



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE NEUCHÂTEL

Bulletin officiel
des délibérations du

GRAND CONSEIL

Quarante-cinquième législature
1997-2001

Tome I

Séances du 17 mai au 10 novembre 1999

CENT SOIXANTE-CINQUIÈME VOLUME

1999-2000

PAGE SANS TEXTE

QUATORZIÈME SESSION DE LA 45^e LÉGISLATURE

Session ordinaire de printemps des 17, 18 et 19 mai 1999

Séance du lundi 17 mai 1999, à 14 h 15, au Château de Neuchâtel

Présidence de M^{me} Michèle BERGER-WILDHABER,
puis de M^{me} Thérèse HUMAIR, présidentes

PRÉSENCE

Présents: 113 députés.

Absents et excusés: MM. Blaise Duport et Jean-Claude Perrinjaquet. –
Total: 2.

PROPOSITIONS DE DÉPUTÉS

Les propositions suivantes ont été remises à la présidente qui en a fait donner copie aux députés et aux membres du Conseil d'Etat:

1. Interpellations

99.118

Interpellation Pascal Sandoz

Pollution programmée du lac: de qui se moque-t-on?

Suite à la décision du Syndicat d'épuration des eaux de la Châtellenie de Thielle de ne pas prendre de mesures élémentaires de protection, à savoir l'utilisation provisoire de pompes dans le cadre des travaux de révision de ses stations de pompage, il a volontairement été décidé de déverser les eaux usées des communes de Hauterive, Saint-Blaise et Marin au lac, sans traitement préalable.

Cette situation inacceptable fait clairement ressortir des manquements graves à plusieurs niveaux.

Le groupe radical souhaite des réponses claires aux questions suivantes:

1. Pourquoi le Conseil d'Etat a-t-il octroyé l'autorisation de procéder aux travaux alors qu'il n'était pas censé ignorer les modalités d'exécution de révision des stations de pompage? S'il les ignorait, qu'attend le Conseil d'Etat pour porter plainte pour un manque de respect flagrant de la législation sur la protection de l'environnement en vigueur?

Propositions de députés (suite)

2. Partout ailleurs en Suisse les travaux de révision des stations de pompage sont soigneusement planifiés à l'avance. Pourquoi le Syndicat intercommunal a-t-il pris sa décision le 31 mars 1999 seulement alors qu'il y a deux ans déjà, il avait voté un crédit de 2,6 millions de francs pour la STEP et que l'engagement de la Confédération pour les 15% des 1,2 million de francs d'investissement pour les stations de pompage lui était connu depuis longtemps?
3. Quels montants le Conseil d'Etat a-t-il investi ou prévoit-il d'investir dans le cadre des travaux d'assainissement de la STEP et dans ceux des stations de pompage sous la responsabilité du Syndicat intercommunal?
4. Un syndicat intercommunal a ceci de particulier qu'il échappe au contrôle des autorités législatives des communes concernées. Qu'en est-il du contrôle de l'Etat? Le Conseil d'Etat a-t-il réellement la situation en main?
5. Quelles mesures entend prendre le Conseil d'Etat afin qu'une telle situation ne se reproduise plus?

Alors que tous les milieux investissent considérablement dans la protection de l'environnement, les milieux industriels en particulier, nous ne saurions tolérer un état de fait tel que celui devant lequel nous nous trouvons.

Nous demandons par conséquent au Conseil d'Etat d'agir avec la plus grande vigueur.

Cosignataires: G. Pavillon, J.-B. Wälti, A. Gerber, J. Tschanz, D. G. Rossier et D. Cottier.

99.119**Interpellation Jean Walder****Centre interfacultaire d'études systémiques: chronique d'une mort annoncée?**

Le 24 mars 1999, le député Bernard Matthey interpellait le Conseil d'Etat au sujet de l'avenir du Centre interfacultaire d'études systémiques (CIES) en raison du départ à la retraite de son directeur M. Eric Schwarz.

Le chef du département avait alors reconnu la valeur du CIES, ainsi que de son directeur, dont les travaux sont de réputation internationale. Comme le centre dépend directement du rectorat, celui-ci a souhaité l'intégrer dans une structure de recherche facultaire et a choisi, contre toute attente et bonne logique, et à la stupéfaction de certains, le séminaire de logique. Le chef du département a également donné des garanties quant à la nomination rapide d'une commission, comme le veut l'usage pour ce genre de postes, donnant également quelques éléments quant au profil recherché: une personnalité de stature internationale dont les compétences seraient reconnues.

Propositions de députés (suite)

L'interpellateur n'a été que partiellement satisfait de la réponse du Conseil d'Etat, de même que nous-mêmes. Or, depuis deux mois, la situation n'a pas évolué, à tel point que des facultés clientes ne peuvent renseigner leurs étudiants sur un enseignement faisant partie des options proposées. De même, des membres influents du décanat des lettres ne sont pas au courant de la situation.

La manière nous fait craindre le pire pour l'enseignement de l'approche systémique à Neuchâtel, non seulement par le choix de son attribution, mais également par le manque d'empressement constaté au sein de l'Université.

Ceci est la raison de notre nouvelle intervention qui demande une attention soutenue de la part du Conseil d'Etat, en le priant de reconsidérer sa décision, afin de ne pas assister à la mort programmée et inéluctable de l'approche systémique à Neuchâtel.

Cosignataires: B. Matthey, M.-A. Crelier-Lecoultre, J.-J. Delémont, J. de Montmollin, R. Debély, Fernand Cuche, C. Stähli-Wolf et J.-G. Béguin.

99.120**Interpellation du groupe libéral-PPN****Guerre dans les Balkans: et si nous nous organisons dès maintenant pour préparer les reconstructions !**

Le groupe libéral-PPN est conscient des pouvoirs modestes de notre République et de ses habitants pour atténuer les malheurs des peuples balkaniques.

Les députés libéraux-PPN saluent la belle réaction du Conseil d'Etat qui d'abord par une aide financière d'urgence puis par ses démarches pressantes auprès du Conseil fédéral pour favoriser le regroupement des familles contribue modestement mais efficacement à aider les réfugiés du Kosovo.

Nul ne sait aujourd'hui quand et comment se termineront les engagements militaires. Il reste que le Kosovo et la Serbie devront être reconstruits et les haines apaisées.

Notre groupe souhaite dire au gouvernement, aux parlementaires et à la population neuchâteloise que les séquelles de ces événements seront longues et qu'il nous appartiendra non pas de prendre sur nous toute la misère du monde mais par quelques actions ciblées à long terme où nous pouvons exceller de contribuer très ponctuellement à la soulager. Le sentiment nous l'impose autant que la raison.

Nous interpellons le Conseil d'Etat pour lui demander s'il partage les préoccupations du groupe libéral-PPN et s'il entend prendre en considération les propositions que lui feront les interpellateurs.

Signataires: B. Matthey, O. Haussener, E. Ruedin, G. Jeanbourquin, F. Meisterhans, V. Barrelet, M. Amstutz, C. Bernoulli, J.-P. Authier, J. Walder, L. Rollier, C. Bugnon, P.-J. Erard, J. de Montmollin et H. Scheurer.

Propositions de députés (fin)

2. Questions**99.342****Question Bernard Matthey
Plombs de chasse et saturnisme**

L'utilisation du plomb pour la chasse provoque une dissémination de ce métal dans la nature avec le risque de provoquer du saturnisme dans la chaîne alimentaire.

Les animaux blessés qui survivent temporairement peuvent aussi contaminer la chaîne alimentaire. Le Conseil d'Etat peut-il nous dire s'il y a un problème dans le canton de Neuchâtel et si l'on doit envisager de prendre des mesures préventives ?

99.343**Question Christian Piguet
Ecole d'ingénieurs du canton de Neuchâtel**

L'EICN fait aujourd'hui partie de la Haute école neuchâteloise (HEN) et de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO).

L'EICN a quelques spécialités dans son enseignement, mais elle est la plus petite des écoles d'ingénieurs de la HES-SO. Or, la réforme HES a introduit la notion de subventions fédérales au prorata du nombre d'étudiants, ce qui ne favorise pas les petites écoles et donc l'EICN. De plus, ce mode de subventionnement a pour résultat que les autres écoles d'ingénieurs romandes de la HES-SO ont adopté des politiques assez agressives pour attirer des étudiants dans leurs écoles, ce que ne semble pas avoir fait l'EICN.

C'est pourquoi nous demandons au Conseil d'Etat s'il pense que ce problème est réellement préoccupant et, si oui, s'il entend adopter des mesures visant à mettre en valeur les spécialités de l'EICN, son renom en micro-technique, et ainsi attirer davantage d'étudiants. On pourrait aussi penser attirer un nombre important d'étudiants français de la région Franche-Comté.

Cosignataires: D. de la Reussille, C. Stähli-Wolf, Fernand Cuche, F. Portner, F. John, E. Augsburg, A.-V. Ducommun, P.-A. Thiébaud, L. Debrot et A. Bringolf.

ORDRE DU JOUR

L'ordre du jour de la présente session a été envoyé en temps utile aux députés. Il est de la teneur suivante:

I. OBJETS À TENEUR DE LA LOI

1. Assermentation

Assermentation de députés.

2. Bureau du Grand Conseil

Election du président du Grand Conseil, d'un premier et d'un second vice-président et de deux secrétaires.

3. Elections judiciaires complémentaires

Election

- d'un(e) juge d'instruction ;
- d'un(e) juge d'instruction spécialisé(e) dans la lutte contre la criminalité économique.

99.015

DFAS

17 février et 19 avril 1999

Comptes et gestion 1998

Rapports du Conseil d'Etat et de la commission de gestion et des finances à l'appui des comptes et de la gestion pour l'exercice 1998.

99.016

DJSS

31 mars et 20 avril 1999

Naturalisations

Rapports concernant diverses demandes de naturalisation.

99.017

DJSS

31 mars et 22 avril 1999

Grâces

Rapports à l'appui de quatre projets de décrets concernant quatre demandes de grâce.

Ordre du jour (suite)

II. RAPPORT DU CONSEIL D'ÉTAT**99.018**

PRÉSIDENTE

31 mars 1999

Transports publics

Rapport du Conseil d'Etat à l'appui d'un projet de décret concernant la recevabilité matérielle de l'initiative populaire cantonale « Pour que l'Onde reste Verte ».

III. RAPPORTS DE COMMISSIONS**96.160**

DFAS

23 février 1999

Assurance-maladie

Rapport de la commission législative concernant le projet de décret du groupe socialiste 96.160, du 19 novembre 1996, portant initiative du canton de Neuchâtel en vue d'une modification de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal).

Rapports oraux

1. Rapport de la commission législative concernant les objets soumis à son examen.
 2. Rapport de la commission « Fiscalité ».
 3. Rapport de la commission « Loi sur les communes ».
 4. Rapport de la commission « Constitution cantonale ».
 5. Rapport de la commission « Transports publics ».
-

IV. PROPOSITIONS DE DÉPUTÉS

Le signe → indique le groupage de propositions.

1. Interpellation (1)**99.116**

DJSS

23 mars 1999

Interpellation Jacques-André Choffet**Va-t-on vers un regroupement généralisé des institutions ?**

Les regroupements et restructurations ne sont de loin pas terminés dans le secteur de la santé que l'on parle déjà d'études concernant le bien-fondé du maintien des tribunaux de district, des offices des poursuites et des faillites et des registres fonciers.

Ordre du jour (suite)

Nous sommes inquiets et désirons interpeller le Conseil d'Etat pour savoir s'il envisage réellement le démantèlement et le regroupement des institutions et services mentionnés ci-devant.

Cosignataires : Ch. Häsler, F. Rutti, J. Béguin, B. Matthey et R. Graber.

2. Motions (13)**98.113**

DGT

4 février 1998

Motion Frédéric Cuche**Quelle biodiversité dans le canton de Neuchâtel ?**

La biodiversité est un héritage de l'évolution, elle résulte à la fois de l'histoire, des milieux et des conditions climatiques et écologiques qui prévalent localement. C'est la connaissance du passé et du futur de la diversité du vivant qui est en cause.

Sur le plan éthique, la conservation de la biodiversité fait référence à notre responsabilité de transmettre un héritage reçu aux générations futures.

La convention sur la biodiversité reconnaît la totale souveraineté des Etats sur leurs ressources biologiques. C'est donc à l'Etat de gérer ce patrimoine naturel.

Nous demandons au Conseil d'Etat :

- de nous présenter une analyse de l'état de la biodiversité sur notre territoire cantonal ;
- de déterminer quelles mesures sont ou devraient être prises pour assurer sa pérennité.

Cosignataires : B. Bois, P. Erard, M. Guillaume-Gentil-Henry, C. Mermet, H.U. Weber, L. Vaucher, F. Berthoud, A. Laurent, Ph. Loup, J.-B. Wälti, F. Gertsch, M. Perroset, S. Vuilleumier, P. Bonhôte, P. Hainard, B. Soguel, D. Cottier, M.-A. Crelier-Lecoultré, R. Jeanneret, M. Boss, M. Donati, O. Duvoisin, M. Giovannini, M. Voelin, L. Debrot, M. Blum, R. Wüst, J. de Montmollin, H. Scheurer, E. Augsbürger, S. Perrinjaquet, J. Walder, L. Rollier, F. Blaser et C. Stähli-Wolf.

98.114

DFAS

4 février 1998

Motion Rolf Graber**Droits de mutation : tarifs exorbitants**

En matière de droits de mutation, nous constatons qu'en comparaison intercantonale, notre canton pratique des tarifs qui sont exorbitants.

Ordre du jour (suite)

Pour des fortunes semblables, la perception de l'émolument en cas de dévolution d'hérédité et les droits sur les successions et sur les donations représentent des montants manifestement plus élevés que ceux perçus dans les cantons voisins (le canton du Valais ne connaît pas cette fiscalité).

De l'évasion fiscale, de la fraude aussi, en résultent si bien que malgré l'importance de nos taux, avec la matière imposable qui s'amaigrit, le produit fiscal s'en trouve pénalisé.

Nous demandons au Conseil d'Etat d'examiner des solutions qui, à terme, se rapprochent progressivement de la charge fiscale des autres cantons.

Cosignataire: C. Bugnon.

98.115

DIPAC

4 février 1998

**Motion du groupe socialiste
Enseignement des langues étrangères**

L'importance des langues dans notre société plurilingue et multifonctionnelle ne cesse de croître année après année. Par ailleurs, les compétences très faibles, voire médiocres, obtenues à la fin de la scolarité obligatoire par nos élèves sont décevantes et méritent d'être améliorées.

« Le monolingue sera l'analphabète de demain ! » disent certains.

C'est pourquoi nous souhaitons que l'enseignement des langues dans le système scolaire neuchâtelois soit repensé dans son ensemble afin d'inclure un enseignement précoce et par immersion d'une deuxième langue nationale.

Signataires: M. Boss, R. Jeanneret, M. Perroset, F. Gertsch, M.-A. Crelier-Lecoultre, M. Giovannini, S. Vuilleumier, R. Wüst, M. Guillaume-Gentil-Henry, F. Berthoud, Ph. Loup, A.-V. Ducommun, O. Duvoisin, C. Borel, O. Haussener, J.-P. Bucher, M. Blum, M. Voelin, H.U. Weber, C. Mermet, P. Erard, B. Bois, Frédéric Cuche, P. Bonhôte, A. Laurent, J.-J. Delémont, F. Portner, F. Blaser, L. Matthey, B. Matthey, J. Studer et J.-P. Wettstein.

98.120 (→ 98.138)

DFAS

23 mars 1998

**Motion Pierre Hainard
Équité de l'impôt sur les personnes physiques**

Le droit du (de la) citoyen(ne) à l'équité fiscale n'est pas respecté: en effet, à salaire identique et toutes conditions égales, la variation de l'impôt communal sur les personnes physiques (impôt et toutes taxes incluses) varie de 60 à 130, sans tenir compte des variations d'échelle fiscale, qui peuvent encore augmenter cette différence.

Ordre du jour (suite)

Cela n'est simplement plus acceptable !

La correction des disparités fiscales doit donc porter sur deux axes :

- une échelle fiscale commune, pour empêcher le tourisme fiscal et la tentation de certaines communes d'attirer des contribuables à forte capacité contributive (et le désespoir d'autres communes de voir ces contribuables partir!);
- un resserrement des taux d'imposition entre 85 et 115, 100 pouvant être la référence cantonale, pour éviter les fluctuations trop importantes d'imposition entre les citoyen(ne)s.

Le Conseil d'Etat est prié d'étudier une harmonisation raisonnable de l'impôt communal sur les personnes physiques, étant entendu qu'elle présuppose un désenchevêtrement des tâches entre le canton et les communes.

Cosignataires: Y. Morel, P. Guenot, E. Berthet et A. Gerber.

Développement écrit déposé le 23 mars 1998.

Le 20 mai 1998, le Grand Conseil a pris acte que la motion serait combattue.

Amendement Jean-Gustave Béguin déposé le 24 mars 1998

Nouveau titre: Equité de l'impôt sur les personnes physiques *et nouvelle péréquation financière*

Dernier alinéa (nouveau): *Le Conseil d'Etat est prié:*

1. *de faire l'inventaire complet des bases de péréquation cantonale actuellement en cours et des effets financiers qui en résultent;*
2. *d'intégrer la notion d'échelle fiscale commune (centimes additionnels) dans la recherche de nouveaux instruments de péréquation financière et de désenchevêtrement; ceci dans le but de corriger un déséquilibre croissant entre les régions, de favoriser une harmonisation raisonnable de l'impôt et de développer la solidarité entre les communes.*

98.127

DFAS

23 mars 1998

Motion Adrien Laurent**Tuteurs professionnels et tutelles**

Le fonctionnement harmonieux du service des mineurs et des tutelles est compromis en raison de la surcharge chronique des tuteurs professionnels d'adultes.

La politique restrictive menée en matière du personnel empêche de remédier à cet état de fait.

Les présidents des autorités tutélaires ne peuvent confier aux assistants sociaux professionnels tous les mandats qui seraient nécessaires.

Ordre du jour (suite)

Actuellement, vingt-cinq demandes sont en souffrance. La récente promotion interne d'un collaborateur a encore obligé la direction du service à répartir certaines de ses tâches sur des épaules déjà surchargées.

Le recours aux tuteurs privés n'est pas systématiquement adéquat. Les tutelles en souffrance réputées difficiles requièrent une disponibilité, une méthodologie, une éthique et un engagement que la bonne volonté seule ne peut offrir. Les tutelles lourdes doivent être confiées à des professionnels de l'office sous risque de voir s'affaiblir un système tutélaire largement reconnu au-delà de nos frontières cantonales et qui a fait ses preuves. Les personnes souffrant notamment de troubles psychiques doivent pouvoir bénéficier d'un appui social spécialisé.

Nous demandons au Conseil d'Etat de tout mettre en œuvre pour renforcer l'office des tutelles et maintenir ainsi compétence et qualité de ce service.

Cosignataires: M. Guillaume-Gentil-Henry, R. Wüst, Frédéric Cuhe, M. Boss, M. Perroset, M. Blum, M. Donati, H. U. Weber, B. Soguel, M. Voelin, Ph. Loup, J.-J. Delémont, F. Berthoud, B. Duport, P. Erard, M. Debély, M. Giovannini, O. Duvoisin, V. Garbani, L. Matthey, J. Studer, C. Borel, B. Bois, B. Renevey, H. Deneys, F. Gertsch et D. Barraud.

Amendement des groupes radical et libéral-PPN déposé le 22 mars 1999

Suppression du dernier paragraphe qui est remplacé par le texte suivant :

Nous demandons au Conseil d'Etat d'effectuer une analyse du fonctionnement de l'office des tutelles et des moyens d'en accroître l'efficacité. Il s'agit en particulier d'envisager toutes les mesures permettant d'apporter un soutien aux tuteurs privés et de développer une plus grande collaboration entre tuteurs professionnels et privés.

Signataires: J.-A. Choffet et D. Burkhalter.

98.135

DFAS/DEP

24 mars 1998

Motion du groupe radical**Réduction de l'imposition des personnes morales et fiscalité incitative pour la création d'emplois**

Les indices comparant la charge grevant le bénéficiaire et le capital placent Neuchâtel dans le peloton des cantons ayant l'impôt le plus lourd. Cette position se confirme malgré les adaptations législatives entreprises ces dernières années pour améliorer notre image fiscale.

Cette situation donne une image peu attractive de notre canton et est de nature à ternir le dynamisme qui est insufflé par la promotion économique. Cette vitrine fiscale très négative, année après année, doit être corrigée.

Ordre du jour (suite)

Nous prions dès lors le Conseil d'Etat d'étudier les moyens permettant d'améliorer la situation en intervenant conjointement sur les points suivants:

- alléger la charge fiscale des entreprises tout en favorisant une fiscalité incitative pour la création d'emplois (par exemple en favorisant le réinvestissement);
- corriger notre système d'imposition et/ou les facteurs pris en considération pour le calcul de l'indice fiscal afin que ceux-ci ne pénalisent plus aussi fortement notre canton dans les indices comparatifs (vitrine fiscale).

Signataires: R. Debély, Y. Morel, P. Meystre, P. Hainard, P. Guenot, W. Willener, W. Geiser, D. Burkhalter, J.-B. Wälti, D. Cottier, Ph. Wälti, G. Pavillon, M. Berger-Wildhaber, W. Haag, M. Bovay, J. Tschanz, A. Gerber, F. Löffel et E. Berthet.

98.138 (→ 98.120)

DFAS

18 mai 1998

Motion du groupe socialiste

Une fiscalité équitable pour les contribuables et les communes

Le Conseil fédéral a annoncé, dans ses objectifs pour l'année 1998, la mise en consultation du projet d'une nouvelle péréquation financière. Il envisage le message définitif aux Chambres pour la deuxième moitié de 1999. De façon générale, le Département fédéral des finances entend remplacer le système de l'échelonnement des subventions fédérales en fonction de la capacité financière des cantons par des transferts à libre disposition. Le nouveau système de péréquation devrait viser à une plus grande transparence et à une réduction des disparités entre les cantons en assurant aux plus faibles d'entre eux un niveau minimum de ressources qui leur permette d'assumer leurs tâches propres de manière autonome. Le nouvel indicateur refléterait fidèlement le potentiel de moyens financiers des cantons. Les charges excessives liées à des caractéristiques géographiques ou topographiques seraient compensées à l'aide d'instruments ciblés. Pour les tâches qu'ils assument conjointement, la Confédération et les cantons négocieraient des conventions de programmes communes. Dans certains domaines enfin, la collaboration intercantonale pourrait être imposée.

Ce qu'il faut retenir de cette déclaration d'intention, c'est l'abandon du lien entre les montants versés par la Confédération et la capacité financière des cantons. Le recours à un indicateur fondé sur les ressources a pour conséquence que les politiques cantonales n'auront plus aucune influence sur la quotité des contributions fédérales; les cantons disposeront ainsi d'une marge de manœuvre plus étendue en matière de politique fiscale. Ce sont aussi les nouvelles formes de collaborations intercantionales ou entre la Confédération et les cantons qui clarifieront les compétences de chaque instance et augmenteront – du moins est-ce le souhait – la capacité d'action des cantons.

Ordre du jour (suite)

Ces transformations au plan fédéral constituent l'occasion pour notre canton d'engager les travaux qui permettent l'introduction d'une imposition harmonisée, fondée sur un barème unique et des centimes additionnels, puisque la question de l'effet sur les subventions fédérales ne se posera plus. Un tel système est une condition préalable à la mise en place d'une véritable péréquation intercommunale, véritable parce que construite à partir d'une connaissance possible des disparités entre les revenus et parce que donnant aux communes les moyens de remplir leurs tâches malgré des niveaux de ressources fort différents.

C'est dans ce contexte de l'horizon 2000 que nous demandons au Conseil d'Etat:

- d'évaluer pour le canton les conséquences financières et structurelles découlant des conventions de programmes et des accords d'intérêt régional envisagés par la Confédération;
- d'étudier l'effet financier approximatif du remplacement du système de subventionnement fédéral fondé sur la capacité financière par des contributions forfaitaires;
- d'entamer ensuite les démarches et les travaux nécessaires pour parvenir à un traitement fiscal plus équitable entre les contribuables neuchâtelois, notamment par le biais d'un barème de référence unique;
- de reprendre dans le même temps la question de la répartition des tâches entre l'Etat et les communes, dès lors qu'à l'image des travaux menés au plan fédéral, les mesures structurelles dont ils bénéficieraient sont seules de nature à assainir des situations financières dégradées;
- de mettre en place enfin un réel système péréquatif intercommunal.

Signataires: J.-J. Delémont, B. Soguel, B. Renevey, Ch.-H. Augsburger, H. Deneys, S. Vuilleumier, R. Jeanneret et J. Studer.

98.156

DGT

28 septembre 1998

Motion Damien Cottier**RPLP – Accompagner les entreprises**

Le 27 septembre 1998, le peuple suisse acceptait la loi sur la redevance poids lourds liée aux prestations.

La majorité du parti radical a soutenu cette disposition en estimant que, dans un contexte global et à moyen terme, elle était favorable à notre économie, à la poursuite de notre politique de transports et à nos relations avec l'Europe.

Ordre du jour (suite)

Il n'en reste pas moins que pour de nombreuses entreprises, l'introduction de cette taxe impliquera des difficultés d'ordre technique et organisationnel liées aux systèmes de contrôle et de déclaration des quantités transportées et des kilomètres parcourus.

L'Etat de Neuchâtel touchera une part du produit de cette taxe (puisqu'un tiers sera redistribué aux cantons).

Nous demandons donc au Conseil d'Etat d'étudier dans quelle mesure il peut soutenir les entreprises neuchâteloises en planifiant des mesures d'accompagnement permettant l'introduction en douceur de la RPLP. Les fonds nécessaires à l'application de ces mesures seront prélevés sur la part de la redevance redistribuée au canton par la Confédération.

Cosignataires: P. Hainard, W. Willener, R. Debély, J. Tschanz et J.-B. Wälti.

Développement écrit déposé le 19 octobre 1998.

Le 19 janvier 1999, le Grand Conseil a pris acte que la motion serait combattue.

98.161

DFAS

30 septembre 1998

Motion Claude Borel

Pitié pour les analphabètes de la révolution technologique !

Malgré toutes les belles théories centrées sur la « satisfaction du client », la révolution technologique qui progresse inexorablement laisse de plus en plus de gens désemparés, tout particulièrement parmi les personnes du troisième âge. Ce phénomène renforce l'isolement social de couches de plus en plus larges de la population.

Le Conseil d'Etat est prié d'étudier, avec les milieux concernés, les voies et moyens permettant de limiter les effets néfastes de la révolution technologique (notamment informatiques) et de certaines restructurations (notamment des PTT, des CFF et des autres sociétés de transports publics) pour les habitants de ce canton qui ne parviennent plus à rester « dans le vent du modernisme ».

Cosignataires: F. Berthoud, J.-A. Maire, C. Mermet, J.-J. Delémont, B. Soguel, S. Mamie, P. Bonhôte, G. Santschi, D. Barraud, M.-A. Crelier-Lecoultre, M. Giovannini, J. Studer, B. Bois, H. U. Weber, R. Wüst, P. Erard, M. Perroset, M. Blum, Ph. Loup, B. Renevey, M. Guillaume-Gentil-Henry, J.-C. Perrinjaquet, Frédéric Cuche et M. Donati.

Développement écrit déposé le 30 septembre 1998.

Le 19 janvier 1999, le Grand Conseil a pris acte que la motion serait combattue.

Ordre du jour (suite)

98.165

DFAS

17 novembre 1998

**Motion Bernard Matthey, Jean-Sylvain Dubois et Françoise Rutti
Un centre de formation romand des administrateurs communaux
dans le canton de Neuchâtel**

La presse a fait état de propositions visant à favoriser le regroupement de communes politiques neuchâteloises.

Convaincus que la commune constituera pour longtemps encore la cellule administrative de base des pays démocratiques mais conscients que les tâches administratives des conseillers communaux doivent être allégées, ceux-ci se concentrant d'abord sur leurs tâches politiques, nous pensons que l'on pourrait améliorer à terme le bon fonctionnement des communes en prodiguant aux administrateurs une formation complémentaire spécifique et appropriée à leurs tâches.

L'Ecole supérieure de gestion commerciale, qui vient d'être créée, nous paraît une organisation au sein de laquelle on pourrait établir une formation complémentaire destinée aux administrateurs en place ou à venir.

L'administrateur communal dispose habituellement d'une formation commerciale. En prenant sa fonction, il ignore cependant presque tout de la gestion d'un réseau d'eau ou d'électricité, des problèmes scolaires ou d'état civil mais aussi des contraintes politiques qu'implique la vie d'une commune.

L'administrateur communal a un rôle majeur à jouer si l'on veut éviter l'affaiblissement de la démocratie et renforcer le rôle des communes.

Le canton de Neuchâtel dispose d'une école professionnelle qui peut adapter son programme à la formation des administrateurs communaux de Suisse romande. Nous prions le Conseil d'Etat de bien vouloir étudier la création d'une filière professionnelle allant dans ce sens.

Cosignataires: F. Meisterhans, A. Gerber, D. Challandes et L. Amez-Droz.

98.168

DIPAC

18 novembre 1998

**Motion Damien Cottier (primitivement déposée sous forme de postulat)
Il faut savoir bourse délier**

Le Conseil d'Etat a récemment décidé d'élever le montant des taxes universitaires à 1000 francs pour les étudiants neuchâtelois et confédérés. Cette décision a provoqué certaines réactions dans le monde étudiantin.

Ordre du jour (suite)

Parallèlement, relevons que le gouvernement a considérablement diminué le montant des taxes donnant accès à l'Ecole d'ingénieurs dans le cadre de son intégration au sein de la nouvelle Haute école neuchâteloise, ce qui a été moins souvent mentionné.

Que l'on soit favorable ou opposé à la hausse des taxes universitaires, chacun peut cependant s'accorder sur un point: le montant de l'écologie ne doit pas empêcher quelqu'un d'accéder aux études pour des raisons financières. L'accès « démocratique » à la formation doit être respecté.

Pour éviter de telles situations, les étudiants peuvent faire appel à l'office des bourses. Or, force est de constater que, dans ce domaine, notre canton est loin d'être un des plus généreux du pays.

Nous demandons donc au Conseil d'Etat d'étudier la possibilité d'affecter une part des taxes universitaires au budget de l'office des bourses (nous pensons à une somme de 100 à 150 francs par étudiant et par année). Parallèlement, il entreprendra une réforme de la loi sur les bourses permettant un assouplissement des conditions d'octroi.

Le même système doit être étudié pour les autres écoles qui prélèvent une taxe.

Cette solution permettrait à l'Etat de se montrer plus généreux tout en instaurant un système de solidarité véritable entre les étudiants eux-mêmes.

Cosignataires: P. Hainard, D.G. Rossier, R. Debély, P. Guenot, F. Rutti, P. Sandoz, J.-B. Wälti, E. Berthet, Y. Morel, W. Haag, L. Boegli, F. John, H. Wülser, E. Augsburg, C. Stähli-Wolf, A.-V. Ducommun, A. Bringolf et M. Berger-Wildhaber.

99.107

DJSS

1^{er} février 1999**Motion Roland Debély****Détention à domicile avec surveillance électronique des détenus**

Dans le cadre de la réorganisation des prisons (référence au rapport 98.036, « Planification financière »), nous invitons le Conseil d'Etat à examiner l'opportunité d'introduire dans notre système de détention la solution de la surveillance électronique de certains condamnés. Ce système permet à ces derniers de purger leur peine à domicile.

Cette solution semble intéressante et présente plusieurs avantages, entre autres des économies de coûts, des réinsertions facilitées.

Cosignataires: P. Hainard, J.-B. Wälti, J. Tschanz, M. Bovay et W. Geiser.

Ordre du jour (fin)

99.117

DIPAC

24 mars 1999

Motion Bernard Soguel**La politique culturelle : une volonté du canton**

La loi cantonale sur les activités culturelles, du 25 juin 1991, base les prestations culturelles sur le principe de la subsidiarité du soutien cantonal aux actions communales, voire fédérales.

Après un peu plus de sept ans d'application, on constate que la culture populaire et la vie associative, qui dépendent essentiellement du travail des amateurs et qui sont soutenues financièrement par l'ensemble des communes, sont généralement bien vivantes. C'est heureux.

Par contre, l'activité culturelle professionnelle, portée en grande partie par les villes, souffre du manque de prestations des autres communes et de la détérioration de la situation financière des collectivités publiques.

Plusieurs artistes professionnels souhaiteraient exercer leur art dans le canton de Neuchâtel, mais ne le peuvent pas, faute de moyens. L'existence de manifestations ou d'institutions culturelles d'importances cantonale et nationale dépend dans une trop grande mesure de sacrifices importants des artistes professionnels, notamment de celles et ceux du spectacle.

Avec la baisse de l'engagement des villes, il est à craindre que certaines de ces institutions et manifestations ne disparaissent, alors que des efforts sont engagés pour créer ou assainir des lieux culturels qui les abritent.

Les activités culturelles ont une importance sociale démontrée pour l'équilibre de la société et de la population confrontées à des difficultés économiques, financières et sociales difficiles. La culture a une importance économique tout aussi démontrée par les emplois qu'elle engendre et par le rayonnement qu'elle offre à l'extérieur.

Il n'est donc pas souhaitable que la culture perde de son importance dans le canton de Neuchâtel. La situation actuelle montre cependant que le danger est pourtant bien réel.

C'est pourquoi le Conseil d'Etat est prié de définir les axes d'une politique culturelle cantonale plus déterminée, non seulement subsidiaire à celle des villes et des communes, mais aussi complémentaire, notamment pour les activités et institutions d'envergure cantonale, nationale et internationale.

Cosignataires: Ch.-H. Pochon, J.-C. Perrinjaquet, L. Matthey, L. Vaucher, Ch.-H. Augsburguer, J.-J. Delémont, Ph. Loup, A. Laurent, M. Guillaume-Gentil-Henry, J.-A. Maire, F. Berthoud, M. Donati, Frédéric Cuhe, M. Perroset, H.U. Weber, O. Duvoisin, M. Blum, P. Erard, M. Debély et R. Wüst.

ASSERMENTATION DE DEUX DÉPUTÉS

La présidente : – Nous allons procéder à l'assermentation de deux nouveaux députés, en remplacement de M. Charles-Henri Pochon et de M. Jean-Pierre Bucher, démissionnaires.

Nous demandons à un secrétaire de lire les lettres de M. Charles-Henri Pochon, du 16 avril 1999, et de M. Jean-Pierre Bucher, du 29 mars 1999.

Lecture de la lettre de démission de M. Charles-Henri Pochon, du 16 avril 1999

M. Jean-Gustave Béguin, secrétaire : –

Madame la présidente,

Par la présente, je vous prie de prendre acte de ma démission du Grand Conseil.

Après 14 ans d'activité au parlement neuchâtelois, je passe le relais à des forces nouvelles et plus vives. Sans véritablement être lassé, car ce qui se passe dans cet hémicycle est superintéressant, ma motivation s'est quelque peu assoupie, de même que mes paupières à l'occasion.

Alors il était temps pour moi de consacrer vraiment tout mon temps à mon métier que j'adore et de satisfaire aux attentes de mon employeur et des propriétaires forestiers privés de mon cantonnement.

J'ai, pendant ces 14 années, essayé d'insuffler, par mes réflexions et ma sensibilité particulière, une petite brise forestière. J'espère qu'elle soufflera encore dans vos mémoires lorsque vous traiterez de problèmes liés à ce monde merveilleux des futaies et sous-bois neuchâtelois.

N'oubliez jamais, Mesdames et Messieurs les députés, que l'Homme est fruit de la terre et de la nature. Et pour que ce fruit puisse s'épanouir, il doit trouver les conditions idéales de communion avec son milieu et ses semblables.

La forêt, pour moi, a toujours été plus qu'un simple lieu où poussent des arbres, où vivent des bestioles, où volent des insectes et des oiseaux. Elle est un exemple de vie en communauté, où chaque composante est interdépendante de toutes les autres.

La forêt est en fait ma philosophie.

Pour que chaque Neuchâteloise et Neuchâtelois puisse encore et toujours y trouver force et repos, source de vie et de paix, alors protégez-la, Mesdames et Messieurs les députés, défendez-la. Elle ne sera jamais ingrate à votre égard.

Avec toutes amitiés à chacune et à chacun, et au plaisir de vous rencontrer à l'occasion afin de partager nos expériences et préoccupations.

Assermentation de deux députés (fin)

Je vous remercie encore, Madame la présidente, pour les très aimables paroles à mon égard lors de la séance de mars et vous adresse mes remerciements pour votre très experte présidence et je formule mes meilleurs vœux pour votre avenir... national!

Signé: Ch.-H. Pochon.

Lecture de la lettre de démission de M. Jean-Pierre Bucher, du 29 mars 1999

M. Jean-Gustave Béguin, secrétaire: –

Madame la présidente,

Par la présente, je vous fais part de ma décision de quitter le Grand Conseil.

En effet, ayant encore des charges professionnelles supplémentaires depuis l'an passé, j'ai dû revoir mon emploi du temps et c'est avec regret que je quitte cet hémicycle.

Je vous adresse, Madame la présidente, mes salutations distinguées.

Signé: J.-P. Bucher.

La présidente: – M^{me} Florence Perrin-Marti, domiciliée au Locle, suppléante de la liste socialiste pour le collège du Locle, et M. Roger Burkhard, domicilié à Colombier, suppléant de la liste libérale-PPN pour le collège de Boudry, ont accepté les sièges devenus vacants par lettres respectivement des 10 et 12 avril 1999.

Nous prions un huissier de faire entrer les nouveaux députés dans la salle et invitons le public et l'assemblée à se lever.

(Entrent M^{me} Florence Perrin-Marti et M. Roger Burkhard.)

Madame la députée, Monsieur le député, nous vous donnons lecture de la formule du serment. A l'appel de votre nom, vous voudrez bien lever la main droite et déclarer « je le promets » ou « je le jure ».

Je promets devant Dieu de respecter les droits et les libertés du peuple et des citoyens, d'observer strictement la Constitution et les lois constitutionnelles et de remplir fidèlement et consciencieusement les devoirs de ma charge.

M^{me} Florence Perrin-Marti: – Je le promets.

M. Roger Burkhard: – Je le jure.

La présidente: – Nous vous remercions et vous souhaitons la bienvenue dans ce parlement.

Nous vous invitons à vous installer à la place qui vous a été réservée.

COMMUNICATIONS DE LA PRÉSIDENTE

Procès-verbaux

Les procès-verbaux des séances des 30 septembre et 16 novembre 1998 sont déposés sur le bureau. S'ils n'appellent pas d'observation avant la fin de la session, ils seront considérés comme adoptés.

Pièces

Les pièces suivantes sont déposées sur le bureau :

- Lettre du Comité gouvernemental Espace Mittelland, du 26 mars 1999, au sujet du Forum des parlementaires cantonaux de l'Espace Mittelland 1999 qui aura lieu le 26 août 1999 à Fribourg.
- Copie d'une lettre de M^{me} et M. Béatrice et Jean-Michel Ravé, de La Chaux-de-Fonds, du 18 avril 1999, adressée à M. Jean-Luc Kernén, directeur de l'école primaire de La Chaux-de-Fonds, au sujet de la scolarisation de leur fils.

Elections dans des commissions

Au sein de la commission fiscalité, M^{me} Heidi Deneys remplace M. Serge Vuilleumier dès le 7 mai 1999.

Au sein de la commission de gestion et des finances, M. Charles Augsburger et M^{me} Odile Duvoisin remplaceront MM. Jacques-André Maire et Pierre Bonhôte dès le 1^{er} juin 1999.

Au sein de la commission des pétitions et des grâces, M^{me} Dora Barraud remplacera M^{me} Marina Giovannini dès le 1^{er} septembre 1999.

Anniversaire

Aujourd'hui, nous souhaitons un bon anniversaire à M. Jacques Besancet.
(*Applaudissements.*)

ÉLECTION DE LA PRÉSIDENTE DU GRAND CONSEIL, D'UN PREMIER ET D'UN SECOND VICE-PRÉSIDENT ET DE DEUX SECRÉTAIRES

La présidente: – Le nombre de candidats présentés par les groupes ne dépassant pas celui des membres à élire au bureau de notre Conseil, nous déclarons élus, sans scrutin, en application de l'article 120 de la loi d'organisation du Grand Conseil, les cinq députés figurant sur la liste que vous avez reçue.

Election du bureau du Grand Conseil (fin)

Il s'agit de :

Présidente :	M ^{me} Thérèse Humair
1 ^{er} vice-président :	M. Raoul Jeanneret
2 ^e vice-président :	M. Jean-Gustave Béguin
1 ^{er} secrétaire :	M. Frédy Gertsch
2 ^e secrétaire :	M. Roland Debély

SCRUTATEURS

La présidente : – M^{me} Muriel Barrelet sera remplacée dans sa fonction de scrutatrice par M^{me} Monica Boss.

**DISCOURS PRÉSIDENTIELS
ET MÉDAILLE DU MÉRITE À M^{me} MICHÈLE BERGER-WILDHABER****Discours de M^{me} Michèle Berger-Wildhaber,
présidente du Grand Conseil sortant de charge**

Madame la présidente,
Mesdames et Messieurs les députés,
Madame et Messieurs les conseillers d'Etat,
Mesdames et Messieurs,

Le nouveau bureau du Grand Conseil étant nommé, il m'appartient, selon la tradition, de prononcer une dernière allocution. C'est avec plaisir que je vous dédie ces quelques mots. Je prends donc la liberté de vous livrer des faits marquants de mon année de présidence et quelques émotions qui, comme je vous l'avais dit lors de ma réception en ville de Neuchâtel l'année dernière, sont nécessaires pour mettre des sentiments dans le regard et l'approche des dossiers où l'homme et la femme sont prioritairement concernés.

Concernant le côté politique de mon mandat, je relève que nous avons siégé durant six sessions de trois jours et deux sessions extraordinaires d'un jour.

Nous avons tenu deux séances extra-muros. La première au mois de juin dans le Val-de-Travers. Déplacement à caractère symbolique car il se voulait le geste manifeste du politique envers une région qui doit sans cesse se battre pour prouver qu'elle existe.

La seconde fois à la Maison du Peuple à La Chaux-de-Fonds au mois de septembre. Maison du Peuple, où nous avons pour mission de voter la loi sur la Banque cantonale, loi dont l'application était attendue par les PME de notre canton et les nouveaux investisseurs générateurs d'emplois.

Le 12 juin 1998, nous avons siégé sous le chapiteau de la Vue-des-Alpes avec une délégation de la jeunesse neuchâteloise. Tant la qualité des interventions de nos jeunes que la fraîcheur du lieu et l'irruption du fameux baroudeur aux patins à roulettes resteront à jamais gravées dans ma mémoire.

Discours présidentiels (suite)

C'est en novembre que nous avons repris possession de notre salle du Grand Conseil au Château, salle complètement rénovée dans son esthétique, cadeau du Conseil d'Etat aux députés à l'occasion du 150^e anniversaire de la République et Canton de Neuchâtel.

Lors de la séance de relevée du 19 janvier de cette année, nous avons pu traiter neuf motions ce qui nous permet aujourd'hui d'être presque réglementaires. En effet, la première motion qui figure à l'ordre du jour est datée de février 1998. Nous avons, me semble-t-il, répondu ainsi à la motion de M. Damien Cottier...

Durant ces nombreuses sessions, nous avons traité 46 rapports, 36 motions, 14 postulats, 26 interpellations et posé 162 questions.

Nous avons pris d'importantes décisions pour notre économie neuchâteloise et l'avenir de notre canton en votant notamment la loi sur la promotion économique, l'informatisation cantonale, la loi sur la Banque cantonale et celle sur la politique familiale, la loi sur l'assistance judiciaire, celle sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne, la loi sur les marchés publics et nous avons encore adopté la planification financière.

Parler du côté honorifique de la fonction présidentielle m'amène à reconnaître que j'ai vécu une année privilégiée. J'étais non seulement sur la scène mais encore j'ai été invitée à pénétrer dans les coulisses.

J'ai eu la chance de vivre les nombreuses manifestations du 150^e anniversaire de la République et Canton de Neuchâtel. Grâce à la déléguée M^{me} Suzanne Beri-Engel et à son comité d'organisation, les enfants comme les adultes ont eu droit à la fête. Le souvenir en est simple, rassembleur, cordial et pluriculturel.

J'ai également participé au 150^e anniversaire de l'Etat fédéral à Berne ainsi qu'à trois des quatre millénaires que fêtaient les communes neuchâteloises de Chézard-Saint-Martin, Noiraigue, Bevaix et Brot-Dessous.

Etant fascinée par l'Exposition nationale, d'abord parce qu'elle tient en échec l'indifférence, ensuite parce qu'elle sera un véritable défi qui nous aidera à redéfinir notre identité nationale, chaque fois que j'en ai eu l'occasion, j'ai dit croire en cette formidable aventure. C'est à nous, les Neuchâtelois, d'être les ambassadeurs privilégiés de notre Expo.01. Sachons enthousiasmer nos compatriotes car la fête sera sublime, j'en suis certaine.

En feuilletant l'album de mes souvenirs j'avais envie de vous faire partager les 142 représentations que j'ai faites, mais l'après-midi n'y suffirait pas. Alors je vous en fais grâce. Je vous avoue simplement que certaines invitations sont plus marquantes que d'autres, non pas qu'elles aient davantage de faste, mais parce qu'elles laissent une trace indélébile de générosité, d'altruisme, de solidarité et d'amitié.

Je vous avoue enfin que la présidence du Grand Conseil m'a aussi fait vivre des moments émotionnels.

Discours présidentiels (suite)

Le décès de M. le député Frédéric Blaser m'a touchée. Même si je le savais gravement atteint dans sa santé, j'ai admiré son courage à exercer son mandat de député jusqu'au bout et sa fidélité à ses convictions. Avec lui, le Grand Conseil a perdu une de ses figures marquantes.

Le grave conflit pénitentiaire, qui a secoué notre République, laisse en moi encore un malaise non dissipé. A cette occasion, je me suis rendu compte combien le rôle d'une présidente de Grand Conseil est bien modeste. Même s'il offre un élargissement du cœur, du regard et de l'écoute, il ne permet pas plus qu'à un autre député d'obtenir la légitimité des décisions prises et les conséquences qui en suivent.

Les fermetures de Cordis et d'Intermedics au Locle, la faillite de Bosquet à La Chaux-de-Fonds ont été des moments que j'ai sentis comme douloureux pour nos Montagnes neuchâteloises tant pour le chômage engendré que pour la perte d'entreprises.

J'ai apprécié à sa juste valeur la lettre, signée par M. le député Jean-Gustave Béguin et les participants au week-end de ski, demandant au Conseil d'Etat de faire un geste à l'égard de la commune d'Evolène meurtrie par des avalanches au vu des relations étroites existant entre notre canton et Evolène dans le cadre de l'organisation de camps de ski. Cette lettre, sans faire grand bruit, a fait que le Conseil d'Etat verse 10.000 francs à cette commune endeuillée.

Enfin, en partageant les inquiétudes des responsables culturels et associatifs de notre République et Canton quant au danger des coupes au niveau des subventions, j'aurais aimé pouvoir ici et là reconforter. Mais dépourvue de pouvoir financier, j'en appelle aujourd'hui à l'Etat, dont la compétence en matière d'attribution des subventions a été légitimée, afin qu'il ne privilégie pas seulement les manifestations événementielles et grand public. Des organisations culturelles ou associatives, qui drainent un public de masse et non des clients aisés, font les frais d'une nouvelle tendance politique qui privilégie des manifestations prestigieuses. Le sponsoring a tendance à devenir une stratégie de marketing. Il est donc primordial de conserver la culture vivante, celle qui n'est pas encore consacrée et qui est d'autant plus authentique, parce que la culture est un lien social.

Il m'appartient de conclure en vous disant qu'aujourd'hui, je me sens enrichie par ce que les habitants de ce canton m'ont appris et donné.

C'est en guise de reconnaissance pour leur attachement aux valeurs de notre société, pour leur dévouement à maintenir les traditions, pour leur fidélité à leurs associations que je leur ai offert ma présence. En échange, les représentations que j'ai honorées ont été pour moi très gratifiantes. L'intensité des moments vécus fait que je n'oublierai jamais la richesse des contacts, contacts qui confèrent cette dimension humaine à laquelle je tiens tant.

Je me dois de vous remercier de m'avoir permis de vivre cette expérience de vie.

Discours présidentiels (suite)

Au terme de cette année de présidence, je tiens également à exprimer ma reconnaissance à ma famille qui a su m'accorder quelques absences tant au travail qu'à la maison et des heures studieuses afin que je puisse préparer les allocutions attendues de l'autorité politique invitée.

Ma reconnaissance s'adresse encore aux membres du Conseil d'Etat pour tout le travail qu'ils effectuent. Je les ai vus de très près pour considérer l'énorme tâche à laquelle ils se vouent pour le bien de notre population. J'ai été amenée à côtoyer plus souvent le président du Conseil d'Etat M. Francis Matthey. Il laisse en moi le témoin d'un homme fort au gouvernement et d'un ami chaleureux.

A celles et ceux qui m'ont facilité la tâche tant par leur aide et par leur collaboration que par leur présence, je veux citer le chancelier, les membres de la chancellerie et du service du Grand Conseil, les huissiers, le personnel de l'administration, les dames de la cantine, les gendarmes et la presse, je leur adresse toute ma gratitude.

Je ne faillirai pas à la tradition qui veut que M^{mes} Janelise Kuffer et Margarita Viglino soient fleuries en ce jour tant elles ont mis leurs compétences et leur disponibilité au service de la première citoyenne du canton. De tout cœur merci Mesdames! (*Applaudissements.*)

Chère Thérèse, il est temps que je te laisse ma place... Nous ne nous connaissions pas lorsque tu es entrée dans ce parlement, mais j'ai appris à te connaître depuis lors. J'apprécie ton courage et ta volonté. Plusieurs fois déjà tu m'as dit: «Moi avec mon accent...» et tu te mets à rire!

Pour moi, ton accent a le mérite de nous rappeler le plurilinguisme de la Suisse à laquelle nous appartenons tous. Il a le mérite encore de nous prouver que tu as su t'adapter à l'esprit romand puisque aujourd'hui, à ton tour, tu es devenue la première citoyenne du canton. Je te félicite et formule mes meilleurs vœux pour ton année de présidence.

Je prie le nouveau bureau de prendre place.

(*Applaudissements.*)

(*Le nouveau bureau prend place.*)

M^{me} Thérèse Humair, nouvelle présidente du Grand Conseil, prononce le discours suivant :

Mesdames et Messieurs les députés,
Monsieur le président du Conseil d'Etat,
Madame et Messieurs les conseillers d'Etat,
Mesdames, Messieurs,

Par l'élection tacite qui vient de se dérouler, vous m'avez désignée présidente du Grand Conseil de la République et du Canton de Neuchâtel pour une année. Par la même occasion, vous avez élu les membres du

Discours présidentiels (suite)

bureau. En leur nom et au mien, je vous remercie sincèrement de la très grande confiance que vous nous témoignez.

Je tiens à partager publiquement l'honneur que vous me faites aujourd'hui avec ma famille, notamment avec mon mari qui m'a toujours soutenue dans cette aventure politique, avec mes enfants et leurs amis, mais également avec ma maman qui, malgré son grand âge, assiste à ce moment mémorable et important dans ma vie.

Ma gratitude s'adresse également à mon parti qui, depuis mes débuts, m'a accordé sa pleine confiance. J'aimerais citer en particulier mon collègue et ami Jacques Béguin qui, pour des raisons professionnelles, a renoncé à la présidence, tout en m'encourageant à relever ce grand défi à sa place. Avec votre aide, Mesdames et Messieurs, j'essaierai de remplir ce rôle exigeant au plus près de ma conscience.

J'aimerais aussi reporter l'honneur sur ma commune de Fleurier, commune qui nous a accueillis, ma famille et moi-même, en 1972 et dont je suis infiniment fière aujourd'hui. Vous aurez l'occasion ce soir d'en apprendre un peu plus et aussi de comprendre les raisons d'un tel attachement réciproque.

Appelée à succéder à Michèle Berger-Wildhaber, à une présidente dont la compétence et les qualités se sont manifestées par la manière claire, rapide et aimable, tout à la fois, avec laquelle elle a su diriger vos délibérations, je ne pourrai mieux faire que de chercher à suivre ses traces, tout en apportant une touche personnelle, comme Michèle a su le faire.

Chère Michèle,

Tu as été une présidente formidable, efficace, jolie, souriante et présente. Tu as été une ambassadrice qui a merveilleusement su représenter les autorités de notre canton auprès de nombreuses associations, entreprises et entités, qui ont fait appel à toi, à l'intérieur et même à l'extérieur de nos frontières cantonales.

Tu t'es acquittée de ta fonction avec toute la dignité et tout le respect dus à cette tâche.

Tout au long de cette année, j'ai admiré ta persévérance et aussi un peu ta ténacité, je pense notamment à ta requête en faveur des partis politiques que tu as déposée le premier jour de ta présidence déjà, proposition que tu n'as plus lâchée depuis. Mais tu as aussi su affronter avec sang-froid et avec le sourire les situations exceptionnelles, telles que les extra-muros du Grand Conseil à la Vue-des-Alpes, où chacun se souvient du froid de canard, mais aussi à Couvet et à La Chaux-de-Fonds, où une configuration différente des salles n'a pas franchement facilité ton travail.

Tu t'es également révélée excellente professeur en me laissant une marge de manœuvre suffisante pour me permettre de m'initier pleinement à la préparation et au traitement des affaires du Grand Conseil.

Discours présidentiels (suite)

Merci Michèle, pour tout cela... mais aussi d'avoir été mon amie et de le rester.

Au nom du peuple neuchâtelois, il me revient l'honneur de te remettre la médaille du mérite que décerne la République et Canton de Neuchâtel aux citoyens, mais aussi aux citoyennes, qui se sont particulièrement engagés, et toi, tu en fais partie. (*Applaudissements.*)

A titre personnel, je te remets un ouvrage d'Eric-André Klauser, intitulé « Tourisme, Sports et Loisirs neuchâtelois à la belle époque ».

Ta liberté retrouvée, tu seras très certainement séduite, comme je l'étais moi-même, par les textes, anecdotes et illustrations nostalgiques de notre canton.

L'auteur étant parmi nous aujourd'hui, je pense et je suis à peu près sûre qu'il sera probablement d'accord d'apporter une dédicace personnelle. (*Applaudissements.*)

Au cours de l'année de ma présidence, nous allons entrer ensemble dans une période transitoire, période de préparation au troisième millénaire. Tous les chiffres seront échangés. C'est donc l'année du Bug, c'est aussi l'année de l'espoir et un peu l'année des rétrospectives.

Je n'ai pas pu résister, compte tenu de la particularité de l'année 2000, de revivre avec vous, juste pendant quelques petites minutes, le passé. Grâce au service du Grand Conseil, et je profite pour remercier M^{me} Janelise Kuffer et son équipe extrêmement efficace, et grâce à mon ami historien, j'ai pu retrouver les traces de M. Georges Courvoisier, devenu président fort honorable du Grand Conseil neuchâtelois, le lundi 15 mai 1899.

Il était libéral, ce qui ne gêne rien. Ce fut la deuxième fois, depuis que la loi du 28 octobre 1891 avait fait du Grand Conseil l'image fidèle de la volonté du peuple, que, pour présider les travaux du Grand Conseil, on fit appel aux libéraux. Rappelons tout de même que, parallèlement, en octobre 1898, M. Louis-Edouard Droz, en qualité de conseiller d'Etat libéral, a déjà contribué à troubler quelque peu les cartes des radicaux.

Mais pour revenir à M. Georges Courvoisier, peu d'hommes ont tenu une place plus grande dans la vie juridique du pays. Après de solides études à Heidelberg, M. Georges Courvoisier venait occuper, en 1873, la chaire de droit romain à l'Académie de Neuchâtel. Pendant trente ans, il enseigna, avec une clarté remarquable, cette discipline en apparence aride, mais dont il excellait à tirer les leçons qu'elle peut donner encore aux juristes du XX^e siècle.

Esprit droit, caractère sûr et d'un abord plutôt grave, M. Georges Courvoisier n'en goûtait pas moins, à ses heures, l'innocente plaisanterie. Neuchâtelois de vieille roche, attaché à son Val-de-Travers par les liens de ses ancêtres où il allait volontiers en vacances taquiner les truites de l'Areuse, il laissera dans tous les milieux le souvenir d'un jugement clair et d'un cœur bienveillant.

Discours présidentiels (suite)

Les députés de l'époque, exclusivement masculins bien sûr, étaient moins bavards que nous, puisque l'ordre du jour du 15 mai 1899, ainsi que les délibérations remplissaient à peine 24 petites pages, contre grosso modo 200 pages bourrées de nos jours. Ce qui m'amène tout de même à dire que notre zèle, ensemble avec nos ordinateurs, photocopieuses et autres inventions merveilleuses par ailleurs, nous amène tout de même à produire un peu trop. Il est peu probable que nos arrière-petits-enfants reliront nos délibérations tant la masse que nous produisons est décourageante.

Justement, l'un des décrets traités le 15 mai 1899 se référa aussi à un problème que l'on peut considérer comme bureaucratique, je cite :

« Ainsi que cela s'est déjà produit à plusieurs reprises, les enregistrements des manuels et protocoles du Conseil d'Etat sont en retard depuis deux ans et un seul des deux doubles a pu être tenu à jour. Pour les compléter jusqu'au 1^{er} janvier 1899, il reste plus de 2400 pages à copier et ce travail considérable ne peut être fait qu'en dehors des heures de bureau, suivant le mode employé depuis de longues années. Il y a donc lieu d'admettre que c'est pour la dernière fois que le Conseil d'Etat est appelé à demander au Grand Conseil un crédit semblable. »

Pour la petite histoire, le décret portait sur un montant de 730 francs et fut accepté.

Rappelons brièvement que le budget cantonal pour l'année 1899 fut de 3,7 millions de francs et que le salaire mensuel d'une famille moyenne avec deux enfants, dont le père travaillait dans la métallurgie, était d'environ 160 francs, dont il y avait lieu de déduire le loyer 31 francs, les impôts 27 francs, les produits alimentaires 87 francs, les cotisations et assurances 9 fr. 30 environ et j'en passe... Les revenus des familles devaient souvent être complétés par la sous-location de chambres ou par le produit du jardin potager.

Pour les amoureux des chiffres, je vous laisse apprécier les multiples que l'on doit appliquer afin de comparer ces données à celles de notre temps, exercice qui vous fera découvrir des résultats étonnants.

Après ce bref retour dans le passé, revenons à nos moutons, ils seront nombreux. Au mois de juin déjà, vos passions vont se déchaîner face à un rapport relatif à l'introduction d'une redevance pour le traitement des eaux usées et des déchets. Le barème de référence, le désenchevêtrement des tâches et la péréquation financière, prévus de vous être présentés au courant de cette année, ne vous laisseront très certainement pas indifférents, de même que les différentes mesures destinées à l'assainissement de nos finances.

C'est uniquement par une approche mesurée, sereine et responsable que nous trouverons tous ensemble les solutions qui s'imposent, dans le respect de l'être humain qui se cache derrière chaque dossier.

Discours présidentiels (fin)

Nous avons la tâche exigeante de redonner de l'espoir et de tracer des vraies perspectives d'avenir à nos jeunes.

Et je terminerai avec les mots de M. Georges Courvoisier :

«Je veux maintenant me borner à vous prier d'aborder immédiatement votre ordre du jour, suffisamment chargé. Je le fais avec l'espoir et la conviction que, dans l'avenir plus encore que dans le passé, il vous sera possible de rechercher et de trouver ce terrain d'entente, terrain solide sur lequel il nous a été donné déjà de pouvoir créer ensemble des choses utiles et qui seul peut donner à nos travaux et à nos décisions une valeur et une autorité que nous cherchions vainement à leur donner autrement. »

Merci de votre attention.

(Applaudissements.)

COMMUNICATION DE LA PRÉSIDENTE

Cet après-midi, n'ayant que peu de temps à disposition, nous vous rappelons que nous allons interrompre nos travaux à 16 heures, au plus tard 16 h 15.

Nous allons commencer cette séance par les élections judiciaires complémentaires pendant lesquelles nous traiterons les rapports oraux des commissions. Nous prendrons par la suite le rapport 99.017 concernant les grâces, et nous allons nous prononcer sur l'urgence – mais sur l'urgence uniquement – des motions 98.120 et 98.138, motions qui ont été regroupées.

Selon l'heure et selon le déroulement des élections, nous intercalerons encore le rapport 99.018, transports publics.

ÉLECTIONS JUDICIAIRES COMPLÉMENTAIRES

La présidente : – A la suite de l'adoption par le Grand Conseil de dispositions de procédures pénales relatives à la lutte contre la criminalité économique visant à renforcer le domaine de l'instruction, il est créé un poste de juge d'instruction et un poste de juge d'instruction spécialisé dans la lutte contre la criminalité économique.

Tous les groupes ayant reçu les dossiers des candidats, nous ne donnons pas lecture des lettres de candidature.

Nous vous rappelons que, conformément à l'article 119 de la loi d'organisation du Grand Conseil, ces élections ont lieu au scrutin secret, à la majorité absolue des bulletins délivrés aux deux premiers tours, puis à la majorité relative aux troisième et quatrième tours.

Elections judiciaires complémentaires (suite)

Election d'un(e) juge d'instruction spécialisé(e) dans la lutte contre la criminalité économique

La présidente: – Nous avons reçu six candidatures au poste de juge d'instruction spécialisé(e) dans la lutte contre la criminalité économique. Il s'agit, dans l'ordre de réception, des candidatures de M. Gérard Mure-Dubois, M^{me} Delphine Tuetey, MM. Ross Ghasem Shakori, Nicolas Feuz, Yann Decnaeck et Frédéric Büchler.

Nous prions les scrutateurs de bien vouloir distribuer les bulletins de vote.

On passe à l'élection.

Premier tour de scrutin :

Bulletins délivrés: 113

Majorité absolue: 57

Bulletins blancs: 0

Bulletins nuls: 0

Obtiennent des voix :

M. Yann Decnaeck: 56

M. Frédéric Büchler: 29

M^{me} Delphine Tuetey: 28

Deuxième tour de scrutin :

Bulletins délivrés: 108

Majorité absolue: 55

Bulletins blancs: 0

Bulletins nuls: 0

Est élu :

M. Yann Decnaeck, par 66 voix.

Obtiennent des voix :

M. Frédéric Büchler: 29

M^{me} Delphine Tuetey: 13

Election d'un(e) juge d'instruction

La présidente: – Nous avons reçu quatre candidatures au poste de juge d'instruction desquelles il faudra enlever la candidature de M. Yann Decnaeck qui a déjà été élu tout à l'heure. Nous avons encore trois candidatures au poste de juge d'instruction. Il s'agit, dans l'ordre de

Elections judiciaires complémentaires (fin)

réception, des candidatures de M. Jean-Daniel Thomas, M^{me} Monica Leita et M. Nicolas Feuz.

Nous vous informons que M. Jean-Daniel Thomas a retiré sa candidature par lettre du 28 avril 1999, ce qui vous laisse encore deux candidats, M^{me} Monica Leita et M. Nicolas Feuz.

Nous prions les scrutateurs de bien vouloir distribuer les bulletins de vote.

On passe à l'élection.

Premier tour de scrutin :

Bulletins délivrés: 106

Majorité absolue: 54

Bulletins blancs: 0

Bulletins nuls: 0

Est élu :

M. Nicolas Feuz, par 81 voix.

Obtient des voix :

M^{me} Monica Leita : 24

RAPPORTS DE COMMISSIONS**Rapport oral de la commission législative concernant les objets soumis à son examen**

M. *Walter Willener*, président de la commission: – La commission législative a poursuivi ses travaux de manière intensive. Elle a terminé l'examen du décret portant initiative du canton de Neuchâtel en vue d'une modification de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal). Le rapport en question sera donc à l'ordre du jour de cette session.

Elle a également terminé l'examen du projet de loi Willy Haag 98.116, du 23 mars 1998, portant révision de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC) (traitement des questions). Elle a terminé cet examen en proposant au Grand Conseil de porter la durée du traitement des questions à 1 heure.

Elle a terminé l'examen, sans toutefois adopter les rapports y relatifs, d'un certain nombre de projets, en particulier les projets de loi 96.125, 96.127 et 98.129 des groupes radical, libéral-PPN et socialiste concernant la modification de la loi sur les droits politiques (nombre d'élus dans les Conseils généraux). Elle propose une solution qui permettra aux communes de réduire le nombre de conseillers généraux de l'ordre de 25% au maximum avec un certain nombre de clauses.

Rapports de commissions (suite)

Elle a également terminé l'examen du projet de loi Serge Vuilleumier 98.167, du 18 novembre 1998, portant révision de la loi sur la police du commerce avec un assouplissement en ce qui concerne les expositions commerciales. Ce rapport-là n'est pas encore établi.

Elle a également examiné le projet de loi Pierre Bonhôte 97.124, du 26 mars 1997, portant révision de la loi sur les droits politiques, projet qui portait sur deux points, à savoir la publication des comptes des partis politiques et la publication des liens d'intérêts des candidats et des élus au Conseil d'Etat et au Grand Conseil. Elle a différé l'examen de la partie concernant le financement des partis pour le lier avec le projet de loi du bureau du Grand Conseil 99.102, du 1^{er} février 1999, portant modification de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC) (financement des partis). En ce qui concerne la publication des liens d'intérêts, elle propose une solution qui est celle qui est retenue par une majorité de cantons en Suisse, à savoir sous forme d'un registre.

En ce qui concerne le projet de loi des députés membres de la commission cantonale de l'énergie 97.149, du 19 novembre 1997, portant révision de la loi sur l'énergie, l'examen de ce projet a été différé dans la mesure où ce qui est demandé par les députés membres de la commission cantonale de l'énergie est inclus dans le projet de nouvelle loi cantonale sur l'énergie en consultation. S'il s'avérait que les dispositions étaient retirées après la consultation, la commission reviendrait avec ce dossier.

Enfin, la commission a commencé d'examiner le projet de loi Gilles Pavillon 98.159, du 29 septembre 1998, portant révision de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC) (commission de gestion et des finances). Elle n'a pas terminé cet examen. Elle a accepté l'urgence en ce qui concerne le projet de loi du bureau du Grand Conseil 99.114, du 22 mars 1999, portant révision de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC) (création d'une commission des affaires extérieures). Ces deux points, le projet de loi Gilles Pavillon 98.159 et le projet de loi du bureau du Grand Conseil 99.114, seront repris dès le mois de juin 1999.

Rapport oral de la commission « Fiscalité »

M. *Pierre Meystre*, président de la commission: – Le dernier rapport oral de la commission fiscalité vous avait été présenté lors de la séance du budget au mois de novembre dernier. Depuis lors, la commission n'a siégé qu'à une seule reprise, soit le 10 décembre 1998, au Château. A son ordre du jour, figuraient trois points, dont un seul a été traité complètement, soit l'examen de la pétition de M^{me} Nathalie Dubey relative à son obligation de payer des impôts alors qu'elle ne dispose d'aucun revenu. Cette même pétition nous avait été transmise par la commission des pétitions et des grâces et, dans

Rapports de commissions (suite)

ces considérants, et suivant les recommandations du service des contributions et du service juridique de l'Etat, la commission a pu constater que la loi était appliquée et que dès lors il n'y avait pas nécessité d'entrer en matière dans la mesure où nous n'entendions pas modifier la loi pour résoudre un cas particulier.

La commission a relevé la possibilité, pour M^{me} Nathalie Dubey, de demander une remise d'impôts, demande qui ne touche pas directement notre commission.

Notre commission a donc renvoyé ce point à la commission des pétitions et des grâces avec nos conclusions. Ceci sera vraisemblablement repris par le président de la commission des pétitions et des grâces.

La commission fiscalité a encore et toujours en suspens l'invitation faite au groupe PopEcoSol de retirer son projet de loi 94.128, déposé en son temps par M. Frédéric Blaser, suite aux considérants du Département des finances et des affaires sociales à ce sujet; élément qui sera donc repris lors d'une de nos prochaines séances.

En ce qui concerne le projet de loi du groupe libéral-PPN 98.109, du 2 février 1998, portant modification de la loi sur les contributions directes, proposant une nouvelle manière de comptabiliser la valeur locative d'un contribuable, ce projet de loi sera repris également lors d'une prochaine séance à la lumière des conclusions du rapport de la commission de gestion et des finances élargie.

Notre commission aura enfin – nous croyons que c'est le gros morceau – l'occasion de se pencher sur la prochaine loi fiscale que notre parlement examinera en première lecture sauf erreur au mois de juin 1999. Ce projet de loi nous sera vraisemblablement renvoyé.

Voilà, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, les quelques commentaires que nous pouvions apporter au sujet des travaux de notre commission.

Rapport oral de la commission « Loi sur les communes »

M. *Georges Jeanbourquin*, président de la commission: – Depuis la date du dernier rapport oral, la commission «Loi sur les communes» ne s'est plus réunie. Avant de statuer définitivement sur le maintien de la commission, nous attendons de savoir si les propositions du Conseil d'Etat relatives à la planification financière 1999-2002 toucheront finalement l'organisation des communes et si le Conseil d'Etat entend soumettre finalement le rapport relatif aux deux interventions parlementaires encore non classées, le postulat Daniel Vogel 92.119, du 22 juin 1992, «Révision de la loi sur les communes», et la motion Bernard Soguel 91.109, du 25 mars 1991, « Pouvoir régional », à la commission.

Rapports de commissions (fin)

Rapport oral de la commission « Constitution cantonale »

M. *Jean Studer*, président de la commission: – Lors de notre dernier rapport, nous vous informions que l'avant-projet que la commission avait présenté fin juin 1998 était en voie de consultation, consultation qui a pris fin au 31 décembre de l'année passée. Cette consultation a suscité près de 160 prises de position, 158 exactement, dont 43 spontanées soit d'associations, 8 associations non consultés officiellement se sont manifestées, 8 associations auxquelles sont venus se joindre 35 citoyennes et citoyens du canton qui ont estimé judicieux de nous communiquer leur avis sur l'avant-projet.

Au début de cette année, la commission s'est attelée à dépouiller l'ensemble de ces réponses et lorsque nous disons que la commission s'est attelée, nous attribuons un mérite qui ne nous revient aucunement, mais qui revient à une personne qui a été engagée à cette fin, une jeune licenciée en droit qui terminait ses études à ce moment-là et qui a pu mettre ses compétences et son dévouement pour procéder à un important travail de dépouillement qui remplit tout un classeur, un classeur que la commission a examiné dans une première séance le 19 avril 1999, date de bon augure puisque c'était le lendemain de l'acceptation de la nouvelle Constitution fédérale, première séance consacrée donc à l'examen des réponses de la consultation aux premières dispositions.

La commission espère toujours pouvoir tenir son planning, à savoir présenter au Grand Conseil son projet définitif dans le courant du second semestre 1999.

Rapport oral de la commission « Transports publics »

M^{me} *Heidi Deneys*, présidente de la commission: – La commission « Transports publics » a été instituée, nous vous le rappelons, lors de notre dernière session du mois de mars. Elle a donc pu tenir une seule séance jusqu'à maintenant. Cette séance a été consacrée à définir nos objectifs, à organiser le travail, à fixer un certain nombre d'auditions. Nous entamerons l'examen de détail de la conception directrice des transports lors de notre deuxième séance fixée à vendredi après-midi de cette semaine.

Voilà à quoi nous en sommes pour l'instant.

TRANSPORTS PUBLICS

99.018

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de décret
concernant la recevabilité matérielle
de l'initiative populaire cantonale
« Pour que l'Onde reste Verte »

(Du 31 mars 1999)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

1. Au début du mois de juin 1998, l'Association transports et environnement (ATE) a annoncé à la chancellerie d'Etat le lancement d'une initiative législative populaire cantonale intitulée « Pour que l'Onde reste Verte » et rédigée comme suit :

Les électrices et les électeurs soussignés, en vertu de l'article 98 de la loi cantonale sur les droits politiques, demandent que la loi sur les transports publics, du 1^{er} octobre 1996, soit modifiée comme suit :

Art. 34 bis (Zones, réseau, tarifs) (nouveau)

¹ Le découpage en zones tarifaires pour abonnements est celui arrêté lors de l'introduction de la communauté tarifaire, le 1^{er} mars 1991, sous réserve des modifications suivantes :

- les anciennes zones 32 et 34 sont groupées pour ne former qu'une nouvelle zone ;*
- la zone 41 entoure la zone 40 et s'étend aux communes de Renan, Sonvilier et Saint-Imier ;*
- la zone 41 est également réservée pour une éventuelle extension de la communauté tarifaire en direction du canton du Jura ;*
- la zone 41 est étendue à la localité des Hauts-Geneveys de telle sorte que celle-ci soit située sur la limite des zones 21 et 41.*

L'extension de la communauté tarifaire à des régions voisines du canton demeure réservée.

² Le rayon de validité minimum de l'abonnement comprend deux zones.

³ Lorsqu'une nouvelle ligne de transports publics est créée, le découpage en zones tarifaires peut, au besoin, être modifié localement.

Transports publics

⁴ *Lorsqu'une communauté tarifaire intégrale, étendue à l'ensemble des titres de transport, est introduite, le découpage en zones tarifaires pour les billets isolés et les cartes multiconces peut être différent du découpages en zones tarifaires pour abonnements.*

Art. 36 (Répartition des coûts)

³ *(nouveau) La part de l'Etat correspond au minimum au montant prévu pour l'année 1992 dans la convention instituant la communauté tarifaire, signée au nom du Conseil d'Etat le 6 février 1991.*

⁴ *(nouveau) La part de l'Etat est adaptée périodiquement en tenant notamment compte de l'introduction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), de l'évolution du taux de celle-ci et des modifications générales des tarifs des entreprises de transport participant au trafic direct suisse.*

⁵ *(nouveau) La modification de la part de l'Etat découlant de l'acceptation de l'initiative « Pour que l'Onde reste Verte » est reportée sur le prix des abonnements.*

Art. 36 bis (Organe de coordination) (nouveau)

¹ *La communauté tarifaire se dote d'un organe de coordination qui exerce ses compétences dans les domaines fixés par la convention qui lie l'Etat et les entreprises concernées.*

² *Au sein de cet organe, l'Etat délègue cinq personnes en veillant à une représentation équilibrée des régions et des éventuels groupements constitués de clients des transports publics.*

Le lancement de l'initiative a été publié dans la *Feuille officielle* du 5 juin 1998, et les listes de signatures ont été déposées à la chancellerie d'Etat le 30 novembre 1998. Le nombre de signatures valables a été arrêté à 7321. Ce résultat a été publié dans la *Feuille officielle* du 15 janvier 1999. Il n'a fait l'objet d'aucune réclamation.

2. L'initiative populaire cantonale « Pour que l'Onde reste Verte » a recueilli, dans le délai de six mois prévu à l'article 105 de la loi sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984, le nombre de signatures exigées par l'article 38 de la Constitution cantonale. Il appartient dès lors au Grand Conseil, selon l'article 107, alinéa 3, LDP, de se prononcer sur sa recevabilité matérielle en examinant :

- si elle respecte les principes de l'unité de la forme et de la matière ;
- si elle est conforme aux normes supérieures du droit international, fédéral, intercantonal et cantonal ;
- si elle est matériellement exécutable ;
- si elle n'est pas contraire au principe de la bonne foi.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

2.1. Unité de la forme et de la matière

L'initiative revêt la forme d'un projet rédigé de toutes pièces. Elle tend à compléter la réglementation prévue par la loi sur les transports publics (LTP), du 1^{er} octobre 1996, en matière de communauté tarifaire, et propose l'introduction de deux nouveaux articles – l'article 34 bis (Zones, réseau, tarifs) et l'article 36 bis (Organe de coordination) – ainsi que l'adjonction de trois nouveaux alinéas à l'article 36 (Répartition des coûts). Elle respecte ainsi le principe de l'unité de la forme et celui de l'unité de la matière.

2.2. Conformité au droit supérieur

Cette condition est également remplie. L'initiative nous paraît en effet conforme à l'ordre juridique en vigueur. Les dispositions qu'elle propose s'inscrivent dans un domaine qui ressortit au droit cantonal, et elles n'apparaissent pas incompatibles avec des normes de rang supérieur qui les rendraient sans objet. Elles répondent notamment aux exigences du droit constitutionnel, et ne violent aucun engagement valablement souscrit par la Confédération ou le canton.

2.3. Exécutabilité

L'exécution de l'initiative ne semble pas devoir se heurter à des obstacles matériels insurmontables. Sans doute, la réglementation proposée fait-elle référence au « découpage en zones tarifaires pour abonnements... arrêté lors de l'introduction de la communauté tarifaire, le 1^{er} mars 1991 » (art. 34 bis, al. 1), en y apportant de surcroît certaines modifications, ce qui n'est pas optimal au niveau de la technique législative, et qui nous paraît de nature à générer quelques difficultés d'application. Mais l'initiative n'est pas inexécutable pour autant.

2.4. Principe de la bonne foi

L'initiative n'est pas contraire à ce principe. Elle n'apparaît nullement comme un abus des institutions démocratiques.

3. En conclusion, nous vous proposons d'admettre la recevabilité matérielle de l'initiative populaire cantonale « Pour que l'Onde reste Verte », et vous demandons en conséquence de bien vouloir prendre en considération le présent rapport, puis adopter le projet de décret ci-après.

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

Neuchâtel, le 31 mars 1999

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président, *Le chancelier,*
F. MATTHEY J.-M. REBER

Décret
concernant la recevabilité matérielle
de l'initiative populaire cantonale
« Pour que l'Onde reste Verte »

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 31 mars 1999,
décède :

Article unique L'initiative populaire cantonale « Pour que l'Onde reste Verte » est déclarée recevable.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

La présidente, Les secrétaires,

Discussion générale

La présidente : – La parole n'est pas demandée. L'entrée en matière n'étant pas combattue, nous passons à la discussion en second débat.

Discussion en second débat

**Décret
concernant la recevabilité matérielle
de l'initiative populaire cantonale «Pour que l'Onde reste Verte »**

Titre et préambule. – Adoptés.

Article unique. – Adopté.

On passe au vote d'ensemble.

Le projet de décret est adopté par 100 voix sans opposition.

GRÂCES

99.017

**Rapport de la commission des pétitions et des grâces
au Grand Conseil**

à l'appui

**de quatre projets de décrets
concernant quatre demandes de grâce**

(Du 22 avril 1999)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

La commission a siégé le 22 avril 1999, en présence de M^{me} Monika Dusong, conseillère d'Etat, cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité, de M. Etienne Robert-Grandpierre, directeur du service de la justice, et de M. André Staehli, préposé à l'exécution des peines.

La commission a statué sur les quatre demandes de grâce qui lui étaient présentées. Elle a fait siennes les conclusions du Conseil d'Etat, par 9 voix et 1 abstention pour le cas 1, à l'unanimité des membres présents pour les cas 2 à 4.

La commission vous propose de souscrire aux conclusions de ses travaux.

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

Neuchâtel, le 22 avril 1999

Au nom de la commission :

<i>Le président,</i>	<i>La rapporteure,</i>
A. GERBER	M. BUBLOZ

Ce rapport, ainsi que celui du Conseil d'Etat, ont été envoyés en temps utile aux députés.

M^{me} Madeleine Bubloz occupe le siège du rapporteur.

Discussion générale

La présidente : – La parole n'étant pas demandée, nous allons procéder au vote de chacune des quatre demandes de grâce séparément.

On passe au vote.

La demande de grâce présentée par M. Vittorio Belmonte est rejetée par 93 voix sans opposition.

La demande de grâce présentée par M. Roland Petit est rejetée par 99 voix sans opposition.

La demande de grâce présentée par M. Mauro Del Nobile est rejetée par 98 voix sans opposition.

La demande de grâce présentée par M. Raymond Chaignat est rejetée par 97 voix sans opposition.

CLAUSE D'URGENCE

La présidente : – Nous allons maintenant nous prononcer sur l'urgence des motions Pierre Hainard 98.120, du 23 mars 1998, « Equité de l'impôt sur les personnes physiques », et du groupe socialiste 98.138, du 18 mai 1998, « Une fiscalité équitable pour les contribuables et les communes ». Ces deux motions ont été regroupées.

M. Pierre Hainard : – Il s'agit en fait de la motion « Equité de l'impôt sur les personnes physiques et nouvelle péréquation financière », vu l'amendement déposé le 24 mars 1998. L'urgence est demandée pour la simple raison que cette motion doit être intégrée dans les débats sur la planification financière de la commission de gestion et des finances. Ce serait un non-sens de discuter de cette motion après la séance du Grand Conseil de juin prochain, séance où il devra être pris position sur la planification financière et, en outre, sur les éléments de cette motion dont l'échelle fiscale commune est déjà intégrée dans le rapport sur les comptes, d'où la demande d'urgence.

M. Jean-Jacques Delémont : – Nous nous rallions tout à fait à l'argumentation, mais à titre exceptionnel, que vient de développer M. Pierre Hainard.

M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales : – Le Conseil d'Etat accepte la demande d'urgence qui est présentée pour les deux motions, dans la mesure où il est clair que ces deux

Clause d'urgence (fin)

motions traitent aussi bien de questions en relation avec le rapport sur la planification financière que vous recevrez en juin prochain que de questions relatives à la nouvelle loi sur les contributions directes dont le rapport vous sera remis non pas à la session de juin, mais à la session de septembre prochain et qui, vraisemblablement, sera examiné par la commission fiscalité. Il est donc effectivement logique de discuter de ces motions lors de cette session. Nous acceptons donc l'urgence.

La présidente: – L'urgence n'étant pas combattue, **l'urgence des motions Pierre Hainard 98.120, du 23 mars 1998, «Équité de l'impôt sur les personnes physiques», et du groupe socialiste 98.138, du 18 mai 1998, «Une fiscalité équitable pour les contribuables et les communes», est donc acceptée.**

Nous traiterons ces deux motions mercredi prochain.

INTERPELLATION

99.116

23 mars 1999

Interpellation Jacques-André Choffet

Va-t-on vers un regroupement généralisé des institutions ?

Les regroupements et restructurations ne sont de loin pas terminés dans le secteur de la santé que l'on parle déjà d'études concernant le bien-fondé du maintien des tribunaux de district, des offices des poursuites et des faillites et des registres fonciers.

Nous sommes inquiets et désirons interpellier le Conseil d'Etat pour savoir s'il envisage réellement le démantèlement et le regroupement des institutions et services mentionnés ci-devant.

Cosignataires: Ch. Häsler, F. Rutti, J. Béguin, B. Matthey et R. Graber.

M. Jacques-André Choffet: – Nous avons cru déceler, lors du dépôt de notre interpellation en mars dernier, une certaine irritation sur le visage de M^{me} la conseillère d'Etat. Nous pensons cependant que l'évocation d'une centralisation de plusieurs offices cantonaux est d'actualité et qu'elle fait partie des préoccupations du Conseil d'Etat. Du Conseil d'Etat et des députés puisque le développement de cette interpellation devait être repoussé à aujourd'hui, les socialistes indiquant la probable demande d'une discussion générale. Nous développerons cette interpellation en commençant par préciser que, si nous comprenons qu'il est nécessaire de veiller à une saine gestion des affaires cantonales, nous resterons attentifs et lutterons pour ne pas appauvrir telle ou telle région car, en fait, c'est bien de cela dont il s'agit lorsque l'on parle d'une centralisation des tribunaux de districts, des offices des poursuites et des faillites, des registres fonciers. A cette liste, nous pourrions également ajouter les bureaux des chefs de sections militaires.

Interpellation (suite)

Ces quelques remarques faites comme préambule n'ont rien de nouveau. Ce type de discours, vous l'entendez chaque jour ou presque, mais une fois encore, nous souhaiterions vous entendre dire que les régions que l'on qualifie de moins favorisées ne passent pas une nouvelle fois à la trappe. A notre connaissance, ces services, qui sont disséminés dans tous les districts de notre canton, n'ont pas démérité. Dans la nouvelle Constitution neuchâtoise, la notion de district a volontairement été maintenue. Nous pensons justement que de tels services y avaient bien leur place.

Quand vous parlez, Madame la conseillère d'Etat, de la restructuration des hôpitaux dans notre canton, vous évoquez justement leur coût, mais vous avez d'autres arguments. Vous souhaitez notamment que les chirurgiens se spécialisent dans certains secteurs. Vous dites que, plus un chirurgien opère d'appendicites, par exemple, meilleurs seront les résultats. Nous n'aimons pas entendre les mêmes discours en ce qui concerne les présidents de tribunaux. Certains d'entre eux deviendraient alors spécialistes du divorce ou juges pour les contrevenants à la loi sur la circulation routière. Pour les tribunaux de districts, il sied d'observer que sa décentralisation permet aux présidents de connaître les lieux auxquels font mention les litiges, ce qui permet d'éviter bon nombre de visions locales, et lorsque celles-ci ont lieu néanmoins, de déplacements fastidieux de tout le tribunal sur place. Il arrive aussi fréquemment que, juste avant de rendre son jugement, le juge passe sur place pour confirmer son idée première et ainsi rendre une justice en toute connaissance de cause et non seulement par l'intermédiaire des rapports de la police et des versions divergentes rapportées par les parties. De surcroît, le travail du juge recouvrant plusieurs autorités telles que l'autorité tutélaire, le tribunal de police, le tribunal correctionnel, le tribunal civil, le tribunal des prud'hommes et le tribunal matrimonial permet à celui-ci de connaître dans leur globalité la situation des personnes et éviter ainsi de rendre des décisions contradictoires ou inopportunes.

Un des principes fondamentaux de la Convention européenne des droits de l'homme relève de la publicité des débats qui est garante d'une saine justice. Du point de vue historique, une des garanties du justiciable est d'être jugé par ses pairs, ce qui à l'évidence ne serait plus le cas lorsqu'un tribunal se trouverait à une certaine distance du lieu de la commission du délit ou du lieu de domicile de la personne concernée. Le public qui lui, il est vrai, n'est pas très nombreux, ne ferait pas non plus les déplacements pour assister à certaines audiences du tribunal, mais toutes les personnes qui ne seraient plus contraintes de faire les déplacements, telles que les parties plaignantes en procédure pénale, seraient vraisemblablement de plus en plus absentes des audiences, et ce sans compter que l'obligation de témoigner deviendrait extrêmement contraignante lorsque le témoin ne pourrait plus s'absenter que quelques minutes de son lieu de travail, mais devrait prendre une demi-journée de congé pour témoigner dans les affaires relativement peu importantes, mais qui méritent néanmoins d'être jugées adéquatement. A ce dernier égard, il convient de préciser que les frais de justice seraient

Va-t-on vers un regroupement généralisé des institutions ?

augmentés d'autant puisque les taxes témoin sont fixées notamment en fonction de la distance entre le lieu de domicile du témoin et le lieu de tribunal.

De plus, et ce n'est pas à négliger, pour le service de la population, les avocats des districts éloignés du lieu du tribunal seraient bien moins présents dans leur étude ce qui, non seulement aurait pour conséquence d'augmenter de manière importante leurs frais et honoraires et, partant, pour l'Etat les montants d'assistance judiciaire alloués aux avocats d'office, mais surtout de restreindre la disponibilité à l'égard de la population. Enfin, au point de vue économique, il sied de relever qu'une centralisation des tribunaux entraînerait certainement une centralisation des études d'avocats, que les jurés assesseurs des autorités tutélaires tendraient à être choisis de manière préférentielle à proximité du tribunal centralisé et que les mandats confiés notamment de curatelle, de tutelle ou d'avocats d'office le seraient aussi par esprit pratique à une étude proche du tribunal. Le greffe, quant à lui, oriente de manière extrêmement régulière les justiciables dans leurs démarches, ce qui ne pourrait peut être plus être fait par un tribunal centralisé.

Enfin, les tribunaux travaillant manifestement tous au-dessus de leurs capacités, tant en locaux qu'en ressources humaines, dans la mesure où chaque président de tribunal se sent responsable du bon fonctionnement de celui-ci pour le district, il y aurait vraisemblablement une diminution de l'engagement des juges et du nombre d'heures effectuées pour rester à flot, ce qui nécessiterait de toute évidence un accroissement du nombre de ceux-ci et conséquemment des frais inhérents. Cette remarque est valable pour les autres services aussi.

Venons-en aux offices des poursuites et des faillites. Il convient de remarquer que, très régulièrement, les huissiers se trouvent sur le terrain dans leur circonscription pour effectuer sur place des saisies, des prises d'inventaires, des interrogatoires, et l'apposition de scellés. De surcroît, nous avons l'impression que la proximité de l'office des poursuites et des faillites permet vraisemblablement une diminution d'abus dans la mesure où une personne, soi-disant insolvable, travaillerait au noir ou percevrait d'autres sources de revenus, voire aurait une fortune, ce qui revient régulièrement dans une petite circonscription aux oreilles de l'administration, ce qui ne serait sans doute plus le cas lors d'une centralisation des offices des poursuites. Ainsi le suivi des dossiers de saisies, de faillites, la tenue d'assemblées de créanciers nécessitent le maintien d'un office décentralisé. Relevons également qu'en l'espace de dix ans, la relation entre les recettes des offices des poursuites et des faillites et la masse salariale s'est profondément modifiée puisque de légèrement déficitaire en 1989, elle a passé à largement positive à raison d'environ 9 millions de francs de recettes et à près de 4 millions de masse salariale pour 1998. Ces chiffres prouvent la santé financière de ces offices, mais pas forcément de la population qui doit y recourir.

Quant au registre foncier, il ne peut qu'être précisé que celui-ci contient un registre public qui doit pouvoir être consulté en tout temps par la population,

Interpellation (suite)

qui doit avoir accès aux plans et cela a une grande importance lors des mises à l'enquête au cours desquelles un grand nombre de personnes défilent audit registre pour vérifier quelles modifications, notamment de servitudes, auraient été apportées sur leur propriété. Par ailleurs, les notaires ont un lien très étroit avec le registre foncier avec lequel ils travaillent dans la mesure où les actes donnent lieu à des échanges, des corrections et des paiements d'émoluments.

Nous terminerons en évoquant un autre service, qui est aussi un service à une partie de la population, que nous n'avons pas mentionné dans notre interpellation, il s'agit des bureaux des chefs de sections militaires. Certes, ce service ne peut être que déficitaire puisque financièrement, à notre connaissance, il n'y a pas de perception de taxe. Chaque commune, à une ou deux exceptions, possède un chef de section. Dans les villes, c'est un employé à temps partiel et dans les villages, cette personne est rétribuée selon le nombre de citoyens qui ont un rapport avec l'armée. Les chefs de sections ouvrent souvent leurs bureaux le soir ou le week-end ou lorsqu'un citoyen se présente au guichet. Là aussi nous insistons sur le rôle important de proximité tout comme pour les autres services de l'Etat.

En conclusion, nous voulons affirmer que le souci d'une saine gestion des affaires cantonales est certes primordial. Et cet objectif à atteindre est tout à l'honneur de celles et de ceux qui se le sont fixé, mais sachons raison garder et cette course aux économies, pour autant que ce soient des économies, a une limite et, pour nous, cette limite serait franchie si nous centralisions à l'extrême, d'où notre interpellation. Nous attendons, avec intérêt, de connaître l'avis du Conseil d'Etat et vous remercions de votre attention.

M^{me} *Monika Dusong*, conseillère d'Etat, cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité : – L'interpellation de M. Jacques-André Choffet laisse le Conseil d'Etat, et non pas son porte-parole, quelque peu perplexe, voire déboussolé puisque nous aurions besoin d'une boussole pour nous retrouver dans la volonté du groupe libéral-PPN. Il nous semble, en effet, que l'interpellation se situe à l'opposé des propos tenus par les porte-parole du groupe lors de la planification financière au cours du débat que nous avons eu ensemble à la fin de l'année dernière ou lors de la dernière session sur la nouvelle gestion publique. Lors de ces deux débats, il nous semblait que le groupe libéral-PPN souhaitait que le Conseil d'Etat s'attelle à la difficile tâche de réformer les structures de l'administration de telle manière que les prestations puissent être servies à la population avec le meilleur rapport qualité-prix, et ceci afin de garantir à terme la qualité du service public.

Les réformes auxquelles vous faites allusion, Monsieur Jacques-André Choffet, ne sont pas une surprise. Dans le rapport, à l'appui de la planification financière 1999-2002, nous avons clairement dit au chapitre des objectifs relatifs aux tâches de l'Etat que les institutions judiciaires feront l'objet d'un examen de leurs structures visant à réduire le nombre des tribunaux.

Va-t-on vers un regroupement généralisé des institutions ?

Au chapitre des objectifs d'investissements, nous avons inscrit le déplacement du Tribunal du district de Neuchâtel. Au sujet des offices des poursuites et des faillites, nous avons dit qu'on voulait chercher des synergies avec d'autres services et examiner des regroupements afin de dégager des sources d'économies structurelles. Quant au registre foncier, nous avons dit que le regroupement de certains offices sera étudié. Notons au passage que ce regroupement, par exemple, conduira probablement à terme à des économies annuelles de 400.000 francs tout en améliorant la qualité des prestations et cette mesure fait partie de la planification financière sur laquelle vous vous pencherez au mois de juin. Tout est dit et nous avons comme habitude de dire ce que l'on fait et de faire ce que l'on dit.

Nous étudions donc effectivement certains regroupements mais, avant toute chose, nous aimerions dire au nom du Conseil d'Etat qu'il ne s'agit en aucune manière d'un démantèlement. Le démantèlement s'entend comme la suppression ou la diminution de prestations. L'objectif visé est de dégager des économies afin de mieux faire face à nos missions qui sont en constante expansion. Par ailleurs nous visons une amélioration de la qualité des services et des prestations en créant de réels centres de compétence, et vous avez raison de faire un certain parallèle avec la planification sanitaire parce qu'il est vrai que, là encore, des centres de compétences s'accompagnent d'un certain professionnalisme, d'une certaine spécialisation sans pour autant aller à l'extrême. Il y a dans la vie autre chose que du noir et du blanc, il y a toutes sortes de gris, toutes sortes de combinaisons que nous pouvons nous imaginer. Les différents services dont il est question sont présents aux chefs-lieux de chaque district. Pour l'instant, dans la constitution, le but de district n'a pas été évincée. La commission a clairement dit que leur but de district était, avant toute chose, une question de circonscription électorale. Mais nous pourrions revenir sur ce sujet.

Nous avons ainsi disséminé des petites entités satellisées, de tailles différentes, ayant rigoureusement les mêmes compétences. Est-il judicieux de continuer à travailler à trois dans un bureau de district avec toutes les difficultés que l'on rencontre pour assurer ne serait-ce que la permanence? Nous ne parlons même pas de congé maternité! N'est-il pas préférable de regrouper les effectifs de ce bureau avec celui d'autres bureaux d'un district voisin? Vous nous avez donné beaucoup d'arguments contre une centralisation et nous vous en remercions parce que tous ces arguments doivent entrer bien sûr dans notre étude, dans notre réflexion, mais en même temps, nous aimerions vous dire que la réflexion est nécessaire et nous ne pourrions pas en faire l'économie. Aujourd'hui, vous semblez nous demander d'arrêter nos études, d'arrêter de réfléchir à l'organisation plus efficace des tâches de l'Etat parce que, et cela est vrai, certaines personnes pourraient faire les frais d'une concentration. Or, il faut choisir: ou l'on cherche à regrouper des services pour faire des économies et réaliser une efficacité accrue, ou l'on maintient la structure actuelle, même si elle n'est plus adéquate ou performante, pour ne pas toucher aux acquis. Nous pensons que la

Interpellation (fin)

société évolue, que les tâches de l'Etat évoluent et que, pour faire face à celles-ci, nous devons pouvoir nous adapter. Nous pensons qu'il est de notre devoir de proposer au Grand Conseil des modifications de nos structures si cela nous permet de réaliser des économies tout en garantissant un bon niveau de prestations. Après, c'est au Grand Conseil de nous dire s'il préfère assumer des coûts plus élevés, pour une question de politique régionale, ou s'il pense que la planification financière est autre chose qu'une volonté déclamatoire. Il y a toujours de bonnes raisons qui plaident pour une solution ou pour une autre, laissez-nous le loisir de les évaluer, de les étudier.

En revanche le Conseil d'Etat a affirmé, à maintes reprises, son souci de veiller à l'équilibre régional. Il agit de manière volontariste dans ce sens à travers sa politique de la promotion économique et vous le savez ! Et notamment dans le Val-de-Travers. Revitaliser une région, voyez-vous, lui apporter des forces vives, nous paraît en effet une meilleure réponse que le maintien à tout prix de structures qui ne répondent plus aux exigences d'efficacité et de qualité. Ainsi, nous souhaitons pouvoir poursuivre nos réflexions dans ce sens et attendons avec intérêt la prise de position du Grand Conseil lors du débat de la planification financière au mois de juin, prise de position bis, dirons-nous, puisque nous avons déjà eu un premier débat au mois de novembre, parce qu'il nous importe aussi de ne pas gaspiller notre énergie dans des études. Au cas où le Grand Conseil nous dirait très clairement d'arrêter toutes les réflexions, et finalement de nous contenter du statu quo, nous dégagerions nos énergies pour autre chose. Ne craignez pas que nous soyons tout à coup désœuvrée !

En conclusion, nous espérons que l'interpellateur puisse nous suivre dans notre raisonnement et partage avec nous la volonté de ne pas figer des structures, de ne pas figer l'Etat. L'Etat est quelque chose de vivant et nous aimerions rester ce corps vivant, qui s'adapte, pour voir évoluer ces structures et pour mieux répondre à l'attente de la population.

Nous aimerions pour terminer dire un mot sur la proximité, car ce sujet est également très présent dans le dossier de la planification sanitaire. Dans un canton de la taille du nôtre, nous prenons environ une demi-heure pour le parcours d'un bout à l'autre. C'est un petit canton. Nous croyons qu'aujourd'hui, invoquer la proximité afin de pas déplacer quelques personnes n'est plus un argument.

Nous tenons compte de votre remarque, nous allons intégrer ces arguments dans nos réflexions, nous allons vous faire des propositions concrètes, ce sera ensuite au Grand Conseil de trancher et de nous dire si nous devons aller dans ce sens ou non.

La présidente : – Merci à M^{me} la cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité. L'interpellateur est-il satisfait ?

M. Jacques-André Choffet : – Un petit oui.

MOTION**98.113**

4 février 1998

Motion Frédéric Cuche**Quelle biodiversité dans le canton de Neuchâtel ?**

La biodiversité est un héritage de l'évolution, elle résulte à la fois de l'histoire, des milieux et des conditions climatiques et écologiques qui prévalent localement. C'est la connaissance du passé et du futur de la diversité du vivant qui est en cause.

Sur le plan éthique, la conservation de la biodiversité fait référence à notre responsabilité de transmettre un héritage reçu aux générations futures.

La convention sur la biodiversité reconnaît la totale souveraineté des Etats sur leurs ressources biologiques. C'est donc à l'Etat de gérer ce patrimoine naturel.

Nous demandons au Conseil d'Etat:

- de nous présenter une analyse de l'état de la biodiversité sur notre territoire cantonal;*
- de déterminer quelles mesures sont ou devraient être prises pour assurer sa pérennité.*

Cosignataires: B. Bois, P. Erard, M. Guillaume-Gentil-Henry, C. Mermet, H. U. Weber, L. Vaucher, F. Berthoud, A. Laurent, Ph. Loup, J.-B. Wälti, F. Gertsch, M. Perroset, S. Vuilleumier, P. Bonhôte, P. Hainard, B. Soguel, D. Cottier, M.-A. Crelier-Lecoultré, R. Jeanneret, M. Boss, M. Donati, O. Duvoisin, M. Giovannini, M. Voelin, L. Debrot, M. Blum, R. Wüst, J. de Montmollin, H. Scheurer, E. Augsburg, S. Perrinjaquet, J. Walder, L. Rollier, F. Blaser et C. Stähli-Wolf.

M. Frédéric Cuche: – La motion qui vous est proposée prend en compte la notion d'héritage naturel. Celui-ci résulte à la fois de l'histoire des milieux, du climat, et de l'évolution de la vie. C'est donc un héritage naturel historique, un héritage naturel écologique, un héritage naturel économique.

La volonté de conserver la biodiversité fait appel à notre éthique, domaine qui recouvre certainement beaucoup de subjectivité. Pour analyser la valeur de la biodiversité, il nous semble important d'apporter des éléments clairs. Il s'agit de mesurer, par analyses et inventaires, la présence des espèces, soit l'état de la diversité d'espèces représentatives. On peut d'abord réunir les inventaires établis récemment et les compléter de manière à posséder un état actuel de la biodiversité de notre canton. L'Etat pourrait, par ses services concernés et avec la collaboration d'autres organismes qui travaillent dans ces domaines, coordonner l'ensemble.

Motion (suite)

Certains cantons ont lancé de tels projets, notamment le canton d'Argovie. Posséder un état de la biodiversité du canton de Neuchâtel en l'an 2000, c'est se doter d'un instrument de mesures, d'un moyen pour évaluer les évolutions ultérieures en 2020, 2050, 2100, c'est-à-dire se donner une référence pour les générations futures.

Mesdames et Messieurs, pour vous rendre attentifs à ce problème, permettez-nous d'évoquer un article paru dans la presse suisse au mois d'octobre 1998, dans *Le Temps*, édition du mardi 20 octobre 1998, qui fait état d'un rapport de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), nous citons:

Paradoxe: après avoir étudié la situation de l'environnement en Suisse, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) conclut en substance: «Voilà un pays qui applique avec zèle les conventions internationales, qui respecte ses propres critères, même lorsqu'ils sont flous, et pourtant, la diversité animale et végétale de ses espaces naturels y est plus menacée que dans bien d'autres nations.» Le rapport présente des eaux suisses plutôt claires – toutes les rivières suisses ne sont pas dans l'état du Seyon –, un air suisse presque propre, pourtant la concentration d'ozone reste trop élevée et celle de dioxyde d'azote est parfois dépassée. Les déchets suisses y sont globalement bien gérés, les résultats sont honorables, mais la nature reste malade.

La Suisse figure ainsi au bas des classements concernant les mammifères, les oiseaux, les poissons ou les plantes vasculaires menacées. Pire, ces taux sont en augmentation, car la destruction de biotopes se poursuit en raison de l'urbanisation et de la modernisation de l'agriculture. La destruction trouve aussi ses causes dans l'extension des réseaux de transport et du tourisme. En outre, le rapport souligne la petite taille des zones protégées, ainsi que l'absence d'objectifs chiffrés en matière de protection de la nature et de la biodiversité.

Mesdames et Messieurs, si ces éléments du rapport de l'OCDE peuvent nous sembler sévères, on peut admettre qu'ils sont réalistes. La directrice de l'environnement de l'OCDE précise encore que ce sont des résultats qui comptent, et non pas les intentions qui ont été analysés dans le cas présent. Est-ce une allusion à notre législation qui, globalement, est bonne? Les lois et règlements sont en général bien adaptés, mais il y a parfois un monde entre les bonnes intentions du législateur et la réalité. L'analyse de la biodiversité *in situ* serait très révélatrice.

Ce que la motion propose aujourd'hui, c'est indirectement une estimation des mesures déjà prises et, si nécessaire ensuite, d'envisager de compléter les dispositions pour assurer la conservation des espèces. Elle vous propose une démarche logique, savoir ce que l'on a pour être à même ensuite de gérer en connaissance de cause.

Quelle biodiversité dans le canton de Neuchâtel ?

Nous demandons donc au Conseil d'Etat de nous présenter une analyse de l'état de la biodiversité sur notre territoire cantonal, de déterminer quelles mesures sont ou devraient être prises pour assurer sa pérennité. Mesdames et Messieurs, nous sollicitons votre soutien à notre motion.

M. *Pierre Hirschy*, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire: – Si M. Frédéric Cuche nous dit que son éthique veut la conservation de la biodiversité du canton, nous pouvons le rassurer, c'est aussi l'une de nos préoccupations. Nous avons le souvenir – et M. Frédéric Cuche l'a certainement avec nous – de notre loi cantonale sur la protection de la nature qui fixe déjà les lignes essentielles que demande la motion Frédéric Cuche.

Vous savez certainement que nous avons actuellement un nombre important de documents qui sont à notre disposition, qui concernent l'inventaire des hauts et bas marais, l'inventaire cantonal des prairies maigres, l'inventaire provisoire des monuments et sites, ainsi que différentes cartes d'associations végétales et tout ce qui concerne la faune par rapport à l'aide de l'Université.

Nous avons actuellement en cours différents éléments qui doivent nous conduire à la présentation d'une conception directrice de la nature. Cette conception directrice de la nature vous sera présentée dans le courant de l'hiver prochain, ce qui nous permettra également de répondre à la motion Frédéric Cuche. C'est pour cette raison que le Conseil d'Etat ne s'opposera pas à cette motion.

Nous aimerions encore souligner que nous avons déjà actuellement du travail en cours dans le sens voulu, notamment que nous avons engagé la révision de l'inventaire cantonal des prairies maigres en profitant du travail qui est fait par la Confédération dans notre canton et en ayant voté un crédit extraordinaire pour pouvoir utiliser également ces éléments.

Ensuite, nous avons à reprendre aussi l'inventaire cantonal des biotopes, objets géologiques et sites naturels d'importance régionale. Vu la décision du Tribunal fédéral concernant Le Landeron, l'inventaire provisoire nous pose des difficultés dans l'aménagement du territoire cantonal, dans le développement de certaines régions concernées, particulièrement important pour les communes, et, de ce fait, nous avons activé la reprise de cet inventaire pour pouvoir le présenter définitivement.

Les communes, par leur inventaire nature, nous aident à pouvoir fixer les éléments principaux de la conception directrice cantonale. Il faut souligner qu'il y a là un effort tout à fait intéressant de la part des communes.

Enfin, le plan d'aménagement forestier issu de la loi forestière cantonale que vous avez votée il y a trois ans nous apporte également des éléments de préservation importants, soit faunistiques soit floristiques. C'est pour cette raison que, Mesdames et Messieurs, nous croyons que la préoccupation

Motion (suite)

dont font part M. Frédéric Cuche et les autres signataires de cette motion est également la nôtre et que, dans le cadre de la conception, vous aurez d'ici une année un rapport plus détaillé quant au rôle que l'on veut attribuer à notre biodiversité, quant aux moyens que l'on veut lui donner pour qu'elle puisse continuer d'exister, telle que nous la connaissons et peut-être pouvoir en renforcer certains éléments.

Voilà dans quel cadre nous souhaitons pouvoir travailler et nous pensons que le Grand Conseil peut accepter cette motion.

La présidente: – Cette motion n'est pas combattue par le Conseil d'Etat. Est-elle combattue par les groupes ?

M. Michel Barben: – Une partie du groupe libéral-PPN combattra cette motion pour la raison suivante.

Nous avons entendu le Conseil d'Etat nous faire le listing de l'ensemble des mesures qui concernent la protection de la nature. Nous sommes impressionné, notamment quand il dit qu'il y a des problèmes avec l'aménagement du territoire. Ceci est significatif d'un trop-plein de réglementations, de dessins, de travail qui est fait dans de nombreux bureaux, qui fige absolument l'ensemble de l'activité qu'elle soit économique ou qu'elle soit culturelle dans notre canton.

Nous avons un souvenir du décret d'aménagement du territoire que nous avait présenté le Conseil d'Etat. Il l'avait ensuite retiré. Les dessins inquiétaient sur ce plan et les interactions entre la protection de la nature, les diverses zones protégées, les biotopes, etc., faisaient que, dans notre canton, on ne pouvait bientôt plus rien faire.

Raison pour laquelle, Mesdames et Messieurs, ici, par notre opposition, nous affichons aussi une inquiétude face à cette augmentation continue, face à la nature, etc. Respecter la nature, c'est bien, mais nous croyons que si nous continuons de faire des dessins, de faire des croquis, de protéger absolument tout, dans notre canton et dans notre chère Suisse, nous ne ferons plus rien.

M. Walter Willener: – Dans un premier temps, le groupe radical estimait effectivement que cette motion était relativement inutile dans la mesure où nous avons déjà beaucoup d'éléments et en particulier la loi cantonale sur la protection de la nature, mais au vu de la réponse donnée par le chef du département et pour autant qu'il puisse assurer que la réponse à cette motion sera la conception directrice en matière de protection de la nature, conception qui est déjà bien élaborée, et que la réponse à cette motion ne nécessite pas d'étude supplémentaire, nous pouvons nous rallier à la proposition du Conseil d'Etat.

Nous tenons cependant à relever également le nombre d'inventaires et de relevés qui ont été faits dans notre canton. Le canton de Neuchâtel a la

Quelle biodiversité dans le canton de Neuchâtel ?

chance d'abriter le Centre suisse de cartographie de la faune qui dispose d'un nombre impressionnant d'inventaires sur toutes les bestioles possibles et imaginables. Dans le domaine de la flore en particulier, l'Université de Neuchâtel dispose également de documents extrêmement intéressants et c'est donc uniquement par le fait que cette motion ne nous paraît pas nécessiter davantage de travail que ne nécessite la mise sur pied de la conception directrice que nous suivrons le Conseil d'Etat.

La présidente: – La motion étant combattue, nous allons passer au vote.

On passe au vote.

La motion Frédéric Cuche 98.113, du 4 février 1998, «Quelle biodiversité dans le canton de Neuchâtel ? », est acceptée par 72 voix contre 15.

La présidente: – Mesdames et Messieurs les députés, nous croyons que vous avez très bien travaillé, très rapidement. Vous avez congé dès maintenant, mais nous nous retrouvons à 17 h 20 sur la place de Longeouse, à Fleurier. A tout à l'heure.

Séance levée à 16 heures.

Les présidentes,

M. BERGER-WILDHABER

T. HUMAIR

Les secrétaires,

J.-G. BÉGUIN

F. GERTSCH

R. DEBÉLY

Le secrétaire-rédacteur,

J.-M. REBER

QUATORZIÈME SESSION DE LA 45^e LÉGISLATURE

Session ordinaire de printemps des 17, 18 et 19 mai 1999

**Séance du mardi 18 mai 1999, à 8 h 30,
au Château de Neuchâtel**

Présidence de M^{me} Thérèse HUMAIR, présidente

PRÉSENCE

Présents: 112 députés.

Absents et excusés: M. Charles-Henri Augsburger, M^{me} Marie-Antoinette Crelier-Lecoultre et M. Jean-Claude Perrinjaquet. – Total: 3.

PROPOSITION D'UN DÉPUTÉ

La proposition suivante a été remise à la présidente qui en a fait donner copie aux députés et aux membres du Conseil d'Etat:

Question

99.344

Question Hansueli Weber

Exploitation des gares par les CFF

Est-il vrai que d'ici peu les CFF n'exploiteront plus que quatre gares (éventuellement six) dans le canton de Neuchâtel?

Est-il vrai que le service de proximité, le lieu de rencontre et de rendez-vous, les salles d'attente comme abris contre les intempéries, le havre de sécurité et de renseignements, l'aide aux personnes âgées et handicapées, bref le rôle social de la gare sera abandonné sur l'autel de la rentabilité par les CFF?

COMMUNICATIONS DE LA PRÉSIDENTE

Nous avons le plaisir d'accueillir une délégation de la classe 9MA21 du Collège des Crêtets de La Chaux-de-Fonds. Nous lui souhaitons la bienvenue.

Communications de la présidente (fin)

Anniversaire

En votre nom, nous avons le plaisir de souhaiter un joyeux anniversaire à M. Christian Mermet. (*Applaudissements*).

NATURALISATIONS

M. Claude Ribaux occupe le siège du rapporteur.

Les rapports du Conseil d'Etat et de la commission des naturalisations ont été envoyés en temps utile aux députés.

Quarante-sept dossiers concernant 70 personnes ont été examinés.

La commission vous propose d'accorder la naturalisation à l'unanimité des membres présents pour tous les cas.

Résultats du scrutin :

Bulletins délivrés: 91

Majorité absolue: 46

Sont naturalisés :

1. Aguiar da Silva, Manuel António	par 90 suffrages	
2. Aksin, Seydi	» 89	»
3. Almada Monteiro, Jorge	» 89	»
4. Aprile, Isabella	» 90	»
5. Baniewicz, Julia Marta	» 89	»
6. Canal, Gérard Georges Alphonse	» 90	»
7. Carvalho, Armando	» 90	»
8. Corrado, Elsa	» 90	»
9. Corrado, Svetlana	» 90	»
10. Di Paola, Anita	» 90	»
11. Di Paola, Laura	» 90	»
12. Di Paola, Vanina	» 90	»
13. dos Santos née Silva, Rosa	» 90	»
14. Emiroglu, Ufuk	» 89	»
15. Feuvrier née Chieux, Christine Claude Marie-Pierre ..	» 90	»
16. Gasperin née Possamai, Gisella Antonia	» 90	»
17. Greaves, Esther Frances	» 89	»
18. Guzic, Roko	» 89	»
19. Hajda, Admir	» 88	»
20. Jeanneret née Grauso, Airana	» 90	»
21. Lau née So, Yuk Lan	» 89	»
22. Lopes, Joël Filipe	» 90	»
23. Lukic, Stanoje	» 88	»
24. Lukic, Suzana	» 88	»

Naturalisations (fin)

25. Marguccio née Gambarini, Fabiana	par 90 suffrages	
26. Mariotti, Isabelle	» 90	»
27. Mburente, Roger	» 89	»
28. Milani, Maurizio	» 90	»
29. Mucaria, Silvio	» 90	»
30. Naddeo, Emidio	» 90	»
31. Pace, Arianna Agrippina	» 90	»
32. Pagès, Sacha Jacques	» 90	»
33. Pellegrini, Loris	» 90	»
34. Pir, Canan	» 88	»
35. Plesskaia, Olessia Viktorovna	» 89	»
36. Procacci, Domenico	» 90	»
37. Profico, Elena	» 90	»
38. Pusat née Sahinli, Ayse	» 88	»
39. Razzano, Francesca	» 90	»
40. Ruscio, Rosanna	» 90	»
41. Sabot, Evelyne Denise Camille	» 90	»
42. Semedo, Marie Anilor	» 89	»
43. Sihyürek, Tülay	» 88	»
44. Tran, Huy Van	» 90	»
45. Vayani, Mustafa Ismail	» 90	»
46. Vora, Samir	» 90	»
47. Vujica née Jukic, Evica	» 89	»

COMPTES DE L'ÉTAT POUR L'EXERCICE 1998

99.015

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil

à l'appui

des comptes de l'Etat pour l'exercice 1998

(Du 17 février 1999)

INTRODUCTION

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

En exécution des dispositions constitutionnelles et légales, nous avons l'honneur de vous soumettre les comptes de l'Etat pour l'année 1998.

Le résultat des comptes 1998 s'inscrit dans les limites des prévisions budgétaires. L'écart favorable qui était apparu entre les budgets et les comptes au cours des années précédentes s'est toutefois amenuisé. Le compte de fonctionnement clôture avec un excédent de charges de 41,7 millions de francs, alors que le budget prévoyait un déficit de 42,8 millions de francs. Par ailleurs, le résultat de l'exercice 1998 est un peu moins favorable que celui de l'exercice précédent qui s'était soldé par un déficit de 38,1 millions de francs. Il dépasse aussi les perspectives que nous avons établies dans la planification financière 1995-1998 (35,7 millions), mais il faut souligner que celle-ci reposait sur une évaluation plus favorable des recettes.

Le montant des investissements nets atteint 90 millions de francs, contre 91,5 millions de francs au budget et 77,1 millions de francs en 1997. Avec 57,5 millions de francs, l'insuffisance de financement est légèrement inférieure au montant initialement prévu, mais elle augmente en regard des comptes précédents. Le degré d'auto-financement des investissements s'élève à 29,4 %, contre 31,5 % dans le budget et 39,6 % dans les comptes 1997.

Le Conseil d'Etat constate avec satisfaction que les objectifs budgétaires ont été atteints, et cela grâce notamment à la bonne maîtrise des charges. Il exprime cependant sa préoccupation quant à l'évolution des recettes de l'Etat, tout particulièrement des recettes fiscales. Par ailleurs, le résultat des comptes 1998 aurait été nettement moins satisfaisant sans la recette supplémentaire provenant de la répartition du bénéfice de la Banque nationale suisse, sur laquelle nous revenons ci-après. Ce résultat confirme la situation fragile des finances de l'Etat. Le Conseil d'Etat entend donc poursuivre les efforts entrepris pour réduire progressivement le déficit de l'Etat. Ainsi que nous l'avons annoncé dans le rapport à l'appui de la planification financière 1999-2002, de nouvelles mesures devront être envisagées en relation avec le budget de l'an 2000. Le Grand Conseil sera saisi d'un rapport à ce sujet lors de la session de juin 1999.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Compte de fonctionnement

Les comptes 1998 mettent en évidence la bonne maîtrise des charges qui sont globalement inférieures de 0,9 million de francs aux prévisions budgétaires. C'est le cas notamment des charges de personnel et des charges d'intérêts et d'amortissements. Les dépenses en biens et services qui avaient été budgétisées de manière très serrée dépassent en revanche quelque peu les prévisions, de même que les subventions accordées, en raison notamment de la forte croissance des dépenses pour les hospitalisations hors canton, l'aide sociale et les emplois temporaires de personnes ayant épuisé leur droit aux prestations de l'assurance-chômage.

Globalement, les revenus se situent aussi dans la cible budgétaire. Les recettes fiscales demeurent toutefois inférieures de 10,5 millions de francs aux prévisions, dont 5,7 millions de francs pour l'impôt direct des personnes physiques et 3,2 millions de francs pour l'impôt des personnes morales. A l'évidence, le contexte économique peu favorable des dernières années affecte toujours le rendement de nos principales recettes fiscales. Seul le produit des lods dépasse assez nettement le budget suite à l'augmentation du nombre de transactions. Les subventions acquises dépassent également le budget, leur évolution étant liée à celle des subventions accordées.

Afin d'assurer la transition vers la nouvelle convention relative à la distribution d'une part accrue de son bénéfice à la Confédération et aux cantons, dont nous avons fait état dans notre rapport à l'appui du budget 1999, la Banque nationale suisse a décidé de verser le bénéfice de l'exercice 1997 en 1998 déjà et non en 1999 comme prévu initialement. De ce fait, notre canton a reçu en 1998 une double tranche de bénéfice, soit 27,9 millions de francs au lieu de 13,9 millions de francs comme prévu au budget. L'effet favorable de ce versement supplémentaire sur le résultat des comptes a toutefois été atténué en partie par les moins-values enregistrées au titre de la part du canton aux droits sur les carburants et à l'impôt anticipé.

En ce qui concerne l'impôt anticipé, il faut relever que les comptes de l'Etat enregistrent le versement effectué par la Confédération au titre des rentrées de l'année précédente, soit le montant versé au début de 1998 pour l'exercice 1997. Par rapport à la Confédération, ces recettes sont donc portées en compte avec une année de décalage. Le montant perçu en 1998 était sensiblement inférieur aux prévisions. En 1998, en revanche, la Confédération a enregistré une augmentation très sensible du produit de l'impôt anticipé, si bien que le versement reçu par notre canton au début de 1999 dépasse cette fois le montant prévu au budget. Contrairement à la Confédération, l'excellent rendement de l'impôt anticipé n'a donc pas d'influence sur les comptes 1998 de l'Etat. Mais ces recettes supplémentaires seront utiles lors de la clôture des comptes 1999, car nous ne pourrions plus alors compter sur un versement extraordinaire de la Banque nationale, le budget tenant déjà compte de la nouvelle convention.

Compte des investissements

Le volume des investissements réalisés dépasse le budget de 32 millions de francs. Ces dépenses supplémentaires sont toutefois couvertes par des recettes correspondantes. Avec 90 millions de francs, le montant des investissements nets se situe dans l'enveloppe budgétaire.

Comptes de l'Etat pour l'exercice 1998

La forte progression des dépenses brutes en regard du budget, de même d'ailleurs que par rapport aux comptes précédents, est due principalement aux chantiers de l'A5. Les crédits ouverts par la Confédération pour ce projet, dans la perspective de l'Expo.01, ont dépassé sensiblement les montants initialement prévus. Les dépenses engagées pour les routes cantonales sont en revanche inférieures aux prévisions, suite aux retards intervenus dans les travaux concernant l'aménagement de la liaison entre Brot-Dessous et Rochefort et l'évitement de La Chaux-de-Fonds, de même que dans l'avancement du projet d'évitement de Corcelles.

Des dépenses plus élevées ou non prévues au budget ont aussi été enregistrées pour le programme d'investissements de la Confédération, la participation de l'Etat à la construction de l'Ecole technique des Montagnes neuchâteloises et la restructuration des bâtiments de la faculté des sciences au Mail. En revanche, les dépenses prévues pour divers autres projets, notamment la réalisation du nouveau concept de l'Hôpital psychiatrique de Perreux et la construction du Musée cantonal d'archéologie, sont restées en deçà des prévisions.

Assurance-chômage

En vertu de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage (LACI), la Confédération et les cantons doivent accorder des prêts à parts égales au fonds de compensation de l'assurance-chômage, lorsque les cotisations, bien que fixées au taux de 2%, et les avances non remboursables de la Confédération, ne suffisent pas à couvrir les dépenses. La Confédération s'est déclarée disposée à faciliter le financement aux cantons, en recueillant les fonds nécessaires sur le marché des capitaux et en les mettant à disposition de l'assurance-chômage au nom et pour le compte des cantons. C'est la solution que nous avons retenue.

En 1998, compte tenu des conversions, des nouveaux prêts et des remboursements, le montant des prêts accordés par le canton à l'assurance-chômage a passé de 94 millions de francs en début d'année à 92,6 millions de francs au terme de l'exercice.

La créance qui en résulte envers le fonds de compensation de l'assurance-chômage est portée à l'actif du bilan sous les prêts du patrimoine administratif. En contrepartie, la dette correspondante envers la Confédération figure au passif du bilan sous les dettes à moyen et à long terme. Avec la révision de l'ordonnance sur le financement de l'assurance-chômage entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1996, la Confédération a renoncé à imputer la charge d'intérêt nette de 1/2% relative aux nouveaux prêts accordés au fonds de compensation.

Aspects formels

A la demande des départements concernés, quelques entités budgétaires ont été regroupées lors de l'élaboration du budget 1999. Ces regroupements ont également été réalisés pour la clôture des comptes 1998. Il en est ainsi, au DJSS, du service et des offices des poursuites et des faillites, du service et des offices du registre foncier, de même que des établissements militaires. Au DFAS, l'office des droits de mutation fait dorénavant partie du service des contributions. La part des communes aux charges des établissements spécialisés a été transférée du secrétariat général du DEP

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

à l'office des établissements spécialisés du DFAS. Par ailleurs, au DEP, les trois entités de l'Observatoire cantonal ont également été regroupées. Quelques autres modifications de moindre importance sont mentionnées dans les remarques accompagnant les postes budgétaires. Pour faciliter les comparaisons, le budget 1998 a été adapté en conséquence, mais non les comptes 1997 qui ne peuvent plus être modifiés.

L'intégration de la gestion des investissements et des immobilisations au nouveau progiciel de gestion financière, dès le 1^{er} janvier 1998, a nécessité l'adaptation du plan comptable, notamment au niveau du compte de fonctionnement. Les amortissements qui figuraient précédemment sous la rubrique «Comptes des investissements» (332.000 ss) émargent dorénavant sous «Amortissements des immobilisations en cours du patrimoine administratif» (331.005) pour les investissements en cours et sous «Amortissements des immobilisations productives du patrimoine administratif» (331.001) pour les investissements terminés et les immeubles productifs du patrimoine administratif. La rubrique «Amortissements du patrimoine financier» (330.000) est scindée entre «Amortissements des immobilisations en cours du patrimoine financier» (330.005) et «Amortissements des immobilisations productives du patrimoine financier» (330.001).

La reprise des immobilisations dans SAP nous a permis d'harmoniser certains taux d'amortissements. Ces changements expliquent les écarts entre le budget et les comptes qui apparaissent dans certains services.

Au compte des investissements, seuls les investissements en cours et les investissements à solliciter sont désormais présentés. Les crédits terminés, pour lesquels seuls des amortissements figuraient au compte des investissements, sont dorénavant intégrés dans les postes correspondants du bilan. Les amortissements sont comme précédemment portés à la charge des services concernés.

Comptes de l'Etat pour l'exercice 1998

COMPTE ADMINISTRATIF

(Comptes de fonctionnement et des investissements)

<i>Comptes 1998</i>			<i>Budget 1998</i>	<i>Comptes 1997</i>
<i>Charges</i>	<i>Revenus</i>		<i>Fr.</i>	<i>Fr.</i>
<i>Fr.</i>	<i>Fr.</i>			
<i>Compte de fonctionnement</i>				
1'270'062'228.48		Total des charges	1'271'005'000	1'229'215'239.08
	1'228'362'503.48	Total des revenus	1'228'187'050	1'191'110'734.86
	41'699'725.00	Excédent de charges	42'817'950	38'104'504.22
		Excédent de revenus		
<i>Compte des investissements</i>				
267'383'010.07		Total des dépenses	235'421'800	221'723'002.86
	177'367'721.85	Total des recettes	143'924'000	144'603'947.46
	90'015'288.22	Investissements nets	91'497'800	77'119'055.40
<i>Financement</i>				
90'015'288.22		Investissements nets	91'497'800	77'119'055.40
	77'715'783.15	Amortissements	79'259'400	77'407'929.36
41'699'725.00		Compte de fonctionnement		
		– excédent de charges	42'817'950	38'104'504.22
		– excédent de revenus		
		Mouvements avec les		
		financements spéciaux		
5'734'255.05	2'228'775.87	– attributions	862'600	1'487'224.95
		– prélèvements	5'524'600	8'925'776.27
	57'504'709.25	Insuffisance de financement	59'718'350	45'254'181.58
<i>Variation de la fortune nette</i>				
57'504'709.25		Insuffisance de financement	59'718'350	45'254'181.58
257'312'280.87		Report au bilan (passifs)	224'046'000	223'499'101.77
	273'117'265.12	Report au bilan (actifs)	240'946'400	230'648'779.13
	41'699'725.00	Accroissement du découvert	42'817'950	38'104'504.22

Commentaires*Compte de fonctionnement*

Ce compte enregistre l'ensemble des charges et des revenus courants de l'Etat. L'exercice 1998 clôture avec un résultat nettement déficitaire, quelque peu en hausse par rapport au résultat de l'exercice précédent mais conforme aux prévisions budgétaires. Ce résultat tient compte des recettes supplémentaires dont a bénéficié le canton au titre de la répartition du bénéfice de la Banque nationale suisse.

Tant les charges que les recettes sont globalement très proches des estimations initiales. D'un exercice à l'autre, les charges augmentent de 3,3% et les revenus de

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

3,1%. Après la stagnation déjà observée entre 1996 et 1997, les recettes fiscales ne progressent que de 1,7% dans les comptes 1998.

Compte des investissements

Ce compte groupe les dépenses et les recettes pour la construction ou l'amélioration des infrastructures publiques et l'achat d'équipements. Le volume des investissements réalisés progresse fortement en raison des travaux en cours sur les chantiers de l'A5, mais les dépenses nettes à la charge du canton s'inscrivent dans les limites des prévisions budgétaires.

Les travaux de l'A5 ainsi que des neuvième et dixième étapes de correction et d'aménagement des routes cantonales absorbent environ 69% des dépenses brutes et près de 30% des dépenses nettes, après déduction des subventions fédérales.

Financement

Cette rubrique permet de comparer l'investissement net aux amortissements et au résultat du compte de fonctionnement. L'excédent de charges demeure nettement inférieur au montant des amortissements. L'insuffisance de financement s'inscrit dans les prévisions budgétaires, mais elle augmente sensiblement par rapport à l'exercice précédent. Le degré d'autofinancement diminue de 39,6% dans les comptes 1997 à 29,4% dans ceux de 1998 (54,7% en 1996).

Variation de la fortune nette

Ce chapitre comprend les opérations de clôture de l'exercice. Le découvert du bilan augmente de 41,7 millions de francs et atteint ainsi 389,7 millions de francs au terme de l'exercice 1998.

Comptes de l'Etat pour l'exercice 1998

COMPTE DE FONCTIONNEMENT**Résultats**

Il présente les résultats suivants:

	Fr.	Fr.
Revenus		1.228.362.503.—
Charges: dépenses	1.192.346.445.—	
amortissements	77.715.783.—	1.270.062.228.—
Excédent de charges		41.699.725.—

Comparaison des résultats des exercices précédents (en milliers de francs)

	<i>Comptes</i> 1998	<i>Budget</i> 1998	1997	1996	<i>Comptes</i> 1995	1994	1993
Revenus	1.228.363	1.228.187	1.191.111	1.167.128	1.097.508	1.070.041	1.036.135
Charges	1.270.062	1.271.005	1.229.215	1.195.688	1.134.971	1.125.468	1.101.192
Excédent de charges ..	41.699	42.818	38.104	28.560	37.463	55.427	65.057

Une présentation des chiffres détaillés des comptes 1998 figure en *annexe 1* du présent rapport.

Les principales différences par rapport au budget sont énumérées dans le tableau en *annexe 2*; elles sont commentées dans les divers chapitres consacrés au compte de fonctionnement et dans les remarques accompagnant les comptes.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Evolution des charges et des revenus

Les tableaux ci-après donnent une vue d'ensemble de l'évolution des charges et des revenus, selon les départements et selon leur nature.

Charges brutes par départements (en millions de francs)

	<i>Comptes 1998</i>	<i>Budget 1998</i>	<i>Comptes 1997</i>	<i>Différence comptes 1998 et budget 1998</i>		<i>Différence comptes 1998 et comptes 1997</i>	
	<i>Somme</i>	<i>Somme</i>	<i>Somme</i>	<i>Somme</i>	<i>%</i>	<i>Somme</i>	<i>%</i>
Autorités ..	13,4	13,0	12,3	+ 0,4	+ 3,1	+ 1,1	+ 8,9
DJSS	261,4	264,8	255,3	- 3,4	- 1,3	+ 6,1	+ 2,4
DFAS	313,7	308,7	304,8	+ 5,0	+ 1,6	+ 8,9	+ 2,9
DGT	106,4	110,7	110,0	- 4,3	- 3,9	- 3,6	- 3,3
DEP	216,1	214,3	204,2	+ 1,8	+ 0,8	+ 11,9	+ 5,8
DIPAC	317,6	322,8	308,7	- 5,2	- 1,6	+ 8,9	+ 2,9
Fonds	41,5	36,7	33,9	+ 4,8	+ 13,1	+ 7,6	+ 22,4
Total	1270,1	1271,0	1229,2	- 0,9	- 0,1	+ 40,9	+ 3,3

Charges nettes par départements (en millions de francs)

	<i>Comptes 1998</i>			<i>Budget 1998</i>			<i>Différence des charges nettes</i>	
	<i>Charges</i>	<i>Revenus</i>	<i>Charges nettes</i>	<i>Charges</i>	<i>Revenus</i>	<i>Charges nettes</i>	<i>Montant</i>	<i>%</i>
Autorités ..	13,4	0,7	12,7	13,0	0,6	12,4	+ 0,3	+ 2,4
DJSS	261,4	150,1	111,3	264,8	152,0	112,8	- 1,5	- 1,3
DFAS	313,7	765,3	- 451,6	308,7	768,1	- 459,4	+ 7,8	+ 1,7
DGT	106,4	43,8	62,6	110,7	48,0	62,7	- 0,1	- 0,2
DEP	216,1	146,9	69,2	214,3	143,3	71,0	- 1,8	- 2,5
DIPAC	317,6	80,1	237,5	322,8	79,5	243,3	- 5,8	- 2,4
Fonds	41,5	41,5	0,0	36,7	36,7	0,0	- 0,0	- 0,0
Total	1270,1	1228,4	41,7	1271,0	1228,2	42,8	- 1,1	- 2,6

On constate que la plus forte progression des charges brutes par rapport au budget concerne le DFAS (non-valeurs fiscales, action sociale) et les fonds appartenant à l'Etat (fonds d'aide aux communes, fonds des mensurations officielles, fonds de crise). Les dépenses brutes sont en revanche inférieures aux prévisions au DJSS (notamment homes LESPA), au DGT (entreprises de transports, amortissements routiers, subventions à redistribuer pour l'économie forestière) et au DIPAC (subventions pour l'enseignement primaire, secondaire et professionnel, Haute école neuchâteloise, personnel enseignant de l'Université).

Par rapport aux comptes 1997, on observe une forte croissance des charges brutes du DJSS (aide hospitalière notamment), du DFAS (action sociale, assurance-maladie),

Comptes de l'Etat pour l'exercice 1998

du DEP (AI, prestations complémentaires, attribution au fonds de promotion de l'économie, subventions redistribuées pour l'économie agricole), du DIPAC (formation professionnelle, Université) ainsi que des fonds appartenant à l'Etat (fonds d'aide aux communes, fonds des mensurations officielles, fonds de crise et fonds de promotion de l'économie). Les charges du DGT diminuent par rapport aux comptes précédents (entreprises de transports, amortissements routiers).

En charges nettes, le résultat du DFAS est moins favorable que prévu (charges supplémentaires précitées, recettes fiscales moindres). Il est meilleur au DIPAC (charges moindres précitées) et proche du budget dans les autres départements.

Charges et revenus par nature (en millions de francs)

	<i>Comptes</i>		<i>Comptes</i>	<i>Différence</i>		<i>Différence</i>	
	<i>1998</i>	<i>1998</i>		<i>1997</i>	<i>comptes 1998</i>		<i>comptes 1998</i>
	<i>Somme</i>	<i>Somme</i>	<i>Somme</i>	<i>et budget 1998</i>	<i>%</i>	<i>et comptes 1997</i>	<i>%</i>
<i>Charges</i>							
Charges de personnel	308,8	310,4	302,9	- 1,6	- 0,5	+ 5,9	+ 1,9
Biens, services et marchandises ..	96,6	94,1	95,8	+ 2,5	+ 2,7	+ 0,8	+ 0,8
Intérêts passifs	68,5	68,8	67,6	- 0,3	- 0,4	+ 0,9	+ 1,3
Amortissements	77,7	79,3	77,4	- 1,6	- 2,0	+ 0,3	+ 0,4
Parts et contributions							
sans affectation	49,1	49,0	51,2	+ 0,1	+ 0,2	- 2,1	- 4,1
Dédommagements							
aux collectivités	12,5	13,0	12,8	- 0,5	- 3,8	- 0,3	- 2,3
Subventions accordées	562,2	560,1	527,6	+ 2,1	+ 0,4	+34,6	+ 6,6
Subventions redistribuées	82,7	80,9	77,7	+ 1,8	+ 2,2	+ 5,0	+ 6,4
Attributions aux fonds et réserves ..	2,2	0,9	1,5	+ 1,3	+144,4	+ 0,7	+46,7
Imputations internes	9,8	14,5	14,7	- 4,7	- 32,4	- 4,9	-33,3
Total	1270,1	1271,0	1229,2	- 0,9	- 0,1	+40,9	+ 3,3
<i>Revenus</i>							
Impôts	571,7	582,2	562,1	- 10,5	- 1,8	+ 9,6	+ 1,7
Patentes et concessions	5,9	5,8	5,8	+ 0,1	+ 1,7	+ 0,1	+ 1,7
Revenus des biens	24,7	25,9	23,9	- 1,2	- 4,6	+ 0,8	+ 3,3
Contributions	86,4	82,6	84,8	+ 3,8	+ 4,6	+ 1,6	+ 1,9
Part à des recettes sans affectation	145,1	138,0	142,9	+ 7,1	+ 5,1	+ 2,2	+ 1,5
Dédommagements de collectivités	26,8	26,8	26,8	0,0	0,0	0,0	0,0
Subventions acquises	269,6	266,0	243,5	+ 3,6	+ 1,4	+26,1	+10,7
Subventions à redistribuer	82,7	80,9	77,7	+ 1,8	+ 2,2	+ 5,0	+ 6,4
Prélèvements aux fonds et réserves	5,7	5,5	8,9	+ 0,2	+ 3,6	- 3,2	-36,0
Imputations internes	9,8	14,5	14,7	- 4,7	- 32,4	- 4,9	-33,3
Total	1228,4	1228,2	1191,1	+ 0,2	0,0	+37,3	+ 3,1

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

La répartition des charges selon leur nature met en évidence les écarts favorables enregistrés en regard du budget pour les charges de personnel et les charges financières (intérêts et amortissements). Les dépenses pour biens et services dépassent en revanche les prévisions (assistance judiciaire, médecins et experts mandatés par les juges d'instruction, programmes d'insertion, mensurations officielles, taxes CCP notamment), tout comme les subventions accordées (hospitalisations hors canton, aide sociale, mesures de crise). La diminution des imputations internes provient essentiellement du fait que la contribution de solidarité a été utilisée entièrement pour financer les mesures de crise; de ce fait, aucune attribution n'a pu être faite pour la couverture partielle des charges de l'aide sociale.

Au plan des recettes, nous avons déjà signalé que les moins-values fiscales, par rapport au budget, proviennent essentiellement de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt des personnes morales. Globalement, la part aux recettes fédérales évolue favorablement en raison de la double tranche annuelle perçue au titre du bénéfice de la Banque nationale suisse. L'augmentation des contributions résulte du rendement accru de divers émoluments, tandis que l'évolution plus favorable des subventions acquises s'explique essentiellement par les participations communales à l'aide sociale et aux mesures de crise.

De même que les subventions accordées, les subventions acquises augmentent nettement par rapport aux comptes 1997, en raison des subventions fédérales pour l'assurance-maladie et les prestations complémentaires et des participations communales aux charges accrues de l'aide hospitalière, de l'aide sociale et des mesures de crise. En outre, la part des communes aux charges hospitalières a passé de 35 % à 40 % dès 1998.

Charges salariales et effectif du personnel

<i>Charges salariales</i>	<i>Comptes 1998</i>	<i>Comptes 1997</i>	<i>Variations par rapport aux comptes 1997</i>	<i>Budget 1998</i>
	Fr.	Fr.	%	Fr.
Autorités, magistrats et commissions	6.908.103	6.707.658	+ 3,0	6.946.700
Personnel administratif et d'exploitation	177.735.463	175.631.431	+ 1,2	178.386.100
Personnel enseignant . . .	75.476.354	73.570.873	+ 2,6	76.752.200
Charges sociales et divers	48.665.921	47.027.748	+ 3,5	48.336.400
30 Total	308.785.841	302.937.710	+ 1,9	310.421.400

Les charges salariales sont inférieures aux prévisions budgétaires de 1,6 million de francs, mais dépassent par contre celles de l'exercice précédent de 1,9%. Cette évolution relativement favorable découle notamment des mesures d'allègement en vigueur (plafonnement de l'indexation des salaires, prise en charge de la totalité de

Comptes de l'Etat pour l'exercice 1998

l'allocation de renchérissement des rentes par la Caisse de pensions), ainsi que de la politique restrictive menée par le Conseil d'Etat dans la gestion des ressources humaines. Il faut rappeler que les services doivent observer un délai de carence de trois mois avant une nouvelle occupation de postes devenus vacants. La hausse des charges salariales résulte essentiellement de l'indexation des salaires, des hautes-paies et promotions ainsi que de l'accroissement de l'effectif.

Evolution des coûts

Par rapport aux comptes 1997, les charges salariales augmentent plus particulièrement dans les entités suivantes :

Au Conseil d'Etat, l'augmentation de l'ordre de 750.000 francs est liée au départ en 1997 de deux membres du Conseil d'Etat (transfert du capital de retraite sur la rubrique « Prestations aux retraités » qui apparaît sous « Charges sociales et divers »).

Au DJSS, l'augmentation de l'effectif du personnel des établissements de détention prévue au budget 1998, notamment à la prison de Bellevue, influence à la hausse les charges salariales de 331.000 francs. Le service de la santé publique et l'Hôpital psychiatrique de Perreux enregistrent une augmentation globale de leurs charges de personnel de 439.000 francs, le service de la justice et les offices qui lui sont rattachés de 322.000 francs et la police cantonale de 215.000 francs.

Au DFAS, les charges salariales du service du personnel augmentent de 420.000 francs suite à l'engagement d'apprentis et de stagiaires pour les services de l'administration, alors que le service des contributions enregistre une diminution de quelque 446.000 francs de ses charges salariales consécutivement à la diminution des frais de commissions de taxation.

La principale différence enregistrée au DEP provient essentiellement de transferts d'effectifs au sein du secrétariat et des offices qui lui sont rattachés (+ 302.000 francs).

Au DIPAC, on enregistre un accroissement des charges salariales de 2,5 millions de francs, dont 1,9 million de francs pour le personnel enseignant. L'Université voit accroître ses charges de personnel de plus de 1 million de francs, le Centre d'intégration professionnelle de 332.000 francs, le Séminaire pédagogique de l'enseignement secondaire de 249.000 francs, ainsi que le service de l'enseignement secondaire (+ 169.000 francs), le service de la formation professionnelle (+ 227.000 francs), la Haute école neuchâteloise (+ 116.000 francs), l'office d'orientation professionnelle (+ 140.000 francs) et le Conservatoire de La Chaux-de-Fonds (+ 134.000 francs).

En 1998, le Conseil d'Etat a fixé l'allocation unique de renchérissement à 10,65%, mais au plus à 8520 francs, alors que le renchérissement prévu au budget était de 10,6%. Pour les traitements non soumis au plafonnement, cette adaptation a permis de compenser le renchérissement jusqu'à 143,9 points de l'indice des prix à la consommation.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Evolution de l'indexation des salaires

Année	Indice des prix		Indice des salaires ¹¹		Arrêté du Conseil d'Etat
	Déc. 1982 = 100	Mai 1993 = 100	(100 dès le 1.1.1990)		
1994	139,2	100,5	112	+ 6,4 %	13 décembre 1993
1995	140,5	101,5	112	+ 7,0 %	12 décembre 1994
1996	142,3	102,8	112	+ 9,3 %	18 décembre 1995
1997	143,3	103,5	112	+ 10,15 %	11 décembre 1996
1998	143,9	103,9	112	+ 10,65 %	10 décembre 1997

¹¹ Compte tenu des mesures prises dans le cadre des décrets des 20 mai 1992, 16 novembre 1992 et 16 novembre 1993, de la loi sur le statut de la fonction publique, du 28 juin 1995 et du décret du 19 novembre 1997 (abandon de la compensation semestrielle du renchérissement, plafonnement de l'indexation des salaires).

Variation de l'effectif

En 1998, l'effectif annuel moyen du personnel administratif et d'exploitation de l'Etat s'est élevé à 1902,3 unités en valeur de postes complets, ce qui correspond à l'unité près au budget alloué. Il a toutefois progressé de 25,7 postes par rapport à l'effectif moyen de l'exercice précédent (1876,6 unités en valeur de postes complets). De nouveaux postes ont dû être créés afin de répondre aux exigences toujours plus nombreuses auxquelles doit faire face l'ensemble de la fonction publique.

Les variations d'effectifs les plus importantes ont été enregistrées au service des établissements de détention, à celui de la formation professionnelle, au service des ponts et chaussées, au service du traitement de l'information, à la police cantonale, au service des contributions et au Tribunal cantonal. Ces nouveaux postes ont toutefois été compensés en partie par des postes demeurés temporairement vacants ou des suppressions de postes suite à des départs ou des mises à la retraite.

Le tableau suivant présente l'évolution de l'effectif selon la statistique établie par le service du personnel. Nous nous permettons de vous renvoyer au rapport de gestion dudit service qui contient des indications plus détaillées à ce sujet.

Comptes de l'Etat pour l'exercice 1998

EFFECTIF DU PERSONNEL

Départements	Postes complets	Situation en 1998 ¹⁾				En valeur de postes complets	Situation en 1997 ¹⁾				
		Postes partiels	Postes à l'heure	Postes occupés	Postes complets		Postes partiels	Postes à l'heure	Postes occupés	Postes complets	En valeur de postes complets
Autorités	5,0	–	–	5,0	5,0	5,0	–	–	5,0	5,0	
Chancellerie	14,2	6,0	–	20,2	17,7	16,0	4,1	–	20,1	18,4	
DJSS	651,5	85,0	11,0	747,5	705,0	647,5	74,8	10,9	733,2	695,3	
DFAS	320,0	143,7	9,5	473,2	402,9	315,4	142,6	7,7	465,7	396,7	
DGT	295,0	18,7	0,9	314,6	305,4	292,3	19,7	0,1	312,1	303,7	
DEP	111,4	38,2	7,2	156,8	135,6	110,2	35,0	2,4	147,6	131,4	
DIPAC	196,5	238,3	20,9	455,7	330,7	195,9	225,6	22,7	444,2	325,6	
Total	1'593,6	529,9	49,5	2'173,0	1'902,3	1'582,3	501,8	43,8	2'127,9	1'876,1	
Apprentis	93,0	–	–	93,0	93,0	82,0	–	–	82,0	82,0	
Ecoles cantonales ²⁾											
– Personnel enseignant (sans les assistants)	301,0	525,0	–	826,0	482,4	282,0	492,0	–	774,0	475,5	
Hôpital psychiatrique cantonal, Perreux ³⁾ :											
– Médecins et universitaires	18,1	–	–	18,1	18,1	17,1	–	–	17,1	17,1	
– Personnel soignant	140,5	–	–	140,5	140,5	145,5	–	–	145,5	145,5	
– Paramédicaux	51,0	–	–	51,0	51,0	45,4	–	–	45,4	45,4	
– Personnel administratif	11,5	–	–	11,5	11,5	11,4	–	–	11,4	11,4	
– Personnel exploitation	77,1	–	–	77,1	77,1	79,7	–	–	79,7	79,7	
– Techniciens	13,5	–	–	13,5	13,5	15,4	–	–	15,4	15,4	
Total	311,7	–	–	311,7	311,7	314,5	–	–	314,5	314,5	

¹⁾ Effectif annuel moyen, sauf pour l'Hôpital psychiatrique de Perreux et les écoles cantonales.

²⁾ Y compris l'Université et les Conservatoires de musique.

³⁾ Pour cet établissement, les postes partiels et à l'heure ont été transformés en postes complets.

Ce tableau ne comprend pas les enseignants, les stagiaires et les personnes engagées dans le cadre des « mesures de crise ». De même, les postes qui ne sont pas à charge de l'Etat en sont exclus, tout comme les postes conjoncturels ou d'appoint.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Acquisitions de biens, de services et de marchandises

	<i>Comptes 1998</i>	<i>Comptes 1997</i>	<i>Variations par rapport aux comptes 1997</i>	<i>Budget 1998</i>
	Fr.	Fr.	%	Fr.
Imprimés, fournitures de bureau, matériel d'enseignement	10.609.141	10.703.052	- 0,9	10.665.400
Mobilier, machines, véhicules . .	7.309.478	7.020.919	+ 4,1	7.250.600
Eau, énergie, combustibles . . .	7.271.410	7.897.467	- 7,9	7.797.300
Autres marchandises	8.483.575	8.259.757	+ 2,7	8.271.350
Entretien des immeubles et du réseau routier	11.609.967	11.158.470	+ 4,0	10.997.200
Entretien d'objets mobiliers . . .	3.935.037	3.693.220	+ 6,6	4.351.700
Loyers, fermages et redevances	9.173.975	9.631.112	- 4,8	9.281.500
Dédommagements pour frais . .	4.618.249	4.565.638	+ 1,1	4.812.650
Honoraires et autres services . .	29.219.138	29.613.228	- 1,3	26.873.500
Biens, services divers	4.353.427	3.280.018	+ 32,7	3.844.500
31 Total	96.583.397	95.822.881	+ 0,8	94.145.700

Les charges de biens, services et marchandises ont été globalement bien maîtrisées entre 1997 et 1998. Des écarts relativement importants apparaissent toutefois dans certaines rubriques.

Ce sont les frais divers qui augmentent de la manière la plus prononcée, en raison des dépenses liées aux manifestations du 150^e anniversaire de la République (+ 550.000 francs par rapport à l'exercice précédent selon l'enveloppe budgétaire accordée). Cette même rubrique enregistre par ailleurs l'augmentation des dépenses LAVI qui passent de 110.000 à 235.000 francs, ainsi que les frais liés à la participation au Salon international du livre (122.838 francs).

Les frais d'entretien des immeubles et du réseau routier augmentent de quelque 450.000 francs, influencés en premier lieu par l'entretien des bâtiments et l'entretien électromécanique des tunnels. Ces frais sont cependant partiellement compensés par la diminution des dépenses pour l'entretien des routes et des ouvrages d'art, le déblaiement de la neige, ainsi que la construction et réparation de chemins.

L'augmentation de la rubrique « Mobilier, machines, véhicules » est due dans une large mesure à l'acquisition de véhicules par les ponts et chaussées et la police cantonale, ainsi qu'à l'achat d'armes (police cantonale) et d'équipements informatiques. Les dépenses de mobilier et d'équipements ont été inférieures à celles de l'exercice précédent ainsi qu'aux prévisions, particulièrement à la nouvelle Haute école neuchâteloise (HEN).

Parmi les autres augmentations enregistrées, il convient de citer les frais de maintenance des applications informatiques externes de la rubrique « Entretien d'objets mobiliers », ainsi que les frais d'acquisition de matériels et fournitures de la rubrique « Autres marchandises ».

Comptes de l'Etat pour l'exercice 1998

On enregistre des diminutions de dépenses pour les rubriques «Fournitures de bureau», «Eau, énergie et combustibles», «Loyers, fermages et redevances» et «Honoraires et prestations de services». La diminution de la première rubrique est due en premier lieu aux dépenses moindres pour les élections et les votations. Les frais de combustibles ont quant à eux bénéficié des prix favorables du pétrole. Les loyers qui englobent les loyers immobiliers, les diverses locations mobilières et les leasing informatiques ont bénéficié du bas niveau des taux d'intérêt.

Les «Honoraires et prestations de services», dont le poids financier est le plus important parmi les achats de biens, services et marchandises, enregistrent également une baisse par rapport à l'exercice précédent, en raison surtout de l'absence de nouvelles émissions d'emprunts publics. Les frais de mandats, expertises et études passent de 8,6 à 9,5 millions de francs. Les frais de médecins et d'experts (+ 290.376 francs), les taxes CCP suite à la décimalisation de l'impôt (+ 323.824 francs), les frais d'assistance judiciaire (+ 282.650 francs), les frais liés aux programmes d'insertion (+ 324.669 francs) et les dépenses liées à la promotion industrielle (+ 196.002 francs) enregistrent également des hausses sensibles.

Les frais de mandats, d'expertises et d'études enregistrent un dépassement budgétaire de quelque 690.000 francs, et de près de 890.000 francs par rapport à l'exercice précédent. L'écart entre les deux années est principalement dû aux mandats octroyés à des bureaux d'ingénieurs géomètres dans le cadre du renouvellement du cadastre neuchâtelois (+ 846.974 francs), et dans une moindre mesure au service des automobiles et de la navigation pour le remplacement du programme «Traffic» en vue de l'échéance du 1^{er} janvier 2000 (+ 114.595 francs), ainsi qu'aux mandats et études de faisabilité de la promotion économique (+ 92.131 francs). Ces coûts ont été partiellement compensés par une diminution des dépenses du service des ponts et chaussées, du service de l'enseignement secondaire, de l'administration de la Caisse de pensions, du service des contributions et du service du personnel.

En 1998, les principales charges du groupe «Honoraires et autres services» ont été les suivantes:

Principales charges d'honoraires et autres services

<i>Service</i>	<i>Compte</i>	<i>Libellé</i>	<i>Montant Fr.</i>
1150	318030	Ports et affranchissements	2.007.700
	318090	Taxes téléphoniques	1.937.649
2050	318210	Assistance judiciaire en matière pénale, civile et d'autorité tutélaire civile	1.371.741
2054	318051	Médecins (alcoolémies, recherches de stupéfiants et examens neurologiques) et hôpitaux (analyses de sang)	300.329
2055	318051	Analyses, frais de laboratoires, visite de prévenus, médecins, expertises de sociétés, frais de traduction	953.267
2254	318000	Prestations informatiques et médicales de labora- toire	468.318

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

<i>Service</i>	<i>Compte</i>	<i>Libellé</i>	<i>Montant Fr.</i>
2551	318280	Mandats ateliers de confection et de sellerie	541.361
3050	318080	Taxes CCP	1.029.735
	318064	Assurances RC et choses	570.926
3250	318000	Evaluation des fonctions	256.815
3350	318000	Informatisation de l'impôt des personnes physiques, etc.	309.789
	318084	Taxes téléinformatiques	720.056
	318066	Primes d'assurance, impôts et taxes immobiliers . . .	375.785
3401		Nettoyages par tiers	452.129
3550	318310	Mandat coanimation programme d'insertion sociale et professionnelle	562.346
4051	318000	Etablissement du cadastre du bruit, programme d'auscultation de l'état des routes cantonales, décompte du coût annuel de l'entretien de la N5, étude avant-projets routiers, mensurations et relevés cadastraux, mise en place système qualité, etc. . . .	566.896
4301	318400	Récolte et débardage des bois dans les forêts propriétés de l'Etat	523.101
5010	318540	Administration des prestations complémentaires AVS	631.291
	318555	Bureau du conseiller à la promotion industrielle et commerciale	3.699.273
5351	318500	Exploitation du centre collecteur et frais de prise en charge et transport des cadavres et déchets animaux	445.798
6400	318000	Honoraires médecins orthophonie, taxe enlèvement déchets solides, frais de port et postaux, honoraires experts, frais de téléphone, etc.	558.981
9404	318000	Mandats à des bureaux d'ingénieurs géomètres dans le cadre du renouvellement du cadastre neu- châtelois	4.791.671
9501	318000	Mandats, expertises, études de faisabilité, documen- tation et publications en faveur du fonds de promo- tion de l'économie	430.688

Comptes de l'Etat pour l'exercice 1998

Coût global de l'informatique

Le tableau ci-dessous présente un récapitulatif des coûts informatiques. Il recense l'ensemble des charges informatiques des services pour l'exercice 1998, à l'exception de l'Hôpital psychiatrique cantonal de Perreux et de l'Arsenal de Colombier.

	<i>Comptes 1998</i>	<i>Comptes 1997</i>	<i>Variations par rapport aux comptes 1997</i>	<i>Budget 1998</i>
	Fr.	Fr.	%	Fr.
Charges de personnel	5.669.900	5.340.300	+ 6,2	5.438.400
Matériels, logiciels, fournitures .	4.779.046	4.559.249	+ 4,8	4.541.200
Taxes de télécommunications . .	720.056	640.021	+ 12,5	675.000
Formation (utilisateurs, informaticiens)	222.784	193.144	+ 15,3	213.300
Utilisation ordinateur Université	83.969	110.379	- 23,9	120.000
Câblage des bâtiments	195.000	146.300	+ 33,3	150.000
Assurance des ordinateurs	12.163	12.163	0,0	12.200
Total des dépenses	11.682.918	11.001.556	+ 6,2	11.150.100
Amortissements	2.928.443	1.853.875	+ 58,0	2.200.750
Total	14.611.361	12.855.431	+ 13,7	13.350.850

Les charges de personnel concernent les collaborateurs informatiques du service du traitement de l'information pour 4,2 millions de francs ainsi que ceux rattachés à six services pour 1,5 million de francs. Ces montants comprennent les charges sociales. Les salaires indiqués correspondent à 51,3 postes à temps complet.

A la rubrique « Matériels, logiciels, fournitures » figurent, en plus des charges du service du traitement de l'information (4,4 millions), les équipements, licences et logiciels du Système d'information du territoire neuchâtelois (SITN) qui apparaissent dans les comptes du service des mensurations cadastrales pour un montant de 330.000 francs.

La formation concerne à la fois celle des utilisateurs (162.000 francs) et celle des informaticiens du service du traitement de l'information (61.000 francs). En 1998, 21.030 francs ont été refacturés à des tiers.

Deux services utilisent les ordinateurs du département de calcul de l'Université ; les frais se sont élevés à 84.000 francs.

La rubrique « Câblage des bâtiments » est celle portée au budget des services de l'intendance des bâtiments et de la gérance des immeubles pour installer les réseaux à l'intérieur des immeubles.

Les amortissements concernent les crédits d'investissements qui ont été accordés au service du traitement de l'information, au service des mensurations cadastrales, aux tribunaux de districts, au service du registre foncier, à la police cantonale, au service

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

des contributions, au service des automobiles et de la navigation, aux offices des poursuites et des faillites, au service de l'enseignement secondaire et à l'Université.

Intérêts passifs

	<i>Comptes 1998</i>	<i>Comptes 1997</i>	<i>Variations par rapport aux comptes 1997</i>	<i>Budget 1998</i>
	Fr.	Fr.	%	Fr.
Dettes à court terme	54.533	3.546	—	1.000
Dettes à moyen et long terme . .	67.464.354	66.748.986	+ 1,1	67.925.000
Dettes envers des institutions et fondations	944.429	844.069	+ 11,9	840.000
32 Total	68.463.316	67.596.601	+ 1,3	68.766.000

Globalement, le montant des intérêts passifs est conforme au budget.

La rubrique « Dettes à court terme » comprend les intérêts débiteurs enregistrés sur les comptes courants bancaires. Un léger manque de liquidités enregistré à fin décembre a influencé cette rubrique.

Le montant des intérêts versés aux institutions et fondations est étroitement lié à la position de leurs comptes courants à l'égard de l'Etat. Globalement, les disponibilités rémunérées de ces entités envers l'Etat ont quelque peu augmenté.

Taux comparatifs des charges d'intérêt

<i>Année</i>	<i>Intérêts passifs payés</i>	<i>Charges d'intérêt par rapport au total des charges</i>	<i>Taux d'intérêt moyen de la dette consolidée</i>
	Fr.	%	%
1990	25.381.498	2,83	4,888
1991	28.956.966	2,98	5,277
1992	37.650.203	3,54	5,864
1993	55.417.536	5,03	5,798
1994	62.046.926	5,51	5,758
1995	64.562.921	5,69	5,649
1996	67.640.931	5,66	5,499
1997	67.596.601	5,50	5,362
1998	68.463.316	5,39	5,151

Les taux des nouveaux emprunts à long terme de l'Etat se sont situés entre 3,1% et 3,4%. Ces conditions, les plus favorables enregistrées ces dernières années, ont contribué à réduire une nouvelle fois le coût moyen de la dette consolidée.

Comptes de l'Etat pour l'exercice 1998

Evolution de la charge nette d'intérêt et du produit de l'impôt direct (en milliers de francs)

	1998	1997	1996	1995	1994
Intérêts de la dette	68.463	67.597	67.641	64.563	62.047
./. intérêts actifs et revenus immobiliers	24.660	23.936	24.716	22.467	26.942
Charge nette	43.803	43.661	42.925	42.096	35.105
Produit de l'impôt direct ¹⁾	472.319	468.551	467.280	449.359	434.493
Charge nette d'intérêt par rapport à l'impôt direct ..	9,27 %	9,32 %	9,19 %	9,37 %	8,08 %

¹⁾ Sans la contribution aux mesures de crise.

La charge nette d'intérêt est très proche des comptes 1997. Sa faible augmentation a été compensée par un léger accroissement des recettes fiscales. L'augmentation de la participation au bénéfice de la Banque cantonale a compensé la diminution enregistrée sur les intérêts actifs en raison du rendement en baisse des placements de trésorerie. L'augmentation des intérêts actifs est essentiellement due à l'accroissement des intérêts moratoires facturés par le service des contributions.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Dette consolidée

La répartition à fin 1998 selon les taux d'intérêt, les prêteurs et les échéances est la suivante :

Taux d'intérêt		Créanciers	Montant Fr.	Echéances	
Taux	Montant de la dette Fr.			Année de remboursement	Montant Fr.
2,500%	10'000'000	Emprunts publics et bons de caisse	535'000'000	1999	109'575'000
3,100%	60'000'000			2000	127'575'000
3,175%	20'000'000	Caisse de pensions de l'Etat	130'000'000	2001	128'875'000
3,250%	10'000'000			2002	191'000'000
3,370%	50'000'000			2003	152'500'000
3,440%	20'000'000	Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents, Lucerne	69'525'000	2004	135'500'000
3,500%	100'000'000			2005	150'500'000
3,875%	20'000'000	Centrale de compensation de l'AVS, Genève	230'000'000	2006	145'000'000
4,000%	34'000'000			2007	150'000'000
4,100%	15'000'000				
4,125%	5'000'000				
4,250%	60'000'000	Diverses compagnies d'assurances	186'000'000		
4,375%	55'000'000				
4,500%	190'000'000	Diverses caisses de pensions privées	30'000'000		
4,750%	5'000'000				
4,875%	10'000'000	Banques	110'000'000		
5,000%	10'000'000				
5,125%	3'500'000				
5,250%	3'000'000				
5,375%	100'000'000				
5,500%	5'000'000				
5,625%	8'750'000				
6,250%	29'025'000				
6,375%	20'000'000				
6,500%	43'250'000				
6,625%	45'000'000				
6,750%	187'000'000				
6,875%	155'000'000				
7,000%	10'000'000				
7,250%	7'000'000				
	1'290'525'000				1'290'525'000

Total de la dette consolidée 1'290'525'000,00

Montant dû à la Confédération dans le cadre des prêts
aux investissements agricoles, forestiers et exploitations paysannes 45'719'133,15

Montant dû à la Confédération pour le financement
de l'assurance-chômage 92'624'500,00

Total 1'428'868'633,15

Comptes de l'Etat pour l'exercice 1998

Amortissements

	<i>Comptes 1998</i>	<i>Comptes 1997</i>	<i>Variations par rapport aux comptes 1997</i>	<i>Budget 1998</i>
	Fr.	Fr.	%	Fr.
Patrimoine financier	9.520.345	8.789.686	+ 8,3	7.626.800
Patrimoine administratif	68.195.438	68.618.243	- 0,6	71.632.600
- Immobilisations productives	17.424.059			17.372.700
- Immobilisations en cours . .	50.661.965			54.124.900
- Installations et divers	109.414			135.000
33 Total	77.715.783	77.407.929	+ 0,4	79.259.400

Le calcul des amortissements est effectué dès l'exercice 1998 automatiquement par le système SAP. Lors de la reprise des données, les taux d'amortissements ont été adaptés pour certains objets à des fins d'harmonisation. Il en découle quelques écarts de faible importance par rapport au budget.

Patrimoine financier

Dans ce groupe figurent pour la première fois les amortissements des immeubles de La Maison-Monsieur en raison d'importantes transformations et de rue Bachelin 6 à Saint-Blaise à la suite de travaux de rénovation.

Les remises et non-valeurs fiscales augmentent de 600.000 francs environ. Des remises ont été accordées pour un montant de 558.000 francs, contre 757.000 francs en 1997. Les non-valeurs qui représentent des actes de défaut de biens ou des abandons de créances atteignent 8.302.000 francs contre 7.512.000 francs un an plus tôt.

Patrimoine administratif

Par rapport à l'année 1997, les amortissements du patrimoine administratif restent stables dans l'ensemble. Par contre, comme le montre la récapitulation du compte des investissements par départements et par objets, on constate une diminution de 3,6 millions de francs au titre du réseau routier, dont 1,4 million de francs pour le gros entretien de la route A5 à la suite de la modification du calcul de l'amortissement annoncée dans le rapport à l'appui du budget 1999. Ces charges seront dorénavant amorties sur dix ans alors qu'elles l'étaient intégralement en un exercice jusqu'au 31 décembre 1997. L'amortissement de la construction de la route A5 ainsi que du tunnel sous la Vue-des-Alpes diminue de plus de 2 millions de francs.

A la suite des investissements et subventions aux investissements intervenus ces dernières années, des augmentations sensibles apparaissent dans les domaines de la lutte contre la pollution des eaux, de l'enseignement (Université et constructions scolaires), de la culture (Expo.01) et de la santé publique (établissements pour personnes âgées et Hôpital psychiatrique de Perreux).

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Part des communes aux recettes cantonales

	<i>Comptes</i>	<i>Comptes</i>	<i>Variations par</i>	<i>Budget</i>
	<i>1998</i>	<i>1997</i>	<i>rappel aux</i>	<i>1998</i>
	Fr.	Fr.	%	Fr.
Amendes	1.888.154	1.636.299	+ 15,4	1.400.000
Patentes	539.260	483.697	+ 11,5	433.500
Droits successoraux	0	54.328	—	0
Impôt fédéral direct	39.577.195	41.984.600	- 5,7	39.700.000
Taxes sur les véhicules	7.137.709	7.030.489	+ 1,5	7.421.000
34 Total	49.142.318	51.189.413	- 4,0	48.954.500

La part des communes aux recettes cantonales a enregistré une moins-value de 2 millions de francs, imputable à la correction de la progression à froid pour l'IFD des personnes physiques intervenue lors de la période fiscale 1997/1998.

La progression des amendes d'ordre revenant aux communes provient pour une large part de l'activité accrue des agents de police communaux, ainsi que de regroupements effectués entre communes pour l'accomplissement de certaines tâches.

Les autres recettes demeurent stables ou augmentent légèrement. C'est le cas des taxes automobiles qui bénéficient de l'accroissement du parc de véhicules immatriculés.

Comptes de l'Etat pour l'exercice 1998

Subventions accordées

	<i>Comptes 1998</i>	<i>Comptes 1997</i>	<i>Variations par rapport aux comptes 1997</i>	<i>Budget 1998</i>
	Fr.	Fr.	%	Fr.
Confédération (AVS-AI, Alfa, LACI)	38.444.558	37.154.131	+ 3,5	38.612.000
Cantons (coordination scolaire, écoles d'infirmières, etc.)	2.793.703	2.784.075	+ 0,4	2.931.200
Communes (hôpitaux communaux, écoles communales, etc.)	182.188.482	156.807.681	+ 16,2	184.430.900
Propres établissements (prestations complé- mentaires AVS-AI, Cité universitaire, etc.) ...	77.319.958	73.171.260	+ 5,7	77.846.200
Sociétés d'économie mixte (chemins de fer, hôpitaux privés et mixtes, homes Lespa, etc.)	69.787.932	55.860.573	+ 24,9	75.390.600
Institutions privées (institutions spécialisées pour enfants et adolescents et AI, écoles diverses, etc.)	50.315.251	50.221.951	+ 0,2	54.890.700
Personnes physiques et morales (assurance- maladie, subsides d'hospitalisation, personnes âgées, bourses, etc.)	141.338.721	151.593.318	- 6,8	125.981.600
Etranger	0	0	—	5.000
36 Total	562.188.605	527.592.989	+ 6,6	560.088.200

Les subventions accordées progressent de 34,6 millions de francs par rapport aux comptes 1997. Elles dépassent le budget 1998 de 2,1 millions de francs (+ 3,7%).

Conformément au budget, les subsides versés au titre de l'aide hospitalière progressent globalement de 4,4 millions de francs. Depuis 1998, les subsides d'hospitalisation ne sont plus versés aux établissements de notre canton, d'où une diminution de 30,5 millions de francs; seuls restent les subsides versés pour les hospitalisations hors canton en privé ou en demi-privé (14,8 millions). La suppression de subsides d'hospitalisation dans le canton est compensée par l'augmentation de la prise en charge des déficits des hôpitaux communaux (+ 19,7 millions), privés et mixtes (+ 15,6 millions). Ces modifications induisent un transfert de subventions aux personnes physiques et morales vers les subventions aux communes et sociétés d'économie mixte.

Les contributions versées à la Confédération augmentent de 1,3 million de francs. Cette hausse est imputable aux forfaits fédéraux AVS et AI (+ 1,5 million).

Hormis les subsides versés au titre de l'aide hospitalière, la progression des subventions aux communes (+ 25,4 millions) est principalement imputable, dans le domaine de la formation professionnelle, au versement, en 1998, du solde de la subvention 1997 pour le traitement des enseignants (+ 3,6 millions). L'ouverture de nouvelles classes au niveau de l'enseignement primaire induit une hausse des charges de 0,7 million de francs.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

L'entrée en vigueur, au 1^{er} janvier 1998, de la troisième révision des prestations complémentaires AVS-AI explique la hausse de 4,1 millions de francs des subventions aux propres établissements.

Les subventions aux sociétés d'économie mixte progressent de 13,9 millions de francs. Abstraction faite des subsides aux hôpitaux privés et mixtes, cette augmentation est due notamment à l'ouverture du Centre d'aide et de prévention de la toxicomanie du Val-de-Travers qui entraîne une hausse des subventions versées au titre de la lutte contre la drogue de 500.000 francs. Les subsides aux entreprises de transport et la prise en charge des déficits des homes Lespa diminuent de respectivement 1,1 et 0,8 million de francs.

Les subventions accordées aux institutions privées sont globalement stables. Les charges imputables aux établissements spécialisés dans le canton progressent de 1,3 million de francs; elles sont compensées par la diminution de 1,6 million de francs des subsides versés aux établissements AI hors canton.

Les subsides versés aux personnes physiques diminuent de 10,3 millions de francs, compte tenu notamment de la suppression des subsides d'hospitalisation dans le canton (-30,5 millions). Au fonds de crise, les versements au titre des emplois temporaires pour chômeurs en fin de droit progressent de 10,6 millions de francs. A relever également la hausse de 2,7 millions de francs des charges d'aide matérielle et de 6,8 millions de francs des subventions destinées à la réduction des primes d'assurance-maladie.

Comptes de l'Etat pour l'exercice 1998

Opérations internes, attributions et prélèvements aux financements spéciaux

L'examen de ces rubriques ne peut se faire que conjointement, car le virement ou le prélèvement à la fortune des fonds dépend de l'attribution par voie budgétaire figurant dans les opérations internes.

Opérations internes

	<i>Comptes 1998</i>	<i>Comptes 1997</i>	<i>Ecart</i>	<i>Budget 1998</i>
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
Bonifications budgétaires aux fonds	8.556.700	6.480.840	+ 2.075.860	8.683.000
Transferts interservices	807.770	908.717	- 100.947	1.125.200
Prélèvements budgétaires dans les fonds	387.264	7.324.010	- 6.936.746	4.729.000
39 et 49 Total	9.751.734	14.713.567	- 4.961.833	14.537.200

La diminution du volume des opérations internes est principalement due à l'utilisation intégrale de la contribution de solidarité pour la couverture des charges importantes du fonds de crise. De ce fait, l'attribution prévue du fonds de crise au service de l'action sociale n'a pu avoir lieu. Les bonifications budgétaires aux fonds sont globalement proches du budget.

Les bonifications budgétaires enregistrent les variations suivantes :

	<i>Comptes 1998</i>	<i>Comptes 1997</i>	<i>Ecart</i>	<i>Budget 1998</i>
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
Fonds d'aide aux communes en situation difficile	836.150	886.021	- 49.871	840.000
Fonds forestier de réserve	53.286	45.809	+ 7.477	33.000
Fonds des mensurations officielles	717.264	549.010	+ 168.254	660.000
Fonds de promotion de l'économie	6.800.000	5.000.000	+ 1.800.000	7.000.000
Fonds pour activités culturelles et artistiques	150.000	—	+ 150.000	150.000

Attributions et prélèvements aux fonds

	<i>Comptes 1998</i>	<i>Comptes 1997</i>	<i>Budget 1998</i>
	Fr.	Fr.	Fr.
380 Attributions à la fortune des fonds	1.693.616	1.190.940	429.600
480 Prélèvements à la fortune des fonds	4.900.972	8.137.669	5.280.600
Variation annuelle de la fortune des fonds	- 3.207.356	- 6.946.729	- 4.851.000

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

L'augmentation des attributions à la fortune des fonds provient en grande partie du fonds des mensurations officielles qui a enregistré des subventions plus importantes que prévues.

Les prélèvements à la fortune des fonds sont globalement proches du budget.

Attributions et prélèvements aux réserves

	<i>Comptes 1998</i>	<i>Comptes 1997</i>	<i>Budget 1998</i>
	Fr.	Fr.	Fr.
381 Attributions aux réserves	535.160	296.285	433.000
481 Prélèvements aux réserves . . .	833.283	788.107	244.000
Variation annuelle des réserves	- 298.123	- 491.822	+ 189.000

Les attributions 1998 aux réserves sont les suivantes :

	Fr.
- Réserve pour médicaments contre la tuberculose	3.000,00
- Réserve de la dîme de l'alcool	532.160,20

Les prélèvements aux réserves sont les suivants :

- Réserve de guerre de médicaments	300.000,00
- Réserve de l'office d'aide aux demandeurs d'asile	379.700,00
- Réserve de la dîme de l'alcool	153.583,10

Comptes de l'Etat pour l'exercice 1998

Imputations internes, vue d'ensemble

Depuis 1995, nous avons renoncé à passer dans les comptes la plupart des imputations internes qui y figuraient antérieurement. Les services qui gèrent des crédits globaux et fournissent des prestations pour d'autres services ont toutefois établi une ventilation statistique de ces prestations lors de la clôture des comptes.

Cette répartition qui donne une vue plus précise du coût réel des diverses prestations de l'Etat est présentée dans des tableaux figurant à la suite des comptes 1998. Le tableau ci-après en donne une vue d'ensemble.

	<i>Charges à imputer</i>	<i>Produits à imputer</i>	<i>Excédents de charges (+) / revenus (-) avant imputation après imputation</i>	
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
Autorités	1.061.040	4.217.822	+ 12.691.746	+ 9.534.964
DJSS	8.435.350	0	+ 111.321.596	+ 119.756.946
DFAS	9.222.384	45.295.088	- 451.601.943	- 487.674.647
DGT	11.976.508	0	+ 62.529.711	+ 74.506.219
DEP	3.384.980	0	+ 69.199.114	+ 72.584.094
DIPAC	15.432.648	0	+ 237.559.502	+ 252.992.150
Total	49.512.910	49.512.910	+ 41.699.725	+ 41.699.725

La rubrique « Taxes téléphone et Natel » de la chancellerie est ventilée pour un montant global de 0,7 million de francs, soit 33,7% des charges émergeant aux comptes. Seuls sont pris en considération les treize centraux reliés au réseau téléphonique de l'Etat.

Les rubriques « Ports et affranchissements », « Fournitures de bureau », « Imprimés et reliure », « Achats de machines » et « Entretien de machines » de la chancellerie d'Etat et de l'économat sont ventilées pour un montant global de 3,6 millions de francs, soit l'intégralité des charges figurant aux comptes.

La rubrique « Intérêts passifs » du service financier est ventilée pour un montant global de 28,9 millions de francs, ce qui correspond à 42,8% des charges d'intérêt sur les dettes à long terme. Sont pris en compte les intérêts passifs grevant les bâtiments et terrains du patrimoine administratif (2,3 millions) et le compte des investissements (26,6 millions). Dans les deux cas, on se base sur la valeur au bilan au 1^{er} janvier 1997. Le taux moyen de la dette consolidée en 1997 (5,362%) sert de référence. Le cas échéant, les amortissements servent de clés de répartition pour la ventilation entre services.

Les rubriques « Achats de terminaux » et « Maintenance des applications externes » du service du traitement de l'information sont ventilées pour un montant global de 2,1 millions de francs, ce qui équivaut à 99,8% des charges figurant dans les comptes. Les « Prestations informatiques » à proprement parler sont réparties pour un montant de 7,4 millions de francs, soit 91,2% des charges ventilables.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Les acquisitions de biens, services et marchandises faites par l'intendance des bâtiments au titre de l'entretien et de l'exploitation des immeubles sont ventilées pour un montant global de 7 millions de francs, ce qui équivaut à 91% des charges figurant dans les comptes. Les charges sont ventilées par service selon les chantiers et les surfaces brutes utilisées.

Recettes fiscales

	<i>Comptes 1998</i>	<i>Comptes 1997</i>	<i>Variations par rapport aux comptes 1997</i>	<i>Budget 1998</i>
	Fr.	Fr.	%	Fr.
Impôt sur revenu et fortune	407.553.525	402.166.013	+ 1,3	413.300.000
Impôt sur bénéfice et capital	64.765.666	66.384.693	- 2,4	68.000.000
Contribution aux mesures de crise	9.042.296	9.389.443	- 3,7	9.574.000
Impôt complémentaire sur immeubles	2.334.468	3.221.055	- 27,5	3.800.000
Impôt sur gains en capital ..	9.018.832	9.113.244	- 1,0	8.350.000
Droits de mutation et du timbre	19.602.927	13.937.394	+ 40,6	17.000.000
Impôt sur successions et donations	24.147.680	23.385.607	+ 3,3	26.000.000
Taxes sur véhicules et bateaux	35.282.171	34.454.906	+ 2,4	36.191.800
40 Total	571.747.565	562.052.355	+ 1,7	582.215.800

Impôt direct cantonal

La progression de l'impôt direct des personnes physiques (y compris l'impôt à la source) est très faible par rapport à l'exercice précédent et se situe en deçà des prévisions budgétaires. La stagnation des revenus du travail, les faibles rendements obtenus sur la fortune mobilière et l'augmentation de la déduction au titre des primes d'assurance-maladie ont affecté le rendement de l'impôt sur le revenu. La croissance du produit de l'impôt des personnes physiques par rapport à l'exercice précédent provient pour l'essentiel de l'impôt sur la fortune, en raison de l'augmentation de la valeur des titres, de même que du nombre relativement important de taxations rectificatives sur les années antérieures et du rattrapage de perception concernant l'impôt à la source.

Le produit de l'impôt direct des personnes morales est sensiblement inférieur aux prévisions budgétaires; il s'inscrit également en deçà des recettes enregistrées en 1997. En raison du système de taxation postnumerando, l'impôt enregistré dans les comptes 1998 de l'Etat correspond à la somme des acomptes facturés provisoirement en 1998 et du décompte définitif d'impôt pour 1997. Il n'y a donc plus de

Comptes de l'Etat pour l'exercice 1998

comparaison possible entre le montant inscrit dans les comptes et le résultat de la taxation proprement dite qui concerne l'année 1997. La taxation pour l'exercice 1997 est en progression par rapport à celle de 1996. Toutefois, la reprise conjoncturelle qui se manifeste n'améliorera que graduellement le rendement de l'impôt des personnes morales, les résultats des entreprises étant provisoirement affectés par des pertes antérieures ou la reconstitution de réserves.

La contribution aux mesures de crise en faveur des victimes du chômage a été reconduite jusqu'à fin 1999 par décret du 29 septembre 1997.

Droits de mutation et impôt sur les gains immobiliers

Le secteur de la construction et de l'immobilier semble connaître des perspectives plus favorables. Le nombre de transactions immobilières a augmenté sensiblement, ce qui se traduit par une forte croissance du produit des lods. Dans le produit des impôts sur les gains en capital figure un montant d'environ 265.000 francs représentant des contributions sur plus-values versées au fonds d'aménagement du territoire.

Autres recettes fiscales

Le produit de l'impôt complémentaire sur les immeubles diminue en raison des restitutions plus importantes consécutives à la liquidation de plusieurs sociétés immobilières qui ont fait usage des facilités offertes par la législation fiscale. L'augmentation des taxes sur les véhicules automobiles résulte d'une faible progression du nombre de véhicules immatriculés.

Composition de l'impôt direct cantonal

<i>Impôt dû</i>	<i>1998</i>		<i>1997</i>	
	Fr.	%	Fr.	%
Personnes morales ¹⁾	64.765.666	13,7	66.384.693	14,2
Personnes physiques:	393.264.685	83,3	394.972.680	84,3
– <i>fortune</i>	38.639.056	8,2	36.665.174	7,8
– <i>revenu</i>	354.625.629	75,1	358.307.506	76,5
Impôt travailleurs frontaliers	2.571.624	0,5	2.515.804	0,5
Corrections de taxations antérieures, (taxations intermédiaires, comptes d'insuffisance et amendes, béné- fices en capital, imputations for- faitaires, etc.	11.717.215	2,5	4.677.529	1,0
Total	472.319.190	100,0	468.550.706	100,0

¹⁾ En raison du passage au système d'imposition postnumerando, le produit de l'impôt des personnes morales enregistré dans les comptes de l'Etat ne permet plus, dans ce tableau, de faire la distinction entre l'impôt sur le capital et l'impôt sur le bénéfice. Cf. statistiques complémentaires dans le rapport de gestion du DFAS, service des contributions.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)**Evolution des principales recettes fiscales** (en milliers de francs)

<i>Année</i>	<i>Impôt direct cantonal</i>	<i>Contribution aux charges sociales</i>	<i>Part du canton à l'impôt fédéral direct</i>	<i>Droits de mutation (lods, timbre et successions)</i>	<i>Taxes sur véhicules</i>
1975	151.748	37.695	12.081	13.658	15.965
1980	172.408	42.704	19.020	19.934	16.670
1985	233.844	58.312	29.762	28.499	20.746
1986	242.545	62.222	36.244	37.575	21.553
1987	257.277 *	63.753	37.826	41.402	22.419
1988	270.004 *	66.996	49.742	46.391	23.415
1989	265.964 *	65.958	51.273	51.784	24.550
1990	292.967 *	72.585	55.343	79.317	25.326
1991	313.332 *	77.505	57.720	44.302	26.034
1992	409.704 *	—	67.646	42.280	26.293
1993	420.606 *	—	69.454	35.692	29.389
1994	434.493 *	—	75.762	35.991	29.665
1995	449.359 *	—	73.714	39.205	30.193
1996	467.280 *	—	79.394	41.522	32.339
1997	468.551 *	—	88.602	37.323	33.188
1998	472.319 *	—	83.615	43.751	34.043

* Y compris l'impôt sur les travailleurs frontaliers (versements compensatoires).

Contributions

	<i>Comptes 1998</i>	<i>Comptes 1997</i>	<i>Variations par rapport aux comptes 1997</i>	<i>Budget 1998</i>
	Fr.	Fr.	%	Fr.
Emoluments administratifs ...	26.778.566	25.197.677	+ 6,3	24.373.500
Recettes hospitalières et d'établissements spécialisés, pensions	16.522.334	17.044.996	- 3,1	16.658.000
Ecolages	6.074.118	5.697.341	+ 6,6	6.339.100
Autres redevances d'utilisation et prestations de service	11.483.186	11.491.160	- 0,1	11.734.800
Ventes	3.688.817	3.630.488	+ 1,6	3.672.600
Dédommagements de tiers ...	9.974.116	9.753.618	+ 2,3	9.750.100
Amendes	5.968.145	5.393.824	+10,7	5.585.000
Prestations effectuées par les collectivités pour investissements	2.569.016	2.918.035	-12,0	2.120.000
Autres contributions	3.368.830	3.692.109	- 8,8	2.308.500
43 Total	86.427.128	84.819.247	+ 1,9	82.541.600

Comptes de l'Etat pour l'exercice 1998

Le produit des contributions augmente de 1,6 million de francs par rapport aux comptes 1997 ; il est de 3,9 millions de francs supérieur au budget 1998.

Les émoluments administratifs augmentent globalement de 1,6 million de francs. Ils progressent de 1,2 million de francs aux offices des poursuites et des faillites, de 170.000 francs au service des automobiles et de la navigation, de 191.000 francs au service de la justice et de 149.000 au registre du commerce.

Les recettes hospitalières de l'Hôpital psychiatrique de Perreux diminuent de 523.000 francs.

Les écolages progressent globalement de 377.000 francs. Ils augmentent de 443.000 francs à l'Université et de 149.000 francs au CNIP. Par contre, ils diminuent de 240.000 francs au Centre de formation professionnelle du Val-de-Travers.

Le produit des ventes progresse de 58.000 francs. L'augmentation des ventes à des tiers (+ 201.000 francs) est principalement imputable à l'office du matériel scolaire (+ 106.000 francs) et à l'exploitation des bois (+ 99.000 francs). Les ventes de l'Observatoire cantonal diminuent de 126.000 francs.

La progression enregistrée au titre des dédommagements de tiers (+ 220.000 francs) s'explique notamment par le remboursement de subventions au fonds de promotion de l'économie (+ 487.000 francs) et de frais d'entretien à l'intendance des bâtiments (+ 148.000 francs).

Le produit des amendes d'ordre progresse de 564.000 francs.

La rubrique « Prestations effectuées par les collectivités pour investissements » régresse globalement de 349.000 francs. Cette évolution est dans une large mesure due au gros entretien A5 (- 191.000 francs) et à la construction des routes cantonales (- 122.000 francs).

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Part à des recettes fédérales

	<i>Comptes 1998</i>	<i>Comptes 1997</i>	<i>Variations par rapport aux comptes 1997</i>	<i>Budget 1998</i>
	Fr.	Fr.	%	Fr.
Impôt fédéral direct	83.614.976	88.602.119	- 5,6	84.000.000
Impôt anticipé	11.139.782	16.015.763	- 30,4	14.000.000
Taxe d'exemption du service militaire	725.217	784.519	- 7,6	650.000
Bénéfice de la Banque nationale suisse	27.906.678	13.886.854	+ 101,0	13.900.000
Droits sur l'essence	21.231.233	23.275.442	- 8,8	25.000.000
Régie des alcools (imposition sur les boissons distillées)	537.440	297.472	+ 80,7	435.000
44 Total	145.155.326	142.862.169	+ 1,6	137.985.000

La part du canton à des recettes fédérales dépasse de 7,2 millions de francs les prévisions budgétaires. L'évolution par rapport à l'exercice précédent est également positive, puisqu'on enregistre un accroissement des recettes de l'ordre de 2,3 millions de francs. Ainsi que nous l'avons mentionné dans l'introduction du présent rapport, cette bonne surprise provient de la part du canton au bénéfice de la BNS.

Les recettes provenant de l'IFD sont proches des prévisions du budget, mais demeurent cependant en deçà des résultats obtenus lors de l'exercice précédent, en raison notamment de la correction de la progression à froid affectant le rendement de l'impôt des personnes physiques.

Comme indiqué également dans l'introduction, la part à l'impôt anticipé enregistrée dans les comptes 1998 se rapporte aux rentrées de l'exercice précédent. La diminution s'explique avant tout par le faible niveau des taux d'intérêts sur les marchés monétaire et financier, tandis que les remboursements de la Confédération aux contribuables étaient encore importants.

La forte progression de notre quote-part sur les ventes d'alcools est due au résultat favorable enregistré par la Régie fédérale des alcools, au contraire de l'année précédente, où elle avait constitué des réserves en raison de l'introduction d'entrepôts fiscaux permettant aux producteurs de spiritueux de stocker leurs produits hors taxe.

La baisse des droits sur l'essence de quelque 2 millions de francs est imputable d'une part à la baisse de la consommation au niveau national, d'autre part à l'évolution défavorable des clés de péréquation intercantonale et à l'amélioration de notre compte routier (baisse des charges d'investissement et augmentation des recettes).

Comptes de l'Etat pour l'exercice 1998

Subventions fédérales acquises

	<i>Comptes 1998</i>	<i>Comptes 1997</i>	<i>Variations par rapport aux comptes 1997</i>	<i>Budget 1998</i>
	Fr.	Fr.	%	Fr.
Mensurations officielles	3.557.926	2.147.700	+65,7	2.250.000
Aide complémentaire AVS-AI	26.454.352	24.998.245	+ 5,8	26.600.000
Observatoire cantonal	450.181	306.035	+47,1	666.100
Hôpital psychiatrique cantonal	2.700.000	2.682.525	+ 0,7	2.555.000
Réduction des primes d'assurance-maladie	58.310.397	53.225.684	+ 9,6	58.200
Bourses d'études	2.419.362	2.090.184	+15,7	2.250.000
Ecole d'ingénieurs ETS	2.444.242	2.356.948	+ 3,7	2.550.000
Centre professionnel des métiers du bâtiment (CPMB)	1.184.484	1.323.856	-10,5	1.154.000
Centre d'intégration professionnelle, Couvet . .	1.252.600	891.035	+40,6	1.503.000
Université	20.244.137	19.797.104	+ 2,3	20.090.000
Divers	4.592.656	3.364.621	+36,5	4.107.500
460 Total	123.610.337	113.183.937	+ 9,2	121.925.600

Les subventions fédérales acquises augmentent de 10,4 millions de francs par rapport aux comptes 1997. Elles dépassent le budget de 1,7 million de francs.

Près de la moitié de l'augmentation observée est due à la progression des subventions fédérales pour la réduction des primes d'assurance-maladie (+ 5,1 millions). Cette évolution s'inscrit dans l'augmentation progressive des subventions fédérales et cantonales pour le financement de l'assurance-maladie telle qu'elle est prévue dans la LAMal.

Dans le domaine des mensurations officielles, la hausse de 1,4 million de francs provient du remboursement par la Confédération des dépenses engagées par le canton.

Les subventions fédérales en faveur des prestations complémentaires AVS-AI progressent de 1,5 million de francs ; elles suivent la même évolution que les charges cantonales en la matière.

Le CNIP est en grande partie financé par l'OFAS. La progression des subventions fédérales est liée à l'évolution de ses charges.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Classification fonctionnelle

Le tableau ci-dessous, qui résume celui qui figure en fin de publication des comptes, montre l'évolution des charges nettes selon les diverses tâches confiées à l'Etat.

	<i>Comptes 1998</i>		<i>Comptes 1997</i>	
	En millions de francs	Part en %	En millions de francs	Part en %
Administration générale	58,3	8,8	55,6	8,7
Sécurité publique	63,0	9,5	63,2	9,8
Enseignement et formation	227,6	34,4	221,8	34,5
Culture et loisirs	12,8	1,9	12,1	1,9
Santé	95,8	14,5	96,9	15,1
Prévoyance	100,0	15,1	87,4	13,6
Trafic	63,3	9,6	67,2	10,5
Protection et aménagement de l'environnement	13,0	2,0	12,5	1,9
Economie publique	28,1	4,2	25,6	4,0
Sous-total	661,9	100,0	642,3	100,0
Finances et impôts	- 620,2		- 604,2	
Total	41,7		38,1	

Les modifications intervenues au courant de l'exercice 1998 ont toutes été prises en compte dans les comptes 1997, raison pour laquelle des différences peuvent apparaître en comparant ces chiffres avec ceux publiés précédemment.

L'administration générale subit une augmentation de 2,7 millions de francs en raison des charges supplémentaires dont nous avons fait état dans les chapitres consacrés aux charges de personnel et aux dépenses de biens, services et marchandises.

L'augmentation de la fonction «Enseignement et formation» résulte principalement des subventions aux traitements du personnel enseignant communal pour la formation professionnelle (+5 millions), ainsi que des charges salariales de l'Université (+ 0,8 million).

L'augmentation des dépenses nettes de la prévoyance sociale de 12,6 millions de francs provient des augmentations de charges dont nous avons fait état dans le chapitre des subventions accordées (mesures de crise, aide sociale, assurance-maladie, etc.).

Le coût du trafic est en diminution par rapport à l'exercice précédent en raison de la diminution des amortissements des routes cantonales et nationales.

La fonction «Economie publique» s'accroît de 2,5 millions de francs. L'attribution au fonds de promotion de l'économie a passé de 5 à 6,8 millions de francs; l'augmentation des subventions à la promotion de l'agriculture et des amortissements réalisés au service de l'économie agricole contribue à cette évolution.

Comptes de l'Etat pour l'exercice 1998

Classification économique

Cette classification ventile les charges brutes selon la nature des flux financiers (rémunérations, biens et services, transferts, etc.) et selon les secteurs intéressés (secteur privé ou collectivités publiques). Elle met en évidence l'interdépendance financière entre la Confédération, notre canton et les communes.

Le tableau ci-dessous présente la synthèse des informations figurant à la suite des comptes détaillés :

	<i>Comptes 1998</i>		<i>Comptes 1997</i>					
	<i>Charges Revenus</i>		<i>Charges</i>		<i>Revenus</i>			
	En millions de francs	Part en %	En millions de francs	Part en %	En millions de francs	Part en %		
Charges de personnel	308,8	24,3	302,9		24,7			
Biens et services	96,6	7,6	95,8		7,8			
Intérêts passifs	68,4	5,4	67,6		5,5			
Transferts à la Confédération								
et aux cantons	50,9	4,0	49,8		4,0			
Transferts aux communes	252,8	19,9	228,8		18,6			
Transferts aux établissements								
et aux privés	402,9	31,7	390,7		31,8			
Autres charges	89,7	7,1	93,6		7,6			
Recettes fiscales		571,8	46,5		562,1	47,2		
Transferts de la Confédération								
et des cantons		228,3	18,6		212,3	17,8		
Transferts des communes		144,6	11,8		130,3	10,9		
Autres revenus		283,7	23,1		286,4	24,1		
Total	1270,1	1228,4	100,0	100,0	1229,2	1191,1	100,0	100,0

En comparaison de l'exercice précédent, la part proportionnelle des charges de fonctionnement de l'administration est en légère diminution, tout comme cela était le cas en 1997.

On enregistre un accroissement en pourcentage et en valeur absolue des transferts aux communes. Il faut attribuer cette variation au changement d'affectation des subsides d'hospitalisation, qui auparavant figuraient dans les transferts aux établissements et aux privés. Les seuls subsides d'hospitalisation qui figurent encore dans les transferts aux établissements et aux privés sont ceux qui sont versés pour les hospitalisations hors canton en privé ou en demi-privé.

Les transferts aux établissements et aux privés augmentent néanmoins en valeur absolue en raison de l'évolution des dépenses pour l'action sociale, les prestations complémentaires et les mesures de crise.

Du côté des revenus, l'augmentation des subventions acquises de la Confédération et des participations communales est liée à l'évolution des dépenses pour l'assurance-maladie, les prestations complémentaires, l'aide hospitalière, l'aide

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

sociale et les mesures de crise. Par ailleurs, la part des communes à l'aide hospitalière a passé de 35 % à 40 %.

COMPTE DES INVESTISSEMENTS
Résultats

Les résultats des derniers exercices ainsi que du budget 1998 se présentent comme suit :

Compte des investissements (en milliers de francs)

	<i>Comptes Budget</i>		<i>Comptes</i>				
	<i>1998</i>	<i>1998</i>	<i>1997</i>	<i>1996</i>	<i>1995</i>	<i>1994</i>	<i>1993</i>
Dépenses							
d'investissements	267.383	235.422	221.723	175.074	179.600	254.770	312.431
./Recettes	177.368	143.924	144.604	106.700	113.326	177.341	217.254
Dépenses nettes ..	90.015	91.498	77.119	68.374	66.274	77.429	95.177
./Amortissements							
portés au bilan ..	66.278	69.669	66.699	63.928	61.796	57.455	53.230
Dépenses portées							
au bilan	23.737	21.829	10.420	4.446	4.478	19.974	41.947

Comptes de l'Etat pour l'exercice 1998

Récapitulation des investissements par départements et par objets

Récapitulation des investissements par départements et par objets	Comptes 1998		Amortiss.		Dépenses		Recettes		Budget 1998		Amortiss.		Dépenses		Recettes		Comptes 1997		
	Dépenses Fr.	Recettes Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	
Par départements																			
Autorités	2697115,65	0,00	543967,10		0					0		601000		232939,20		0,00		521000,00	
Justice, santé et sécurité	8130854,69	2119590,00	4199547,99		11975000					3000000		5038000		9508935,35		663928,00		4639000,00	
Finances et affaires sociales	6823370,00	373165,00	2102322,65		9753000					200000		2444000		6148986,70		0,00		1830000,00	
Gestion du territoire	209460312,92	166331832,75	38598873,71		171018800					127770000		40439000		157007482,90		124081752,46		41224443,30	
Economie publique	5931581,25	48281,00	4938374,85		4600000					354000		5334000		4448266,80		405843,00		4161364,25	
Instruction publique et affaires culturelles	36767175,56	8494853,10	15095528,35		38075000					12600000		15513000		44376391,91		19452424,00		13867772,40	
Total	267383010,07	177367721,85	66278614,65		235421800					143924000		69869000		221723002,86		144603947,46		66698579,95	
Par objets																			
Bâtiments, constructions et équipements	45255283,97	10610922,00	173599876,66		50883800					15400000		18374000		52283485,11		20116352,00		16158579,95	
Routes, cantonales	30189043,25	19561286,00	10017619,85		50363000					35600000		10054000		15133785,40		8600000,00		10656000,00	
Route nationale 5	15868585,75	139186475,75	14433445,80		98100000					85600000		15993000		120254951,20		109142946,15		17341000,00	
Correction et régulation des eaux	183652,45	640600,00	415820,35		2000000					1070000		484000		943506,25		2540000,00		3490000,00	
Epuration des eaux	16443185,95	6943471,00	7980026,19		15000000					5900000		8060000		15569278,80		6084806,31		72550000,00	
Améliorations foncières et bâtiments ruraux	3053906,40	48281,00	3493115,40		3300000					354000		3685000		2891083,00		405843,00		3246000,00	
Bât. scolaires communaux et installations sportives	6902085,00	350000,00	7327904,80		7000000					400000		7632000		6304984,00		0,00		7170000,00	
Entreprises de transports privées, aéroports	1397000,00	0,00	3408550,50		3000000					0		3447000		3191015,00		0,00		3193000,00	
Divers	5292967,30	26686,10	1842255,10		5775000					5775000		1940000		5150914,10		0,00		1330000,00	
Total	267383010,07	177367721,85	66278614,65		235421800					143924000		69869000		221723002,86		144603947,46		66698579,95	

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Commentaires

Le volume des investissements réalisés progresse fortement principalement en raison de l'activité intense qui a régné sur les chantiers de l'A 5 (+ 62,3 millions). Par contre, par le jeu des subventions fédérales, ainsi que, notamment, par le fait que d'autres travaux routiers prévus dans le cadre des 9^e et 10^e étapes de correction des routes cantonales n'ont pas été effectués (- 22,3 millions), les dépenses nettes à charge du canton sont restées légèrement inférieures aux prévisions budgétaires.

Les dépenses prévues pour la transformation des bâtiments de l'Hôpital psychiatrique de Perreux, pour la construction du Centre de protection civile à Couvet et du Musée d'archéologie, pour l'informatique cantonale 1998-2001 et pour les travaux de protection contre les crues de l'Areuse n'ont pas atteint les montants prévus.

On note en revanche un dépassement de la tranche annuelle d'investissements pour Unimail de 2,2 millions de francs, alors que les subventions fédérales y relatives perçues en 1998 sont inférieures de 3,5 millions de francs. Il faut toutefois relever qu'un montant important a été encaissé à ce titre au début de l'année 1999.

Le tableau ci-dessous mentionne les principaux écarts par rapport au budget :

Variation des investissements par rapport au budget (en milliers de francs)

	<i>Dépenses</i>	<i>Recettes</i>
<i>Investissements propres:</i>		
Construction de l'autoroute A5	+ 62.282	+ 56.156
Autoroute A5, gros entretien	- 3.717	- 2.570
Correction des routes cantonales, 9 ^e étape	- 13.508	- 10.457
Correction des routes cantonales, 10 ^e étape	- 8.819	- 5.732
Programme fédéral d'investissements, part réseau routier ...	+ 2.156	
Travaux de protection contre les crues de l'Areuse de Travers à Noiraigue	- 1.460	+ 700
Hôpital psychiatrique de Perreux, nouveau concept	- 1.286	- 648
Construction du Centre de protection civile au Val-de-Travers ..	- 1.345	- 235
Université, restructuration de la faculté des sciences au Mail ..	+ 2.162	- 3.511
Construction du Musée d'archéologie	- 2.962	- 1.979
Crédit pour le développement de l'informatique 1998-2001 ...	- 1.342	
<i>Subventions fédérales redistribuées:</i>		
Lutte contre la pollution des eaux et élimination des déchets ..	+ 1.443	+ 1.443
Autres objets	- 200	+ 2.020
Total	<u>+ 33.404</u>	<u>+ 35.187</u>

Comptes de l'Etat pour l'exercice 1998

Engagements

Le montant des engagements contractés au 31 décembre 1998 s'élève à 160,2 millions de francs. Le détail de ce montant figure au compte des investissements et s'établit de la manière suivante :

	Fr.
– Montant des crédits accordés en cours à ce jour	1.094.183.500
– Dépenses effectuées au 31 décembre 1998 sur ces crédits	<u>934.015.982</u>
Total	<u>160.167.518</u>

Les plus importants crédits votés en 1998 concernent le développement de l'informatique cantonale 1998-2001 (6 millions), la subvention pour la rénovation du Théâtre de La Chaux-de-Fonds (4,4 millions), le réaménagement du bâtiment de l'ancienne Ecole technique de La Chaux-de-Fonds destiné au CIFOM (4,1 millions) et les subventions pour bâtiments ruraux (3 millions).

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES ET COMPLÉMENTAIRES

Nous mentionnons ci-après les crédits supplémentaires et les compléments au compte des investissements accordés par arrêté du Conseil d'Etat, en précisant que des économies ou des recettes compensatoires ont été annoncées:

Compte de fonctionnement

<i>Service</i>	<i>Compte</i>	<i>Libellé</i>	<i>Montant</i>
			<i>Fr.</i>
1100	319110	Réalisation vidéo sur 150 ^e anniversaire de la République par Canal Alpha +	50.000
1100	319120	Commission neuchâteloise Exposition nationale	50.000
1100	319800	Participation du canton au Tour de France	96.500
9602	365620	Participation du canton au Tour de France	95.000
1150	318030	Ports et affranchissements	100.000
1150	318090	Taxes téléphoniques	150.000
2350	Divers	Acquisition matériel pour maintien de l'ordre lors de comptes l'Expo.01	390.000
3050	318000	Honoraires de consultation pour SAP	85.000
3250	301050	Salaires des stagiaires	130.000
3250	318000	Mandats, expertises, études concernant l'évaluation des fonctions	160.000
3401	314000	Transformation et rénovation de la MET, La Chaux-de-Fonds	54.000
3401	314000	Entretien des bâtiments du Service des établissements de détention	115.000
3401	314000	Réfection du logement «Le Devens», Saint-Aubin	75.000
3401	314000	Aménagement locaux de l'office d'orientation professionnelle et achat mobilier, appareils téléphoniques, câblage informatique	160.000
5010	318555	Promotion industrielle et commerciale	200.000
6010	301020	Salaire du chargé de mission pour l'évaluation des fonctions	55.000
6011	366611	Subsides aux étudiants du SPES	95.000
6150	310620	Fournitures scolaires enseignement primaire	100.000
6301	314000	Transformation bibliothèque Ecole d'ingénieurs de Neuchâtel	60.000
6550	366695	Transfert de l'appui financier au Lycée artistique de Neuchâtel au service des affaires culturelles	90.000
9403	366410	Remise en état lieux exploités par la gravière du Maley ¹⁾	457.600
9501	365551	Subvention à Tourisme neuchâtelois	138.000

¹⁾Dépense couverte par le fonds de la conservation de la forêt.

Comptes de l'Etat pour l'exercice 1998

Conformément aux directives en vigueur, d'autres crédits supplémentaires dont le montant ne dépassait pas 50.000 francs, ont été accordés par les départements en accord avec le Département des finances et des affaires sociales. Ils sont mentionnés dans les remarques accompagnant les comptes.

Compte des investissements

<i>Service</i>	<i>Compte</i>	<i>Libellé</i>	<i>Montant</i> Fr.
2203	506000	Acquisition matériel vidéo et système de protection technique pour établissements de détention	265.000
2350	506200	Remplacement partiel de l'équipement électronique et informatique de la centrale d'alarme et de transmission (CTA) de la police cantonale	222.000
3350	506200	Développement du nœud cantonal et réseau pédagogique	400.000
3350	506200	Acquisition matériel informatique pour l'équipement de sites décentralisés pour le compte du service des contributions, complément	30.000
4051	506100	Remplacement d'une saleuse tractée et acquisition système de lavage pour tunnels et tranchées	149.000
5100	565000	Aménagement musée et création exposition permanente pour la Fondation des moulins souterrains du Col-des-Roches	182.000
5250	565000	Construction halle agricole aux Ponts-de-Martel pour la CNAV	400.000
5350	503100	Travaux aménagement du centre collecteur de déchets animaux	280.000
6301	506000	Acquisition aligneuse de masques pour Ecole d'ingénieurs ETS du Locle	144.000
6400	503100	Université, projet d'étude nouveau bâtiment sur les Jeunes-Rives (UNILAC)	246.500
6400	503300	Installation système de ventilation-climatisation de la salle de photolithographie de l'Institut de physique, Neuchâtel	115.000
6670	503300	Aménagement locaux pour le service des archives de l'Etat	180.000

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

BILAN**Actif**

<i>Rubriques</i>	<i>Situation au 31 décembre 1998</i>	<i>Situation au 31 décembre 1997</i>	<i>Variations</i>
	Fr.	Fr.	Fr.
Patrimoine financier	470.375.204	498.102.887	- 27.727.683
Disponibilités	25.626.203	47.181.329	- 21.555.126
Avoirs	370.874.026	361.958.253	+ 8.915.773
Placements	68.980.120	68.165.145	+ 814.975
Actifs transitoires	4.894.855	20.798.160	- 15.903.305
Patrimoine administratif	854.142.783	838.485.238	+ 20.657.545
Investissements	422.996.618	408.442.254	+ 14.554.364
Prêts et participations permanentes	286.348.512	287.575.982	- 1.227.470
Subvention d'investissements	144.797.653	137.467.002	+ 7.330.651
Avances aux financements spéciaux	4.709.436	5.355.087	- 645.651
Découvert	389.738.931	348.039.206	+ 41.699.725
Total	1.718.966.354	1.684.982.418	+ 33.983.936

Patrimoine financier*Disponibilités*

Les disponibilités sont sensiblement inférieures à celles de l'année précédente, en particulier sur les comptes bancaires.

Avoirs

Le montant des avoirs est dans l'ensemble stable. Toutefois, le montant des impôts dus par les contribuables diminue de 16,8 millions de francs, en raison principalement de la décimalisation de la perception. D'autre part, le compte courant de la Confédération présente un solde débiteur supérieur de 7,2 millions de francs à celui de 1997.

Les opérations résultant de la participation des communes aux charges hospitalières et LESPAs n'étaient pas encore réglées à la fin de l'année. Au 31 décembre 1998, un montant de 13,9 millions de francs était encore dû.

Placements

Quelques terrains ont été acquis en 1998 pour le compte de la promotion économique, parmi lesquels l'article 2592 du cadastre des Eplatures pour une valeur

Comptes de l'Etat pour l'exercice 1998

de 1,8 million de francs et l'article 7470 du cadastre de Bevaix pour 0,4 million de francs. Au cours de l'exercice, l'immeuble sis rue D.-Jeanrichard à Fleurier a été vendu (art. 996).

Actifs transitoires

Ce poste contient des dépenses relatives à l'exercice 1999 payées en 1998 et des recettes relatives à l'exercice 1998, mais qui sont entrées dans les caisses de l'Etat après le 1^{er} janvier 1998. Il faut noter que le compte « Opérations transitoires diverses » clôture avec un solde créancier alors qu'il était débiteur de 15,7 millions de francs au 31 décembre 1997.

Patrimoine administratif*Investissements*

L'augmentation des investissements résulte de dépenses nettes plus importantes déduction faite des amortissements pour le réseau routier, les bâtiments et les équipements.

Prêts et participations permanentes

Les prêts HLM et au fonds de compensation de l'assurance-chômage ont enregistré une légère baisse.

Avances aux financements spéciaux

Ce poste concerne l'avance de l'Etat au fonds des mensurations officielles. Celle-ci a diminué, car les subventions se rapportant aux dépenses antérieures ont été plus élevées que les frais engagés durant l'exercice.

Découvert

Le découvert augmente de 41,7 millions de francs correspondant à l'excédent de charges de l'exercice. Les recettes provenant des dévolutions à l'Etat sont dorénavant englobées dans les recettes courantes au chapitre des recettes diverses du service financier.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Passif

<i>Rubriques</i>	<i>Situation au</i>	<i>Situation au</i>	<i>Variations</i>
	<i>31 décembre</i>	<i>au 31 décembre</i>	
	<i>1998</i>	<i>1997</i>	
	Fr.	Fr.	Fr.
Engagements	1.662.023.803	1.624.437.163	+ 37.586.640
Engagements courants	158.017.746	161.838.242	- 3.820.496
Dettes à court terme	13.226.225	0	+ 13.226.225
Dettes à moyen et long terme	1.428.868.633	1.405.513.008	+ 23.355.625
Engagements envers des entités part.	28.894.315	32.520.601	- 3.626.286
Provisions et réserves	6.995.578	7.620.705	- 625.127
Passifs transitoires	26.021.306	16.944.607	+ 9.076.699
Financements spéciaux	56.942.551	60.545.255	- 3.602.704
	1.718.966.354	1.684.982.418	+ 33.983.936

Engagements courants

La diminution résulte principalement des créanciers courants.

Dettes à court terme

A fin décembre, certains comptes courants bancaires ont accusé temporairement un solde négatif.

Dettes à moyen et long terme

La dette consolidée augmente de 24,2 millions de francs, alors que l'insuffisance de financement est de plus de 57 millions de francs. Ceci a été possible par une utilisation maximale des liquidités et le recours à des crédits de courte durée en comptes courants bancaires.

Engagements envers les entités particulières

Le solde créancier du compte courant de la Caisse de pensions de l'Etat a diminué de 3,8 millions de francs.

Provisions et réserves

Les prélèvements effectués entraînent une diminution de 0,6 million de francs.

Passifs transitoires

La principale différence intervenue à ce titre concerne la rubrique « Opérations transitoires diverses » qui présente un solde créancier de 11,4 millions de francs, alors qu'il était débiteur l'an dernier.

Engagements envers les financements spéciaux

Les engagements envers les financements spéciaux représentent la fortune des fonds. Comme le montre le chapitre ci-après, celle-ci est en diminution de 3,6 millions de francs.

Comptes de l'Etat pour l'exercice 1998

FONDS ADMINISTRÉS PAR L'ÉTAT

L'évolution de la situation financière des fonds est reprise dans les tableaux ci-après :

Fonds appartenant à l'Etat

	<i>Fortune nette au</i>		<i>Variations</i>
	<i>31 décembre 1998</i>	<i>31 décembre 1997</i>	
	Fr.	Fr.	Fr.
Fonds des sapeurs-pompiers	1.100.000,00	1.100.000,00	—
Fonds de compensation destiné à venir en aide aux communes dont la situation financière est difficile	14.607.274,95	15.714.022,60	- 1.106.747,65
Fonds des routes communales . . .	7.188.904,50	7.873.504,50	- 684.600,00
Fonds d'aménagement du territoire	1.534.761,77	1.212.226,77	+ 322.535,00
Fonds forestier de réserve	5.583.554,70	5.434.823,10	+ 148.731,60
Fonds de conservation de la forêt . .	3.836.617,30	4.203.075,20	- 366.457,90
Fonds de crise	2.213.336,97	3.658.383,47	- 1.445.046,50
Fonds de promotion de l'économie neuchâteloise	4.213.953,28	4.086.153,21	+ 127.800,07
Fonds d'aide aux régions de montagne	7.444.471,95	8.063.170,70	- 618.698,75
Fonds viticole	3.359.624,90	3.245.728,30	+ 113.896,60
Fonds pour encouragement aux études	2.304.976,85	2.350.451,85	- 45.475,00
Fonds des sports	2.984.025,85	2.706.288,75	+ 277.737,10
Fonds des activités culturelles et artistiques	571.047,45	897.426,50	- 326.379,05
Total	56.942.550,47	60.545.254,95	- 3.602.704,48

La fortune du fonds d'aide aux communes a diminué suite à des versements importants de subventions pour le Centre régional secondaire du Val-de-Travers et la transformation du collège et de la halle de gymnastique de La Sagne.

Le fonds de crise voit sa fortune diminuer en raison du coût élevé des mesures destinées à créer des emplois temporaires pour les chômeurs en fin de droit.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Fonds gérés par l'Etat

	<i>Solde du compte courant au</i>		<i>Variations</i>
	<i>31 décembre</i>	<i>31 décembre</i>	
	<i>1998</i>	<i>1997</i>	
	Fr.	Fr.	Fr.
Fonds de retraite des membres du Conseil d'Etat et de leurs familles	- 1.017.099,65	- 831.886,30	- 185.213,35
Caisse de pensions de l'Etat	- 22.407.444,37	- 26.205.993,15	+ 3.798.548,78
Fondation François-Louis Borel . .	+ 899.603,02	+ 967.737,22	- 68.134,20
Fondation des établissements can- tonaux pour personnes âgées . .	+ 2.198.084,67	+ 4.323.016,70	- 2.124.932,03
Fondation de l'œuvre de la Maison des Jeunes	- 40.399,05	- 33.029,70	- 7.369,35
Fondation neuchâteloise de secours aux chômeurs	- 4.080.929,15	- 4.030.240,21	- 50.688,94
Fondation de la Maison du D' Leuba, Fleurier	- 65.384,63	- 65.157,40	- 227,23
Fonds de réserve de la Caisse cantonale de compensation pour allocations familiales	+ 1.588.023,37	+ 1.062.620,08	+ 525.403,29
Caisse cantonale de remplacement du personnel des établissements d'enseignement publics	- 418.566,74	- 431.214,30	+ 12.647,56
	<u>- 23.344.112,53</u>	<u>- 25.244.147,06</u>	<u>+ 1.900.034,53</u>

(+) Solde en faveur de l'Etat.

(-) Solde en faveur de l'institution.

Le tableau ci-dessus mentionne l'évolution du compte courant de l'Etat à l'égard de ces institutions. Le compte d'exploitation et le bilan des fondations apparaissent dans leur rapport annuel de gestion. Ces rapports sont également mis à la disposition du Grand Conseil.

CONCLUSIONS

En élaborant le budget 1998, le Conseil d'Etat s'était attaché à contenir au mieux le déficit et à maîtriser les dépenses de fonctionnement de l'Etat au profit d'un volume relativement important d'investissements, tout en veillant à inscrire ces préoccupations dans les objectifs politiques que nous avons précédemment définis. De ce point de vue, nous pouvons apprécier les comptes avec satisfaction: tant l'évolution globale des charges que le résultat, en termes d'excédent de charges, d'insuffisance de financement et de degré d'autofinancement, sont conformes aux prévisions.

L'augmentation du déficit par rapport à l'exercice précédent – malgré l'apport des recettes supplémentaires au titre du bénéfice de la Banque nationale suisse – est

Comptes de l'Etat pour l'exercice 1998

toutefois préoccupante. Sans cette bonne surprise, le déficit aurait en effet dépassé assez nettement les prévisions budgétaires. La clôture des comptes 1998 confirme donc les difficultés que nous avons rencontrées lors de l'élaboration du budget 1999, cela bien qu'il y soit d'ores et déjà tenu compte de la nouvelle convention concernant la répartition du bénéfice de la BNS.

Ainsi que nous l'avons déjà relevé, les causes de cette évolution tiennent en partie à la conjoncture économique, laquelle freine la progression des recettes fiscales dans le même temps qu'elle provoque un accroissement des besoins au titre de la formation, des mesures de crise et de l'aide sociale notamment. Elles sont aussi et surtout de nature structurelle. En raison des multiples tâches confiées à l'Etat, les dépenses de transfert, en particulier les subventions accordées, absorbent une part croissante du budget de l'Etat. Par ailleurs, l'effort d'investissement réalisé par le canton depuis le début des années nonante a fait progresser de manière importante le poids des charges financières.

Entre 1991 et 1998, la part du budget de l'Etat redistribuée au titre des subventions, des parts communales à des recettes cantonales et des dédommagements a passé de moins de 53% à près de 56% des charges totales. En comparaison, les frais de fonctionnement des services de l'administration, c'est-à-dire les charges de personnel et les dépenses en biens et services, n'absorbent plus que 32% des charges contre plus de 37% en 1991. Quant aux charges financières, soit les amortissements et les intérêts passifs, leur part relative a passé durant la même période de moins de 8% à près de 12% des charges totales.

Le déséquilibre structurel des finances de l'Etat apparaît aussi dans l'évolution contrastée des subventions et des recettes fiscales. On rappellera, à cet égard, que si les subventions accordées absorbaient environ 80% de l'ensemble des recettes fiscales de l'Etat en 1991, elles absorbent aujourd'hui la quasi-totalité de ces recettes (plus de 98% en 1998). Même si cette comparaison doit être relativisée en raison des modifications intervenues dans le mode de financement de certaines prestations (assurance-maladie, aide hospitalière, LESPAs et mesures de crise), elle illustre de manière frappante le rétrécissement de la marge de manœuvre dont dispose le Conseil d'Etat en matière financière.

Le canton de Neuchâtel n'est certes pas seul à connaître des difficultés financières, et de surcroît celles-ci n'apparaissent pas aussi graves que dans d'autres cantons plus durement touchés à cet égard. Comme le montre le tableau consacré à une comparaison intercantonale, dans la partie statistique du présent rapport, notre canton se situe effectivement dans la moyenne selon plusieurs indicateurs financiers. En ce qui concerne le degré d'autofinancement et le poids des intérêts passifs, Neuchâtel se trouve cependant parmi les cantons dont la position est la moins favorable. Cette situation pourrait entraîner une hausse rapide des charges financières si les taux d'intérêt venaient à croître.

Malgré les difficultés présentes, le Conseil d'Etat demeure convaincu que l'assainissement des finances cantonales est possible dans un délai raisonnable. Les perspectives économiques sont de nouveau plus favorables, même si la croissance a ralenti quelque peu au cours des derniers mois. L'absence d'inflation, le faible

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

niveau des taux d'intérêt, le cours favorable du franc suisse, après l'introduction de l'euro, tout comme le regain de compétitivité de nos entreprises sont autant de facteurs susceptibles de consolider la reprise conjoncturelle. L'aboutissement des négociations bilatérales avec l'Union européenne contribuera en outre à rompre l'isolement de la Suisse face à la globalisation de l'économie. Progressivement, ces facteurs positifs auront des retombées favorables sur le niveau d'activité et la fiscalité dans notre canton.

L'amélioration du climat économique ne suffira cependant pas à rétablir la situation financière de l'Etat. Le Conseil d'Etat entend poursuivre les efforts entrepris en vue de réduire progressivement le déficit budgétaire. Il souhaite toutefois inscrire ces efforts dans les objectifs politiques qu'il a définis dans la planification financière 1999-2002, et en veillant par ailleurs à ne pas compromettre la reprise économique par une politique financière excessivement rigoureuse.

Le Conseil d'Etat élabore actuellement les mesures qu'il a annoncées dans la planification financière. Conformément à la procédure définie, il soumettra des propositions à la commission de gestion et des finances dans le courant du printemps, avant que le Grand Conseil n'en soit saisi lors de la session de juin 1999. Le Conseil d'Etat poursuit également sa réflexion au sujet de la répartition des tâches entre l'Etat et les communes et l'amélioration de la péréquation financière.

La force de notre canton réside dans la cohésion sociale et la solidarité qui lient ses habitants et ses régions et qui lui ont toujours permis de trouver l'élan et la volonté nécessaires pour surmonter les difficultés. Le Conseil d'Etat exprime l'espoir que la mise en œuvre des objectifs et de la stratégie présentés dans la planification financière sera l'occasion de manifester à nouveau cette détermination et cette volonté de réussir les projets décisifs pour l'avenir du canton. A plus long terme, l'Etat ne pourra en effet assumer les tâches qui lui sont confiées que s'il dispose d'une situation financière équilibrée.

Dans ces perspectives et en conclusion du présent rapport et des rapports de gestion du Conseil d'Etat, de la chancellerie d'Etat et des départements de l'administration, nous avons l'honneur de soumettre à votre approbation le projet de décret ci-après.

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

Neuchâtel, le 17 février 1999

Au nom du Conseil d'Etat :

<i>Le président,</i>	<i>Le chancelier,</i>
F. MATTHEY	J.-M. REBER

Décret portant approbation des comptes et de la gestion pour l'exercice 1998

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 17 février 1999,
décède :

Article premier Sont approuvés avec décharge au Conseil d'Etat, les comptes de l'exercice 1998, à savoir :

<i>Compte de fonctionnement</i>	Fr.	Fr.
Total des charges	1.270.062.228,48	
Total des revenus		1.228.362.503,48
Excédent de charges		41.699.725,00
 <i>Compte des investissements</i>		
Total des dépenses	267.383.010,07	
Total des recettes		177.367.721,85
Investissements nets		90.015.288,22
 Investissements nets	 90.015.288,22	
Amortissements à charge du compte de fonctionnement ..		66.278.614,65
Solde reporté au bilan		23.736.673,57

Compte de variations de la fortune ou du découvert et bilan

au 31 décembre 1998, tels qu'ils figurent à la suite des comptes budgétaires de l'exercice 1998.

Art. 2 La gestion du Conseil d'Etat, durant l'exercice 1998, est approuvée.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

La présidente, Les secrétaires,

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

ANNEXES**Annexe 1****Compte de fonctionnement**

	<i>Comptes 1998</i>	
	<i>Charges</i>	<i>Revenus</i>
	Fr.	Fr.
<i>Par départements:</i>		
Autorités	13.386.292,62	703.258,75
Justice, santé et sécurité	261.413.940,32	150.092.344,71
Finances et affaires sociales	313.704.835,47	765.306.778,40
Gestion du territoire	106.337.249,14	43.798.826,09
Economie publique	216.073.947,32	146.874.833,47
Instruction publique et affaires culturelles ...	317.625.448,26	80.065.946,71
Fonds appartenant à l'Etat	41.520.515,35	41.520.515,35
Total des charges	1.270.062.228,48	
Total des revenus		1.228.362.503,48
Excédent de charges		41.699.725,00
<i>Par nature:</i>		
Charges de personnel	308.785.841,37	
Biens, services et marchandises	96.583.397,16	
Intérêts passifs	68.463.316,29	
Amortissements	77.715.783,15	
Parts et contributions sans affectation	49.142.317,90	
Dédommagements aux collectivités	12.533.979,00	
Subventions accordées	562.188.605,39	
Subventions redistribuées	82.668.478,40	
Attribution aux fonds et réserves	2.228.775,87	
Imputations internes	9.751.733,95	
Impôts		571.747.564,78
Patentes et concessions		5.883.152,04
Revenus des biens		24.660.413,35
Contributions		86.427.127,62
Part à des recettes sans affectation		145.155.326,30
Dédommagements de collectivités		26.762.775,10
Subventions acquises		269.571.676,89
Subventions à redistribuer		82.668.478,40
Prélèvements aux fonds et réserves		5.734.255,05
Imputations internes		9.751.733,95
Total des charges	1.270.062.228,48	
Total des revenus		1.228.362.503,48
Excédent de charges		41.699.725,00

Comptes de l'Etat pour l'exercice 1998

Principales différences par rapport au budget

Annexe 2

Les écarts inférieurs à 200.000 francs ne sont pas relevés

Charges

Services	Rubriques	1998		Ecart Fr.
		Comptes Fr.	Budget Fr.	
Total des charges		1.270.062.228	1.271.005.000	- 942.772
Charges de personnel		308.785.841	310.421.400	- 1.635.559
Hôpital psychiatrique de Perreux	Traitements du personnel			- 363.279
Police cantonale	Traitements du personnel			+ 307.568
Lycée Denis-de-Rougemont	Traitements du personnel enseignant			- 202.447
Haute école neuchâteloise	Salaires centre CAFI			- 268.200
	Traitements du personnel enseignant			+ 259.564
Université	Traitements des professeurs			- 1.381.905
	Traitements corps intermédiaire			+ 532.207
Biens, services et marchandises		96.583.397	94.145.700	+ 2.437.697
Service de la justice	Assistance judiciaire			+ 571.741
Juges d'instruction	Médecins et experts			+ 503.267
Police cantonale	Armes et moyens d'intervention			+ 263.040
Service financier	Taxes CCP			+ 309.735
Entretien et exploitation des bâtiments	Entretien des bâtiments			+ 233.365
Service des mineurs et des tutelles	Indemnités LAVI			+ 235.710
Ponts et chaussées, entretien et correction des routes	Entretien des routes et ouvrages d'art			- 285.024
	Entretien électromécanique des tunnels			+ 289.450
Secrétariat général du DEP	Administration prestations complémentaires AI			+ 257.851
Haute école neuchâteloise	Machines, mobilier et équipement			- 338.384
	Entretien des bâtiments			+ 232.510
Université	Imprimés, fournitures bureau et enseignement			+ 301.588

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Services	Rubriques	1998		Ecart Fr.
		Comptes Fr.	Budget Fr.	
Université	Machines, mobilier et équipement			+ 334.668
	Eau, gaz, chauffage, électricité			- 342.080
Fonds des mensurations officielles	Mandats, expertises, études			+ 591.671
Intérêts passifs		68.463.316	68.766.000	- 302.684
Service financier	Coût des prêts du fonds d'assurance-chômage			- 400.000
Amortissements		77.715.783	79.259.400	- 1.543.617
Service des automobiles et navigation	Immobilisations en cours patrimoine administratif			- 208.753
Service des contributions	Remises et non-valeurs fiscales			+ 1.860.790
Service des ponts et chaussées	Immobilisations en cours patrimoine administratif			- 1.596.515
Service de l'économie agricole	Immobilisations en cours patrimoine administratif			- 279.631
Haute école neuchâteloise	Immobilisations en cours patrimoine administratif			- 341.923
Université	Immobilisations en cours patrimoine administratif			+ 241.261
Service des sports	Immobilisations en cours patrimoine administratif			- 215.183
Part des communes à des recettes cantonales		49.142.318	48.954.500	+ 187.818
Service de la justice	Part communale aux amendes			+ 488.154
Service des automobiles et navigation	Part communale aux taxes automobiles			- 283.291
Dédommagements versés à des collectivités		12.533.979	13.033.500	- 499.521
Service de la justice	Placements hors canton			- 270.740
Service de l'enseignement universitaire	Autres universités suisses			+ 645.612

Comptes de l'Etat pour l'exercice 1998

Services	Rubriques	1998		Ecart Fr.
		Comptes Fr.	Budget Fr.	
Subventions accordées		562.188.605	560.088.200	+ 2.100.405
Aide hospitalière	Hôpitaux communaux			- 381.058
	Hôpitaux privés et mixtes			- 1.825.127
	Centre psychosocial neuchâtelois			- 463.770
	Aide et soins à domicile			- 1.525.712
	Hospitalisations hors canton			+ 4.613.652
Etablissements pour personnes âgées	Déficits des homes LESPAs			- 1.674.641
	Réduction prix de pensions homes LESPAs			- 836.847
Service de l'action sociale	Charges d'aide matérielle			+ 4.368.598
Service des mineurs et des tutelles	Avances de contributions d'entretien			- 329.699
Office des établissements spécialisés	Institutions AI hors canton			- 1.648.875
Office des transports	Entreprises de transports			- 1.291.721
Secrétariat général du DEP	Forfait fédéral AVS			- 210.973
	Prestations complémentaires AVS			- 390.830
Service de l'enseignement primaire	Traitements enseignement			- 214.089
	Caisse de pensions			+ 282.403
	Personnel enseignant, institutions			- 223.207
Service de l'enseignement secondaire	Traitements enseignement secondaire			- 289.957
	Caisse de pensions			+ 283.987
Service de la formation professionnelle	Traitements enseignement			- 986.207
	Cours de perfectionnement			- 594.782
	Matériel d'enseignement			- 358.704
	Caisse de pensions			+ 274.726
Fonds des sapeurs-pompiers	Subsides divers aux communes			+ 348.104
Fonds aide communes situation difficile	Subsides divers aux communes			+ 1.100.000
Fonds des routes communales	Travaux routiers			- 615.400
Fonds d'aménagement du territoire	Expropriation			- 400.000
Fonds de la conservation de la forêt	Reboisements de compensation			+ 457.600
Fonds de crise	Emplois temporaires fins de droit			+ 7.175.112

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

<i>Services</i>	<i>Rubriques</i>	1998		<i>Ecart</i> Fr.
		<i>Comptes</i> Fr.	<i>Budget</i> Fr.	
Fonds de crise	Aide, cas circonstances exceptionnelles			+ 375.000
Fonds de promotion de l'économie	Prise en charge d'intérêts et prêts			- 473.528
				- 415.375
Subventions redistribuées		82.668.478	80.936.500	+ 1.731.978
Attributions aux financements spéciaux		2.228.776	862.600	+ 1.366.176
Fonds d'aménagement du territoire	Virement à la fortune du fonds			+ 212.535
Fonds des mensurations officielles	Diminution de l'avance de l'Etat			+ 702.915
Fonds des sports	Virement à la fortune du fonds			+ 277.737
Imputations internes		9.751.734	14.537.200	- 4.785.466
Fonds de crise	Charges de l'aide sociale			- 4.264.000
Service économique et statistique	Attribution fonds de promotion de l'économie			- 200.000

Comptes de l'Etat pour l'exercice 1998

Revenus

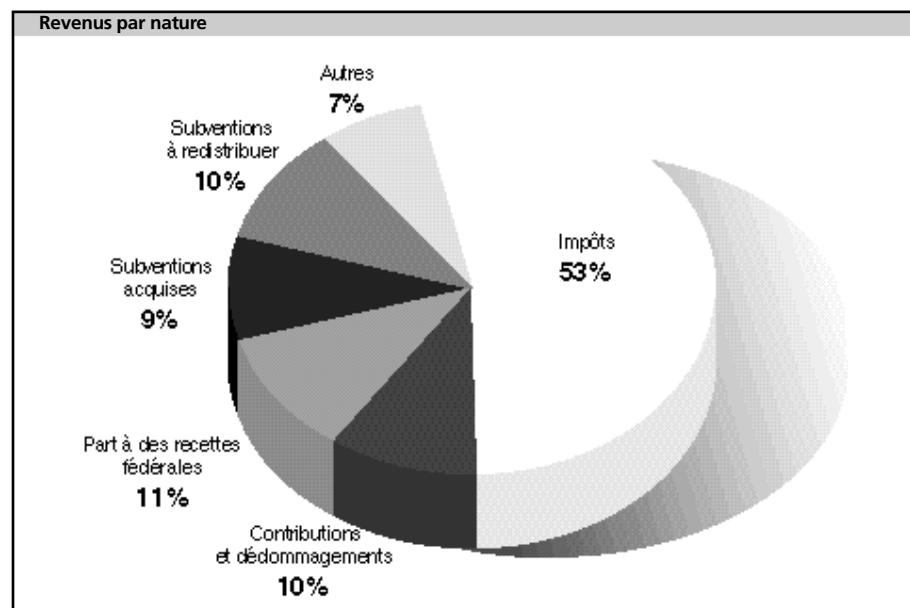
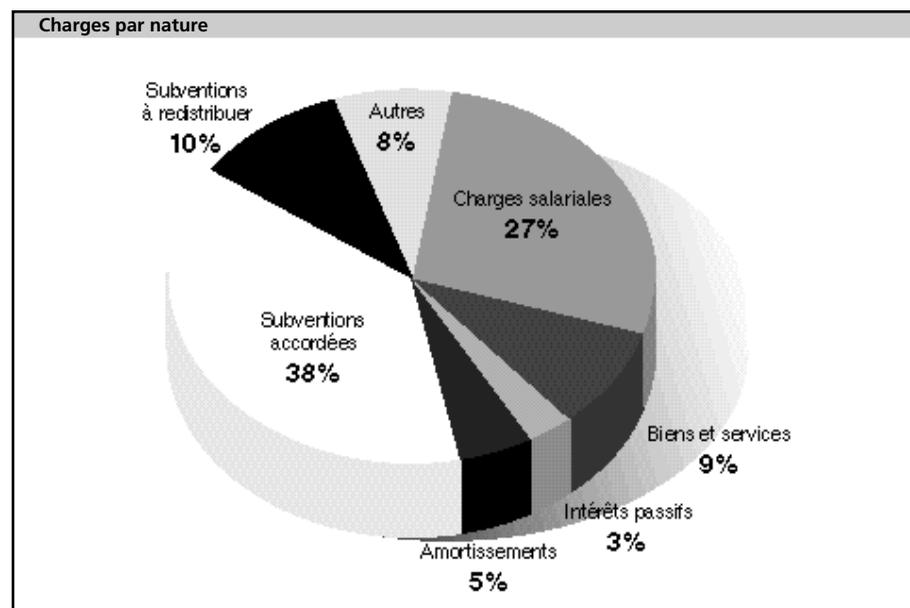
<i>Services</i>	<i>Rubriques</i>	1998		<i>Ecart</i> Fr.
		<i>Comptes</i> Fr.	<i>Budget</i> Fr.	
Total des revenus		1.228.362.503	1.228.187.050	- 175.453
Recettes fiscales		571.747.565	582.215.800	- 10.468.235
Service des automobiles et navigation	Taxe sur véhicules à moteur			- 934.580
Service des contributions	Impôt direct, personnes physiques			- 6.046.651
	Impôt direct, à la source			+ 328.551
	Impôt direct, personnes morales			- 3.234.334
	Impôt complémentaire sur immeubles			- 1.465.532
	Impôt sur gains immobiliers			+ 754.833
	Lods			+ 2.566.696
	Emoluments de dévolution d'hérédité			- 718.375
Fonds de crise	Droits successoraux			- 1.133.945
	Contribution mesures de crise, personnes morales			- 396.652
Patentes et concessions		5.883.152	5.795.500	+ 87.652
Service du commerce et des patentes	Patentes d'établissements publics			+ 308.713
Revenus des biens		24.660.413	25.861.900	- 1.201.487
Service financier	Intérêts sur créances			- 1.654.262
	Réactivation valeur immeubles vendus			+ 690.216
	Participation au bénéfice de la BCN			- 400.000
Contributions		86.427.128	82.541.600	+ 3.885.528
Service de la justice	Remboursement de frais			- 390.106
	Amendes			+ 378.580
Service et offices poursuites et faillites	Emoluments administratifs			+ 851.623
	Office du registre du commerce			+ 239.615
Service des ponts et chaussées	Emoluments, registre du commerce			+ 239.615
	Prestations Etat, construction A 5			+ 268.250
	Prestations construction routes cantonales			+ 261.143

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Services	Rubriques	1998		Ecart Fr.
		Comptes Fr.	Budget Fr.	
Service de l'aménagement du territoire	Prestations de services diverses			- 472.567
Service du commerce et des patentes	Emoluments, tombolas et loteries			+ 210.370
Université	Ecologies et finances de cours			- 429.902
	Recettes diverses			+ 254.031
Fonds de promotion de l'économie	Remboursement de subventions			+ 487.000
Part à des recettes fédérales		145.155.326	137.985.000	+ 7.170.326
Service financier	Part à l'impôt anticipé			- 2.860.218
	Part au bénéfice de la BNS			+ 14.006.678
Service des contributions	Part à l'impôt fédéral direct			- 385.024
Service des ponts et chaussées	Part aux droits sur l'essence			- 3.768.767
Dédommagements reçus de collectivités		26.762.775	26.771.000	- 8.225
Office d'aide aux demandeurs d'asile	Indemnité fédérale, requérants d'asile			- 275.000
Office des étrangers, section asile	Indemnité fédérale, requérants d'asile			+ 359.453
Subventions acquises		269.571.677	266.017.950	+ 3.553.727
Aide hospitalière	Part communale, aide hospitalière			- 1.134.158
Etablissements pour personnes âgées	Part communale, homes			- 1.371.962
Service de l'action sociale	Part communale, aide sociale			+ 2.184.299
Office des établissements spécialisés	Part communale, établissements spécialisés			- 921.191
	Part communale, établissements AI			- 832.945
Service de protection de l'environnement	Subventions fédérales diverses			+ 755.390
Observatoire cantonal	Confédération, contrats/mandats			- 215.919
Centre d'intégration professionnelle, Couvet	Subvention fédérale OFAS			- 250.400
Fonds des sapeurs-pompiers	Allocation de l'ECAI			+ 464.417
Fonds d'aménagement du territoire	Subventions fédérales diverses			- 281.150

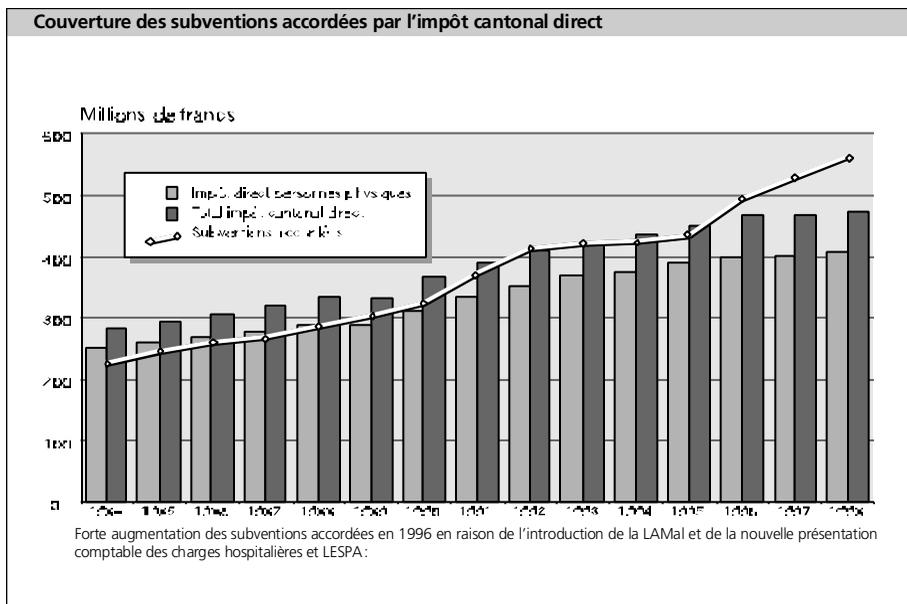
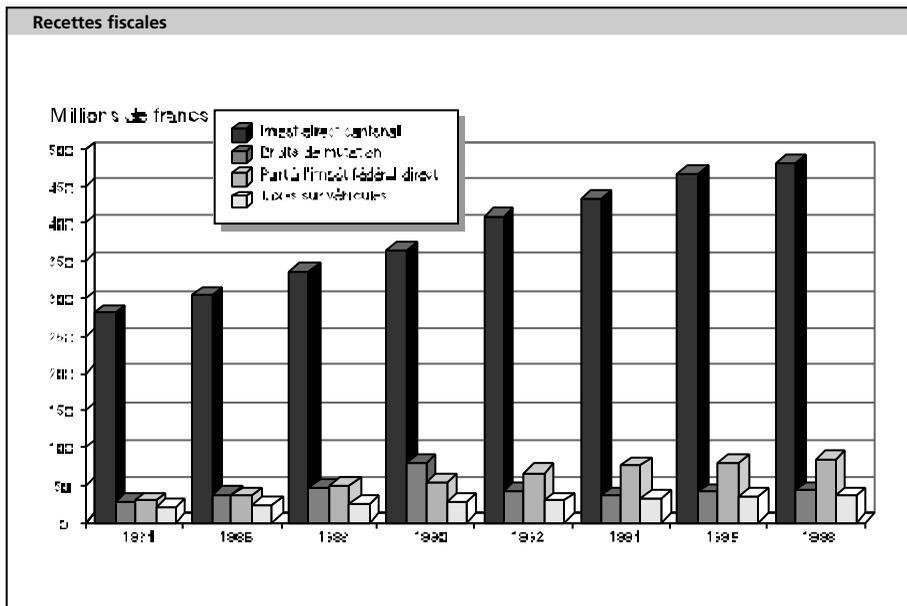
Comptes de l'Etat pour l'exercice 1998

Services	Rubriques	1998		Ecart Fr.
		Comptes Fr.	Budget Fr.	
Fonds des mensurations officielles	Subventions fédérales diverses			+ 1.307.926
	Participation des tiers			+ 229.785
Fonds de crise	Part communale, mesures de crise			+ 3.422.375
Subventions à redistribuer		82.668.478	80.936.500	+ 1.731.978
Prélèvements aux fonds et réserves		5.734.255	5.524.600	+ 209.655
Aide hospitalière	Prélèvement réserve de guerre de médicaments			+ 300.000
Office d'aide aux demandeurs d'asile	Prélèvement réserve ODR			+ 235.700
Fonds aide communes situation difficile	Prélèvement à la fortune du fonds			+ 1.106.748
Fonds des routes communales	Prélèvement à la fortune du fonds			- 615.400
Fonds de la conservation de la forêt	Prélèvement à la fortune du fonds			+ 366.458
Fonds des mensurations officielles	Augmentation de l'avance de l'Etat			- 430.000
Fonds de promotion de l'économie	Prélèvement à la fortune du fonds			- 946.500
Imputations internes		9.751.734	14.537.200	- 4.785.466
Voir imputations internes des charges				

Rapport du Conseil d'Etat (suite)**Graphiques I et II**

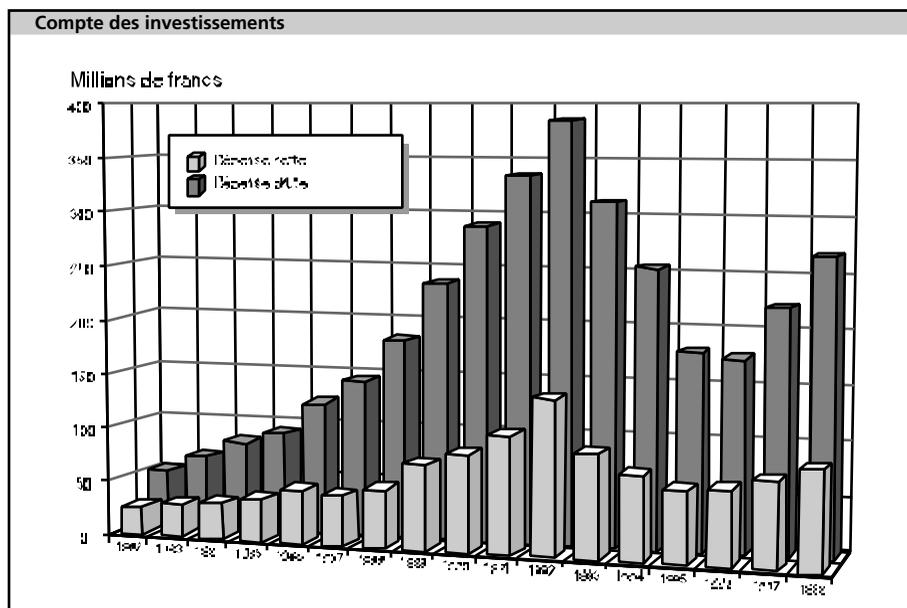
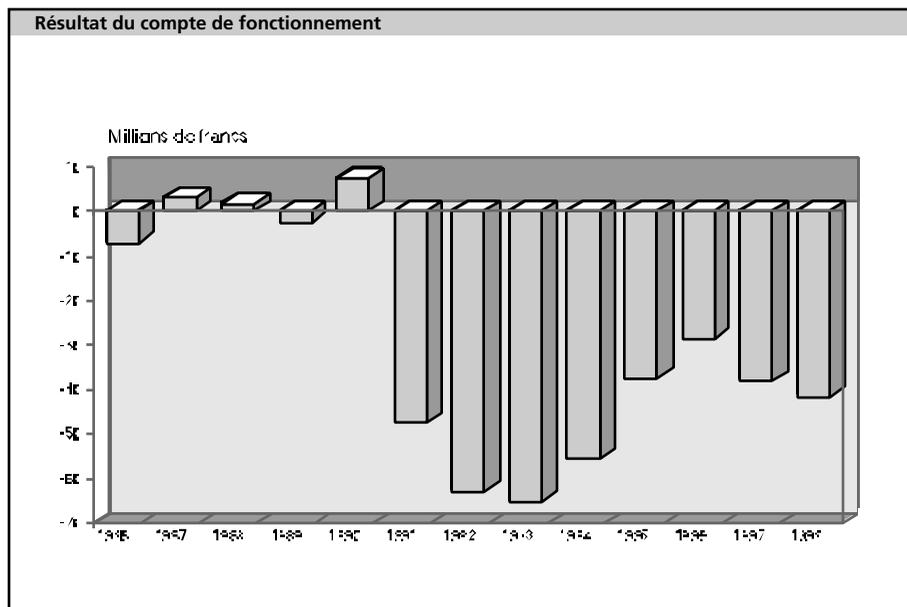
Comptes de l'Etat pour l'exercice 1998

Graphiques III et IV



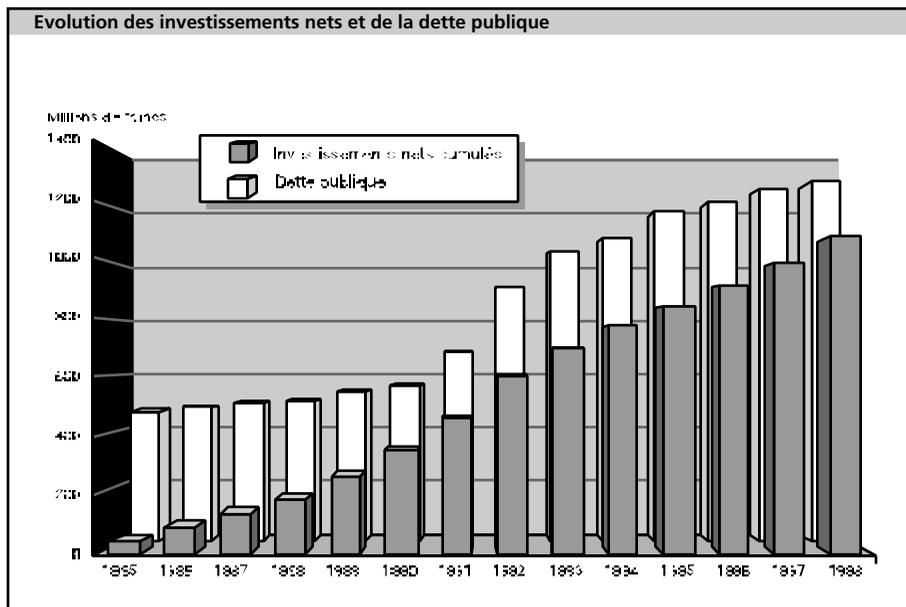
Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Graphiques V et VI



Comptes de l'Etat pour l'exercice 1998

Graphique VII



Rapport du Conseil d'Etat (suite)

TABLE DES MATIÈRES DU RAPPORT DU CONSEIL D'ÉTAT

	<i>Pages</i>
Introduction	56
Clôture du compte administratif	60
Compte de fonctionnement	
Résultats	62
Evolution des charges et des revenus	63
Charges salariales et effectif du personnel	65
Acquisitions de biens, de services et de marchandises	69
Coût global de l'informatique	72
Intérêts passifs	73
Amortissements	76
Part des communes aux recettes cantonales	77
Subventions accordées	78
Opérations internes, attributions et prélèvements aux financements spéciaux	80
Imputations internes, vue d'ensemble	82
Recettes fiscales	83
Contributions	85
Part à des recettes fédérales	87
Subventions fédérales acquises	88
Classification fonctionnelle	89
Classification économique	90
Compte des investissements	
Résultats	91
Récapitulation des investissements par départements et par objets	92
Commentaires	93
Engagements	94
Crédits supplémentaires et complémentaires	95
Bilan	
Actif	97
Passif	99
Fonds administrés par l'Etat	
Fonds appartenant à l'Etat	100
Fonds gérés par l'Etat	101
Conclusions	101

Comptes de l'Etat pour l'exercice 1998

	<i>Pages</i>
Décret	104
Annexes	
Annexe 1 Compte de fonctionnement	105
Annexe 2 Principales différences par rapport au budget	106
Graphiques	
I Charges par nature	113
II Revenus par nature	113
III Recettes fiscales	114
IV Couverture des subventions accordées par l'impôt cantonal direct	114
V Résultat du compte de fonctionnement	115
VI Compte des investissements	115
VII Evolution des investissements nets et de la dette publique	116

COMPTES ET GESTION 1998

99.015

**Rapport de la commission de gestion
et des finances**

chargée de l'examen

**des comptes et de la gestion du Conseil d'Etat
pour l'exercice 1998**

(Du 19 avril 1999)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport de la commission de gestion et des finances chargée de l'examen des comptes et de la gestion du Conseil d'Etat pour l'exercice 1998. La constitution de la commission et la répartition de ses travaux se sont faites de la manière suivante :

Bureau

Président: M. Jacques-André Maire
Vice-président: M. Jean-Bernard Wälti
Rapporteur: M. Pierre Golay

Sous-commissions

1. *Département de la justice, de la santé et de la sécurité:*
M^{me} Thérèse Humair, présidente, M. Jean-Bernard Wälti et M^{me} Laurence Vaucher.
2. *Département des finances et des affaires sociales:*
M. Claude Bugnon, président, MM. Jacques-André Maire et Alain Bringolf.
3. *Département de la gestion du territoire et autorités:*
M. Max Schafroth, président, MM. Michel Barben et Pierre Bonhôte.
4. *Département de l'économie publique:*
M. Frédéric Cuche, président, MM. Pierre Golay et Gilles Pavillon dès 1999, remplaçant de M. Philippe Wälti.
5. *Département de l'instruction publique et des affaires culturelles:*
M. Claude Borel, président, MM. Jean-Marc Nydegger et Philippe Loup.

La commission s'est réunie en plénum, en présence du Conseil d'Etat, les 1^{er} et 19 avril 1999 pour l'examen des comptes et de la gestion 1998, ainsi que pour l'adoption du présent rapport.

1. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

La commission tient avant tout à remercier très sincèrement le Conseil d'Etat et l'administration pour la qualité et la richesse des documents remis. Elle a particulièrement apprécié la présentation séparée des remarques telle que demandée l'an passé, la lecture des comptes est ainsi grandement facilitée. Le document de synthèse « 1998 en bref » a également rencontré l'approbation unanime des membres de la commission.

Dans le cadre des améliorations, la commission souhaite pouvoir disposer d'un document plus complet récapitulant l'état d'avancement des travaux et des réflexions en cours sur les différents motions ou postulats en suspens. Ce travail a été entrepris dans les différents départements. Chaque sous-commission examinera, dans le cadre de son activité de contrôle de gestion, ce qui a été effectivement fait au fil des ans pour donner suite aux propositions de députés. Si nécessaire (affaire dépassée), la commission suggérera le classement.

1.1. Compte de fonctionnement

Les comptes 1998 présentent pour la huitième fois consécutive un résultat déficitaire mais parfaitement en ligne avec le budget. Le déficit du compte de fonctionnement est en effet de 41,7 millions de francs contre 42,8 millions budgétisés. Ce faible écart s'explique par une bonne maîtrise des charges mais surtout par une compensation systématique des excédents par des économies sur d'autres postes.

C'est ainsi que l'on constate des dépassements importants dans les secteurs de l'action sociale et des emplois temporaires, de l'hospitalisation hors canton, dans les non-valeurs fiscales et dans les fonds de crise et d'aide aux communes. Les économies se situent par contre dans les charges de personnel et financières (intérêts et amortissements).

La réduction des amortissements plus importante que la réduction des investissements nets provient de l'amortissement sur dix ans des gros travaux d'entretien, amortis jusqu'à maintenant entièrement sur l'année d'exécution des travaux. L'introduction du progiciel de gestion (SAP) a également provoqué quelques mises à jour de taux provoquant globalement une légère diminution des amortissements du patrimoine administratif. Cette introduction a aussi permis de distinguer les investissements en cours de ceux qui sont terminés d'où la création d'une seconde rubrique d'amortissements. La question de la période à laquelle l'amortissement doit commencer et l'importance même des taux devra faire ultérieurement l'objet d'une réflexion. Le principe de la continuité garde cependant toute sa valeur. Ainsi, suite à une question, la commission et le Conseil d'Etat estiment qu'il serait inopportun de considérer les dépenses de formation comme des investissements d'autant plus qu'elles sont répétitives et non uniques. A terme, la charge annuelle serait identique et l'allègement

Rapport de la commission de gestion et des finances (suite)

temporaire provoqué par un changement de système devrait être considéré comme une simple opération comptable.

Le phénomène de compensation se retrouve dans les revenus. Les diminutions constatées sur les impôts directs des personnes physiques et morales sont compensées par la répartition de deux années du bénéfice de la Banque nationale suisse (BNS) et de la part plus importante attribuée aux cantons (+ 14 millions). Au niveau des recettes notons encore le montant de l'impôt anticipé inférieur tant au budget qu'à l'année précédente. Cela est dû au décalage d'une année dans la comptabilisation. Le prochain exercice sera influencé positivement par la part relative à 1998, nettement supérieure à celle de 1997, selon les résultats annoncés par la Confédération et certains autres cantons qui comptabilisent cette recette sur l'exercice précédent.

La diminution des imputations internes est due à l'utilisation totale de la contribution de solidarité par les mesures de crise ne permettant pas de couvrir comme précédemment une partie des charges de l'aide sociale.

1.2. Investissements

Les investissements bruts sont supérieurs de 32 millions de francs au budget. Ce dépassement est dû à l'effort particulier consacré à la route nationale 5 (+ 58,5 millions de francs), partiellement compensé par le fait que certains travaux prévus dans les 9^e et 10^e crédits routiers n'ont pas été effectués. Pour la plupart des autres travaux effectués, les dépenses n'ont pas atteint le budget. Grâce aux subventions, les investissements nets sont inférieurs au budget d'environ 1,5 million de francs.

L'insuffisance de financement est moins grave que budgétisée mais dépasse largement le résultat atteint l'année précédente (+ 12,2 millions de francs). De ce fait, le taux d'autofinancement a baissé à 29,4% contre 39,5% en 1997 tout en représentant tout de même 26,5 millions de francs pour un budget de 28,8 millions.

Il n'est pas inutile de rappeler que la marge d'autofinancement est calculée de la façon suivante:

	Millions de francs
Amortissements	77,7
Amortissement du patrimoine financier	<u>- 9,5</u>
Amortissement du patrimoine administratif	68,2
Déficit du compte de fonctionnement	<u>- 41,7</u>
Marge d'autofinancement	<u>26,5</u>
soit 29,4% des investissements nets de 90 millions de francs.	

Les investissements supérieurs à 100.000 francs acceptés par le Conseil d'Etat dans le cadre de ses compétences, qui s'élèvent à 400.000 francs, atteignent 13,7 millions de francs. La commission, constatant la répétition de certains crédits de même caractère dans le cadre par exemple du service du

Comptes et gestion 1998

traitement de l'information (STI) ou de l'Université, souhaite que l'on évite le « saucissonnage » et que l'on passe plutôt par un rapport et une demande de crédit au Grand Conseil.

1.3. Découvert et endettement

Suite à l'excédent de charges du compte de fonctionnement, le découvert s'accroît de 41,7 millions de francs à 389,7 millions de francs. La dette consolidée s'élève à 1.290,5 millions de francs, soit 7744 francs par habitant. Les engagements à court terme augmentent de 18,5 millions de francs et la dette consolidée à moyen et long termes s'accroît de 23,4 millions. Le taux d'intérêt moyen de la dette a encore baissé pour s'établir à 5,151 %, le taux des nouveaux emprunts à long terme se situant entre 3,1% et 3,4%. La charge d'intérêt représente 5,39% du total des charges contre 2,83% en 1990.

2. APPRÉCIATION DE LA COMMISSION DE GESTION ET DES FINANCES

Si le résultat est conforme au budget et si les charges dans leur ensemble sont maîtrisées, la commission s'inquiète tout de même des compensations providentielles et non répétitives qui ont permis ce résultat. Elle souhaite que le Conseil d'Etat recherche systématiquement des mesures d'allègement lorsqu'un dépassement est inévitable. Certains commissaires estiment qu'il doit aussi veiller à ne pas renoncer sans compensation à certaines ressources financières de l'Etat. D'autres commissaires expriment par ailleurs l'espoir que le Grand Conseil évite de proposer des mesures qui amènent de nouvelles charges ou provoquent l'augmentation des charges existantes. La situation de nos finances nécessite les efforts conjugués de tous. La situation économique du canton et en particulier l'importance du chômage, de même que l'ampleur des investissements actuels et leurs incidences financières, expliquent le déficit du compte de fonctionnement.

Les commissaires craignent que l'augmentation des charges sociales et des frais hospitaliers ait une influence défavorable sur les communes. Le Conseil d'Etat a déjà pris des mesures pour maîtriser l'augmentation des coûts telles que :

- l'introduction d'une loi sur les subventions ;
- la détermination d'enveloppes budgétaires ;
- la forfaitisation de l'aide matérielle.

D'autres mesures font partie des propositions dont le Grand Conseil sera saisi lors de la session de juin.

En outre, il n'est pas inutile de rappeler que l'augmentation des frais répercutés sur les communes provient de coûts supplémentaires tels que ceux relatifs à l'enseignement et non d'un transfert de charges du canton sur les communes.

Rapport de la commission de gestion et des finances (suite)

La stagnation voire la diminution de certaines recettes inquiètent la commission qui espère que les investissements et les dépenses de fonctionnement de l'Expo.01 et de l'Office fédéral de la statistique ou les apports de la promotion économique permettront d'améliorer la situation économique de notre canton et de redresser l'évolution des recettes.

La croissance des dépenses liées aux mesures de crise ou à l'aide sociale inquiète également la commission. Si tous les commissaires regrettent certains abus constatés, tous ne sont pas unanimes quant aux mesures à prendre ou mettent en garde contre les coûts que pourrait engendrer dans d'autres secteurs l'amélioration du ciblage des bénéficiaires.

La commission, comme le Conseil d'Etat, regrette que notre situation financière ne nous ait pas permis, à l'instar d'autres cantons, d'utiliser la quote-part supplémentaire du bénéfice de la BNS pour la réduction du découvert. On doit donc constater que la disparité entre régions existe au niveau national. Ce déséquilibre fait l'objet de discussions entre les directeurs des finances cantonales et la situation de chaque canton sera examinée de façon détaillée. A ce sujet, il faut déplorer la concurrence qui s'instaure entre les cantons en particulier sur le plan fiscal et sur celui des conditions offertes aux entreprises intéressées à s'implanter dans notre pays.

Au niveau des indicateurs, la quote-part de l'impôt de notre canton régresse alors que nous n'avons pas diminué les taux. Cela n'est pas dû à un changement réel mais plutôt à des corrections successives des statistiques du revenu cantonal qui a été revu à la hausse par la Confédération.

A une question d'un commissaire, le Conseil d'Etat a précisé qu'il n'avait nullement l'intention de consentir un nouvel investissement dans le capital de la société susceptible de reprendre l'activité de SWA, même si cela était une condition pour récupérer une partie de l'investissement initial. Le Conseil d'Etat tentera de faire reconnaître une partie de l'ancien capital dans la nouvelle société. De toute façon, l'Etat devra procéder à un amortissement de tout ou partie de l'investissement initial.

L'accident du tunnel du Mont-Blanc inquiète plusieurs commissaires qui se demandent si cela pourrait se produire dans nos tunnels. Le Conseil d'Etat a déjà procédé à une évaluation dont les résultats sont résumés à l'annexe 1. En outre, le Bureau permanent ORCAN a reçu le mandat d'établir un rapport sur les mesures de sauvetage prévues ou à mettre en place.

3. EXAMEN DE DÉTAIL

Conformément au nouveau mandat confié à la commission, les sous-commissions ont étudié indépendamment de l'examen du budget et des comptes, la gestion de certains services.

Certaines sous-commissions ont établi deux rapports distincts, l'un pour les comptes, l'autre pour la gestion.

Comptes et gestion 1998

1. Département de la justice, de la santé et de la sécurité

La sous-commission du département s'est réunie à seize reprises, dont deux séances ont été consacrées aux finances (budget et comptes), trois séances aux visites de services (police cantonale, justice et affaires militaires) et onze séances aux établissements de détention.

A. Comptes 1998

Les deux séances consacrées aux finances, en présence de M^{me} Monika Dusong, cheffe du département de la justice, de la santé et de la sécurité, des secrétaires du département et des principaux chefs de service, sont les suivantes :

- 11 septembre 1998 (examen du budget 1999);
- 10 mars 1999 (analyse des comptes 1998, sujet du présent rapport).

Appréciation générale

Considéré dans sa globalité, le résultat financier 1998 du département nous donne satisfaction, compte tenu que l'excédent de charges est inférieur au budget de 1,5 million de francs et que la comparaison avec l'année 1997 laisse apparaître une amélioration de 2,8 millions.

Malgré ce résultat favorable, une préoccupation persiste, liée notamment à certains coûts, difficilement maîtrisables, tels que les coûts de la santé (aide hospitalière) et plusieurs comptes au service de la justice (assistance judiciaire, médecins et experts).

Quant à l'effectif, le département s'est doté de 6,9 unités supplémentaires par rapport aux comptes 1997 (1016,7 postes complets contre 1009,8 en 1997), en tenant compte de l'Hôpital psychiatrique de Perreux, où une diminution de 2,8 postes est intervenue (- 2,25 postes aux comptes 1997). L'écart par rapport au budget est globalement d'un poste; cette variation concerne essentiellement la police cantonale, où des retraites anticipées annoncées n'ont pu être prises pour des raisons de fonctionnement du détachement de la sûreté à La Chaux-de-Fonds.

Cette augmentation importante, difficilement conciliable avec une restriction de la masse salariale, a été parfaitement justifiée pour les services concernés, qui, en l'absence de ces mesures, n'auraient plus pu remplir leurs tâches. Une telle situation se présentera d'ailleurs sous peu pour l'office des poursuites et des faillites. Dans la mesure où une volonté politique prône plutôt l'amaigrissement de notre Etat, on ne peut que regretter que des compensations plus importantes (diminution de l'effectif dans d'autres secteurs ou mandats attribués à l'extérieur) n'aient pas pu intervenir. La privatisation est une mesure envisagée par certains commissaires. Tout en sachant que l'augmentation en personnel dans certains services apportera des ressources financières supplémentaires, la réflexion politique et globale appartiendra au Conseil d'Etat et à la commission plénière dans le cadre de la planification financière (réforme de structures).

Rapport de la commission de gestion et des finances (suite)

Notons que la masse salariale a augmenté de 1.450.000 francs par rapport aux comptes 1997 ou de 1,57 %, alors qu'elle se situe à moins de 404.000 francs par rapport au budget.

Les imputations internes qui n'apparaissent plus dans les comptes et qui concernent les frais téléphoniques, affranchissements et ports, fournitures de bureau, prestations informatiques et intérêts passifs s'élèvent pour ce département à 8,5 millions de francs, montant quasiment identique à celui des comptes 1997.

Quant aux investissements, sur un budget d'environ 10 millions de francs pour le département, seuls 8 millions ont été utilisés, compte tenu d'un ralentissement voulu de certains travaux, notamment pour l'Hôpital psychiatrique de Perreux (moratoire de travaux, où, dans le cadre de la planification sanitaire, un ripage de crédit pourrait intervenir).

Une question générale s'est posée quant aux amortissements, qui souvent diffèrent de la somme au budget. Des écarts importants sont constatés notamment aux comptes :

	<i>Budget</i>	<i>Comptes</i>
	Fr.	Fr.
Tribunaux de districts compte 331001	385.000.—	501.179,40
Service des automobiles compte 331005	507.000.—	298.246,55

L'explication qui nous a été apportée par la cheffe du département précise que depuis 1998 les investissements sont gérés par SAP (Systems, Applications, Products) et qu'à cette occasion certains taux ont été unifiés. Ceci est valable pour le compte 331001, concernant les tribunaux de districts, où le taux a été fixé comme équivalent au taux valable pour le matériel informatique, soit à 20 %. Quant au compte 331005 du service des automobiles et de la navigation, l'origine de la variation constatée est également due pour certains crédits au passage sur SAP, mais pour d'autres à une réduction des montants engagés entre les prévisions budgétaires et les comptes.

Secrétariat général, 2010

L'augmentation du traitement du personnel, par rapport au budget, est compensée par une diminution du même compte au service de la justice, ces deux services ayant travaillé en synergie.

Service de la justice, 2050

Ce service affiche une différence négative de 500.000 francs par rapport au budget. Les causes principales sont :

1. Le compte 318210 « assistance judiciaire », où les demandes ont augmenté de 30 % et ont ainsi causé une détérioration de nos dépenses de 570.000 francs. Malgré la nouvelle loi sur l'assistance judiciaire,

Comptes et gestion 1998

dernièrement adoptée par le Grand Conseil, aucune amélioration de cette dépense n'est prévisible.

2. Les amendes d'ordre, qui en 1997 ont rapporté moins que prévu, ont grimpé en 1998 et rapporté au canton un montant de 5,8 millions de francs (5,5 millions au budget), ce qui laisse supposer que l'effet dissuasif produit par l'adaptation des tarifs s'est entre-temps estompé. Cette augmentation de nos recettes entraîne une dépense supplémentaire au compte 340200 « part communale aux amendes », 1,88 million de francs, contre 1,4 million prévu au budget.
3. Les placements hors canton ont été moins nombreux que prévu et améliorent le résultat de 270.000 francs.

Juges d'instruction, 2055

Comme relevé déjà l'année passée, c'est le compte 318051 « médecins et experts », frais d'interprètes, soins médicaux, analyses et expertises, qui affiche le plus grand écart par rapport au budget (953.266 francs, contre 450.000). Néanmoins, cette grosse dépense, qui a doublé depuis 1996, est liée à l'activité de la police, notamment à l'arrestation de gros trafiquants, ainsi qu'à la prise en compte sous cette rubrique de frais de détention de détenus placés hors canton.

Offices des poursuites et faillites et registre du commerce, 2101 et 2102

Le résultat financier positif (apport de 4,5 millions de francs contre 3,4 millions prévus au budget) confirme une situation économique encore fragile dans notre canton. Les réquisitions de continuer la poursuite (saisies) continuent d'augmenter et la sous-commission est rendue attentive à l'impossibilité de ce service à faire face à ses nombreuses tâches dans des délais raisonnables. Avec l'objectif d'améliorer l'organisation et la qualité de travail et la volonté de rattraper le retard intervenu (procédures de réalisation de gages immobiliers et liquidations de faillites), une augmentation ou stabilisation de l'effectif est projetée pour 1999.

Dès lors, il semblerait judicieux de mettre en relation l'apport supplémentaire avec le coût du personnel, question qui a déjà été soulevée lors de l'examen des comptes 1997.

L'augmentation des émoluments au registre du commerce est due notamment à la poursuite des procédures liées à l'adaptation au nouveau droit des sociétés anonymes, ainsi qu'à une meilleure organisation au niveau informatique.

Registres fonciers, 2150

Résultat positif également pour le service du registre foncier et ses offices. La saisie des communes dans le système informatique est actuellement terminée pour trois districts (Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds, Val-de-Travers)

Rapport de la commission de gestion et des finances (suite)

et se poursuit dans les autres, plus particulièrement à Boudry. Les facilités informatiques en place ont influencé favorablement les comptes « salaires et mandats », ainsi que « déplacements ».

L'accès à la base de données des biens-fonds, destiné aux notaires et autres utilisateurs, est actuellement opérationnel. Neuf études, six services de l'administration et plusieurs communes sont reliés à ce système, ce qui provoque, avec l'amélioration des délais, une augmentation des émoluments.

Etablissements de détention, 2200 – 2204

Le résultat d'ensemble, tous les établissements de détention y compris la direction, affiche une amélioration de 75.000 francs par rapport au budget. Compte tenu des turbulences intervenues au cours de l'année, des variations, parfois sensibles, sont constatées, dues notamment à des vacances et déplacements du personnel d'un établissement à l'autre.

Avec l'engagement d'un responsable administratif et financier (voir également rapport de gestion), poste repourvu depuis le 1^{er} janvier 1999, une rationalisation des achats, une meilleure ventilation des coûts, ainsi qu'une récupération plus efficace des frais médicaux des détenus, permettront une meilleure comparaison entre les budgets et les comptes des établissements respectifs. Autre projet pour 1999 : désenchevêtrement des coûts d'entretien des bâtiments.

Service de la santé publique et établissements pour personnes âgées, 2250 – 2253

Bien que le budget dans ce vaste service soit respecté, un très grand souci quant à l'avenir subsiste, avant tout en ce qui concerne l'application de la LAMal, plus précisément les nouvelles prescriptions fédérales. Est concerné par ces dispositions : le compte 366200 « hospitalisations hors canton » qui, en 1998 déjà, représente un coût considérable de presque 15 millions de francs (contre 10 millions au budget). Trois facteurs interviennent, à savoir le rétroactif lié à l'accord CDS/CAMS¹⁾ (conférence des directeurs des affaires sanitaires/concordat assurances-maladie suisses), les nouvelles charges liées à la décision du Tribunal fédéral des assurances et le passage à l'année en cours.

Un arrêt du Tribunal fédéral qui prescrit aux cantons de supporter une partie des coûts liés aux cas privés et demi-privés, un versement rétroactif unique lié aux mêmes cas, ainsi qu'un changement intervenu dans la gestion (les frais engendrés ne transitent plus par la centrale d'encaissement) ont provoqué cette augmentation.

De par le transfert de sa mission à un nouvel organisme, la centrale d'encaissement des hôpitaux ne figurera plus au budget dès l'année 2000, compte

¹⁾ CDS = Conférence des directeurs des affaires sanitaires / CAMS = Concordat des assurances-maladie suisses.

Comptes et gestion 1998

tenu de sa transformation prévue en « office de facturation », office qui gèrera à terme en même temps toutes les statistiques liées au service de la santé.

Plusieurs postes, notamment « vaccins » et « mesures de prophylaxie » se présentent plus favorablement que prévu, ceci provient du fait que la majorité de ces coûts sont pris en charge par les caisses-maladie.

Remarque similaire pour les établissements pour personnes âgées, dont les comptes sont plus favorables que prévu. Grâce à la méthode « PLAISIR », qui donne une meilleure classification de l'état de santé des pensionnaires, il a été possible d'obtenir des caisses-maladie de meilleurs indemnités, ce qui permit aux homes LESPAS, ainsi qu'aux homes privés de réduire leurs déficits. Rappelons toutefois qu'il y a toujours une année de décalage pour les homes et les hôpitaux, situation dont le changement s'avère difficile. Les comptes 1998 couvrent les déficits de l'exercice 1997.

Un travail considérable a été effectué dans le cadre de la planification sanitaire par de nombreux groupes de travail (voir compte commissions), ce qui a également impliqué un engagement accru du personnel de ce service. Le rapport « Santé 21 » a été envoyé à tous les députés en début de l'année en cours.

Le compte 366215 « aide et soins à domicile » a été surévalué, les accords entre l'Etat et les services concernés étant intervenus après l'établissement du budget. Par ailleurs, cette prestation ne fonctionne pas toujours à satisfaction et une partie des modalités doit être revue.

Police cantonale, 2350

Pendant l'année 1998, ce service a été consolidé et de nombreuses améliorations sont intervenues, ce qui était d'ailleurs indispensable (voir également rapports du Conseil d'Etat, joints au budget 1999).

Des cours de formation au niveau romand, le renouvellement de l'équipement d'un détachement du maintien de l'ordre, le remplacement d'un véhicule accidenté et des transformations au centre de formation de Marin ont eu comme conséquence une augmentation de l'excédent de charges de 620.000 francs par rapport au budget.

Notons néanmoins que 463.000 francs ont fait l'objet de crédits supplémentaires et que l'activité de la police cantonale a encore augmenté en 1998, ce qui ressort du rapport de gestion du département. Par ailleurs, les retraites anticipées (prévues dans ce secteur dès 60 ans) ne se réalisent pas toujours, ce qui entraîne un certain flou dans l'établissement des budgets au niveau du compte « traitement du personnel ». Une réflexion globale quant au financement « des ponts » des préretraités sera menée.

Service des automobiles et de la navigation, 2500

L'excédent des revenus est supérieur de 125.000 francs, dû à l'augmentation du chiffre d'affaires, ce qui ressort d'ailleurs des comptes « émoluments – taxes et ventes à des tiers ».

Rapport de la commission de gestion et des finances (suite)

Comptes 340220 et 406200: l'introduction en 1997 d'un nouveau logiciel « Traffic » a causé des fautes (erreurs de transfert), qui sont apparues en 1998 seulement, lors de la révision des comptes 1997.

Les recettes avaient été surestimées et la correction est intervenue au cours de l'année 1998. Rappelons ici que cette erreur est imputable exclusivement au fournisseur du logiciel et non au personnel du SCAN et que les services des automobiles des cantons de Soleure et du Jura qui travaillent en pool avec Neuchâtel ont connu des difficultés similaires.

Dès lors, un serveur-test a été installé, ce qui évitera dans le futur de telles erreurs.

Service de la protection civile et du feu, 2600

De grands bouleversements au niveau fédéral influenceront l'avenir de la protection civile en 2002 ou 2003, mais ne doivent pas, en principe, modifier les accords acquis (Centre de protection civile au Val-de-Travers).

Concernant le fonds des sapeurs-pompiers, l'augmentation constatée du compte « subsides » résulte du taux plus élevé décidé par le Conseil d'Etat pour les tenues de feu acquises par les communes. Le fonds est alimenté par la subvention de l'Etablissement cantonal d'assurance immobilière (ECAI) et des compagnies d'assurances privées.

Les autres services ne suscitent pas de remarques particulières.

B. Gestion**Police cantonale, visite du 28 avril 1998**

Ont notamment été abordés les thèmes suivants :

1. Locaux de la police cantonale à La Chaux-de-Fonds.

Les locaux de la police à La Chaux-de-Fonds n'ont subi aucune adaptation ou amélioration depuis une quinzaine d'années.

Des problèmes de sécurité, une chaufferie souvent en panne, la vétusté des bureaux, un réseau informatique « provisoire », le manque de place et l'absence de locaux d'audition rendent les conditions de travail difficiles pour le personnel (env. 50). Un projet d'assainissement, lié à celui de la prison, est en cours d'étude.

2. Présentation des structures

L'effectif de la police cantonale neuchâteloise, en date du 28 avril 1998, s'élevait à 306 personnes, dont 178 personnes appartenant à la gendarmerie, 62 à la police de sûreté et 66 aux services généraux.

La gendarmerie, fractionnée en huit brigades (rattachées aux six districts, plus deux brigades pour la circulation et l'éducation routière), veille notamment

Comptes et gestion 1998

au maintien de l'ordre, de la sécurité et de la tranquillité publics. Elle effectue les tâches de police judiciaire, seule ou en collaboration avec la police de sûreté, elle assume la police de circulation ainsi que des tâches de police administrative et elle intervient en cas de dangers graves, d'accidents ou de catastrophes.

La police de sûreté se compose de deux détachements : trente et un inspecteurs à Neuchâtel, dix-neuf à La Chaux-de-Fonds, ainsi que d'un service d'identification judiciaire, formé de huit collaborateurs. Elle est spécialement chargée des tâches de police judiciaire et administrative, notamment : rechercher et constater les infractions, recueillir les indices et les preuves, établir l'identité des délinquants, les rechercher et les mettre à la disposition de la justice.

L'organisation de la police de sûreté n'est pas la même à La Chaux-de-Fonds qu'à Neuchâtel. Dans le bas du canton, le détachement est structuré en six brigades spécialisées (renseignements généraux – financière – cambriolage – mœurs et mineurs –, stupéfiants, coordination judiciaire), alors que dans le haut du canton, il n'existe qu'un faible concept de tâches attribuées (police judiciaire et stupéfiants) d'où une grande polyvalence.

Les services généraux constituent la section logistique de la police cantonale : ils s'occupent de toutes les tâches intéressant l'ensemble de la police cantonale, soit l'administration, l'instruction et les services techniques.

3. Déontologie et projet de controlling interne

En octobre 1997, un acte de « déontologie de la police cantonale neuchâteloise » a été remis à l'ensemble du personnel de la police.

Or, pour aller encore plus loin et afin de garantir un fonctionnement « sécurisé » et irréprochable de la police (également dans le but de protéger le personnel policier lui-même), un projet de *controlling* interne a été élaboré et présenté à la commission. Ce dernier est destiné à systématiser les procédures, afin d'améliorer la visibilité, l'efficacité et la responsabilité des intervenants.

L'instauration d'un *controlling* interne vise à atteindre les objectifs suivants :

- rendre les fraudes sensibles difficiles, voire impossibles ;
- rendre les fraudes légères trop dangereuses ;
- généraliser un principe dit des « 4 yeux », engendrant une autoprotection ;
- développer une culture du *controlling* permettant d'anticiper et mieux conduire ;
- remplacer, respectivement diminuer les anciennes formes de contrôle en vue d'économiser les moyens ;
- réaliser des économies ;
- développer une vision évolutive.

Rapport de la commission de gestion et des finances (suite)

Bien qu'il ne s'agissait encore que d'un projet en avril 1998, la liste des objets à contrôler, la forme, la fréquence, les responsabilités et les destinataires finaux avaient déjà été déterminés.

Cet instrument représente une réponse à la préoccupation de la commission (éviter les dysfonctionnements futurs et protéger le personnel policier).

4. Projet de réduction des tâches administratives

Au vu de l'augmentation de la criminalité et des délits, des moyens humains doivent être dégagés et des réflexions à l'interne de la gendarmerie ont eu lieu.

Une trentaine de tâches ont été recensées, qui ne sont pas des tâches de police pure et dont la suppression, le transfert ou un allègement sont demandés. Notamment :

- encaisser les montants des patentes d'établissements publics ;
- délivrer des permis de pêche ;
- réceptionner le gibier tué en période de chasse ;
- contrôler la vaccination des chiens contre la rage ;
- notifier les commandements de payer et actes judiciaires ;
- travaux administratifs dans le cadre des naturalisations, etc.

Aujourd'hui, le citoyen attend autre chose. Il souhaite une gendarmerie active, face à la petite et moyenne délinquance, face aux problèmes de drogue et à la violence. Il est donc nécessaire et souhaitable que la mission de la gendarmerie soit reconsidérée et recentrée.

5. Discussion générale

Les préoccupations exprimées par les membres de la commission sont :

- Face au manque d'effectifs: faire preuve d'une flexibilité entre les différents détachements et brigades, afin d'utiliser au mieux les ressources humaines disponibles, notamment face au crime organisé et aux réseaux de stupéfiants.
- Dégager du temps et des moyens humains, par la réduction des tâches administratives, pour mieux faire face à l'augmentation des actes de vandalisme, des infractions et de la criminalité, induits en particulier par l'immigration et la situation économique difficile.
- Engager des mesures pour éviter les dysfonctionnements et pour protéger le policier (l'inspecteur), face à un travail qui l'expose à de multiples risques (milieu de délinquance).
- Promouvoir la collaboration intercantonale, voire internationale. Pour répondre à cette question, rappelons qu'il existe au niveau intercantonal, « La Conférence des directeurs des départements de Justice et Police » et au niveau international, la signature en 1998 d'une convention avec la

Comptes et gestion 1998

France, qui assurera à notre canton une collaboration transfrontalière, judiciaire, policière et douanière.

- Recrutement - formation des gendarmes et des inspecteurs : pour suivre l'École de police, respectivement la formation d'inspecteur, un examen d'entrée et d'aptitude est imposé aux candidats. Dans une année normale, dix à quatorze personnes suivent cette formation, afin de compenser les retraits et les départs. En 1999 et en 2000, un effectif double sera formé. Ceci s'explique par le fait que d'une part, il n'y aura pas de formation pendant l'année de l'Expo.01 et d'autre part, le corps de police sera fortement sollicité pendant cette manifestation.
- Un des commissaires soulève l'opportunité d'une plus grande collaboration entre les villes et le canton, objectif qui en partie obtient satisfaction avec l'Expo.01 qui nécessite de toute manière la recherche de synergies entre le canton et les villes.
- Il est aussi constaté que l'effectif de la police cantonale comprenait toujours (lors de notre visite) dans son chiffre toutes les personnes en formation (école de police, formation d'inspecteurs). Ces personnes ne reçoivent pas de salaire, mais uniquement une indemnité et ne fonctionnent pas sur le terrain pendant leur formation. Cette situation a été corrigée par le Conseil d'Etat pour 1999.

Lors de sa séance des comptes, la sous-commission s'est fait expliquer les circonstances de l'accident de Marin et a exprimé son soutien au commandant et à ses collaborateurs.

Justice, visite du 4 juin 1998

Ont notamment été abordés les thèmes suivants :

1. Organisation judiciaire, civile et pénale

La première heure de cette rencontre a été consacrée à l'organigramme de la justice neuchâteloise, dans le but de donner aux commissaires une meilleure connaissance du pouvoir judiciaire du canton.

Les commissaires ont pu entendre de vive voix que les affaires civiles et pénales, ainsi que les causes pendantes en fin d'année, restent élevées. Si pour le civil, on relève une hausse sensible des procédures matrimoniales (divorces, mesures protectrices), il est inquiétant de constater qu'en pénal, un nombre croissant de mineurs sont renvoyés pour infraction à la loi fédérale sur les stupéfiants. La criminalité économique, ainsi que le crime organisé représentent en outre des tâches lourdes et de longue haleine, non seulement pour la police, mais également pour la justice.

La sous-commission soulève en outre l'assistance judiciaire qui, dans le budget de l'Etat, représente un poste important, difficilement maîtrisable.

Rapport de la commission de gestion et des finances (suite)

2. Participation des magistrats aux commissions ou dans des autorités de surveillance (base légale, temps consacré, participation ou présidence, rémunération)

Une liste des commissions dans lesquelles les magistrats judiciaires fonctionnent est remise aux membres de la sous-commission du département.

Si d'emblée il est confirmé que la plupart des commissions remplissent leur rôle à satisfaction, des disparités sont constatées en ce qui concerne la charge de travail y relative, ainsi que la rémunération, liées à ce travail supplémentaire.

Tous les magistrats (sans exception) précisent qu'il est préférable de disposer de plus de temps (décharge par des suppléants), plutôt que d'accumuler des indemnités.

Les commissions examinées sont les suivantes :

- commission d'examen du barreau ;
- commission de libération ;
- commission de surveillance du notariat ;
- autorité de surveillance en matière de protection de la personnalité ;
- commission pour la mise en vente d'appartements loués ;
- commission de conciliation en matière d'égalité entre hommes et femmes ;
- commission d'estimation en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique ;
- commission fédérale d'estimation du 5^e arrondissement ;
- commission de surveillance des hôpitaux psychiatriques ;
- commission pour la lutte contre la drogue et la prévention contre les abus sexuels.

La sous-commission de gestion du département souhaite :

- qu'une réflexion globale soit menée par les magistrats eux-mêmes concernant l'opportunité soit de poursuivre sous la même forme, soit d'améliorer le fonctionnement des différentes commissions ;
- qu'une réflexion sur la disparité des indemnités ait lieu ;
- que l'on mette en relation, pour un travail futur de la sous-commission, le travail fourni dans les différentes commissions et les émoluments encaissés.

3. Réflexions sur l'organisation future de la justice

4. Polyvalence et mobilité des magistrats (et du personnel administratif)

Ces deux points de l'ordre du jour ont été traités en même temps.

Comptes et gestion 1998

Rappelons que la commission de la magistrature, qui regroupe l'ensemble des magistrats, réfléchit également à l'organisation future, notamment à la mobilité, à la flexibilité du personnel, au partage du travail et à une organisation plus rationnelle de la justice.

Le 28 avril 1998, les possibilités et pistes suivantes sont évoquées, qui, entre-temps, ont été réalisées en partie :

- une brigade financière, composée d'un expert-comptable et d'un juge, spécialement formés pour les affaires économiques, et un Tribunal pénal économique ;
- personnel itinérant pour la suppléance des juges d'instruction et juges de district, mesure probablement plus efficace ;
- des greffiers-rédacteurs en plus grand nombre pour décharger les juges.

Il est constaté que la restructuration des tribunaux et de la justice doit se réaliser par paliers.

5. Visite du Tribunal du district de Neuchâtel

Si le Tribunal du district de Neuchâtel dispose de quelques bureaux spacieux, ceci n'est pas le cas pour l'ensemble des locaux.

En effet, il manque des locaux d'audition et de réception. Le personnel du secrétariat, amené fréquemment à recevoir des visiteurs, ne dispose pas de l'espace nécessaire et de locaux qui garantissent la discrétion.

A signaler également que la bibliothèque est logée dans un local inadéquat, notamment par sa petite taille.

Une extension n'étant pas possible dans les locaux actuels, un projet d'aménagement dans un autre immeuble existe ; à suivre.

Service des affaires militaires, visite du 13 novembre 1998

Parmi les nombreuses tâches qui incombent au commandant d'arrondissement, les thèmes suivants, sur demande des commissaires, sont particulièrement développés.

Recrutement et cours de répétition

Ceux-ci se passent d'une manière beaucoup plus souple et permettent également une adaptation aux besoins professionnels. Les cours de répétition, respectivement l'école de recrues, peuvent être différés jusqu'à trois ans, si nécessaire.

Contrôles militaires par les chefs de section

Les commissaires s'étonnent que nous comptions toujours cinquante-huit chefs de section dans le canton, bien que cinquante-six parmi eux n'effectuent ce travail qu'accessoirement. Seules deux personnes sont engagées à 100%.

Rapport de la commission de gestion et des finances (suite)

Dans le cadre de la restructuration de l'armée, il est effectivement prévu de réduire ces dernières jusqu'en 2001, afin d'arriver à dix-sept sections, bien qu'il semble extrêmement important de maintenir un contact personnel entre le chef de section et le soldat.

Organisation neuchâteloise en cas de catastrophe (ORCAN)

Cet instrument est né à partir de deux organes existants (état-major de défense en cas de crise grave ou de conflit – Organisation catastrophe). Sa géométrie est variable, adaptée aux besoins spécifiques et son intervention est prévue lors de catastrophes naturelles, de catastrophes d'origine technique, de crises d'approvisionnement, de crises dans le domaine de la santé, lors de migrations extraordinaires, d'actes de terrorisme ou risques particuliers (Expo.01).

En cas d'intervention, l'engagement de l'ORCAN sera conduit par un état-major de catastrophe, dirigé par le commandant de la police ou l'un de ses officiers.

Il y aura donc, dans de tels cas de gravité, une collaboration étroite entre la police et les troupes, avec élargissement possible à la protection civile.

Un numéro d'appel d'urgence, le 144, est mis à disposition de la population dès le 1^{er} janvier 1999.

L'intendant des établissements présente à la commission les tâches principales, qui sont :

- gestion et entretien du matériel de corps et matériel d'instruction
- gestion et entretien des munitions
- gestion, entretien et surveillance des places d'armes, places de tir et installations d'instruction.

A noter que le matériel de sport de Jeunesse et Sports est également géré par les établissements militaires.

Cinquante-neuf personnes, y compris deux apprentis, sont rattachées à ce service, qui comprend une administration, ainsi que l'exploitation de l'arsenal, des casernes et de la place d'armes. La diminution de l'effectif depuis 1992 est de quatorze unités et concerne notamment la confection d'habits militaires, la sellerie et la mise en place de l'« Armée 95 ».

Jusqu'à présent, ces départs, imposés par la réduction des commandes provenant de la Confédération, ont pu être gérés d'une manière satisfaisante, toutes les personnes ayant retrouvé un emploi.

A noter toutefois que dès 1999/2000, les commandes provenant de la Confédération seront supprimées totalement, ce qui conduira à la suppression des postes de deux tailleurs, ainsi que l'attribution de commandes à deux entreprises.

Comptes et gestion 1998

Places de tir

De l'avis des commissaires, les places (les stands) de tir dans notre canton sont beaucoup trop nombreuses et devraient, dans un souci de rationalisation, s'organiser au niveau intercommunal. La sous-commission, dans ce domaine, est favorable aux regroupements. Il est cependant vrai que les sociétés de tir tiennent énormément à conserver la place de tir de leur village.

Laboratoire de langues

C'est avec intérêt que les commissaires apprennent l'installation d'un laboratoire de langues sur la place d'armes de Colombier, ce qui permettra aux recrues romandes et alémaniques, ainsi qu'aux troupes de passage, d'apprendre ou d'approfondir une deuxième langue nationale.

Quant aux locaux, compte tenu d'une diminution des effectifs dans le cadre « d'Armée 95 et PROGRESS », l'Arsenal de Colombier accueillera l'Ecole d'aspirants de la police cantonale.

Etablissements de détention

En date du 24 juin 1998, lors d'une séance de la commission plénière de gestion et des finances, un mandat particulier a été attribué à la sous-commission du département.

Supervision de la gestion des établissements de détention

Depuis, la sous-commission s'est réunie à onze reprises.

Suite à son rapport intermédiaire du mois d'octobre 1998, qui jugeait à cette époque-là les moyens engagés encore insuffisants, le mandat de la sous-commission a été prolongé, avec notamment les tâches suivantes :

- examen du rapport de l'inspection financière (1997 et premier trimestre 1998) ;
- organigramme ancien et nouveau - formation du personnel pénitentiaire ;
- règles régissant le concordat sur l'exécution des peines et mesures concernant les adultes et jeunes adultes dans les cantons romands et du Tessin. Comment se situe notre canton face au concordat ?

Examen du rapport de l'inspection financière

En date du 17 février 1999, la sous-commission a pris connaissance du rapport du service de l'inspection des finances, daté du 19 mai 1998, mandaté par la cheffe du département et intitulé « Analyse des comptes de fonctionnement du service des établissements de détention et dépenses personnelles 1997 et premier trimestre 1998 ».

Rapport de la commission de gestion et des finances (suite)

Après lecture de ce document, la sous-commission confirme les déclarations de la cheffe du département, à savoir :

- défaillance de l'organisation interne ;
- non-observation de certaines prescriptions des règlements ;
- immatriculation non judicieuse de la voiture du directeur ;
- frais dus aux nombreux désistements aux cours et conférences auxquels le directeur était inscrit (= frais de désistements ou non-remboursement de frais d'inscription prépayés) ;
- trop nombreuses conversations téléphoniques facturées à l'État.

Il s'agit d'erreurs de nature administrative (frais de déplacements, frais de restaurant non conformes) et en aucune façon de pratiques illicites ou de malversations.

Le rapport fait état de certaines irrégularités de moindre gravité concernant d'autres membres du personnel. Une directive du département a été émise à l'intention du directeur pour clarifier les procédures.

Organigramme ancien et nouveau

Les documents suivants ont été remis aux membres de la sous-commission :

1. organigramme du service des établissements de détention (SED), 1998 ;
2. organigramme provisoire du SED, 1999 ;
3. domaine pénitentiaire – situation actuelle ;
4. projet de réorganisation pénitentiaire en 1999.

Une étude sur l'organisation du service a été menée dès juillet 1998 qui avait débouché sur l'engagement de plusieurs personnes (deux postes supplémentaires à la MET et un poste supplémentaire à Bellevue, dans le cadre du budget 1999).

Si l'ancien organigramme (avec 64 postes) cumulait les responsabilités au niveau directorial, l'organigramme nouveau (67 postes) prévoit trois directeurs différents pour les trois établissements. Ces trois personnes sont à présent désignées ou engagées. La responsabilité financière opérationnelle, la gestion des ressources humaines, les relations avec les autorités de placement, avec les juges d'instruction ou la police sont du ressort des établissements eux-mêmes, ce qui justifie une direction individuelle pour chaque établissement.

Quant à la fonction de chef de service, elle conservera ses attributions antérieures, à savoir, relation avec la direction du Département de la justice, de la santé et de la sécurité, relations extracantonales (avec le concordat par exemple), définition d'une stratégie en matière d'utilisation des infrastructures carcérales, définition d'une politique de formation du personnel pénitentiaire, etc., celui-ci sera désigné ultérieurement, mais au plus tard en août 1999. Dans l'intervalle, cette direction est assurée par la direction de la

Comptes et gestion 1998

justice et le secrétariat général du Département de la justice, de la santé et de la sécurité.

Le poste de responsable financier est pourvu depuis le 1^{er} janvier 1999, ce qui a permis la mise en route d'un système de gestion globale pour l'ensemble des établissements (politique d'achat – procédures – contrôle).

A signaler aussi, le projet de réorganisation qui prévoit l'intégration, dans le domaine pénitentiaire, du secteur de prise en charge (Société neuchâteloise de patronage - SNP). La SNP étant une société privée, subventionnée par l'Etat (413.000 francs aux comptes 1998), cette manière de faire aurait notamment une influence sur l'effectif du personnel (quatre postes actuellement). Cette réorganisation éventuelle de la structure administrative des services actifs dans le domaine pénitentiaire figure d'ores et déjà dans les mesures relevant du Conseil d'Etat ou des départements, dans le cadre de la planification financière.

Formation interne et externe du personnel

La formation cantonale, qui a dû être interrompue au milieu de l'année passée, sera reprise et réexaminée en fonction des besoins spécifiques des différents établissements. Dans l'intervalle, il a été décidé de surseoir à l'engagement d'un dix-neuvième surveillant, au profit d'un formateur. Les dix-huit surveillants actifs actuellement forment une équipe très jeune et l'intégration de nouveaux collaborateurs ne peut être conçue que dès lors que l'équipe est capable de les accompagner.

Concernant la formation au Centre suisse de formation pour les professions pénitentiaires, il est constaté qu'un effort particulier devra être fait pour l'EEP-Bellevue, dont seuls quatre collaborateurs, soit 20% auront suivi l'intégralité de la formation dispensée à Fribourg. Il faut souligner que chaque établissement ne peut inscrire que deux personnes par volée de formation, ce qui constitue également un frein à l'accélération du processus de formation.

Concordat sur l'exécution des peines – Mesures concernant les adultes et jeunes adultes dans les cantons romands et du Tessin

Dans le cadre de ses travaux et afin de répondre à ce point précis, le texte du concordat, les règles concordataires et des extraits du code pénal suisse (art. 37^{14, 15}) ont été remis à la sous-commission.

Les relations, quelque peu perturbées au sein du concordat, sont en train de se renouer, grâce aussi à l'intervention de la secrétaire générale du département.

Nos principaux partenaires en ordre d'importance pour le placement de détenus dans nos établissements sont les cantons de Genève, Vaud et Fribourg. Dans le cadre de la formation du personnel pénitentiaire, des pourparlers avec « Bellechasse » sont en cours, afin d'arriver si possible à un échange de personnel (formation pratique de notre personnel).

Rapport de la commission de gestion et des finances (suite)

Quant à la prise en charge des mineurs à la MET, signalons que l'Office fédéral de justice (OFJ) a donné son approbation, le 30 décembre 1998, pour une prolongation d'une année de l'expérience menée. Le renforcement de l'équipe éducative (approuvé par le Grand Conseil), la détention préventive et l'application stricte du concept pédagogique sont les recommandations principales de l'OFJ.

La sous-commission pense ainsi être arrivée au terme de son mandat. Bien que la reconstruction de ce service ne soit pas terminée et que celui-ci soit certainement encore fragile et vulnérable, la sous-commission constate qu'après le dépôt de son rapport, les mesures qui se sont imposées ont été prises par la cheffe du département et que la première étape de réorganisation est ainsi achevée à satisfaction.

La cheffe du département confirme à la sous-commission que les détenus n'ont pas été touchés par la crise traversée.

2. Département des finances et des affaires sociales

Introduction

La sous-commission a siégé les 14 septembre 1998, 25 février et 12 mars 1999 pour l'examen des comptes et de la gestion dans certains services du département.

A. Comptes

C'est avec déception que nous avons pris connaissance du résultat des comptes de l'Etat pour 1998. En effet lors de nos investigations en septembre 1998, les responsables et spécialistes financiers du département espéraient pouvoir présenter un résultat inférieur au budget prévu.

Les recettes fiscales stagnent et n'atteignent pas les prévisions budgétaires alors que les charges sociales crèvent les plafonds par rapport aux prévisions. Heureusement, la Banque nationale a versé une part non prévue de son bénéfice, puisqu'en 1998 nous avons reçu deux tranches annuelles. Cela a permis de combler le manco qui sans cela aurait poussé le déficit de notre canton au-delà des 50 millions de francs.

S'agissant de charges maîtrisables, nous relevons que le budget du département est respecté et qu'il n'y a pas de dépassement. Comme le marché des capitaux reste très fluide, les taux d'intérêts de nos emprunts sont à la baisse, ce qui évite momentanément toute mauvaise surprise au chapitre des intérêts passifs.

Dans ses commentaires, le Conseil d'Etat se réjouit de la stabilité des effectifs du personnel. Certains membres de la commission pensent que cette politique empêche quelques services de fonctionner normalement et de remplir leurs missions.

Comptes et gestion 1998

Les pertes en matière d'encaissement des impôts directs sont très élevées, ce qui laisse comprendre qu'une partie de notre population éprouve de grandes difficultés financières et explique aussi la difficulté dans la perception des impôts.

Au service des contributions, le retard accumulé avec l'introduction de la taxation par ordinateur se rattrape peu à peu. Dans le bouclage, il a été tenu compte des impôts dus par les contribuables qui n'étaient pas encore taxés. La perception par tranche a permis de faire face aux besoins de trésorerie courants.

Il est à relever qu'avec les retards dus à la taxation et les dix tranches de perception qui occupent avec celle de l'impôt fédéral direct toutes les échéances mensuelles, c'est la perception des contributions ecclésiastiques en faveur des Eglises reconnues qui en souffre. Outre leurs difficultés financières, les Eglises ont éprouvé de grands problèmes de trésorerie malgré une avance de fonds occasionnelle faite par l'Etat.

Dans le domaine des affaires sociales, le budget était bien trop optimiste surtout lorsque l'on constate qu'il ne reste aucun reliquat de la contribution de solidarité ou de crise qui vient en déduction de ce chapitre. Les communes verront donc leur addition progresser très fortement pour cette charge qu'elles supportent par moitié avec l'Etat.

A l'assurance-maladie, le contentieux augmente aussi très fortement car nombre de concitoyens ne paient plus leurs primes et c'est à l'Etat d'y suppléer.

Les mandats donnés à des tiers voient des hausses aussi importantes. Il s'agit de tâches très spécifiques qui dans certains cas sont liées à des effectifs insuffisants.

Pour les victimes d'agression (LAVI), il y a aussi une forte progression des dépenses. Deux tiers des dépenses sont des indemnités pour tort moral et le solde concerne des frais et dommages matériels. A ce chapitre, il est impossible de maîtriser les dépenses.

B. Gestion

Trois services du département ont été l'objet de nos investigations approfondies. Nous vous livrons ci-après nos principales remarques et conclusions.

Service de l'inspection des finances

Périodiquement, le président de la commission plénière reçoit un rapport d'activité du service de l'inspection des finances. Cette procédure destinée à éclairer notre commission sur les activités de la révision interne répond à notre mission financière et de contrôle de gestion. Le Conseil d'Etat a donné son aval pour que cette information nous soit transmise.

Rapport de la commission de gestion et des finances (suite)

Nous rappelons ci-après succinctement les principales missions du service de l'inspection des finances avant de mentionner ses interventions au sein du Département des finances et des affaires sociales.

Missions

- Vérification de la tenue régulière des comptes et du bilan de l'Etat.
- Examen de la conformité des opérations financières avec les dispositions légales en vigueur.
- Vérification de la fiabilité des systèmes de contrôle interne mis en place dans les offices et services.
- Vérification de l'emploi économe des moyens à disposition.
- Examen des applications informatiques du système comptable et financier dans l'optique des besoins de révision.

Interventions de l'inspection des finances au sein du Département des finances et des affaires sociales

Le rapport de gestion du département nous indique dans le détail les services qui ont fait l'objet d'investigations. Cent trente-huit rapports ont été déposés en 1998 pour l'Etat et ses institutions. Des contrôles approfondis ont été réalisés dans la gestion de la Caisse de pensions; au service du personnel avec une analyse du bureau des salaires; au service financier notamment avec une analyse du recouvrement du contentieux relatif au bordereau unique et des autres créances; au service des communes ainsi qu'au service de l'action sociale.

De nombreux comptes du bilan de l'Etat au 31 décembre 1998 furent également analysés ainsi que des contrôles de caisse.

Nous relevons que dans les conclusions et recommandations émises, notre attention n'a pas été retenue par des faits graves qui auraient dû être dénoncés pénalement.

Dans la gestion financière intégrée prévue par le logiciel SAP, la décentralisation de la saisie des opérations comptables et les nouvelles responsabilités attribuées aux services a nécessité une information et l'édition de directives visant à répondre à terme à un management orienté « qualité » et permettant une gestion uniforme entre les services et les départements.

Des demandes d'amélioration de procédures de facturation et de suivi des débiteurs furent émises.

Le service de l'action sociale a fait l'objet d'une analyse approfondie. Le contrôle, malgré l'étonnement des responsables des services intéressés, s'est également étendu aux services sociaux des deux principales villes du canton et à trois communes afin de vérifier la bonne application des bases légales et directives données par le canton. Il est conclu que ce secteur est

Comptes et gestion 1998

bien maîtrisé de manière globale malgré une très forte augmentation des dossiers et l'obligation faite aux communes de mettre en place des assistants sociaux compétents.

D'une manière générale, nous avons pu constater que les remarques et conseils adressés aux services avaient un suivi. En effet, le service suit les dossiers, réintervient si ses recommandations ne sont pas prises en compte et que la gestion risque de rester défailante.

Relevons pour terminer que les collaborateurs du service suivent une formation continue dans le cadre de séminaires organisés par la Conférence latine des chefs des inspections des finances ou les cours de l'Ecole de la Chambre fiduciaire des experts-comptables. Cela permet des échanges professionnels fructueux et un développement d'une culture commune propre à améliorer la qualité du travail.

Service du personnel

Durant l'exercice, le service, en plus de ses tâches ordinaires, a essentiellement été occupé par l'évaluation des fonctions ainsi que par la mise en place d'un nouveau logiciel de gestion des ressources humaines.

Un groupe de confiance pouvant intervenir en cas de harcèlement a été constitué alors que pour répondre aux exigences fédérales, un concept de sécurité au travail est élaboré.

Nous vous renvoyons au rapport de gestion du département pour tout ce qui concerne les mouvements des effectifs, la création ou les mutations de postes acceptées par le Conseil d'Etat ainsi que la formation continue.

Evaluation des fonctions

Le premier élément à relever est qu'il s'agit d'une tâche très importante et qu'elle se déroule dans le temps sur une période plus longue que celle prévue initialement. Les associations du personnel et certains collaborateurs se sont plaints de ne pas avoir été renseignés suffisamment et à temps. Le service du personnel admet que pour ce travail important et complexe les informations n'ont pas toujours été données dans des délais admissibles. La commission a regretté cette situation, aujourd'hui rétablie, mais qui a mécontenté les associations du personnel.

Relevons que c'est la fonction qui est évaluée et non pas le titulaire. Le Conseil d'Etat s'est engagé à ce que l'opération n'aboutisse pas à une réduction de l'enveloppe globale réelle des traitements. Pour les titulaires dont le salaire actuel est supérieur au résultat de l'évaluation de leurs fonctions, la correction se fera en principe au travers des promotions à venir ou des augmentations dues à l'inflation qui ne seraient plus accordées jusqu'à ce que la situation se rétablisse.

La procédure touche l'ensemble de la hiérarchie et va du chef du département au chef de service et jusqu'à l'exécutant. (Les changements intervenus dans les directions des départements ont parfois perturbé les travaux.)

Rapport de la commission de gestion et des finances (suite)

Les résultats des travaux (sous forme de grille) furent remis l'été dernier aux chefs de service. Ces derniers, s'ils trouvaient que les classifications n'étaient pas adéquates, pouvaient les retenir et intervenir auprès du service du personnel. En final, le chef de service, qui connaît bien l'organigramme et les compétences exigées par la fonction, a l'obligation de remettre l'évaluation à chacun de ses collaborateurs. Dès que le fonctionnaire reçoit l'évaluation de la fonction qu'il exerce, il peut intervenir auprès du service du personnel.

Au vu du nombre de contestations, le Conseil d'Etat, par arrêté du 19 août 1998, s'est déclaré d'accord avec la création d'un groupe consultatif présidé par le chef du Département des finances et des affaires sociales et composé de trois membres de l'administration, désignés par le Conseil d'Etat, et de trois membres des associations et syndicats du personnel, désignés par ces dernières. Ce groupe est chargé d'examiner les cas qui n'ont pas pu faire l'objet d'une validation dans le cadre de la procédure courante de la description des fonctions.

Le Conseil d'Etat, dans cette procédure de réclamation, désire traiter département par département et garantir l'équité horizontale. En effet, une modification pour une fonction ou un groupe de fonctions peut entraîner des modifications en chaîne. C'est pourquoi, tant que l'ensemble du processus n'est pas terminé, aucune décision définitive ne peut être prise.

L'intervention du groupe consultatif dans l'évaluation des fonctions s'est avéré un « outil très positif ». En effet, il a permis dans certains cas de mettre en évidence la non-concordance entre la description de fonctions et l'organisation présentée du service. Dans ces cas particuliers, toute l'évaluation des fonctions concernées voire d'un service entier est à refaire, d'où une longue attente. Aujourd'hui en mars 1999, il nous est dit que les travaux touchent à leur fin.

Pour le corps enseignant, c'est avec 25 à 30 fonctions que l'on devrait arriver à des conclusions au printemps prochain. Toutefois la direction du projet relève du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles.

Globalement, le service du personnel remplit bien son rôle. Devant l'ampleur des tâches qui lui sont confiées, leur complexité et leur nouveauté, il est difficile de tenir tous les délais parfois fixés avec trop d'optimisme.

Service du traitement de l'information (STI)

Dans nos investigations, nous nous sommes spécialement arrêtés aux problèmes que le passage à l'an 2000 pouvait générer et quelles étaient les mesures prises.

Relevons tout d'abord que deux approches sont nécessaires. L'une concerne l'informatique classique développée sous la responsabilité des utilisateurs avec le STI et l'autre apparaît sous la terminologie d'informatique embarquée qui est incluse dans le cadre des équipements achetés.

Comptes et gestion 1998

Informatique classique

Le STI gère plus de 84% des applications de l'Etat, alors que 6% sont entre les mains du service des mensurations cadastrales et 9% figurent dans des applications diverses très spécifiques.

Le STI gère environ 50 millions de dates pour le compte des applications « impôts ». Aujourd'hui, près de 95% des applications et prestations de l'Etat sont sur ses mémoires, logiciels et réseaux. On estime à plus de 100 millions de francs le coût d'établissement et d'acquisition des fichiers et logiciels qui les exploitent.

Informatique embarquée

Ce type d'informatique est généralement compris et inclus dans les divers équipements contemporains dont se dotent l'Etat et ses institutions parapubliques. Il s'agit généralement de processus de commande automatique pour la téléphonie, le matériel de laboratoire et des centres de contrôle. On en dénombre:

- 50 % dans les centraux téléphoniques et la domotique des bâtiments;
- 20 % dans les équipements de la police cantonale;
- 15 % dans le matériel spécialisé des ponts et chaussées;
- 15 % dans les autres services, notamment les laboratoires.

Dans la politique informatique de l'Etat, le concept de sécurité de l'environnement de la production est donc un élément déterminant et tous les soins sont requis pour éviter un problème majeur qui pourrait entraîner le chaos. Rappelons notamment que les impôts, l'assurance-maladie, le personnel, le fichier des personnes physiques et morales, le pouvoir judiciaire, le registre foncier et la comptabilité avec le paiement des fournisseurs recourent aux outils informatiques.

Grâce au nœud cantonal et à la décentralisation des serveurs, un incendie ou un attentat ne pourrait plus bloquer le système pendant plusieurs jours, sauf si l'approvisionnement en énergie électrique du canton n'était plus assuré. C'est donc aux Forces motrices neuchâteloises, à l'ENSA et aux services industriels des villes de mettre en priorité la sécurité pour l'approvisionnement et la distribution à l'intérieur du canton.

S'agissant du passage de l'an 2000, qui est craint par certains, relevons les importantes mesures prises depuis plusieurs années par le service.

La standardisation des matériels et logiciels de base est réalisée. Il a été fait appel à des constructeurs et fournisseurs fiables qui œuvrent sur le plan mondial. Ils offrent toutes les sécurités et ont mis en place des centres d'informations ou lignes rouges pour intervenir si, contre toute attente, un problème devait se présenter.

Dès 1992, le STI a commencé à moderniser son système informatique et les vieux programmes, notamment ceux qui enregistraient l'année sur les deux

Rapport de la commission de gestion et des finances (suite)

dernières positions, furent réécrits et transformés pour répondre à la gestion présente.

Depuis près d'une année, l'ensemble des utilisateurs (au niveau des chefs de service) est informé. Un suivi et un contrôle constant sont mis en place afin que chaque responsable réagisse.

Un site Intranet est à disposition de l'administration cantonale, des communes et du secteur parapublic. Chaque utilisateur et intéressé peut ainsi connaître son cahier des charges avec ses engagements, l'état d'avancement des travaux le concernant, et cela par rapport à l'ensemble des missions du STI.

En guise de conclusion nous pouvons relever que :

- au sein du canton, il n'y aura pas de chaos, s'il n'y a pas de problèmes d'approvisionnement énergétique ;
- les secteurs sensibles (santé, impôt, police, justice, social et territoire) sont traités de manière professionnelle. Le risque est donc faible ;
- le 30 décembre 1999, à 18 heures, tous les accès aux données seront bloqués, puis rétablis selon un plan d'action précis dès le 1^{er} janvier. (Relevons que l'administration sera fermée le 31 décembre) ;
- s'agissant du nœud cantonal, le système a été testé depuis plusieurs mois. Cela était nécessaire car il recèle passablement d'informatique importée ;
- toutes les actions sont étroitement coordonnées avec le centre électronique de gestion de la ville de Neuchâtel qui doit assurer une gestion de manière continue, notamment pour les hôpitaux et la police.

Politique informatique

La politique informatique 1998/2001 présentée au Grand Conseil avec un crédit d'investissement est en cours de réalisation. Dans son rapport de gestion, le Département des finances et des affaires sociales nous donne toutes les informations et statistiques concernant le développement de ce plan. Il nous paraît cependant raisonnable de vous informer avec quels moyens humains le STI fonctionne. Pour entretenir et faire évoluer ce véritable système nerveux de notre administration cantonale en évitant tout risque de dysfonctionnement, il a fallu recourir à :

- 8 personnes gérant 1600 ordinateurs personnels (PC) avec 400 imprimantes et 50 périphériques, le tout mis en réseau ;
- 17 personnes pour le développement (25 applications internes et 50 applications externes) ;
- 10 personnes pour le nœud cantonal neuchâtelois reliant 3500 postes de travail, 80 serveurs et 75 applications ainsi que la mise en place du réseau pédagogique avec 3000 postes de travail ;

Comptes et gestion 1998

- 4 personnes au Centre d'impression de Fleurier qui édite plus de 12 millions de documents ;
- 2 personnes à la direction et au secrétariat.

Nous considérons qu'actuellement ce service remplit parfaitement son rôle et que les objectifs fixés sont atteints. Avec la collaboration du Centre électronique de gestion (CEG) de la ville de Neuchâtel, celles du service informatique de La Chaux-de-Fonds et de plus de cinquante communes, nous disposons d'une informatique cantonale performante qui travaille dans un rapport prix/performance remarquable. L'entité neuchâtoise devient une référence pour d'autres administrations cantonales et communales.

3. Département de la gestion du territoire

Généralités

Les membres de la sous-commission de gestion et des finances ont rencontré, en date des 4 et 10 mars 1999, le conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire, ainsi que son secrétaire général, pour l'examen de la gestion et des comptes 1998.

Il est constaté que les charges sont bien maîtrisées, puisque les comptes du département, tant en ce qui concerne le fonctionnement que les investissements, sont meilleurs que le budget. Le chef du département assure que les chefs de service se rendent compte de la situation et ont fait les efforts nécessaires à une maîtrise des charges.

En ce qui concerne les recettes, on assiste à une diminution, notamment de la part aux droits sur l'essence (diminution d'environ 2 millions de francs). En effet, les ventes de carburant ont baissé de manière globale en Suisse et le calcul de la part versée aux cantons prend en compte les investissements réalisés sur les routes principales. Or, le retard des travaux sur la J 10 entre Brot-Dessous et Rochefort nous a également pénalisé.

Ce retard dans les investissements pour les routes principales nous a en revanche permis d'investir des montants plus importants dans le cadre de la construction de la route nationale. Malheureusement, le critère d'investissement en matière de routes nationales n'est pas pris en compte pour le calcul de la part aux droits sur l'essence. Un document relatif à la répartition de l'impôt sur les huiles minérales a été distribué (voir annexe 2).

En matière de subventions fédérales en faveur des routes, il n'y a pas de retard. Par contre, en ce qui concerne les subventions fédérales en faveur des eaux usées, un certain retard dans le paiement des subventions existe, dû au fait que la Confédération avait fixé un délai pour la suppression des subventions en cette matière, ce qui a provoqué un certain afflux de demandes.

Rapport de la commission de gestion et des finances (suite)

Dans ce domaine, le chef du Département de la gestion du territoire a rappelé que la législation fédérale nous obligera à introduire des taxes causales, basées sur le principe pollueur-payeur. Des propositions ont été soumises à la commission de gestion et des finances élargie. La sous-commission a demandé que la taxe cantonale d'épuration soit intégrée aux prix de l'eau et non appliquée par tête.

Secrétariat général

On constate une diminution des charges dans le compte commissions, ce qui s'explique par la non-renomination de la commission cantonale de protection de l'environnement.

De manière générale, les commissaires ont été renseignés sur la nouvelle méthode et la présentation des comptes d'amortissement, dans la mesure où l'intégration de la gestion des investissements et des immobilisations au nouveau progiciel de gestion financière, dès le 1^{er} janvier 1998, a nécessité l'adaptation du plan comptable, notamment au niveau des comptes de fonctionnement. Les amortissements qui figuraient précédemment sous la rubrique « Comptes des investissements » (332000 et suivants) apparaissent dorénavant sous « Amortissements des immobilisations en cours du patrimoine administratif » (331005), pour les investissements en cours, et sous « Amortissements des immobilisations productives du patrimoine administratif » (331001), pour les investissements terminés et les immeubles productifs du patrimoine administratif.

Par ailleurs, l'ancienne rubrique « Amortissements du patrimoine financier » est scindée entre « Amortissements des immobilisations en cours du patrimoine financier » (330005) et « Amortissements des immobilisations productives du patrimoine financier » (330001).

De l'avis de la sous-commission, cette nouvelle présentation nuit à la clarté des comptes, puisque les amortissements ne sont plus présentés par nature.

Office des transports

On constate une maîtrise des coûts de la part des entreprises; les prestations ont été maintenues. La diminution des charges a ainsi contribué à diminuer tant la charge cantonale que communale. Il y a une légère augmentation (voire stabilisation) des recettes. A futur, une solution étudiée serait de n'avoir plus qu'une seule entreprise dans le canton, voire deux (éventuellement une entreprise « urbaine » et une entreprise « trafic régional »). Ceci n'interviendra toutefois pas avant la fin d'Expo.01. Par ailleurs, de nouveaux titres de transport sont actuellement à l'étude.

Service des ponts et chaussées

Il a été constaté que la rubrique « véhicules de service » était en augmentation, mais compensée toutefois par une refacturation aux services

Comptes et gestion 1998

concernés. Par contre, en ce qui concerne les autres véhicules, on se rend compte que l'entretien augmente chaque année, conséquence du vieillissement du parc. L'entretien des véhicules légers a été confié en priorité aux garages privés, à la suite du rapport d'analyse « garages de l'Etat », ce qui a conduit à une diminution de l'effectif de deux postes de travail.

S'agissant de l'éclairage d'appoint des tunnels de la J 20 au moyen de panneaux photovoltaïques, le bilan global est assez positif, mais la production reste chère. C'est plus une question d'image et de démonstration.

Une statistique de la consommation de sel et de chlorure de calcium pour l'entretien hivernal a été fournie (voir annexe 3). Contrairement à d'autres cantons confrontés à certaines difficultés en raison des conditions hivernales particulières de ces dernières semaines, nous ne connaissons aucun problème d'approvisionnement ou de stockage.

Les frais d'entretien électromécanique sont en augmentation. Ce phénomène est dû à la durée de vie de ces équipements, qui a été surestimée, ainsi qu'aux conditions climatiques particulières qui règnent dans les tunnels.

En ce qui concerne les acquisitions de terrains pour les constructions routières, la procédure se déroule comme suit: l'Etat et le propriétaire conviennent d'un prix au mètre carré. Les 75 % à 80 % sont versés à la signature de la convention et le solde, ajusté à la surface effectivement utilisée, à la clôture du chantier. Il en découle des montants résiduels au compte des investissements, après la fin des travaux.

Service de la protection de l'environnement

Les commissaires se posent la question de l'assainissement des anciennes décharges. Une ordonnance fédérale sur les sites contaminés oblige les cantons à faire un inventaire, qui est en cours. Pour sa part, la Confédération estime à plusieurs milliards le coût de l'assainissement de toutes les anciennes décharges (sites contaminés). Les inventaires et assainissements doivent être planifiés sur le long terme. Un rapport à l'appui d'une demande de crédit sera présenté au Grand Conseil.

En ce qui concerne les ordures ménagères, une ordonnance fédérale interdit le dépôt de celles-ci dans des décharges à compter du 1^{er} janvier 2000, ce qui signifie que CRIDOR à La Chaux-de-Fonds accueillera les communes du canton du Jura, alors que, de son côté, SAIOD à Colombier collabore déjà avec une partie du Nord vaudois. Il est à relever que, dès le 1^{er} janvier 1999, toutes les communes neuchâteloises sont (ou en voie de l'être) liées par convention à l'une des deux usines d'incinération du canton.

Au chapitre des recettes, il est à relever que des mesures faites par le canton dans le cadre du trafic et du contrôle de l'air ont été subventionnées par la Confédération, avec effet rétroactif, ce qui a permis de recevoir en 1998 plus de 750.000 francs de subventions fédérales.

Rapport de la commission de gestion et des finances (suite)

Service de l'énergie

On constate que les capteurs solaires se développent bien, grâce notamment aux subventions accordées dans ce domaine. Les commissaires souhaitent toutefois que le rapport du département fasse la distinction entre les subventions accordées aux institutions publiques et aux privés et que le titre de la rubrique soit simplement « subventions accordées ».

Service de l'aménagement du territoire

En matière d'aménagement du territoire, un photomontage n'est pas une exigence formelle du service, mais le chef du Département de la gestion du territoire indique que ce genre de document peut aider à la décision, dans certains cas particuliers. Une information préalable quant au coût prévisible serait souhaitable, car un problème est récemment apparu dans le cadre d'un projet de construction.

Service des forêts

Les locations qui figurent dans les comptes du service des forêts et de l'office de la conservation de la nature sont simplement la conséquence du déménagement de ces deux entités dans le bâtiment rue du Parc 119, à La Chaux-de-Fonds (ancienne usine Calida).

Service de la faune

Enfin, au service de la faune, les subventions versées aux sociétés de chasse représentent une partie du montant de chaque permis délivré, versé aux sociétés pour des activités de formation ou de tir.

Visite de DIVIZA S.A.

La seconde partie de la séance de la sous-commission a été consacrée tout d'abord à la visite de l'entreprise DIVIZA S.A., Centre cantonal de tri des déchets, à Coffrane. Après une première partie administrative, présentée par M. Proserpi, une visite de l'installation de tri a eu lieu. Le gros problème du centre est celui de ne pas recevoir les quantités sur lesquelles le plan financier avait été prévu à l'origine. En effet, un investissement de 5,4 millions de francs a été consenti, pour une estimation de déchets annuelle de 100.000 tonnes. Le plan financier était quant à lui basé sur un apport annuel de 50.000 tonnes. En réalité, lors de la première année d'exploitation en 1994, 25.000 tonnes ont été conduites à Coffrane, ce qui a engendré une perte de 405.000 francs. Après un assainissement par abandon de créances, la seconde année d'exploitation a engendré une nouvelle perte de 470.000 francs. La première intervention de l'Etat, en 1996 (prise en charge d'intérêts) s'est montée à 170.000 francs, de même qu'en 1997. La subvention pour 1998 n'a pas encore été versée; cette aide ne sera pas renouvelée. Il n'y a actuellement plus que quatre personnes travaillant à DIVIZA, alors qu'elles étaient huit à l'origine.

Comptes et gestion 1998

Le gros problème réside dans les quantités de déchets à recevoir où l'on ne voit pas d'amélioration. Ce phénomène s'explique par le développement du tri sur les chantiers. Des déchets sont conduits à l'extérieur du canton ou éliminés de manière sauvage. Le contrôle de leur élimination doit être maintenu et des sanctions doivent être prises quand ces derniers sont évacués illégalement.

Séance au service des ponts et chaussées

La fin de la séance se déroule au service des ponts et chaussées, où diverses questions sont examinées et développées, notamment celle concernant la part cantonale aux droits d'entrée sur les carburants. On constate en effet une réduction de la consommation d'environ 3%, ce qui influence les subventions reçues à ce titre. Comme déjà indiqué, ces subventions sont également basées sur les investissements réalisés sur les routes principales, et non sur ceux consacrés aux routes nationales. Les recettes perçues à ce titre ont donc passé d'environ 24,4 millions de francs en 1996 à 23,3 millions en 1997 et à 21,2 millions en 1998 (voir tableau annexe 2).

Par ailleurs, et une fois de plus, on constate que les montants consacrés à l'entretien des routes sont insuffisants mais, compte tenu des sommes importantes consacrées aux investissements ces dernières années, notre réseau routier cantonal présente tout de même un degré d'entretien qui peut être qualifié de correct. Ces gros efforts d'investissements contribuent également pour une part à l'entretien de certains tronçons. Enfin, on compte dans notre canton un nombre important d'ouvrages d'art et les montants à disposition, après les gros investissements consentis, devront certainement être revus à la hausse ces prochaines années.

A l'issue de l'examen des comptes 1998, la sous-commission de gestion et des finances du Département de la gestion du territoire approuve en conséquence ceux-ci et remercie le chef du département et son secrétaire général d'avoir répondu à toutes les questions des commissaires.

4. Département de l'économie publique

Introduction

La sous-commission du département s'est réunie à quatre reprises.

Trois séances ont été consacrées à la gestion 1998:

- 14 avril 1998, au service de l'économie agricole;
- 3 juillet 1998, au secrétariat du département;
- 24 novembre 1998, au Site de Cernier.

En date du 15 mars 1999, la sous-commission a accepté les rapports concernant la gestion et décidé de présenter un résumé-synthèse de ces trois rapports à la commission de gestion et des finances (chapitre B. Synthèse des rapports de gestion 1998).

Rapport de la commission de gestion et des finances (suite)

Ce même jour, nous avons visité les bâtiments de la station d'essais viticoles sous la conduite du chef de service et du secrétaire général du département. La séance s'est poursuivie par l'examen des comptes.

A. Examen des comptes 1998

Le chef du département se dit satisfait du résultat des comptes qui s'inscrivent dans le cadre du budget prévu et remercie l'ensemble des collaborateurs du département de l'économie publique pour le travail accompli en 1998.

Secrétariat général

Le budget du secrétariat général est bien tenu même si le compte 318555 « promotion industrielle » présente un « dépassement » de 200.000 francs par rapport au budget. Les engagements en ce domaine peuvent être difficilement prévisibles. Une démarche engagée exige un suivi adapté : des déplacements à l'étranger, des contacts supplémentaires... pour assurer des acquis. D'ailleurs, ce compte a été compensé par une allocation inférieure de 200.000 francs au fonds de la promotion économique.

Nous relevons que les comptes présentent plusieurs exemples d'émoluments administratifs supérieurs au budget, notamment à l'office de vérification en métrologie et plus particulièrement à l'office de la main-d'œuvre étrangère. Une question se pose donc : dans quelles mesures d'autres services pourraient-ils envisager une augmentation justifiée des émoluments ?

Office du chômage

L'augmentation en charges du personnel résulte de transferts de statuts de droit privé à des statuts d'engagement. Il est à relever que la Confédération rembourse les charges en personnel au début de l'année suivante.

Office des étrangers

Au compte 390200 « détention et mesures de contrainte », la situation actuelle nous est financièrement favorable. Les coûts seraient plus importants si le centre LMC avait été construit comme prévu par le canton de Genève. Actuellement, les étrangers détenus sont transférés dans le centre provisoire de Favra (GE) ; sept personnes y ont été transférées.

Le Grand Conseil a donné son accord à la possibilité de dénoncer le concordat liant les cantons romands en février 1999. A l'avenir, il est envisagé de collaborer avec le canton de Berne qui pourrait mettre en place un centre LMC à Witzwil. Les déplacements seraient diminués, ce qui rendrait la situation plus favorable et réduirait les coûts.

Office des étrangers, section asile

Augmentation au compte 301000 « traitements du personnel », une personne, chargée de l'exécution des renvois, a été engagée. Les subventions

Comptes et gestion 1998

de la Confédération relatives à ce poste ont été versées intégralement à l'office suite à la renonciation de l'office d'hébergement des demandeurs d'asile (OHDA).

Service de l'emploi

Ce service réunit 35 conseillers en personnel ; il était nécessaire de renforcer la formation par l'engagement d'une personne dont le rôle est d'orienter les conseillers et d'assurer ainsi l'unité d'action. Les amortissements sont nuls, le bâtiment abritant les bureaux du service appartient à la Caisse de pensions. L'ensemble des dépenses pour les bureaux sont donc des locations.

Service de l'économie agricole

Les paiements directs et écologiques présentent une augmentation liée aux modifications de la loi. Celle-ci varie d'un an à l'autre actuellement ! Les sommes présentées dans les comptes correspondent aux versements de la Confédération au 31 décembre 1998.

Service viticulture et station d'essais

Le chef du service nous a donné les informations suivantes.

Compte 318000 « mandats, expertises, études » : sont imputés les taxes, les assurances et surtout le coût du tâcheronnage de la vigne. Malgré les apparences, le budget de 280.000 francs n'a pas été dépassé mais une somme de 22.308 fr. 30 a été débitée par erreur de ce compte pour payer à des tiers (l'Association PI-3 Lacs) une contribution de la Confédération aux mesures de luttes respectueuses de l'environnement.

Parallèlement, l'argent versé par la Confédération a été comptabilisé sur le compte 460800 (22.308 fr. 30).

Compte 439850 « recettes diverses » : la somme de 31.545 fr. 60 se décompose comme suit :

- 375 fr. 60 pour la vente de vieux matériel ;
- 31.170 francs : somme versée à titre de vigne de compensation.

La loi sur la viticulture prévoit que celui qui est autorisé à arracher une vigne sans replantation doit créer une surface viticole comparable ailleurs (compensation).

Comme depuis 1976, date de mise en application de la loi, il s'est créé plus de vignes qu'il ne s'en est arraché, un surplus de vigne de compensation a ainsi été disponible. Le service de l'aménagement du territoire gère ces surfaces et les propose aux propriétaires qui sont autorisés à désaffecter leurs vignes, pour des constructions par exemple.

En payant aux vignerons qui avaient créé ces nouvelles vignes une somme symbolique, le propriétaire s'évite l'obligation de créer lui-même un vignoble de toute pièce, ce qui serait d'ailleurs souvent impossible vu le peu

Rapport de la commission de gestion et des finances (suite)

de terrains favorables encore disponibles. La somme de 5 francs par mètre carré représente peu de chose par rapport au prix de réalisation d'un vignoble et même très peu si on la compare à la plus-value du terrain qui a passé d'une valeur viticole à une valeur de terrain à bâtir. Une fois cette compensation ainsi réalisée, le service de l'aménagement du territoire retranche les mètres carrés accordés de la liste des surfaces pouvant servir de compensation, cette possibilité n'étant évidemment utilisable qu'une seule fois !

Comme l'Etat est propriétaire de certaines surfaces en vigne qui peuvent servir de compensation, on nous demande parfois de céder ce droit à une tierce personne ; c'est ce qui explique les 31.170 francs de cette année.

Nous noterons qu'avec les travaux autoroutiers, la surface viticole du canton a perdu cette année 14.110 m².

Site de Cernier

La question restée en suspens lors de la séance du 24 novembre relative au rapport de l'inspection des finances sur des problèmes comptables entre les comptabilités du site et la communauté d'exploitation du domaine est explicitée par l'inspection des finances. La note présentée montre qu'il s'agit de variations de certains inventaires. Les réajustements ont été effectués en 1997 et comptabilisés au site et au domaine dans les comptes de l'exercice 1997. La différence entre les réajustements des deux comptabilités était de 2451 fr. 45. Nous prenons acte de ces explications avec satisfaction.

Si l'évolution des économies se poursuit, le réfectoire reste un poste difficile. Le déficit s'explique partiellement par le fait que le prix de 8 fr. 50 par repas pour les élèves ne couvre pas les frais (le prix pour les autres consommateurs est de 10 fr. 50). Le manque à gagner sur le tarif-élève est porté entièrement à la charge du site, il s'élève à près de 25.000 francs. Pour diminuer le déficit, il s'agira d'augmenter la fréquentation. Selon le développement des activités du site, l'équilibre financier pourrait être atteint mais il s'agit d'augmenter les revenus d'environ 70.000 francs.

Observatoire cantonal

Il faut s'attendre à une reprise des ventes de masers sur l'exercice 1999. Les instruments utilisés dans la recherche spatiale demeurent très compétitifs grâce à leur poids plus faible que ceux produits par la concurrence russe.

La recherche de collaboration entre les différents partenaires comme le CSEM, l'institut de microtechnique reste un souci constant, le développement de projets novateurs est essentiel pour l'observatoire.

Fonds*Fonds de crise*

Diminution importante: les réserves du fonds passent de 3.658.383 francs à 2.213.336 francs.

Comptes et gestion 1998

Les charges des emplois temporaires (fin de droit) augmentent de plus de 7 millions de francs entre le budget et les comptes 1998. Cette augmentation des dépenses s'explique par le soutien aux sans-emploi, elle est due aux modifications récentes de la loi fédérale sur l'assurance-chômage.

Fonds de la promotion économique

Les demandes d'aides sous forme de cautionnement sont moins nombreuses, les entreprises s'intéressent plus au dégrèvement fiscal.

Fonds d'aide aux régions de montagne

La fortune du fonds a passé de 8 millions de francs en 1997 à 7,4 millions en 1998, dont 5,4 millions sont engagés sous forme de prêts à durée de 15 à 30 ans. Les remboursements annuels s'élèvent à 400.000 francs. On constate un manque de liquidités pour l'avenir, car l'aide au Centre sportif du Val-de-Travers grève à elle seule les liquidités disponibles (2,1 millions de francs).

Investissements

Les crédits accordés pour le Centre des déchets carnés à Montmollin s'élèvent au total à 1.322.000 francs, dont 375.000 francs de crédits supplémentaires accordés par deux arrêtés du Conseil d'Etat en 1997 et en 1998. Ce dépassement important est lié à un enchaînement de problèmes techniques pour le déplacement et le chargement des cadavres d'animaux. Les accès pour les camions de l'entreprise responsable du transport ont dû être modifiés.

Planification financière

Le département présente relativement peu de mesures d'économies supplémentaires. La mesure la plus importante serait de prolonger la prorogation de la contribution de 2% aux mesures de crise jusqu'à ce qu'intervienne la compensation à froid de l'impôt direct sur le revenu. Cette contribution serait abandonnée en 2001.

En l'état actuel, la volonté d'appui à la promotion économique est affirmée et la politique sociale du canton est soutenue. Ces deux volets de la politique cantonale neuchâteloise ne sont d'ailleurs pas remis en cause.

Quant aux réformes structurelles au sein du département, ce qui devait être fait a été réalisé :

- réformes administratives du service de l'emploi ;
- création du nouveau service des étrangers regroupant les sections: séjour et établissement (SETA), main-d'œuvre (SEMO) et asile (SASIL). Le bureau du délégué aux étrangers dépend lui du secrétariat général du département ;
- restructuration du Site de Cernier.

Rapport de la commission de gestion et des finances (suite)

En ce qui concerne les subventions à l'agriculture, elles dépendent principalement de la Confédération, le rôle du canton étant plus souvent celui d'un redistributeur.

Enfin, les efforts de spécialisation entre les laboratoires cantonaux de Suisse romande sont en cours pour contenir les augmentations des coûts générés par les investissements nécessaires dans les nouveaux équipements.

Un commissaire reprend le principe des émoluments qui peuvent constituer une source de recettes, il propose que les services de l'Etat prélèvent des taxes adaptées pour couvrir partiellement certains frais administratifs. Les analyses de contrôles supplémentaires des denrées alimentaires méritent d'être facturées aux entreprises et commerçants qui ne veulent pas pratiquer l'obligation d'autocontrôle.

Au sujet du tourisme, la sous-commission a pris connaissance avec satisfaction de l'augmentation des nuitées en 1998. Elle s'interroge sur son développement: est-il possible de faire mieux pour renforcer ce secteur de l'économie? Nous espérons que l'Expo.01 contribuera à son développement, une opportunité à saisir sur le plan cantonal.

B. Synthèse des rapports de gestion 1998

Au cours de l'année 1998, la sous-commission s'est réunie à trois reprises pour examiner la gestion des services et offices notés ci-après.

Trois rapports ont été rédigés par le rapporteur, les membres de la sous-commission les ont acceptés, un exemplaire de chaque rapport a été remis au chef du département. Dans ce rapport de synthèse, nous retiendrons les éléments suivants.

Le 14 avril 1998, la sous-commission a été reçue à Cernier dans les bureaux du service de l'économie agricole. Nous nous sommes intéressés à la gestion:

- du service de l'économie agricole;
- de l'office des paiements directs;
- de l'office des améliorations foncières;
- de l'office de l'équipement agricole.

Vu l'importance des sommes attribuées sous forme de paiements directs, il y a lieu d'assurer un contrôle crédible. Pour ce faire, actuellement, les services de l'Etat se basent sur des plans d'ensembles topographiques ajustés avec le cadastre. Ce sont les préposés communaux à la culture des champs qui dressent les inventaires des surfaces bénéficiant de paiements directs et l'office des paiements directs supervise leurs rapports. A l'avenir, pour le contrôle des surfaces, cet office envisage l'utilisation d'un système GPS ou de photos aériennes. Une commission fédérale prévoit de mettre en place un système de contrôle équivalent, il s'agit d'attendre les propositions.

Comptes et gestion 1998

Au chapitre de l'équipement agricole, notons que l'assainissement des fosses à purin se poursuit dans la mesure où les crédits sont disponibles, le canton et la Confédération accordent au maximum 40% de subventions, pour ces travaux, antérieurement, le taux de subvention était de 50%.

Le chef de l'office des améliorations foncières nous informe qu'il est amené à collaborer avec l'office de la conservation de la nature, notamment lorsque des travaux de compensation sont réalisés en faveur de la nature. Ces réalisations sont en principe remises aux communes à la fin des travaux et sont parfois entretenus par des équipes de chômeurs. Selon le chef des améliorations foncières, il existe une lacune au niveau législatif, à savoir: qui s'occupe de l'entretien des zones de compensation après leur réalisation?

Le 3 juillet 1998, la sous-commission a été reçue au secrétariat général du département. Elle s'est entretenue avec le conseiller à la promotion industrielle et commerciale, le chef du service économique et statistique, ainsi qu'avec le conseiller à la promotion endogène.

Le chef du département nous a présenté l'environnement actuel de la promotion économique qui ne cesse d'évoluer car la concurrence se manifeste toujours plus sur les plans des cantons et au niveau international.

Dans cette compétition, Neuchâtel, grâce à la compétence des entreprises et des travailleurs, conserve des atouts en particulier dans le potentiel horloger, la microtechnique, l'électronique, les télécommunications, les activités pharmaceutiques, les cosmétiques, les produits de luxe.

La création de N.TEC (Neuchâtel Technologie Economie Compétence) par sa structure vise à dynamiser la promotion endogène.

Les responsables de la promotion économique nous assurent que les entreprises endogènes bénéficient du même soutien que les autres dans la mesure où elles font preuve de caractère innovateur et de diversification.

Les promotions économiques exogène et endogène ont la volonté de contribuer ensemble à l'enrichissement de l'économie neuchâteloise. Il s'agit aussi de participer au maintien de l'équilibre entre les régions.

Si le tourisme montre une augmentation des nuitées grâce aux congrès ou autres réunions, il est reconnu que l'accueil mériterait d'être amélioré, en particulier sur le plan de la qualité.

Le 24 novembre 1998, la sous-commission s'est rendue sur le Site de Cernier. Elle a été informée de tous les changements intervenus et a constaté que la restructuration du site se poursuivait et que sa rentabilité socio-économique s'améliorait.

En regard de l'année de référence de 1993, les économies nettes réalisées en 1996 et 1997 s'élèvent respectivement à 2.132.000 francs et 2.151.000 francs ! Notons pour être complet qu'une part du coût de l'enseignement agricole est reporté sur les communes mais que le secteur nature du CPLN a bénéficié

Rapport de la commission de gestion et des finances (suite)

d'une infrastructure disponible et par là économisé des investissements importants. Indirectement, les communes ont donc bénéficié de ce transfert. L'affermage du domaine a été réalisé (1^{er} janvier 1999). Les fermiers ont pris la décision de pratiquer la production biologique, une démarche intéressante qui s'inscrit dans le renouveau du site.

Notons qu'en 1998, ce lieu attrayant a accueilli près de 50.000 personnes, visiteurs des *Jardins extraordinaires* et de *Fête la terre 1998*. Des projets prometteurs devraient encore voir le jour.

Les membres de la sous-commission se sont penchés attentivement sur les comptes 1997 du site. Suite à des questions relevées par l'un des sous-commissaires, nous avons pris connaissance du rapport de l'inspection des finances qui mettait en évidence une différence entre la comptabilité du site et celle de la communauté du domaine. Le 15 mars 1999, au cours de la séance consacrée aux comptes 1998, le chef de l'inspection des finances nous a remis une note au sujet de variations d'inventaires et fourni des informations complémentaires.

5. Département de l'instruction publique et des affaires culturelles

A. Comptes

Lors de sa séance du 10 mars 1999, la sous-commission a examiné les comptes 1998 avec le chef du département et le secrétaire général.

Comme l'an passé, elle a aussi pu mettre en exergue cette fois-ci une sensible amélioration des dépenses nettes par rapport aux prévisions (237,6 millions de francs aux comptes contre 243,3 millions au budget 1998, soit une différence de 5,7 millions de francs qui représente 2,35% des dépenses). Les principales variations sont enregistrées dans les secteurs suivants:

	Fr.
– Formation professionnelle	– 2.247.000.—
– Enseignement primaire	– 641.000.—
– Haute école neuchâteloise (HEN)	– 581.000.—
– Enseignement secondaire	– 516.000.—
– Enseignement universitaire (contributions versées à d'autres universités)	+ 644.000.—

La plupart des autres secteurs d'activités laissent également apparaître des dépenses nettes inférieures au budget 1998.

Les plus importantes fluctuations sont notamment liées à une surestimation des dépenses par les communes (formation professionnelle), à la non-ouverture de certaines classes (enseignement primaire et secondaire), à la réduction des amortissements prévus (HEN) et à l'augmentation du nombre d'étudiants dans d'autres universités et des contributions y relatives.

Comptes et gestion 1998

Eu égard aux nombreuses explications figurant déjà dans les commentaires des comptes, nous nous contenterons ci-après de quelques remarques succinctes.

6011 Office des bourses

Sauf pour les bourses d'apprentissage, les fluctuations enregistrées découlent avant tout de variations dans le nombre des bénéficiaires.

6050 Centre de perfectionnement du corps enseignant

L'amélioration de 200.000 francs est essentiellement liée au report de certaines formations et à une moindre fréquentation de cours facultatifs.

6150 Office du matériel scolaire

Une sensible réduction des commandes provenant des écoles secondaires (compte 310620) et une augmentation de celles des autres cantons (compte 435000) ont eu des effets positifs sur ce chapitre (économies de près de 200.000 francs).

Notons que cet office fusionnera avec l'économat dès le 1^{er} janvier 2000, ce qui entraînera la suppression d'un poste de travail.

6200 Service de l'enseignement primaire

L'amélioration globale s'élève à 641.000 francs et s'explique notamment par la non-ouverture de certaines classes (accueil, institutions, etc.), en liaison avec les fluctuations des nombres d'élèves.

Notons encore que le crédit « informatique » voté par le Grand Conseil n'a pas encore été utilisé et que le soutien pédagogique (compte 362630) a été en partie comptabilisé sous compte « traitements » (compte 362621).

En ce qui concerne « Objectif grandir », le département a renoncé à former à cette méthode de nouveaux enseignants ; à certaines conditions, les anciens sont autorisés à en poursuivre l'application. « Objectif grandir », utilisé de manière nuancée dans notre canton, n'y a jamais suscité les passions constatées dans d'autres régions.

Quant à l'enseignement « Cultures religieuses et humanisme », il sera introduit au niveau 8 (demi-période annuelle). Une commission étudie actuellement le contenu du futur programme.

6201 Ecole normale

Les indemnités aux élèves (compte 302600) figuraient précédemment au chapitre des bourses. Elles proviennent des recettes découlant de remplacements (N.B. en augmentation) effectués par les étudiants de 3^e année. Il n'est pas exclu qu'elles disparaissent prochainement, sacrifiées sur l'autel des économies exigées du département. Cela ne préjugerait évidemment pas de l'octroi de bourses, de cas en cas.

Rapport de la commission de gestion et des finances (suite)

Relevons que l'École normale, le Centre de perfectionnement du corps enseignant et le Séminaire pédagogique de l'enseignement secondaire seront appelés à s'intégrer dans la future Haute école pédagogique (HEP) en cours de réalisation dans le cadre BEJUNE. Prévue pour 2001, cette HEP disposerait d'antennes à Neuchâtel, Bienne et Porrentruy.

6250 Service de l'enseignement secondaire

On enregistre ici une amélioration de 516.000 francs par rapport au budget. Elle découle essentiellement de la non-ouverture de certaines classes (en réalité 391 au lieu de 402).

6300 Service de la formation professionnelle

La commission créée pour mieux coordonner les estimations budgétaires entre l'Etat et les communes ne s'est pas montrée particulièrement efficace, puisque les dépenses ont été à nouveau très fortement surévaluées par les écoles communales (ex.: 1 million de francs de trop au compte 362690 «traitements de l'enseignement professionnel»). Pour l'ensemble du chapitre, l'amélioration s'élève à près de 2,3 millions de francs.

La sous-commission demande au Département de l'instruction publique et des affaires culturelles de revoir sérieusement la budgétisation de ce chapitre.

6301 Haute école neuchâteloise

Les dépenses nettes sont sensiblement inférieures au budget (-580.000 francs). D'importantes économies ont été faites au niveau de l'achat et de l'entretien de l'équipement, mais elles ont été en partie compensées par des travaux d'entretien et de transformation aux bâtiments. La principale amélioration résulte d'une très forte réduction des amortissements (-343.000 francs).

6304 Centre de formation professionnelle du Val-de-Travers

La réduction des dépenses est liée à la fermeture du centre en août 1998; elle a évidemment entraîné une diminution parallèle des dépenses communales et des subventions fédérales.

L'incidence financière de cette fermeture a été la suivante aux trois niveaux:

	Fr.
– Communes	20.000.—
– Etat	160.000.—
– Confédération	140.000.—

Ces montants peuvent être multipliés par 1,5 pour 1999 (douze mois au lieu de huit).

Comptes et gestion 1998

6305 Centre d'intégration professionnelle Couvet (CNIP)

La subvention de l'OFAS a été nettement surévaluée, mais ce « manco » a été en partie compensé par une sensible augmentation des écolages. (Cf. par ailleurs le chapitre du rapport de gestion consacré au CNIP par la sous-commission.)

6350 Service de l'enseignement universitaire

La forte augmentation des dépenses par rapport au budget (+ 644.000 francs) résulte à la fois d'un nombre plus élevé d'étudiants neuchâtelois immatriculés dans d'autres universités et de l'adaptation progressive des contributions aux nouvelles normes intercantionales (ex. : bientôt 46.000 francs pour un étudiant en médecine...). Notre canton est néanmoins encore bénéficiaire, puisqu'il verse 5,35 millions de francs aux autres universités suisses pour ses propres ressortissants et reçoit 11,08 millions de francs des autres cantons pour leurs étudiants auprès de notre *alma mater*.

6400 Université

L'Université a strictement respecté son enveloppe budgétaire, l'excédent de charges étant même quelque peu inférieur aux prévisions (- 195.000 francs).

La sous-commission regrette une nouvelle fois que l'Université n'ait pas présenté ses comptes par faculté, comme cela avait été prévu lors de la réforme administrative qui entraînait une simplification du budget.

6500 Service de la jeunesse

La réduction des dépenses (- 219.000 francs) s'explique en raison de transferts de personnel. Le service poursuit sa mue en vue de redéfinir ses missions et son fonctionnement.

6503 Office médico-pédagogique (OMP)

La réorganisation en discussion crée une certaine insécurité parmi le personnel de l'OMP. Un rapport interne est attendu pour fin mars 1999. Les décisions seront de la compétence du Conseil d'Etat.

Notons une forte augmentation du nombre de consultations (+ 1500).

6550 Service des affaires culturelles

Il convient de souligner que la participation, en qualité d'hôte d'honneur, au Salon international du livre de Genève a pu se réaliser dans le cadre budgétaire prévu (compte 319605).

Le mandat confié au CCN, au Centre culturel du Val-de-Travers, au TPR et au Centre de culture ABC en vue de la promotion culturelle dans les écoles fera l'objet d'un premier bilan en juin 1999.

Rapport de la commission de gestion et des finances (suite)

6551 – 6552 Conservatoires de musique

Les deux conservatoires enregistrent une diminution des heures d'enseignement. Il existe des listes d'attente pour certains instruments à Neuchâtel, mais on y manque de locaux. Question à l'étude.

Il semble par ailleurs régner une certaine confusion dans ces établissements quant à la prise en charge de certaines dépenses (comptes 312000/314000) par l'intendance des bâtiments; l'écart par rapport au budget totalise près de 210.000 francs à Neuchâtel et 180.000 francs à La Chaux-de-Fonds.

6700 Service des sports

Comme dans divers autres chapitres, la variation enregistrée (- 271.000 francs) s'explique essentiellement par une diminution des amortissements.

6703 Panespo

Ce bâtiment, dont les jours sont comptés, laisse apparaître bon an mal an un solde bénéficiaire (28.000 francs en 1998).

Fonds*9603 Fonds encouragement culture et art*

Les subventions accordées ont nettement dépassé la somme inscrite au budget, ce qui témoigne notamment de l'intense activité culturelle de notre canton. Malgré une bonification budgétaire de 150.000 francs, la fortune du fonds diminue très sensiblement.

Investissements (à solliciter)

Comme relevé par ailleurs, le crédit pour le CNIP sera nettement inférieur à 9,3 millions de francs (probablement 5 à 6 millions). Quant à la réalisation d'UNILAC, elle n'est pas prévue pour ces prochaines années; le Conseil d'Etat n'en est qu'au stade des études.

La demande pour l'équipement informatique et scientifique de l'Université sera soumise au Grand Conseil en 1999 ou 2000.

Enfin, l'extension et le réaménagement du Conservatoire de musique de Neuchâtel sont en cours de réexamen et aucun projet ne sera présenté avant 2001.

B. Gestion**Généralités**

Dans le cadre de son examen de la gestion du département, la sous-commission s'est penchée plus particulièrement sur les problèmes suivants:

- 26 juin 1998, mise en place de la nouvelle HES-SO dans le canton: entretien avec les directeurs des trois écoles intégrées dans la HEN et avec le chef du service de la formation professionnelle;

Comptes et gestion 1998

- *18 septembre 1998*, bourses d'études et de formation : entretien avec le chef de l'office des bourses ;
- *30 septembre 1998*, avenir des Hautes écoles suisses : présentation des nouvelles stratégies fédérales en matière universitaire par M. Charles Kleiber, secrétaire d'Etat à la science et à la recherche ; la sous-commission a été invitée à une conférence-débat organisée par les autorités universitaires neuchâteloises ;
- *13 janvier 1999*, rénovation d'édifices historiques au Val-de-Travers : entretien avec le chef du service de la protection des monuments et des sites ;
- *13 janvier 1999*, formation au Val-de-Travers : entretien avec les directeur et sous-directeur du Lycée Denis-de-Rougemont, le directeur du Centre neuchâtelois d'intégration professionnelle (CNIP, ex-Centre professionnel du Val-de-Travers) et le chef du service de l'enseignement secondaire ;
- *13 janvier 1999*, introduction du latin aux niveaux 7 et 8 : entretien avec les précités ;
- *3 février 1999*, synergies Université - Office fédéral de la statistique (OFS) : entretien avec le directeur de l'OFS ;
- *3 février 1999*, réalisation du nouveau Musée cantonal d'archéologie, aspects financiers, perspectives touristiques et scientifiques : entretien avec le professeur et chef du service et Musée d'archéologie.

Le chef du département et le secrétaire général ont participé à ces nombreux entretiens. Deux autres questions ont également été abordées avec eux sans la présence d'autres interlocuteurs :

- fermeture de l'institut de métallurgie structurale : la question sera reprise ultérieurement ;
- traitement des motions et postulats acceptés par le Grand Conseil et concernant le département ; le chef du département s'est engagé à répondre au cours de l'année 1999 à toutes les propositions en suspens depuis plus de deux ans.

1. Mise en place de la nouvelle Haute école neuchâteloise (HEN)

La sous-commission a procédé à un large échange de vues avec les directeurs des trois écoles intégrées dans la nouvelle HEN, ainsi qu'avec le chef du service de la formation professionnelle.

De manière générale, on rappellera que les Hautes écoles spécialisées (HES) sont basées sur une loi fédérale et sur deux ordonnances du Conseil fédéral et que la reconnaissance formelle des HES dépend du Conseil fédéral.

La Haute école spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO) dont la création a été ratifiée par six Grands Conseils (FR / GE / JU / NE / VS / VD) regroupe dix-huit écoles (ingénieurs, gestion, arts appliqués, agronomie, information documentaire, hôtellerie) ; parmi elles, trois neuchâteloises :

Rapport de la commission de gestion et des finances (suite)

- Ecole d'ingénieurs du canton de Neuchâtel (EICN);
- Haute école de gestion (HEG);
- Ecole supérieure d'arts appliqués (ESAA).

Toutes les structures sont en place depuis fin 1998 et la loi sur la HEN est entrée en vigueur, à l'exception de son chapitre financier. Le comité directeur de la HEN est présidé par le directeur de l'EICN.

Il y a lieu de souligner les avantages découlant des nouvelles HES pour les étudiants:

- unification des conditions d'admission;
- accès indifférencié à toutes les écoles;
- diplômes eurocompatibles;
- renforcement de la filière de l'apprentissage;
- développement de la formation continue.

Quelques mots encore sur les caractéristiques des trois établissements neuchâtelois.

L'EICN est la plus petite école d'ingénieurs de la HES-SO. Elle offre trois filières: mécanique, microtechnique et électricité; chacune de celles-ci propose ensuite quatre orientations (ex. pour l'électricité: énergie / télécommunications / microélectronique et mécanique / informatique et automatique). La formation dure trois ans et est suivie d'un travail pratique de diplôme de douze semaines. L'ensemble est divisé en modules capitalisables en « crédits » (ECTS), système en vigueur au niveau européen et favorisant la mobilité des étudiants par la reconnaissance des acquis.

L'EICN entretient des liens étroits avec l'industrie et les instituts universitaires au niveau de la recherche appliquée et du développement (ex.: centre d'analyses par faisceau ionique-CAFI), ainsi que pour diverses prestations de service (ex.: réalisation de processus spéciaux sur de petites séries, mise à disposition d'un équipement particulier). Elle offre aussi une postformation en cours d'emploi (ex.: conception horlogère, optique appliquée).

La HEG, qui est en partie décentralisée à Delémont, est la plus grande école de gestion de Suisse romande (180 étudiants sur un total de 700 pour la HES-SO; progression de 90% ces cinq dernières années). Elle offre trois filières: management, marketing et communication, informatique de gestion; une quatrième est à l'étude: criminalité économique. La formation porte sur trois ans à plein temps ou quatre en emploi. Les plans d'études et cursus sont déjà coordonnés pour toute la Suisse romande depuis 1997.

La recherche est avant tout axée vers des prestations de services à l'intention des PME et elle entre partiellement en concurrence avec celles de l'Université et de certains consultants privés. Quant aux études postgrades en gestion actuellement offertes, elles s'adressent essentiellement aux ingénieurs durant deux ans en emploi.

Comptes et gestion 1998

L'ESAA qui ne compte qu'une vingtaine d'étudiants figure parmi les onze écoles d'arts appliqués de notre pays (trois en Suisse romande). Elle offre deux formations: bijouterie-objets horlogers et conservateur-restaurateur d'objets d'intérêt culturel (archéologie, ethnographie); une troisième (conservateur-restaurateur d'objets scientifiques, techniques et horlogers) élargira bientôt l'éventail des formations proposées. Ce secteur d'activités implique nécessairement une étroite collaboration avec les musées et une coordination avec les autres établissements scolaires analogues (ex.: Berne se spécialise dans la restauration de peintures et sculptures).

Le Conseil fédéral a récemment homologué, sous diverses réserves et conditions, les filières des écoles d'arts appliqués.

Concernant ces diverses formations, la sous-commission a en particulier évoqué les problèmes suivants:

- *Pratique professionnelle*: les exigences antérieures pour l'ESCEA portaient sur deux ans; elles sont désormais d'une année; la crise économique ne semble pas constituer un véritable obstacle à l'obtention de stages d'un bon niveau qualitatif.
- *Passerelles*: le système est devenu assez imperméable; actuellement, une proportion de l'ordre de 50% des détenteurs de maturités professionnelles commerciales entrent directement à la HEG. Une partie importante des étudiants est constituée par des porteurs de maturité de type E qui entrent à la HEG après une année de pratique. La part des porteurs de diplôme ESC ou de CFC d'employé(e)s de commerce qui entrent à la HEG sur examen d'admission est en sensible diminution. La CDIP envisage surtout de faciliter les transferts au sein du niveau secondaire II. Entre l'Université et la HEG, les passages devraient être favorisés par l'octroi de « crédits » aux détenteurs d'une demi-licence en sciences économiques. Notons aussi qu'après sa scolarité obligatoire, un apprenti sur deux n'a pas commencé immédiatement un apprentissage (autre formation, 10^e année scolaire, etc.).
- *Formation à plein temps ou en emploi?* 20% seulement des élèves à plein temps à la HEG interrompent leurs études contre 50% de ceux qui ont déjà un emploi; ce dernier type de formation est très lourd à assumer et ce d'autant plus que les entreprises l'encouragent de moins en moins; certains élèves préfèrent même n'en rien dire à leur employeur pour ne pas être pénalisés sous une forme ou sous une autre...
- *Maîtrise ou titre HES?* La sous-commission s'est interrogée sur la valeur comparative des deux types de formations; la situation est très variable d'une branche à l'autre, en raison notamment de réflexes corporatistes; dans le secteur de la vente par exemple, la maîtrise laisse à désirer; pour les comptables, les taux d'échecs sont très élevés pour la formation en emploi; dans le secteur technique, les professionnels sont réticents à accorder des allègements aux détenteurs de maturités professionnelles;

Rapport de la commission de gestion et des finances (suite)

aucune conclusion générale ne peut toutefois être tirée, car la maîtrise est une formation strictement professionnelle, alors que la HES est de niveau universitaire.

- *Perspectives d'emploi*: de par leur formation pratique et directement utilisable, les diplômés HES trouvent plus facilement un emploi que ceux de l'Université ou des EPF; c'est ainsi que les PME et Swisscom donnent le plus souvent la préférence aux diplômés ETS (bientôt HES).
- *Renforcement de la recherche appliquée et du développement*: les perspectives sont évidemment plus favorables à l'EICN qu'à la HEG ou à l'ESAA. L'impulsion initiale peut être donnée par la Commission fédérale pour la technologie et l'innovation (CTI), mais chaque établissement doit avoir une bonne structure de liaison et une base de gestion des projets. La conduite du projet incombe certes au professeur compétent, mais il importe qu'il bénéficie d'un soutien sur le plan administratif interne. Autres partenaires indispensables: promotion économique endogène, RET S.A., CSEM, Sovar. En ce qui concerne les brevets, un groupe de réflexion intercantonal a été mis en place.
- *Statut du corps enseignant HES*: la référence faite au niveau secondaire II n'est pas satisfaisante dans la mesure où ce statut-là n'est pas homogène non plus; il incombera à l'autorité politique d'affiner la réglementation, mais il n'y aura pas de statut romand HES-SO; les conditions-cadre permettront toutefois de réduire quelque peu les écarts, de manière à faciliter la mobilité des professeurs; cela impliquera probablement une certaine revalorisation des traitements.
- *Aspects financiers*: eu égard à l'état des finances fédérales, l'optimisme n'est pas vraiment de rigueur... Pour le moment, la Confédération assure le tiers des dépenses, mais elle met en question l'appui apporté à la formation postgrade; de plus l'élargissement de la recherche appliquée n'entraînera pas nécessairement une sensible augmentation de l'enveloppe globale consacrée à la recherche, d'où une concurrence accrue entre universités et HES.

En conclusion, la sous-commission tient à saluer le dynamisme des divers partenaires du projet HEN. La mise en place des structures semble s'être réalisée dans de bonnes conditions et il est permis d'espérer que les nouvelles filières contribueront à revaloriser la formation professionnelle dans notre canton. Signe encourageant: 920 étudiants suivent la voie de la maturité professionnelle au cours de l'année scolaire 1998-1999 (cf. tableau publié à la page 206 du rapport du département sur l'exercice 1998).

2. Bourses d'études et de formation

Lors de son entretien avec le chef de l'office des bourses, la sous-commission s'est particulièrement intéressée aux conditions d'octroi et au mode de calcul des bourses, aux montants accordés et à leur niveau en comparaison intercantonale.

Comptes et gestion 1998

On rappellera tout d'abord que la première loi cantonale sur les bourses d'études et d'apprentissage a été adoptée en 1969 et qu'elle a été remplacée en 1994 par une nouvelle loi sur les bourses d'études et de formation. Les bourses sont calculées sur la base de barèmes fixés par le Conseil d'Etat en tenant compte à la fois de la situation financière du requérant et de ses parents, du nombre d'enfants à la charge des parents et des frais supplémentaires liés à la formation. Les dépenses sont réparties à raison de 54 % à la Confédération, 23 % à l'Etat et 23 % aux communes.

La sous-commission a examiné dix cas concrets (cinq octrois et cinq refus de bourses). L'application de barèmes précis, avec un système de points, offre de bonnes garanties d'équité. Les montants octroyés aux étudiants de l'Université ont été augmentés de 300 francs pour l'année scolaire 1998-1999, afin de tenir compte de l'augmentation des taxes universitaires.

Deux exemples de bourses accordées :

- revenu de base: 39.000 francs; dîner au dehors + déplacements + frais d'études à l'Université de Neuchâtel: octroi d'une bourse de 5600 francs; si fréquentation d'une HES éloignée de notre canton: bourse de 13.000 francs;
- revenu de base: 65.000 francs; études à l'Université de Neuchâtel: bourse de 500 francs; fréquentation d'une HES au Valais: 9000 francs (N. B. si la même formation n'existe pas à Neuchâtel).

Un exemple de bourse refusée :

- revenu de base: 86.000 francs; un enfant en scolarité obligatoire et un étudiant à l'extérieur du canton.

En moyenne intercantonale, Neuchâtel apparaît régulièrement en fin de liste dans le classement des dépenses par habitant en matière de bourses (30 francs en 1997 contre une moyenne suisse de 41 francs et des dépenses jurassiennes et genevoises de respectivement 110 francs et 71 francs). Le chef de l'office des bourses estime que les critères suivants influencent fortement cette statistique :

- gratuité des études dans la plupart des écoles neuchâteloises;
- décentralisation et diversité des possibilités d'études et de formation dans le canton;
- exigüité du territoire cantonal (permet retour quotidien au domicile familial).

Selon notre interlocuteur, en appliquant les barèmes neuchâtelois à diverses situations de référence, on constate qu'ils sont le plus souvent voisins de la moyenne suisse.

Certaines distorsions ont néanmoins été constatées récemment, lors d'une analyse cantonale des ressources distribuées. Il est en effet apparu que, pour les études dans le canton entraînant des frais très limités

Rapport de la commission de gestion et des finances (suite)

(déplacements, taxes de cours et achat de matériel et de livres) ou modestes (les mêmes + les frais de repas de midi), les bourses couvraient respectivement 180% et 104% des dépenses; en revanche, pour les études menées hors du canton, la couverture n'est que très partielle (44%). Le Conseil d'Etat a l'intention de réajuster progressivement ces barèmes (N.B. en 1998, les frais de logement ont déjà fait l'objet d'une réadaptation de 10%).

Les bourses neuchâteloises ont évolué régulièrement au fil des ans et ce plus rapidement que l'indice suisse des prix à la consommation (ISPC), comme le montre l'exemple suivant:

- Famille installée au Val-de-Travers comptant un enfant en scolarité obligatoire, un enfant au Gymnase cantonal de Neuchâtel et un étudiant à l'EPFL. Revenu de base à 40.000 francs en 1980 et indexé les années suivantes. Selon l'ISPC, la bourse de l'étudiant à l'EPFL passerait de 4160 francs en 1980 à 6860 francs en 1997; en réalité: 10.450 francs. Quant à la bourse du gymnasien, la réadaptation théorique la verrait passer de 350 à 580 francs; en réalité 1850 francs.

Notons encore les informations suivantes:

- le nombre de demandes est plutôt stable, sauf pour les reconversions professionnelles (N.B. prises en charge par l'assurance-chômage pour les personnes sans formation ou âgées de plus de 30 ans); légère hausse à l'Université (augmentation des taxes);
- les recours sont peu nombreux, car les barèmes sont précis; il n'y a pas d'examen automatique du droit à une bourse, mais une information systématique dans toutes les classes de 1^{re} année suivant la scolarité obligatoire;
- une enquête est faite tous les deux ans auprès des écoles de manière à prendre en compte les modifications intervenues au niveau des frais.

La sous-commission a pris connaissance avec intérêt de ces diverses informations qui apportent quelques retouches à l'image peu favorable dont souffre parfois notre système de bourses d'études et de formation. Celui-ci reste cependant relativement modeste dans de très nombreux cas dans la mesure où il ne vise qu'à la couverture des frais supplémentaires découlant des études.

3. Avenir de l'Université

La sous-commission a été invitée à participer à un entretien des autorités universitaires avec le nouveau secrétaire d'Etat Charles Kleiber à la science et à la recherche. Le précité a notamment exposé sa vision du développement du système universitaire suisse.

Partant d'une analyse des faiblesses actuelles (système hypercomplexe et morcelé, fondé sur la logique du chacun pour soi, ressources humaines et connaissances insuffisamment valorisées, rupture du lien entre science et

Comptes et gestion 1998

société, ressources budgétaires figées, etc.), mais aussi des forces de nos hautes écoles (bonne formation de base, combinaison originale des formations académiques et à orientation professionnelle, équipements de haute qualité, ouverture vers l'étranger, etc.), le secrétaire d'Etat souhaite « inventer une nouvelle haute école et l'intégrer dans un véritable réseau », en renforçant le partenariat avec la société d'une part et l'économie d'autre part (ex.: création de bureaux des brevets et des transferts de technologie, banques de données de la recherche, financements mixtes, etc.). Quant à la mission des hautes écoles, elle devrait être définie dans le cadre d'un contrat de prestations et l'allocation de ressources fédérales serait déterminée selon diverses clés de répartition :

- subventionnement de base à la formation (en fonction du nombre et du coût standard par étudiant) ;
- subventionnement de base de la recherche (en fonction du volume des crédits de recherche obtenus) ;
- subventionnement par projet pour encourager l'innovation et la coopération (en fonction des charges d'investissement et d'exploitation) ;
- subventionnement de la recherche et de l'innovation par la mise en concurrence.

Un certain nombre de pôles multidisciplinaires de développement (une vingtaine en Suisse) seraient déterminés et mis au concours, puis attribués en fonction des compétences à une ou plusieurs universités intéressées. Le système devrait fonctionner à la fois sur une base de concurrence et de coopération (avec d'autres universités, les HES, etc.). Les mandats auraient une durée de six à douze ans.

La discussion a montré une certaine inquiétude du monde universitaire neuchâtelois :

- Ne risque-t-on pas de « sacrifier » les petites universités ? Réponse : aucune des hautes écoles existantes ne sera remise en cause dans son existence et dans son importance, mais on n'enseignera plus tout partout ; c'est ainsi qu'un centre d'excellence en architecture par région linguistique devrait suffire ; pour les études dentaires, on pourrait se contenter de deux centres en Suisse allemande et un en Suisse romande, etc.
- Quels sont les atouts de l'Université de Neuchâtel ? Réponse : indiscutablement la microtechnique, mais dans divers autres domaines, il faudra créer des réseaux interfacultaires, interuniversitaires, voire transfrontaliers.
- La mise en concurrence ne signifie-t-elle pas perte d'énergie ? Réponse : peut-être, mais le secrétaire d'Etat espère aussi augmenter les ressources à disposition dès 2002-2003 (+ 5 % par an).

Rapport de la commission de gestion et des finances (suite)

- En mettant l'accent sur les apports financiers de l'économie, ne privilégie-t-on pas trop les sciences naturelles et techniques par rapport aux sciences humaines? Réponse: l'objectif est de les réconcilier en favorisant des pôles multidisciplinaires, en remettant les sciences humaines au cœur de la société. Sur le plan financier, il est évident que le rectorat devra veiller à un certain rééquilibrage des ressources.
- Quel sera le rôle du rectorat? Réponse: il sera essentiel; le rectorat devra être assez fort pour coordonner les objectifs, arbitrer entre les intérêts divergents, etc.

La sous-commission a suivi ce débat avec le plus grand intérêt, consciente de l'absolue nécessité de fixer de plus claires priorités dans l'Université de demain. La mise en réseau, on l'a vu avec les HES, présente d'indéniables avantages, mais elle constitue en même temps un redoutable défi. La collaboration avec l'économie privée, prônée par le secrétaire d'Etat, ne constitue pas non plus toujours la panacée. A cet égard, la sous-commission a décidé d'analyser de manière plus détaillée le cas de l'institut de métallurgie structurale qui a fermé ses portes en septembre 1998, son partenaire industriel mettant un terme à la collaboration initiée en 1965 et le nombre d'étudiants ayant considérablement diminué au fil des ans (1998: zéro étudiant en diplôme, un en certificat, trois doctorants). Il n'est pas exclu que l'Université continue à assumer d'autres enseignements tout aussi confidentiels et, dans ce contexte, la mise en réseau voulue par la Confédération constituera certainement une utile remise en question.

4. Rénovation d'édifices historiques au Val-de-Travers

La sous-commission a profité de son passage au Val-de-Travers pour évoquer avec le chef du service des monuments et des sites les dossiers ayant trait à ce district.

La principale rénovation en cours est celle de l'Hôtel des Six-Communes à Môtiers, dont la partie boisée date du XVI^e siècle, les murs du XVII^e siècle et la toiture du XVIII^e siècle. Ce bâtiment historique a été vendu il y a quelques années par les communes propriétaires à une société immobilière créée pour assurer sa pérennité.

Les coûts de la rénovation entreprise sont de l'ordre de 2 millions de francs et ils sont en partie couverts par des subventions fédérales et cantonales dont les montants sont encore en discussion (en tout près de 750.000 francs). Les travaux sont planifiés sur six ans et ils suivent le rythme prévu initialement (le rez-de-chaussée est terminé, la toiture a été refaite l'an passé, la cuisine et le premier étage sont en cours de réfection; viendront ensuite les quatre chambres d'hôtes et les peintures murales du XVIII^e siècle).

Jusqu'ici, les budgets ont été bien tenus et les dépenses s'inscrivent parfaitement dans la planification financière; seule exception: la restauration des peintures murales, des éléments nouveaux étant apparus au cours des

Comptes et gestion 1998

réfections. Les subventions sont versées au fur et à mesure de l'avancement des travaux.

En ce qui concerne l'avenir, l'hôtel-restaurant reprendra une activité plus intense dès que la rénovation de la cuisine sera terminée.

L'autre gros dossier du district au service des monuments et des sites est également môtisan, puisqu'il concerne le Prieuré Saint-Pierre du producteur de champagne (l'UE ne sera pas d'accord!) Mauler et C^e. Ce site accueille bon an mal an près de 12.000 visiteurs et pourrait même recevoir encore 8000 à 10.000 autres intéressés supplémentaires.

Ici aussi, la rénovation s'étendra sur plusieurs années. Il s'agit notamment de réhabiliter l'ancienne église romane et des fouilles auront en particulier lieu entre les deux églises.

Par la suite, l'ensemble du complexe sera accessible aux visiteurs.

A Boveresse, l'Etat a soutenu financièrement le rachat par le Musée du Val-de-Travers d'un historique séchoir à absinthe. Sait-on jamais, si l'interdiction de l'absinthe disparaît bientôt de la Constitution fédérale...

5. Avenir de la formation au Val-de-Travers

Lors de son passage au Val-de-Travers, la sous-commission s'est tout particulièrement penchée sur les perspectives de développement du Centre neuchâtelois d'intégration professionnelle (CNIP) et sur l'avenir du Gymnase du Val-de-Travers, désormais intégré dans le nouveau Lycée Denis-de-Rougemont (bicéphale comme les deux autres lycées neuchâtelois nés de la récente réorganisation du niveau secondaire II). Elle a notamment tenu compte des questions évoquées dans le rapport « Val-de-Travers 2000, perspectives d'avenir », publié en septembre 1998 par le secrétariat régional LIM.

Le CNIP s'est implanté au Val-de-Travers en avril 1994 (ouverture d'un premier atelier de mécanique et d'électricité). Il s'adresse prioritairement à des adultes et vise à favoriser, par le biais de cours du jour ou du soir, leur intégration ou réintégration dans un monde professionnel en constante évolution. Les besoins en formation ou diversification professionnelle découlent de facteurs liés à l'économie (restructuration / licenciement / chômage), à la santé (handicap physique) ou à l'émigration (requérants d'asile, étrangers).

Le CNIP offre des formations modulaires, courtes et intensives, individualisées, selon quatre axes principaux:

- insertion professionnelle (observation / bilan des aptitudes, établissement de dossiers de compétences, aide à la réinsertion);
- apprentissage (stages pratiques pour apprentis et étudiants dans le domaine de la soudure et l'assemblage. N.B. Il s'agit là d'une tâche cantonale assumée aussi en faveur des autres centres de formation professionnelle);

Rapport de la commission de gestion et des finances (suite)

- formation professionnelle (module pratique industriel + appui théorique; ateliers de base dans les domaines de l'électronique, de l'électricité et de la mécanique; une unité «ateliers industriels» assure des prestations en sous-traitance);
- perfectionnement professionnel (atelier de formation continue + appui théorique; cours organisés à la demande ou selon un horaire annuel).

De treize élèves en 1994, on passera à 150 personnes formées ou en cours de formation en 1999 et respectivement de 1061 journées de formation à 12.500. Les postes d'encadrement (assistants sociaux, formateurs d'adultes, préparateurs en atelier, etc.) ont fortement progressé au fil des ans (1999: douze postes à plein temps et quatre à temps partiel).

Quant au budget (brut), il était de l'ordre de 210.000 francs en 1994 et s'élève à 2,6 millions de francs en 1999. Les sources de financement sont des plus diverses (formation professionnelle, assurance-invalidité, assurance-chômage, aide au retour pour jeunes requérants d'asile, travaux de sous-traitance, etc.)

Le Conseil d'Etat envisage de soumettre ces prochains mois au Grand Conseil un rapport prévoyant la consolidation et le développement du CNIP (création de structures juridiques, extension de la capacité d'accueil qui passerait de 70 places en 1999 à 130 en 2002, renforcement du partenariat avec l'industrie, etc.).

La sous-commission a pris connaissance de ces divers projets avec le plus vif intérêt. Même si l'extension du CNIP n'est pas de nature à compenser, pour la jeunesse du Val-de-Travers, la fermeture du Centre de compétences en mécanique et de l'Ecole professionnelle commerciale (EPC), elle offre des perspectives non négligeables en termes d'emplois tertiaires et d'attractivité pour la région.

La sous-commission a par ailleurs soulevé les problèmes suivants:

- *Reclassement des enseignants de l'ancienne EPC*: à une exception près (renonciation à un nouveau poste), ils ont tous été réengagés par un autre établissement scolaire: CNIP, CPLN, CPMB, CIFOM, etc.
- *Reclassement des élèves*: cela n'a pas posé de problème (notamment au CPLN) et l'on n'a pas constaté de régression du nombre des apprentis au «Vallon».
- *Transfert du dossier CNIP du Département de l'instruction publique au Département de l'économie publique*: seulement 15% des activités (formation en soudure et assemblage) relevaient encore du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles; les autres dépendaient soit du Département de l'économie publique (assurance-chômage), soit du Département des finances et des affaires sociales (notamment AI); il va de soi que ce transfert opéré au 1^{er} janvier 1999 n'aura aucune incidence sur l'octroi des subventions fédérales et cantonales.

Comptes et gestion 1998

- *Partenariat avec l'industrie*: il revêt plusieurs formes différentes (mise à disposition d'enseignants-formateurs, de places de stage, de machines, octroi de travaux en sous-traitance, etc.) ; dans l'ensemble, la collaboration est bonne, mais le volume de sous-traitance reste trop faible.
- *Locaux*: le CNIP loue actuellement une usine complète et un parc de machines à un industriel bernois qui lui confie en outre du travail en sous-traitance; il n'y a toutefois plus assez de place pour les extensions prévues (130 places en 2002) et les nouvelles machines déjà commandées; une solution a dès lors été cherchée en direction du site Dubied; initialement estimés à 8,9 millions de francs, l'achat du bâtiment et sa rénovation reviendraient en fait à 7,5 millions de francs; c'est probablement cette solution qui sera soumise au Grand Conseil ce printemps.
- *Formation AI*: il convient de distinguer les unités de formation AI qui visent des adolescents et non des adultes (ex.: Site de Cernier, Repuits à Morges) des centres d'occupation au travail (ASI Travers); le CNIP fait partie de la première catégorie et il présente donc un élargissement de l'offre cantonale au niveau de la formation.
- *Formation destinée aux requérants d'asile*: elle apparaît judicieuse, aussi bien dans la perspective d'un retour au pays (meilleures possibilités de réinsertion) qu'en cas d'octroi du statut de réfugié; après une première expérience positive (1996-1997) et une « pause de réflexion » d'un an, ces cours ont repris et concernent les dix meilleurs candidats sur vingt inscriptions; ils portent sur la mécanique et l'électricité. Ils bénéficient du soutien financier de la Confédération (aide au retour).
- *Nouvelles formations au CNIP*: les bases pour un enseignement pour polisseurs en horlogerie sont à disposition; il ne manque que l'enseignant compétent...
- *Réfectoire et hébergement*: les auteurs du rapport «Val-de-Travers 2000, perspectives d'avenir» sont résolument opposés à l'utilisation du restaurant du futur Centre sportif régional par les personnes formées au CNIP et ce essentiellement pour des raisons liées à la capacité dudit restaurant; ils demandent la construction d'un réfectoire propre aux bâtiments du CNIP (trente à cinquante repas à midi). Selon le chef du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles, les décisions prises n'iront pas dans le sens souhaité ni pour la restauration, ni pour l'hébergement; il convient de rappeler que 50% du financement du réfectoire du centre sont à la charge de l'Etat (protection civile) et 50% à celle de la région (activités sportives).
- *Aspects financiers*: pendant ses premières années de fonctionnement, le CNIP n'a pratiquement rien coûté à l'Etat; le budget 1998 (1,6 million de francs) a été en grande partie couvert par l'OFAS (1,2 million de francs); pour les apprentis, les coûts sont répartis entre l'Etat et les communes,

Rapport de la commission de gestion et des finances (suite)

comme pour l'ET et les écoles professionnelles. Les représentants du Val-de-Travers sollicitent un engagement ferme de l'Etat (ordre de grandeur: 150.000 francs par an). Le Grand Conseil sera appelé à se prononcer prochainement sur le futur statut juridique du CNIP.

La sous-commission salue la reprise du programme destiné aux requérants d'asile, tout en s'interrogeant sur la durée de la formation (base: deux ans), dans le cas de personnes dont le statut est par définition instable; ne conviendrait-il pas de la concentrer davantage dans le temps? Un élargissement des formations (bâtiment, soins infirmiers), compte tenu des problèmes qui se posent notamment en ex-Yougoslavie, serait par ailleurs souhaitable. Le chef du département s'engage à examiner cette question avec les deux autres établissements concernés (CPMB et CESANE).

Lycée Denis-de-Rougemont

L'introduction de la nouvelle maturité fédérale et la récente réorganisation du niveau secondaire II (fusion du Gymnase cantonal et du Gymnase du Val-de-Travers) ont une incidence non négligeable sur l'avenir de la formation gymnasiale au Val-de-Travers. La sous-commission a dès lors souhaité en évaluer de plus près les tenants et aboutissants.

Décidée en 1995 par la Conférence des directeurs de l'instruction publique (CDIP), la réorganisation de la maturité fédérale prévoit une formation sur quatre ans, ce qui a impliqué pour notre canton l'adaptation de la 4^e année pré-gymnasiale du niveau secondaire I aux nouvelles exigences. Dès la rentrée d'août 1998, on y offre un tronc commun et des options qui préfigurent les programmes des lycées. La date-butoir pour le gymnase sera toutefois celle du début de l'année scolaire 1999-2000, mais les choix ont été faits en février 1999 et démontrent une cohérence et un sérieux indéniables.

Grâce à la fusion effectuée au sein du Lycée Denis-de-Rougemont, l'offre sera très étoffée (soixante-trois filières possibles), sous réserve d'un déplacement à Neuchâtel pour certaines options (deux fois une demi-journée par semaine au maximum).

Sur l'un ou l'autre de ses deux sites, le Lycée Denis-de-Rougemont proposera toutes les options, sauf la spécialisation en droit et sciences économiques (réservée au Lycée Jean-Piaget qui englobe l'ex-Ecole de commerce de Neuchâtel). La répartition interne prévoit que deux à trois branches ne seront enseignées que sur un site, soit à Neuchâtel (grec, mathématiques niveau 2 et musique), soit à Fleurier (sport, biologie/écologie).

L'offre au Val-de-Travers sera donc beaucoup plus favorable que par le passé (uniquement maturité D et baccalauréat cantonal G). Les élèves scientifiques, ceux qui souhaitent inclure l'espagnol ou les premières notions de droit et d'économie (et non la spécialisation) dans leur maturité pourront rester à Fleurier, moyennant un déplacement à Neuchâtel par semaine.

Comptes et gestion 1998

La progression démographique (1995: 500 élèves au niveau secondaire I, 1998: 770) et l'amélioration de l'offre à Fleurier devraient consolider les effectifs de l'établissement gymnasial du Val-de-Travers, mais l'avenir ne sera véritablement assuré que si les adolescents et parents profitent effectivement des possibilités offertes par la région lors du choix des études ultérieures.

Actuellement, le Gymnase du Val-de-Travers totalise quarante élèves, soit une quinzaine par degré. L'Ecole secondaire compte pour sa part soixante élèves en 4^e année pré-gymnasiale et près de 50% passent en général au gymnase. La marge de progression se trouve donc entre les quinze élèves actuels et les trente potentiels!

La sous-commission a pris acte avec satisfaction de ces perspectives d'avenir plus souriantes pour le gymnase. Elle a aussi apprécié l'effort d'information fait par sa direction, notamment par le biais de brochures présentant clairement les diverses options.

Elle a encore abordé les problèmes suivants:

- *décalage entre la construction du Centre sportif et l'introduction de l'option « sport »*: il n'y aura aucun décalage, contrairement aux craintes émises, car l'option « sport » n'apparaîtra qu'en 2001, puisqu'elle ne sera enseignée qu'en 2^e et 3^e années;
- *bâtiments scolaires*: l'école secondaire et le lycée se trouveront dès 1999 dans des bâtiments différents;
- *aspects financiers*: les budgets des deux sites ne forment qu'un seul budget; la nouvelle maturité augmentera les coûts de près de 500.000 francs par an pour le Lycée Denis-de-Rougemont. Le surcoût total est estimé à 1,7 million de francs;
- *nomination et circulation des enseignants*: les professeurs seront nommés pour l'ensemble du lycée; leurs frais de déplacement ne leur seront pas remboursés, s'ils ne doivent pas se rendre sur l'autre site pendant la même journée;
- *frais de déplacement des élèves*: ils seront pris en charge pour les déplacements d'un site à l'autre.

6. Introduction du latin aux niveaux 7 et 8

L'annonce de la future introduction généralisée du latin aux niveaux 7 et 8 de la formation pré-gymnasiale a surpris d'assez larges milieux. A l'heure où certains offices fédéraux décident de correspondre en anglais avec des organismes semi-publics suisses, cette décision a un petit côté « rétro » et humaniste auquel la vague de globalisation mondiale ne nous avait plus habitués. La sous-commission a dès lors souhaité en savoir davantage sur les motivations de cette option, sur le processus de décision et sur la future concrétisation de ce projet.

Rapport de la commission de gestion et des finances (suite)

Comme déjà relevé, la nouvelle maturité fédérale s'étendra désormais impérativement sur quatre ans; il a été décidé, dans notre canton, de ne pas instituer une quatrième année de gymnase (ou plutôt lycée), mais d'adapter en conséquence la 9^e année de scolarité obligatoire de l'ancienne section pré-gymnasiale. Le niveau secondaire I sera donc « découpé en trois tranches » pour cette catégorie d'élèves: année d'orientation (N. B. classes relativement homogènes), niveaux 7 + 8 (section regroupant tous les élèves qui souhaitent effectuer une maturité fédérale, gymnasiale ou professionnelle) et niveau 9 (offrant déjà les principales options développées ensuite par les différents lycées neuchâtelais).

Dès 1995, le département a pris conscience du fait que, dans ce nouveau système, les degrés 7 et 8 poseraient des problèmes délicats et un groupe de travail a dès lors été chargé de rechercher des solutions.

Dans son rapport, ledit groupe a offert cinq variantes qui ont été soumises à une large consultation. Celle-ci n'a pas permis de privilégier l'une de ces variantes, mais elle a conclu à l'absolue nécessité d'une formation pré-gymnasiale identique pour tous les élèves entrant au niveau 9 restructuré.

Dans ce contexte d'avis fort divergents, il a incombé au chef du département de trancher et il a opté pour l'introduction d'un latin renouvelé, généralisé à tout le secteur pré-gymnasial aux niveaux 7 et 8. L'accent sera davantage mis sur la civilisation et la culture latines et sur la lecture de quelques classiques que sur la grammaire et les thèmes (*rosa, rosa, rosam, rosae, rosae, rosa* ne constitueront donc plus la clé fleurie de tout cet enseignement...). Le chef du département y voit les avantages suivants:

- revalorisation d'une certaine approche humaniste de l'enseignement;
- rupture de la séparation sexiste qui voit les filles faire du latin et les garçons des mathématiques;
- simplification du système, où l'existence d'un tronc commun aux niveaux 7 et 8 rend inutile la création de passerelles pour les élèves ayant choisi la mauvaise option.

La mise en place du nouvel enseignement est prévue pour la rentrée d'août 2000 au niveau 7. Un groupe de pilotage a été désigné pour préparer notamment la future grille-horaire, ce qui impliquera évidemment quelques délicats rééquilibrages (ex.: importance des mathématiques, éventuel enseignement de l'anglais au niveau 7).

La revalorisation du latin au niveau secondaire I ne semble pas poser de problèmes en ce qui concerne la formation du corps enseignant. En effet, de nombreux professeurs comptent le latin parmi leurs branches de licence en lettres, même s'ils n'ont pas eu jusqu'ici l'occasion de l'enseigner.

La sous-commission a pris acte de ces diverses informations. Elle a pu constater que la décision précitée, qui ne fait certes pas l'unanimité, s'est inscrite dans un processus de réflexion s'étendant sur plusieurs années et

Comptes et gestion 1998

associant d'assez larges milieux. Les directeurs participant aux travaux de la sous-commission n'ont pas non plus mis en évidence de difficultés particulières liées à cette importante réforme.

7. Office fédéral de la statistique (OFS)

En se rendant, de manière quelque peu inorthodoxe, dans un office fédéral, la sous-commission poursuivait un triple objectif :

- *attester de l'intérêt que portent à ce nouveau fleuron du tertiaire neuchâtois les autorités politiques cantonales et s'enquérir des éventuelles difficultés rencontrées lors de son installation ;*
- *s'informer sur les activités de l'OFS et ses potentialités de développement ;*
- *examiner les synergies avec les divers secteurs de l'économie et de la recherche en Pays neuchâtelois et plus particulièrement avec l'Université et la future HES.*

Selon le directeur, *l'installation* à Neuchâtel de l'OFS s'est faite dans de bonnes conditions et la direction et les collaborateurs se sont sentis fort bien accueillis par la communauté neuchâteloise. Sans compter les auxiliaires (collaborateurs non permanents), l'OFS dispose à Neuchâtel de *470 postes de travail* (en fait 540 personnes); faute de place, 140 autres personnes travaillent encore à Berne (dont 70 auxiliaires engagés pour le recensement industriel de 1999).

L'implantation d'offices fédéraux en dehors de Berne visait notamment au *renforcement des minorités linguistiques* dans l'administration fédérale; objectif atteint pour l'OFS qui ne comptait que 17% de Romands en 1991 et a passé à 30% en 1998 (N.B. 64 personnes domiciliées dans la région de Neuchâtel au début 1998, 116 au début 1999; seulement 23 déménagements Berne - Neuchâtel, mais 10% de départs de collaborateurs de l'OFS en 1998 et fort recrutement sur place; principal handicap des engagés neuchâtelois: leurs connaissances en allemand laissent à désirer...). Notons encore que l'OFS emploie une forte proportion de femmes (40%), de personnel à temps partiel (32%) et de scientifiques très qualifiés (45%).

Fondé en 1860 et basé aujourd'hui sur une loi de 1992, l'OFS constitue une importante entreprise de services de *la société industrielle moderne*; en qualité de service de statistique central de la Confédération, l'OFS:

- coordonne la production de statistiques ;
- assure la liaison avec les spécialistes des cantons (N.B. seize sur vingt-six ont leur office de statistiques), des villes et des autres pays, avec la recherche, l'économie et les partenaires sociaux ;
- élabore des informations dans les dix-neuf domaines de la statistique officielle ; analyse, interprète et publie les données recueillies.

Rapport de la commission de gestion et des finances (suite)

L'OFS offre ainsi une base de documentation et une mémoire collective aux autorités, à l'économie et aux milieux scientifiques. Il se doit d'être objectif et scientifiquement indépendant de l'Etat. Ses statistiques sont conformes aux normes de l'UE, mais elles devront être développées en cas d'adhésion de la Suisse à l'UE.

L'office entretient de nombreux *contacts internationaux*. C'est ainsi qu'il accueillera à Neuchâtel, en juin prochain, une importante réunion des statisticiens européens (52 pays + USA + Canada) et qu'une autre conférence internationale est prévue en l'an 2000 (près de 500 participants). Son apport annuel au tourisme neuchâtelois représente d'ores et déjà plusieurs milliers de nuitées.

Le site Internet de l'OFS existe depuis 1996; il enregistre maintenant près de 300.000 entrées par mois (N. B. sans celles de l'administration fédérale). Les demandes provenant de l'étranger sont de plus en plus nombreuses, surtout dans les domaines de l'économie et des transports.

L'OFS fournit aussi du travail à l'économie neuchâteloise. Sur les 130 millions de francs budgétisés pour la *construction* voisine de la gare CFF, 112 millions de francs avaient été dépensés à fin 1998: 60 millions dans le canton, 45 millions dans le reste de la Suisse romande et 7 millions en Suisse allemande. La «tour» complémentaire coûtera 27 millions de francs; les travaux démarreront en juin 1999 et dureront trois ans.

D'autres *mandats* importants sont confiés par l'office, notamment dans les secteurs de l'impression (20.000 pages de publications par an) et de l'informatique (si l'OFS peut maintenir son autonomie d'achats). Les prix neuchâtelois ne sont toutefois pas toujours concurrentiels.

Une étude a été confiée au professeur Claude Jeanrenaud par le Département de l'économie publique, en vue d'analyser l'apport réel et potentiel de l'OFS au canton de Neuchâtel et de renforcer son futur enracinement dans le tissu neuchâtelois.

En ce qui concerne la *collaboration avec l'Université*, les discussions ont commencé en 1992 et elles n'ont pas toujours été faciles entre un office fédéral aux structures assez hiérarchisées et une université dont les organes de décisions diffèrent selon les objets (rectorat, faculté, professeurs concernés). Un premier pas a néanmoins été franchi avec la création d'une chaire de statistique appliquée, l'OFS démontrant sa bonne volonté par une contribution annuelle de 120.000 francs.

L'idéal serait que l'Université de Neuchâtel devienne un centre de compétences en statistiques, ce qui impliquerait la création d'un institut de recherches en statistiques appliquées. La masse critique ne serait toutefois atteinte que si un tel institut pouvait compter sur une dizaine d'enseignants et de chercheurs de l'Université (actuellement, quatre personnes en tout pour la statistique théorique et appliquée), auxquels s'ajouteraient de cas en cas vingt à trente statisticiens de haut niveau de l'OFS engagés dans des

Comptes et gestion 1998

projets concrets; l'office est en effet prêt à transmettre son *know how* à l'Université et à ses étudiants.

La création d'un tel centre de compétences permettrait également le développement d'activités de conseils en statistique (partenariat Université – OFS dans un marché qui offre de belles perspectives), ainsi que la réalisation de projets européens ou de programmes du FNSRS, voire l'approfondissement de nouvelles méthodes statistiques.

La sous-commission s'est également informée de l'intérêt porté par l'OFS à un éventuel *observatoire de la santé* pour lequel certaines autres synergies seraient concevables, dans la mesure où le droit de la santé figure parmi les priorités de l'Université de Neuchâtel. L'OFS est vivement intéressé à une telle activité (N.B. il gère déjà un « observatoire de l'environnement » et un autre portant sur le trafic) et il s'est mis sur les rangs, mais cet important mandat n'a pas encore été attribué.

L'OFS et l'Université sont actuellement en négociation, en vue de la conclusion d'un accord-cadre qui fixe les règles d'une collaboration stable, à long terme, avec apports réciproques. L'OFS souhaiterait qu'elle soit conclue au niveau du rectorat et non simplement de la faculté. L'office n'a jusqu'ici signé aucun accord de ce type avec une autre université, préférant privilégier l'*alma mater* locale.

La statistique ne figurait pas parmi les divers pôles d'excellence proposés dans une première phase aux universités, mais le centre de compétences évoqué avec le directeur entre certainement dans le cadre des préoccupations à moyen terme du secrétaire d'Etat.

Notons que l'OFS est disposé à collaborer également avec la Haute école spécialisée neuchâteloise, notamment avec la HEG.

La sous-commission a été fort impressionnée par le potentiel de synergies offert à Neuchâtel par l'OFS. A son avis, il y a là une chance unique à saisir, en mettant à profit d'une part la disponibilité et l'ouverture des actuels dirigeants de l'OFS et d'autre part le temps qui nous sépare de la désignation par la Confédération d'un pôle suisse d'excellence en matière de statistique. La sous-commission prie le Conseil d'Etat, lors de ses discussions relatives aux priorités de l'Université, de vouer tous ses efforts au renforcement de l'enseignement et de la recherche en statistique au sein de la faculté de droit et de sciences économiques et de la faculté des sciences, en étroite collaboration avec l'OFS. Elle soumettra à la commission de gestion et des finances et au Grand Conseil un postulat allant dans ce sens.

8. Musée d'archéologie

La sous-commission a visité le chantier du futur Musée cantonal d'archéologie et en a apprécié les respectables dimensions. Le bâtiment abritera également des locaux à usage universitaire (salles de cours, ateliers de rénovation et dendrochronologie, laboratoires, etc.) et une cafétéria de cinquante places.

Rapport de la commission de gestion et des finances (suite)

L'enveloppe du musée est terminée et les délais pourront être tenus (remise des locaux le 31 mars 2000 en vue de l'installation de la muséologie).

En ce qui concerne les aspects financiers, il convient de relever que les attributions des travaux de construction du bâtiment ont été faites à des coûts nettement inférieurs au budget (19,5 millions au lieu de 23 millions de francs) et ce en raison de la crise qui sévit dans le secteur de la construction; 73% des travaux ont été confiés à des entreprises neuchâteloises.

Le Conseil d'Etat a donné son « feu vert » à l'édification d'un dépôt supplémentaire non initialement prévu, d'une surface de 550 m² et d'un volume de 2033 m³; coût 400.000 francs.

La Fondation La Tène est parvenue à récolter des fonds plus importants que budgétisés (3,5 millions de francs). L'excédent sera consacré à la muséologie qui avait été assez faiblement dotée (2500 francs par mètre carré). Le concept muséographique est terminé au niveau du scénario et sa concrétisation se prépare en étroite collaboration avec le conservateur du musée et une entreprise veveysanne.

Rappelons que le parc archéologique (extérieur au bâtiment) a été financé par les routes nationales (5 millions de francs) et que la Confédération subventionnera en outre les locaux universitaires (1,9 million de francs).

Les synergies avec l'Expo.01 ne seront probablement pas très importantes, même si une zone résidentielle pourrait être construite à Monruz pour 2001. Le musée trouvera véritablement son « rythme de croisière » après l'Expo.01, mais sa promotion sera déjà assurée avant et pendant celle-ci.

La sous-commission a pris acte avec intérêt de cet heureux développement du projet. Elle a enregistré avec satisfaction l'état des dépenses et des soumissions et elle émet l'espoir que l'actuelle marge bénéficiaire de 1,26 million de francs pourra être maintenue, voire accrue, d'ici la fin des travaux.

4. DIVERS

4.1. Postulat

La sous-commission du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles désirent profiter de la venue de l'Office fédéral de la statistique à Neuchâtel pour développer un centre d'excellence dans notre Université a proposé à la commission le postulat suivant.

Postulat lié au projet de décret concernant les comptes de l'Etat pour l'exercice 1998

L'installation de l'Office fédéral de la statistique (OFS) à Neuchâtel offre des perspectives extrêmement favorables à l'Université pour le développement d'un pôle d'excellence en statistique. Dans le cadre de la réorientation des hautes écoles de notre pays préconisée par le secrétaire d'Etat Charles Kleiber, il s'agit là d'une chance à ne pas manquer.

Comptes et gestion 1998

Après six ans de discussions entre l'Université et l'OFS, il a été décidé récemment de créer une chaire de statistique appliquée qui sera en bonne partie financée par l'OFS. A ce rythme, le centre de compétences sera peut-être réalisé au milieu du siècle prochain.

Le Conseil d'Etat est prié d'intervenir auprès des autorités compétentes, en vue de renforcer les synergies entre l'OFS et l'Université et d'établir entre eux une relation durable favorisant la création d'un pôle d'excellence en statistique. La HEG devrait également être englobée dans cette dynamique de collaboration.

Le Conseil d'Etat n'a pas de raison de refuser ce postulat d'autant plus qu'il est partiellement en voie de réalisation. Des rencontres ont eu lieu et le rectorat s'apprête à signer une convention pour créer un institut inter-facultés, qui sera partiellement subventionné par l'OFS. Cette convention entrera en vigueur à la rentrée universitaire 1999.

Dans le but de faire accélérer le processus, la commission accepte également le postulat et propose au Grand Conseil d'en faire de même.

4.2. Projet de loi Claude Borel

Durant l'exercice 1998, la commission de gestion et des finances a encore eu l'occasion de discuter le projet de loi suivant déposé par M. Claude Borel, le 2 octobre 1996:

96.147

2 octobre 1996

Projet de loi Claude Borel

Loi portant révision de la loi sur les finances

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition de la commission...

décète:

Article premier La loi sur les finances, du 21 octobre 1980, est modifiée comme suit:

Art. 38, alinéas 1 et 2: inchangés.

³ Le renchérissement est d'emblée inclus dans le crédit.

Art. 40, alinéa 1: inchangé.

Alinéa 2: abrogé.

Art. 44 Les crédits d'engagement inutilisés sont périmés dès que leur but est atteint ou abandonné, mais au plus tard 8 ans après leur octroi.

Rapport de la commission de gestion et des finances (suite)

Art. 2 ¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution. Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président, Les secrétaires,

Cosignataires: J.-J. Delémont, P. Bonhôte, M. Schaffter, J.-A. Maire et S. Vuilleumier.

De la discussion générale, il ressort que la loi actuelle prévoit quinze ans et que plusieurs crédits dépassent cette durée.

Une durée trop longue permet des dépassements qui ne sont pas contrôlés, et qui parfois atteignent 30% du montant prévu. On constate aussi que des crédits restent ouverts alors que les travaux sont terminés.

Le projet de loi veut inclure les renchérissements et obliger le Conseil d'Etat à revenir devant le Grand Conseil avec des demandes de crédits complémentaires en cas de dépassement. Actuellement, le Conseil d'Etat est compétent pour ajouter le renchérissement mais devrait établir un rapport d'information qui, en fait, figure dans le rapport de gestion.

Les demandes de crédits complémentaires sont rares car les crédits initiaux comprennent une rubrique « divers et imprévus » qui donne une certaine souplesse.

Le Conseil d'Etat fait remarquer que parfois les travaux durent plus que huit ans tels que par exemple UNIMAIL ou le 9^e crédit routier.

Un commissaire suggère que le déroulement de ces crédits (durée et dépassement) soit contrôlé dans le cadre de l'activité contrôle de gestion des sous-commissions de gestion et des finances.

M. Claude Borel déclare pouvoir se rallier à cette suggestion compte tenu du nouveau cahier des tâches de la commission de gestion et des finances. Il est partiellement rassuré par le fait que le Conseil d'Etat entend prendre un arrêté fixant le renchérissement comme pour les augmentations de crédits inférieures à 400.000 francs, alors que le Conseil d'Etat doit établir un rapport au Grand Conseil si cette limite est dépassée. Sur la base de cet engagement, M. Claude Borel retire son projet de loi.

5. CONCLUSIONS

Même si les perspectives économiques semblent plus favorables et si le chômage diminue, la commission constate que l'assainissement des finances cantonales passera obligatoirement par le train de mesures qu'elle

Comptes et gestion 1998

étudie dans le cadre de la planification financière mais aussi par les mesures d'économies prévues dans la planification sanitaire. Il ne s'agit plus de prendre des mesures temporaires et sectorielles, le redressement de la situation passera par un effort général et une remise en cause profonde.

Elle partage pourtant l'avis du Conseil d'Etat que l'on doit préserver en priorité la solidarité entre les citoyens, l'équilibre régional et la cohésion sociale. Elle est également convaincue que l'assainissement des finances cantonales est possible avec des sacrifices équitablement répartis mais un délai raisonnable est nécessaire si l'on veut atteindre un équilibre durable. Il faut en effet aussi tenir compte de l'ampleur des investissements, notamment routiers, actuellement réalisés en marge de l'Expo.01.

La commission pense que la solution passe certainement par l'établissement d'un barème fiscal de référence, par la résolution des problèmes de péréquation financière et le désenchevêtrement des tâches entre le canton et les communes.

A la fin de cette première année pendant laquelle elle a fonctionné en tant qu'organe de contrôle de gestion, la commission remercie les membres du Conseil d'Etat et de l'administration pour leur disponibilité et pour l'esprit constructif qui les a animés durant les nombreuses séances de sous-commissions.

Votes et recommandation

Au vote, la commission de gestion et des finances accepte la gestion et les comptes 1998 à l'unanimité des membres présents moins une abstention et vous recommande d'approuver le projet de décret y relatif.

Le présent rapport a été adopté à l'unanimité des membres présents.

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

Neuchâtel, le 19 avril 1999

Au nom de la commission
de gestion et des finances:

<i>Le président,</i>	<i>Le rapporteur,</i>
J.-A. MAIRE	P. GOLAY

Décret **portant approbation des comptes et de la gestion** **pour l'exercice 1998**

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 17 février 1999, et de la
commission de gestion et des finances,
décète:

Article premier Sont approuvés avec décharge au Conseil d'Etat,
les comptes de l'exercice 1998, à savoir:

<i>Compte de fonctionnement</i>	Fr.	Fr.
Total des charges	1.270.062.228,48	
Total des revenus		1.228.362.503,48
Excédent de charges		41.699.725.—
 <i>Compte des investissements</i>		
Total des dépenses	267.383.010,07	
Total des recettes		177.367.721,85
Investissements nets		90.015.288,22
 Investissements nets	 90.015.288,22	
Amortissements à charge du compte de fonctionnement		66.278.614,65
Solde reporté à l'actif du bilan ..		23.736.673,57

Compte de variations de la fortune ou du découvert et bilan

au 31 décembre 1998, tels qu'ils figurent à la suite des comptes
budgétaires de l'exercice 1998.

Art. 2 La gestion du Conseil d'Etat, durant l'exercice 1998, est
approuvée.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

La présidente, Les secrétaires,

ANNEXES**Annexe 1****Résumé du service des ponts et chaussées concernant la situation dans les tunnels neuchâtelois à la suite du drame du tunnel du Mont-Blanc****1. Introduction**

La catastrophe du 24 mars 1999 survenue au milieu du tunnel du Mont-Blanc ayant provoqué une quarantaine de décès suite à l'incendie de 22 camions et 10 voitures et camionnette, et qui a duré trois jours, exige que l'on refasse une analyse des conditions de sécurité de nos tunnels neuchâtelois.

N 5

Les tunnels de la N 5 comportant deux tubes parallèles, les conditions de fuite pour des usagers du tunnel quittant leur véhicule ou pour l'accès des secours sont fondamentalement différentes. Des galeries de liaison sont à disposition chaque 300 m.

Le système de détection des incendies et d'évacuation des fumées est bien différent dans des tunnels de 900 m (tunnel ouest) ou de 2700 m (tunnel est) mis en service en 1993 que dans le tunnel du Mont-Blanc mesurant 11,6 km et en service depuis 1965. Le système de détection des incendies est constitué dans nos tunnels par un câble fixé au plafond qui localise à une dizaine de mètres près une source de chaleur. Il permet une alarme très rapide, la mise en place de la signalisation lumineuse fermant les accès des tunnels et avertissant les conducteurs déjà engagés du danger et surtout permet la mise en marche des ventilateurs d'extraction des fumées.

Hormis un test avec feu réel (chaleur et fumée intenses), tous les éléments de détection d'alarme et d'intervention ont été testés.

J 20

Les tunnels principaux de la Vue-des-Alpes et du Mont-Sagne comportent un seul tube et la circulation s'y déroule en «bidirectionnel» comme au tunnel du Mont-Blanc.

Les différences sont pourtant nombreuses:

J 20**Mont-Blanc**

- | | |
|--|---|
| – 3,2 - resp. 1,6 km | – 11,6 km |
| – 450 camions par jour | – 2000 camions env. par jour |
| – poids lourds locaux max. 28 t | – camions de 40 t – transit international |
| – Aspiration des fumées par le plafond avec concentration de l'aspiration au droit du feu. | – Aspiration des fumées latérales et gaine sous la dalle. Bouches d'aspiration tous les 300 m sans concentration dans la zone du feu. |

Rapport de la commission de gestion et des finances (suite)

Capacité installée 130 m³/s
pour 1,6 km

Capacité installée 150 m³/s
pour 5,8 km

Le système de détection des incendies est le même pour la J 20 et la N 5.

Par contre, par le fait qu'il n'y a qu'un tube, les usagers du tunnel n'ont que le moyen de sortir de l'espace de circulation chaque 300 m dans une niche alimentée en air frais par une conduite indépendante. Il faut reconnaître qu'un tel refuge ne résisterait pas à une très grande chaleur durant des jours comme cela a été le cas au Mont-Blanc. Seule une galerie de sécurité parallèle comme au Gothard, ou dans les tunnels de la Transjurane sous Les Rangiers, permettrait une évacuation des usagers du tunnel. Ces galeries n'ont cependant été réalisées que grâce à leur première fonction de galerie de reconnaissance géologique. L'Office fédéral des routes n'était pas entré en matière pour la J 20, route principale et non nationale.

Le système d'aspiration des fumées a été testé en laboratoire (déformation du profil « à mémoire de forme »), mais jamais en grandeur réelle, ce qui impliquerait un test avec feu réel (chaleur et fumée).

2. Contrôle des installations de sécurité

Chaque année, lors des fermetures des tunnels pour les travaux d'entretien et de lavage, les équipements de sécurité, les ventilateurs, les opacimètres et les anémomètres sont contrôlés.

Dans les tunnels de Neuchâtel, pour 1999, et avant la catastrophe du Mont-Blanc, un exercice d'intervention des pompiers avait été décidé pendant leur fermeture. Cependant, il n'était pas prévu d'allumer un « vrai feu » mais de travailler avec des fumigènes qui, étant froids, n'ont pas la même réaction que des fumées chaudes. L'incendie du Mont-Blanc influencera sans doute la mise en scène de l'exercice de Neuchâtel et en provoquera un à la Vue-des-Alpes où des tests d'aspiration de fumées seront réalisés.

L'ingénieur cantonal,

M. DE MONTMOLLIN

Annexe 2**Impôt sur les huiles minérales: répartition à titre de participation générale et péréquation financière**

(12% de l'impôt sur les huiles minérales)

Pertes à cause de la réduction de la consommation

(12,0 / 413,2) = 2,9%

- Recettes 1996-1998
 - En 1998: Fr. 21.231.233.—
 - En 1997: Fr. 23.275.442.—
 - En 1996: Fr. 24.389.877.—

Paramètres de répartition

- Longueur de routes 12%
- Charges routières 34%
- Péréquation financière 42%
- Atténuation de la charge supérieure à la moyenne 5%
- Impôt sur véhicules à moteur 7%

Rapport de la commission de gestion et des finances (suite)

Annexe 3**Consommation annuelle des fondants chimiques**

<i>Périodes hivernales</i>	<i>NaCl tonnes</i>	<i>CaCl tonnes</i>	<i>Total tonnes</i>
1956	23.50	—	23.50
1957	67.00	—	67.00
1958	120.00	—	120.00
1959	83.00	—	83.00
1960	100.00	—	100.00
1961	165.00	—	165.00
1962	200.00	—	200.00
1963	208.00	—	208.00
1964	247.00	—	247.00
1965	482.00	62.00	544.00
1966 1 ^{er} trimestre	244.00	136.00	380.00
1966/1967	485.00	465.00	950.00
1967/1968	740.00	621.00	1361.00
1968/1969	805.00	595.00	1400.00
1969/1970	1030.00	690.00	1720.00
1970/1971	638.00	731.00	1369.00
1971/1972	556.00	428.00	984.00
1972/1973	788.00	416.00	1204.00
1973/1974	756.80	280.00	1036.80
1974/1975	972.70	384.40	1357.10
1975/1976	1026.30	444.45	1470.75
1976/1977	1534.94	661.91	2196.85
1977/1978	1669.45	651.52	2320.97
1978/1979	1024.05	393.95	1418.00
1979/1980	1059.65	333.60	1393.25
1980/1981	2018.30	774.70	2793.00
1981/1982	1628.20	493.90	2122.10
1982/1983	1265.85	404.70	1670.55
1983/1984	2355.67	649.60	3005.27
1984/1985	1368.10	504.55	1872.65
1985/1986	1974.30	557.90	2532.20
1986/1987	1492.45	426.75	1919.20
1987/1988	1392.40	370.40	1762.80
1988/1989	843.10	246.35	1089.45
1989/1990	661.90	188.70	850.60
1990/1991	1691.17	405.10	2096.27
1991/1992	1356.07	305.55	1661.62
1992/1993	1124.44	256.85	1381.29
1993/1994	2082.28	465.30	2547.58

Comptes et gestion 1998

<i>Périodes hivernales</i>	<i>NaCl</i> tonnes	<i>CaCl</i> tonnes	<i>Total</i> tonnes
1994/1995	2015.53	448.90	2464.43
1995/1996	2541.19	468.40	3009.59
1996/1997	2235.08	439.00	2674.08
1997/1998	1663.48	304.17	1967.65
1998/1999			

Ces deux rapports ont été envoyés en temps utile aux députés.

M. Pierre Golay occupe le siège du rapporteur.

Discussion générale

M. Jacques-André Maire, président de la commission de gestion et des finances pour l'exercice 1998: – C'est donc en tant que président de la commission pour l'exercice 1998 que nous nous exprimons et non comme porte-parole de groupe.

Nous ne reviendrons pas sur les très nombreux documents reçus à l'appui de ces comptes, documents qui ont été appréciés, dépouillés, étudiés, sinon pour remercier le Conseil d'Etat et l'administration de la qualité des informations fournies. Cette année a bien sûr été marquée, pour notre commission, par l'extension de son mandat. Cette commission est devenue la commission de gestion et des finances, et depuis septembre 1998, un règlement fixe les compétences élargies de la commission conformément à la modification de la loi que nous avons adoptée l'année passée. L'exercice 1998 a donc été celui de la première mise en œuvre de ce règlement et, il faut bien l'admettre, la commission a dû quelque peu chercher ses marques, en particulier dans son nouveau mandat de contrôle de la gestion des départements. La présidente de la sous-commission du Département de la justice, de la santé et de la sécurité (DJSS), notre nouvelle présidente par ailleurs, vous en dira un peu plus à ce sujet tout à l'heure lors de l'examen des comptes du DJSS précisément; elle nous en dira plus concernant le mandat particulier qu'a rempli cette sous-commission au cours de ces derniers mois.

La diversité des rapports des sous-commissions, contenus dans le rapport de la commission de gestion et des finances sur les comptes 1998, montre bien aussi que cette année est une année de rodage. En effet, les rapports d'examen de la gestion se présentent, vous l'avez remarqué, soit comme un document de synthèse assez bref reprenant l'essentiel des comptes rendus détaillés de visites, et nous en voulons pour exemple le rapport du Département de l'économie publique (DEP), soit au contraire comme des rapports très précis, pratiquement exhaustifs, de tous les thèmes abordés lors des visites ou autres investigations, nous en voulons pour exemple les rapports du DJSS précisément et surtout du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles (DIPAC).

Vos réactions, chers collègues, à ces divers types de rapports, seront pour les prochains rapporteurs des indications importantes pour fixer la forme que devront prendre à l'avenir ces rapports. A ce propos, nous vous suggérons de prendre contact avec le président de la commission pour l'exercice 1999, notre collègue Jean-Bernard Wälti, pour lui faire part précisément de vos réactions. Il serait très utile pour la commission de savoir quel est le style que vous souhaitez voir à ces documents pour l'avenir.

Au terme de ce premier exercice du nouveau mandat de la commission, nous tenons encore à remercier très sincèrement tous les membres des

Comptes et gestion 1998

sous-commissions, et particulièrement leurs présidents-rapporteurs qui se sont tous engagés sans compter dans un travail qui, il faut bien l'admettre, s'est singulièrement alourdi. Nous nous y attendions, mais ce travail est aussi devenu, il faut le dire, des plus intéressants. Nous remercions aussi bien sûr tout particulièrement le rapporteur de la commission de gestion et des finances qui a dû faire la synthèse de ces nombreux documents.

Au vu de tout le travail déjà accompli, nous souhaiterions vraiment que les très nombreuses questions, qui ont déjà trouvé réponse lors des séances de sous-commissions ou des séances de la commission plénière, permettent de limiter de façon substantielle le temps consacré aux questions de détails lors de l'examen des comptes qui commence ce matin.

En tant que députés, nous avons en effet aussi, toutes et tous, à adapter notre comportement en fonction du nouveau mandat de la commission et à utiliser au mieux, tout au long de l'année, les relais que sont nos représentants dans les sous-commissions chargées d'examiner la gestion des départements et à leur transmettre nos questions concernant l'examen de cette gestion. Le débat général sur les comptes devrait ainsi à nos yeux se concentrer sur une analyse des questions présentant de réels enjeux politiques pour l'avenir de notre canton. C'est dans cette optique que nous aimerions encore très rapidement apporter quelques brefs commentaires avant de laisser la parole aux porte-parole des différents groupes.

L'examen des comptes et de la gestion de l'exercice 1998 montre que le Conseil d'Etat et l'administration ont poursuivi, voire intensifié, les efforts d'économies entrepris ces dernières années. La maîtrise globale des charges, malgré une augmentation constante des tâches dans certains secteurs – nous pensons à tout le secteur social, à celui des poursuites et faillites, voire à la formation – est à ce titre tout à fait révélatrice. La commission doit aussi à ce stade relever qu'au cours de ses investigations, elle a enregistré à plusieurs reprises les remarques de collaborateurs ou de cadres de l'administration surchargés depuis plusieurs mois, et ces collaborateurs ne sont sans doute pas à l'abri des méfaits du surmenage ou alors, et il faut s'en préoccuper, de l'envie d'aller voir ailleurs. Dans bien des secteurs, les efforts de rationalisation, d'économies et d'augmentation de l'efficacité ont, à notre avis, atteint la cote d'alerte – et c'est d'actualité –, cote au-delà de laquelle il faut craindre des effets pervers tels des arrêts maladie touchant des personnes-clés quant à la garantie du bon fonctionnement d'un service.

C'est donc dans ce contexte marqué, d'une part, par l'impossibilité toujours plus évidente de faire de nouvelles économies de fonctionnement et, d'autre part, par le constat d'une inquiétante stagnation des recettes des collectivités publiques, que la commission de gestion et des finances, élargie cette fois, a examiné ces dernières semaines les propositions du Conseil d'Etat pour la planification financière 1999-2002.

Sans vouloir entrer maintenant dans le débat qui nous occupera lors de la session de juin prochain, nous tenons d'ores et déjà à en appeler au sens de

Discussion générale (suite)

nos responsabilités de députés lorsque nous aurons à envisager des mesures, cette fois plus drastiques, pour limiter de façon durable l'excédent des dépenses de nos collectivités publiques. Nous pensons ici bien sûr aux cantons, mais aussi à certaines communes de ce canton. En effet, devant le déficit des comptes 1998 qui fait suite, il faut le rappeler, à plusieurs exercices du même type, nous nous accordons, croyons-nous quasiment tous, pour réclamer de réelles mesures structurelles d'économies. Mais lorsque le Conseil d'Etat annonce de telles mesures qui pourraient toucher, par exemple, à notre commune, à notre région ou encore à notre corporation, nous sommes presque tous d'avis que ce n'est bien entendu jamais par là qu'il faudrait commencer. Ces réactions toutes émotionnelles et, nous tenons à le dire, bien compréhensibles parce qu'elles nous habitent tout autant que vous, ne peuvent être ignorées, mais nous osons espérer qu'ensemble, nous saurons les dépasser au nom d'une solidarité de plus en plus nécessaire dans notre canton.

Oui, dans les mois à venir, nous aurons à considérer l'intérêt général de notre canton et à l'élever au-dessus de nos intérêts particuliers, que ces intérêts soient personnels, locaux, régionaux ou encore corporatistes. Nous aurons à dépasser nos réactions émotionnelles, encore une fois bien compréhensibles, quand il s'agira d'examiner de réelles mesures structurelles telles que celles liées par exemple à la planification sanitaire, au regroupement de telles ou telles entités administratives ou judiciaires ou alors à des mesures fiscales devant permettre une meilleure péréquation financière. Souvenons-nous bien que de nouvelles économies et un meilleur équilibre entre les régions – et Dieu sait s'il est nécessaire – ne pourront se faire qu'à ce prix.

Au nom de la commission, et à la lumière des résultats des comptes 1998, nous en appelons donc d'ores et déjà à une approche cohérente, courageuse, responsable et, espérons-le, consensuelle des réflexions que nous aurons à mener dans les prochaines semaines pour que l'Etat puisse continuer à assumer au mieux les missions essentielles qui sont les siennes et pour que les déficits des années à venir soient plus faibles que celui des comptes 1998.

M. Pierre Golay, rapporteur de la commission de gestion et des finances : – En tant que rapporteur de la commission, nous voudrions souligner l'esprit positif qui a animé la commission lors de ses travaux et, en son nom, remercier le Conseil d'Etat et l'administration des efforts consentis dans la présentation des comptes. La commission a apprécié en particulier le rapport «1998 en bref», mais aussi la mise à disposition des remarques de façon séparée qui facilite grandement la lecture des comptes. Une telle solution devrait également être étudiée pour le plénum.

Le rapporteur tient aussi à rappeler que la commission a vu, durant cet exercice, son rôle précisé quant à l'appréciation de la gestion. Pour la

Comptes et gestion 1998

première fois, elle présente des rapports de sous-commissions contenant à la fois le résultat de l'examen des comptes et celui de la gestion de chaque département. Les rapporteurs des sous-commissions ont tous fourni des disquettes avec leurs textes, ce qui facilite grandement le travail de la chancellerie, mais aussi celui du rapporteur. Vous aurez pu constater des différences assez grandes dans la forme et le contenu entre départements. Il s'agira effectivement pour la commission de trouver un canevas commun et de s'en tenir à l'essentiel, si l'on veut fournir un rapport concis et éviter les redites avec les propres rapports de gestion des départements. Pour ce premier exercice de contrôle de gestion, nous tenons à remercier particulièrement la sous-commission du DJSS et sa présidente qui ont effectué un travail très important et qui a été décisif dans les mesures de restructuration qui ont été prises dans ce secteur. Enfin, au nom de la commission, nous tenons à remercier les chefs de département et l'administration de leur collaboration et leur disponibilité lors des très nombreuses séances des sous-commissions.

Nous passons maintenant à l'appréciation du groupe libéral-PPN qui, bien sûr, acceptera les comptes 1998 qui ne sont que le reflet de la gestion d'une année.

En préambule, le groupe tient à faire part de sa satisfaction et à remercier les sous-commissions et particulièrement leurs rapporteurs pour l'important travail accompli en tant que contrôle de gestion pendant cette première année. Lors de la présentation du budget 1998, notre groupe avait marqué un certain nombre de réticences en soulignant en particulier la difficulté que nous avons d'adapter nos dépenses aux recettes escomptées. Aujourd'hui, nous constatons que si le budget est apparemment bien tenu, les recettes budgétisées ne sont atteintes que grâce à une recette exceptionnelle de 14 millions de francs provenant d'une augmentation de la répartition de la Banque nationale suisse (BNS) et surtout du versement de deux tranches annuelles. Ce gros coup de pouce ne se reproduira plus, seule une augmentation de l'affectation de l'impôt anticipé est attendue. Au niveau des dépenses, globalement dans le budget, mais supérieures de 40 millions de francs à celles de l'exercice précédent, on remarque aussi des écarts importants. Ainsi, la crise économique continue de peser lourdement sur nos finances puisque les mesures mises en place pour venir en aide aux personnes en fin de droit et l'action sociale dépassent le budget de 11,5 millions de francs. Il faut donc espérer que l'embellie actuelle, constatée au niveau de l'emploi, persiste et se développe. Remarquons que nous formulons ce souhait, non seulement dans les perspectives budgétaires, mais aussi et surtout dans celles de redonner espoir à de nombreux concitoyens.

Notre groupe est donc déçu par le résultat qui se cache derrière le respect apparent du budget. A cet égard, mentionnons que certains cantons ont pu imputer directement le versement exceptionnel de la BNS au compte capital. Cela démontre aussi que la péréquation entre cantons doit se développer

Discussion générale (suite)

comme la péréquation entre communes de notre canton s'avère de plus en plus indispensable. La solidarité ne doit pas rester un vain mot, mais devenir effective.

Notre groupe constate aussi que le personnel employé par l'Etat augmente de seize unités à temps complet qui s'ajoutent aux sept de l'exercice précédent. Certains membres de notre groupe regrettent le *personal-stop* dont il fut un temps question et le non-respect, par le Conseil d'Etat, de son engagement pris dans le cadre de la planification financière, et nous le citons une nouvelle fois : « Pour ce qui est du fonctionnement de l'Etat, nous proposons de maintenir l'effectif global du personnel, sachant que les tâches peuvent se réduire et d'autres se créer. » Le groupe libéral-PPN est également conscient que certaines tâches de l'Etat nécessitent une augmentation de l'effectif et c'est pourquoi il demande avec d'autant plus d'insistance que l'on examine avec soin l'ensemble des prestations de l'Etat. Il soutiendra toutes les mesures allant dans le sens d'un allègement, d'une simplification ou d'une privatisation des tâches de l'Etat qui seront proposées dans le cadre de la planification financière actuellement à l'étude. Nous pouvons donc répéter ce que nous disions déjà lors de la discussion du budget, à savoir que l'effort d'investissement et d'entretien doit être maintenu et que les économies doivent être trouvées dans le budget de fonctionnement en se limitant aux tâches essentielles et indispensables de l'Etat. L'augmentation des dépenses dans certains secteurs, qui influenceront également les budgets des communes, inquiète notre groupe comme la commission de gestion et des finances. S'il est conscient qu'il ne s'agit pas d'un transfert de charges de l'Etat vers les communes, mais d'un partage de frais en augmentation, il insiste pour que l'étude du désenchevêtrement des tâches et de la péréquation financière soit menée à terme au plus vite. Il est essentiel que l'entité qui supporte les dépenses ait également la compétence et la responsabilité de leur engagement. La commission a consacré beaucoup de temps à l'étude des mesures proposées par le Conseil d'Etat dans le cadre de la planification financière. Il est indispensable que l'étude du volet « barème fiscal unique, désenchevêtrement et péréquation » soit menée avec la même volonté d'aboutir à un consensus dans le respect des principes de solidarité entre citoyens, d'équilibre régional et de cohésion sociale. En répétant que notre groupe acceptera les comptes 1998, nous vous remercions de votre attention.

M. *Claude Borel* : – Hasard ou perspicacité, nous n'en savons rien, mais le fait est que le Conseil d'Etat a non seulement visé juste en pronostiquant, il y a dix-huit mois, un déficit de l'ordre de 42 millions de francs – nous ne le chicanerons pas pour 1 million de différence –, mais qu'il a aussi parfaitement ciblé, à 1 million de francs près, à la fois le total des charges et le total des revenus. De la précision à un millième près, cela n'a jamais impressionné nos horlogers mais, en matière budgétaire, c'est moins courant. Nous tenons donc à féliciter le Conseil d'Etat d'avoir remporté, haut la main, ce concours de tir du 150° !

Comptes et gestion 1998

Avec une telle précision, on pourrait presque admettre que tout a été dit lors de la session de novembre 1997 où a été approuvé le budget 1998. Nous n'en resterons toutefois pas là. Les comptes 1998 s'inscrivent toujours dans une période de difficultés économiques et de chômage et les mauvaises surprises, par rapport au budget, sont presque toutes liées à la crise, qu'il s'agisse de l'augmentation des dépenses pour l'action sociale, pour les emplois temporaires, pour le fonds de crise ou l'aide aux communes ou que l'on enregistre des rentrées fiscales nettement inférieures aux prévisions (-10,5 millions de francs) ou l'amortissement de non-valeurs fiscales impressionnantes. Ce tassement des ressources fiscales est évidemment, à nos yeux, une grave source de préoccupations.

Dans ce contexte, la nouvelle répartition des bénéficiaires de la Banque nationale suisse fait l'effet d'un ballon d'oxygène et nous tenons à saluer ici les efforts de persuasion faits en ce sens par les socialistes suisses depuis plusieurs années au niveau des Chambres fédérales. La compensation a certes son côté providentiel – comme le dit la commission dans son rapport – mais nous nions en revanche le terme « non répétitif ». En effet, le versement de cette année s'élèvera, si nous avons bien lu la presse, à 35 millions de francs et sera donc supérieur aux 28 millions de francs de 1998 qui représentaient, si nous avons bien compris, deux annuités.

Autre facteur que nous souhaitons mettre en évidence, l'importance de nos investissements. Les 267 millions de francs investis représentent le plus grand volume de travaux financés par l'État depuis 1993 et les dépenses nettes de 90 millions de francs pèsent bien sûr sur le budget de fonctionnement au niveau des intérêts et des amortissements, et cela même si les taux d'intérêts sont aujourd'hui très bas et si l'État modifie, ici ou là, ses taux d'amortissement souvent exagérés.

Crise économique et période d'investissements intenses, ces deux facteurs qui influencent fortement nos comptes de ces dernières années nous incitent à considérer comme normal le déficit de 1998. Nous attachons toutefois une grande importance aux chantiers de la planification financière 1999-2002, pas tellement pour les économies ou nouvelles recettes qui en découleront ces deux ou trois prochaines années, mais pour les perspectives qu'elle ouvre dans divers domaines, qu'il s'agisse de la péréquation financière, du barème fiscal de référence, de la collaboration intercommunale ou de la réorganisation du secteur hospitalier. A moyen terme également, nous aimerions exprimer la préoccupation du groupe socialiste à l'égard de la future péréquation financière Confédération/cantons. Les chiffres qui nous ont été annoncés sont inquiétants et menacent même d'effacer d'un seul trait de plume tous les efforts de rééquilibrage budgétaire effectués dans le cadre de la planification financière. Nous attendons du Conseil d'Etat une réaction énergique à tous les niveaux ainsi qu'une analyse sérieuse des facteurs péjorant notre situation.

Nous espérons aussi que le Grand Conseil saura en tirer les conclusions qui s'imposent au niveau du futur barème de référence s'il se confirme que la

Discussion générale (suite)

trop forte taxation des petits contribuables dans certaines communes et l'attitude trop compréhensive à l'égard des contribuables aisés dans d'autres sont à l'origine de cette grave péjoration de la situation comparative de notre canton.

Deux mots encore concernant le retrait de notre projet de loi relatif à l'inclusion du renchérissement dans les crédits d'investissement, problème évoqué aux pages 62 et 63 du rapport de la commission de gestion et des finances (pp. 180 et 181 du *BGC*). Ce retrait est lié à l'engagement du Conseil d'Etat d'adopter une politique beaucoup plus rigoureuse dans le cadre de ses décisions de renchérissement, notamment l'adoption d'arrêtés formels, l'information systématique du Grand Conseil et le bouclage des comptes d'investissement dans des délais beaucoup plus courts que jusqu'ici. La commission de gestion et des finances devra aussi suivre cela de beaucoup plus près.

Enfin, le groupe socialiste soutiendra avec conviction le postulat de la commission visant à développer un pôle d'excellence en statistique à l'Université de Neuchâtel. Dans le cadre des incertitudes concernant l'avenir de notre Université, dans les turbulences des réformes du secrétaire d'Etat M. Charles Kleiber, il y a là des potentialités qui doivent absolument être exploitées.

En conclusion, nous approuverons les comptes 1998 en remerciant le Conseil d'Etat d'avoir privilégié globalement – nous ne nierons pas quelques dérapages – la cohésion sociale et régionale, la formation et l'emploi, le renforcement du tissu économique, l'investissement plutôt que l'équilibre financier à tous crins. C'est sur ces fondements-là que nous construirons ensemble le canton de Neuchâtel du XXI^e siècle.

M. Alain Bringolf: – Selon son habitude, le groupe PopEcoSol a examiné avec beaucoup d'attention les différents rapports qui lui sont parvenus concernant les comptes de l'Etat pour 1998.

En préambule, notre groupe veut dire à la commission de gestion et des finances que ce premier rapport lui convient. Le mélange, par département, des appréciations relatives aux comptes et à la gestion est satisfaisant. Par ailleurs, le groupe ne voudrait pas que la volonté de concision envisagée aboutisse, dans les rapports des sous-commissions, à l'élimination de rapports qui sont intéressants. Par exemple, les députés de notre groupe ont apprécié à sa juste valeur le texte de la sous-commission du DIPAC. Au demeurant, la diversité des styles est le reflet de la diversité des personnes et des situations et ne gêne pas la lecture d'un document qui n'a pas pour objectif d'être littéraire.

Enfin, concernant les rapports des comptes détaillés, notre groupe regrette toujours que les commentaires soient séparés des comptes, car la formule précédente facilitait la lecture. Nous demandons à la commission et au

Comptes et gestion 1998

Conseil d'Etat d'examiner la possibilité de revenir à une présentation où chiffres et commentaires se trouvent sur la même page au niveau des appréciations générales et au plan comptable.

Venons-en maintenant à l'appréciation que notre groupe porte sur les comptes et la gestion de l'Etat. Il ne vous surprendra pas que celle-ci soit différente selon que l'on parle des comptes ou de la gestion. En ce qui concerne les comptes, nous les acceptons dans la mesure où il n'apparaît pas que le Conseil d'Etat ni ses services ont mal tenu la comptabilité de l'Etat. Nous n'avons pas discerné d'erreur fondamentale et nous rejoignons les membres de la commission pour constater que des efforts importants et constants sont entrepris pour maîtriser les comptes de l'Etat. Par contre, nous nous attacherons plus longuement sur la gestion, c'est-à-dire sur la volonté politique que conduit le Conseil d'Etat.

Nous avons refusé le budget parce que nous n'y retrouvons pas notre sensibilité politique. Force est de constater que les résultats ne nous ont malheureusement pas surpris et que plusieurs facettes de la gestion de l'Etat sont pour nous inacceptables. Mais notre groupe a examiné les comptes 1998 dans la perspective de propositions fiscales qui seront soumises au parlement en principe en juin prochain. En effet, la situation financière de l'Etat de Neuchâtel est en quelque sorte prise entre l'actuelle pratique et les nouvelles modifications structurelles à venir. Il n'y a dès lors pas à épiloguer trop longtemps sur cette sorte de parenthèse. Par ailleurs, le relatif bon résultat des comptes doit être remis dans sa réalité objective puisqu'il est dû à deux raisons principales: le versement exceptionnel de la BNS et la pression mise sur l'administration.

Un point cependant mérite une intervention dans la déclaration générale, c'est l'importance, que nous considérons comme démesurée, des investissements dus à notre politique routière. « Un jour », disent certains de notre groupe, « nous devons rendre des comptes, peut-être à titre posthume, aux générations futures sur ces engagements relativement illusoire face aux problèmes que traverse le monde d'aujourd'hui. » On le constate malheureusement actuellement où il suffit d'une guerre pour que s'envolent ponts, routes, usines, écoles et hôpitaux en moins de temps qu'il ne faudrait pour l'écrire. Sachons donc raison garder.

Au plan de la gestion, les députés du groupe PopEcoSol ne peuvent se réjouir, comme le fait la commission en page 4 de son rapport (p. 122 du *BGC*), des mesures prises par le gouvernement pour maîtriser l'augmentation des coûts. Le syndrome de l'équilibre budgétaire ne peut, pour nous, se placer au-dessus des responsabilités générales de l'Etat qui doit être au service de sa population, de toute sa population, et non principalement au service de l'économie et des décideurs qui en profitent.

Les intentions du Conseil d'Etat sont malheureusement en contradiction avec les applications et ce double jeu n'a pas échappé à la sagacité des députés des partis qui forment notre groupe. Cela d'autant plus que cette

Discussion générale (suite)

pratique n'offre aucune réponse à la juste appréciation que font le Conseil d'Etat et la commission en déplorant, par exemple, la concurrence qui s'instaure entre les cantons sur le plan fiscal et sur celui des conditions offertes aux entreprises intéressées à s'implanter dans notre pays. Nous aurions été satisfait d'apprendre, comme viennent de le faire les cantons de Genève et de Bâle dans un cas particulier, que des accords interviennent pour éliminer précisément ces concurrences internationales à ce niveau. Mais après les regrets, vient la traditionnelle phrase qui justifie l'injustifiable : « Que voulez-vous que l'on y fasse, si l'on n'entre pas dans cette procédure, on risque de perdre des places de travail. » L'obsession de l'économisme fait oublier tout le reste. Le professeur Fabrizio Sabelli disait, il y a quelque temps, en présentant le *Livre blanc* de David de Pury, que l'esprit de ces propositions pouvait se résumer en cette simple devise : « Démerdes-toi comme tu peux. » Toute l'histoire montre qu'il y a une tentation permanente de ceux qui détiennent la puissance publique à prendre les moyens pour la fin et à ce que l'Etat se donne lui-même comme sa propre fin. Cela ne se produit pas seulement dans les Etats totalitaires mais aussi lorsqu'un Etat, incapable de mettre en œuvre la politique qu'il affiche, n'hésite pas à recourir à l'arbitraire. Permettez-nous la citation du jour qui est celle de Pascal : « Ne pouvant faire que ce qui est juste fût fort, on fait que ce qui est fort fût juste », ainsi les décisions du gouvernement sur les mesures de crise, ainsi les décisions envisagées sur l'office médico-pédagogique, ainsi l'application de la nouvelle loi sur la fonction publique. La véritable concertation à notre avis n'a pas eu lieu, ni avec le personnel ni avec les syndicats ni avec les communes. Nous entendons, par véritable concertation, celle qui permet une mise à nu des problèmes des uns avec ceux des autres dans le but de rechercher en commun les meilleures solutions.

C'est ainsi que l'introduction de la loi sur les subventions, que nous avons refusée, a d'abord pour but de réaliser des économies et non pas de mieux ordonner la manière dont les subventions sont appliquées. La même observation doit être faite en ce qui concerne les enveloppes budgétaires. On pourrait imaginer qu'une telle politique améliore la responsabilité des services étatiques et paraétatiques, mais l'objectif visé est, là aussi, de faire d'abord des économies. Le Conseil d'Etat nous dit que, dans le secteur des hôpitaux par exemple, le budget 2000 est facile à établir avec le principe des enveloppes budgétaires, c'est-à-dire que l'Etat fixe la limite de la dépense qu'il estime pouvoir supporter et les directions des hôpitaux s'arrangent avec ce chiffre.

Nous dénonçons cette manière de gouverner, bien que nous en connaissions les origines : le refus d'imposer à ceux qui possèdent la richesse une plus juste répartition de celle-ci au nom de la solidarité et de l'équilibre nécessaires à l'égalité des régions du canton et de ses habitants. Cette politique est, par ailleurs, bien compréhensible puisque ce sont ces mêmes milieux favorisés qui sont majoritaires et qui font les lois. Ce sont aussi eux qui demandent avec plus de force aux collectivités publiques de faire des

Comptes et gestion 1998

économies. Ce sont encore eux qui restent convaincus que le système économique, dans lequel on s'étripe les uns contre les autres, reste le meilleur possible pour l'avenir de l'humanité. Les députés du groupe PopEcoSol craignent les conséquences qu'entraîneront un tel état d'esprit et de telles mesures.

De même, nous ne pouvons pas seulement constater l'aggravation des charges sociales. Un habitant du canton sur trois est dans l'obligation d'avoir recours à l'Etat pour payer ses cotisations d'assurance-maladie alors qu'il ne pensait jamais à devoir recourir à une telle aide. L'augmentation importante des dossiers sociaux, supportée par des services sous-équipés en personnel, ne peut que faire monter le mécontentement. Au plan fiscal, l'inégalité qui ressemble de plus en plus à de l'injustice entre des citoyens contribuables de notre canton, qui paient des différences d'impôts se situant entre 75 et 126%, met en péril l'unité du canton. Le fait que beaucoup de communes se plaignent du peu de marge qui leur reste pour élaborer leur budget, des reports de charges que l'Etat a fait peser sur leur gestion et de leur augmentation continue sont autant de réalités qui inquiètent. Qu'une commune, comme celle du Locle, se voie dans l'obligation d'avoir recours à des mesures de contrainte touchant essentiellement le personnel communal pour faire face à une situation dont elle n'est que très partiellement responsable, ne peut nous laisser indifférent !

Il appartient à l'Etat d'analyser les raisons profondes de ce grand dérapage d'une part, et de proposer quelques pistes pour en sortir d'autre part. Notre groupe mise sur les propositions courageuses que le Conseil d'Etat, avec l'appui de la commission de gestion et des finances, soumettra au parlement en principe lors de notre prochaine réunion. Celle-ci devrait remettre un peu de solidarité dans le canton par le biais de la fiscalité. Il s'agira d'une étape décisive et, pour ce qui nous concerne, nous mettrons toutes nos forces pour faire aboutir ces transformations structurelles porteuses d'un avenir d'unité cantonale. A ce propos, soulignons qu'il ne s'agira pas seulement aux députés de prendre les décisions qui s'imposent, mais il faudra encore qu'ils les fassent partager au sein de leur propre parti et au sein de la population, et ceci dans toutes les communes du canton. Nous insistons sur l'importance des informations et du dialogue, notamment avec les communes, et il vaudrait mieux retarder le débat parlementaire pour permettre un bon échange. C'est dans ce contexte, un peu irrationnel, que notre groupe continue de proposer une autre conception des relations entre les hommes que celles basées sur la force, la concurrence et l'exclusion. Nous regrettons que le Conseil d'Etat et la majorité de la commission n'arrivent pas à sortir de cette voie dangereuse. Instaurer, même à petite échelle, une autre manière de voir les problèmes et de les mettre en œuvre, serait un pas salutaire et réconfortant.

C'est dans ces sentiments que notre groupe n'acceptera pas la gestion du Conseil d'Etat.

Discussion générale (suite)

En conclusion – ne vous affolez pas tout de suite –, le vote de notre groupe se partagera entre ceux qui donnent la préférence aux chiffres et ceux qui donnent la préférence à la gestion. Les premiers voteront le rapport et les seconds s'abstiendront.

M. Pierre Hainard : – En préambule, le groupe radical tient à remercier le Conseil d'Etat et l'administration pour la qualité et la clarté des documents concernant les comptes de l'Etat, documents qui sont en notre possession. Nos remerciements vont aussi évidemment à la commission de gestion et des finances.

La séance des comptes est l'occasion de faire un bilan de la situation, un état des lieux en quelque sorte d'une part, d'amener des réflexions, des propositions, de préparer à court terme des décisions d'autre part. Le groupe radical estime que la situation actuelle n'est pas bonne. En effet, si les comptes correspondent au budget, et nous en félicitons le Conseil d'Etat, nous constatons donc un excédent de charges de 41,7 millions de francs comparés aux 42,8 millions budgétisés, des charges totales de 1,27 milliard par rapport au 1,271 milliard budgétisé. Elles sont donc bien maîtrisées à l'exception des comptes « Biens, services et marchandises » (+ 2,5 millions) par rapport au budget et « Subventions accordées » (+ 2,1 millions) par rapport au budget. Des revenus de 1,23 milliard par rapport au 1,3 milliard budgétisé, ce qui est déjà un bon premier point, mais, sans les recettes venant de la BNS, 14 millions de plus que prévu, le déficit aurait été de 55,7 millions de francs. Les rentrées fiscales sont de 10,5 millions inférieures au budget, mais supérieures de 9 millions à celles de 1997. Ce fait est exceptionnel en regard de la situation économique mais, compte tenu des indicateurs économiques, qu'en sera-t-il en 1999 et en 2000 ?

Au sujet des contributions, nous nous étonnons du nombre important – 20.000 à notre connaissance – de contribuables taxés provisoirement. Cet état de fait n'est pas admissible et l'informatisation n'est pas une excuse. Le Conseil d'Etat a-t-il une idée de la marge d'erreur sur les rentrées fiscales que cette situation va engendrer ? Est-elle positive ou négative, les comptes sont-ils réalistes ?

Les taux d'intérêts bas ont favorisé le service de la dette, mais nous n'avons aucune possibilité d'action si ces taux venaient à augmenter et ce serait catastrophique ; 10% de plus sur les taux, et cela peut arriver demain, et l'augmentation du service de la dette est de 6 millions de francs. Dans bien des cantons, les comptes sont meilleurs, et de beaucoup, que le budget. Pourquoi Neuchâtel ne réserve-t-il pas d'aussi bonnes surprises que Fribourg par exemple ? L'explication de la page 3 du rapport de la commission de gestion et des finances (p. 121 du *BGC*) qui indique que le décalage de comptabilisation de l'impôt anticipé – est-ce vraiment l'impôt anticipé ? – d'une année explique cette différence entre cantons, alors que seule la variation annuelle pourrait intervenir dans les comptes. Cette explication ne nous satisfait pas et surtout ne nous convainc pas.

Comptes et gestion 1998

Nous aimerions aussi avoir une explication du Conseil d'Etat concernant ses réflexions quant à la politique d'amortissement qu'il entend mener. L'analyse des comptes de fonctionnement, selon la classification fonctionnelle par rapport aux comptes 1997, fait apparaître qu'à l'exception de la sécurité publique (-0,2%), de la santé (-1,1%) et du trafic (-5,8%), tous les autres postes ont augmenté avec des pointes de 14,4% pour la prévoyance sociale et 9,9% pour l'économie publique.

Le groupe radical constate les faits suivants. Les déficits sont répétés depuis 1991. Si leur énumération est fastidieuse, elle a cependant le mérite de nous faire prendre conscience de la grandeur du problème. Nous abrégeons: 1991: 47 millions de francs de déficit; 1992: 62 millions; 1993: 65 millions; 1994: 55 millions; 1995: 37 millions; 1996: 28 millions; 1997: 38 millions; 1998: 41,7 millions de déficit; le tout avec un budget 1999 déficitaire de 42 millions, ce qui correspond à une moyenne annuelle de 46,5 millions de déficit, soit un déficit cumulé des neuf dernières années de 418 millions, presque un demi-milliard. Ceci est proprement intolérable et inadmissible. Les objectifs budgétaires du Conseil d'Etat sont de ramener le déficit à environ 20 millions d'ici 2002, soit douze ans de déficit ininterrompu. La fin de nos ennuis, la fin de l'augmentation continue de la dette n'est manifestement pas encore programmée. La dette justement a progressé de 913 millions en 1992 à 1273 millions en 1999. Elle devrait atteindre, selon les budgets prévus, la somme de 1460 millions en 2002, soit une progression de 547 millions, soit 60%. Pour 1999, la dette de l'Etat correspond à une dette de 9644 francs par habitant. Le service de la dette, les intérêts donc, représentent 66 millions par an, soit 5,5 millions par mois, soit 180.000 francs par jour, soit 7500 francs par heure.

A titre comparatif, 5,5 millions de francs peuvent représenter un salaire mensuel de 5500 francs par mois pour 1000 salariés de la fonction publique. Le degré d'autofinancement des investissements, qui est le quotient entre la marge d'autofinancement de 26,5 millions par les investissements bruts de 90 millions, ne s'élève qu'à 29,4% alors que l'année précédente, toute la classe politique neuchâteloise s'extasiait sur le fait que ce degré était bien supérieur à 30% – en fait, il était de 40% – nous plaçant dans les cantons raisonnables. Nous ne sommes donc plus dans le groupe des cantons raisonnables. Notre canton a une fiscalité des plus lourdes depuis de nombreuses années pour les personnes morales. L'indice de la charge fiscale est l'un des plus élevés de Suisse. De là, les indices financiers du canton font que Neuchâtel occupe une place peu flatteuse dans les notations de rating.

Cette situation n'est pas acceptable. Nous savons que le Conseil d'Etat, avec la commission de gestion et des finances, planche sur des mesures propres à ramener le déficit à 20 millions de francs en 2002. Ce ne seront que des mesures conjoncturelles, qu'il faut mettre en place bien sûr, mais qui ne résoudront pas le problème. Le groupe radical a pris acte, avec bonheur et

Discussion générale (suite)

sérénité pour la plupart, avec quelques brûlures d'estomac pour certains, que, nous citons : « La solution passe certainement par l'établissement d'un barème fiscal de référence, par la résolution des problèmes de péréquation financière et le désenchevêtrement des tâches entre le canton et les communes. » Nous savons que ce n'est pas toute la solution, mais une partie de la solution seulement. L'échelle fiscale commune permettra certainement d'améliorer la position du canton par rapport à une nouvelle péréquation fédérale. A ce sujet, nous aimerions entendre des explications du Conseil d'Etat concernant les fameux 30 millions de francs à trouver par le canton suite à cette nouvelle péréquation fédérale.

Après les constatations, il faut, comme nous l'avons dit en préambule, apporter des réflexions et des propositions et, si possible, préparer des décisions. Le groupe radical estime qu'il est temps d'inventer du neuf, de sortir du cadre, en fait d'arrêter la minipolitique des petits pas, de stopper la politique placebo. Il faut redéfinir les prestations de l'Etat. Nous n'avons pas dit de diminuer les prestations de l'Etat, nous disons qu'il faut définir les prestations essentielles, fondamentales de l'Etat et les assumer totalement. Il faut engager des priorités et s'y tenir. Ces priorités sont d'ailleurs définies dans le rapport de la commission, ce sont la solidarité entre les citoyens, l'équilibre régional et la cohésion sociale. Il est important de faire des économies, des économies de structures, et de ne pas travailler sur les impôts. Le groupe radical reste persuadé que la notion du groupe d'experts travaillant de concert avec les politiques permettrait d'imaginer des solutions structurelles intéressantes.

Prenons un exemple, le canton de Neuchâtel dépense pour la formation, y compris l'Université, 700 francs par habitant. La moyenne suisse est de 348 francs. Nous sommes pour la formation, c'est l'avenir du canton, nous l'avons déjà dit et nous le répétons. Mais ne peut-on pas faire aussi bien sans dépenser autant? Notre canton qui a 160.000 habitants a une infrastructure de 600.000. C'est extraordinaire, mais le coût est gigantesque. Est-il raisonnable d'avoir deux théâtres à 20 kilomètres de distance? Il faut demander aux fonctionnaires comment économiser en les intéressant, c'est de la base que viendront les meilleures idées. Nous pensons donc que le concours d'idées reste une excellente méthode de motivation pour faire aussi bien, voire mieux, avec moins d'argent. Nous proposons donc un concours d'idées au niveau du canton pour motiver tous les collaborateurs afin de faire mieux avec moins. Les idées abondent, nous en sommes certain, encore faut-il les entendre!

Nous n'utilisons pas pleinement la capacité fiscale du canton. La perception de l'impôt doit être revue. Pourquoi pas une perception à la source qui assurerait une meilleure trésorerie de l'Etat? Nous aimerions entendre, du Conseil d'Etat, la masse d'argent d'impôts impayés aujourd'hui et le pourcentage de cette masse que l'Etat ne verra jamais.

Le groupe radical approuvera les comptes 1998.

Comptes et gestion 1998

Jean Guinand, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Nous pensons que nous pouvons être relativement bref dans ce débat général puisqu'il s'agit de l'examen des comptes, donc de l'examen de ce qui est passé et que beaucoup de travail et de réflexions nous attendent à l'avenir.

Nous aimerions tout d'abord remercier la commission de gestion et des finances, son président, son rapporteur et les membres de cette commission pour le travail accompli et dire ici, au nom du Conseil d'Etat, qu'effectivement cette commission, qui a vu ses tâches accroître à travers une mission avec davantage de contrôles de gestion, a bien travaillé et nous croyons que l'on peut dire que les relations qui doivent exister entre cette commission et le Conseil d'Etat sont de très bonnes relations. Nous aimerions donc remercier la commission et nous réjouir de la collaboration que nous pouvons avoir avec elle. Nous avons d'ailleurs pu nous en rendre compte au-delà de l'examen des comptes puisque nous avons travaillé avec cette commission de gestion et de finances, quelque peu renforcée, dans le cadre de la mise en œuvre de la planification financière.

En ce qui concerne les comptes, nous remercions les porte-parole des groupes qui acceptent ces comptes. Nous compterons dans le groupe PopEcoSol ceux qui sont plus des comptables que des gestionnaires. Nous n'avons pas grand-chose à ajouter par rapport à ce que vous avez dit en ce qui concerne les comptes, si ce n'est qu'il faut bien se rendre compte, Monsieur Claude Borel, que nous sommes parvenu à boucler les comptes de l'exercice 1998 le plus proche possible de ce qui avait été prévu au niveau du budget. Certains nous félicitent, vous l'avez fait en disant: « C'est bien, vous êtes arrivé dans la cible. » D'autres nous disent: « Comment se fait-il que d'autres cantons réussissent à faire mieux que ce qui avait été prévu aux budgets? » Nous dirons que si nous sommes parvenu à boucler les comptes effectivement dans le cadre du budget, c'est parce que nous avons réussi à maintenir et à maîtriser les charges de fonctionnement en particulier – cela, c'était pour nous fondamental –, mais qu'en ce qui concerne les recettes, nous n'avons pas atteint toutes les recettes prévues et qu'en particulier, le versement de la BNS joue un rôle déterminant dans le bouclage de nos comptes. Et il est vrai que, pour d'autres cantons, le versement supplémentaire reçu de la BNS en 1998 a aussi amélioré la situation des comptes.

Nous aimerions ici souligner que si, en 1998 il y a eu une bonne surprise à travers le versement supplémentaire de la BNS, cette bonne surprise n'existera plus en 1999 puisque, comme vous le savez, dans le budget 1999, nous avons tenu compte de l'ensemble des montants qui nous seraient versés par la BNS, alors que nous n'avions pas tenu compte de l'ensemble des montants qui nous ont effectivement été versés dans le budget 1998. Donc, il n'y aura pas de bonne surprise BNS pour les comptes de 1999.

En revanche – et nous pouvons répondre ici à M. Pierre Hainard – il est vrai que nous avons eu des recettes inférieures dans des recettes qui nous sont

Discussion générale (suite)

retransmises par la Confédération, en particulier au titre de l'impôt anticipé et s'agissant des droits sur les carburants. Cela fait tout de même un montant relativement important et nous croyons qu'il faut ici le rappeler : il s'agit de 2,9 millions de francs de moins à l'impôt anticipé et de 3,8 millions de moins sur les droits sur les carburants.

Ces montants varient d'une année à l'autre et en ce qui concerne l'impôt anticipé, il faut bien le dire, là nous avons reçu, au début de cette année, mais pour les comptes 1999, un montant supérieur à ce que nous avons prévu pour l'impôt anticipé qui nous est versé toujours avec une année de retard. Certains cantons, ceux qui ont d'excellents résultats, ont mis en compte ce qu'ils ont reçu en 1999 dans les comptes de 1998, d'où une double bonne surprise avec la BNS. Nous n'avons mis en compte, nous, que la bonne surprise de la BNS parce que nous l'avons reçue en 1998. Ce que nous avons reçu en 1999 – et nous en aurons certainement besoin –, nous le mettrons en compte dans les comptes de 1999. Voilà pour l'explication.

Par ailleurs, Monsieur Pierre Hainard, nous croyons qu'il est important de le dire aussi et nous en parlerons peut-être tout à l'heure, au niveau des contributions, il y a eu du retard dans la taxation et on nous dira : « Mais est-ce que vous avez été trop optimiste dans l'évaluation de vos recettes fiscales ? » Nous aimerions dire que la différence en pourcentage, si l'on compare ce que nous avons prévu au budget et finalement le résultat des comptes, est de 1,7 %, ce qui est relativement peu important par rapport aux montants en considération. Il est vrai que cela fait tout de suite 9 millions de francs et que cela peut paraître beaucoup, mais, en pourcentage, cela ne fait que 1,7 % par rapport à ce qui avait été prévu. Nous avons été prudent dans l'estimation des recettes fiscales à mettre en compte pour 1998 en fonction des résultats intermédiaires de la taxation que nous avons et peut-être que nous pourrions retrouver, en 1999, la prudence que nous avons peut-être, à juste titre, eue en 1998.

Nous tenions à apporter ces précisions pour que l'on sache que si nous avons effectivement réussi à avoir des comptes qui correspondent aux montants prévus par le budget, il y a un certain nombre de considérations et de situations que nous avons dû prendre en compte. Cela nous conduit à vous dire que la préoccupation du Conseil d'Etat reste entière concernant l'avenir et qu'avec un déficit d'environ 42 millions de francs, nous voyons que nous stagnons à un déficit de 42 millions avec plus ou moins de différences en fonction de certaines considérations, mais que nous ne pouvons pas continuer de cette manière-là, nous l'avons déjà dit l'automne passé aussi bien lorsque nous avons parlé du budget que lorsque nous avons parlé de la planification financière.

Nous aimerions vous rappeler que le Conseil d'Etat, dans le cadre de la planification financière, s'est fixé des objectifs, des objectifs financiers, nous voulons ramener le déficit à moins de 20 millions de francs en l'an 2002, cela, c'est l'objectif financier, mais également des objectifs politiques, nous

Comptes et gestion 1998

vous le rappelons, qui sont en particulier le maintien de la cohésion sociale et de l'équilibre régional dans ce canton. C'est à travers ce double objectif – Monsieur Alain Bringolf, nous ne faisons pas, nous, la différence entre l'objectif financier et l'objectif de gestion, pour nous, les deux choses sont parfaitement liées – que nous entendons vous proposer un certain nombre de mesures que vous aurez l'occasion de discuter lors de la session de juin 1999, vraisemblablement aussi lors de la session d'octobre 1999. Nous aimerions ici dire que le Conseil d'Etat s'est lancé un défi, et vous lancera d'ailleurs ce défi, de réaliser un certain nombre de réformes, de transformations dans notre canton, à mettre en œuvre pour le 1^{er} janvier de l'an 2001, c'est-à-dire pour le premier jour du prochain millénaire. Cela, c'est l'objectif du Conseil d'Etat et nous croyons que c'est cela que nous devons dire au moment où nous discutons de l'approbation des comptes qui relèvent du passé, mais qui montrent quelle est la situation aujourd'hui et qui montrent aussi que nous devons faire quelque chose pour faire évoluer cette situation.

Nous aimerions ici, dans ce débat général – et cela nous permet de répondre à une des questions qui a été posée –, dire qu'effectivement, une des préoccupations supplémentaires que nous avons, par rapport à l'évolution dont nous avons parlé, c'est le résultat des projets de péréquation financière fédérale. Il est vrai que nous avons été non seulement surpris, mais fâché des chiffres qui ont été publiés par le projet de péréquation financière fédérale et nous avons d'ailleurs été un peu vexé de voir que l'on a pu écrire que le canton de Neuchâtel avait mal défendu ses intérêts dans le cadre de ce nouveau système de péréquation financière fédérale. Nous ne croyons pas que c'est une question de défense d'intérêts ou pas, c'est un problème de calculs d'un certain nombre d'indices qui vont conduire à un nouveau système de péréquation financière fédérale. Nous verrons d'ailleurs que, dans la discussion que nous aurons ici en ce qui concerne la péréquation financière intercommunale, nous avons exactement le même type de problèmes.

Que s'est-il passé sur le plan fédéral et pourquoi arrive-t-on à ce chiffre qui nous chargerait encore de 30 millions de francs? C'est simplement inacceptable, nous ne pouvons pas imaginer que nous devions mettre en place toute une série de mesures pour ramener notre déficit à moins de 20 millions et qu'à côté de cela, au moment où nous aurions mis cela en place, il faudrait encore supporter 30 millions supplémentaires de la péréquation financière fédérale. Cela n'est simplement pas acceptable et nous pensons que ce ne sera pas le cas, parce que les chiffres qui ont été publiés sont évidemment des chiffres qu'il faut prendre avec la plus grande prudence. Ils sont d'abord basés sur des références de 1996 et ils sont calculés sur la taxation de l'impôt fédéral direct de 1993-1994. Cette nouvelle péréquation financière fédérale devrait, elle, entrer en vigueur en 2004. Donc, il faut relativiser les chiffres. Mais enfin, quelle conclusion peut-on tirer sans que nous entrions dans les détails sur la manière dont ces chiffres sont calculés, parce que c'est relativement compliqué, on peut dire, en fait, que l'écart auquel nous arrivons dans les résultats qui ont été rendus publics est un écart entre

Discussion générale (suite)

l'indice de charges fiscales et la capacité financière d'une part et l'indice des ressources d'autre part, ce qui explique la détérioration du bilan pour le canton de Neuchâtel.

En d'autres termes, si l'on prenait la situation actuelle, on devrait se dire qu'au fond l'indice des ressources ferait apparaître Neuchâtel plus riche que les indices utilisés actuellement, ou alors, c'est que l'indice actuel de capacité financière, puisqu'il va y avoir une modification, le fait apparaître plus pauvre qu'il ne l'est en réalité, eu égard à son potentiel de ressources fiscales. Vous voyez donc l'importance qu'il va y avoir dans la discussion que nous allons maintenant entamer en ce qui concerne la péréquation financière fédérale pour que ce fameux indice des ressources soit calculé de manière correcte et il est évident que cet indice des ressources sera calculé aussi en fonction de la politique que le canton voudra bien mener.

Il faut savoir aussi que si le résultat de la péréquation financière fédérale est défavorable au canton de Neuchâtel actuellement, c'est non seulement en raison de l'indice des ressources, mais c'est aussi en raison de la répartition des charges, car le canton de Neuchâtel, dans la répartition des charges qui résultera du désenchevêtrement proposé au niveau de la Confédération, a des charges lourdes dans le domaine de la formation et dans le domaine social. Il faut ici le rappeler.

Pour vous rassurer, Mesdames et Messieurs, si nous pouvons vous rassurer en ce qui concerne la péréquation financière fédérale, nous citerons la lettre de M. Kaspar Villiger, chef du Département fédéral des finances, à qui nous avons écrit pour manifester notre mécontentement et notre étonnement. Il nous écrit ceci dans une lettre du 10 mai :

Je partage entièrement votre avis concernant la nécessité d'élaborer un indice des ressources permettant d'obtenir des résultats auxquels peu - vent souscrire l'ensemble des cantons. A ma connaissance, le comité des directeurs cantonaux des finances se prononcera au sujet de la représentation cantonale au sein de la commission chargée d'étudier cette question lors de la prochaine séance du 19 mai prochain. Au cours de son mandat, cette commission sera étroitement secondée par un plenum dans lequel siègera un représentant de chaque canton. Au vu de l'importance de cet indice pour Neuchâtel, il serait évidemment souhaitable que votre canton soit représenté au sein des deux organes précités.

Vous pouvez nous faire confiance, nous ferons en sorte d'être représenté dans ces deux organes.

Voilà, Mesdames et Messieurs, à l'issue de ce débat général sur les comptes, nous aimerions réitérer les remerciements du Conseil d'Etat à l'égard de la commission, à l'égard des groupes et à l'égard du Grand Conseil qui voudra bien accepter les comptes et la gestion 1998 et vous donner, pour le surplus, rendez-vous à la prochaine session où nous aurons l'occasion de discuter de l'avenir de notre canton en matière de finances et de gestion.

Comptes et gestion 1998

M. *Alain Bringolf*: – Nous profitons de ce débat général pour faire part de toute l'importance – et vous le savez – que nous donnons aux propositions à venir du Conseil d'Etat et de la commission. Mais hier soir, nous étions en compagnie de quelques représentants des communes du Vallon et nous avons un peu parlé de la réunion que le Conseil d'Etat a organisée à l'intention des communes. Puis, entre poire et fromage, ce qui nous est arrivé aux oreilles, c'était premièrement – mais le Conseil d'Etat l'a reconnu – que cette première séance ne s'est pas très bien passée puisqu'elle a été écourtée, c'est déjà une mauvaise entrée en matière, mais il faudrait pouvoir rattraper. On ne pourra pas rattraper si l'on convoque les communes après la décision du parlement cantonal parce qu'elles auront le sentiment, quand elles vont être mises devant une décision, qu'elles ne vont pas véritablement pouvoir bien participer. La deuxième chose qui est intervenue dans ces réflexions, c'était, sur la base de cette première information, la mauvaise compréhension de ce qui allait se passer.

Et alors, arrive pour nous l'idée la plus importante, c'est que notre groupe, mais pas uniquement notre groupe, partage bien la volonté du Conseil d'Etat et nous l'avons dit, dans notre rapport, c'est une volonté qui cherche à aller au fond des choses et nous sommes satisfait de cette direction prise. Mais il faudra la faire partager, il faudra que déjà les Conseils communaux comprennent l'équilibre, comprennent la répartition, comprennent, dans ce barème cantonal, comment il se calcule, comment cela se passe pour eux, sans quoi nous risquons de renouveler l'échec d'il y a quinze ans avec la première péréquation, quand bien même la nouvelle est beaucoup plus intéressante dans sa manière de faire.

Notre intervention – et nous le rappelons, nous l'avons dit tout à l'heure, mais prise dans l'intervention générale, elle n'a peut être pas été comprise –, pour notre part, nous préférierions retarder d'un mois ou deux le débat parlementaire pour permettre une bonne information des communes et ne pas commencer l'entrée en matière de cette transformation structurelle importante et fondamentale dans un état de rapport de force, ce qui pourrait laisser surgir toutes sortes de manifestations après. Nous pensons que ce qui va se passer est d'une telle importance pour l'avenir, nous croyons que tout le monde en est convaincu, mais que cette importance-là pourra, à notre sens, réussir davantage par la persuasion que par la contrainte.

M^{me} *Laurence Boegli*: – Nous souhaitons encore intervenir dans le débat général parce qu'il s'agit d'une remarque que nous aimerions faire concernant le rapport de la commission de gestion et des finances, en page 13 (p. 131 du *BCG*), concernant la police cantonale. Dans la discussion générale, il est dit que les préoccupations exprimées par les membres de la commission sont, et notamment, dégager du temps et des moyens humains, par la réduction des tâches administratives, pour mieux faire face à l'augmentation des actes de vandalisme, des infractions et de la criminalité, induits en particulier par l'immigration et la situation économique

Discussion générale (suite)

difficile. Nous avons été choqué par cette remarque, en premier lieu qu'elle ait pu être faite par les membres de la commission et ensuite, qui plus est, qu'elle figure telle quelle dans le rapport.

Il est incontestable que des immigrés sont des délinquants, au même titre que des Suisses d'ailleurs. Mais le raccourci qui est fait ici, en stigmatisant les étrangers comme des vandales et qui plus est, comme les responsables de l'augmentation du vandalisme, est stupéfiant et inadmissible. Il est tout simplement faux et l'on pourrait d'ailleurs se demander s'il ne tomberait pas sous le coup de la loi contre le racisme. Nous ne pouvions pas passer cela sous silence.

M^{me} *Monika Dusong*, conseillère d'Etat, cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité: – Nous ne nous prononcerons pas sur le contenu du rapport de la commission puisque cela lui appartient.

Ceci étant dit, nous croyons que vous avez raison de faire attention qu'on ne fasse pas de raccourci. Vous avez parfaitement raison de dire que tout immigré n'est pas un criminel et que tous les criminels ne sont pas des immigrés, et Dieu merci, et nous croyons qu'il est important de le dire. Cela rejoint d'ailleurs la question de M. Olivier Haussener au niveau des comptes qui demande de dresser la liste des délinquants – et M. Olivier Haussener va plus loin –, des prévenus toutes catégories, jugés ou pas jugés, qui ont un dossier ouvert à la police et à la justice, par nationalité si possible, pour dire qui sont ces gens qui enfreignent la loi?

Nous n'allons pas pouvoir donner satisfaction à M. Olivier Haussener, parce que nous avons, par exemple, 14.000 ordonnances pénales et nous ne considérons pas que c'est une priorité pour notre administration que de déblayer ces ordonnances pénales au niveau de la provenance des personnes qui ont enfreint la loi. La même chose est vraie pour les 2000 cas, par exemple, qui sont transférés dans les tribunaux de police. Il est vrai qu'au niveau des correctionnels, une statistique du rapport du Tribunal cantonal à ce sujet montre effectivement – et nous croyons qu'il ne faut pas fermer les yeux – qu'il y a une partie de la criminalité qui est induite notamment par des troubles qui se situent à l'extérieur de nos frontières. Et alors même qu'il s'agit, sans aucun doute, de ne pas faire un amalgame, il faut aussi ouvrir les yeux pour dire que, par exemple, au niveau des trafiquants de drogue – et nous parlons uniquement des trafiquants de drogue parce que ce sont ceux-là qui nous intéressent réellement –, tous les cas que nous avons transférés récemment devant la Cour d'assises sont des personnes venant de l'ex-Yougoslavie. La question est de savoir quel regard est-ce que nous posons sur ces faits. Nous pouvons poser un regard accusateur. Nous pouvons aussi dire que, partout où il y a des troubles, partout où les droits de l'homme sont bafoués, partout où vous avez des minorités bafouées, partout où vous avez des crises que ce soit à l'époque au Sri-Lanka, que ce soit en Turquie avec les Kurdes ou que ce soit maintenant au Kosovo, les résistants essaient de financer une partie de leur effort de guerre et de résistance par la drogue.

Comptes et gestion 1998

Nous ne pouvons pas simplement nous croiser les doigts et dire: «Ils font cela pour une bonne cause.» Nous devons évidemment combattre cette criminalité. Mais nous pouvons nous permettre d'avoir un regard un peu différencié sur ce qui se passe, tant il est vrai qu'on ne peut pas faire un amalgame entre étrangers et criminalité, il est vrai aussi que l'on ne peut pas fermer les yeux si nous nous trouvons en face de tels phénomènes.

De tels phénomènes demandent évidemment des effectifs de la police, des moyens, et ces moyens, nous essayons, comme nous l'avons dit, de les dégager en soulageant la police des tâches administratives au fur et à mesure pour pouvoir être plus présent, non seulement au niveau de la répression, mais aussi au niveau de la prévention. Il est important que la police soit visible, qu'elle soit là et qu'elle connaisse le terrain dans un but préventif avant même qu'il soit répressif. Ce qui nous préoccupe bien plus d'ailleurs – nous en parlerons peut-être tout à l'heure –, c'est la montée de la criminalité des mineurs. Là, nous avons un réel problème et là, nous vous assurons qu'il n'y a pas de nationalités qui priment. Nous sommes tout simplement en face d'une jeunesse qui manque de repères et qui manque certainement parfois de valeurs, mais aussi peut-être d'avenir pour elle-même, ce qui fait que certains jeunes cherchent leurs limites dans un domaine qui, malheureusement, ne les emmène pas très loin.

La présidente: – La parole n'étant plus demandée dans la discussion générale, nous passons à la discussion chapitre par chapitre.

Nous prions le vice-président, M. Raoul Jeanneret, de prendre notre place.

*Discussion par chapitre***Département de la justice, de la santé et de la sécurité**

M. *Jean-Jacques Délémont:* – Nous avons une question à poser à propos de la rubrique 2055, juges d'instruction, compte 318051, médecins et experts. Pour expliquer la très forte augmentation de ce poste, le Conseil d'Etat invoque un accroissement des frais de détention des détenus placés hors du canton. Est-ce que le Conseil d'Etat peut nous donner quelques précisions supplémentaires sur les raisons de cette augmentation et nous dire, en particulier, si les concordats en la matière sont de nature à répondre aux besoins actuels et futurs?

M. *Olivier Haussener:* – Rubrique 2100, service et offices des poursuites et faillites. Il règne un certain mécontentement dans les milieux économiques ainsi que communaux quant aux retards pris dans certaines procédures dans des offices des poursuites et faillites et particulièrement à Neuchâtel. Ce phénomène ressort d'ailleurs dans le rapport de 1998 du DJSS. Les délais

Discussion par chapitre (suite)

légaux pour l'ouverture des procédures étant déjà longs, comment le Conseil d'Etat entend-il améliorer le fonctionnement des offices et avoir un meilleur suivi de l'évolution des situations financières de ses clients?

M. Jean-Jacques Délémont: – Notre question se pose dans la même perspective. Depuis de nombreuses années dans ce parlement, on nous annonce le retour à une situation normale dans le secteur des offices des poursuites et des faillites. Il y a quatre ans à peu près, si nos souvenirs sont bons, le Conseil d'Etat, minimisant en l'occurrence la gravité de la situation au plan des retards dont il a été fait mention tout à l'heure, qui étaient, à l'époque, particulièrement importants à l'office de La Chaux-de-Fonds, assurait au Grand Conseil qu'avec le traditionnel coup de baguette magique informatique, tout rentrerait dans l'ordre. Or, force est de constater qu'il n'en est toujours rien, bien au contraire, puisque aujourd'hui, les dysfonctionnements atteignent d'autres offices, celui de Neuchâtel notamment. Cet état de fait pénalise parfois gravement les droits des créanciers, voire, dans certains cas, les droits des débiteurs. Une telle insécurité du droit n'est évidemment pas admissible. Le Conseil d'Etat peut-il nous dire dans quel délai le fonctionnement normal de ces offices sera rétabli?

M^{me} Thérèse Humair: – Rubrique 2200, direction des établissements de détention. Nous serons relativement concise, mais en tant que présidente ou ancienne présidente de la sous-commission de gestion du DJSS, il nous appartient ici, face à vos interpellations, de vous donner encore quelques renseignements complémentaires se rapportant au mandat particulier qui était le nôtre dans le cadre des établissements de détention.

Tout d'abord, le constat suivant: étant une commission de gestion et non une commission d'enquête, nous ne disposons pas des moyens et du statut nécessaires pour questionner les auteurs du tout premier rapport, celui qui, aux mois de mars et avril 1998, avait déclenché la tempête. Nous avons vu une seule personne de ce groupe.

Le travail de la sous-commission a débuté le 14 juillet 1998, date qui se situe après certaines mesures déjà prises par la cheffe du département envers les auteurs du rapport. Par conséquent, vouloir juger après coup ces mesures-là, par exemple des ruptures de contrats, où l'on doit tout de même tenir compte de tous les éléments qui ont précédé parfois depuis longtemps, ne relève pas de la compétence de notre sous-commission ni de celle d'ailleurs d'un député quelconque mais, le cas échéant, de la justice. Cette réponse, nous la devons à tous les députés qui nous reprochent de ne pas avoir été assez loin dans nos recherches dans le passé.

Quant au travail proprement dit de la sous-commission, après des visites effectuées à l'Etablissement d'exécution des peines de Bellevue, respectivement à la Maison d'éducation au travail (MET) ainsi que beaucoup de séances avec la cheffe du département, la sous-commission a établi

Comptes et gestion 1998

effectivement un rapport intermédiaire qui était daté du 5 octobre 1998. Pourquoi intermédiaire? A ce moment-là, la sous-commission a constaté que les trois mois écoulés avaient été très largement insuffisants, autant pour la cheffe du département, pour mettre les mesures en route, que pour la sous-commission elle-même afin de vous apporter une réponse satisfaisante.

A ce moment-là, nous avons constaté que la problématique était extrêmement complexe, elle était liée non seulement aux relations entre le personnel, mais due également aux infrastructures encore inadaptées ainsi qu'à la surcharge de travail. Les actions entreprises, entre juin et octobre 1998, par M^{me} Monika Dusong, cheffe du DJSS, afin de reconstruire ce service ne nous ont pas donné à ce moment-là satisfaction et nous l'avons très clairement exprimé dans ce rapport. Des lacunes ont été constatées, notamment quant au renforcement du personnel – la redistribution des rôles n'avait pas encore eu lieu –, quant à la formation, quant à l'établissement d'un organigramme qui tienne compte des faiblesses constatées ainsi que dans les relations entre notre canton et le concordat.

Pour motiver cette opinion, nous avons alors clairement formulé nos affirmations et doutes en parlant de plusieurs personnes, et ces personnes, nous les avons nommées et nous avons donné des exemples et des explications. C'est pourquoi, Mesdames et Messieurs, ce rapport a été classé confidentiel et il restera confidentiel.

Nous aimerions confirmer ici que nous ne vous cachons rien, car nous n'avons découvert aucun nouvel élément si ce n'était pas, à ce moment-là, un malaise général. Aussi, nous vous remercions de faire confiance à M^{me} Monika Dusong, cheffe du DJSS, ainsi qu'à la sous-commission du DJSS, en acceptant de ne pas entrer ici dans cet hémicycle dans la sphère privée des personnes pour des choses qui, entre-temps, ont été réglées, indépendamment du fait que ces dernières font toujours ou non partie du personnel.

Si le député a deux tâches, vous avez d'ores et déjà rempli la première en dénonçant le dysfonctionnement au mois de juin dernier. Entre-temps, des mesures ont été mises en place par la conseillère d'Etat, mesures qui pouvaient avoir différentes formes. Mais nous aimerions aussi affirmer ici clairement que la gestion appartient au Conseil d'Etat. Dès lors, il y a lieu à présent de remplir notre deuxième rôle en donnant une réelle chance à ce service de pouvoir se reconstruire dans les meilleures conditions. Pour tout le reste, et notamment en ce qui concerne la deuxième partie de notre mandat qui a repris ces lacunes du mois d'octobre, vous trouverez toutes les indications utiles dans le rapport de gestion. Nous aimerions profiter aussi ici de remercier M^{me} Laurence Vaucher et M. Jean-Bernard Wälti de leur collaboration qui a été très agréable.

M. *Pierre Hainard*: – Nous lisons à la page 21 du rapport de la commission de gestion et des finances (p. 139 du *BGC*), nous citons: « Bien que la

Discussion par chapitre (suite)

reconstruction de ce service ne soit pas terminée et que celui-ci soit certainement fragile et vulnérable, la sous-commission constate qu'après le dépôt de son rapport, les mesures qui sont imposées ont été prises par la cheffe du département et que la première étape de la réorganisation est ainsi achevée à satisfaction.»

Après avoir entendu la cheffe du département défendre devant notre assemblée avec véhémence – et c'est peu dire – le chef des prisons, nous nous demandons s'il s'agit d'un dysfonctionnement du Conseil d'Etat ou bien d'un très bon fonctionnement de la démocratie par l'intermédiaire d'une sous-commission. Si la sous-commission, mandatée par le Grand Conseil, n'avait pas enquêté sur ce problème, nous nous demandons si l'ancien chef des prisons serait toujours à son poste. Nous aimerions connaître la position du Conseil d'Etat à ce sujet.

Dans le même ordre d'idée, nous aimerions aussi connaître la position du Conseil d'Etat au sujet d'un personnage dont les performances sont énumérées à la page 19 du même rapport (p. 137 du *BGC*), nous citons toujours: «Défaillance de l'organisation interne; non-observation de certaines prescriptions de règlements; immatriculation non judicieuse de la voiture du directeur; frais dus à de nombreux désistements aux cours et conférences auxquels le directeur était inscrit (frais de désistements ou non-remboursement de frais d'inscription prépayés); trop nombreuses conversations téléphoniques facturées à l'Etat.» Ce personnage touche toujours son plein salaire après une année d'absence à son travail. Aurait-on agi de la même manière s'il s'était agi d'un fonctionnaire subalterne et inconnu?

Nous aimerions encore connaître la position du Conseil d'Etat sur l'embargo fait sur un rapport d'une sous-commission du DJSS, dont nous venons de parler. Nous demandons s'il n'y a pas manifestement un problème constitutionnel sur cet embargo.

M. Christian Blandenier: – Le groupe libéral-PPN a lu avec beaucoup d'intérêt le rapport de la sous-commission du DJSS inclus dans le rapport de la commission de gestion et des finances concernant la restructuration en cours des établissements de détention dans notre canton. Il salue le travail important fourni par la sous-commission dans ce dossier. Il constate avec satisfaction qu'elle a pleinement joué son rôle de contrôle de la gestion de l'Etat en collaboration avec le Conseil d'Etat ainsi que le prévoit la loi d'organisation du Grand Conseil révisée récemment.

Pour que les sous-commissions puissent travailler efficacement et sans trop de pression extérieure, il est indispensable qu'elles puissent agir en toute indépendance et dans la confidentialité. Le Grand Conseil a d'ailleurs prévu que les membres de la commission de gestion et des finances soient soumis au secret de fonction. Dans ce contexte, notre groupe respecte et soutient le caractère confidentiel accordé au rapport de la sous-commission concernant son travail en relation avec les établissements de détention du canton. Il en

Comptes et gestion 1998

va du bon fonctionnement de la sous-commission, mais aussi du respect de la dignité des personnes touchées de près ou de loin par le rapport. Rendre ce rapport public constituerait à nos yeux tout au plus du voyeurisme mal placé. Voilà pour la forme.

Sur le fond, le groupe libéral-PPN s'étonne que les dysfonctionnements mentionnés en page 19 du rapport de la commission de gestion et des finances (p. 137 du *BGC*) et qui ont été rappelés tout à l'heure par le député Pierre Hainard, soient considérés comme de simples erreurs de nature administrative. Il prend acte que des mesures ont été prises pour remédier à ces problèmes et s'interroge finalement sur l'existence de problèmes similaires dans d'autres services de l'Etat. Il prie les sous-commissions, en collaboration avec le service de l'inspection des finances, d'effectuer des contrôles, en tout cas par sondages, dans d'autres services.

S'agissant des mesures prises pour restructurer les établissements de détention neuchâtelois, nous prenons note qu'une première étape est réalisée et qu'il faut rester attentif à l'évolution de la reconstruction du service.

M. Jean-Marie Haefliger: – Rubrique 2201, Prison préventive, La Chaux-de-Fonds. La loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) stipule que toute personne établie sur le territoire suisse doit disposer d'une assurance-maladie. Cela concerne certainement également la plupart des prisonniers. Or, nous relevons dans les comptes, aux rubriques 2201, Prison préventive, La Chaux-de-Fonds, et 2203, Etablissement d'exécution des peines de Bellevue en particulier, que les frais de médecine et de pharmacie dépassent largement les sommes remboursées par les caisses-maladie, ceci pour les prestations fournies dans les établissements de détention du canton. Quelle en est la raison? Ces excédents de charges sont-ils liés à un grand nombre de patients non assurés, à l'octroi de prestations non reconnues ou les franchises sont-elles tout particulièrement élevées pour ces patients? Le Conseil d'Etat peut-il nous renseigner?

M. Roland Debély: – Rubrique 2204, Maison d'éducation au travail (MET). Nous ne savons pas si nous intervenons à la bonne rubrique, mais nous aimerions intervenir au sujet de la délinquance de la jeunesse, la cheffe du DJSS y a fait l'allusion tout à l'heure dans le débat général. Les villes et certains villages du canton sont la cible de vandales et de nombreuses déprédations sont relevées. Certes, cette délinquance n'atteint pas, et c'est heureux, la cote d'alerte qui est vécue dans certaines villes françaises, mais nous aimerions savoir quel regard la cheffe du département ou le Conseil d'Etat porte sur ces problèmes, et connaître les réflexions et les mesures qui sont éventuellement en cours.

M. Hansueli Weber: – Rubrique 2250, service de la santé publique. Nous intervenons au poste 36, subventions accordées, compte 362710, médecine

Discussion par chapitre (suite)

scolaire. La médecine scolaire est une tâche qui incombe à l'Etat. Le médecin scolaire procède et est responsable des contrôles de santé, vaccinations, hygiène et ergonomie à l'école, collabore dans le réseau de santé avec des enseignants, des médiateurs de direction, des inspecteurs, des autres professionnels compétents dans le diagnostic de l'aide et des soins et contribue à rendre la tâche socio-éducative de l'école crédible. Il prodigue des conseils aux autorités et aux membres de l'institution. Il veille à ce que les jeunes bénéficient de l'éducation sexuelle et de l'éducation à la santé, dispensées par des adultes compétents, et participe activement à tous projets de santé et de prévention.

C'est le 11 février 1997 que le Grand Conseil a répercuté sur les communes les frais de la médecine scolaire, de la médecine scolaire dentaire et de l'orthophonie. Ce fut au moment du vote quant à la cantonalisation de la maturité et dans le cadre d'un désenchevêtrement financier faisant partie d'un paquet de mesures hétéroclites. Imaginez les conséquences et l'imbroglio qui en résultent! Cette mesure entraîne que l'Etat devra imposer aux communes un canevas de mesures sans démanteler les acquis. Un projet d'arrêté a été mis en consultation auprès de toutes les communes du canton et auprès de toutes les directions des écoles secondaires inférieures en début de l'année 1999. Comment le Conseil d'Etat va-t-il remédier à ce vide juridique pour l'année 1999-2000 en appliquant la loi de santé? Pour formuler un projet de loi d'application à la loi de santé, concernant la médecine scolaire, la médecine scolaire dentaire et l'orthophonie, à moyen et à long termes, comment envisage-t-il le calendrier de travail et la composition du groupe de travail? Est-ce que ce sera la commission de prévention du Conseil de santé ou un groupe ad hoc avec des parlementaires, enseignants et directeurs d'écoles ou, à nouveau, le préposé du service de la jeunesse et le médecin cantonal?

M. Hugues Scheurer: – Nous ignorons si notre intervention doit avoir lieu ici, mais comme le Conseil d'Etat fait la sourde oreille à une motion, acceptée à l'unanimité le 25 juin 1997, nous profitons de l'examen des comptes pour rappeler le Conseil d'Etat à ses responsabilités.

La motion avait pour but de remédier à la pénurie d'organes à transplanter en améliorant l'information et en encourageant les gens à signer des cartes de donneur. Il était demandé au Conseil d'Etat de prendre rapidement des mesures. La cheffe du département concerné acceptait très volontiers de faire l'étude, notamment dans le cadre du Conseil de santé et dans celui de la sous-commission, de la prévention. Inquiet du silence du Conseil d'Etat, nous avons écrit une lettre à la cheffe du DJSS le 13 février 1998 pour connaître l'évolution du dossier. Deux mois et demi plus tard, nous recevions une réponse dans laquelle la cheffe du département promettait d'agir rapidement. Depuis, rien n'a été fait; aucun rapport n'a été soumis à notre autorité.

Comptes et gestion 1998

La question se pose hélas de savoir si cette perte de temps a pu se traduire en perte humaine pour quelques personnes. Par souci d'humanité donc, et parce que le Conseil d'Etat en a l'obligation, nous demandons au Conseil d'Etat de ne plus repousser ce rapport aux calendes grecques.

M. *Alain Bringolf*: – Rubrique 2350, police cantonale. Nous avons appris par la presse qu'un skinhead, bien connu dans notre canton, avait été interpellé, sauf erreur, par la police argovienne. Il semble, toujours d'après cet article, que ce soit à la suite d'informations provenant de la police allemande, via la police fédérale, que cette intervention a eu lieu. Nous posons la question de savoir pourquoi il a fallu cette intervention de l'Allemagne alors que, dans notre canton, ce dossier est, semble-t-il, suivi avec attention par la police cantonale.

M. *Jean-Bernard Wälti*: – Rubrique 2500, service des automobiles et de la navigation. Le service cantonal des automobiles et de la navigation a-t-il été victime d'un bug de l'an 2000 avec quelques mois d'anticipation ou alors le nouveau logiciel utilisé n'est-il pas adapté à notre situation cantonale?

La restitution de la part due aux communes de la taxe automobile s'est faite, semble-t-il, sur la base des numéros postaux et non pas des communes en tant que telles. Certaines ont donc été prétéritées. Est-ce que le Conseil d'Etat peut nous renseigner à ce sujet?

M^{me} *Monika Dusong*, conseillère d'Etat, cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité: – Nous commencerons, au fil de ces quelques minutes, de parcourir notre département selon les questions que vous avez posées.

D'abord, concernant la détention hors canton, est-ce que, finalement, le concordat répond aux besoins actuels? Vous avez certainement raison de dire que le concordat est constamment en train de se poser la question et de s'adapter aux besoins actuels. Par exemple, en ce moment, nous réfléchissons, au niveau du concordat, sur la réponse adéquate à donner à la détention des mineurs, tant il est vrai que les endroits que nous pouvons leur offrir ne sont pas adéquats et que tous les cantons se voient confrontés à ce problème.

Cependant, nous vous rappelons que le canton de Neuchâtel était quelque peu en marge du concordat – c'était aussi lié aux événements que nous avons connus en 1998 – et que, grâce au choix du nouveau chef de service, qui est alors lui un *insider* au concordat, nous pensons nous relier complètement à cette organisation qui nous semble une bonne chose, parce qu'il n'est évidemment pas souhaitable que chaque canton réponde à ses besoins à lui, mais qu'évidemment, on travaille en réseau.

Nous aimerions aussi vous dire qu'un certain flou règne par rapport aux régimes qui sont admis à l'EEP Bellevue. Vous vous rappelez qu'il y a cette

Discussion par chapitre (suite)

divergence de vue: quelle est la durée de détention à l'EEP Bellevue? Est-ce que c'est trois ans en tout et pour tout? Est-ce que c'est trois ans après la préventive, etc.? Est-ce que trois ans, c'est pertinent comme critère? Il y a donc effectivement un certain flou par rapport aux critères de placement à l'EEP Bellevue.

Toutefois, vous l'avez vu aussi et malgré les événements, le taux d'occupation de l'EEP Bellevue était en fait plus élevé que jamais. C'est dire que cet établissement répond à un besoin évident et notamment à un besoin du canton de Genève, car un certain nombre de placements viennent du canton de Genève. En revanche, il est vrai que nous plaçons un certain nombre de personnes à l'extérieur tout simplement parce nous n'avons pas, par exemple, le régime haute sécurité ou alors lorsque nous voulons disperser un groupe. Il ne faut pas, si possible, garder dans la même prison les personnes qui ont agi en groupe.

Un autre élément qui a fait en sorte que les détentions hors canton, mais toutes catégories, sont assez élevées est lié à la préventive, dans le sens que nous n'avons qu'une prison préventive et que dès le moment où l'on arrête – telle qu'a été notre activité l'année dernière – des bandes entières, on doit évidemment faire attention à la collusion et disperser un peu les prévenus à travers la Suisse. Ce n'est effectivement pas une solution économique, mais, si elle est efficace pour la justice, nous croyons que c'est une bonne chose.

Toutefois, vous devez savoir que nous sommes en train de réfléchir sur le mélange de régimes que nous avons, par exemple, à la prison préventive de La Chaux-de-Fonds. Il y a sept ou huit régimes qui se côtoient, qui sont censés ne pas se côtoyer justement, et sans aucun doute, ce n'est pas une organisation optimale. Mais là aussi, nous attendrons la venue du nouveau chef de service afin de désenchevêtrer ce travail, quoique celui-ci avait déjà été commencé.

Nous sommes extrêmement sensible à ces détentions hors canton, parce qu'elles coûtent, évidemment, et la priorité sera donnée au fait de voir si vraiment les placements hors canton sont faits à bon escient. En même temps, derrière chaque détenu, il y a un être humain et nous cherchons à placer la personne là où l'offre, au niveau de la détention, est la plus adéquate. Par exemple, s'il faut une formation pour quelqu'un, il est important qu'on puisse le placer dans une institution qui offre des formations et ceci nous semble un critère important à prendre en compte. Il n'y a pas: «Il n'y a qu'à dire qu'on les garde tous chez nous», parce que c'est contraire à la mission qu'a l'EEP Bellevue, mais elle mérite d'être revue.

Des porte-parole de deux groupes ont fait part de leurs soucis au sujet des offices des poursuites et des faillites. Nous aimerions vous dire que nous partageons vos soucis, mais nous allons vous dire comment les choses se passent. Nous croyons qu'il faut que le Grand Conseil soit conscient que nous sommes réellement au point de la rupture au niveau des effectifs.

Comptes et gestion 1998

Nous avons en effet, aujourd'hui, en 1998, le même effectif qu'en 1989 alors que les affaires ont triplé et alors même que l'informatique – vous l'avez dit, Monsieur Jean-Jacques Delémont – est certainement la panacée jusqu'à un certain point, mais certainement pas jusqu'à ce point-là.

Il ne faut pas faire l'amalgame de dysfonctionnements ponctuels de certains offices avec un dysfonctionnement généralisé. Nous pouvons dire aujourd'hui que, grosso modo, au niveau des offices des poursuites, nous sommes à jour, mais au niveau des offices des faillites, nous sommes à jour, sauf à Neuchâtel. Le retard auquel vous avez fait allusion à La Chaux-de-Fonds est comblé à ce jour et les délais sont des délais normaux. Nous attirons l'attention du Grand Conseil sur le fait que les délais en cas de faillites sont souvent longs parce que les dossiers sont complexes. Lorsqu'on ouvre une procédure de faillite, on passe en principe avec une camionnette, on ramasse des classeurs entiers qu'il faut ensuite déblayer et il faut prendre des mesures d'urgence pour préserver les intérêts des créanciers. C'est un très grand travail qui est fait à ce niveau-là. A La Chaux-de-Fonds, nous sommes à niveau, mais il est vrai que les faibles moyens dont nous disposons, ce point de rupture dont nous avons parlé, font en sorte que les offices basculent dans le dysfonctionnement dès le moment où survient la moindre absence de longue durée. C'est ce qui est arrivé à l'office des faillites de Neuchâtel où un malheureux concours de circonstances a fait que le substitut du préposé est en congé maladie de longue durée et que trois personnes ont eu l'excellente idée d'avoir des enfants. Nous en sommes absolument ravie pour elles, mais vous savez très bien que congé maternité rime avec absence d'au moins quatre mois et que, par la suite, ces dames ont eu la bonne idée – peut-être pour elles – de donner leur démission. Pendant tout ce temps-là, ces postes sont vacants et on ne peut évidemment pas les remplacer. Ce qui fait que l'on a vraiment eu une situation, à un moment donné, où, dans le reste du canton, sept personnes étaient responsables des 50% des faillites du canton et, à Neuchâtel, il restait une personne pour les autres 50%. Il est bien clair que nous avons pris les mesures d'urgence encore qu'elles soient difficiles à prendre.

Nous aimerions vous dire qu'il y a une année, pour 1998, nous avons réintroduit un poste que nous avons mis au chaud avec un délai de carence en 1997 – mais nous devons aussi vous rappeler les discussions âpres autour de ce poste – et nous l'avons affecté à une fonction de secrétaire itinérant, secrétaire itinérant justement pour boucher les trous partout. Nous devons dire aujourd'hui que l'expérience a eu des effets limités et n'a pas suffi.

A cette sous-dotation que nous avons connue, notamment au début de l'année, s'ajoute le fait que le domaine est complexe. On ne peut pas s'improviser spécialiste des faillites. C'est un domaine qui demande une formation relativement poussée et si nous sommes en train, aujourd'hui – vous l'avez peut-être vu par la mise au concours de divers postes – de réétoffer le service, cela veut aussi dire que ces personnes – une personne a commencé

Discussion par chapitre (suite)

le 17 mai, une ou deux autres vont commencer au mois de juin 1999 –, au fur et à mesure, vont devoir être formées, ce qui fait que lorsque vous demandez dans quel délai cela va fonctionner, nous pensons qu'à partir de l'automne prochain, l'équipe va être à nouveau opérationnelle et qu'à partir de ce moment-là, nous allons rattraper les retards. Il est bien clair qu'en attendant, on ne se croise pas les doigts et, surtout, que l'on prend les mesures urgentes afin de préserver les intérêts des créanciers.

La question que nous nous sommes posée est la suivante : est-ce que nous pourrions donner plus de dossiers en mandat ? Il y a des choses que l'on peut donner en mandat, mais il faut aussi savoir que ces dossiers prennent souvent beaucoup de temps et il est important que quelqu'un connaisse l'ensemble du dossier et ce qui le précède pour pouvoir le mener à bien entièrement, sinon, il y a vraiment un savoir-faire qui se perd. De plus, la transmission de données est tellement longue et compliquée qu'elle nous ramène finalement peu de bénéfices, mais il est vrai que, par exemple lors d'une grande faillite à La Chaux-de-Fonds, un mandat a été effectivement donné, parce que cela dépassait la possibilité de l'office lui-même.

Nous aimerions également vous dire que la prochaine tempête est programmée, à savoir que ce sera celle de l'office de Boudry où le préposé travaille à 50 %, parce qu'il est atteint dans sa santé, et prendra sa retraite au printemps 2000 et où le substitut est en congé maladie pour une longue durée depuis début mai ou mi-avril 1999. Dans ce cadre-là, nous allons évidemment devoir prendre des mesures immédiates pour ne pas nous trouver dans cette même situation d'urgence que nous connaissons à Neuchâtel, mais là, par un cumul de difficultés, et non pour de bons motifs, comme nous vous l'avons dit, de maternité.

Cependant, nous devons aussi vous dire – et nous l'avons dit hier lors de l'interpellation de M. Jacques-André Choffet et consorts – que, dans ce cadre-là, nous réfléchissons évidemment à un regroupement pour savoir si, par ce biais-là, nous pouvons aplatir la hiérarchie, mais dégager des postes par exemple pour des gérances légales et autres. Il faut savoir qu'à ce niveau-là, nous avons donné un mandat – cela fera plaisir à M. Pierre Hainard – à l'extérieur, parce que avec les moyens restreints à l'interne du service, nous n'allons pas encore pouvoir faire nous-mêmes un audit pour savoir quels sont les regroupements et quels en sont les effets. Cet audit va être adjugé à la fin du mois à une société qui va nous aider à réfléchir à ce sujet.

En conclusion, nous aimerions vous dire que nous sommes conscient des problèmes, que nous prenons les mesures d'urgence qui s'imposent, que nous remplissons au mieux de nos possibilités, évidemment, notre mandat légal qui est celui de préserver les intérêts des créanciers et des débiteurs, vous avez raison, mais nous devons aussi vous dire que nous devons reprendre le dossier des effectifs, étant entendu que chaque geste, vous le savez, chaque prestation des offices des poursuites et des faillites génère

Comptes et gestion 1998

des émoluments, et les postes en fait sont autoporteurs pour le moins. C'est la raison pour laquelle nous devons reprendre cette réflexion avec la commission de gestion et des finances, elle nous a déjà prêté son oreille attentive à ce sujet, et avec le Conseil d'Etat évidemment.

Nous revenons très brièvement au chapitre des établissements de détention pour répondre à M. Pierre Hainard que la sous-commission du DJSS a fait le choix entre donner l'information ou ne pas la donner. Ce n'est pas un problème constitutionnel. La loi d'organisation du Grand Conseil, à son article 24, alinéa 4, dit: « La commission décide de l'information publique qu'elle entend donner aux travaux. » C'est la décision qu'elle a prise, qui rencontre d'ailleurs le soutien du groupe libéral-PPN et nous l'en remercions, qui fait foi à ce niveau.

Vous vous êtes émus, les uns et les autres, sur les approximations de gestion pour dire: « Oui, mais alors, c'est quoi finalement, il n'y avait pas de dysfonctionnement grave, ce ne sont que des erreurs administratives. » Nous citons simplement le rapport du service de l'inspection des finances, parce qu'au moment où nous avons eu connaissance qu'un des collaborateurs a justement dénoncé une gestion qu'il pensait qu'elle était peut-être même pénale, nous avons immédiatement demandé au service de l'inspection des finances de faire un audit, parce que c'est lui qui a les moyens pour le faire et c'est le résultat de cet audit qui nous a montré qu'il n'y avait pas gestion déloyale, mais qu'il y avait, sans aucun doute, méconnaissance des règles de gestion pour certains points en ce qui concerne notamment la gestion des frais annexes au niveau des repas, etc. Il ne s'agit donc pas du tout de quelque chose de pénal, mais il s'agit surtout d'une méconnaissance. Dès lors, vous pouvez bien sûr dire: « Mais est-ce que d'autres services auraient cette même méconnaissance? » C'est une question sans aucun doute justifiée. Nous avons rappelé aux chefs de services au sein de notre département de faire bien attention en lisant leurs directives. Nous pouvons aussi vous dire que le nouveau chef de service recevra une formation lui mentionnant quels sont les frais qu'il peut facturer, combien coûte un repas ici pris dans l'exercice de sa fonction, mais en aucun cas – et nous aimerions vraiment le dire ici haut et fort –, pour les points relevés, il ne s'agit de quelque chose de déloyal. La commission de gestion et des finances a donc vu ces rapports et nous croyons qu'il ne faut pas grossir quelque chose qui n'en vaut pas la peine.

Nous n'aimerions pas revenir longuement sur toute l'histoire, parce que nous estimons que nous nous sommes longuement exprimée à ce sujet. Aujourd'hui, il est vrai que les mesures de reconstruction et de restructuration ont été prises. Nous avons engagé quelqu'un qui est réellement reconnu comme expert. Le Conseil d'Etat nous a chargée d'aller chercher l'expert avec un grand E à travers la Suisse. Nous l'avons trouvé à Genève et il était tellement stimulé aussi par le défi de nous donner, à nous, canton de Neuchâtel, un savoir-faire dans le domaine pénitentiaire qu'il a accepté de venir de Genève à Neuchâtel, de vendre sa maison, de prendre femme et enfants, et de s'installer ici au salaire neuchâtelois.

Discussion par chapitre (suite)

Par ailleurs, en ce qui concerne la formation, vous l'avez dit aussi tout à l'heure, nous avons instauré une collaboration avec un formateur de la prison de Champ-Dollon afin qu'une formation intensive soit donnée sur le terrain, c'est-à-dire avec les surveillants de l'EEP Bellevue. Nous vous rappelons que c'est une équipe jeune dans laquelle les plus anciens n'ont que deux ans d'expérience. Un surveillant chef, qui était en charge de la formation de la prison de Champ-Dollon, vient maintenant régulièrement, plusieurs jours par semaine, pour accompagner cette équipe. Nous avons bon espoir que, par ce biais-là, nous puissions instaurer une culture du pénitencier et pouvoir vraiment reconstruire les choses en bonne et due forme.

Au sujet des frais de médecine et de pharmacie, toujours concernant le service des établissements de détention, vous nous demandez s'il y a des personnes qui ne sont pas couvertes par la LAMal. Oui, il y a des personnes qui ne sont pas couvertes par la LAMal, parce que lorsque des clandestins commettent des délits et des crimes, on ne peut pas déposer leurs papiers et nous sommes effectivement en charge de ces frais-là. Ceux-ci peuvent coûter très cher selon comment ces personnes sont atteintes dans leur santé. Mais en même temps, il faut dire que les frais moyens engagés par journée de détention, s'agissant des frais médicaux et pharmaceutiques nets, une fois que l'on a récupéré la participation des caisses-maladie, étaient de 3 fr. 76 en 1998 et là, nous reconnaissons bien la griffe de notre responsable financier qui fait partie de la restructuration qui a été engagée au début de l'année.

Une partie des frais vient du fait que des visites médicales d'entrée sont bien sûr faites dans les établissements et ces visites-là ne sont pas forcément remboursées par les caisses-maladie. Le coût d'une telle visite, par exemple, s'est monté à 2 fr. 05 en 1998 par détenu. Toutefois, nous avons mis en place un groupe qui étudie de manière très serrée ce poste-là pour voir si, oui ou non, par une meilleure organisation, nous arriverions à récupérer finalement davantage de frais pharmaceutiques.

Vous avez posé une question, Monsieur Roland Debély, au sujet de l'accroissement de la violence des jeunes et de l'augmentation du vandalisme. Nous croyons qu'il ne faut pas mettre cette question au niveau des prisons, mais plutôt au niveau de la police. La police a sans doute un rôle à jouer dans le cadre de la prévention et dans le cadre de la répression des actes de vandalisme commis par des jeunes – il en va bien sûr de l'augmentation générale du problème de la violence –, mais nous aimerions dire très clairement ici que ce genre de problème ne se résout pas en bout de chaîne par la police. Ce genre de problème est un problème de société qui doit être abordé en réseau avec les services de l'enseignement, avec les services éducatifs qui appartiennent au service des mineurs et des tutelles et des institutions pour enfants et les autorités tutélaires. De toute évidence, nous devons travailler ensemble pour donner une réponse adéquate à cette recrudescence, il est vrai, de la violence que nous observons en ce moment.

Comptes et gestion 1998

A ce sujet, le Conseil d'Etat a mandaté, en été de l'année dernière, un groupe interdépartemental pour y réfléchir, que ce groupe a rendu son rapport d'abord aux chefs du DIPAC et du DJSS, puisque nous menons ce dossier ensemble, il y a un grand poids évidemment au niveau du DIPAC qui agit en amont, la police et la justice plutôt en aval, et ce rapport a été présenté au Conseil d'Etat il y a quatre jours. Il a fixé les axes prioritaires qu'il veut développer pour une réponse adéquate à ce problème. Par ailleurs, il y aura un programme important qui va être mis en place dès la rentrée dans une action qui s'appelle « Unis contre la violence ». Elle a été lancée au niveau suisse, au niveau national. Le canton de Neuchâtel participe évidemment à cette action qui est accompagnée de nounours – que vous avez peut-être vus sur des affiches – et, pour ceux qui le désirent, nous en ramènerons volontiers un ici, car il est absolument craquant, mais lorsque le nounours est « reblétsé » partout avec des sparadraps, cela montre bien qu'il y a une violence que nous devons combattre. Cette action va être menée concrètement dans les institutions et dans les écoles avec l'apport de la police cantonale, mais nous rappelons aussi, à ce niveau, que nous n'avons qu'une ou deux personnes qui ont la tâche de faire de la prévention et, évidemment, avec un tel effectif, on ne peut pas aller très loin.

En dernier lieu, nous observons avec satisfaction que les polices des villes sont en train de développer et de renforcer le concept d'une police de proximité. Tel est réellement leur rôle et nous nous en réjouissons. Nous pensons qu'une telle démarche peut bien sûr aussi avoir des répercussions positives.

Vous nous posez la question de la médecine scolaire, Monsieur Hansueli Weber. Nous allons être très brève à ce sujet, parce que le Conseil d'Etat a adopté un rapport à ce sujet la semaine dernière. Il va nous être présenté au mois de juin prochain afin d'éviter effectivement un vide juridique tel que vous l'avez dit. Dans ce rapport, nous vous racontons comment les choses sont arrivées, où nous nous trouvons, de quoi nous avons besoin de votre part pour nous donner le temps de la réflexion et c'est à ce moment-là aussi que nous réfléchirons sur la composition du groupe de travail auquel vous avez fait allusion.

Monsieur Hugues Scheurer, le Conseil d'Etat ne traîne pas les pieds par rapport à la transplantation d'organes. Le Conseil d'Etat ne souhaite pas simplement faire une campagne déclamatoire, mais souhaite inscrire – et nous croyons que vous l'avez dit – son action malgré tout dans un cadre national et vous savez qu'au niveau national, ce dossier-là est en train justement d'avancer à grands pas. La législation neuchâteloise nous permet de respecter le testament biologique d'une personne, donc nous pouvons, si la personne a dit avant sa mort qu'elle est d'accord qu'on prélève des organes, prélever des organes, on peut respecter cela, mais nous attendons maintenant une législation au niveau national avec une sensibilisation au niveau national. Il ne nous semble pas très opportun, ici, de faire une campagne de sensibilisation. On pourrait évidemment le faire par des brochures, mais nous avons l'impression que ce n'est pas cela que vous souhaitez. Vous

Discussion par chapitre (suite)

souhaitez quelque chose de plus important et c'est la raison pour laquelle nous avons pris du retard, encore que le retard soit véritablement mince, 1997, on est encore dans les délais légaux, nous semble-t-il, mais ce n'est pas oublier, loin s'en faut, ce problème.

Comment se fait-il qu'un ressortissant bien connu de la police cantonale neuchâteloise se fasse interpellé dans le canton d'Argovie? Premièrement, nous aimerions vous dire que la personne interpellée n'est pas un Neuchâtelois, ce qui fait qu'il faut faire attention lors de l'interprétation d'articles de journaux. Tous les skinheads ne sont heureusement pas des Neuchâtelois, nous en avons cinq, six ou sept et on les connaît. Celui-là, ce n'est pas le nôtre, donc nous n'avons pas à nous en occuper.

Ceci étant dit, nous n'aimerions en aucun cas minimiser le problème. Les polices, entre les cantons, travaillent main dans la main – nous vous l'avons déjà dit – et nous vous assurons que le Conseil d'Etat a pris les mesures d'urgence qui s'imposent au cas où il y aurait des manifestations. Nous avons utilisé à deux reprises le fameux arrêté qui nous donnait la compétence, le cas échéant, d'interdire une manifestation. C'était une bonne chose, parce que c'était tellement dissuasif que les gens sont allés ailleurs, mais en même temps, nous avons envoyé par fax l'arrêté à nos collègues des cantons de Fribourg et de Vaud qui ont pris les mêmes arrêtés, ce qui fait que nous pouvons vous dire que la personne qui a été interpellée – vous l'avez vu, pensons-nous récemment dans les journaux, parce qu'elle a fait carrément le commerce de CD de contenu pour le moins trouble – a, selon nos dernières informations, quitté le canton de Neuchâtel, mais cela ne veut pas dire que le problème est réglé parce qu'il est ailleurs. Nous resterons extrêmement attentif à cela parce que nous ne voulons pas que des agissements d'extrémistes de gauche ou de droite se développent dans notre canton.

Est-ce que nous sommes victimes au niveau du service des automobiles et de la navigation du bug de l'an 2000 avant terme? Non, nous sommes victimes d'une réorganisation de La Poste qui a perturbé effectivement la répartition du produit des taxes sur les automobiles pour quelques communes. Notre programme informatique qui s'appelle « Trafic » gère la répartition selon le code du numéro postal. Cela donnait satisfaction jusqu'à une réorganisation de La Poste et, actuellement, quelques communes, dont la commune de La Sagne, ne profitent pas des taxes, par exemple de notre collègue, parce que le numéro postal est le même que celui de La Chaux-de-Fonds et, évidemment, cela pose problème. Nous sommes alors intervenu au niveau du pool d'utilisateurs de ce programme « Trafic », c'est donc Soleure notamment, pour leur demander s'ils connaissent les mêmes problèmes. On va régler cela sur le plan informatique, mais ce n'était pas considéré comme une priorité et, en attendant, avec les quelques communes concernées, heureusement, ce ne sont pas toutes, on va prendre des mesures de corrections manuelles et ponctuelles. Ainsi, tout va rentrer dans l'ordre.

Nous croyons avoir répondu à toutes vos questions.

Comptes et gestion 1998

M. *Hugues Scheurer*: – Nous sommes désolé de revenir sur la question, mais nous ne pouvons pas accepter votre argumentation, car elle est contradictoire. Vous affirmez aujourd’hui qu’il n’y a pas lieu d’agir, car la Confédération va légiférer sur ce point, notamment en mettant le principe du consentement présumé. Or, dans votre lettre du 24 avril 1998, vous avez écrit ceci, Madame la conseillère d’Etat: « Cette pénurie fait également partie de mes préoccupations et tous les moyens à mettre en œuvre préconisés par la motion pour améliorer la situation me semblent judicieux, car c’est bien par l’information et la sensibilisation du public que l’on doit agir si l’on veut accroître le nombre de donneurs potentiels. » Un peu plus bas, vous ajoutiez: « Même ancré au plan fédéral, le principe du consentement présumé, qui prévaut déjà dans notre loi de santé, s’il facilite le prélèvement ne suffirait pas à lui seul à susciter des dons d’organes. »

Nous vous demandons donc de tenir les engagements que vous aviez pris lors de la séance du Grand Conseil du 25 juin 1997 et dans votre lettre du 24 avril 1998. Nous vous en remercions sincèrement.

M. *Alain Bringolf*: – Dans les réponses qu’a données la cheffe du DJSS au niveau du service des poursuites et faillites, il y a une conjonction de malchance, dirions-nous, qui semble être arrivée dans ce service, mais est-ce que c’est vraiment que de la malchance ou est-ce que l’on doit aussi s’interroger de savoir pourquoi il y a cette conjonction de personnes qui quittent ce service, est-ce qu’il n’y a pas un problème d’ambiance ou de pressions qui sont faites là comme dans d’autres services du reste? On a souvent parlé, et le Conseil d’Etat lui-même ne s’en cache pas, des pressions qui sont très fortes soumises sur un certain nombre de services qui sont, eux-mêmes, soumis à une augmentation du nombre de dossiers, ce qui, croyons-nous, est le cas dans ce service-là.

Le constat des faits est une chose et les raisons qui provoquent ces faits en sont peut-être une autre. Là, nous ne savons pas si l’on peut avoir une observation.

M. *Pierre Hainard*: – C’est avec beaucoup d’attention et beaucoup d’intérêt que nous avons écouté la cheffe du DJSS, mais nous ne croyons pas avoir entendu de réponse à nos deux questions que nous nous permettons de répéter. La première, c’est de savoir s’il y a eu un dysfonctionnement du Conseil d’Etat ou un très bon fonctionnement de la démocratie, accessoirement si l’ancien chef des prisons serait toujours à son poste maintenant si la sous-commission n’avait pas enquêté. La deuxième question est de savoir la position concernant un salaire qui est touché pendant une année avec un personnage dont les prestations sont à la page 19 du rapport, sauf erreur. Concernant notre troisième question sur l’embargo, s’il existe un article 24 de la loi d’organisation du Grand Conseil qui parle de l’information publique, il existe un article 5 a qui parle du droit de consulter pour les députés.

Discussion par chapitre (suite)

M^{me} *Monika Dusong*, conseillère d'Etat, cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité: – Nous prenons acte, Monsieur Hugues Scheurer de votre remarque et nous la transmettrons à nos services.

Concernant la malchance, il est vrai que lorsqu'il y a trois femmes qui se retrouvent enceintes en même temps, on peut considérer cela comme de la malchance, mais nous considérons cela, et parce que nous sommes pour l'assurance-maternité, comme une chance et comme quelque chose d'extrêmement positif. Lorsqu'un secrétaire itinérant trouve une place en tant qu'administrateur dans une commune du Vallon d'ailleurs, nous en sommes ravie pour lui, parce que nous estimons que c'est une promotion et que c'est un poste auquel nous aurions également volontiers postulé si nous avions été à sa place. En même temps, vous nous faites part de l'ambiance de travail ou de la pression que subit le personnel, et nous croyons que nous l'avons déjà dit dans notre réponse: oui, nous sommes au point de rupture, vous avez raison, la charge est énorme et nous devons reprendre ce dossier. Nous croyons que nous ne minimisons absolument pas la pression qui s'exerce sur les collaborateurs.

Nous aimerions revenir à la question de M. Pierre Hainard. Nous pensons que celle-ci est vaine et c'est la raison pour laquelle nous n'y avons pas répondu. Nous ne pouvons pas vous dire: «Qu'est-ce qui se serait passé si...» Il faudrait dérouler l'ensemble du fil, qu'est-ce qui se serait passé s'il n'y avait pas eu des rumeurs? Nous rappelons qu'il y avait un climat tel que la personne n'était plus crédible dans l'exercice de ses fonctions et qu'à ce moment-là, lorsqu'elle n'a plus ressenti la confiance autour d'elle, elle a pris la décision de démissionner. Elle est en congé maladie et nous avons un statut sur le personnel qui nous oblige de payer les gens aussi longtemps qu'ils sont en congé maladie. Nous avons négocié le départ avec elle, donc la durée maximale de maladie si vous voulez, et nous espérons pour la personne concernée qu'elle durera moins longtemps que ce qui était prévu.

Les prestations de l'ancien chef de service, au niveau de la conduite des prisons, au niveau du fonctionnement des prisons, au niveau des réformes qui ont été mises en place, n'ont pas été contestées. Les réformes, on les continue, et nous vous rappelons qu'il y a justement une mise en place d'une formation du personnel, qu'il y a eu la mise en place de l'exécution progressive des peines, qu'il y a eu la mise en place du projet pilote de la Maison d'éducation au travail (MET) qui a été accepté par l'Office fédéral de la justice, ce qui a été un grand travail; la MET aujourd'hui fonctionne. Dans ce dossier, on ne peut pas raisonner en noir et en blanc. C'est la raison pour laquelle il nous semble qu'il faut vraiment clore ce chapitre. Les choses se sont déroulées telles qu'elles se sont déroulées. Sans aucun doute, la sous-commission de gestion a été d'un secours, parce qu'elle était à nos côtés pour réfléchir à la question de savoir comment nous allons faire pour sortir de cette situation qui s'est dégradée au fur et à mesure. Nous pensons qu'il est vain aujourd'hui – mais nous n'aimerions pas vous manquer de respect, Monsieur le député – de se demander ce qui se serait passé si. Avec des

Comptes et gestion 1998

« si » et des « mais », vous refaites le monde. Nous pensons que la commission a joué son rôle et qu'elle a aussi joué son rôle pleinement – comme l'a dit M. Christian Blandenier – en travaillant dans un climat de confidentialité et d'indépendance, ce qui est important pour son fonctionnement. En effet, comment voulez-vous que nous, au niveau de l'exécutif, on ait cette relation de confiance avec notre sous-commission si nous ne pouvons pas être sûr que ce qui appartient à la sphère privée de nos collaborateurs est véritablement protégé? Tel est le cas dans ce dossier-là et, ainsi, nous pouvons collaborer en partenariat. C'est la raison pour laquelle nous vous proposons aujourd'hui de clore ce dossier.

COMMUNICATIONS DE LA PRÉSIDENTE

Nous aimerions vous dire deux choses. M. Jacques-André Maire est venu nous apporter un journal qui s'appelle *Le Journal du Haut*. Ce n'est pas un journal politique. Il regroupe l'actualité des communes de La Chaux-de-Fonds, La Chaux-du-Milieu, Les Brenets, Le Cerneux-Péquignot, La Brévine, Brot-Plamboz et Les Ponts-de-Martel. Vous trouverez à l'entrée de cette salle quelques exemplaires. Vous pouvez donc vous servir et vous abonner si cela vous intéresse.

Nous aimerions encore rappeler que nous devons avoir demain une liste de chaque groupe politique pour le Forum Espace Mittelland qui aura lieu le 26 août prochain. Vous êtes donc priés d'y penser aujourd'hui pour que, demain, nous puissions disposer de ces noms.

COMPTES ET GESTION 1998 (suite)

Discussion par chapitre (suite)

Département des finances et des affaires sociales

M^{me} *Odile Duvoisin*: – Notre question ne se réfère à aucune rubrique en particulier, mais plutôt à un dossier dépendant de ce département: il s'agit des structures d'accueil pour la petite enfance.

Suite au rapport « Pour une politique d'accueil de la petite enfance dans le canton de Neuchâtel » du Conseil de la famille et de l'égalité, le Conseil d'Etat a créé, en 1995, un groupe de travail qui avait pour mission d'étudier les besoins, ainsi que les diverses mesures à prendre dans ce domaine et de faire des propositions. Nous sommes en 1999 et, à notre connaissance, le Grand Conseil n'a été saisi ni d'un rapport d'information ni d'un rapport écrit sur la politique des structures d'accueil dans notre canton. En quatre ans, la demande dans les crèches n'a cessé d'augmenter. De plus, dans l'attente d'une décision cantonale sur les structures d'accueil, plusieurs projets

Discussion par chapitre (suite)

communaux ou régionaux n'ont simplement pas vu le jour ou ne se sont pas développés selon les besoins réels de la population ou, pour couvrir leurs frais de fonctionnement, ont dû augmenter leurs prix. Cette situation n'est pas très réjouissante pour les familles neuchâtelaises contraintes de recourir à un tel service, et nous le regrettons.

Nous demandons donc au Conseil d'Etat de nous renseigner sur les raisons qui l'ont poussé à différer la diffusion de ce rapport. Quand sera-t-il discuté au Grand Conseil et quelles sont, en grandes lignes, les conclusions du groupe de travail?

M. *Yves Morel*: – Rubrique 3100, service des contributions. Nous avons une question à poser au sujet du poste 33, amortissements, compte 330300, remises et non-valeurs fiscales où l'on voit, au budget 1998, 7 millions de francs et, aux comptes 1998, 8,9 millions de francs environ, soit 27 % d'augmentation. Dans les commentaires des comptes, en page 136, il est mentionné de se reporter au rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil. Il est alors certain que nous avons mal lu tant le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil que la synthèse du rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil, car nous n'avons pas trouvé les éléments nécessaires et suffisants pour comprendre cette augmentation de près de 2 millions de francs ni pour savoir si les 7,8 millions de francs qui figurent au budget 1999 seront suffisants ou s'ils subiront également une hausse de un quart en fin d'année. Notre question est donc simple: pouvez-vous, s'il vous plaît, expliquer le pourquoi d'un tel dépassement dans les comptes 1998 par rapport au budget?

M. *Jean-Jacques Delémont*: – Nous intervenons également sous cette rubrique. L'introduction de la taxation par ordinateur ne s'est pas déroulée de la meilleure des façons, loin s'en faut! Les retards accumulés ont entraîné des dysfonctionnements graves, ont pénalisé et pénalisent encore plus particulièrement les collectivités locales, c'est-à-dire toutes les communes, les Eglises reconnues et les contribuables.

A titre d'exemple, la commune de La Chaux-de-Fonds comptait encore 20 % de contribuables non taxés au bouclage des comptes 1998, ce qui ne manque pas d'avoir plusieurs effets pervers qui touchent à la fois la gestion financière de la commune et aussi le contribuable à mesure que celui-ci devra soit régler un solde, soit il aura payé des acomptes trop élevés.

Pour ce qui est de la perception des contributions ecclésiastiques, le rapport de la commission de gestion et des finances a fait mention des conséquences que le retard entraînait pour les Eglises reconnues. Il n'est donc pas utile d'y revenir.

Enfin, le service des contributions, apparemment totalement débordé, n'a plus pu véritablement jouer son rôle de service public. Durant plusieurs jours, voire une semaine, en mars notamment, le service n'a pu être atteint téléphoniquement. De plus, de nombreuses erreurs ont été constatées

Comptes et gestion 1998

provenant souvent d'une apparente imperméabilité entre des bureaux du même service. A l'évidence, la bonne volonté du personnel ne saurait être mise en cause. Il s'agit plutôt, semble-t-il, d'une surcharge qui n'a pas été évaluée correctement. Dès lors, le Conseil d'Etat peut-il nous dire à quelle échéance il prévoit le retour à la normale? Peut-il également prendre des engagements quant à la disponibilité du service à l'égard des contribuables qui se trouvent souvent désemparés face à des questions fiscales souvent trapues pour les simples profanes?

M. *Jean-Sylvain Dubois*: – M. Jean-Jacques Delémont a dit exactement ce que nous voulions déclarer. Nous demandons, au nom des communes neuchâteloises, qu'en est-il des contributions. Toutes les communes ont effectivement bouclé leurs comptes 1998 sans connaître exactement les taxations des personnes physiques et morales.

M. *Damien Cottier*: – Nous voulions également poser la même question, mais nous ne sommes pas du même groupe. Nous ne reprendrons pas la question, mais la compléterons simplement. Nous nous étonnons, vu les dysfonctionnements qui sont quand même assez lourds de ce service et l'implication que cela a sur les comptes de l'Etat, que la sous-commission de gestion du Département des finances et des affaires sociales (DFAS) ne se soit pas penchée en détail sur ce service-là. Cela nous aurait paru nécessaire et intéressant que la sous-commission le fasse et nous nous permettons de le suggérer, pour son prochain rapport.

Nous avons une question à poser à la rubrique précédente et nous nous permettons de le faire maintenant.

Rubrique 3050, service financier, poste 42, revenus des biens, compte 426300, intérêts sur capital de dotation de la Banque cantonale neuchâteloise. Il s'agit d'une question de gestion. Lors de la session de septembre 1998, le Grand Conseil a adopté la nouvelle loi sur la Banque cantonale neuchâteloise (BCN). A cette occasion, il instaurait un nouveau contrôle de la banque, à savoir qu'il soumettait cette banque à la surveillance de la commission fédérale des banques. Cela, c'est pour la nouveauté. En outre, on constate que la loi, comme l'ancienne loi d'ailleurs, prévoit un certain nombre d'incompatibilités entre différentes fonctions afin d'éviter des dysfonctionnements ou que des intérêts contradictoires entrent en jeu. Or, il s'avère qu'une personne est à la fois membre du Conseil d'administration de la Banque cantonale neuchâteloise et membre de la commission fédérale des banques. S'il n'y a pas d'incompatibilité légale, en tout cas nous n'en avons pas trouvé, entre ces fonctions, il nous apparaît qu'elles sont assez peu opportunes et que, pour des questions d'organisation, il serait plus intéressant que ce genre de cas ne se produise pas. A notre connaissance, cette personne n'a pas quitté une de ses fonctions, nous ne savons pas si elle a l'intention de le faire. Dès lors, nous souhaiterions que le Conseil d'Etat nous informe sur cette question et qu'il nous donne sa position.

Discussion par chapitre (suite)

M^{me} *Francine John*: – Rubrique 3250, service du personnel. Nous aimerions savoir si les nombreuses personnes placées dans l'administration cantonale dans le cadre de la loi sur l'assurance-chômage et les mesures de crise sont comptabilisées dans les effectifs du personnel. Si non, pourrait-on nous indiquer le nombre de postes occupés par ces personnes par départements ?

M. *Christian Piguet*: – Nous nous référons à la page 14 du rapport du Conseil d'Etat (p. 68 du *BGC*) où l'on voit l'évolution du nombre de postes occupés et de postes complets. En lisant bien, on voit que, pour les postes complets, on a une augmentation d'environ 41 postes et, en période de chômage, cette augmentation est à saluer. On aimerait aussi estimer le nombre de postes occupés, soit le nombre de personnes qui sont employées par l'Etat, que ce soit à temps complet ou à temps partiel, mais on ne peut pas tellement le faire avec les informations que l'on a puisque l'Hôpital psychiatrique de Perreux ne donne pas, en fait, le nombre de postes occupés sans que l'on sache très bien pourquoi. Nous constatons, en principe, qu'il y a au moins 105 postes occupés de plus, donc à temps complet ou à temps partiel, mais nous aimerions bien avoir le chiffre exact. Nous pouvons donc constater qu'il y a une légère augmentation des postes occupés et des postes partiels, soit une tendance que nous qualifions de positive vers le partage du travail en cette période de chômage.

Néanmoins, ce que nous ne savons pas – et c'est la question que nous voulons poser au Conseil d'Etat –, c'est l'augmentation de ces postes partiels en 1998 par rapport à 1997 et en distinguant en fait les postes partiels de plus de 50 %, entre 50 % et 80 %, entre 80 % et 100 % et également en distinguant, dans ces postes partiels, ceux qui sont occupés par des femmes et ceux qui sont occupés par des hommes, afin que l'on puisse se rendre compte de l'évolution vers le partage du travail.

M^{me} *Marianne Guillaume-Gentil-Henry*: – Rubrique 3550, service de l'action sociale. Nous aimerions revenir sur l'application de la loi sur l'action sociale votée dans cet hémicycle le 25 juin 1996. Nous avons appris que le Conseil général de Chézard-Saint-Martin a refusé d'adhérer au service social intercommunal de la région Val-de-Ruz pour des raisons financières. Cette commune a décidé de confier des mandats ponctuels à une assistante sociale engagée actuellement à 50 % afin qu'elle intervienne sur mandats du Conseil communal. Cette décision nous interpelle. Cette façon de faire n'est pas conforme à l'article 14 de la loi qui mentionne, nous citons: « Les communes disposent d'un service social doté du personnel qualifié nécessaire. » La solution choisie par la commune de Chézard-Saint-Martin est ambiguë, car c'est la commune qui décide si tel citoyen ou citoyenne a droit à des prestations sociales. Nous pouvons donc craindre que les usagers n'aient pas un libre accès aux services sociaux de la commune. Cet accès ne sera possible qu'à travers un filtre de l'administrateur ou du Conseil communal. Cette manière de faire est ambiguë et dangereuse.

Comptes et gestion 1998

M. *Jean-Marie Haefliger*: – Rubrique 3551, office d'aide aux demandeurs d'asile. Historiquement, en tout cas depuis la réforme, notre canton est une terre d'accueil. Nous tenons à le rester tout en développant encore notre volonté d'intégration des étrangers. C'est ainsi qu'en pages 96 et suivantes du rapport de l'exercice 1998 du DFAS, nous apprenons avec intérêt tout le travail fourni par l'office d'aide aux demandeurs d'asile. Chacun sait que les cantons reçoivent des subsides de la Confédération concernant cette tâche. Nous le saluons. D'aucuns cependant se demandent dans quelle mesure la Confédération couvre également les frais liés aux requérants d'asile, par exemple les coûts scolaires, les coûts de logement, les coûts d'entretien, voire l'argent de poche. Le Conseil d'Etat peut-il nous renseigner à ce sujet ?

M^{me} *Florence Perrin-Marti*: – Nos questions concernent l'accueil des réfugiés dans le canton de Neuchâtel. Au niveau fédéral, le contingent de réfugiés sera de 20.000 personnes pour le regroupement familial. Pour le canton de Neuchâtel, le contingent sera de 2500 personnes. Suite à la déclaration entendue dans l'émission Forum diffusée sur les ondes de la radio romande voici quelques jours, le conseiller d'Etat Francis Matthey a déclaré: «L'accueil des réfugiés est de la compétence des cantons.»

Suite à ces affirmations, voici nos questions. Dans le canton, favorisera-t-on le regroupement familial ? Par extension, favorisera-t-on l'accueil dans les familles indigènes et tiendra-t-on compte de la mise à disposition de logements privés ?

En fonction des réponses apportées à ces premières interrogations, peut-on nous dire s'il y aura passage obligé dans ce que l'on nomme – nous le mettons entre guillemets – «centre de tri» à leur arrivée en Suisse ? Saurons-nous et pourrions-nous apporter l'aide aux différentes nationalités dans les logements en tenant compte toujours du regroupement familial et, par extension, dans les immeubles, les quartiers et dans les différentes communes ?

Concernant les enfants en âge de scolarité, le corps enseignant des classes d'accueil est-il préparé ou est-il prévu un ou des appuis au fur et à mesure des arrivées ?

M. *Jean-Marie Haefliger*: – Rubrique 3650, service des mineurs et des tutelles. Le rapport du DFAS aux pages 121 et suivantes s'attache à décrire quelques-uns des problèmes rencontrés par les offices des mineurs. On y apprend certes des développements importants dans ces offices, mais, malheureusement, certaines des questions soulevées nous interpellent à un moment où, entre guillemets, la criminalité des adolescents n'est pas en régression.

Ainsi, relevons l'amenuisement de l'aide préventive, la difficulté de répondre de manière pertinente à des phénomènes nouveaux tels que certaines formes d'expression de violence chez des mineurs encore en âge de

Discussion par chapitre (suite)

scolarité, la difficulté d'organiser et de réaliser des placements et, surtout, la surcharge des services concernés apparemment en partie non responsables des problèmes que nous venons de citer. Quelles mesures le Conseil d'Etat a-t-il envisagées pour réduire l'importance des problèmes soulevés? Peut-il nous renseigner?

La présidente: – La parole n'étant plus demandée, nous la donnons au chef du DFAS, M. Jean Guinand.

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Nous répondons aux différentes questions qui nous ont été posées dans l'ordre où elles l'ont été.

A M^{me} Odile Duvoisin, en ce qui concerne le rapport du groupe de travail «Pour une politique d'accueil de la petite enfance dans le canton de Neuchâtel», nous lui répondons que le Conseil d'Etat a été saisi de ce rapport, qui nous a été transmis puisqu'il relève du DFAS. Le Conseil d'Etat a examiné ce rapport avec intérêt, a estimé que le problème qui est soulevé dans ce rapport est réel et qu'il y a lieu de rechercher des solutions. Cependant, le Conseil d'Etat a estimé que dans la mesure où le rapport propose une loi-cadre cantonale qui imposerait un certain nombre de tâches aux communes et qui, de surcroît, prévoirait un subventionnement de la part du canton, qu'il ne pouvait pas, dans l'immédiat, suivre à ces propositions au moment où nous discutons de la répartition des tâches, de la péréquation et du désenchevêtrement. En outre, au moment où nous avons les plus grandes difficultés à, le cas échéant, supprimer un certain nombre de dépenses – c'est déjà très difficile de supprimer des dépenses qui sont existantes –, il est peut-être sage, au moment où nous devons trouver des solutions, de ne pas introduire de nouvelles dépenses avant d'avoir terminé les travaux que nous menons en ce qui concerne la planification financière.

C'est la raison pour laquelle, le Conseil d'Etat a estimé qu'en l'état actuel des réflexions globales que nous menons et dont nous avons parlé tout à l'heure, nous ne pouvions pas présenter un rapport au Grand Conseil avec des propositions allant exactement dans le sens de ce groupe de travail. Nous avons réuni ce groupe de travail récemment pour l'informer de cette situation. Nous ne vous cacherons pas que ce groupe de travail s'est montré déçu par notre prise de position. Nous pouvons comprendre cette déception. Nous avons toutefois espéré que le groupe de travail se réunisse encore pour essayer de voir si, dans ces circonstances-là, il n'y a peut-être pas d'autres réflexions à mener pour assurer, le cas échéant, le financement des propositions qui sont faites. Nous ne savons pas si le groupe de travail le fera, mais nous lui avons aussi dit que nous ne considérons pas que nous mettions ce dossier dans un tiroir, mais simplement qu'en l'état de la situation, nous ne pouvions pas présenter au Grand Conseil un rapport à l'appui d'une loi-cadre pour ce qui concerne ce secteur-là.

Comptes et gestion 1998

Il est vrai que c'est parfois un peu désolant, parce que dans certains dialogues, on entend les communes nous dire constamment que l'Etat reporte des charges sur les communes et puis au moment où les communes pourraient prendre quelques initiatives – et dans ce secteur-là, nous pensons que les communes sont compétentes pour prendre ce type d'initiative –, elles répondent: «Ah non, on attend la loi-cadre du canton.» Voilà la réponse que nous pouvons donner en l'état actuel du dossier.

M. Yves Morel a posé une question relative à la hausse du compte « remises et non-valeurs fiscales » de la rubrique 3100, service des contributions. Nous ne vous cachons pas que c'est vraiment quelque chose qui nous préoccupe de constater que, malheureusement, nous devons chaque année passer, en amortissements en quelque sorte, des non-valeurs fiscales et un certain nombre de remises fiscales. Il est toujours difficile d'en apprécier exactement le chiffre, puisqu'il y a toujours une année de décalage.

Nous pouvons vous donner les chiffres précis: les chiffres que vous avez dans les comptes 1998 se rapportent à l'exercice 1997. Les remises se sont élevées, en 1997, à 558.000 francs contre 757.000 francs l'année auparavant. Il y a des variations, le montant des remises fiscales se situe entre 500.000 et 700.000 francs. Le montant des non-valeurs fiscales est évidemment le plus important; il a augmenté dans les comptes 1998 de 7,5 à 8,3 millions de francs. Cela est préoccupant, mais c'est le résultat du fait que nous mettons en compte non pas l'argent que nous encaissons des taxations fiscales, mais nous mettons en compte les taxations effectives, c'est-à-dire les factures que nous envoyons. Mais, à un certain moment, il y a des factures dont nous savons qu'elles ne seront jamais payées. Le contentieux poursuit les débiteurs, mais, malheureusement parfois, reçoit des actes de défaut de biens et, par conséquent, au bout d'un moment, il faut procéder à l'amortissement de ces montants. Nous vous donnons un exemple: pour les comptes 1998, un gros dossier, à lui seul, a entraîné un acte de défaut de biens de 1,7 million de francs. C'est un contribuable qui devait cette somme-là, mais dont il apparaît qu'il ne pourra pas la payer. Nous avons des actes de défaut de biens à concurrence de ce montant.

La situation économique évidemment joue un rôle important puisqu'un certain nombre de personnes, qui se trouvent être mises au chômage, voire qui n'ont pratiquement plus de revenus ou le minimum vital, ne peuvent pas payer les arriérés d'impôt et nous recevons des actes de défaut de biens que nous devons amortir. Puis, il y a également, malheureusement de temps en temps, des débiteurs qui sont en fuite ou qui sont partis et que nous ne pouvons plus poursuivre. Au bout d'un moment, il faut bien amortir ces non-valeurs. Cette situation nous préoccupe évidemment.

MM. Jean-Jacques Delémont, Jean-Sylvain Dubois et Damien Cottier nous ont posé des questions relatives au service des contributions. Il est vrai que le service des contributions a subi de grandes difficultés et que la mise en place du nouveau système de taxation, liée au déménagement de ce service

Discussion par chapitre (suite)

et à la suppression des commissions de taxation, a posé un certain nombre de problèmes. Nous sommes parfaitement conscient que des solutions devront encore être trouvées pour que ce service retrouve la mission exacte qui est la sienne – comme l’a dit M. Jean-Jacques Delémont – et qu’un certain nombre de mesures seront prises et devront être prises. Nous avons en particulier demandé au chef du service des contributions de nous faire une analyse complète de la situation pour savoir quelles étaient les raisons d’un certain nombre de retards. Les raisons sont dues, il est vrai, à la mise en place du nouveau système. Elles sont dues aussi à l’insuffisance des effectifs – nous verrons s’il faut renforcer ses effectifs –, mais il y a tout de même, compte tenu du nouveau système, un certain nombre de réflexions d’ordre structurel qui devront être faites et nous avons demandé au chef du service des contributions de nous faire des propositions. Nous avons l’intention – cela rassurera peut-être M. Pierre Hainard ou M. Roland Debély – de solliciter un consultant extérieur pour essayer de nous aider à trouver des solutions d’ordre structurel afin d’améliorer la situation.

Nous devons vous dire, pour que les choses soient claires, que, si nous prenons la taxation de 1998, qui a subi, nous le savons, avec des conséquences pour l’impôt ecclésiastique et pour les communes, un certain nombre d’avatars, aujourd’hui nous pouvons dire qu’en date du 12 mai 1999, il restait, sur un peu plus de 100.000 taxations, 4800 cas qui étaient encore en suspens et qui seront liquidés d’ici le mois de juin prochain. Sur ces 4800 cas, il y a 3000 contribuables indépendants, 500 contribuables externes, 300 contribuables qui sont arrivés entre deux et puis environ 1000 autres contribuables. Nous pouvons donc dire qu’en ce qui concerne la taxation 1998, les choses sont maintenant régularisées.

En ce qui concerne la taxation 1999, nous prendrons toutes les mesures afin de faire en sorte qu’à la fin de l’année, nous ne nous retrouvions pas dans la même situation que l’année passée. Nous ne pouvons peut-être pas garantir que l’on arrivera à la norme habituelle, mais nous allons essayer de nous en rapprocher le plus près possible. Il est clair que la situation vécue au début de cette année ne doit pas se reproduire et nous ferons en sorte qu’elle ne se reproduise pas. Nous savons qu’un certain nombre de communes se sont plaintes de la manière dont nous avons estimé un certain nombre de rentrées fiscales au début de l’année. Nous aimerions rappeler ici – nous savons qu’il y a eu une critique au sujet de certains contribuables pour lesquels on a dû faire une simple estimation – que cette estimation était double: il y avait l’estimation pour ceux où l’on pouvait simplement prendre la déclaration ou l’impôt payé l’année précédente, et il y avait ceux – mais cela concernait à peu près environ 1600 contribuables – qui étaient des contribuables qui étaient justement arrivés dans le canton et pour lesquels nous n’avions pas d’élément à prendre en considération et c’est seulement pour ceux-là qu’on a pris un forfait de l’ordre de 2500 francs par contribuable, parce qu’il fallait bien que nous ayons un chiffre. Nous aimerions relativiser le chiffre qui a été indiqué à l’époque.

Comptes et gestion 1998

Sur la question du service des contributions, les mesures seront prises pour que les choses s'améliorent et nous remercions M. Damien Cottier de sa remarque, car nous avions bel et bien l'intention de demander à la sous-commission qui relève de notre département que le prochain service auquel elle s'attacherait plus particulièrement soit celui précisément des contributions.

Vous avez posé également une question, Monsieur Damien Cottier, au sujet du Conseil d'administration de la BCN. Nous vous répondons qu'il n'y a pas légalement d'incompatibilité entre le mandat de membre du Conseil d'administration de la BCN et de membre de la Commission fédérale des banques. On peut discuter s'il est opportun ou pas d'avoir ce double mandat. Il est vrai que cela peut poser un certain nombre de problèmes, mais cela peut aussi permettre à la banque de profiter des compétences au sein du Conseil d'administration que celui qui siège à la commission fédérale des banques peut apporter. Mais il est bien évident – et nous croyons que la personne concernée, de ce point de vue-là, ne pose pas de problème – que s'il devait intervenir un dossier entre la BCN et la Commission fédérale des banques, la personne qui a le double mandat devrait bien évidemment se récuser.

M^{me} Francine John et M. Christian Piguet ont posé des questions au sujet du personnel. Nous ne pourrions malheureusement pas leur donner toutes les précisions qu'ils souhaitaient obtenir.

Nous dirons à M^{me} Francine John que les personnes en premier emploi ou en mesures de crise placées dans les différents services ne se trouvent pas dans l'effectif du personnel. En ce qui concerne la répartition exacte dans chaque département, nous pourrions le faire, mais nous ne pouvons pas vous donner une réponse immédiatement.

De même, si nous comprenons la question de M. Christian Piguet à laquelle il souhaiterait une réponse, à savoir quel est le pourcentage et l'évolution des postes à temps partiel, nous aimerions lui signaler que nous pouvons faire cette étude, nous la ferons faire et nous vous donnerons la réponse lors de la session prochaine, mais cela implique, il faut que vous le sachiez, que nous devons recharger les données de 1997 avec celles de 1998 au niveau du service du traitement de l'information pour pouvoir faire la comparaison que vous souhaitez, mais nous pourrions vous la donner, de même que nous pourrions vous donner – mais nous pensons que ce n'est peut-être pas le lieu de donner ces chiffres ici, en plénum – l'effectif exact du personnel de l'Hôpital psychiatrique de Perreux que notre collègue nous a transmis tout à l'heure. Nous vous donnerons donc les précisions chiffrées que vous souhaitez lors de la prochaine session du Grand Conseil.

Madame Marianne Guillaume-Gentil-Henry, vous avez posé une question au sujet de l'application de la loi sur l'action sociale et de la situation de la commune de Chézard-Saint-Martin. Nous vous répondrons ceci: la loi sur l'action sociale laisse une certaine liberté aux communes en ce qui concerne le service d'action sociale qui doit être mis en place dans les communes.

Discussion par chapitre (suite)

Certaines communes se sont regroupées, d'autres ont créé un service intercommunal, et il est vrai que la commune de Chézard-Saint-Martin n'a pas voulu participer au service intercommunal du Val-de-Ruz. Nous avons interpellé la commune de Chézard-Saint-Martin en lui demandant quelle mesure elle entendait prendre. La commune de Chézard-Saint-Martin nous a informé qu'elle avait engagé une assistante sociale. Nous avons rencontré le Conseil communal de la commune de Chézard-Saint-Martin et nous avons demandé à voir le contrat qui a été conclu avec cette personne et nous sommes en train de l'examiner pour voir s'il est conforme à l'article 14. Il nous paraît qu'il ne l'est pas encore entièrement et nous ferons en sorte que les mesures de la loi soient appliquées et qu'il n'y ait pas une différence de traitement entre les différentes communes. Encore une fois, il y a une certaine liberté, mais les règles de l'article 14 de la loi devront être respectées.

M. Jean-Marie Haefliger a posé une question au sujet des requérants d'asile. Si nous avons bien compris sa question, il désire savoir de quels moyens ils disposent lorsque nous les recevons. Nous croyons qu'il est bon de donner ces chiffres, parce qu'il y a parfois des chiffres fantaisistes qui circulent. Nous aimerions dire que, dans un premier centre d'accueil, les personnes qui y séjournent reçoivent, à titre d'argent de poche, 25 francs par semaine si elles ont plus de 17 ans; 10 francs si elles ont entre 12 et 16 ans et 5 francs si elles ont moins de 12 ans. La nourriture, les vêtements et les autres prestations sont fournis directement par le centre. Les soins médicaux sont assurés par un médecin et leurs coûts sont pris en charge par la caisse-maladie, car vous savez qu'il y a une obligation d'assurance-maladie.

Les requérants d'asile qui sont ensuite placés dans des appartements – c'est la deuxième catégorie – reçoivent, pour leur entretien qui doit couvrir la nourriture, les boissons, les soins corporels, l'argent de poche, les vêtements, les frais de déplacement, les frais d'entretien des vêtements, de l'appartement, les taxes de téléphone, etc.: pour une personne majeure 480 francs; pour un enfant dès la naissance jusqu'à 1 an révolu 320 francs; pour un enfant de 1 an jusqu'à 11 ans révolus 200 francs et pour un adolescent de 12 à 17 ans révolus 300 francs. Donc, un couple de requérants d'asile recevra par mois 960 francs, un couple avec deux enfants 1400 francs et un couple avec trois enfants 1800 francs; le loyer étant par ailleurs payé directement par les autorités d'aide sociale, de même que l'électricité et les primes d'assurance-maladie. Ce sont les chiffres exacts que nous pouvons vous donner, car il n'est peut-être pas mauvais que nous les donnions une fois de manière tout à fait claire.

M^{me} Florence Perrin-Marti a également posé des questions relatives aux requérants d'asile. Nous lui demanderons de renouveler ses questions, car la politique d'accueil des réfugiés est de la responsabilité du DEP et la prise en charge scolaire des enfants est de la responsabilité du DIPAC. Le DFAS a la responsabilité de l'hébergement et donc de s'occuper de l'aide aux demandeurs d'asile qui sont dans le canton de Neuchâtel. Nous dirons qu'il

Comptes et gestion 1998

est évident que si des requérants d'asile peuvent être intégrés dans leur famille dans le canton de Neuchâtel, ils ne passent pas par le centre d'accueil ou alors dans un appartement. Il est clair qu'à ce moment-là, nous allons pouvoir les mettre dans leur famille.

Pour le surplus, nous aimerions rectifier votre affirmation disant que le contingent, pour le canton de Neuchâtel sera de 2500 personnes. Nous vous rappelons que le canton de Neuchâtel doit recevoir 2,5% des requérants d'asile qui sont accueillis et acceptés en Suisse. Cela ne fait donc pas autant. Actuellement, il est prévu que le canton de Neuchâtel accueille entre 70 et 80 requérants d'asile venant du Kosovo.

Nous vous laisserons poser vos questions à nos collègues compétents pour les autres questions que vous souhaitez poser.

Monsieur Jean-Marie Haefliger, vous avez posé une question au sujet des problèmes de violence. Ceux-ci nous préoccupent. Vous savez que ces problèmes préoccupent plusieurs départements, le DJSS, le DIPAC et le DFAS, en particulier dans le secteur des affaires sociales. Nous pouvons vous dire, Monsieur Jean-Marie Haefliger, que le Conseil d'Etat a reçu un rapport d'une commission interdépartementale qui a planché sur l'ensemble de ces questions et que ce rapport nous a soumis environ dix-huit propositions que le Conseil d'Etat a récemment examinées. Nous avons demandé de voir comment nous pourrions donner une suite plus précise à ces dix-huit propositions. Donc, le Conseil d'Etat est conscient du problème, a pris en charge cette question et espère pouvoir apporter une solution satisfaisante.

Nous croyons avoir ainsi répondu à toutes les questions qui ont été posées concernant le DFAS.

Département de la gestion du territoire

M. *Jean Walder*: – Rubrique 4011, office des transports. Nous étions intervenu sur l'insécurité dans les transports publics en général, surtout dans les trains en particulier. Cette intervention avait permis de mettre à jour une certaine inquiétude de certains voyageurs spécifiques, comme les femmes seules qui voyagent le soir par exemple.

Le conducteur, enfermé dans sa cabine, ne peut pas avoir un effet rassurant sur les passagers. Nous demandons au Conseil d'Etat s'il a songé, suite à notre première intervention, à trouver des moyens pour augmenter la sécurité sur certains tronçons et à certaines tranches-horaire. Des synergies avec les offices régionaux de placement (ORP) pourraient être trouvées, par exemple, pour assurer une présence dans des tranches-horaire précises.

M. *Laurent Debrot*: – Nous revenons à la rubrique 4010, secrétariat général, afin de poser une question relative à la commission de la protection de l'environnement qui n'a pas été renommée. Est-ce que nous pourrions avoir des informations à ce sujet?

Discussion par chapitre (suite)

M. *Pierre Bonhôte* : – Rubrique 4050, service des ponts et chaussées. Depuis quelque temps, règne à nouveau dans le tunnel sous la Vue-des-Alpes une humidité qu'on nous dira propre peut-être à éviter des incendies, mais qui, néanmoins, suscite notre inquiétude concernant la conception de l'ouvrage, une fois de plus, et si nous disons « une fois de plus », c'est parce que nous avons fêté hier, même si l'anniversaire est resté discret, le quatrième anniversaire de l'interpellation Jean-Jacques Miserez dont ce Grand Conseil se souvient certainement assez bien, le titre de cette interpellation était « Infiltrations dans le tunnel sous la Vue-des-Alpes : imprévoyance et légèreté conduiront-elles à des conséquences incalculables ? ».

Que le Conseil d'Etat se rassure, nous l'interpellerons avec des termes légèrement moins véhéments que ceux de l'époque. Néanmoins, il se trouve que les problèmes n'ont visiblement pas été résolus et que la prophétie qu'avait émise le député Jean-Jacques Miserez avant de quitter cet hémicycle en disant que : « La question est provisoirement résolue, mais vous verrez que dès la prochaine période de précipitations, cela recommencera à couler » s'est avérée exacte. Il est vrai que depuis le début de l'année, nous avons eu des précipitations qui ont été de quelque 50% supérieures à la normale et que ces infiltrations ont recommencé.

Nous reprenons les propos du chef du département dans sa réponse au député Jean-Jacques Miserez à l'époque. Il nous disait, notamment : « Dès lors, nous croyons vraiment que nous pouvons regretter cet incident, que la situation sera maîtrisée dès l'été quand nous pourrons fermer les tunnels, mais en aucun cas, il ne s'agit d'un scandale, en aucun cas, il ne s'agit d'en faire une affaire trop importante. »

Nous espérons que l'affaire n'est effectivement pas trop importante, même s'il y a récédive. Il n'en reste pas moins que nous pouvons reprendre à notre compte une partie des questions que le député Jean-Jacques Miserez avait posées à l'époque et qui sont les suivantes.

Quelles sont, selon le Conseil d'Etat, les causes des infiltrations dans le tunnel sous la Vue-des-Alpes ? On nous avait parlé à l'époque d'un colmatage des drainages par des précipitations calcaires qui obstruaient ces conduites. Qu'en est-il, quelles sont les causes actuelles, si elles sont identifiées ? S'agit-il de problèmes de colmatage ? Quels sont les travaux qui devront être entrepris pour faire cesser ces infiltrations d'eau ? Cette affaire causera-t-elle une fermeture prolongée des tunnels durant l'été ? Des recherches sérieuses sont-elles en cours ? Surtout, des solutions sont-elles envisagées pour remédier non seulement à la situation présente, mais pour empêcher tout dommage ultérieur à l'ouvrage ? Toutes ces questions méritent à nouveau une réponse aujourd'hui et nous remercions le Conseil d'Etat de nous les donner.

M. *Raoul Jeanneret* : – Rubrique 4051, ponts et chaussées, entretien et correction des routes. Le retard de la reprise des travaux de la J 10 entre

Comptes et gestion 1998

Rochefort et Brot-Dessous a provoqué quelque émoi, c'est peu dire, au Val-de-Travers, un émoi renforcé surtout à la suite d'un accident mortel.

Le chef du département peut-il nous donner les raisons de ces attermoiments? Nous attendons des détails quant aux dates de soumission, d'adjudication et d'exécution prévues. Y a-t-il volonté, de la part du Conseil d'Etat, de ralentir les investissements pour des raisons financières? Auquel cas, nous estimons que ce n'est pas toujours au Val-de-Travers à passer le premier aux sacrifices.

Nous relèverons, avec la sous-commission, la perte de 2 millions de francs sur la part des droits sur l'essence en raison du retard pris dans le début des travaux sur la J 10 et nous n'aimerions pas une nouvelle perte pour cette année.

Petite question subsidiaire: peut-on estimer aujourd'hui l'ampleur des dégâts touchant les routes suite à l'hiver rigoureux que nous avons subi? Il semble que les conditions naturelles ne soient pas toujours responsables des détériorations. Ne doit-on pas aussi incriminer des revêtements de mauvaise qualité? Nous pensons ici par exemple à la traversée du Val-de-Travers, à la situation aux Verrières et d'un tronçon particulièrement mauvais qui mène de Buttes à Sainte-Croix dans la région de Longeaigne, et probablement aussi dans d'autres régions du canton.

M. Laurent Debrot: – Dans le cadre du décret du 28 mars 1995 sur la dixième étape de correction et d'aménagement des routes cantonales, on avait voté un crédit de 500.000 francs pour l'étude de la traversée du Locle et un crédit de 300.000 francs pour l'étude de l'évitement de La Chaux-de-Fonds.

Le crédit pour l'évitement de La Chaux-de-Fonds est actuellement épuisé, puisqu'il est de passé 460.000 francs, et en regardant le rapport du département, nous remarquons qu'il est fait mention d'études d'impact sur l'environnement, mais que des études d'opportunité ou des études d'alternatives à ces projets-là n'ont pas été réalisées.

En ce qui concerne la traversée du Locle, le rapport de gestion du Département de la gestion du territoire (DGT) dit que le flux de transit frontalier accompagné d'un trafic origine destinations provoquent une saturation du réseau pendant les heures de pointe et qu'il est nécessaire de faire un tunnel pour ces frontaliers. Nous relevons que l'étude ne mentionne pas d'études alternatives, puisqu'on nous parle de galeries, etc., il s'agit donc bel et bien de projets 100 % routiers. Nous relevons un fait, c'est que les frontaliers qui arrivent au Locle ou qui traversent Le Locle pour se rendre à La Chaux-de-Fonds doivent à la fois changer de train au Locle et, en plus, le premier train depuis la France arrive, sauf erreur, à 10 heures du matin. Il est donc absolument inutilisable pour les frontaliers.

Nous voyons qu'il existe des solutions alternatives concernant ces traversées et nous attendrions du Conseil d'Etat qu'il prolonge les études dans cette direction-là également.

Discussion par chapitre (suite)

M. *Jean-Sylvain Dubois*: – Nous voulons parler bien sûr de La Côte. Tout d’abord, nous croyons que tout le monde serait intéressé de connaître la situation de la traversée de Corcelles. En effet, même le souverain s’est prononcé pour cette traversée et, comme sœur Anne, nous ne voyons rien venir ! Nous serions vraiment intéressé de connaître maintenant la date du premier coup de pioche de la traversée de Corcelles, car la situation d’aujourd’hui est vraiment inconfortable.

Nous voudrions, pendant que nous avons la parole, remercier le Conseil d’Etat de la poursuite de l’étude de la traversée de Peseux.

M. *Martial Debély*: – En lisant la presse, nous apprenons que le chef de l’office des routes cantonales, concernant les travaux qui seront faits au carrefour de La Brena, indique qu’un système de bonus/malus sera appliqué, ce qui fait que si des entreprises terminent leurs travaux plus rapidement, nous citons: « On allonge un supplément », et si elles dépassent les délais, c’est l’inverse.

Le Conseil d’Etat peut-il nous indiquer s’il s’agit d’une première ou si ce système a déjà été pratiqué sur d’autres chantiers ? Peut-il nous indiquer l’ordre de grandeur du bonus éventuel et si ce bonus est déjà compris dans le montant des crédits accordés ?

M^{me} *Jacqueline Tschanz*: – Nous allons appuyer les propos du député Jean-Sylvain Dubois puisque vous lui avez donné la parole avant nous, mais c’est en tapant sur le clou qu’il finit par s’enfoncer ! Nous aimerions apporter ici la préoccupation des habitants de Corcelles quant à la traversée de leur village. Nous aimerions savoir où en sont les négociations avec le comité d’opposition et si le Conseil d’Etat tiendra compte des intérêts privés de certains opposants. Traversée couverte, tunnel ou pas tunnel ? La nuit est longue. Le Conseil d’Etat peut-il éclairer notre lanterne et nous annoncer pour bientôt le début des travaux ? Utopie, utopie, mais enfin, on peut rêver !

M. *Marcel Garin*: – Nous vous prions d’être un peu patients, nous serons un peu long ! C’est peut-être la première et la dernière fois concernant ce projet.

Voilà la raison pour laquelle nous avons pris cette décision de nous pencher avec attention sur tous les documents qui nous ont été remis. Comme nous avons un peu de temps à disposition, nous avons pu les étudier à fond, nous disons bien « à fond ».

Le titre de notre intervention sera l’entretien des ouvrages d’art. Comme le suggère le rapport « 1998 en bref », en page 16, que nous avons tous reçu, c’est en parcourant le rapport du DGT pour l’exercice 1998 que, nous citons: « Le lecteur découvrira d’autres activités telles que l’entretien des ouvrages d’art. » Nous y apprenons en page 34, sous la rubrique « tunnel de la Clusette, gros entretien » – nous citons à nouveau le rapport – que: « Le projet d’assainissement du tunnel inclut le renforcement des appuis latéraux

Comptes et gestion 1998

du faux-plafond, le traitement partiel de ce faux-plafond, afin d'améliorer sa durabilité, et le captage des venues d'eau...» – décidément, nous restons dans les tunnels – «... à travers la voûte du tunnel dans sa partie centrale.»

Louables intentions d'un exécutif cantonal qui se doit d'être proche de la technique. Quant au législatif, il se doit d'en vérifier l'application pratique en posant les bonnes questions sur, par exemple, les comptes de l'Etat pour 1998, d'où une recherche attentive de notre part dans les postes incriminés.

Les chiffres disponibles dans le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil, comptes détaillés du 17 février 1999, en page 87, nous tombons sur notre sujet: tunnel de la Clusette. Sous la rubrique 4051, ponts et chaussées, entretien et correction des routes, avec les comptes retenus: 313410, marchandises entretien routes, ouvrages – cela doit être notre sujet –; 314410, entretien des routes et ouvrages d'art – nous y sommes toujours –; 314440, renouvellement, renforcement routes et ouvrages – nous sommes en plein dans le sujet –; nous faisons notre total et en additionnant les chiffres des comptes par rapport au budget, nous économisons, si nous pouvons nous exprimer ainsi, 200.000 francs sur ces trois comptes. Est-il judicieux d'agir de la sorte dans l'intérêt de la sécurité du tunnel de la Clusette, par exemple? Certes, il faut être prudent en interprétant les chiffres. Comme l'avait souligné fort justement le chef du DFAS, dans sa séance du 16 novembre 1998 lors de la discussion générale concernant le budget de l'Etat pour l'exercice 1999 – nous lisons la page 1306 du *BGC* –: «Si l'on fait une division juste, on arrive à des chiffres qui sont corrects.» Le chef du département poursuivait: «... qu'il est regrettable de laisser simplement croire à la population un certain nombre de choses qui ne sont pas exactes, simplement parce que les renseignements ne sont pas complets.»

Les remarques concernant le compte de fonctionnement en page 139 sur ces mêmes points nous apprennent qu'il y a, nous citons: «Réduction d'entretien des chaussées; rubrique gérée globalement avec d'autres.» C'est la raison pour laquelle nous nous sommes approché de la chancellerie puisque les trois points retenus se rapportaient à un arrêté du Conseil d'Etat du 30 novembre 1998. Ils comportent huit comptes, et non trois comme ceux que nous avons choisis, regroupés dont le total correspond pratiquement au projet initial, puisqu'il y a une différence de 3363 fr. 80 sur un total de près de 6,7 millions de francs de demandes de crédits supplémentaires. Seulement voilà, si vous avez légalement considéré ces sommes, nous nous sommes aperçu en additionnant consciencieusement toutes les rubriques que l'entretien électromécanique des tunnels a reçu une part substantielle des autres postes: près de 300.000 francs, somme que vous avez d'ailleurs également proposée pour le budget 1999. De là, nos trois questions qui font suite à une interprétation de chiffres appuyée sur de bons rapports et synthèses dont nous vous donnons acte: première question, pouvez-vous nous assurer, Monsieur le chef du DGT, que les quelque 200.000 francs reportés l'an passé légalement sur d'autres comptes ne nuiront pas, par exemple, aux travaux indispensables du tunnel de la Clusette qui démarrent

Discussion par chapitre (suite)

lentement et même modestement, nous semble-t-il, ce printemps ? Deuxième question: l'assainissement durable de cet ouvrage d'art de près de 1 kilomètre de long, en zone calcaire friable et perméable à merci, a-t-il été sérieusement étudié lors des expertises ? Enfin, troisième et dernière question: le traitement partiel du faux-plafond construit il y a à peine vingt-cinq ans nous paraît insuffisant, ce d'autant plus que l'inhibiteur de corrosion que vous proposez n'empêche en aucune façon l'accumulation des eaux entre la voûte du faux-plafond et la roche en place, eaux qui se transforment en glace durant l'hiver en prenant davantage de volume; doit-on envisager de traiter le plafond dans sa globalité ?

Ces graves réflexions, soulevées par un législatif soucieux de soutenir son exécutif, seront, nous en sommes persuadé, prises en compte pour le bien en particulier de cet important axe de communication.

M. André Gerber: – Depuis l'ouverture de l'autoroute N5 entre Marin et Neuchâtel-Monruz, la route cantonale RC 5 a été refaite sur les territoires d'Hauterive et de Neuchâtel. L'année dernière, les travaux de réfection ont commencé sur le territoire de Saint-Blaise, arrêtés en fin d'année pour des raisons de saison (hiver). A ce jour, les travaux n'ont toujours pas repris. Quelles en sont les raisons ?

M. Jean-Jacques Delémont: – Rubrique 4100, service de la protection de l'environnement. Conformément à la loi fédérale, certaines communes se sont préoccupées d'introduire une taxe sur l'élimination des déchets avec plus ou moins de bonheur, en tout cas pour une d'entre elles, d'autres ont manifesté leur intention de l'introduire. Il nous paraît qu'il aurait été nettement préférable que le canton joue un rôle phare dans cette affaire en proposant la loi que le gouvernement promet depuis longtemps, plutôt que de laisser les communes se débrouiller en ordre dispersé.

La question revêtant une certaine urgence, pour ne pas dire une urgence certaine, le Conseil d'Etat peut-il nous donner le calendrier qu'il a retenu pour l'adoption de la loi qu'il entend soumettre au parlement ?

M. Pierre Bonhôte: – Nous continuons à nager en eaux troubles, mais cette fois-ci à l'air libre et plus dans les tunnels, puisque, vous le savez, la pollution programmée du lac entre Hauterive et Marin a suscité un certain émoi dans la population et également jusqu'à l'extérieur du canton ; une interpellation a d'ailleurs été déposée à ce sujet et nous avons également l'intention d'intervenir dans les comptes pour ajouter quelques questions supplémentaires, ce que nous faisons actuellement.

Ce problème de pollution lors de la rénovation de la station d'épuration de La Châtellenie de Thielle nous semble manifester d'assez graves dysfonctionnements du syndicat intercommunal concerné et appelle naturellement un certain nombre de questions concernant la responsabilité de l'Etat dans

Comptes et gestion 1998

cette affaire. Nous souhaitons notamment savoir quelles sont les procédures d'autorisation nécessaires pour procéder à ce genre de travaux. Il semble que le Laboratoire cantonal ait été informé de ces travaux, mais que le Conseil d'Etat, lui-même, n'ait pas été au courant. Nous souhaiterions savoir exactement ce qu'il en était et quelle a été la procédure suivie pour autoriser ces travaux.

Naturellement, le fait que le lac soit rendu impropre à la baignade jusqu'au mois de juillet a un impact touristique particulièrement néfaste. Le président du syndicat intercommunal a déclaré que ces travaux devaient être absolument entrepris à cette période-là sans quoi les subventions fédérales seraient perdues. Nous souhaiterions savoir si le Conseil d'Etat peut confirmer cette information et s'il est exact qu'un report des travaux aurait conduit à la perte de cette subvention fédérale.

Nous souhaiterions savoir s'il compte intervenir auprès du syndicat intercommunal pour que ces travaux se terminent dans les plus brefs délais ou que des solutions transitoires soient adoptées qui mettent fin à cette pollution ou s'il a déjà entrepris de telles démarches.

Enfin, nous pouvons lui suggérer, dans la loi en préparation sur le financement des investissements cantonaux en matière d'épuration des eaux, d'introduire par exemple un article qui dirait que les rejets volontaires d'eaux non épurées au lac sont lourdement taxés, ce qui ferait certainement réfléchir les syndicats intercommunaux avant qu'ils ne considèrent que, finalement, rejeter de l'eau sale au lac ne coûte rien, coûte en tout cas beaucoup moins cher que d'installer des pompes provisoires durant les travaux, et qu'ainsi, ils puissent avoir une pesée des intérêts financiers – puisqu'il semble que ce sont les seuls intérêts qui entrent en ligne de compte dans la gestion de ce syndicat intercommunal – qui fasse en sorte que le lac et l'intérêt public ne soient pas finalement passés par pertes et profits.

Il nous apparaît que cet incident est un plaidoyer pour le regroupement de communes. On constate effectivement la limite des possibilités de travail de Conseils communaux qui ne sont pas professionnels et, dans le cadre des regroupements de communes que le Conseil d'Etat entend soutenir, nous estimons notamment que si les communes d'Hauterive, de Saint-Blaise et de Marin formaient une seule entité avec un Conseil communal professionnel et une administration renforcée, ce genre de dysfonctionnement pourrait être évité.

M. Christian Piguet: – Rubrique 4150, service de l'énergie. Dans le rapport de gestion de GANSA S.A., de l'année passée, en première page, on peut voir que tous les membres du comité de direction du Conseil d'administration sont membres du même parti (libéral). Nous voulons bien que la coutume soit de former ce comité par les directeurs des services industriels des trois villes, mais le résultat est ici un peu navrant. En fait, de quoi va parler ce comité de direction ? De réduire le prix du gaz ou de privatiser GANSA S.A. ?

Discussion par chapitre (suite)

Le Conseil d'Etat peut-il nous donner son avis sur la composition de ce comité de direction et ne pense-t-il pas, au vu de la santé précaire de GANSA S.A., qu'un comité moins totalitairement libéral serait une meilleure solution ?

M. Adrien Laurent : – Le service de l'énergie s'est fait le champion de l'énergie solaire et de l'usage du bois comme combustible indigène et renouvelable. Malgré le coût élevé des installations de chauffages à bois, cet effort est reconnu et favorablement salué. Le Conseil d'Etat peut-il nous dire ce qu'il compte faire pour que ce service participe aussi à la promotion du gaz, énergie dont l'intérêt économique d'utilisation est actuellement problématique. Nous savons par expérience que cette promotion du gaz n'est pas aisée, qu'un projet de plan cantonal d'utilisation de l'énergie est prévu, mais qu'elle occupe aussi un conseiller d'Etat en sa qualité de président d'une importante société de distribution.

M. Pierre Hirschy, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire : – Nous avons à répondre à une vingtaine de questions et espérons pouvoir le faire dans un laps de temps raisonnable.

Monsieur Marcel Garin, nous constatons que plus nous distribuons de documents, plus les députés posent des questions ! Il faudra donc voir si nous devons changer notre manière de faire, mais c'est très volontiers que nous essaierons d'apporter les éclaircissements du Conseil d'Etat par rapport à vos préoccupations.

En prenant les questions dans l'ordre où elles ont été posées, Monsieur Jean Walder, l'insécurité dans les transports publics en général fait aussi partie de nos préoccupations. Nous en avons parlé avec les différentes compagnies et avec l'Office fédéral des transports et nous nous sommes rendu compte qu'il est extrêmement difficile d'arriver rapidement à des résultats concrets. L'idée d'employer des personnes au chômage pour assurer une présence dans les trains à certaines heures est également difficile à réaliser. Vous avez parlé des heures du soir, mais l'incident assez dramatique qui s'est déroulé dans un train venant du Val-de-Travers s'était passé un dimanche après-midi à 14 heures. Ce sont donc les trains de faible fréquentation qu'il faudrait pouvoir éventuellement renforcer d'un système de sécurité.

Pour le moment, la question reste ouverte avec les compagnies et les différents offices cantonaux et fédéraux. Nous nous rendons compte que les difficultés existent. Les constructeurs de chemins de fer se préoccupent de ce problème. Les nouvelles rames Nina, dont vous avez certainement entendu parler, ont en effet été conçues pour que les passagers puissent passer d'un bout à l'autre du train et même aller retrouver le chauffeur ou être près du pilote de la locomotive si nécessaire. Il est donc important de ne pas être confiné dans un wagon avec, éventuellement, des personnes peu désirables. Il s'agit là quand même d'une amélioration. Il est vrai que nous devons prendre d'autres mesures en temps utile, mais celles-ci prendront peut-être encore du temps.

Comptes et gestion 1998

Monsieur Laurent Debrot, en ce qui concerne la suppression de la commission de la protection de l'environnement, vous vous souvenez qu'il y a quelques années, soit quatre ans exactement, le Conseil d'Etat avait fait une réflexion afin de voir quelles étaient les commissions que nous devions maintenir et celles dont nous pouvions nous passer. La commission de la protection de l'environnement n'avait pas été reconduite, parce qu'elle ne remplissait plus le rôle qui était le sien à l'origine. Il existe maintenant la commission de la protection de la nature qui, elle, a repris l'ensemble des dossiers et ceci sur un plan encore plus général que la seule protection de l'environnement. C'est pour cette raison que les problèmes liés à l'environnement, s'ils nécessitent un débat de commission, sont traités au sein de la commission de la protection de la nature.

En ce qui concerne les écoulements d'eau dans le tunnel sous la Vue-des-Alpes, Monsieur Pierre Bonhôte, nous ne nageons pas en eaux troubles ni à l'intérieur ni à l'extérieur, mais nous essayons bien sûr de maîtriser la situation. Vous avez dit que les prophéties de M. Jean-Jacques Miserez se réalisent. Non, parce que M. Jean-Jacques Miserez parlait du colmatage, vous l'avez bien dit, ce n'est pas un problème de colmatage qui provoque ces écoulements d'eau. Nous croyons que la situation en Suisse est connue quant aux dernières précipitations et qui posent de réels problèmes à bien des régions. Chez nous, nous avons heureusement, à ce niveau-là, très peu de problèmes actuellement et nous pourrions remercier le Grand Conseil et les autorités de ce canton d'avoir pris, dans différentes régions, des mesures pour essayer d'éviter les problèmes liés à l'afflux hydraulique qu'il peut y avoir à certaines périodes.

Le problème du tunnel sous la Vue-des-Alpes est tout simple. Il s'agit d'un massif karstique qui, s'il y a de très fortes précipitations, se gorge d'eau comme une éponge. Vous vous souvenez qu'il y avait beaucoup de neige sur les crêtes du Jura – pour information, la petite route qui va de la Vue-des-Alpes au Gurnigel, ouverte à fin avril dernier, était bordée de murs de neige de 3 mètres, à l'envers du Mont-d'Amin pour ceux qui connaissent la région –, il y avait donc encore une réserve de neige énorme dans ce massif et, avec les précipitations de début mai, on a rempli totalement notre massif jurassien. Il faut savoir que le tube à l'intérieur du tunnel de la Vue-des-Alpes n'est pas absolument étanche, mais qu'il s'agit d'une semi-couverture. Le fond fait donc partie de la masse de roche, si bien que si l'on a isolé et étanchéifié la voûte, les infiltrations d'eau peuvent toujours se faire par le fond, et c'est ce qui était arrivé il y a quatre ans. Nous avons pu maîtriser la situation durant l'été grâce à trois drainages, mais nous nous rendons compte, maintenant, que nous avons à nouveau quelques infiltrations à d'autres endroits. Nous allons donc créer des drainages supplémentaire cet été, durant la fermeture.

Vous avez demandé s'il y aura des fermetures supplémentaires. Non, nous pourrions faire ces travaux durant la fermeture pour ainsi reprendre à nouveau ces eaux qui proviennent du massif rocheux. Il y a donc un

Discussion par chapitre (suite)

phénomène naturel qui a effectivement peut-être surpris au début mais qui, en fait, est tout à fait explicable. Les causes sont connues. La sécurité de l'ouvrage n'est absolument pas mise en cause et c'est déjà ce qui a été dit il y a quatre ans. Il n'y a donc pas de difficulté majeure, mais nous croyons qu'avec les problèmes d'inondations que nous connaissons, il faut admettre que ces légers écoulements dans le tunnel sous la Vue-des-Alpes ne portent pas à conséquence.

En ce qui concerne l'entretien des routes de notre canton, M. Raoul Jeanneret a posé passablement de questions. Le retard des travaux de la J 10 s'explique effectivement par la préparation du cahier de soumissions, car nous aurions voulu pouvoir interrompre le plus longtemps possible la circulation sur la route actuelle afin de permettre les travaux de minage du rocher. Or, pour cela, nous avons prévu de faire passer la circulation par le Pré-du-Cloître, donc par la petite route qui se trouve au sud de la route actuelle et par laquelle on arrive sur la route de Champ-du-Moulin. Pour cela, il fallait élargir un peu quelques passages et, surtout, poser un revêtement noir pour que les voitures puissent circuler en toute sécurité sur ce tronçon. Les milieux protecteurs de la nature s'y sont formellement opposés, ils ne voulaient pas que l'on touche à cette route du Pré-du-Cloître et c'est pour cette raison que nous avons dû reprendre notre cahier de soumissions et prévoir d'autres variantes de travaux. Actuellement, les soumissions sont rentrées. Nous allons les vérifier, adjuger les travaux dans le courant de cet été et, puisque vous nous demandez une date, ceux-ci doivent absolument débiter en juillet 1999. C'est ce que nous avons souhaité et ce que nous avons prévu.

D'autres questions ont été posées par M. Raoul Jeanneret. Nous lui dirons que la perte de 2 millions de francs n'est pas due au retard des travaux sur la J 10. Si vous avez pu comprendre le tableau qui a été présenté à la commission de gestion et des finances, la réduction de 2 millions de francs sur la part des droits sur l'essence est due à d'autres facteurs qui sont aussi la diminution de la consommation d'essence en Suisse, la répartition qui est faite entre les cantons et les travaux en cours dans le canton. Il y a donc plusieurs éléments. D'ailleurs, nous n'arrivons pas très bien à admettre comment on arrive à une diminution aussi importante et c'est pour cela que nous avons demandé un rendez-vous à l'Office fédéral des routes au début juin prochain afin d'obtenir des explications, car certains éléments nous paraissent bizarres par rapport aux montants qui sont alloués au canton de Neuchâtel.

Les dégâts touchant les routes et dus à l'hiver sont effectivement importants, mais nous devrions pouvoir maîtriser leurs coûts dans le cadre des crédits d'entretien. Nous avons fait une évaluation; nous n'avons pas encore connaissance de la somme nécessaire totale. Quant aux revêtements de mauvaise qualité, il faut se souvenir de ce que nous avons déjà dit. Nous avons, dans le canton, passablement de routes où le revêtement de surface

Comptes et gestion 1998

n'a jamais pu être fait et, par conséquent, il y a une dégradation plus rapide. Nous avons donc un certain retard dans la finition de certaines routes, dans ce que l'on appelle la mise en place de la couche d'usure. Les tronçons que vous avez mentionnés sont justement ceux qui posent encore quelques problèmes. Nous avons là des demandes à faire au Grand Conseil dans le cadre des crédits d'investissements pour pouvoir nous mettre à jour avec la pose de ces couches d'usure.

Monsieur Laurent Debrot, les 500.000 francs pour la traversée du Locle sont effectivement dépensés pour pouvoir arriver à présenter un avant-projet. Ce que nous souhaitons, c'est maintenant nous déterminer sur la longueur du tunnel, sur l'endroit où il devra passer et, à la suite de cela, nous serons obligé de demander un crédit complémentaire pour une étude géologique plus poussée afin d'arriver à chiffrer exactement le prix de cette réalisation. Nous aimerions simplement vous dire que le tunnel n'est pas fait pour les frontaliers. Si nous sommes d'accord de prévoir un tunnel pour traverser la ville du Locle, c'est en faveur des habitants du Locle, pour les piétons, pour la vie locale, pour la vie du centre. Si nous avons la possibilité de faire une route en dénivelé à l'intérieur du Locle, nous aurions certainement choisi cette solution, mais vous connaissez le sous-sol du Locle, c'est un sous-sol marécageux, un sous-sol de tourbe qui est extrêmement difficile à maîtriser et qui nous pose justement des problèmes pour faire des travaux en sous-œuvre. C'est pour cette raison que nous avons envisagé la création d'un tunnel, mais c'est vraiment pour les habitants du Locle, pour la vie locale, parce qu'il faut bien se dire que le trafic frontalier n'engendre pas les perturbations que l'on veut bien dire. Il y a tout un trafic de transit, et non seulement de frontaliers, qui existe au Locle et c'est pour cette raison que nous envisageons le tunnel, surtout qu'il y aura encore des travaux sur la route des Microtechniques et que le transit international tendra à se renforcer à l'avenir sans que cela soit simplement un trafic de frontaliers.

Quant au train, nous en avons déjà parlé ici, il n'est pas du tout favorable, mais nous croyons que vous avez pu déjà voir quelques études qui ont été faites, en particulier l'emplacement de la gare de Villers-le-Lac qui ne permet pas aux frontaliers de pouvoir se rendre facilement dans notre pays. Nous nous préoccupons de ce problème.

Madame Jacqueline Tschanz et Monsieur Jean-Sylvain Dubois, s'agissant de la traversée de Corcelles et si nous avons pu donner une date à M. Raoul Jeanneret, nous ne pouvons pas, dans ce cas, indiquer de délai. En effet, actuellement, nous traitons les oppositions sans alors faire du favoritisme par rapport à certains intérêts privés. Nous essayons de lever les oppositions par explications, par une motivation et une compréhension des éléments, sans que l'on doive renoncer à ce que nous avions prévu dans le projet. Celui-ci est déjà suffisamment coûteux et la Confédération nous a clairement averti que si nous voulions couvrir d'une manière plus importante la tranchée couverte, elle ne serait pas d'accord de nous subventionner. Nous n'allons donc pas augmenter la couverture de ce tronçon.

Discussion par chapitre (suite)

Nous avons déjà, du côté ouest, ajouté des éléments antibruit tout à fait importants et intéressants et c'est toujours ce que nous avons dit lors de la mise en consultation. Pourquoi ne pouvons-nous pas vous donner de date malgré tout l'intérêt que nous avons pour ce tronçon? C'est qu'au moment où nous aurons levé les oppositions avec tous les arguments nécessaires, il est possible que certains fassent recours et dès le moment où l'on entre dans une procédure de recours, cela devient du ressort du Tribunal administratif puis éventuellement du Tribunal fédéral. Vous voyez que l'on peut perdre un certain nombre de semaines ou de mois. C'est pour cette raison que nous ne vous donnerons pas de délai, mais nous pouvons vous dire que le dossier est suivi régulièrement, que chaque cas est traité l'un après l'autre et que l'on devrait arriver à lever ces oppositions assez rapidement, nous l'espérons. Mais la suite est peut-être plus compliquée qu'il n'y paraîtrait.

La poursuite de l'étude de la traversée de Peseux se fait également par différentes approches. Le jour où nous aurons trouvé la meilleure des solutions avec les éléments d'étude dont nous disposerons, nous viendrons devant le Conseil communal de Peseux pour avoir une discussion, cela, bien entendu, tel que nous le faisons toujours avec les riverains.

Monsieur Roland Debély, en ce qui concerne le système de bonus/malus appliqué aux travaux qui seront réalisés au carrefour de La Brena, ce n'est pas une pratique qui va être généralisée, mais, dans le cas particulier, c'était nécessaire parce que nous devons vraiment réaliser ces travaux dans un délai très court, car ils perturbent énormément la circulation à cet endroit. C'est pour cette raison que nous avons fixé, avec le bureau d'ingénieurs qui travaille sur ce projet, un délai limite et si, effectivement, les entreprises peuvent améliorer le résultat, il peut y avoir un bonus. Si, malheureusement, elles dépassent le délai, il y aura un malus. Sauf erreur, nous le disons de mémoire, cela doit être plus ou moins 10% maximum, avec un échelonnement. Mais si vous le désirez, nous pourrions nous renseigner, car nous n'avons pas les chiffres ici.

Monsieur Marcel Garin, nous vous remercions d'avoir étudié à fond les documents, mais si vous aviez bien lu le rapport de gestion du DGT, vous auriez vu que cela ne figure pas dans les comptes d'exploitation, donc dans les comptes de fonctionnement, mais, pour la Clusette, il s'agit d'un crédit d'investissement, et c'est dans le cadre des crédits d'investissements que nous faisons ces travaux.

En ce qui concerne les trois questions posées, nous répondrons que nous n'avons pas voulu faire une économie sur des travaux d'entretien mais, en fin d'année, nous nous sommes rendu compte que nous n'arrivions pas à absorber certains coûts, en particulier pour l'électromécanique. C'est pour cette raison que, comme les années précédentes, nous avons réuni différents postes par un arrêté du Conseil d'Etat pour nous permettre de respecter le budget et pour pouvoir transférer des sommes d'un compte à l'autre. Nous ne voudrions pas que cela soit un handicap pour l'entretien de nos

Comptes et gestion 1998

routes par rapport à l'électromécanique qui, comme vous l'avez relevé, coûte fort cher. C'est pour cette raison que le chef de l'office des routes cantonales, qui préside un groupe « routes cantonales du Mittelland » a fait une étude très sérieuse sur l'entretien des éléments électromécaniques et qu'il a réussi à influencer la Confédération, par l'Office fédéral des routes, pour qu'elle prenne une part plus importante de l'entretien des éléments électromécaniques. Cela signifie que, pour les années à venir et dès cette année d'ailleurs, ce poste pourra être en diminution. C'est une excellente chose, car nous nous sommes rendu compte que, dans ce domaine, on avait certainement sous-estimé, dans bien des milieux, ce que pouvait représenter l'entretien des éléments électromécaniques, en particulier pour les routes nationales. C'est pour cette raison que la Confédération accepte, maintenant, un subventionnement à 80% sur une part plus élevée de cet entretien électromécanique, ce qui est tout à fait important.

La Clusette a été étudiée sérieusement, croyez-nous, mais il y a quand même bien des années maintenant, et les structures de béton n'ont effectivement pas été étudiées de la même manière qu'actuellement. C'est pour cela que les supports sur les piédroits pour tenir la dalle sont légèrement insuffisants. Nous faisons des travaux, mais nous n'allons pas démonter tout le plafond. Par rapport aussi aux infiltrations d'eau, nous allons simplement faire un renforcement et surtout nous nous occupons du ferrailage dans le béton grâce à un traitement adéquat, avec des nouveaux matériaux. Nous avons demandé à l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne de nous apporter une aide quant aux produits à choisir et nous croyons que nous avons trouvé une bonne solution. Les travaux ont commencé. Pour la reprise des eaux, nous allons également intervenir. Il est prévu d'ailleurs d'installer des câbles chauffants qui pourraient être enclenchés lors d'écoulements afin d'éviter la formation de glace que nous connaissons et qui, effectivement, pose un problème durant l'hiver.

Monsieur André Gerber, en ce qui concerne les travaux sur le territoire de Saint-Blaise, nous avons effectivement attendu que le beau temps revienne, ce qui est le cas aujourd'hui et, d'après la planification qui a été faite, les travaux devaient reprendre hier et se poursuivre jusqu'aux vacances d'été. C'est la période qui a été prévue afin de procéder aux derniers aménagements de ce tronçon. Vous pouvez donc être satisfait, car lors des prochaines vacances d'été, tout sera bien en ordre et peut-être même que, tout à coup, on verra une signalisation indiquant Saint-Blaise dans la région de Monruz ! On examinera cela.

Monsieur Jean-Jacques Delémont, en ce qui concerne les taxes sur l'élimination des déchets, la ville de La Chaux-de-Fonds nous avait effectivement demandé plusieurs fois d'essayer d'avancer le dossier. Il arrive – peut-être que, pour La Chaux-de-Fonds, c'est six mois trop tard – et c'est au mois de juin prochain que nous vous présenterons la nouvelle loi. Il y aura effectivement encore quelques difficultés pour que toutes les communes puissent adapter leur législation et leur règlement par rapport aux nouvelles

Discussion par chapitre (suite)

exigences de la Confédération et du canton. Nous espérons toutefois que cela pourra être fait pour 2001. La ville de La Chaux-de-Fonds, puisqu'il existait quand même un problème financier qui était lié, aura peut-être encore quelques difficultés jusque-là.

Monsieur Pierre Bonhôte, en ce qui concerne vos questions au sujet des eaux usées qui s'écoulent dans le lac de Neuchâtel, nous y répondrons demain en même temps que notre réponse à l'interpellation Pascal Sandoz 98.118, du 17 mai 1999, « Pollution programmée du lac: de qui se moque-t-on?».

Monsieur Christian Piguët, en ce qui concerne le rapport de gestion de GANSA S.A., c'est le hasard qui a fait qu'actuellement, le chef du département qui est président et les représentants des villes, qui sont les chefs des services industriels, sont tous libéraux. Nous aimerions vous dire qu'au comité de direction, on ne fait pas de la politique totalitaire et que nous souhaitons actuellement, pour GANSA S.A., que cette société puisse continuer à remplir son rôle. Cela, c'est une appréciation qui n'est pas politique, mais qui est vraiment de gestion des collectivités publiques par rapport à un élément important de l'énergie qui est le gaz naturel. Lorsque GANSA S.A. a été fondée, il y avait, comme représentants des villes, un socialiste du Locle, un socialiste de La Chaux-de-Fonds, le représentant de Neuchâtel était, croyons-nous, un libéral et le président était radical. On n'a pas fondé cette société en fonction des partis politiques, ce sont des personnes qui ont des responsabilités dans les différentes villes qui déterminent sa composition. De plus, nous aimerions vous assurer que le Conseil d'administration, où là, nous pouvons intervenir quant au choix des délégués, est toujours fait en fonction d'un complément quelque peu politique, mais nous vous assurons que ce n'est pas là l'essentiel. Nous avons d'ailleurs autour de nous deux administrateurs de GANSA qui, nous semble-t-il, ne sont pas libéraux, mais qui sont tout à fait efficaces au sein du Conseil d'administration de cette société.

Monsieur Adrien Laurent, oui, nous avons soutenu les énergies renouvelables et il est vrai que, parfois, on a eu quelques difficultés à pouvoir trouver la meilleure solution entre les énergies renouvelables, le bois en particulier, et le réseau de gaz. C'est pour cette raison que la commission cantonale de l'énergie a souhaité qu'il y ait un cadastre de l'énergie où l'on puisse mieux saisir les besoins et les nécessités de différentes communes par rapport aux réseaux dont elles disposent, soit un réseau de chauffage à distance, soit un réseau gaz. On se préoccupe donc de cela. Le cadastre des énergies est en passe d'être réalisé pour éviter les difficultés. Cependant, il faut bien se dire que ce n'est pas le bois ou les énergies renouvelables qui sont les concurrents principaux du gaz, c'est bien le mazout. Actuellement, au prix où nous trouvons le mazout de chauffage sur le marché, il faut bien se rendre compte que cela perturbe passablement le choix énergétique des preneurs, ce qui fait que nous en avons parlé jusqu'à un haut niveau à la Confédération.

Comptes et gestion 1998

Actuellement, même avec des taxes sur l'énergie prévues, on n'arrive pas à corriger cette différence entre le prix du gaz et le prix du mazout de chauffage. Dans notre canton, nous avons entrepris différentes démarches – c'est aussi pour la bonne santé de GANSA S.A. – pour essayer de montrer les autres avantages du gaz, pour essayer de mieux valoriser les réseaux qui sont actuellement construits. Nous espérons, de cette manière, pouvoir arriver à des situations qui soient meilleures par rapport à l'utilisation du gaz, mais avec, bien entendu, toujours la possibilité d'utiliser des énergies renouvelables. C'est une tâche que nous connaissons et que nous voulons assumer. Voilà donc dans quel cadre nous travaillons tout en sachant qu'il y a là des éléments que nous ne maîtrisons pas totalement quant aux prix.

Département de l'économie publique

M. *Christian Blandenier*: – Nous intervenons à la rubrique 5013, office du chômage, car notre question concerne les prestations versées par la Caisse cantonale neuchâteloise d'assurance-chômage.

En juin 1998, le Grand Conseil a voté une modification de la loi sur l'emploi pour permettre l'intervention de la Caisse cantonale neuchâteloise de chômage en cas d'insolvabilité de l'employeur. Les prestations allouées, plus généreuses que celles prévues par la loi fédérale, ne devaient pas dépasser une enveloppe annuelle de 250.000 francs. Le Conseil d'Etat peut-il nous indiquer les montants effectivement versés en 1998, ce que nous n'avons pas pu découvrir en parcourant le rapport annuel de la Caisse cantonale de chômage?

M^{me} *Florence Perrin-Marti*: – Rubrique 5015, office des étrangers, section asile. Suite à la réponse du chef du DFAS et à son instigation, nous réitérons les questions suivantes au chef du DEP relatives à l'accueil des réfugiés dans notre canton. Dans le canton, favorisera-t-on le regroupement familial? Favorisera-t-on l'accueil dans les familles indigènes. Tiendra-t-on compte de la mise à disposition de logements privés?

Autre question: saurons-nous et pouvons-nous apporter l'aide aux différentes nationalités dans les logements en tenant compte du regroupement familial et, par extension, dans les immeubles, les quartiers et les différentes communes?

M^{me} *Francine John*: – Rubrique 5050, service de l'emploi. Nous avons plusieurs questions à poser au sujet des ORP. Durant l'été 1998, l'Office fédéral du développement économique et de l'emploi (OFDE) a entrepris une grande enquête sur tout le territoire suisse concernant l'utilité et l'efficacité des ORP. Le Conseil d'Etat a-t-il eu connaissance des résultats de cette enquête et, le cas échéant, peut-il nous dire quels en ont été les résultats concernant notre canton?

Discussion par chapitre (suite)

En outre, concernant les personnes placées dans le cadre de l'assurance-chômage, nous aimerions savoir ce qu'il en est de l'observation des directives de l'OFDE quant au temps de formation dont devraient pouvoir bénéficier ces personnes placées. Selon ces directives, elles devraient effectuer 50 % de travail ordinaire et 50 % de formation. Est-ce que tous les services occupant de telles personnes sont au courant de l'existence de ces directives de l'OFDE et est-ce que leur application pose des problèmes. Par ailleurs, nous avons appris par *Le Temps* du 8 mai 1999 que le directeur des ORP du canton de Fribourg réagissait fort négativement à la politique qu'entend mener l'OFDE concernant le placement des demandeurs d'emploi par les ORP et nous aimerions savoir quelle est la position de notre canton sur ce sujet et s'il adhère à cette nouvelle politique ou s'il entend réagir comme le fait le canton de Fribourg.

M. Damien Cottier : – Le 7 mai dernier, l'Union suisse des arts et métiers (USAM), dans son service de presse, publiait un article signé par M. Gérard Métrailler sur le travail au noir et la lutte des différents cantons contre ce travail au noir. Cet article nous a interpellé parce qu'il y est dit que les cantons de Vaud et de Genève font figure de modèles, que derrière eux, les cantons du Valais, de Fribourg et du Jura tentent de leur emboîter le pas alors que le canton de Neuchâtel est à la peine. Nous vous lisons la conclusion de cet article : « Quant à Neuchâtel, il dispose d'un contrôleur. Le Conseil d'Etat de ce canton refuse cependant d'officialiser le rôle de cette personne et freine les démarches visant à lutter contre le travail au noir ; un comble lorsqu'on pense que l'Etat est justement le principal bénéficiaire de cette lutte. Dès lors, se pose une question : est-ce vrai ? Est-ce que l'USAM a publié des informations qui sont véridiques ? Si c'est le cas, quelle mesure entend prendre le Conseil d'Etat ? Si ce n'est pas le cas, il nous semble que c'est une bonne tribune pour rassurer la population : l'Etat est bien respecté dans le canton de Neuchâtel.

M^{me} Laurence Boegli : – Nous avons également deux questions à poser à propos des ORP.

Dans le canton du Jura, une journée a été organisée en février dernier par l'Association partenaires pour l'emploi afin de faire un bilan de l'activité des ORP. Cette journée a réuni près de 300 personnes dont environ une moitié de personnes au chômage. Tous les participantes et participants ont apprécié cette journée et en particulier la possibilité qui a été donnée lors des ateliers menés dans le courant de l'après-midi aux personnes au chômage de s'exprimer sur leur situation et sur leurs rapports avec les ORP.

Cette journée a donc été considérée par tous comme une réussite. Nous souhaitons dès lors demander au Conseil d'Etat s'il ne considérerait pas judicieux de prendre exemple sur ce canton voisin et d'organiser également une telle journée dans le canton de Neuchâtel.

Comptes et gestion 1998

Deuxième question: dans le canton du Jura toujours, un sondage fait en janvier dernier par quelques syndicats auprès de personnes au chômage a montré que plus des deux tiers des personnes sondées disent n'avoir jamais reçu de proposition d'emploi de la part des ORP. Dans le canton de Neuchâtel, il nous semble également que beaucoup de demandeurs d'emploi ne voient pas leur conseiller ORP durant une longue période. Il semble que beaucoup de personnes ne voient pas leur conseiller ORP durant une année ou plus. On sait que les conseillers ORP sont débordés et manquent de temps puisqu'ils doivent réaliser environ 150 entretiens par mois. Cette situation nous paraît inacceptable. En effet, chaque demandeur d'emploi doit pouvoir, de manière régulière et non pas toutes les années ou tous les deux ans, avoir des entretiens avec son conseiller. Le Conseil d'Etat partage-t-il nos préoccupations et comment entend-il remédier à cette situation ?

M^{me} *Lucette Matthey*: – Dans sa rubrique économique de *L'Impartial* du 11 mai 1999, Sulzer Medica annonce 600 millions de francs de bonus. Les grands centres de distribution alimentaire publient des résultats financiers de plusieurs millions de francs chacun, y compris les milieux bancaires, les compagnies d'assurances, et nous en passons. De tels résultats sont une comparaison choquante en rapport aux salaires misérables octroyés à un nombre toujours plus grand de travailleuses et de travailleurs. Les salaires qui ne suffisent plus à faire vivre une famille font grossir le nombre d'assistés sociaux des communes et du canton. Ce manque d'attractivité salariale fragilise certaines régions du canton, contribue à diminuer le nombre de la population et se répercute par des rentrées fiscales en chute libre. La proximité de la frontière française ne manque pas de poser certains problèmes, puisque nombre de nos concitoyens se voient exclus du marché du travail. Toutefois, un contrôle des salaires frontaliers est réalisé dans notre canton. Un tel procédé devrait être réalisé dans tous les secteurs économiques en accord avec les différents partenaires sociaux, y compris avec les responsables de la promotion économique. L'augmentation des personnes sur le monde du travail nous incite à demander au Conseil d'Etat de mettre en place une meilleure protection de l'ensemble des travailleuses et des travailleurs de notre canton, apporter une image positive à l'extérieur dans le respect de ces travailleurs et améliorer notre classement dans la statistique des salaires au niveau suisse.

M. *Roland Debély*: – Rubrique 5250, service de l'économie agricole. Nous avons une question à poser relative au tourisme rural, mais nous ne savons pas si nous la posons à la bonne rubrique. Si nous sommes bien informé, le Conseil d'Etat subventionne la transformation et la rénovation d'objets immobiliers destinés à des structures d'hébergement touristique sous la forme, par exemple, de gîte rural. S'il y a effectivement aide ou soutien de l'Etat, dans quelle rubrique la dépense apparaît-elle? Nous ne l'avons pas trouvée. Le cas échéant, si elle est intégrée dans une rubrique plus large,

Discussion par chapitre (suite)

quel est le montant qui a été utilisé durant l'exercice précédent et que pense le Conseil d'Etat de cette forme d'hébergement.

Pour les régions comme celle du Val-de-Ruz, personnellement, nous trouvons cette forme touristique beaucoup plus appropriée que celle par exemple d'un camping tel qu'existe un projet dans la même vallée. Là, si les pouvoirs publics devaient être engagés, il nous intéresserait aussi de connaître la position du Conseil d'Etat dans ce domaine-là.

M. *Francis Matthey*, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique: – Nous avons pris connaissance des différentes questions qui ont été posées. A la première question de M. Christian Blandenier, nous regrettons de ne pouvoir donner un chiffre. C'est dans le fonds concernant les mesures de crise que s'inscrit cette dépense, mais il n'y a pas de compte précis. D'après les connaissances que nous avons, il s'agit de quelques milliers de francs pour 1998. Nous sommes très peu intervenu en la matière, mais nous vous donnerons le chiffre exact, si vous le voulez bien. C'est géré, vous avez raison, par la Caisse cantonale neuchâteloise d'assurance-chômage.

Madame Florence Perrin-Marti, en ce qui concerne l'accueil des réfugiés, c'est volontiers que nous répondons à votre question, à savoir si le Conseil d'Etat envisagerait, de façon favorable, le regroupement des familles. Nous avons eu l'occasion d'exprimer au nom du Conseil d'Etat lors de la table ronde convoquée à ce sujet-là par M. Arnold Koller, lorsqu'il était encore conseiller fédéral, à la fois notre volonté d'être ouvert à l'accueil des réfugiés, mais aussi notre souhait que la Confédération assume les responsabilités qui sont les siennes sur le plan financier. En effet, nous ne cessons de voir se rapetisser, si nous pouvons le dire ainsi, les montants que la Confédération attribue aux réfugiés. On ne peut pas avoir de grandes déclarations de principe d'accueil et, en même temps, réduire les montants que l'on met à disposition des cantons pour assumer leurs responsabilités. La position du Conseil d'Etat est claire: le regroupement familial sera favorisé, mais il y a certaines précautions à prendre, à savoir que le logement permet ce regroupement certes pour des raisons de place, mais aussi de sécurité et de santé. On ne peut donc pas simplement laisser la porte totalement ouverte, mais nous serons ouverts à l'accueil des familles, dans le cadre en particulier des visas, et des personnes qui sont ici avec un permis B ou C. En ce qui concerne l'accueil par des familles indigènes, nous regardons, là aussi, chaque cas. Nous ne sommes pas opposé à cette situation, mais nous devons dire que ce que nous avons vécu avec les familles bosniaques nous a un peu refroidi. En effet, lorsqu'il a fallu demander à certaines familles bosniaques de repartir, les difficultés que nous avons rencontrées avec des familles d'accueil suisses, ou qui avaient accueilli certaines familles, nous ont montré qu'il est plus facile d'accueillir que de laisser repartir. Cela, on ne peut pas purement et simplement l'ignorer. Néanmoins, dans l'esprit du Conseil d'Etat, les souhaits que vous avez émis, Madame, nous les partageons et nous serions heureux de pouvoir trouver, dans l'ensemble du

Comptes et gestion 1998

canton, les logements à mettre à disposition des familles lorsque cela est nécessaire. Nous devons cependant constater que certaines régions du canton sont malheureusement, de ce côté-là, plus sensibles que d'autres dans la mesure où le nombre de logements vides par région est très différent. On ne peut pas créer, dans notre canton, des districts où le taux des réfugiés est beaucoup plus élevé que dans d'autres, pour des raisons naturellement faciles à comprendre. Ainsi, avons-nous parlé, récemment au Conseil d'Etat, de la répartition actuelle des centres de requérants d'asile pour savoir si nous pouvions ou non prendre la responsabilité dans certaines régions d'ouvrir de nouveaux centres. Cela dépendra de l'urgence avec laquelle nous devons intervenir.

Il est fort probable qu'en fonction des engagements que la Confédération a pris, les choses changeront, mais nous veillerons malgré tout à observer une certaine répartition dans l'ensemble du canton et non pas constituer des concentrations trop fortes pour des raisons de cohabitation entre la population indigène et les requérants d'asile. Il y a d'ailleurs dans les villes – et la ville de La Chaux-de-Fonds nous en avait parlé à l'époque – des problèmes semblables de répartition entre les quartiers, et il est évident que ce sont des problèmes que l'on ne peut pas ici ignorer.

Concernant la cohabitation des nationalités, la question est suivie notamment par M. Thomas Facchinetti car ce problème entre Serbes, Kosovars et Albanais ne peut pas être ignoré non plus. Pour le moment, le dialogue entre ces communautés existe et nous veillons en tout cas à ce qu'il ne dégénère pas. Il y a des sensibilités que nous ne pouvons, là non plus, éviter.

En ce qui concerne le service de l'emploi, Madame Francine John, vous demandez ce qu'il en est dans notre canton au sujet des ORP et de l'observation des directives de l'OFDE. Nous vous donnons les renseignements suivants concernant les contrats que nous avons réalisés. Il faut savoir que les personnes placées dans les services publics et les institutions parapubliques ne sont pas comptabilisées dans les effectifs de l'administration. Pour votre information – et cela mesure aussi la dimension de l'action des ORP et des offices du travail –, le bureau des emplois temporaires du service cantonal de l'emploi, plus les offices du travail de La Chaux-de-Fonds et de Neuchâtel ont, ensemble, conclu 2752 contrats et renouvellements d'emplois temporaires en 1998. Cela représente 203 places/année qui ont été organisées dans l'administration cantonale et les régies d'Etat, 261 places/année dans les administrations et régies communales, 228 dans les homes et hôpitaux, 162 dans les écoles et les crèches et 91 dans les associations privées. Il vous intéressera aussi de savoir que pour les programmes d'occupation spécifiques pour chômeurs – et vous savez que ce ne sont pas les programmes que nous privilégions, pour ne pas, là aussi, créer des sortes de ghettos –, il y a 400 places actuellement créées et occupées.

En ce qui concerne le respect des directives de l'OFDE, nous tenons à préciser à l'intention du Grand Conseil que ces directives sont à comprendre

Discussion par chapitre (suite)

comme une volonté visant à éviter le remplacement des postes de travail ordinaires, notamment dans l'administration, par des emplois temporaires et subventionnés. Nous avons d'ailleurs eu une large correspondance, qui est allée jusqu'au chef du DEP, à ce sujet-là. Certains souhaitaient en effet que le placement en emplois temporaires soit conféré à une institution privée, comme si une institution privée pouvait mieux connaître que les institutions publiques les besoins à la fois des personnes et de l'Etat. Pour finir, les choses se sont arrangées. Ces directives de l'OFDE prévoient aussi qu'il doit y avoir 50% de formation dans le temps de travail effectué par ces personnes. Nous l'avons déjà dit devant le Grand Conseil, ce n'est pas toujours avec plaisir que les chefs de services des administrations cantonale et communales accueillent les personnes en emplois temporaires que nous leur proposons, parce qu'il y a précisément une formation à donner. Nous pensons en particulier à l'informatique puisqu'une grande partie des travailleurs sont sans formation. Lorsqu'ils arrivent chez nous, la première des choses que l'on doit leur inculquer, c'est le B.A.-BA de l'informatique, parce que c'est souvent une nécessité pour beaucoup d'avoir ces bases-là. Est-ce que l'on considère la formation à la place de travail dans les 50% de la formation ou non? Nous disons oui, mais nous avons bien précisé dans une directive, après avoir réuni l'ensemble des chefs de services de l'administration cantonale en 1998, qu'en plus de cette formation à la place de travail, il devait au moins y avoir 20% du temps à consacrer à des cours lorsque ceux-ci sont utiles dans la perspective de la réinsertion professionnelle. Un temps plus élevé de cours peut être accordé selon la situation.

Donc, nous pouvons répondre affirmativement à votre question, nous respectons les directives de l'OFDE.

L'autre question que vous nous avez posée est liée à l'article qui a paru dans *Le Temps* du 8 mai 1999. Il est vrai que le représentant du canton de Fribourg a fait un certain nombre de déclarations. Vous devez savoir que, nous aussi, avons écrit à la Confédération. Nous avons eu l'occasion aussi de nous exprimer de façon orale lors de réunions officielles avec la Confédération, pour contester que l'estimation de l'efficacité des ORP soit mesurée en fonction du nombre de chômeurs de longue durée qui sont réintégrés. Pour quelle raison avons-nous protesté? C'est que, naturellement, les capacités d'une région ou d'un canton de réintégrer les chômeurs de longue durée dépendent en définitive du marché du travail. Si le marché du travail est insuffisamment large, nous aurons plus de difficulté à réintégrer les personnes sans emploi. En outre, nous devons aussi dire que ce n'est pas seulement en terme de nombre, mais aussi en terme de qualité de travail qu'il faut exprimer cette situation.

Nous avons une autre crainte: si nous devons suivre aux recommandations de l'OFDE, le nombre de personnes qui se déplacent d'une région à une autre serait beaucoup plus grand. En effet, si nous obligeons des personnes au chômage de nos régions – nous pensons en particulier aux régions du Val-de-Travers et des Montagnes neuchâteloises où parfois les emplois ne

Comptes et gestion 1998

sont pas toujours aussi qualifiés que nous nous le souhaiterions – de se déplacer dans la région genevoise ou la région lausannoise, pour tenir compte de la qualification des ORP, il y aurait un transfert de la main-d'œuvre que nous formons à grands frais vers des régions qui ont un bassin d'emplois, un bassin de recrutement, plus important que le nôtre.

Cela étant dit, et c'est peut-être pour vous paradoxal, nous avons accepté d'être un canton pilote dans l'application de ces dispositions. Précisément parce que nous étions opposé à ces dispositions, nous voulons faire l'exercice avec la Confédération pour voir dans quelle mesure les critères qui ont été établis sont judicieux ou ne le sont pas.

Monsieur Damien Cottier, concernant le travail au noir, l'USAM a incontestablement parlé ici uniquement du secteur de la construction. Or, le travail au noir ne s'applique pas uniquement à la construction, le travail au noir que l'on décèle le plus est dans l'industrie de la restauration et de l'hôtellerie. L'article de l'USAM qui donne, au canton de Neuchâtel, un bonnet d'âne ne nous paraît pas juste dans l'appréciation du phénomène, puisque, depuis 1991, nous tenons, avec les moyens dont nous disposons, des indicateurs du travail au noir. Ceux-ci sont plutôt à la descente. Ainsi, dans la mesure où, en particulier dans la construction, la réduction du nombre de travailleurs saisonniers remplacés souvent par des personnes qui sont ici comme requérants d'asile notamment, montrent qu'il y a une stabilisation des statuts du personnel que nous occupons. Nous n'acceptons donc pas le bonnet d'âne que l'on nous a infligé, mais on ne va pas écrire à l'USAM qui est naturellement libre d'écrire dans son journal ce qu'elle veut. Cela dit, il y a quatre départements et quinze services dans l'administration qui sont concernés et, actuellement, une concertation large est ouverte pour savoir comment il est possible d'intervenir. Pour une femme de ménage qui fait des heures dans des ménages, doit-on considérer son travail comme du travail au noir ou pas? Certainement en fonction du statut, parce qu'elle ne déclare pas l'argent qu'elle gagne. Souvent, les employeurs eux-mêmes ne le déclarent pas et, en définitive, on sait que cela se pratique assez largement. Une personne qui donne des leçons privées à des élèves, est-ce qu'il s'agit de travail au noir ou pas? Aux yeux du fisc, c'est du travail au noir, mais au niveau des conventions sociales, certainement que ce n'en est pas. Il y a donc un certain nombre de choses, comme celles-là, que nous devons éclaircir.

Au niveau de l'hôtellerie et de la restauration, nous dénonçons désormais de façon beaucoup plus systématique les travailleurs au noir. Notre préoccupation n'est pas tellement la dénonciation, mais c'est l'avenir des travailleurs qui sont ainsi « pincés », parce qu'on ne peut pas à la fois dénoncer, puis ne pas renvoyer les travailleurs qui sont concernés. Souvent, cela pose des questions d'ordre humanitaire que nous devons prendre en considération.

Dernière question: il est vrai que nous n'avons pas reconnu l'expert désigné par la commission paritaire qui doit contrôler l'application des conventions collectives en particulier. Ces personnes ne sont, chez nous, pas

Discussion par chapitre (suite)

assermentées et, par conséquent, elles ne peuvent pas intervenir au nom de l'Etat lorsqu'elles constatent qu'une entreprise n'applique pas des conventions collectives ou des conventions paritaires. Cependant, nous avons clairement dit aux partenaires sociaux que nous soutenions cette activité et, dans la mesure de nos possibilités, nous le faisons.

M^{me} Laurence Boegli nous interroge sur le bilan des ORP par rapport à ce qui s'est passé dans le canton du Jura. On doit toujours prendre exemple sur meilleurs que nous, Madame Laurence Boegli, et si l'expérience faite dans le canton du Jura s'avère positive, nous le ferons. Ce que nous pouvons déclarer, c'est que celui qui vous parle reçoit deux à trois fois par année toutes les associations de défense des chômeurs et au cours de ces discussions, nous passons en revue l'ensemble de la situation des chômeurs dans notre canton. S'il faut réunir les états généraux et l'ensemble des chômeurs pour savoir si les ORP fonctionnent bien, nous pensons qu'on pourra le faire, mais nous attendons de voir véritablement si, oui ou non, l'expérience du canton du Jura est positive.

On a dit que beaucoup de demandeurs d'emploi ne voient pas leur conseiller ORP. C'est à la fois vrai et faux. Il est vrai que nous n'avons pas, nous Neuchâtelois, rué dans les brancards, engagé des dizaines de personnes – sans la formation, nous nous en sommes déjà expliqué ici – et nous pensons que nous avons eu raison selon deux aspects. D'abord, on enregistre une forte diminution du chômage. Que ferait-on aujourd'hui si nous avions engagé tous les postes auxquels nous aurions pu, c'est vrai, recourir? Ensuite, nous constatons aussi que la plus grande partie des chômeurs – le marché du travail s'est heureusement un peu ouvert – ne le sont plus deux mois après. Dès lors, est-il utile de recevoir immédiatement des chômeurs alors que deux ou trois mois après, ces personnes auront retrouvé du travail? Vous nous direz que c'est peut-être pendant ces deux ou trois mois que les choses essentielles se font. Peut-être, mais nous croyons qu'il est aussi bien que les personnes se prennent en main et cherchent elles-mêmes à retrouver du travail.

M^{me} Lucette Matthey a évoqué les 600 millions de francs de bonus de Sulzer Medica. Il est vrai qu'à partir de ce qui s'est passé à Intermedics, cela pince le cœur.

Vous avez soulevé une question plus importante concernant les relations entre les Suisses et les frontaliers. Nous devons dire au Grand Conseil, parce qu'on nous le reproche parfois, qu'en fonction des nouvelles directives que nous avons données et telles que nous les appliquons, on a moins facilement l'octroi d'un permis si l'on ne démontre pas qu'on fait les efforts de formation nécessaires dans les entreprises et si l'on n'a pas fait les efforts de recherches que l'on peut quand même à juste titre exiger d'une entreprise avant l'engagement de personnel frontalier.

C'est parce que nous ressentons, dans la population et dans les régions dont vous venez, Madame, une sensibilisation accrue dans la question de la

Comptes et gestion 1998

relation entre les ouvriers suisses ou indigènes et les frontaliers que nous devons être un tout petit peu plus exigeant. Parce que – et vous l’avez mentionné – nous pouvons imposer des minima salariaux pour l’engagement de personnel frontalier, mais nous ne pouvons pas le faire pour l’engagement du personnel suisse. En conséquence, cela peut créer des déséquilibres entre le personnel frontalier et le personnel suisse, si bien que, encore une fois, cela crée parfois certaines tensions.

Quant à une meilleure protection des travailleurs dans notre canton, nous rappelons que c’est d’abord à travers l’application des conventions collectives que nous pouvons le faire. Nous le faisons aussi à travers les permis que nous délivrons.

Vous avez évoqué notre classement dans la statistique des salaires au niveau suisse. Une des préoccupations essentielles du chef du DEP est qu’il ne se crée pas dans notre canton des régions où le niveau des salaires est bas. Si l’on crée cela, on ne conservera pas de travailleurs et surtout on n’en fera pas venir. Or, c’est quand même une question importante pour l’ensemble de la question de la promotion économique.

Monsieur Roland Debély, concernant le tourisme rural, il est vrai que nous intervenons par des fonds pour l’adaptation de certaines constructions destinées à accueillir le tourisme rural. C’est à travers les crédits d’investissements de l’économie agricole que nous le faisons. Vous connaissez certainement la plaquette, qui est devenue d’ailleurs importante maintenant, où tout le tourisme rural neuchâtelois est recensé. Nous en faisons la propagande, maintenant, y compris sur Internet et nous pouvons vous dire que c’est quelque chose à laquelle nous attachons beaucoup d’importance comme forme d’hébergement. En tout cas, nous le soutenons financièrement, à travers les agriculteurs pour permettre certaines transformations, et à travers Tourisme neuchâtelois.

M^{me} Francine John: – Le représentant du Conseil d’Etat ne nous a pas répondu à la question de savoir s’il avait eu connaissance du résultat de l’enquête qu’a menée la Confédération concernant les ORP et ne nous a pas dit où se situait notre canton dans cette enquête.

Par ailleurs, pour revenir sur l’intervention de M^{me} Lucette Matthey, nous aimerions également savoir quels moyens a le Conseil d’Etat pour faire intervenir les commissions paritaires de manière à ce que celles-ci puissent faire respecter les conventions collectives.

M. Francis Matthey, conseiller d’Etat, chef du Département de l’économie publique: – Veuillez nous excuser, Madame Francine John, de ne pas avoir répondu à votre question au sujet de l’enquête sur les ORP. Le canton de Neuchâtel a passé l’examen – si l’on peut appeler cela ainsi – et les remarques qui nous ont été faites, c’est qu’effectivement, nous avons trop de dossiers par conseiller. Nous vous avons indiqué les raisons pour lesquelles nous étions dans cette situation et nous n’entendons pas modifier notre attitude. Ce que

Discussion par chapitre (suite)

nous avons fait, c'est que nous avons engagé ces derniers temps des personnes afin de décharger les conseillers d'une partie de leur travail, notamment en comptabilité, pour que les conseillers puissent se consacrer directement aux personnes qu'ils doivent prendre en charge. Mais, avec la diminution du chômage, c'est également le nombre de dossiers qui diminue par conseiller. Nous avons assez bien apprécié les choses et la situation est en train de se rétablir à satisfaction, nous l'espérons, de la Confédération.

Quant à votre deuxième question, les travaux des commissions paritaires, bien entendu que nous les suivons. Les commissions tripartites, dans le cadre des ORP, également, mais nous vous donnerons un exemple: une entreprise importante du Val-de-Travers n'est pas aujourd'hui aux 40 heures conventionnelles de l'horlogerie. Elle veut engager un travailleur étranger. Faut-il ou non accorder le permis de travail si on est à 41 h 30 plutôt qu'à 40 heures et que la partie syndicale dit non? Nous prenons cet exemple parce qu'il s'est posé. On regarde la situation, on examine les conditions de travail de cette entreprise, comment se font les pauses, quelle participation éventuelle il y a à la fin de l'année sous forme de gratification. On veille au moins à ce que les travailleurs, au sens où M^{me} Lucette Matthey l'a dit, soient « protégés » et qu'ils aient des conditions de travail normales. Nous avons là accordé le permis en dépit de l'opposition syndicale dans la commission tripartite. La commission, que nous appelons la « commission Juvet », chargée de l'examen des demandes qui nous sont faites, parfois ne se prononce pas en disant: « Cela, c'est une question que le chef du département peut seul trancher. » On le fait au mieux des intérêts à la fois des travailleurs et de l'économie et il nous est arrivé d'intervenir dans les entreprises en disant: « Ecoutez, on vous accorde les permis, mais nous vous demandons de prévoir un plan qui permette l'amélioration de la situation. »

D'une façon générale nous trouvons que cela ne va pas si mal que cela.

La présidente: – Nous remercions le représentant du Conseil d'Etat. Nous interrompons ici nos travaux. Demain matin, nous allons continuer et terminer les comptes.

Nous vous souhaitons un bon appétit et vous donnons rendez-vous à demain matin à 8 h 30.

Séance levée à 13 h 30.

La présidente,

T. HUMAIR

Les secrétaires,

F. GERTSCH

R. DEBÉLY

Le secrétaire-rédacteur,

J.-M. REBER

PAGE SANS TEXTE

QUATORZIÈME SESSION DE LA 45^e LÉGISLATURE

Session ordinaire de printemps des 17, 18 et 19 mai 1999

Séance du mercredi 19 mai 1999, à 8 h 30, au Château de Neuchâtel

Présidence de M^{me} Thérèse HUMAIR, présidente

PRÉSENCE

Présents: 112 députés.

Absents et excusés: MM. Charles-Henri Augsburger, Jean-Claude Baudoin et Jean-Claude Perrinjaquet. – Total : 3.

PROPOSITIONS DE DÉPUTÉS

Les propositions suivantes ont été remises à la présidente qui en a fait donner copie aux députés et aux membres du Conseil d'Etat :

1. Motion

99.121

Motion du groupe radical Perception des impôts

L'augmentation des non-valeurs et des montants croissants que l'Etat doit passer par les comptes de charges, en ce qui concerne les taxations fiscales et les rentrées effectives d'impôts, est préoccupante (plus de 8 millions de francs en 1998).

Nous demandons au Conseil d'Etat d'étudier la possibilité d'introduire un système de perception des impôts à la source afin de préserver les droits du canton et des communes et de minimiser les risques de perte pour les années à venir.

Signataires: Y. Morel, D. Cottier, M. Berger-Wildhaber, J.-B. Wälti, F. Rutti, F. Löffel, D. G. Rossier, G. Pavillon, P. Hainard, M. Garin, P. Meystre, A. Gerber, E. Berthet, Ph. Wälti et F. Droz.

Propositions de députés (suite)

2. Postulat**99.122** ad 99.015**Postulat de la sous-commission de gestion et des finances du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles**
Pôle d'excellence en statistique

L'installation de l'Office fédéral de la statistique (OFS) à Neuchâtel offre des perspectives extrêmement favorables à l'Université pour le développement d'un pôle d'excellence en statistique. Dans le cadre de la réorientation des hautes écoles de notre pays préconisée par le secrétaire d'Etat Charles Kleiber, il s'agit là d'une chance à ne pas manquer.

Après six ans de discussions entre l'Université et l'OFS, il a été décidé récemment de créer une chaire de statistique appliquée qui sera en bonne partie financée par l'OFS. A ce rythme, le centre de compétences sera peut-être réalisé au milieu du siècle prochain.

Le Conseil d'Etat est prié d'intervenir auprès des autorités compétentes, en vue de renforcer les synergies entre l'OFS et l'Université et d'établir entre eux une relation durable favorisant la création d'un pôle d'excellence en statistique. La HEG devrait également être englobée dans cette dynamique de collaboration.

Signataires: C. Borel, J.-M. Nydegger et Ph. Loup.

3. Question**99.345****Question Claude Borel**
Saut-du-Doubs: tourisme en chute libre...

Diverses informations publiées récemment concernant le site touristique des Brenets sont de nature à susciter de l'inquiétude sur l'avenir du tourisme dans les Montagnes neuchâteloises. En effet, si l'on enregistre une très forte réduction du nombre de touristes au Saut-du-Doubs, cela a aussi une incidence sur la fréquentation des Moulins souterrains du Col-des-Roches, des deux musées d'horlogerie ou sur le nombre des nuitées hôtelières à La Chaux-de-Fonds ou au Locle. Globalement, cela représente des pertes probablement chiffrables en millions de francs.

Le problème se pose à la fois au niveau de la restauration et à celui de la navigation, pour ne pas parler des relations personnelles qui ne facilitent pas l'approche de solutions raisonnables.

En ce qui concerne la navigation, même les sociétés dont les bateaux desservent les grands lacs du Plateau sont rarement dans les chiffres noirs, alors qu'elles reçoivent des subventions fédérales et cantonales.

Propositions de députés (fin)

Il est difficile d'exiger un meilleur équilibre financier de la part d'une société naviguant sur un parcours relativement réduit et dans une région quelque peu excentrée. La situation des sociétés neuchâtelaises de navigation mériterait une attention particulière de la part de la commission « Transports publics ».

Le Conseil d'Etat est prié de nous faire part de son appréciation de la situation et de ses intentions concrètes concernant à la fois l'avenir du site et de la société locale de navigation.

Cosignataires: B. Soguel, L. Vaucher et S. Vuilleumier.

COMMUNICATIONS DE LA PRÉSIDENTE**Elections dans des commissions**

Au sein de la commission de gestion et des finances, M. Olivier Haussener remplacera M^{me} Thérèse Humair dès le 1^{er} juin 1999.

Au sein de la commission « Loi sur les communes » M. Roger Burkhard remplacera M. Olivier Haussener aussi dès le 1^{er} juin 1999.

Communiqué sportif

Les entraînements de l'équipe féminine de volleyball auront lieu de 18 h 30 à 20 heures le 8 juin et le 17 août 1999 à la salle Cort' Agora à Cortaillod. Les personnes concernées recevront des convocations. Si d'autres députées non inscrites à l'équipe de volleyball désirent y participer, celles-ci sont priées de s'adresser à M^{me} Martine Blum.

Le tournoi est fixé au 21 août 1999 à Muri près de Berne.

COMPTES ET GESTION 1998 (suite)

M. Pierre Golay occupe le siège du rapporteur.

Discussion par chapitre (suite)

Département de l'instruction publique et des affaires culturelles

M^{me} *Muriel Barrelet*: – Nous avons une question concernant les bourses d'apprentissage. Les explications à la page 144 nous indiquent que les montants accordés aux bénéficiaires ont été réduits. Nous aimerions des explications concernant cette réduction. Est-ce que cela concerne uniquement les bourses d'apprentissage ou d'autres et en quoi consistent ces réductions ?

Comptes et gestion 1998

M. *Bernard Matthey*: – La date d'entrée des enfants à l'école primaire a été déplacée, selon l'arrêté du Conseil d'Etat qui permet de l'avancer jusqu'au mois de décembre. Il se trouve qu'un certain nombre d'enfants bénéficient de ces avances, qu'ils sont relativement jeunes au moment où ils entrent à l'école et qui, durant tout leur parcours scolaire, ils s'en ressentiront. Il en découle des conséquences économiques pour les communes – c'est le cas de notre commune – à devoir engager du personnel supplémentaire. Si les enfants ne sont pas aptes à entrer directement à l'école primaire, nous devons prévoir une deuxième année de jardin d'enfants ou d'école infantine.

En outre, selon une enquête que nous avons faite auprès d'enfants qui avaient été avancés, ceux-ci nous ont souvent dit: « Nous avons été précoces durant tout notre parcours scolaire et ce n'est pas un rôle et une situation qui sont toujours agréables. » Nous demandons ce qu'en pense le Conseil d'Etat.

M^{me} *Florence Perrin-Marti*: – Suite à la réponse donnée par le chef du Département des finances et des affaires sociales – et à son instigation –, nous posons une question se référant au point 352661, classes d'accueil de l'enseignement primaire.

En ce qui concerne les enfants des réfugiés du conflit des Balkans, sachant qu'il y a plusieurs nationalités dans les classes d'accueil, le corps enseignant est-il préparé? Est-il prévu des appuis au fur et à mesure des arrivées?

M^{me} *Marianne Guillaume-Gentil-Henry*: – Dans le même contexte, nous aimerions savoir si le Département de l'instruction publique et des affaires culturelles, comme d'autres cantons Vaud, Zurich et Soleure, s'est déjà penché sur les collaborations possibles avec des enseignants albanais du Kosovo réfugiés en Suisse.

Nous connaissons personnellement un enseignant du Gymnase de Pristina et qui se trouve depuis sept ans à Neuchâtel et qui serait certainement très heureux de collaborer avec le DIPAC, à côté de son travail de nettoyeur.

M^{me} *Dora Barraud*: – Nous nous référons au poste 362630, soutien pédagogique.

L'arrêté relatif à l'aide aux enfants en difficulté dans la scolarité obligatoire, du 7 mai 1997, spécifie en son article 3: « Les membres du personnel enseignant appelés à apporter l'aide aux élèves en difficulté, doivent être en possession d'un titre d'enseignement et ils ont droit à une formation complémentaire organisée par le Département de l'instruction publique et des affaires culturelles. »

Notre question se rapporte à la seconde partie de l'article, soit la formation complémentaire. Les enseignants du soutien pédagogique rencontrent de plus en plus de difficultés à exercer des tâches de plus en plus complexes.

Discussion par chapitre (suite)

Lors des consultations qui ont précédé l'élaboration de l'arrêté, les enseignants du soutien pédagogique ont insisté afin que le droit à cette formation figure dans un article. A notre connaissance aucune démarche n'a été opérée dans ce sens.

En conclusion de notre intervention : quelles sont les intentions du Conseil d'Etat concernant ce droit à la formation ?

M^{me} *Pierrette Erard* : – Dans le rapport de la commission de gestion et des finances, il est question de l'introduction du latin au niveau secondaire pour les septième et huitième années. Nous avons quelques interrogations à ce sujet.

Que l'on ait envie de modifier les programmes scolaires, notamment pour mieux les adapter à la réforme prévue de la maturité fédérale, nous le comprenons tout à fait. Le monde évolue, la société change, les nouvelles connaissances et techniques se développent. Il est donc normal que l'enseignement s'adapte et prépare au mieux les élèves à trouver leur place dans le monde qui s'ouvre à eux.

Mais certains d'entre nous aimeraient comprendre comment on est arrivé à trouver que le latin ou la culture latine soit la meilleure solution pour améliorer les programmes. Quelle étude globale a été faite pour arriver à ce choix ? Pourquoi le latin et pas l'informatique, la maîtrise du traitement de texte, la découverte d'autres cultures et pas seulement la culture latine, la psychologie, la sociologie, quelques rudiments de formation commerciale, etc. ?

Les choix sont multiples et certaines matières donneraient peut-être encore une meilleure formation aux élèves.

Quelle analyse comparative et globale le Conseil d'Etat a-t-il menée pour déterminer sa position ?

De plus, quelles comparaisons ont été faites avec ce qui se fait ailleurs en Suisse et en Europe ? Allons-nous dans le bon sens ou ramons-nous à contre-courant ? Qu'en est-il de la coordination romande ? Nos programmes seront-ils compatibles avec ceux des autres cantons romands ? En effet, nous devons aussi penser aux élèves qui arrivent chez nous et devraient pouvoir s'adapter facilement à notre système scolaire. Quelle est la position du Conseil d'Etat sur ce point ?

M. *Frédéric Cuche* : – Nous aurions une question qui va dans le même sens, c'est au sujet de l'enseignement secondaire I et sa rénovation : quel en est plus précisément le calendrier ?

M. *Denis de la Reussille* : – Rubrique 6200, enseignement primaire : le graphique en page 39 du rapport du DIPAC montre clairement que la moyenne des élèves par classe a franchi la barre de dix-huit élèves pour la première fois depuis 1983, alors qu'entre 1980 et 1990 le nombre d'élèves par classe a

Comptes et gestion 1998

régulièrement baissé. Nous assistons dès lors à une remontée évidente. Quels sont les objectifs du Conseil d'Etat en la matière et comment est-il tenu compte de l'augmentation du nombre d'enfants de langue et d'écriture différentes?

M. *Jean-Bernard Wälti*: – La HES-SO va semble-t-il perdre son président neuchâtelois, M. François Bourquin, qui ne peut – et c'est bien compréhensible – assumer sa tâche de chef de service et l'importante mission à la tête opérationnelle de cette université des métiers.

Unanimement apprécié en Romandie il serait unanimement regretté et ce n'est pas M^{me} Martine Brunschwig Graf qui nous contredirait. La question de M. Christian Piquet concernant l'Ecole d'ingénieurs du canton de Neuchâtel (EICN), nous conforte dans l'idée que le canton de Neuchâtel serait le grand perdant de l'affaire si M. Bourquin devait vraiment quitter la barre du paquebot HES-SO.

Afin de soutenir la partie neuchâteloise de cette haute école que nous ne désirons pas voir affaiblie, mais bien au contraire renforcée, le DIPAC ne pourrait-il pas envisager une solution qui permettrait de décharger en partie le chef de service de la formation professionnelle, ceci au profit des antennes neuchâteloises de la Haute école spécialisée?

M^{me} *Muriel Barrelet*: – La presse a révélé aux mois de février et mars la pratique de certains maîtres d'apprentissage – le garage Emile Frey, pour ne pas le nommer – qui imposent des tests d'urine à leurs apprentis; le but étant bien évidemment d'y déceler la présence de stupéfiants, de cannabis notamment. Cette découverte déclenche le plus souvent un non-engagement, voire un licenciement. Ces tests imposés collectivement sont scandaleux, inadmissibles et touchent à la protection de la personnalité. La méthode est plus ou moins légale dans la mesure où l'employeur fait signer à l'apprenti un contrat selon lequel il se soumet volontairement à ces tests. Le DIPAC a-t-il eu vent d'une telle pratique dans notre canton et si tel est le cas, quelles sont les mesures envisagées – sachant qu'il s'agit de droit privé – pour restreindre le plus possible, voire même interdire cette pratique?

M^{me} *Dora Barraud*: – Dans un courrier adressé au Syndicat des services publics - enseignants neuchâtelois (SSP-EN), il est fait mention de l'ouverture systématique du courrier du personnel enseignant de l'Ecole technique des Montagnes neuchâteloises. Le Conseil d'Etat peut-il donner son avis à ce sujet?

M. *Jean Studer*: – Nous nous sommes particulièrement penché sur le service de l'enseignement universitaire, non pas dans sa gestion, mais sur l'avenir de l'Université.

Discussion par chapitre (suite)

Nous avons vu que la commission de gestion et des finances avait été attentive en se penchant en particulier sur les relations intensifiées avec l'Office fédéral de la statistique et comme tout le monde, nous avons aussi pris connaissance de la nouvelle façon dont l'Université rend compte de son activité dans la plaquette qui vous a été distribuée maintenant. Ces lectures ne nous ont toutefois pas rassuré. Sans aucun doute, la révision de la loi fédérale sur l'aide aux universités est un enjeu majeur du début du siècle prochain – comme il est coutume maintenant de le dire –, et il est de nature à susciter un certain nombre d'inquiétudes, eu égard aux objectifs apparemment contradictoires que l'on entend atteindre, une concurrence entre les universités, une mise en réseau des sites universitaires, objectifs doubles dont nous n'avons pas encore exactement compris comment on allait les harmoniser. Toujours est-il que, eu égard à sa taille, eu égard au rôle dominateur que d'autres centres universitaires entendent jouer, nous souhaiterions voir le rectorat de l'Université, non pas vivre les événements comme il l'expose en introduction de son rapport d'activité, mais bien de les anticiper et à l'occasion de la future présentation du plan quadriennal de l'Université, nous donner déjà les pistes qu'il entend suivre et défendre pour à la fois rendre compatible le statut de l'Université dans notre canton et les exigences fédérales.

Nous souhaiterions que le Conseil d'Etat donne une véritable impulsion au rectorat pour qu'il prenne conscience de la gravité de la situation et qu'il nous présente quels seront ses axes de combat pour défendre une institution essentielle au développement de la formation et de l'économie dans notre canton.

M. *Bernard Matthey*: – Vous vous en souvenez peut-être, lorsque nous avons voté la nouvelle loi sur l'Université, nous avons réussi à faire supprimer à propos des travaux pour tiers que faisaient les professeurs d'université un mot qui disait: «... *en principe ils reversent une part de cet argent ou participent aux frais de leur employeur pour les travaux qu'ils ont faits.*»

Nous revenons régulièrement sur ce sujet dans le cadre des comptes et du budget et nous aimerions savoir si l'Etat dispose vraiment d'une transparence complète sur les travaux privés effectués par le personnel de l'Université qu'il s'agisse des assistants, des professeurs assistants ou professeurs. La TVA est-elle facturée et reversée? Les montants sont-ils déclarés fiscalement? Une participation est-elle versée au titre de l'utilisation des équipements et des locaux de l'Université?

M. *Laurent Debrot*: – Nous avons appris que les centres d'orthophonie, alors qu'on croyait qu'ils allaient être communalisés, sont en passe d'être au contraire cantonalisés et que le Conseil d'Etat nous proposera au mois de juin une loi sur cet objet. Le Conseil d'Etat peut-il déjà nous dire quelques mots sur la cantonalisation des centres d'orthophonie?

Comptes et gestion 1998

M^{me} *Laurence Boegli*: – Nous avons deux questions au service de la jeunesse. La première concerne les comptes au point 301000, traitements du personnel: on observe une diminution de 131.000 francs à peu près et si nous prenons la page 148 des comptes de l'Etat 1998, pour prendre connaissance du commentaire, nous apprenons qu'il s'agit du: « *Transfert du personnel SJ à l'OCOSP et à l'OMP.* » Malheureusement, si l'on cherche ensuite dans les postes 301000, traitements du personnel, des comptes OCOSP et OMP, nous y trouvons une augmentation de 49.000 francs pour le premier et de 17.000 francs pour le second, soit au total 66.000 francs ce qui ne fait que la moitié de ce qui a été diminué au service de la jeunesse. Si l'on établit la comparaison, non par rapport au budget 1998, mais par rapport aux comptes 1997, nous remarquons qu'il n'y a en réalité aucune augmentation à l'OMP, mais une diminution entre 1997 et 1998 de 25.000 francs environ, alors que l'OCOSP augmente de 90.000 francs. Nous avons donc toujours une différence de quelque 60.000 francs, donc la moitié de ce qui a été diminué au service de la jeunesse.

Le commentaire de la page 148 qui indique uniquement un transfert de personnel est-il exact et dans ce cas, pourquoi les postes enregistrent-ils ensemble une diminution de 65.000 francs, ce qui correspond grosso modo à un emploi à plein temps et sans que cela ne soit expliqué nulle part?

La deuxième question concerne le rapport de gestion du DIPAC en page 100 et l'introduction qui est faite pour le service de la jeunesse. Cette page nous semble constituer un alignement de non-dits et de sous-entendus accessibles au mieux à quelques initiés. On attendrait d'une telle introduction qu'elle nous indique quelle est la situation du service, c'est-à-dire s'il y a des problèmes, quels sont-ils et si une analyse de la situation est faite, quelle est-elle? Enfin, quelles sont les mesures envisagées?

Mais rien de tout cela ici, au contraire, tout est – et semble-t-il volontairement – laissé dans le flou. C'est une suite de « pseudo-informations » dont on ne peut tirer aucune réelle information, mais qui peut par contre laisser craindre le pire. Quelques exemples pour le plaisir: dans les premières lignes on nous dit: « *Car au même titre qu'il convient de remettre en question les pesanteurs structurelles qui sont avec pertinence critiquées, il convient de se demander systématiquement la fonction qu'elles jouaient ou jouent encore.* » Mais de quelles pesanteurs structurelles s'agit-il? Aucune idée!

Plus loin, on nous dit: « *... nous constatons qu'il est salutaire de clarifier les missions prétendument circonscrites...* », mais en quoi ces missions ne sont-elles pas circonscrites et pourquoi ne nous donne-t-on pas d'information à ce sujet?

On nous dit ensuite l'OCOSP: « *... doit maintenant se tenir prêt à affronter une évolution de sa conduite.* » Mais dans quelle direction, avec quel objectif? Là non plus aucun mot. Etc.

Discussion par chapitre (suite)

Ce qui nous a encore plus marquée et inquiétée dans cette page, ce sont les nombreuses références qui sont faites au sujet des employés et qui donnent le sentiment qu'un immense chamboulement déstabilisant est en perspective, mais sans que cela soit clair non plus. Quelques exemples à nouveau : «... le chemin n'est cependant ni facile, ni du goût de tout le monde.» Mais quel chemin, pour aller où... Le nouvel OCOSP : «... doit se tenir prêt à affronter une évolution de sa conduite.» – «L'office de la statistique scolaire est lui aussi ébranlé.» – «Le changement fait donc partie de notre défi quotidien. Il convient de le rappeler aux employés parfois engagés au point de ne pas se rendre compte du contexte socio-économique dans lequel ils œuvrent.» – «... il est nécessaire d'obtenir l'engagement de chacun...», etc. En conclusion, on nous dit : «... le service, à la recherche du sens de ses actions...»

En résumé tout semble en changement dans le service de la jeunesse, mais sans que rien ne soit clairement défini, même pas les objectifs, ni les raisons de ce changement. Nous demandons donc au Conseil d'Etat qu'il nous présente un peu plus clairement, et surtout de manière plus explicite, les réflexions et les changements qui sont actuellement en cours dans ce service, ainsi que ceux qui ont déjà été prévus pour l'avenir.

Nous souhaitons également savoir si le Grand Conseil sera saisi de propositions concernant ce service ou si au contraire des modifications de structure, des transferts ou des suppressions de personnel continueront à se faire selon une tactique du salami.

Bref, le Conseil d'Etat peut-il nous rassurer ou non en ce qui concerne nos craintes que le service de la jeunesse soit peu à peu, mais consciencieusement démantelé et cela sans qu'aucune vision d'ensemble n'ait été au préalable développée et sans que le Grand Conseil ne participe au choix effectué ?

M. *Alain Bringolf* : – Lors des dernières réunions du Grand Conseil plusieurs députés ont interpellé le Conseil d'Etat au sujet de ses intentions concernant la réorganisation de l'office médico-pédagogique. Le Conseil d'Etat a régulièrement dit : «Ecoutez, ne vous en faites pas, ce n'est qu'une étude, au sujet de laquelle nous vous informerons en temps utile.»

Nous aimerions bien en savoir plus, car d'une part le gouvernement nous dit que divers scénarios sont actuellement examinés, mais que rien n'est décidé, et d'autre part, nous avons des informations provenant du personnel qui est, lui, très inquiet ; on parle même d'une réduction possible de sept postes. Il ressort de tout cela une impression désagréable et le chef de ce service semble davantage préoccupé à améliorer son image auprès de son employeur que de vouloir débattre sereinement avec le personnel. Les relations nous paraissent là aussi mauvaises, car il y a des informations partielles qui circulent, mais pas de véritables discussions et débats à égalité de traitement, si l'on peut dire.

Comptes et gestion 1998

Bien que ce soit de la compétence du Conseil d'Etat, cette modification constitue une épreuve qui pourrait permettre au gouvernement de ressortir amélioré, rehaussé par la manière dont il a envisagé cette réorganisation ou, au contraire, qui pourrait l'affaiblir dans la qualité des relations établies notamment avec le personnel, mais également avec les usagers de ce service.

Nous souhaiterions que le gouvernement nous explique la progression de ce dossier et l'état d'esprit qui anime cette étude. A notre connaissance, il semble que le rapport soit déposé auprès du Conseil d'Etat. Nous aimerions bien savoir qui a été consulté et selon quelle procédure le Conseil d'Etat envisage d'y donner suite.

M. Hansueli Weber: – Quitte à ce qu'il y ait des doublures, nous nous permettons d'intervenir sur le même sujet. Dans le rapport de gestion du DIPAC nous pouvons lire qu'un rapport est en gestation concernant les analyses du fonctionnement de l'OMP. On fait d'ailleurs allusion au Grand Conseil, comme si ce dernier avait donné un mandat, ou son aval, à l'étude de la faisabilité d'une privatisation. Rien de tel n'est le cas !

Avant toute suggestion intempestive de la part du service de la jeunesse et du DIPAC, nous aimerions rappeler deux domaines sur lesquels la volonté politique devrait d'abord se concerter sur les principes avant de songer à des remèdes draconiens.

Premièrement: on reproche à l'OMP de consacrer trop d'efforts aux soins. L'OMP favoriserait la responsabilité des parents. La plupart des demandes d'aide à l'OMP sont adressées par les parents sur l'instigation de l'école.

Malgré une tarification facilitée récemment, les prestations facturées ne couvriraient de loin pas le fonctionnement de l'OMP. Quel est le rôle de l'OMP dans le cadre des soins psychothérapeutiques de la jeunesse dans le canton, ambulatoires, institutionnels et hospitaliers ?

Une privatisation, c'est-à-dire la création d'une fondation psychosociale mi-privée mi-Etat ne satisfait pas. Malgré un contrôle exercé de l'Etat, la couverture du déficit incomberait aussi à ce dernier.

Deuxièmement: quel est le rôle dévolu à l'OMP dans les réseaux de santé à l'école et dans la tâche socio-éducative dévolue à l'école? Cette tâche ne peut être exécutée malgré tout l'effort de formation des enseignants – qui se fait attendre –, des médiateurs, des inspecteurs, des directions, sans la compétence spécifique des professionnels, éducateurs, orthophonistes, psychomotriciennes, orientatrices professionnelles et assistants sociaux du service des mineurs, médecins scolaires et surtout la contribution au diagnostic des professionnels compétents, psychologues et psychiatres de l'enfance et de l'adolescence de l'OMP.

Discussion par chapitre (suite)

Il en découle que l'OMP doit davantage être intégrée dans les structures du DIPAC, comme c'est déjà, d'ailleurs, ébauché dans l'enseignement primaire – avec le service de psychologie scolaire – et dans de rares écoles secondaires au niveau inférieur et supérieur. Sa place n'est certainement pas sous la houlette de la santé publique.

En conclusion: toute volonté de démanteler les acquis, sous prétexte d'une inadéquation du service et du manque de prestation actuelle dans l'école, doit être fustigée. Quel est le mandat donné par le Conseil d'Etat pour en faire l'analyse? Quels en sont les objectifs visés? Où en est le rapport? Les parlementaires peuvent-ils avoir accès à ce rapport?

M. Bernard Matthey: – Il y a deux ans, nous avons eu un entretien avec le chef du DIPAC pour lui suggérer d'organiser dans notre République la publication régulière de ce que l'on appelle le « Journal de l'année » et de confier, à un écrivain ou à une personnalité qui avait un certain talent, l'écriture de ces mémoires pendant une année. Certains pays le font avec succès, mais pouvez-vous nous dire si cette idée a pu être retenue, car nous savons que vous en avez parlé, mais nous n'en connaissons pas les aboutissants.

M. Bernard Soguel: – Nous avons une question concernant l'attribution au fonds pour l'encouragement des activités culturelles et artistiques avec un montant annuel de 150.000 francs. A la page 153, nous pouvons lire (fonds 9603) que la fortune au fonds, au 1^{er} janvier 1998, était de 897.426 fr. 50 et au 31 décembre 1998 de 571.047 fr. 45; donc une dépense de 326.000 francs environ et ceci en plus des 3.910.000 francs des dépenses du service culturel. Cet effort est apprécié par les bénéficiaires répartis sur l'ensemble du territoire cantonal et qui fournissent des prestations culturelles diversifiées, mais la diminution de la fortune de ce fonds est inquiétante. Si le Conseil d'Etat continue d'y puiser davantage qu'il ne l'approvisionne, le fonds sera épuisé en trois ans.

Nous souhaiterions connaître les intentions du Conseil d'Etat concernant ce fonds et notamment sa politique culturelle. Songe-t-il à diminuer ses interventions et ses aides? Si oui, au détriment de quelles activités culturelles? Prévoit-il au contraire d'alimenter à nouveau ce fonds pour accentuer ses soutiens, par exemple pour pallier le retrait des villes d'actions culturelles cantonales, c'est-à-dire pas spécifiquement locales?

M. Pierre-Alain Brand: – Etant donné notre arrivée tardive, nous n'avons pas pu intervenir au point 6250, vous nous permettrez donc de revenir sur ce point concernant les médiateurs scolaires.

Loin de nous l'idée de contester l'utilité du travail de ces médiateurs qui font certainement un ouvrage remarquable et remarqué dans les collèges. Il n'empêche que nous avons entendu dire qu'il y avait des différences de traitement relativement importantes entre médiateurs, certains collèges

Comptes et gestion 1998

accordant pour ce travail deux heures de décharges et d'autres allant jusqu'à quatre fois plus. Y a-t-il dans notre canton des foyers de délinquance qui justifient une appréciation aussi variable du travail de médiateur ?

Par ailleurs, pouvez-vous nous donner quelques renseignements sur l'efficacité et le nombre de cas qui sont traités ? Si le DIPAC pouvait, à l'occasion, nous fournir un bref rapport sur le travail de ces médiateurs, nous lui en serions très reconnaissant.

M. *Thierry Béguin*, conseiller d'Etat, chef du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles: – Nous allons reprendre les questions dans l'ordre dans lequel elles ont été posées et tenter d'y apporter des réponses qui vous satisfassent.

Madame Muriel Barrelet vous avez demandé pour quelle raison il y a une réduction au titre des bourses d'apprentissage. La question est extrêmement simple, c'est peut-être un phénomène surprenant, mais il y a tout simplement moins de demandes de bourses d'apprentissage qu'auparavant.

M. Bernard Matthey s'est inquiété de l'arrêté pris par le Conseil d'Etat s'agissant de l'anticipation des élèves à l'école primaire. Il est vrai que le 1^{er} avril 1998, le Conseil d'Etat a pris un arrêté permettant d'assouplir l'admission des élèves à l'école primaire de deux mois. Il faut reconnaître que ce changement n'a pas provoqué de bouleversement. Il faut préciser qu'une admission anticipée, qu'elle ait été de deux mois, comme c'était le cas auparavant, ou qu'elle soit de quatre mois, comme c'est le cas maintenant, une admission anticipée à l'école enfantine ne préjuge pas d'une admission anticipée à l'école primaire. Il n'y a pas d'automatisme entre les deux stades.

L'assouplissement n'a pas eu d'effet pervers. Pour l'ensemble du canton et pour l'année scolaire 1998-1999, trente-deux demandes d'anticipation ont été acceptées, dont six pour des enfants nés en novembre et en décembre. Pour l'année scolaire 1999-2000, trente et une demandes nous sont parvenues, dont huit enfants nés en novembre et décembre. Donc huit enfants sur 2000, ce qui constitue à peu près la volée totale. Nous nous apercevons que cela ne continue de concerner qu'un très faible nombre d'enfants.

C'est la situation globale sur le niveau cantonal, mais il y a un cas atypique dans le canton, il s'agit de la commune de Rochefort et c'est peut-être pour cela que vous posez la question. C'est vrai, à Rochefort, pour l'année scolaire 1999-2000, nous avons dix élèves qui ont l'âge requis – 5 ans révolus – et huit élèves anticipés. Sur ces huit élèves, il y en a quatre qui sont nés en novembre et décembre. C'est un cas absolument unique et qui ne se retrouve dans aucune autre commune et nous pensons que M. Bernard Matthey peut être rassuré.

M^{mes} Florence Perrin-Marti et Marianne Guillaume-Gentil-Henry se sont inquiétées au sujet des classes d'accueil pour les réfugiés de la formation du corps enseignant et de la collaboration avec les enseignants albanais.

Discussion par chapitre (suite)

Nous pouvons vous indiquer que le DIPAC a anticipé en créant un staff pour étudier la question et pour pouvoir faire face à un éventuel afflux d'enfants, dont nous ne connaissons pas du tout le nombre, cela pourrait être cinquante, 200, peu importe, mais enfin, nous nous y préparons. Ce groupe est présidé par un inspecteur d'école, il comprend des représentants de l'office médico-pédagogique – vous voyez que nous ne l'oublions pas et que nous reconnaissons la qualité de ses services pour les problèmes psychologiques d'enfants qui ont vécu des situations de violence –, du service de l'enseignement secondaire, de la formation professionnelle, de manière à ce que tous les secteurs d'enseignement soient représentés. Ce groupe va incessamment être opérationnel et sa tâche première sera d'adapter au canton de Neuchâtel le concept relatif à la scolarisation d'enfants de réfugiés et d'adolescents albanophones. Le concept que nous sommes en train de mettre au point se rapproche de celui établi par le groupe de travail Scolarisation des enfants albanais réfugiés de la Kosove (SEARK), comprenant l'Association de parents albanais «*Naïm Frasheri*» le groupe de travail des spécialistes cantonaux en matière de formations interculturelles, l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés et le Syndicat suisse des services publics. Il s'inscrit également dans les grandes lignes définies par la Conférence suisse des directeurs de l'instruction publique. Ce staff va s'attacher aussi à établir des contacts avec les responsables de la communauté albanaise établie dans le canton de Neuchâtel et cela par l'intermédiaire de M. Thomas Facchinetti, délégué aux étrangers.

Nous disposons actuellement jusqu'aux vacances d'été 1999 – en plus des maîtres qui travaillent aux centres des Cernets et de la Prise-Imer – de trois maîtresses de l'école enfantine en premier emploi. Après les vacances, douze maîtresses de l'école enfantine en premier emploi pourront être également affectées à l'encadrement des enfants de réfugiés sans frais supplémentaires pour l'Etat. Nous pourrions être appelé à former des équipes d'enseignement avec un maître neuchâtelois et un maître albanophone. A ce moment-là, il faudra envisager la rétribution de ces derniers.

Nous sommes donc en contact avec ces personnes pour organiser, le mieux possible, l'encadrement, l'accueil, l'instruction de ces enfants puisque l'école de la République se doit de les accueillir le plus dignement possible.

M^{me} Dora Barraud a posé des questions sur le soutien pédagogique et sur la formation du corps enseignant. Nous pouvons vous informer que plus de vingt ans après l'institution du soutien pédagogique dans le canton, et à la suite de diverses réflexions sur la pédagogie compensatoire et sur l'échec scolaire, le service de l'enseignement primaire a décidé de créer un groupe de réflexion.

Le 18 février 1993 un groupe de référence des aides se constitue et il a pour mandat d'analyser la situation dans le domaine des aides aux élèves en difficulté, d'en redéfinir les mesures tout en assurant leur coordination. Ce groupe de référence a établi un état des lieux des différentes aides et des

Comptes et gestion 1998

différents modèles qui existent en dehors du canton. Il a décidé de commencer par la réforme du statut des institutrices et instituteurs chargés du soutien, de l'éducation par le mouvement et de l'appui langagier.

Au terme de cette tâche, le groupe s'est dissous dans une séance qui a eu lieu le 17 septembre 1998. Cette question étant réglée, il s'agit maintenant de s'engager dans un champ de préoccupations plus pédagogique par une réflexion approfondie sur un concept global d'aide aux élèves en difficulté dans le canton. Un nouveau groupe de référence doit être constitué. Parmi les priorités qui ont été retenues, dans l'étude qui doit être faite, il y en a trois: premièrement la création d'une formation spécifique destinée aux personnes chargées du soutien pédagogique, car dans la plupart des cantons – comme vous l'avez relevé –, ces enseignants sont au bénéfice d'une formation spécifique ou d'une formation de l'enseignement spécialisé.

Deuxième sujet prioritaire: l'actualisation du fonctionnement de la psychologie scolaire dans le cadre de l'école enfantine et de l'école primaire. Enfin, redéfinition de la fonction des classes spéciales. Vous voyez, Madame Dora Barraud, que le département se préoccupe de cette question.

M^{me} Pierrette Erard s'est inquiétée de la décision qui a été prise d'introduire dans la section maturité une discipline nouvelle: langues et culture de l'Antiquité.

Il faut bien comprendre que l'introduction de la nouvelle maturité gymnasiale, avec son *fundamentum* comme atout et ses options spécifiques qui permettront à chacun de s'orienter en fonction de ses goûts et de ses aptitudes: littéraires, scientifiques, droit et sciences économiques, etc., que compte tenu de cette nouveauté, il fallait repenser la structure du secondaire I.

Fallait-il maintenir la situation actuelle? Cela nous paraissait difficile. Fallait-il anticiper sur la nouvelle maturité, puis créer des filières qui correspondraient aux options spécifiques qu'on prendrait dès la neuvième année ou devons-nous plutôt penser à un tronc commun?

Le groupe de travail qui a planché sur la question et qui réunit des directeurs d'école, des enseignants – car dans le DIPAC tout se fait par concertation venant quasiment de la base – est arrivé à la conclusion que la meilleure solution était un tronc commun. Nous envisageons d'ailleurs de créer également un tronc commun, une section générale qui regroupera la section préprofessionnelle et la section moderne, mais nous n'en sommes qu'au début des réflexions. Ce n'est donc pas encore la «Gesamtschule» avec une seule filière, mais dans cette optique-là, on la réduirait à deux.

Pour ce qui est de la maturité, nous nous mettrons d'accord sur ce tronc commun. Que mettre dans ce tronc commun? Différents avis se sont exprimés, mais qui n'ont pas réussi à faire l'objet d'un consensus.

Discussion par chapitre (suite)

On nous a présenté des variantes et, parmi ces variantes, nous avons choisi celle que vous avez évoquée. Pourquoi donc tout à coup – dans ce siècle dominé par la technique, l’informatique, la préoccupation matérielle immédiate –, pourquoi diantre revenir avec des conceptions humanistes un peu dépassées ?

Ce n’est pas au hasard et nous devons dire que nous avons été impressionné par les réflexions faites par les ministres de l’éducation français et italien qui se sont rencontrés l’année dernière. Ils sont tombés d’accord pour dire que même dans une société dominée par la technique – qu’il fallait bien entendu soutenir, nous avons besoin d’ingénieurs et de techniciens –, il ne fallait pas oublier, dans la formation de base, qu’il était bon de maintenir ou de réintroduire des éléments de culture humaniste, afin que les gens puissent avoir quelques points de repère et qu’ils sachent d’où l’on vient.

Quelle est notre histoire ? Quelles sont les valeurs qui ont fait cette civilisation ? Qu’on l’aime ou qu’on ne l’aime pas, qu’on la conteste ou qu’on l’accepte, peu importe, mais au moins qu’on la connaisse. C’est ce qui nous a amené à penser à une nouvelle discipline, qui n’aura qu’un lointain rapport avec l’étude du latin ou du grec telle que nous l’avons vécue, et qui sera une sorte d’initiation et de sensibilisation aux valeurs humanistes qui ont fondé notre civilisation.

Cela permettra à tout le monde de l’avoir, ce sera aux niveaux sept et huit et ensuite, ceux qui seront en scientifique prendront les options scientifiques et ceux qui seront en littéraire prendront les options littéraires. Mais au moins, un petit fond commun mettra tout le monde ensemble, il n’y aura donc plus cette dichotomie entre classiques et scientifiques, cette dichotomie entre filles et garçons, car si vous observez les choses, vous trouvez en littéraire une grande majorité de filles et en scientifique une grande majorité de garçons.

Nous voulons donc aussi casser cette logique sexiste. Nous voulons donc rassembler en septième et huitième années tous les enfants, quelles que soient leurs orientations futures. Cela ne se fait pas au détriment, bien entendu ni des mathématiques, ni de la biologie, ni de la chimie et même dans la grille horaire que nous avons discutée récemment, nous avons émis le souhait que l’on anticipe sur les recommandations de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l’instruction publique (CDIP) qui encourage l’enseignement précoce des langues étrangères.

Nous profiterons d’introduire également l’étude de l’anglais qui est quelque chose aujourd’hui de fondamental, surtout pour ceux qui songent à des carrières techniques où l’on sait que la littérature et que les congrès sont dominés par cette langue de travail.

Voilà donc l’esprit dans lequel nous avons réfléchi pour choisir cette solution qui était l’une des variantes proposées. Il y a actuellement un groupe d’étude qui est en train de définir ce programme, car c’est évidemment nouveau. Que va-t-on y mettre ou pas ? Sur quoi allons-nous insister ou non ?

Comptes et gestion 1998

Nous avons associé à ce groupe deux professeurs d'université de latin et de grec, MM. Paul Schubert et Jean-Jacques Aubert, qui se sont déclarés tout à fait d'accord. Ils sont très ouverts sur cette nouvelle manière d'envisager les choses. Ils ont des idées assez modernes sur la pédagogie de l'enseignement des langues et de la culture anciennes. Tout cela est en travail, mais nous pensons que nous arriverons à quelque chose d'intéressant. Voilà ce que nous pouvions vous dire en complément de ce qui figure dans le rapport de la commission.

M. Frédéric Cuche s'est inquiété du calendrier sur la réforme du secondaire I. En principe, nous aurions souhaité pouvoir mettre cela en place pour la rentrée 2000. Nous ne savons si nous y arriverons, mais en 2000 ou 2001 en fonction de l'état d'avancement des travaux.

Il faut aller de l'avant, mais nous ne voulons pas non plus de précipitation. Il faut que toutes les choses soient bien pensées, sur tous les niveaux, avec toutes les conséquences que cela peut avoir sur les enseignants, sur la formation des enseignants, sur le nombre de postes de travail, et bien entendu également sur l'aspect financier. C'est en large collaboration avec les milieux intéressés que nous serons amené à prendre des décisions définitives.

M. Denis de la Reussille s'est inquiété que la moyenne des élèves augmente au niveau primaire, dix-huit élèves. Vous savez, dix-huit élèves ce sont déjà des conditions extrêmement favorables par rapport à ce que l'on connaît dans des pays voisins qui sont tout aussi civilisés que nous.

Nous sommes des privilégiés du point de vue de la moyenne d'élèves par classe et nous en sommes heureux. Nous espérons que l'on pourra maintenir cet état de chose, mais comprenez aussi que les soucis financiers de l'Etat font que si nous trouvons des classes de quatorze ou quinze élèves c'est tout de même un peu faible. On peut peut-être s'organiser pour un peu étoffer et approcher de la barre des vingt élèves, ce ne sera pas la fin du monde.

M. Jean-Bernard Wälti a posé la question de savoir s'il n'était pas dommage que l'on perde, à la direction du comité directeur de la HES-SO, M. François Bourquin qui est par ailleurs chef du service de la formation professionnelle dans notre canton. Il s'agit bien entendu d'un poste-clé. Avoir un homme à soi dans un poste-clé c'est tout à fait intéressant de par l'information dont nous disposons en priorité, et bien entendu des contacts qu'on noue. Dans un premier temps M. Bourquin avait décidé d'abandonner au mois de juin cette présidence faute de temps – parce que cela représente un travail considérable, quasiment un mi-temps –; la HES-SO, qui jusqu'à présent fonctionne sur le système de milice comme tout ce qui est suisse, s'est rendu compte qu'il fallait peut-être imaginer rétribuer le président du comité directeur.

Dans cette optique-là, nous envisageons de reconsidérer la situation et de voir dans quelle mesure il serait possible de négocier avec le Conseil d'Etat –

Discussion par chapitre (suite)

il faudra que nos collègues soient d'accord bien entendu – un demi-poste supplémentaire puisque l'autre demi-poste serait financé par la HES-SO.

Nous sommes donc en discussion pour trouver une solution qui permettrait à M. Bourquin de conserver la présidence du comité directeur, ce qui est souhaité – nous devons le dire – non seulement par les Neuchâtelois, mais par l'ensemble des partenaires.

M^{me} Muriel Barrelet a fait allusion à ces contrats d'apprentissage un peu curieux proposés par la maison Emile Frey AG, importateur d'automobiles et propriétaire d'une grande chaîne de garages.

Nous avons connaissance de cela. Nous avons été alerté et avons pris contact avec nos collègues, chefs des Départements de l'instruction publique de Suisse romande. Nous sommes tous tombés d'accord pour condamner, de la manière la plus claire, cette façon de procéder, c'est-à-dire d'obliger des apprentis à se soumettre à des tests d'urine pendant la durée de leur apprentissage.

De toute façon, du point de vue médical, cela n'a aucune valeur reconnue. Il faut reconnaître que, du point de vue juridique, nous sommes un peu ennuyé parce que ce n'est pas franchement illégal, c'est à la limite. Quel est le pouvoir de la puissance publique par rapport à un contrat de droit privé?

Nous n'avons pas trouvé la solution. Tout ce que nous pouvons vous dire c'est que nous avons demandé que si le cas d'un tel contrat se présente dans le canton, on nous le soumette. Notre sentiment serait plutôt de refuser de ratifier un tel contrat, encore faudrait-il savoir si nous sommes en droit de le faire.

Nous avons dit publiquement – et même à l'occasion d'une interview dans la presse – notre désapprobation et notre étonnement qu'on essaie de revenir par ce biais à des conceptions qui avaient animé une initiative « Jeunesse sans drogue » dont un des grands défenseurs est précisément l'administrateur d'Emile Frey AG.

Madame Dora Barraud, vous nous posez une question qui nous prend de court: courrier ouvert à l'École technique des Montagnes neuchâteloises... Nous ne sommes franchement pas au courant, nous ne connaissons pas le fonctionnement interne. Nous essaierons de nous renseigner.

M. Jean Studer a évoqué l'avenir de l'Université. Nous avons déjà d'ailleurs eu l'occasion de le dire à plusieurs reprises, nous sommes confronté à un bouleversement qui s'annonce avec les nouveaux principes contenus dans la nouvelle loi sur l'aide aux universités qui introduit effectivement ces deux notions contradictoires de concurrence d'une part et de collaboration en réseau d'autre part.

Nous avons eu l'occasion de nous exprimer assez longuement sur ce sujet, puisque nous faisons partie de la commission du Conseil des Etats chargée d'examiner ce problème, mais nous devons dire qu'ayant critiqué, mis en

Comptes et gestion 1998

cause, le bien-fondé de cette notion de concurrence entre universités, qu'ayant affirmé que nous ne pouvions pas appliquer les règles du marché de l'économie libre à l'Université, que nous ne pouvions pas faire des raisonnements anglo-saxons à tout bout de champ, nous devons dire que c'est un discours qui n'a pas du tout été entendu. Le *trend*, manifestement l'idéologie dominante, c'est actuellement: «Oui, oui, la concurrence, que les meilleurs gagnent que les mauvais trépassent!»

Le problème c'est qu'il ne faut pas être bon pour gagner, il faut être très bon, il faut être meilleur, si vous n'êtes que bon, vous risquez d'être éliminé. Mais enfin, nous ne croyons pas qu'il faille non plus trop s'alarmer. C'est assez positif, parce que cela secoue un petit peu les universités. Cela leur fait prendre conscience qu'elles ont quand même le devoir de vivre au sein de la cité et de prendre en compte les besoins de celle-ci et c'est essentiellement valable pour tout ce qui concerne les sciences techniques. Il faut que l'Université soit consciente et ouverte sur le monde de l'économie, c'est d'ailleurs déjà le cas.

Hier, avec quelques députés, nous étions à La Chaux-de-Fonds, au «Salon Subtec» où parmi les jeunes entreprises récemment fondées dans ce canton, il y en avait une qui exploitait précisément une invention mise au point à l'institut de microtechnique de l'Université de Neuchâtel; des capteurs solaires à couches minces, etc.

Un *spin-off*, comme on dit maintenant, une entreprise se crée à partir d'une invention faite par l'Université. C'est cela cette nouvelle culture qui doit s'intensifier. De ce point de vue là, nous ne nous faisons pas trop de soucis, nous avons des atouts dans ce canton. Mais c'est vrai aussi que la concurrence a ses limites, parce que nous n'avons pas tous les mêmes atouts de base.

Une grande université a un certain nombre d'atouts que n'a pas une petite université en termes de moyens à investir dans des projets. Mais d'un autre côté, une petite université a des atouts que n'ont pas les grandes universités et ce sont ceux-là qu'il faut exploiter, notamment la proximité entre les maîtres et les étudiants, les petits effectifs, etc.

Nous avons discuté avec des professeurs d'universités qui avaient enseigné en Allemagne, en France et aux Etats-Unis et qui nous ont dit que c'était extraordinaire de pouvoir enseigner à un groupe d'étudiants où l'on connaît chacun personnellement et de ne pas être en train de donner un cours *ex cathedra* devant un auditoire anonyme.

Nous pensons que nous pouvons exploiter cela, nous avons plusieurs domaines dans lesquels nous pouvons prétendre à l'excellence et nous devons d'ailleurs signaler que l'Université de Neuchâtel s'est piquée au jeu puisque, dans le cadre des pôles nationaux de recherches, nous avons sept projets qui ont été élaborés par nos différentes facultés. Sur les huit projets qui ont été mis au concours, il n'y en aura pas sept, c'est clair, on en aura un,

Discussion par chapitre (suite)

peut-être deux au maximum. Mais cela nous permettrait d'avoir – si nous décrochons cela –, un financement important et surtout durable. Ce sont des dizaines de millions de francs sur au moins huit à dix ans, ce qui permet d'asseoir une recherche et d'affirmer des compétences.

Il appartient évidemment au rectorat de gérer cela, de faire des choix, d'établir des priorités, ce qui signifie de devoir faire des sacrifices et de dire: «Là nous pouvons investir.» Nous avons par exemple un pôle national de recherche dans tel domaine et cela implique que nous devons nous aussi investir. Si nous investissons, comme nous n'avons pas des moyens illimités, nous allons dire: «Tel autre domaine de telle faculté, on fait aussi bien, si ce n'est mieux, à Lausanne, à Fribourg; on laisse tomber.»

Ce n'est évidemment pas une décision facile pour le rectorat, mais il faudra bien qu'il sache la prendre. Nous en avons discuté avec le nouveau recteur et nous croyons qu'il est parfaitement conscient de cela. Nous osons espérer que le nouveau rectorat saura prendre ses responsabilités.

Tout n'est donc pas noir; c'est vrai que nous sommes confronté à des difficultés, qu'il faut être vigilant, mais nous avons quand même bon espoir pour cette petite Université. Nous rappelons que, proportionnellement, nous recevons plus de fonds de tiers que l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich. Nous avons 30 millions de francs qui viennent du Fonds national, d'institutions européennes ou de l'industrie pour notre petite Université. C'est pas mal et cela veut dire que nous avons des gens, qui sont à la page, qui font des recherches, qui intéressent et qui ont un impact sur la société et sur l'économie d'une certaine importance. Donc, vigilance, difficultés, mais aussi, très vraisemblablement, espoirs.

M. Bernard Matthey s'est encore, à propos de l'Université, posé des questions sur la transparence. Nous pouvons vous répondre, et vous le savez, l'article 61 de la loi sur l'Université prévoit que: «*L'Université assume la gestion comptable des crédits qui lui sont attribués directement, ou par l'intermédiaire de ses membres, notamment par les institutions qui financent la recherche.*» Un arrêté du Conseil d'Etat, du 4 juillet 1994, dit par ailleurs ceci: «*Les crédits de tiers doivent être annoncés au rectorat et enregistrés à des fins statistiques. Les crédits de tiers sont gérés par le service des fonds de tiers ou par un organe décentralisé autorisé. Il est créé une commission de gestion des fonds de tiers présidée par un vice-recteur. Le service de l'inspection des finances assure le contrôle fiduciaire de ces comptes.*»

L'Université doit encore édicter un règlement qui déterminera dans quelle mesure les titulaires de fonds de tiers doivent contribuer aux frais d'infrastructures universitaires qu'ils utilisent. Cela doit se faire et nous espérons que cela se fera rapidement. Vous avez donc raison sur ce point Monsieur Bernard Matthey.

En ce qui concerne la taxe à la valeur ajoutée (TVA), celle-ci est facturée et payée par l'Université pour tous les montants et expertises qui ne découlent

Comptes et gestion 1998

pas d'une institution publique de recherches, soit sur un montant de 5 à 6 millions de francs par année. Les crédits du Fonds national, de la CTI, des programmes prioritaires et européens échappent, en revanche, à la TVA.

Monsieur Laurent Debrot vous avez demandé si les centres d'orthophonie allaient être « cantonalisés ». Nous ne croyons pas que la question se pose en ces termes. Ce qui a été expliqué hier par M^{me} Monika Dusong, c'est que, à la rentrée 1999, il n'y aurait plus de subvention cantonale pour les centres d'orthophonie, puisque cela fait partie des mesures de compensation prises lors de l'introduction de la maturité « cantonalisée ». Comme nous n'avons pas trouvé de solution satisfaisante, nous vous proposerons un arrêté qui modifie cette loi pour maintenir le subventionnement.

Nous allons entamer une large réflexion sur l'avenir de la médecine scolaire, parce que nous avons un projet d'arrêté que nous avons soumis en consultation et la consultation a été très mauvaise. Nous avons eu une opposition marquée et que nous pouvons au fond parfaitement comprendre.

Nous devons donc reprendre l'ensemble de la problématique de la médecine scolaire. Nous pensons le faire dans le cadre de la fameuse motion Michel Schaffter 95.124, du 15 mai 1995, intitulée « Quelle médecine scolaire pour demain? », qui avait été déposée à l'époque et qui prévoit la création de centres régionaux intégrant toutes les prestations de la médecine scolaire.

Il y avait un projet qui avait été fait à l'époque, mais qui n'avait pas été présenté au Conseil d'Etat, parce que cela représentait une dépense assez importante.

Nous allons quand même reprendre l'idée et voir si l'on peut restreindre les ambitions de l'époque, mais pour mettre en place cela, nous allons organiser une large consultation des assises de la santé pour entendre tous les partenaires, tous les gens concernés afin de savoir ce qu'ils veulent et comment ils conçoivent les choses. C'est à partir de cette réflexion-là qu'on construira un système et qu'on viendra, dans un avenir que nous n'espérons pas trop lointain, devant votre Conseil pour vous proposer une solution.

Donc, provisoirement, il y aura, si vous l'acceptez au mois de juin, le maintien des subventions cantonales pour la médecine scolaire, notamment le groupe d'information sexuelle et d'éducation à la santé (GIS), et pour les centres d'orthophonie.

Il y a plusieurs intervenants qui nous ont longuement parlé de l'OMP, qui suscite vraiment un intérêt extraordinaire. Dans la planification financière, il est indiqué, dans le cadre des réformes des structures, que nous allons examiner si nous allons éventuellement transformer l'OMP en fondation, si nous allons éventuellement privatiser les prestations institutionnelles.

Levée de boucliers tous azimuts ! Changez quelque chose ! Le syndicat des droits acquis se mobilise... (*Rires.*)

Discussion par chapitre (suite)

Nous avons tout de même le droit de réfléchir, sans tabous, à l'organisation de l'Etat et de ses services, afin de savoir s'ils répondent à un besoin. Quelles sont ses prestations? Quels sont leurs coûts? Est-ce que les prestations faites sont vraiment exigibles de l'Etat ou est-ce que l'on va trop loin?

Nous n'avons pas encore la réponse à ces questions, mais nous avons – dirons-nous – le devoir de se les poser, si nous voulons être un gestionnaire responsable.

Nous allons répondre globalement à M^{me} Laurence Boegli et à MM. Alain Bringolf et Hansueli Weber. Nous sentons que nous n'allons pas les satisfaire... (*rires*), mais allons-y quand même!

Comme nous avons eu l'occasion de le dire déjà à quelques reprises – parce que c'est une question récurrente – les chefs des Départements de l'instruction publique et des affaires culturelles, des finances et des affaires sociales, de la justice, de la santé et de la sécurité – les trois chefs de département – ont donné au chef du service d'organisation, au directeur du service des mineurs et des tutelles, au chef du service de la jeunesse, au médecin-directeur de l'OMP – le médecin-directeur de l'OMP est dans le coup –, le mandat de travailler trois questions, dans le cadre des réformes de structures, telles qu'elles sont évoquées dans le rapport à l'appui de la planification financière.

Il s'agit d'étudier une éventuelle amélioration du processus de facturation de l'OMP et de son suivi par un renforcement éventuel de son effectif – c'est vraiment purement technique, essayer d'améliorer le remboursement, notamment par les assurances sociales –, étudier une éventuelle modification du statut de l'OMP en fondation et ceci dans le cadre ou non du Centre psychosocial et enfin d'étudier une privatisation des prestations de l'OMP données aux institutions.

Ce rapport a été déposé, mais il n'a pas encore été discuté par le Conseil d'Etat, car c'est un gros morceau. Ces temps-ci nous avons eu d'autres gros morceaux à discuter au Conseil d'Etat, mais c'est agendé à la semaine prochaine.

Nous croyons que, pour lever certaines craintes, il convient d'éclaircir le terme de « privatisation ». La question qui se pose est de savoir s'il est possible, s'il est souhaitable, que les institutions d'éducation spécialisée engagent directement les pédopsychiatres ou psychologues-psychothérapeutes dont elles ont besoin.

Aujourd'hui ces institutions ont l'obligation de s'adresser à l'OMP pour obtenir ce personnel. L'idée vient du constat que ce monopole de l'OMP ne satisfait pas toutes les institutions. C'est un constat, d'autant que la facturation des prestations de l'OMP ne s'est pas effectuée jusqu'ici avec toute la transparence voulue – un autre constat. Le rapport, qui n'a pas encore été discuté par le Conseil d'Etat, suggère de supprimer la règle du monopole et de permettre, aux institutions qui le souhaitent, de proposer à la direction de

Comptes et gestion 1998

l'OMP des mandats de prestations. Voilà, tout simplement ! Ce n'est pas la privatisation au sens où on l'entend généralement.

Il n'y a aucun lien entre cette éventuelle privatisation des prestations institutionnelles et la réduction d'un certain nombre de postes de travail. Les auteurs du rapport – et ce ne sont pas que les fantaisies du service de la jeunesse, puisqu'il y a le directeur du service des mineurs et des tutelles, le médecin-directeur de l'office médico-pédagogique, le chef du service d'organisation – proposent un recentrage des activités ambulatoires de l'OMP dans le domaine pédopsychiatrique qui lui est propre. C'est dans cette perspective-là qu'il est possible de dégager sept postes et demi que le Conseil d'Etat pourrait décider de réaffecter, là où des manques en matière d'appui socio-éducatif sont constatés. Ce serait donc une réutilisation pour l'appui socio-éducatif.

Malgré cela l'OMP, dans sa mission, resterait bien dotée en personnel en comparaison avec d'autres cantons, dont l'organisation dans ce type de soins est similaire.

Nous allons parler maintenant de la concertation. Un rapport au Conseil d'Etat ne donne pas lieu à une concertation du personnel, sinon nous ne pouvons plus rien faire. Nous demandons simplement une première étude pour savoir si l'on va dans l'une ou l'autre des directions ou si nous restons au statu quo.

La consultation viendra après, bien entendu. Notamment le milieu médical sera consulté, lorsque le Conseil d'Etat aura pris connaissance du rapport, en aura discuté et aura décidé de suivre ou de ne pas suivre telle ou telle piste. Cela dit, comme la chose est très sensible – vos interventions le démontrent –, nous avons autorisé le chef du service de la jeunesse à informer le personnel et lui dire ce qui était en train de se passer. Il y a eu quatre séances d'information, mais il semble que ces séances n'aient pas apaisé – nous dirions même au contraire – les craintes des collaborateurs.

Nous signalons que les collaborateurs de l'OMP ont pu consulter le fameux rapport qui a été remis au Conseil d'Etat, c'est dire quand même que nous agissons dans une certaine transparence.

Pour répondre à M. Hansueli Weber, à savoir si ce rapport pourra être remis aux parlementaires, une fois qu'il aura été discuté par le Conseil d'Etat et que ce dernier se sera prononcé, si les parlementaires nous en font la demande, nous répondrons positivement à cette requête, il n'y a pas de mystère.

M. Bernard Matthey demande des nouvelles de son idée du « Journal de l'année ». Nous avons pris très au sérieux votre proposition et nous l'avons soumise à la sagacité de la commission consultative de la culture qui lui a réservé – nous devons le dire – un avis plus que mitigé. Plusieurs critiques ont été émises par cette docte assemblée, mais sensible à l'idée de fond, c'est-à-dire de donner un coup de pouce à la création littéraire dans ce

Discussion par chapitre (suite)

canton, elle a décidé quand même d'entrer en matière, mais pour explorer d'autres voies. Elle a constitué un groupe de travail qui a élaboré un projet d'aide à la création littéraire, allant dans le sens de la réalisation d'une collection de petits ouvrages de poche rédigés, année après année, par des auteurs neuchâtelois auxquels on proposerait les contraintes et libertés suivantes :

1. traiter du thème du temps au sens large, sans aucune contrainte sur la forme d'écriture employée ;
2. rattacher son écriture à un lieu prédéterminé et unique du canton ;
3. restituer son œuvre dans un délai d'une année après qu'il aurait accepté de relever le défi.

Le groupe de travail a déjà pris contact avec un éditeur potentiel. Il est à la recherche de fonds dans le but de trouver des soutiens à la publication. Le projet est donc bien avancé et la commission plénière en débattrait en automne 1999. Vous voyez donc que votre idée fait son chemin sous une autre forme.

M. Bernard Soguel fait une constatation tout à fait exacte : « Le fonds fond ! » Le fonds pour l'encouragement des activités culturelles et artistiques fond comme neige au soleil, c'est vrai. L'annuité budgétaire 1998 allouée à ce fonds s'est élevée à 150.000 francs et l'excédent de charges se monte à 326.000 francs. Au 1^{er} janvier 1998, le capital du fonds s'élevait à 897.000 francs et maintenant, il n'est plus qu'à 571.000 francs.

Il est évident, dans notre esprit, que ce fonds doit être réalimenté pour pouvoir garantir le minimum de prestations qu'il peut offrir. C'est déjà modeste – trouvons-nous – ce que nous faisons de cette manière, alors il ne faut en tous cas pas le réduire.

Nous pouvons vous dire qu'il est prévu, dans le projet de budget de l'Etat 2000, d'affecter une annuité budgétaire de 400.000 francs. Il faudra encore que cela passe la rampe de nos collègues. Voilà quelles sont les intentions du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles.

Monsieur Pierre-Alain Brand, à propos des médiateurs scolaires, c'est vrai qu'il y a de grandes différences entre les établissements dans l'utilisation de ces médiateurs. Nous croyons que les médiateurs scolaires n'ont pas tous la même conception de leur travail et de leur mission. Il y en a qui font beaucoup de zèle, il y en a qui sont plus réservés, il y a des directeurs d'établissement qui sont peut-être plus sensibles que d'autres, ce qui fait que c'est vrai, vous avez des médiateurs scolaires qui ont une décharge de deux heures, d'autres de quatre heures, six heures, etc.

Nous ne sommes pas sûr que cela tienne à des différences de situations conflictuelles ou non dans les établissements, cela tient plutôt à la personne. On ne peut donc pas parler d'inégalité, mais on peut dire qu'il y a des besoins différents en fonction de personnes différentes.

Comptes et gestion 1998

Vous nous avez demandé ce que nous pensions de l'efficacité. Nous avons rencontré les médiateurs il n'y a pas très longtemps et ils nous ont dit qu'ils sentaient leur tâche comme utile, ce qui est tout de même rassurant ! Nous croyons qu'ils font un travail tout à fait remarquable. Cela ne résout pas tous les problèmes, mais cela permet quand même d'engager un certain nombre de dialogues qui permettent à des adolescents, dans un moment difficile, d'être écoutés, de pouvoir être aiguillés et aidés pour sortir d'une crise qu'ils peuvent traverser.

Nous vous dirons que la tendance actuelle des personnes qui réfléchissent à la médiation, ce serait, à terme, de supprimer les médiateurs ! (*Rires.*)

En effet, supprimer, à terme, les médiateurs scolaires, se conçoit dans l'idée qu'en réalité, pour faire une bonne médiation, il faut que tout le monde soit médiateur. Il faudrait introduire une culture de médiation du concierge au directeur en passant par tous les enseignants. C'est une des dix-huit mesures proposées dans le rapport sur la délinquance juvénile et la violence dans les écoles. Il faut encore évidemment savoir ce que cela signifie. Il faut envisager une formation par des formateurs spécialisés et savoir si tout le corps enseignant y est prêt. On peut en discuter. C'est l'idée qui est envisagée, mais qui doit être étudiée sur le plan de la faisabilité et sur le plan du coût. Mais enfin, ce sont des idées qui dominent à l'heure actuelle dans ce domaine : supprimer les médiateurs, pour faire l'école médiatrice dans son ensemble.

Voilà, si nous n'avons pas mis de désordre dans nos papiers, nous avons répondu aux questions qui nous ont été posées.

Madame Laurence Boegli, vous nous avez posé une question technique sur un transfert de poste. Nous ne pouvons pas vous répondre maintenant, mais nous vous donnerons l'information dès que nous aurons pu l'obtenir.

La présidente : – Il y a encore quelques questions !

M. *Alain Bringolf* : – L'ironie un peu précieuse qu'a mise le chef du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles, pour répondre à nos questions est certainement très intéressante (*rires*), mais elle n'enlève pas du tout le malaise qui existe et ce qui est récurrent, c'est l'attitude qu'il a dans ses relations avec son personnel. Ironiser en disant : « Dès que l'on veut toucher, voilà que tout le monde s'excite ! », c'est faire un raccourci inacceptable. Jamais, ni nous, ni nos collègues, n'avons dit : « Les services sont installés une fois pour toutes et ils mourront sans changement ! jamais, jamais... »

Par contre, comment voulez-vous établir des changements, si vous n'élaborez pas avec le personnel le changement à faire. S'il y a émotion, c'est parce que les informations ne suffisent pas. Quand vous dites à quelqu'un : « On vous informe que vous allez peut-être perdre votre travail », il n'est pas certain que ces informations soient bien reçues. Ce n'est pas possible de

Discussion par chapitre (suite)

travailler ainsi. Examinons les changements qu'il y a à faire dans les services, c'est tout à fait justifié et vous ne le feriez pas qu'on vous interpellerait, mais faisons-le avec la collaboration des intéressés pour trouver ce terme tellement beau et à la mode: «les synergies nécessaires». Mais ces synergies, elles doivent l'être avec l'intégration du personnel et de ses représentants.

M. Hansueli Weber: – Monsieur Thierry Béguin, vous avez fait allusion tout à l'heure à la suppression des médiateurs scolaires, comme un principe philosophique pour pouvoir en venir à bout et que tout le monde soit médiateur.

Nous faisons allusion à plusieurs thèmes qui ont été touchés – dont l'OMP, mais nous ne revenons pas là-dessus –, médecine scolaire, centres de santé, l'orthophonie et les médiateurs. Vous avez donné tout à l'heure, à M^{me} Dora Barraud, une réponse par rapport aux enfants en difficultés scolaires et vous avez fait allusion au groupe de travail «33» qui a planché, en 1998, sur le soutien pédagogique et le soutien en général. Ce que nous n'avons pas entendu de votre part, dans l'énumération des possibilités pour venir en aide aux élèves en difficulté, c'est un programme de recherches nationales faites par M^{me} Michèle Grossen, professeur à Lausanne, et dont Neuchâtel participait avec d'autres cantons romands et le Tessin et qui avait comme thème: «L'aide aux élèves en difficultés scolaires.» Cela ne veut pas dire sur le plan pédagogique, mais difficultés scolaires dans le sens large du terme.

Nous croyons qu'il y a des séminaires de vulgarisation par rapport aux propositions qui en découlaient. Nous savons qu'il y a un grand intérêt et ce n'est pas la suppression des médiateurs, mais il s'agit d'une question de mise en réseau, exactement ce que vous allez chercher. Mais vous n'y avez pas du tout fait allusion et nous aurions envie de vous entendre par rapport à ce programme de recherches, afin de savoir si le canton en tire profit, comme il y a participé.

M^{me} Pierrette Erard: – Nous remercions le représentant du Conseil d'Etat pour les explications qu'il a données sur l'introduction des cultures latines au niveau secondaire, mais il n'a pas répondu à notre question sur la coordination romande. Qu'en est-il des élèves qui viendront dans notre canton et qui devront s'intégrer à notre système scolaire?

M^{me} Laurence Boegli: – Nous avons également une question à laquelle il n'a pas été répondu. Mais tout d'abord, une remarque à l'intention du représentant du Conseil d'Etat: il ne s'agit pas d'un détail technique dans les comptes, il s'agit d'une information qui est donnée dans les explications où l'on nous parle d'un transfert de poste, et lorsque l'on fait les additions, on arrive, en réalité, à la suppression d'un poste qui n'est expliquée nulle part.

Nous souhaitons donc savoir si les 65.000 francs que nous avons en moins dans les comptes correspondent à la suppression de poste ou non.

Comptes et gestion 1998

La question à laquelle il n'a pas été répondu : notre intervention ne visait pas uniquement, ou pas essentiellement l'OMP, mais l'ensemble du service jeunesse et sport.

La page du rapport du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles à laquelle nous avons fait référence était la page d'introduction du service de la jeunesse et qui comprend d'autres services : l'office de la statistique scolaire, etc. C'est sur l'ensemble du service qu'il y a, à notre avis, ce flou et cette imprécision, le sentiment qu'il y a des malentendus, des sous-entendus, des non-dits et que l'on démantèle petit à petit l'ensemble du service, mais sans vouloir donner de nom à ce démantèlement.

M. *Fernand Cuche* : – Nous aimerions très brièvement intervenir au sujet du service de l'OMP, tout d'abord pour remercier le chef du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles pour les informations données.

Nous pensons qu'il est bon que l'on ait une petite discussion au sujet de l'avenir de ce service, puisque le Conseil d'Etat ne s'est pas encore saisi de ce dossier, afin de donner suite aux différentes enquêtes qui ont été réalisées, si nous avons bien compris les explications données.

Si le fonctionnement futur de ce service nous inquiète, c'est aussi parce que nous remarquons que nous établissons politiquement en grand dans ce canton. Nous avons établi un certain nombre de priorités, c'est l'infrastructure de la mobilité et des routes, et de ce côté-là, on ne se pose pas trop la question de savoir si les services qui travaillent pour l'amélioration du réseau routier sont vraiment optimum et avec toute l'efficacité voulue.

Nous avons aussi dans ce canton l'objectif de réduire les finances publiques, d'arriver, si possible, à des comptes équilibrés. Nous observons assez clairement, à ce niveau de réflexion, que les priorités pourraient se dégager ou se réaliser au détriment du social, c'est la problématique du soutien pédagogique. Si nous lisons les comptes, nous voyons que cela va en diminution.

Nous avons parlé hier, ou avant-hier, en ce qui concerne le Département de la justice, de la santé et de la sécurité, de l'augmentation de la délinquance juvénile. Nous serions très inquiet que l'on ait, dans la réflexion que vous allez engager concernant l'avenir de l'OMP, comme priorité première de réduire les coûts liés à la prévention et au traitement des enfants aujourd'hui en difficulté et que tout le travail qui a été fait jusqu'à maintenant par l'OMP – notamment le travail en réseau qui, nous le croyons, donne de très bons résultats – soit péjoré ou ne soit pas reconnu. On peut, bien entendu, modifier la structure des services. Quand vous dites qu'il faut plus de transparence ou une technique différente au niveau de la facturation, là nous croyons que nous pouvons tomber d'accord. Quand vous dites aussi que les statuts doivent peut-être évoluer, pourquoi pas ? Pourquoi ne pas aller vers une fondation ? Mais ce qu'il faudrait dans la réflexion, c'est de ne pas

Discussion par chapitre (suite)

perdre l'objectif, prioritaire à nos yeux, de l'autorité publique. C'est d'avoir vraiment une équipe qui fonctionne d'abord par rapport à des objectifs médicaux de prévention et de traitement.

M. *Thierry Béguin*, conseiller d'Etat, chef du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles: – Monsieur Hansueli Weber, nous n'ignorons pas le programme « 33 » et il est évident qu'il sera – qu'il est – pris en compte dans le cadre des réflexions qui sont en cours bien entendu.

Madame Pierrette Erard, en ce qui concerne la coordination romande, à notre connaissance, nous sommes les seuls à avoir fait ce choix pour l'ins-tant. De toute façon, vous savez, la coordination romande, c'est surtout la coordination des moyens d'enseignement, ce n'est pas encore – et cela ne l'a jamais été, on peut le regretter, mais c'est comme cela – la coordination des programmes. Nous en parlerons, sur le plan romand, pour savoir quelles sont les intentions de nos collègues.

Madame Laurence Boegli, s'agit-il d'une suppression de poste, ce qu'il manque? A notre connaissance, pas, mais il peut arriver que des gens soient remplacés, qu'ils soient moins payés, parce qu'ils sont jeunes, et que cela puisse faire des différences. Mais nous allons vérifier et nous vous donnerons une réponse définitive lorsque nous l'aurons obtenue.

Vous dites que c'est sur l'ensemble du service qu'il y a une espèce de rideau de fumée, avec l'introduction au chapitre « Service de la jeunesse », page 100 du rapport de gestion du DIPAC. Nous ne voulons pas ici faire un inventaire de tout ce qui se passe au service de la jeunesse.

Nous, nous suggérons à la sous-commission du DIPAC de consacrer l'une de ses séances au service de la jeunesse, afin de savoir ce qui s'y passe, ce qui s'y fait. Il est vrai qu'il y a des réorganisations en cours, par exemple avec la statistique scolaire que l'on a étoffée. Une dame qui faisait de la recherche à l'office de la documentation et de la recherche pédagogiques (ODRP) a été transférée à l'office de la statistique scolaire (OSS) – qui est devenu l'office de recherche et statistique de l'enseignement (ORESTE), vous avez eu l'information sur vos bureaux –, afin que l'on puisse mieux exploiter la statistique scolaire. Nous ne l'exploitons pas, mais afin que nous puissions en tirer des enseignements, des indicateurs qui nous soient utiles. Il y a des réorganisations qui se font, des passages d'un service à l'autre, ce n'est pas un démantèlement, c'est une réorganisation, une rationalisation.

Monsieur Fernand Cuche, vous dites – nous aimerions tout de suite corriger – que le soutien pédagogique a diminué. Il n'a pas diminué, il a simplement changé de rubrique. Le salaire des instituteurs et institutrices du soutien pédagogique est englobé maintenant dans le salaire des maîtres. Il n'y a plus que pour les malentendants que l'on a gardé la rubrique « Soutien pédagogique ». Nous n'avons donc pas restreint.

Comptes et gestion 1998

Nous sommes entièrement d'accord avec vous, ce qui est important, c'est l'objectif. Bien sûr que le Conseil d'Etat veut maintenir un outil pour venir en aide aux enfants qui ont besoin de pédopsychiatrie. Seulement, la question que nous pouvons nous poser: est-ce que l'OMP n'en fait pas un peu trop? Mais l'objectif n'est absolument pas remis en cause et nous proclamons ici solennellement l'utilité et les services rendus par l'OMP. L'OMP survivra, sous une forme ou sous une autre, dans ses objectifs fondamentaux, soyez rassuré.

Autorités

M. Raoul Jeanneret: – Nous nous exprimons sur des principes et non pas sur des personnes. C'est en rapport avec la votation populaire du 13 juin 1999, relative à l'assurance-maternité et au sujet de laquelle nous avons vu que la commission consultative en matière de politique familiale et d'égalité a cru bon de prendre publiquement position sur le sujet. Ce n'est pas l'assurance-maternité qui soulève notre réticence, mais la prise de position d'une commission cantonale en tant que telle dans sa globalité et son anonymat. Disons que le malaise est renforcé par la signature aussi globale et floue de ce communiqué de presse du 4 mai 1999, puisqu'il est signé: «Département de la justice, de la santé et de la sécurité.» S'agit-il de la cheffe du département? S'agit-il du Conseil d'Etat, à travers le DJSS? S'agit-il des chefs de services de ce département ou des responsables de l'office de la politique familiale et de l'égalité?

Attendons-nous désormais des commissions cantonales, parlementaires ou consultatives qu'elles prennent position sur les votations fédérales ou cantonales, nous croyons que c'est là que le problème est important. On pourrait, par exemple, s'attendre à ce que la commission de lutte contre la drogue prenne position sur la prescription médicale d'héroïne – puisque ce sont des sujets qui vont arriver sur le plan fédéral –, de la commission de l'action sociale, qu'elle prenne position sur le quart de rente AI, ou de la commission de travail pour l'intégration des étrangers, qu'elle prenne également position sur la loi sur l'asile.

Nous encourageons les personnes à s'engager personnellement, certes, par exemple dans les comités de soutien ou dans les partis évidemment. Nous sommes réticent, par contre, à un engagement impersonnel et anonyme des commissions. N'y a-t-il pas un devoir de réserve que respectent, en principe, les commissions fédérales, cantonales, voire communales? Le Conseil d'Etat partage-t-il notre réflexion à ce sujet?

M. Jean Studer: – Une nouvelle fois, nous souhaitons intervenir sur le poste 319120: commission neuchâteloise exposition nationale.

Discussion par chapitre (suite)

Il y a environ deux ans, le Grand Conseil avait accepté la motion 97.126, du 23 juin 1997, intitulée « Création d'un groupe cantonal chargé de soutenir et coordonner les initiatives suscitées par l'Expo 2001, en particulier sur le plan culturel », que nous avons déposée avec M^{me} Muriel Barrelet, et qui invitait le Conseil d'Etat à proposer sans délai au Grand Conseil ses propositions pour que cette manifestation nationale ait un impact durable sur le plan cantonal. Le Conseil d'Etat nous avait soutenu dans cette demande en disant qu'il l'avait anticipée, ce qui permettait d'ailleurs d'y répondre immédiatement favorablement, et que très rapidement le Grand Conseil serait saisi d'un rapport exposant les concrétisations et les réalisations cantonales qui devaient accompagner l'Expo.01. Nous étions intervenu à nouveau, à la fin de l'année passée, et les mêmes propos nous avaient été répétés et aujourd'hui, nous ne voyons toujours rien venir, alors que cette exposition sera ouverte dans moins de deux ans.

Nous sommes inquiet sur deux niveaux: d'abord lorsque nous nous déplaçons dans le bas du canton, du Landeron à Vaumarcus, nous voyons de nombreux investissements qui se font – on peut penser au Musée d'archéologie, à ce que nous appelons le petit train électrique du Conseil communal de Neuchâtel « Le Funambule », à tous les travaux routiers –, et ce n'est pas la meilleure des propositions faite dans l'Expo.01 à nos yeux. Mais enfin, ce n'est pas le lieu ici d'en débattre! On peut penser aussi à tous les travaux routiers qui se font à l'ouest du canton. Tout cela est dynamisé par la nécessité d'améliorer les infrastructures durables pour cette manifestation, sans parler encore de l'agrandissement du pont de Thielle.

Lorsque nous montons dans le Haut, nous ne le voyons pas et cela nous préoccupe énormément. Nous avons déjà eu l'occasion de le dire et nous le répéterons, nous craignons vivement que se voulant un facteur de cohésion nationale, l'Expo.01 participe aussi au déséquilibre régional. Sur le plan cantonal un tel effet serait extrêmement négatif. C'est pourquoi nous étions intervenu, afin que le canton ne soit pas simplement soucieux de l'accueil des nombreux visiteurs qui sont attendus, mais profite de cette manifestation nationale pour dynamiser des structures cantonales, le tourisme cantonal et singulièrement dans les régions qui ne seront pas d'emblée servies, comme le sera en particulier la ville de Neuchâtel.

Si nous étions intervenu, c'est parce que, aussi sur ce plan-là, on ne devait pas attendre la dernière minute pour faire les choses et malheureusement, nous ne voyons toujours rien venir. Nous nous demandons, si finalement, nous sommes prêt à profiter, pour nous et d'une manière durable, de cette manifestation ou si, simplement, nous aurons le plaisir de la voir venir, de la voir se tenir et le regret de la voir partir en ayant, comme le disait déjà à l'occasion M. Bernard Matthey, en ayant après 2001 – parce que après 2001, il y a 2002 – une importante gueule de bois.

Nous souhaiterions que le Conseil d'Etat, très rapidement, saisisse le Grand Conseil du rapport qu'il nous a promis, à fin 1997, et nous dise quelles sont ses propositions en la matière.

Comptes et gestion 1998

M. *Claude Borel* : – Dans son rapport de gestion, à la page 13, le Conseil d'Etat propose le classement du postulat libéral-PPN 88.136, du 3 octobre 1988, intitulé « Profession de gérant et courtier en immeubles ».

Afin de proposer ce classement, le Conseil d'Etat invoque la loi sur la police du commerce, du 30 septembre 1991. Il a donc fallu huit ans au gouvernement pour constater qu'une loi répondait à un postulat. C'est dire l'intensité des études faites, pendant ce laps de temps, pour cette proposition de député, annoncée régulièrement comme à l'étude. Ce n'est toutefois pas là notre propos et nous n'avons pas d'objection au classement de ce postulat.

Nous aimerions simplement attirer l'attention de la présidente du Grand Conseil sur le fait que le rapport du Conseil d'Etat comprend l'une ou l'autre proposition de classement et que l'usage voudrait qu'il y ait une décision formelle de classement. Cela éviterait d'avoir des classements par occultation à distinguer des classements par fossilisation où le Conseil d'Etat préfère attendre le départ ou la mort du motionnaire. (*Rires!*)

M. *Francis Matthey*, président du Conseil d'Etat : – Nous allons répondre d'abord à M. le vice-président Raoul Jeanneret, qui a posé la question de savoir quelle était l'attitude du Conseil d'Etat relative au communiqué de presse qui a paru dans les médias de notre canton concernant l'assurance-maternité.

M. Raoul Jeanneret pose une vraie question et se réfère certainement à d'autres interventions qui avaient eu lieu devant ce Grand Conseil. Nous nous souvenons, sauf erreur, de questions sur l'énergie et d'autres, afin de savoir en fait quelle était la politique du Conseil d'Etat et surtout des services que nous autorisons ou non à s'engager dans un débat de votations.

La question de l'assurance-maternité a fait l'objet d'un débat au Conseil d'Etat dans la mesure où la cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité a soumis les questions suivantes au Conseil d'Etat : « Est-ce que le Conseil d'Etat s'engage en tant que tel dans cette campagne de votation ? Est-ce que le Conseil d'Etat accepte que la commission s'y engage aussi ? Est-ce que la cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité peut s'y engager ? »

Le Conseil d'Etat ne varie pas dans sa politique et dans sa position, en ce sens qu'il estime, à moins que des intérêts majeurs du canton soient engagés dans une votation fédérale, que le Conseil d'Etat, en tant que tel, n'intervient pas. En revanche, ses membres peuvent s'engager à titre individuel, mais vous avez constaté que nous intervenons également avec une certaine réserve, et selon les domaines concernés.

En ce qui concerne l'assurance-maternité, il est d'ores et déjà prévu que presque tous les membres – si ce n'est tous les membres – s'engageront à titre personnel.

Discussion par chapitre (suite)

Pour la commission consultative, le Conseil d'Etat, eu égard à la spécificité de cette votation, eu égard aussi au fait que cette commission consultative a précisément pour objectif l'égalité – nous savons qu'elle était aussi, à l'époque, liée à la promotion de l'égalité de la femme –, a décidé d'autoriser et de soutenir l'engagement de cette commission.

Ce que nous regrettons, Monsieur le député, c'est que le communiqué de presse soit signé : Département de la justice, de la santé et de la sécurité. En fait, il a été signé par la commission, mais a été adressé – ce qui est compréhensible – sur une entête du Département de la justice, de la santé et de la sécurité. On a ainsi cru que c'était le département en tant que tel qui s'engageait, alors que c'est la commission qui, elle-même, s'engageait. Elle appelait à aller voter et annonçait l'abandon de ses jetons de présence pour financer cette invitation.

Nous aimerions répondre à M. Claude Borel : c'est vrai qu'à voir la durée de la gestation des réponses du Conseil d'Etat à certaines des interventions, ce n'est pas simplement le départ ou la mort des motionnaires qui nous inquiète, ce sont le départ et la mort des conseillers d'Etat ! Cela pourrait aussi arriver, dans certaines circonstances, Monsieur le député.

Dans le cas du postulat libéral-PPN 88.136, du 3 octobre 1988, intitulé « Profession de gérant et courtier en immeubles », c'est une proposition de classement que nous faisons. Mais d'ores et déjà, nous informons le Grand Conseil qu'il sera saisi, certainement cette année encore, d'un rapport du Conseil d'Etat qui reprendra toute une série de motions et de postulats que nous vous proposerons de classer, Monsieur le député, il y a d'autres propositions obsolètes, comme quoi, le temps et le travail font bien les choses.

Nous demanderons donc très formellement au Grand Conseil de bien vouloir accepter le classement des interventions qui, à notre avis, peuvent l'être.

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales : – Nous devons répondre à M. Jean Studer, puisque nous avons la responsabilité de la commission cantonale de l'Expo.01. Nous connaissons les préoccupations de M. Jean Studer, nous dirons que nous les partageons avec lui, mais nous lui dirons – et nous l'avons déjà dit – que ce n'est pas évident de réaliser le souhait d'avoir l'équilibre dans le cadre de cette manifestation, dans le cadre du canton, puisque c'est une manifestation qui a lieu dans le bas du canton.

Mais la commission a poursuivi ses travaux. Elle s'est concentrée sur trois secteurs, d'abord sur la participation – et nous croyons que c'était très important – du canton aux projets intercantonaux. Le canton de Neuchâtel est impliqué dans deux projets intercantonaux, en particulier le projet « Vivre les frontières ». La commission s'est engagée par ailleurs dans l'organisation des journées cantonales. Le canton de Neuchâtel sera le premier canton à organiser la journée cantonale pendant l'Expo.01 et, vous le savez, nous avons décidé d'organiser cette journée cantonale conjointement avec les

Comptes et gestion 1998

deux « Appenzells ». Nous avons pris les premiers contacts et la prochaine séance de la commission recevra d'ailleurs une délégation du canton d'Appenzell.

Troisième secteur – et c'est celui qui nous préoccupe le plus –, la commission s'est penchée sur un certain nombre de projets qui pourraient répondre aux préoccupations de M. Jean Studer. Un certain nombre de propositions ont maintenant été faites par la commission. Le Conseil d'Etat doit les examiner tout prochainement et le rapport que souhaite M. Jean Studer sera présenté au Grand Conseil pour la session du mois septembre 1999.

Fonds appartenant à l'Etat

M. Yves Morel: – Nous parlerons du compte 380400, diminution de l'avance de l'Etat. Le budget 1998 est de zéro et l'effectif est de 702.915 fr. 30: *« Nombre d'entreprises finalisées plus important en 1998 que prévu: conséquences de l'accord de prestations signé entre la Confédération et le canton. »*

A cette lecture, nous avons trois questions: premièrement qu'est-ce que cela veut dire et quelle est la pratique courante pour traiter ce genre de dossier? Deuxièmement: nombre d'entreprises plus important que prévu. Or, si l'on regarde le budget, rien n'est prévu. Pourquoi et ce qui était prévu était alors valorisé dans le budget? Enfin, troisièmement: dans le budget 1999, il n'y a également rien de mis dans ce fonds de la classe 38. Aurons-nous une telle mauvaise surprise, lors du bouclage des comptes de cette année, et si oui, pourquoi et de quel montant?

Nous avons encore une question au compte 390510, charges de l'action sociale. Le budget 1998 est de 4.264.000 francs, contre 6.510.000 francs en 1997 et l'effectif à fin 1998 est de zéro.

Comme cela a déjà été dit à plusieurs reprises, l'action sociale est l'un des domaines qui a connu le plus grand dépassement par rapport au budget. Pour avoir un Etat fort, cohérent et solidaire, nous devons avoir un filet social étendu, mais également et surtout durable.

Or, la lecture de cette ponction totale de ce fonds ne nous laisse rien présager de bon. Il était prévu de l'utiliser à raison de 2,3 millions de francs en 1998 et nous l'avons fait pour 6,5 millions de francs. Si nous lisons correctement les chiffres, nous avons un dépassement de 4,2 millions de francs. Lorsque que l'on sait qu'il était prévu, dans le budget 1999, de l'utiliser dès 1,6 million de francs pour qu'il se situe, à la fin de cette année encore, à 2,6 millions de francs comme solde, on mesure l'ampleur de ce qui a été utilisé par anticipation. Cela nous paraît grave et risqué, car au-delà de l'artifice comptable qui nous a permis de boucler l'exercice, avec une perte identique au budget, nous posons la question de base: comment allons-nous financer l'action sociale en 1999 et quels seront les impacts chiffrés que l'on peut prévoir sur le résultat de l'exercice en cours?

Discussion par chapitre (suite)

M. *Francis Matthey*, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique: – Nous répondons sur le fonds de crise, c'est-à-dire la dernière intervention de M. Yves Morel. Il n'y a pas d'artifice comptable, Monsieur Morel, et nous vous demandons de vous référer au document des comptes de l'Etat, en page 127 – en haut de page –, où vous avez: charges de l'aide sociale. Dans les comptes, nous n'avons rien pu transférer à l'aide sociale, alors que nous avons prévu de le faire avec 4.264.000 francs. Cela signifie tout simplement que l'alimentation du fonds de crise a été totalement utilisée pour le fonds de crise lui-même, alors que les autres années, telles que la loi le permet, nous avons pris en charge aussi les effets des difficultés économiques dans d'autres secteurs.

Pourquoi avons-nous autant utilisé le fonds de crise en 1998, par rapport à 1997? Vous avez l'explication au compte 366533, emplois temporaires fins de droit. Nous sommes arrivé, à fin 1997, au terme de l'application de la loi sur l'assurance-chômage fédérale, telle qu'elle était conçue auparavant. Bon nombre de chômeurs ont vu se bloquer toute intervention de l'aide fédérale et nous avons dû suppléer.

Les autres années, nous avons 100, 200 ou 300 personnes, mais en 1998, nous avons eu plus de 1400 personnes qui sont arrivées en fin de droit, raison pour laquelle nous avons eu les montants si substantiels que vous avez là. Il y aura encore, en 1999, une partie de ces personnes qui arrivent au bout de leurs droits fédéraux et que nous devons soutenir.

Mais nous espérons, avec la diminution du chômage et l'effort que nous faisons –, tant en ce qui concerne l'examen des demandes de personnel étranger, que l'effort demandé aux personnes actuellement au chômage pour remplir les postes de travail qui sont aujourd'hui libérés –, que nous allégerons un peu le fonds de crise en 1999.

M. *Pierre Hirschy*, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire: – Nous pouvons comprendre que le député Yves Morel se pré-occupe de ces chiffres, car ce n'est pas très simple à comprendre, mais en fait, ce ne sont que des bonnes nouvelles!

Il faut tout simplement vous référer au paragraphe suivant du poste 46: subventions acquises. Vous voyez que les subventions fédérales ont augmenté sensiblement concernant les mensurations cadastrales. Cela veut dire, d'une part, que nous avons plus de chantiers, plus d'entreprises – comme on les appelle – qui ont été terminés. Après vérification, la Confédération est d'accord de nous octroyer les subventions promises. Mais, pour l'année dernière, vu les liquidités dont disposait la Confédération, cette dernière ne voulait nous payer que 2,5 millions de francs.

Nous nous sommes personnellement rendu à Berne, afin d'obtenir les 3.557.925 fr. 80 qui sont mentionnés dans la fortune du fonds. L'avance a pu ainsi diminuer et les 702.915 fr. 30 qui figurent sous « diminution de l'avance de l'Etat » sont une bonne nouvelle pour nous; l'Etat a donc pu réduire

Comptes et gestion 1998

l'avance à laquelle il s'était engagé. Vous retrouvez ceci à la page 153 du rapport, où nous trouvons la fortune des fonds appartenant à l'Etat, compte 9404, fonds des mensurations officielles (avance de l'Etat), et vous remarquerez que la fortune dite « négative » a diminué de 5.355.087 fr. 45 à 4.709.436 fr. 15. Cela montre donc bien que, dans le cadre des mensurations cadastrales, nous avons eu une bonne année 1998.

Nous souhaiterions profiter de l'occasion pour vous informer que c'est un gros volume de travaux qui se fait actuellement, avec des bureaux privés. En effet, vous le savez, ce sont tous des bureaux privés qui travaillent sur les mensurations cadastrales, donc la nouvelle réforme de la mensuration officielle (REMO). Nous pouvons estimer à quarante personnes environ qui travaillent dans les bureaux privés dans le cadre de cette révision de la mensuration officielle. La lecture en est un peu rébarbative, mais en fait, ce ne sont que des bonnes nouvelles pour les comptes de l'Etat.

Comptes des investissements**Bilan**

M. *Claude Bugnon*: – Nous venons avec une question qui fait déjà sourire les représentants du Conseil d'Etat! Le découvert qui figure, à l'actif du bilan, page 178 du rapport: qu'en pensez-vous faire?

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Nous devrions l'amortir ou alors réévaluer certains postes de l'actif.

M. *Yves Morel*: – Nous nous excusons encore d'insister sur un poste de bilan. Il n'y a pas de numéro de compte, nous dirons donc simplement les titres, les intitulés à l'actif et au passif.

Nous parlons des banques, à la page 180 du rapport. La situation à fin décembre 1998 des banques, à court terme, était de 16.970.429 fr. 42, à l'actif et au passif, en page 187, de 13.226.225 fr. 15, alors qu'à fin 1997, nous étions à zéro franc de dettes en banque.

Certes, nous savons que le bilan est une photographie, à un moment donné. Nous n'avons pas forcément une vue correcte et globale de la situation sur une durée de douze mois, mais compte tenu de l'ampleur du crédit bancaire à court terme, nous pensons qu'il est utile et normal de poser une question sur la gestion des liquidités menées par le Conseil d'Etat.

En effet, si l'on imagine – et c'est faible – un taux d'emprunt à 4%, nous arrivons pour 13,3 millions de francs à des intérêts bancaires passifs de 532.000 francs par an, ou 44.000 francs par mois. Si nous avons ce découvert, ne serait-ce que deux mois et demi, cela fait plus que

Discussion par chapitre (suite)

100.000 francs d'intérêts à payer et nous vous rappelons que nous luttons sur chaque franc dépensé.

Nous avons donc deux questions. Pourquoi une telle situation s'était-elle produite à fin 1998, alors qu'il avait été possible de bien maîtriser la situation à fin 1997? Quelle est la situation de ces comptes dans le bouclage au 30 avril 1999 ou à ce jour?

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Nous comprenons la question de M. Yves Morel, mais il s'agit d'une question technique, à laquelle nous voulons volontiers répondre.

Il est exact, qu'à fin 1998 – ce n'est pas chaque année la même situation –, l'Etat était à court de fonds de trésorerie, mais pour des raisons qui tenaient à l'évolution probable des taux sur le marché, nous avons préféré reporter le lancement d'un emprunt important au mois de janvier, à ce moment-là les taux étant généralement plus bas en raison de l'abondance de liquidités provenant notamment des assurances. Cela nous a donc conduit à utiliser momentanément nos lignes de crédit auprès de plusieurs établissements bancaires. Les disponibilités que nous avons enregistrées sur le compte de chèque postal dans les tout derniers jours de l'année ont été virés entièrement à la Banque cantonale et ceci pour deux raisons. Les virements « valeur même jour » étaient uniquement possible avec la Banque cantonale. Les versements effectués sur les autres banques auraient été enregistrés en 1999, seulement – nous vous donnons les réponses techniques – et nous devions alimenter la Banque cantonale en fonction des versements à faire aux communes au titre du bordereau unique, soit 19 millions de francs que nous devions verser le 4 janvier 1999, premier jour ouvrable de l'année, et des autres paiements prévus pour la première quinzaine de janvier. Nous devons donc payer 30 millions de francs à ce moment-là.

De ce fait, notre compte à la Banque cantonale était positif au 31 décembre 1998 – environ 17 millions de francs –, alors que les comptes bancaires d'autres banques étaient négatifs, environ 13 millions de francs – c'est juste –, mais en date du 18 janvier 1999, nous avons pu réaliser l'emprunt important que nous souhaitions réaliser. Nous avons emprunté 70 millions de francs à d'excellentes conditions, soit à 2,9% sur neuf ans.

Vous comprendrez que c'est à ce moment-là que nous avons pu réalimenter les comptes, si bien qu'aujourd'hui cette situation n'est plus du tout celle du bilan – nous ne pouvons pas vous donner la situation exacte aujourd'hui –, mais ces 70 millions de francs sont rentrés dans les comptes de l'Etat. Cette manière était justifiée, parce que le souci que vous aviez, en ce qui concerne le coût des intérêts, nous l'avions aussi, car les intérêts sur les découverts bancaires se sont élevés à 55.000 francs. Mais en comparaison d'une différence de taux de 0,1%, que nous avons pu obtenir au début de janvier sur 70 millions de francs, cela représente 70.000 francs par année pendant

Comptes et gestion 1998

neuf ans, donc l'opération était valable. Nous nous excusons d'avoir été très technique, mais nous pouvions apporter la réponse à M. Yves Morel.

Discussion en second débat

**Décret
portant approbation des comptes et de la gestion
pour l'exercice 1998**

Titre et préambule. – Adoptés.

Article premier. – Adopté.

Article 2. – Adopté.

On passe au vote d'ensemble.

Le projet de décret portant approbation des comptes et de la gestion pour l'exercice 1998 est adopté, dans son ensemble, par 95 voix sans opposition.

POSTULAT

99.122 ad 99.015

19 mai 1999

**Postulat de la sous-commission de gestion et des finances du
Département de l'instruction publique et des affaires culturelles
Pôle d'excellence en statistique**

L'installation de l'Office fédéral de la statistique (OFS) à Neuchâtel offre des perspectives extrêmement favorables à l'Université pour le développement d'un pôle d'excellence en statistique. Dans le cadre de la réorientation des hautes écoles de notre pays préconisée par le secrétaire d'Etat Charles Kleiber, il s'agit là d'une chance à ne pas manquer.

Après six ans de discussions entre l'Université et l'OFS, il a été décidé récemment de créer une chaire de statistique appliquée qui sera en bonne partie financée par l'OFS. A ce rythme, le centre de compétences sera peut-être réalisé au milieu du siècle prochain.

Le Conseil d'Etat est prié d'intervenir auprès des autorités compétentes, en vue de renforcer les synergies entre l'OFS et l'Université et d'établir entre eux une relation durable favorisant la création d'un pôle d'excellence en statistique. La HEG devrait également être englobée dans cette dynamique de collaboration.

Signataires: C. Borel, J.-M. Nydegger et Ph. Loup.

Postulat (fin)

M. *Claude Borel*: – La sous-commission du DIPAC a évoqué le problème de la collaboration entre l'Université et l'OFS, aux pages 59 et 60 du rapport de la commission (pp. 177 et 178 du *BGC*), ce qui nous permettra d'être bref. Elle a souhaité une approche plus dynamique de la recherche de synergies et estime les conditions de base très favorables au développement d'un pôle d'excellence en statistique à l'Université de Neuchâtel. Si nous souhaitons bénéficier d'une priorité pour la statistique à Neuchâtel, dans le cadre de la nouvelle politique universitaire fédérale, il faut faire vite. Lorsque les décisions seront prises, dans quelques années, il faudra que la base de départ soit déjà suffisamment solide, ce qui n'est pas encore le cas aujourd'hui, et ne le sera pas au rythme actuel, si les pesanteurs universitaires restent ce qu'elles sont.

Nous attendons du Conseil d'Etat – et c'est aussi l'avis de l'ensemble de la commission – qu'il s'engage en faveur de ce dossier, dans toute la mesure de ses moyens et nous le remercions d'ores et déjà des démarches qu'il a effectuées, depuis notre entretien, avec le directeur de l'OFS, mais nous sommes encore très loin du but, même si une convention sera prochainement signée. Nous vous tiendrons au courant.

M. *Thierry Béguin*, conseiller d'Etat, chef du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles: – Très brièvement pour dire que nous nous rallions sans réserve au postulat, qui est d'ailleurs en partie réalisé, cela ne fait que conforter l'action du Conseil d'Etat et nous vous invitons à l'accepter.

La présidente: – Le postulat est-il combattu? Ce n'est pas le cas.

Le postulat de la sous-commission de gestion et des finances du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles 99.122, du 19 mai 1999, «Pôle d'excellence en statistique», n'étant pas combattu, il est donc accepté.

MOTIONS

98.120

23 mars 1998

Motion Pierre Hainard

Équité de l'impôt sur les personnes physiques

Le droit du (de la) citoyen(ne) à l'équité fiscale n'est pas respecté: en effet, à salaire identique et toutes conditions égales, la variation de l'impôt communal sur les personnes physiques (impôt et toutes taxes incluses) varie de 60 à 130, sans tenir compte des variations d'échelle fiscale, qui peuvent encore augmenter cette différence.

Equité de l'impôt sur les personnes physiques

Cela n'est simplement plus acceptable !

La correction des disparités fiscales doit donc porter sur deux axes :

- *une échelle fiscale commune, pour empêcher le tourisme fiscal et la tentation de certaines communes d'attirer des contribuables à forte capacité contributive (et le désespoir d'autres communes de voir ces contribuables partir!);*
- *un resserrement des taux d'imposition entre 85 et 115, 100 pouvant être la référence cantonale, pour éviter les fluctuations trop importantes d'imposition entre les citoyen(ne)s.*

Le Conseil d'Etat est prié d'étudier une harmonisation raisonnable de l'impôt communal sur les personnes physiques, étant entendu qu'elle présuppose un désenchevêtrement des tâches entre le canton et les communes.

Cosignataires : Y. Morel, P. Guenot, E. Berthet et A. Gerber.

Développement écrit déposé le 23 mars 1998

Le 20 mai 1998, le Grand Conseil a pris acte que la motion serait combattue.

Amendement Jean-Gustave Béguin déposé le 24 mars 1998

Nouveau titre : Equité de l'impôt sur les personnes physiques et nouvelle péréquation financière

Dernier alinéa (nouveau) : Le Conseil d'Etat est prié :

- 1. de faire l'inventaire complet des bases de péréquation cantonale actuellement en cours et des effets financiers qui en résultent;*
- 2. d'intégrer la notion d'échelle fiscale commune (centimes additionnels) dans la recherche de nouveaux instruments de péréquation financière et de désenchevêtrement; ceci dans le but de corriger un déséquilibre croissant entre les régions, de favoriser une harmonisation raisonnable de l'impôt et de développer la solidarité entre les communes.*

Urgence acceptée le 17 mai 1999.

M. Pierre Hainard : – Un couple marié, deux enfants, 65.000 francs de revenu imposable, 15.000 francs de fortune imposable, paie, comme impôt communal, y compris les taxes facturées sur leur bordereau, l'épuration, les taxes hospitalières, environ 4890 francs de moyenne cantonale, mais 3170 francs dans une commune donnée et 6537 francs dans une autre commune située à moins de 20 kilomètres soit, tenez-vous bien, moins de la moitié en fait 48,5%. L'effort fiscal relatif (EFR), qui est un des critères de comparaison de la fiscalité communale par rapport à la fiscalité cantonale prise comme référence, varie de 61 à 131, non pas du simple au double, mais de 1 à 2,15. Cela n'est politiquement plus acceptable. Comment voulez-vous que les citoyennes et les citoyens de ce canton soient respectueux de nos institutions si une telle iniquité existe et perdure. Comment voulez-vous expliquer

Motions (suite)

que nous vivons toujours sur une petite planète terre, dans une Europe qui se construit, dans un village nommé canton de Neuchâtel, comment voulez-vous expliquer à un (une) contribuable que s'il (elle) était un peu plus malin ou un peu plus riche, il (elle) n'aurait qu'à déménager de 15 kilomètres pour payer deux fois moins d'impôt communal soit en fait de diminuer sa fiscalité communale et cantonale de 25%.

Cela n'est socialement plus acceptable. Nous réclamons l'équité confédérale, c'est-à-dire une péréquation entre les cantons et nous ne sommes même pas capables d'être équitables et justes chez nous ! Ces comparaisons se basent sur une moyenne d'imposition, elles peuvent être aggravées selon les revenus car nous sommes le dernier canton suisse à être capable d'avoir 62 échelles fiscales non comprise celle du canton. Cela n'est éthiquement plus acceptable.

La motion propose deux axes d'étude – et nous rappelons qu'une motion est une demande d'étude – le premier, une échelle fiscale commune raisonnable qui doit être celle du canton, qui est réputée correcte. Il faut, pour des raisons politiques sociales et de cohérence évidente, avoir une échelle fiscale identique canton et communes. Si l'échelle fiscale cantonale n'est pas réputée correcte, alors il faut la réétudier, pour tenir compte des déductions qui ont parfois la fâcheuse tendance de linéariser la courbe allant ainsi à l'encontre des vœux du législateur, mais cela est un autre chapitre. Deuxièmement, un taux d'imposition qui devrait être compris entre 85 et 115, 100 étant la moyenne cantonale, tout en sachant que cela laissera une différence entre les communes de 30% ce qui est encore, à mon sens, bien assez grand. De ce fait les communes, après prise en compte de l'échelle fiscale du canton, qui ont un taux supérieur à 115, devront ou devraient modifier leur budget pour arriver à ce taux de 115 et les communes qui ont un taux inférieur à 85 devront appliquer ce taux de 85. Et, dans une proportion à définir, donner une partie du revenu de l'impôt à l'Etat qui devra prendre à sa charge des dépenses d'intérêt régional ou cantonal.

Nous ne nous permettons pas d'imaginer que certaines communes dépen- seront à tort et à travers pour ne pas devoir transférer une partie du produit de l'impôt à l'Etat car nous avons trop d'estime et de respect pour les conseillers et conseillers communaux qui sont des personnes responsables et qui n'auront jamais cette perversité d'esprit. Les riches communes du Bas n'ont pas à payer pour les logements sociaux du Haut. Sornettes, car, dans un village, tout le monde est responsable. Diviser ainsi le canton, avoir des sentiments de ce genre à l'égard de concitoyens cantonaux n'est pas propre à la cohésion cantonale. Mais nous le répétons, une chaîne n'est jamais plus forte que son maillon est le plus faible, et il n'est, dans l'intérêt de personne, d'avoir un canton à deux vitesses.

Il faut faire passer l'intérêt supérieur devant les intérêts locaux et personnels et l'intérêt supérieur coïncide avec l'équité fiscale des personnes physiques et cela tant au point de vue politique, social, éthique et d'efficacité. Et en

Équité de l'impôt sur les personnes physiques

outre, et pour terminer, une échelle fiscale commune a le grand mérite de modifier certains indices fiscaux du canton lui permettant d'être mieux loti vis-à-vis de la péréquation fédérale et des fameux 30 millions de francs.

98.138

18 mai 1998

Motion du groupe socialiste**Une fiscalité équitable pour les contribuables et les communes**

Le Conseil fédéral a annoncé, dans ses objectifs pour l'année 1998, la mise en consultation du projet d'une nouvelle péréquation financière. Il envisage le message définitif aux Chambres pour la deuxième moitié de 1999. De façon générale, le Département fédéral des finances entend remplacer le système de l'échelonnement des subventions fédérales en fonction de la capacité financière des cantons par des transferts à libre disposition. Le nouveau système de péréquation devrait viser à une plus grande transparence et à une réduction des disparités entre les cantons en assurant aux plus faibles d'entre eux un niveau minimum de ressources qui leur permette d'assumer leurs tâches propres de manière autonome. Le nouvel indicateur refléterait fidèlement le potentiel de moyens financiers des cantons. Les charges excessives liées à des caractéristiques géographiques ou topographiques seraient compensées à l'aide d'instruments ciblés. Pour les tâches qu'ils assument conjointement, la Confédération et les cantons négocieraient des conventions de programmes communes. Dans certains domaines enfin, la collaboration intercantonale pourrait être imposée.

Ce qu'il faut retenir de cette déclaration d'intention, c'est l'abandon du lien entre les montants versés par la Confédération et la capacité financière des cantons. Le recours à un indicateur fondé sur les ressources a pour conséquence que les politiques cantonales n'auront plus aucune influence sur la quotité des contributions fédérales; les cantons disposeront ainsi d'une marge de manœuvre plus étendue en matière de politique fiscale. Ce sont aussi les nouvelles formes de collaborations intercantionales ou entre la Confédération et les cantons qui clarifieront les compétences de chaque instance et augmenteront – du moins est-ce le souhait – la capacité d'action des cantons.

Ces transformations au plan fédéral constituent l'occasion pour notre canton d'engager les travaux qui permettent l'introduction d'une imposition harmonisée, fondée sur un barème unique et des centimes additionnels, puisque la question de l'effet sur les subventions fédérales ne se posera plus. Un tel système est une condition préalable à la mise en place d'une véritable péréquation intercommunale, véritable parce que construite à partir d'une connaissance possible des disparités entre les revenus et parce que donnant aux communes les moyens de remplir leurs tâches malgré des niveaux de ressources fort différents.

Motions (suite)

C'est dans ce contexte de l'horizon 2000 que nous demandons au Conseil d'Etat:

- d'évaluer pour le canton les conséquences financières et structurelles découlant des conventions de programmes et des accords d'intérêt régional envisagés par la Confédération;*
- d'étudier l'effet financier approximatif du remplacement du système de subventionnement fédéral fondé sur la capacité financière par des contributions forfaitaires;*
- d'entamer ensuite les démarches et les travaux nécessaires pour parvenir à un traitement fiscal plus équitable entre les contribuables neuchâtelois, notamment par le biais d'un barème de référence unique;*
- de reprendre dans le même temps la question de la répartition des tâches entre l'Etat et les communes, dès lors qu'à l'image des travaux menés au plan fédéral, les mesures structurelles dont ils bénéficieraient sont seules de nature à assainir des situations financières dégradées;*
- de mettre en place enfin un réel système péréquatif intercommunal.*

Signataires: J.-J. Delémont, B. Soguel, B. Renevey, Ch.-H. Augsburger, H. Deneys, S. Vuilleumier, R. Jeanneret et J. Studer.

Urgence acceptée le 17 mai 1999.

M. *Jean-Jacques Delémont*: – Le bureau du Grand Conseil ayant décidé de lier les deux motions, notre intervention prendra en considération les deux textes radical et socialiste.

En préambule, nous voulons préciser que nous ne souhaitons pas nous livrer à une exégèse de ces motions. Nous n'entrerons pas autant dans les détails que le préopinant M. Pierre Hainard bien que nous partageons très largement les propos qu'il a tenus à l'égard de sa motion. En effet, depuis leur dépôt, les choses ont évolué puisque le Conseil d'Etat a annoncé, d'abord dans son rapport sur la promotion économique en juin dernier, ensuite dans son projet de planification financière, sa volonté d'ouvrir le grand chantier de la réforme fiscale. Dès lors, le groupe socialiste considère les différentes propositions, soumises depuis quelques mois en la matière, comme des pistes, comme des intentions que chacun des groupes entend faire valoir, finalement cela a pour but de faciliter le travail du Conseil d'Etat qui a déjà bien avancé depuis lors. En se plaçant de ce point de vue, il est frappant de constater, pour la première fois dans ce parlement, une certaine identité de vue entre tous les groupes y compris PopEcoSol, puisque ce groupe a accepté la première motion Hainard sur la fiscalité des personnes, identité qui porte sur trois points essentiels.

D'abord la nécessité d'un barème de référence unique – M. Pierre Hainard vient de développer particulièrement ce point –, la nécessité ensuite d'une péréquation intercommunale et enfin la nécessité d'un désenchevêtrement des tâches. A l'évidence, cette identité de vue sur trois objets capitaux

Une fiscalité équitable pour les contribuables et les communes

marque un événement majeur dans notre petite République. C'est probable-ment que les problèmes, liés à l'égalité des traitements devant l'impôt – nous y avons fait allusion – et à la polarisation entre communes pauvres et communes riches, ont pris une telle acuité ces dernières années, qu'il est vital aujourd'hui de les empoigner sans délai et avec détermination si l'on ne veut pas courir de graves risques de fractures entre les contribuables et entre les régions de ce canton. Pour ce qui est des priorités, et cela importe particulièrement au groupe socialiste, le groupe estime qu'il convient d'abord de définir le barème de référence unique, il semble que cela soit fait, même si l'Université par le truchement de l'institut de recherches économiques et sociales (IRER) et la commission de fiscalité s'y sont déjà cassé les dents, l'élaboration d'un tel instrument représente la condition *sine qua non* pour construire une véritable péréquation intercommunale devenue urgente car la situation financière de plusieurs communes du Val-de-Travers et des deux villes du Haut est grave, voire très grave. Pour ce qui concerne Le Locle et La Chaux-de-Fonds, les déséquilibres financiers d'aujourd'hui, et prévus demain, sont de nature structurelle et d'ici peu, ces deux communes se retrouveront dans l'incapacité d'assumer les tâches qui sont les leurs, notamment celles qui ressortissent à leur rôle de petit centre économique, culturel et social (l'on pense en particulier ici aux dépenses de formation). Et contrairement à ce que l'on peut entendre ici ou là, les difficultés que rencontrent ces villes et les autres communes obérées n'ont en tout cas pas pour cause une gestion déficiente, M. Pierre Hainard l'a rappelé tout à l'heure. La structure socio-démographique ainsi que la localisation des personnes morales sont là pour démontrer la gratuité de tels soupçons. Il y a donc urgence, urgence de rétablir une certaine équité entre les contribuables justifiée, tant du point de vue éthique que pratique, nous faisons ici allusion à l'accroissement de la mobilité; urgence aussi de définir un système péréquatif équitable afin d'éviter que certaines collectivités locales se retrouvent d'ici deux à trois ans purement et simplement en cessation de paiement. Ce n'est qu'une fois ce travail accompli que l'on pourra s'engager dans le nécessaire désenchevêtrement des tâches qui devrait être source probable d'économies grâce notamment à une certaine rationalisation de type administratif. Travail, à l'évidence, de longue haleine. Il n'est qu'à se rappeler les objectifs de la commission de désenchevêtrement des tâches qui n'avaient pas vraiment été atteints. C'est pourquoi nous pensons qu'il ne faut envisager cette étape qu'après que les deux premières ont été accomplies, réalisées. C'est dire que nous attendons avec impatience le résultat des travaux du Conseil d'Etat. Nous savons que la tâche est difficile car les situations des communes neuchâteloises sont très contrastées. A titre d'exemple, la notion d'agglomération ne peut être envisagée sans autre pour les villes, seul Neuchâtel possédant les caractéristiques d'une agglomération. Vu sa qualité, nous ne doutons pas un seul instant cependant de la capacité du Conseil d'Etat à surmonter un tel obstacle fut-il de cette dimension! C'est dans cet esprit que le groupe socialiste souhaite que l'ensemble du parlement accepte ces deux motions.

Motions (suite)

Des résultats de cette réforme fiscale vont dépendre en grande partie les fondements de la cohésion sociale dans notre canton. Il s'agit de ne point rater ce rendez-vous capital pour son avenir. Au-delà des divergences idéologiques, normales qui séparent les différents groupes de ce parlement, il est une nécessité d'intérêt général, c'est de faire en sorte que chaque citoyen et chaque citoyenne de ce canton puissent se reconnaître dans son voisin.

M. Jean-Gustave Béguin : – Des choses ont été dites, des choses que le parti libéral-PPN partage dans l'ensemble. Nous n'allons pas, à l'appui d'un petit développement de notre amendement, élargir le débat s'il y a déjà un consensus pour entrer en matière. Nous pensons que pour aujourd'hui c'est l'essentiel.

Cependant, nous avons au moment du dépôt de la motion de M. Pierre Hainard et du parti radical, nous avons trouvé qu'elle comportait une lacune importante, dans ce sens que, et nous en parlons beaucoup du barème unique, que celui-ci est à nos yeux, non pas un élément de péréquation, un élément de régulation, mais un élément tactique, technique, c'est un outil qui doit être au service de notre politique de vouloir un meilleur équilibre entre les collectivités publiques neuchâteloises. Cette lacune constatée nous a incité à déposer un amendement à cette motion qui modifiait et le titre et le contenu dans le sens d'exiger que ce que proposait la motion soit lié à la remise sur pied d'une étude de péréquation. C'est chose faite et c'est aussi une des raisons de l'urgence de la motion. Les développements qui ont été faits tout à l'heure prouvent bien qu'il y a déjà en chantier tout un volume d'idées, tout un volume de propositions politiques et il était normal que cette motion soit traitée avant que sorte le premier rapport du train de mesures liées à la planification financière.

Nous voudrions dire deux mots de l'échelle unique parce que c'est peut-être un point que nous ne partageons pas nécessairement, celui de la primauté de l'échelle unique face à toutes les dispositions que l'on doit prendre. Nous croyons que l'échelle unique, suivant comme elle est appliquée, et prenons le cas de l'échelle de l'Etat aujourd'hui qui est utilisée par vingt communes, selon les statistiques du début 1998, vingt communes dont treize du Val-de-Ruz. Cela montre déjà qu'il y a un faisceau de communes qui se sentent liées et qui ont pris, non pas seulement pour des questions politiques, mais pour des avantages pratiques et techniques le jeu des centimes additionnels. Eh bien, nous en avons vingt actuellement dans le canton, mais sur ces vingt, il n'y en a que dix qui exploitent l'échelle du canton d'une manière absolue c'est-à-dire avec, par exemple pour l'impôt sur les personnes physiques, un produit maximum à partir duquel le taux maximum est appliqué et devient proportionnel. Le canton l'a fixé à 170.000 francs. Dans les communes qui appliquent l'échelle unique, certaines se distancent très sérieusement de ce revenu maximum pour l'abaisser à 90.000 francs. Vous voyez les incidences sur l'échelle. On pique différemment les classes de contribuables en rendant ce taux mobile. Le taux minimum est aussi exploité autrement, certaines

Une fiscalité équitable pour les contribuables et les communes

communes partent, comme l'échelle cantonale, à 0%, d'autres au contraire débutent à 5%. Alors ce sont des éléments qui finalement contribuent à une altération de l'homogénéisation souhaitée.

Nous ne voulons pas anticiper sur les travaux et le résultat de la commission spéciale qui va plancher là-dessus, mais il est clair que dans la perspective d'harmoniser une fiscalité entre les communes, c'est aussi un choix de diminuer les possibilités d'exploiter le barème unique.

Et nous reprendrons M. Pierre Hainard quand il dit, dans le développement de sa motion – à part toutes les bonnes choses qu'il a dites – nous citons: « Nous pensions, au travers de notre motion, que certaines communes qui seraient autorisées et qui devraient prendre 115 centimes du barème unique, devraient revoir leur budget. » C'est clair et nous savons que, pour beaucoup d'entre elles, la caisse ne permettrait pas de gérer normalement parce que le taux serait trop bas. Il nous dit aussi que: « Celles qui imposeraient un minimum de 85 devraient redonner à l'Etat. » Si nous pouvons faire de la péréquation comme cela, nous vous disons chapeau! parce que ce serait « vite fait sur le gaz ».

Et la décision finale est là, c'est de dire, à ceux qui sont dans la mouise, que ce n'est pas absolument un droit acquis que de vouloir puiser dans la poche des communes riches. Et pour terminer, nous dirons que ce n'est pas non plus pour les communes riches et favorisées un droit divin de ne pas entrer en matière en péréquation financière.

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Le débat de fond aura lieu au mois de juin, mais nous discutons ici de deux motions dont l'urgence a été décidée, à juste titre, parce qu'on nous reproche parfois au Conseil d'Etat de faire long dans l'examen des motions ou postulats qui nous sont transmis. Il s'agit ici de demandes d'étude ou de propositions que le Conseil d'Etat a d'ores et déjà mises en chantier. Raison pour laquelle, nous pouvons dire que le Conseil d'Etat, qui a accepté l'urgence, peut accepter les deux motions qui nous sont présentées. En effet, le Conseil d'Etat va, vous le savez, vous présenter un rapport sur la mise en œuvre de la planification financière qui sera discutée au moins de juin. Ce rapport est en voie d'être terminé au niveau du Conseil d'Etat. Les propositions, que ce rapport contient, ont été discutées par la commission de gestion et de finances qui, elle-même, a adopté un rapport. Le tout sera rendu public le 3 juin prochain au cours d'une conférence de presse; les députés recevront, en même temps, le rapport du Conseil d'Etat. Et, dans ce rapport, vous trouverez la mise en œuvre de la planification financière, aucune grande surprise puisque nous avons déjà annoncé dans le rapport sur la planification financière au mois de novembre quel serait le contenu de cette mise en œuvre, mais nous l'avons affinée, nous l'avons adaptée ou discutée avec la commission de gestion et de finances, nous avons accepté un certain nombre de modifications, nous avons évolué dans un certain

Motions (suite)

nombre de réflexions et en particulier, s'agissant des problèmes qui sont ici posés dans les deux motions, le Conseil d'Etat vous présentera, dans le rapport pour le mois de juin, une proposition effectivement d'adoption d'une échelle fiscale de référence. Nous aimerions dire ici, d'entrée de cause, que l'échelle fiscale de référence, que nous vous proposerons, ne sera pas l'échelle fiscale actuelle du canton, mais une échelle de référence qui a été calculée en fonction du fait qu'il y aura une échelle de référence, non seulement pour le canton, mais également pour les communes, échelles de référence (il y en aura deux) qui s'appliqueront aussi bien, une pour l'imposition des revenus et une pour l'imposition de la fortune. Donc, les motions qui nous demandent d'étudier la possibilité d'introduire une échelle fiscale de référence, nous pouvons les accepter puisque cela fera partie des propositions du Conseil d'Etat.

Mais le Conseil d'Etat est aussi décidé à vous présenter un nouveau système de péréquation financière, qui va également dans le sens des demandes qui ont été présentées par les deux motions dont nous parlons maintenant, mais une péréquation financière que nous vous proposons de fonder sur un système différent de la péréquation financière qui, actuellement, est davantage axée sur la référence à l'effort fiscal et qui est une péréquation financière horizontale. Nous proposons de faire une péréquation basée sur les indices de ressources comme le fait d'ailleurs la Confédération et qui serait une péréquation financière directe. Le rapport, que vous recevrez pour la session du mois de juin, vous donnera les grandes lignes de cette nouvelle péréquation financière que nous entendons élaborer. Nous demanderons au Grand Conseil de nous donner le feu vert pour poursuivre la préparation de ce nouveau système de péréquation financière, que nous vous présenterons de manière plus formelle pour la session du mois de septembre.

En même temps, nous vous rappelons que tout cela est lié par rapport aux deux motions dont nous discutons et que nous devons, d'ici le 1^{er} janvier 2001, adopter une nouvelle législation fiscale qui doit être conforme à la loi fédérale d'harmonisation fiscale. Cette nouvelle législation vous sera présentée pour la session du mois de septembre. Nous pensons qu'elle sera vraisemblablement examinée par la commission fiscalité qui existe et que nous pourrions, au début de l'année prochaine, avoir une législation fiscale qui devrait entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2001.

Donc, nous pouvons accepter les propositions qui nous sont faites. En ce qui concerne le désenchevêtrement dont nous avons parlé, vous aurez aussi, dans le rapport du mois de juin, les intentions du Conseil d'Etat concernant le désenchevêtrement, mais peut-être que, sur ce point-là, il faudra que les réflexions se poursuivent en fonction de la faisabilité d'un certain nombre de propositions de désenchevêtrement qui ont déjà été faites jusqu'ici. Et l'on sait les difficultés que l'on rencontre dans ce domaine !

Donc, sans aller au-delà pour l'instant, puisque le débat aura lieu au mois de juin, nous dirons que, concernant la motion de M. Pierre Hainard, nous

Une fiscalité équitable pour les contribuables et les communes

pouvons sans autre en accepter le premier point, l'examen d'une échelle fiscale de référence. Sur le resserrement des taux, c'est une question qui devra encore être discutée. Nous l'étudierons mais, en fonction de la péréquation à mettre en place, nous verrons s'il faut absolument mettre des limites en haut et en bas des taux parce qu'il faut voir les effets que peut avoir la mise en place de telles limites. Nous pouvons également accepter l'amendement de M. Jean-Gustave Béguin. Le premier rapport fera l'inventaire de la situation actuelle en matière de péréquation. Il y a déjà toute une série de domaines dans lesquels il y a une péréquation, à notre point de vue, insuffisante et que nous voulons modifier, et puis le deuxième point de la motion de l'amendement de M. Jean-Gustave Béguin qui parle du barème de référence.

Concernant la motion du groupe socialiste, nous ferons une distinction entre les cinq tirets de cette motion. Sur les deux premiers, qui concernent les incidences de la péréquation financière fédérale qui vient de nous être transmise, là évidemment, nous ne pourrons pas répondre aussi vite, parce que la procédure de consultation va être mise en œuvre. Il y a un délai jusqu'au mois de novembre pour répondre à cette consultation mais il est bien évident que nous donnerons ensuite toutes les réponses que cela nécessite en relation avec la péréquation financière fédérale. Pour les trois autres tirets, encore une fois, il s'agit du barème de référence, de la répartition des tâches et du système péréquatif, sujets qui feront le thème du rapport du Conseil d'Etat de la prochaine session. Nous pouvons donc accepter les deux motions, y compris l'amendement de M. Jean-Gustave Béguin.

M. *Claude Bugnon* : – C'est avec un réel intérêt que le groupe libéral-PPN a pris connaissance, puis a étudié les deux motions qui nous sont soumises. Effectivement, il fallait les réunir l'une et l'autre car elles recouvrent, pour l'essentiel, la même matière, d'une part une autre, voire une meilleure péréquation financière intercommunale et d'autre part, un barème unique.

S'agissant de la première de ces deux motions, 98.120, elle a été combattue, si vous vous en souvenez, le 20 mai 1998. Pour quelle raison a-t-elle été combattue ? Nous y reviendrons tout à l'heure. Ce sujet est d'actualité. La commission de gestion et des finances a planché sur ces objets et puis, elle adoptait son rapport ce lundi à 14 h 10 avant que ses membres ne passent dans cette salle pour rejoindre les groupes. Hier après-midi, nous apprenions que notre Conseil d'Etat était également en séance. Il mangeait des sandwiches à 13 h 50 pour se mettre en séance à 14 heures et le Conseil d'Etat s'entretenait également sur ces objets-là, ceci pour nous présenter, on nous l'a dit à la presse le 3 juin prochain, un rapport qui prendrait en considération la péréquation et le barème unique.

On relève donc que ce sujet d'actualité est urgent et vous constaterez une chose particulière, qui est chère au rapporteur de la commission de gestion et des finances, c'est que, dans l'histoire de notre République, une commission adopte un rapport avant d'avoir connaissance du rapport du Conseil

Motions (suite)

d'Etat. Ce qui montre clairement que le Conseil d'Etat a également utilisé la commission de gestion et des finances comme forum d'information, comme table ronde pour ses travaux importants qui concernent une réforme fondamentale de la gestion financière au sein de notre canton.

Le groupe libéral-PPN acceptera, sans autre, l'une ou l'autre de ces motions, mais avec des réserves, et des réserves importantes, concernant le barème unique. Nous relevons toutefois que nous attachons – et nous l'avons dit lors du débat concernant la planification financière – une grande importance au désenchevêtrement entre les tâches communales et cantonales. Des économies d'échelle doivent apparaître et les missions spécifiques aux communes doivent être bien définies afin de motiver et de responsabiliser les élus locaux. Relevons encore qu'il est indispensable que le citoyen puisse toujours régler ses problèmes administratifs courants dans sa commune de domicile sans devoir obligatoirement passer par le canal d'Internet ou d'autres systèmes de communication.

En matière de péréquation, et nous l'avons dit à plusieurs reprises dans cette salle, les critères connus et pratiqués aujourd'hui sont insuffisants. Ils ne permettent pas d'atteindre les objectifs d'une meilleure répartition des charges et d'un peu plus de justice dans les efforts demandés à certains contribuables. Si la péréquation doit intervenir pour aider les communes défavorisées à faire face à leurs tâches fondamentales, ces dernières doivent d'ailleurs être bien spécifiées car nous ne voudrions pas que l'on puisse, comme l'a dit notre député Jean-Gustave Béguin, puiser sans autre dans la bourse des communes riches pour soi-même faire ou réaliser des infrastructures luxueuses ou des tâches non indispensables.

Nous en arrivons maintenant au barème unique. Le Conseil d'Etat défend ce barème unique en nous disant que la transparence qu'il apportera dans le système financier neuchâtelois est indispensable. Ce barème unique est connu dans la plupart des cantons. Nous avons des barèmes semblables au barème neuchâtelois où chaque commune choisit sa progressivité. Nous n'avons plus qu'un canton qui est Bâle-Ville, avec ses deux, voire trois communes, qui le pratique. Nous devons relever, qu'en matière de barème unique, le groupe libéral-PPN est très partagé, que certains membres refuseront l'une ou l'autre de ses motions et entameront un débat de fond à la session de juin prochain pour combattre le barème unique. En fait, ce barème unique est-il vraiment nécessaire dans le système de péréquation que l'on cherche à mettre en place dans notre canton ? On n'en a pas fait la preuve. Actuellement la Confédération a harmonisé la loi ou les lois fiscales cantonales. La Confédération permet à l'ensemble des cantons d'avoir leur propre barème et la Confédération, malgré des barèmes avec des progressivités différentes, fait de la péréquation et veut faire de la péréquation nouvelle. Nous demanderons au Conseil d'Etat, soit aujourd'hui, soit en juin, de bien nous expliquer comment se fait cette péréquation fédérale sans barème unique. C'est un élément, quant à nous, qui est fondamental. S'agissant du barème unique neuchâtelois, relevant qu'on va amoindrir les compétences fiscales

Une fiscalité équitable pour les contribuables et les communes

communales, les communes n'auront plus l'opportunité d'en fixer la progressivité bien que, comme nous l'a dit M. Jean-Gustave Béguin, vingt communes appliquent totalement, voire partiellement, aujourd'hui déjà l'échelle cantonale. Ne vaudrait-il pas mieux laisser un peu plus de temps pour que l'ensemble des communes puisse se mettre sous cette bannière.

Dans l'ensemble, nous sommes d'accord avec un renouveau de la péréquation, voire un renouveau de la fiscalité neuchâteloise, mais des réserves sérieuses sont émises concernant le barème unique cela au sein de notre groupe.

M. Jean-Gustave Béguin: – Nous ne savons pas s'il faut voter en deux temps parce que le titre est modifié. Le titre de la motion radicale est le suivant: «Équité de l'impôt sur les personnes physiques et nouvelle péréquation financière.» Alors, nous n'allons nous inscrire en faux sur mon collègue de parti, mais refuser d'entrer en matière pour cette motion, concernant l'échelle fiscale, c'est le droit de certains, c'est le droit de tous si on veut, mais du moment que cela a été modifié, c'est aussi refuser d'entrer en matière sur la péréquation financière et là, nous voudrions qu'on éclaire la situation.

M. Jean-Pierre Authier: – A titre personnel, nous nous exprimons pour dire que nous refuserions les deux motions. Pas du tout parce que nous nous opposons à la péréquation financière, que nous avons défendue à l'occasion de notre participation au groupe qui se penchait là-dessus, pas du tout parce que nous nous opposerions au désenchevêtrement pour lequel nous avons essayé aussi de trouver des solutions, mais parce que nous contestons fondamentalement, ou du moins nous ne sommes pas encore convaincu parce qu'il y aura un débat dans un mois à ce sujet, nous ne sommes pas convaincu que le barème de référence unique soit réellement un progrès. Nous pensons que nous pouvons parfaitement faire une péréquation fiscale équitable qui réponde aux soucis évoqués par M. Pierre Hainard sans passer par le barème unique. En tout cas, la démonstration ne nous a pas encore été faite jusqu'à présent. Or, comme les deux motions mettent un accent principal sur l'introduction du barème unique, il serait malhonnête de notre part d'appuyer ces motions alors que le débat de fond aura lieu dans un mois. Donc, nous nous opposerons à ces deux motions.

M. Alain Bringolf: – Nous avons envie de dire que nous sommes soulagé. Nous sommes soulagé d'entendre ces réserves provenant du parti libéral-PPN parce que, au sein de la commission, cela semblait presque surréaliste d'avoir cet accord global de tous les partis sur les objectifs, voire sur les moyens et, à plusieurs reprises, rentrant à la maison, nous nous sommes dit: «Ou bien nous dérapons, ou bien il y a quelque chose de changé!»

Aujourd'hui, nous regrettons de constater que rien n'a vraiment changé. Et ce que nous disions lundi ou hier, l'importance qu'il faudra déployer en

Motions (fin)

efforts pour convaincre des objectifs et de leur justesse pour l'équilibre et l'unité du canton, commence aujourd'hui. On ne peut qu'en appeler à chaque député, à chaque parti. Convaincu d'entreprendre cette réforme de la fiscalité de manière approfondie, nous devons retrousser nos manches pour pouvoir se persuader de la direction qui est proposée par le Conseil d'Etat et par la commission aussi. Donc, l'avenir nous appartient, comme disait l'autre, mais il faudra encore un petit peu y travailler.

M. *Pierre Hainard*: – Simplement, nous aimerions rappeler qu'une motion est une demande d'étude. La deuxième chose, le groupe radical accepte l'amendement Jean-Gustave Béguin donc le titre de la motion est bien: «Equité de l'impôt sur les personnes physiques et nouvelle péréquation financière.» Nous n'avons jamais combattu cet amendement.

M. *Jean-Gustave Béguin*: – Nous voudrions être aussi honnête et nous constatons qu'au travers des deux motions, il est fait expressément allusion à l'échelle unique, mais aussi à la péréquation financière. Et comme nous prêtons plus d'importance, plus d'urgence à la péréquation financière qu'à l'échelle unique, il serait malhonnête de notre part de ne pas encourager nos collègues, qui sont indécis, à voter l'entrée en matière et à accepter ces deux motions, la radicale amendée par nos soins.

La présidente: – Nous allons passer au vote sur l'amendement Jean-Gustave Béguin à la motion Pierre Hainard 98.120.

L'amendement Jean-Gustave Béguin à la motion Pierre Hainard 98.120, du 23 mars 1998, «Equité de l'impôt sur les personnes physiques», n'étant pas combattu, il est donc accepté.

On passe au vote sur la motion amendée.

La motion Pierre Hainard 98.120, du 23 mars 1998, «Equité de l'impôt sur les personnes physiques», amendée par Jean-Gustave Béguin, est acceptée par 79 voix contre 13.

La présidente: – Nous allons maintenant passer au vote sur la motion du groupe socialiste 98.138.

La motion du groupe socialiste 98.138, du 18 mai 1998, «Une fiscalité équitable pour les contribuables et les communes», est acceptée par 73 voix contre 13.

ASSURANCE-MALADIE

96.160

**Rapport de la commission législative
au Grand Conseil**

concernant

**le projet de décret
du groupe socialiste 96.160,
du 19 novembre 1996,
portant initiative du canton de Neuchâtel
en vue d'une modification de la loi fédérale
sur l'assurance-maladie (LAMal)**

(Du 23 février 1999)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

I. INTRODUCTION ET PROJET DE DÉCRET

En date du 19 novembre 1996, le groupe socialiste a déposé le projet de décret suivant:

96.160

19 novembre 1996

**Projet de décret du groupe socialiste
Décret portant initiative du canton de Neuchâtel en vue d'une
modification de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal)***Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,*

sur la proposition de la commission...

décète:

Article premier Le Grand Conseil neuchâtelois, exerçant son droit d'initiative en matière fédérale, demande à l'Assemblée fédérale de bien vouloir modifier la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) en y inscrivant, sous une forme à déterminer, une véritable assurance familiale.

Art. 2 Le Conseil d'Etat est chargé de transmettre cette initiative au président de l'Assemblée fédérale.

Rapport de la commission législative (suite)

Art. 3 ¹ Le présent décret, qui n'est pas de portée générale, n'est pas soumis au référendum.

² Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président, Les secrétaires,

Signataires: B. Soguel, J.-S. Dubois, J.-J. Delémont, S. Vuilleumier et M.-A. Crelier-Lecoultré.

Commentaire

La LAMal est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1996. Même s'il est encore trop tôt pour en mesurer toutes les implications, son application montre déjà qu'elle engendre des effets funestes notamment à l'égard des personnes qui ont charge d'enfants.

Les augmentations de primes enregistrées successivement en 1995, 1996 et annoncées pour 1997 alourdissent les budgets familiaux trop souvent de manière insupportable, surtout pour les personnes dont les revenus moyens dépassent les normes de classification cantonale.

Inquiet devant cette évolution contraire aux principes d'équité qui ont présidé à la modification du système en 1995, mais confiant dans les principes de base de la LAMal, le Grand Conseil neuchâtelois demande aux Chambres fédérales de légiférer sur cette question lors de l'inévitable future modification de la LAMal. Il s'agit d'inscrire dans la loi, sous une forme à déterminer, une véritable assurance familiale.

Ce projet de décret a été transmis à la commission législative comme objet de sa compétence.

II. TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission législative, en présence du directeur du service de l'assurance-maladie et du chef du service juridique de l'Etat, a traité de ce projet de décret lors de ses séances des 10 novembre 1998, 19 janvier et 23 février 1999.

Interrogé sur ce point, le service juridique a confirmé l'admissibilité d'une initiative cantonale ayant pour but la modification d'une loi fédérale.

Après y avoir réfléchi, le groupe socialiste a informé la commission qu'il entendait maintenir son projet de décret, malgré l'évolution du dossier LAMal depuis le jour du dépôt de ce projet. M. Bernard Soguel, premier signataire, a exposé le point de vue et les intentions des auteurs du projet.

Assurance-maladie

Le président de la commission a précisé qu'il ne nous appartenait pas de débattre sur le fond de la LAMal, ce qui est de la compétence des Chambres fédérales. Nous devons examiner le principe du projet de décret.

Après discussion, la commission a refusé d'entrer en matière sur ce projet de décret.

III. DÉVELOPPEMENT DU PROJET DE DÉCRET

Le premier signataire expose que le projet vise un point particulier de la LAMal. Il a pour objectif d'obtenir une meilleure assurance **familiale** contre la maladie. Le groupe socialiste a maintenu son projet de décret car il estime que les projets de révisions de la LAMal ne tendent pas à améliorer la situation des familles vis-à-vis de l'assurance-maladie.

Les arguments en faveur du projet sont de deux types: les arguments généraux et les arguments spécifiques de la politique de la famille. D'une manière générale, on constate une augmentation constante et substantielle des primes depuis 1995. La Suisse est le seul pays dont l'assurance-maladie est financée par des primes individuelles qui varient beaucoup en fonction du canton de domicile de l'assuré. Vu sous cet angle, ce système peut être un obstacle à la natalité; le fait d'avoir plusieurs enfants devient un privilège réservé aux familles aisées.

De manière plus spécifique, M. Bernard Soguel relève que les familles financièrement faibles bénéficient d'une aide cantonale. En fonction du revenu déterminant et de la situation familiale, le canton paie entre 10% et 90% des primes de certains assurés. Le montant des primes à charge des assurés représente entre 1% et 10% de leur revenu déterminant. Ce taux peut dépasser 10% pour les familles dont le revenu déterminant ne permet juste pas d'obtenir une subvention. Il s'agit là de la concrétisation du système du plancher, avec ses avantages et ses inconvénients.

Le projet vise à améliorer la situation des familles, en instituant une véritable politique familiale en matière d'assurance-maladie. Les pistes à explorer pour y parvenir pourraient être les suivantes: cotisations en fonction du revenu, utilisation de la TVA pour financer les primes des familles, prise en considération et remboursements des travaux ménagers en cas de maladie, dégressivité des primes par rapport au nombre d'enfants ou suppression des primes dès le deuxième ou le troisième enfant, rente pour enfant allant au-delà des allocations familiales que l'on connaît.

IV. POINT DE VUE DU CONSEIL D'ÉTAT

Excusé à notre séance du 19 janvier 1999, le Conseil d'Etat constate qu'il s'agit d'un objet du ressort du Grand Conseil et des Chambres fédérales.

Rapport de la commission législative (suite)

Cela ne concerne pas directement le gouvernement qui ne souhaite dès lors pas s'exprimer.

V. DISCUSSION GÉNÉRALE

Il ressort des débats deux tendances, soit l'une visant à entrer en matière sur le projet de décret pour marquer une volonté politique d'améliorer la situation des familles par rapport à l'assurance-maladie, et l'autre visant à ne pas entrer en matière, la LAMal ayant pour objectif d'instaurer une assurance de couverture de soins et n'ayant pas pris pour vocation principale de promouvoir une politique familiale. Par ailleurs, la LAMal n'est pas principalement une préoccupation cantonale, le moyen choisi n'a que peu de chance de succès.

Chances de succès d'une initiative cantonale

Les auteurs du projet admettent que le taux d'acceptation des initiatives cantonales aux Chambres est faible. Ce type d'intervention permet toutefois d'ouvrir un débat au Parlement fédéral. Pour certains commissaires, une intervention directe de députés aux Chambres fédérales paraît plus judicieuse.

Historique et état des révisions de la LAMal

Initialement, le projet du Conseil fédéral prévoyait de limiter le montant des primes à 8% du revenu imposable des assurés. Les Chambres ont voulu laisser aux seuls cantons le soin d'organiser le système de la réduction des primes.

Dès 1996, les subventions fédérales sont versées aux cantons qui les redistribuent aux assurés selon des critères qu'ils ont établis, la loi fédérale se contentant de consacrer le principe de la réduction de prime pour les assurés de condition modeste. Ce mode de subventionnement a entraîné une augmentation des primes, puisque jusqu'alors ces subventions étaient adressées directement aux caisses-maladie.

En septembre prochain, le Parlement fédéral sera saisi d'un projet de révision partielle de la LAMal touchant notamment les dispositions sur les réductions de primes. La Confédération souhaite imposer aux cantons l'obligation de tenir compte des modifications de la situation personnelle des assurés et de déterminer le montant des éventuelles subventions sur la base des données les plus récentes.

Notion de fédéralisme

On constate que les primes varient d'un canton à l'autre, selon les coûts de la santé dans chaque canton, d'une part, et la part de ces coûts pris en charge par les collectivités publiques, d'autre part. La LAMal n'impose pas aux cantons de limite maximale de subventionnement. Seule l'aide de la

Assurance-maladie

Confédération est plafonnée et soumise à certaines conditions. L'aide fédérale est en outre proportionnelle à l'aide cantonale.

La sensibilité sociale en matière d'assurance-maladie est différente dans chaque canton. Neuchâtel offre des réductions de primes selon un barème assez généreux (annexe). Il est toutefois difficile de solliciter un accroissement de cette aide cantonale dans le contexte actuel des finances publiques. Il faudrait donc trouver un système qui, sans grever plus le budget de l'État, répartirait différemment les subventions entre les différents assurés.

Pour les auteurs du projet de décret, la LAMal est toutefois d'abord une affaire fédérale; son côté fédéraliste s'amointrit.

Mode de calculation des primes

Il est relevé que le système de détermination des primes avantage déjà la famille sur certains points: l'égalité des primes entre homme et femme, la réduction des primes en fonction du nombre d'enfants et un plafonnement de l'aide différent en fonction de ce nombre d'enfants.

Fixer les primes en fonction du revenu remettrait en cause le fondement même de la LAMal. Le peuple n'a pas voulu d'une initiative allant dans ce sens.

Les primes se veulent partiellement le reflet de la réalité des coûts de la santé. Tout le monde paie les coûts engendrés et l'État subventionne les plus démunis, les assurés de condition modeste. Intervenir pour diminuer les primes des familles, sans égard à leur situation économique propre, remettrait en cause un des principes généraux de la LAMal.

Politique familiale dans la LAMal

Pour certains, des mesures de politique familiale n'ont pas leur place dans la LAMal dont la mission principale est de régler les coûts de la santé. Dans le système actuel, les familles de condition modeste sont aidées. Faut-il aller plus loin et aider aussi les familles de la classe moyenne? Partant du principe que les collectivités publiques n'augmenteront pas le montant de leur intervention financière, une telle aide supplémentaire se ferait au détriment des assurés de condition modeste. En introduisant un système d'aide ciblée, la LAMal a privilégié les assurés de condition modeste, plutôt que la famille en tant que telle.

Pour d'autres, le projet est tellement modéré qu'il manque de substance et de clarté quant aux véritables intentions des initiants.

Pour le groupe socialiste, l'évolution des primes, pour les familles en particulier, n'est pas satisfaisante pour le canton. S'agissant d'une loi fédérale, il estime juste d'intervenir au niveau fédéral. Neuchâtel étant particulièrement touché par les augmentations de primes, la solution de l'initiative cantonale paraît bonne pour démontrer les préoccupations de notre canton dans ce domaine.

Rapport de la commission législative (suite)

Assurances complémentaires

Il est relevé que certains assurés au bénéfice d'aide des collectivités publiques pour le paiement des primes de l'assurance de base concluent néanmoins des assurances complémentaires. Cela revient à dire qu'en fait, l'Etat subventionne la conclusion d'assurances complémentaires. En aidant de manière systématique les familles, le risque de subventionnement des assurances complémentaires augmenterait.

Les assurances complémentaires relèvent du droit privé; l'intervention des pouvoirs publics dans ce domaine est limitée. Pour certains points particuliers, la conclusion d'assurances complémentaires peut sembler toutefois s'imposer (ex. : prise en charge des appareils dentaires).

Système de l'arrosoir

Pour les opposants, ce projet introduit le système de l'arrosoir en aidant toute une catégorie d'assurés (les familles), sans égard aux ressources de chacun.

Au vote, la commission a refusé, par 8 voix contre 6, l'entrée en matière sur le projet de décret proposé.

VI. CONCLUSIONS

La commission législative n'a pas entamé un débat de fond sur la LAMal. Elle s'est contentée d'examiner le principe contenu dans le projet de décret du groupe socialiste, soit une demande du Grand Conseil à l'Assemblée fédérale, par le biais d'une initiative cantonale, visant à inscrire une véritable assurance familiale dans la LAMal.

Après discussion, la commission a refusé d'entrer en matière sur le projet de décret, par 8 voix contre 6, et vous recommande d'en faire de même.

Le présent rapport a été adopté lors de la séance du 23 février 1999, à l'unanimité des 13 membres présents.

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

Neuchâtel, le 23 février 1999

Au nom de la commission législative:

Le président,

W. WILLENER

Le rapporteur,

C. BLANDENIER

11
janvier
1999

**Arrêté
fixant les normes de classification et le montant
des subsides en matière d'assurance-maladie obligatoire
des soins pour l'année 1999**

Le Conseil d'Etat de la République et Canton de Neuchâtel,
vu la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal), du 18 mars 1994¹⁾;
vu la loi d'introduction de la loi fédérale sur l'assurance-maladie
(LILAMal), du 4 octobre 1995²⁾;
vu le règlement d'application de la loi d'introduction de la loi fédérale
sur l'assurance-maladie (RALILAMal), du 31 janvier 1996³⁾;
vu le préavis de la commission de l'assurance-maladie, du
21 décembre 1998;
sur la proposition du conseiller d'Etat, chef du Département des
finances et des affaires sociales,
arrête:

Classification
annuelle
et taxation
de référence

Article premier Les personnes soumises à l'assurance-maladie
obligatoire, affiliées auprès d'un assureur autorisé au sens de la
législation fédérale, sont classifiées dans le courant de l'année 1999
sur la base des données déterminantes résultant de la décision de
taxation fiscale définitive de la même année.

Cercle des
bénéficiaires

Art. 2 ¹ Les assurés, dont le revenu déterminant est inférieur à
39.000 francs pour une personne seule et 57.900 francs pour un couple,
bénéficient de subsides pour le paiement de leurs primes, au sens des
articles 9 et suivants LILAMal.

² Les limites de revenu déterminant sont augmentées de 8000 francs
pour chaque enfant mineur à charge.

Catégories de
classification

Art. 3 ¹ Sous réserve de l'article 6 du présent arrêté, les bénéficiaires
sont répartis en fonction de leur revenu déterminant en cinq
catégories de classification.

FO 1999 N° 4

¹⁾ RS 832.10

²⁾ RSN 821.10

³⁾ RSN 821.101

Rapport de la commission législative (suite)

² La catégorie de classification détermine l'étendue des subsides en pour-cent de la prime de l'assureur, conformément aux articles 4 et 5 du présent arrêté, sous réserve de l'article 11 du présent arrêté.

a) Personnes seules

Art. 4 Les personnes majeures, célibataires, veuves, divorcées ou séparées sont classifiées, selon leur revenu déterminant, dans les catégories suivantes :

<i>Catégories</i>	<i>Subsides</i>	<i>Revenu déterminant</i>
Catégorie 1	90 %	égal ou inf. à Fr. 25.000.—
Catégorie 2	75 %	sup. à Fr. 25.001.— égal ou inf. à Fr. 28.000.—
Catégorie 3	50 %	sup. à Fr. 28.001.— égal ou inf. à Fr. 31.000.—
Catégorie 4	25 %	sup. à Fr. 31.001.— égal ou inf. à Fr. 35.000.—
Catégorie 5	10 %	sup. à Fr. 35.001.— égal ou inf. à Fr. 39.000.—

b) Couples

Art. 5 Les personnes mariées, ainsi que celles vivant en communauté domestique au sens de l'article 21 LILAMal, sont classifiées, selon leur revenu déterminant, dans les catégories suivantes :

<i>Catégories</i>	<i>Subsides</i>	<i>Revenu déterminant</i>
Catégorie 1	90 %	égal ou inf. à Fr. 36.900.—
Catégorie 2	75 %	sup. à Fr. 36.901.— égal ou inf. à Fr. 41.000.—
Catégorie 3	50 %	sup. à Fr. 41.001.— égal ou inf. à Fr. 45.900.—
Catégorie 4	25 %	sup. à Fr. 45.901.— égal ou inf. à Fr. 51.900.—
Catégorie 5	10 %	sup. à Fr. 51.901.— égal ou inf. à Fr. 57.900.—

c) Personnes bénéficiaires de l'aide sociale ou de prestations complémentaires à l'AVS-AI

Art. 6 Les personnes bénéficiaires de l'aide sociale matérielle et les personnes bénéficiaires de prestations complémentaires à l'AVS-AI sont classifiées dans la catégorie des personnes subsidiées à 100 %.

Revenu déterminant

Art. 7 ¹ Le revenu déterminant se fonde sur les données déterminantes résultant de la décision de taxation fiscale définitive de l'année courante et se compose :

a) du revenu effectif tel qu'il ressort du chiffre 5.6 (colonne revenu) de la déclaration fiscale, à l'exclusion des valeurs locatives privées (chiffres 4.1 et 4.2), et sous seules déductions des cotisations AVS-AI-APG-AC versées par des assurés sans activité lucrative (chiffre 6.4), des dépenses professionnelles liées au revenu d'une activité dépendante principale (chiffre 6.5), des frais pour activité dépendante accessoire (chiffre 6.6) et des pensions alimentaires versées au conjoint divorcé et/ou pour enfants (chiffre 7.10). Les alinéas 3, 4 et 5 du présent article sont réservés.

b) du dixième de la fortune effective selon le chiffre 6.8. (colonne fortune) après déduction de 6000 francs pour une personne seule, 9000 francs pour un couple et 5000 francs par enfant mineur à charge.

Assurance-maladie

² Le revenu effectif des assurés bénéficiant de rentes de vieillesse, de retraite, d'accident ou de rentes militaires est calculé en prenant en compte la totalité des rentes versées.

³ Les loyers, fermages et autres rendements au sens des chiffres 4.1 et 4.2 de la déclaration fiscale, à l'exclusion de la valeur locative privée, sont pris en considération sous les seules déductions de la part d'éventuels frais d'entretien et d'intérêts passifs (chiffre 6.2) y afférant.

⁴ Les pertes commerciales découlant d'une activité indépendante de l'un des conjoints ne sont pas déductibles des revenus de l'autre conjoint.

⁵ Les déductions admises aux chiffres 6.5 et 6.6 de la déclaration fiscale sont prises en considération à concurrence des montants effectifs, mais au maximum 10.000 francs.

Assurés soumis
à l'impôt
à la source

Art. 8 ¹ En dérogation à l'article premier du présent arrêté, les assurés soumis à l'impôt à la source sont reclassifiés sur la base des données déterminantes résultant de la décision de taxation fiscale définitive de l'année précédente.

² Pour le surplus, les dispositions du présent arrêté sont applicables par analogie au calcul du revenu déterminant.

Classification
personnelle
des mineurs

Art. 9 L'assuré mineur est classifié pour lui-même, au sens de l'article 24 LILAMal, lorsque son revenu déterminant atteint 12.000 francs.

Classification
présumée
des adultes

Art. 10 ¹ Les assurés majeurs, célibataires, veufs, divorcés ou séparés, âgés de moins de 25 ans, ainsi que les assurés dont le revenu effectif au sens de l'article 7 du présent arrêté est inférieur à 15.000 francs pour une personne seule, 20.000 francs pour un couple, sont classifiés dans le groupe des personnes non bénéficiaires.

² S'ils entendent néanmoins bénéficier de subsides, compte tenu de leur situation personnelle ou familiale, ils peuvent demander une révision de leur classification selon la procédure prévue à l'article 16 du présent arrêté.

³ La limite fixée à l'alinéa 1 est augmentée de 3000 francs par enfant mineur à charge.

Subsides
maxima

Art. 11 ¹ Les subsides maxima des bénéficiaires sont fixés comme suit:

Groupes d'âge	100%	90%	75%	50%	25%	10%
Enfants	78.—	70,20	58,50	39.—	19,50	7,80
Adultes	255.—	229,50	191,25	127,50	63,75	25,50
Etudiants	164.—	147,60	123.—	82.—	41.—	16,40

Rapport de la commission législative (fin)

² Pour les formes particulières d'assurance selon l'article 62 LAMal, les subsides maxima sont diminués dans la même mesure que la réduction de prime accordée.

Communication
de la classification

Art. 12 ¹ Dès que les données déterminantes résultant des taxations fiscales définitives de l'année en cours sont connues, le service de l'assurance-maladie (ci-après: le SAM) communique aux assurés leur nouvelle classification pour autant que cette dernière soit modifiée par rapport à l'année précédente.

² Une liste de mutations est adressée à l'assureur conventionné.

Opposition

Art. 13 ¹ L'assuré dont la classification est modifiée d'office peut former opposition dans les vingt jours.

² L'opposition est adressée au SAM.

Classification
intermédiaire

Art. 14 L'assuré, dont la situation familiale ou dont les revenus se modifient durablement au sens des articles 44 et 45 RALILAMal, peut requérir une révision de la classification au moyen de la formule prévue à l'article 16 du présent arrêté.

Dérogation aux
critères fiscaux

Art. 15 Lors d'une révision de classification, le SAM peut déroger aux critères fiscaux lorsque leur application conduirait à une classification manifestement inéquitable.

Formule

Art. 16 ¹ La demande de révision de la classification doit être présentée au moyen de la formule officielle éditée par le SAM.

² Cette formule doit être remplie, datée, signée, indiquer ses motifs et être accompagnée de toutes pièces justificatives utiles.

Abrogation

Art. 17 L'arrêté fixant les normes de classification et le montant des subsides en matière d'assurance-maladie obligatoire des soins, du 26 novembre 1997⁴⁾, est abrogé dès l'entrée en vigueur du présent arrêté.

Entrée en vigueur

Art. 18 Le présent arrêté entre en vigueur avec effet au 1^{er} janvier 1999.

Publication

Art. 19 Le présent arrêté sera publié dans la *Feuille officielle* et inséré au Recueil de la législation neuchâteloise.

⁴⁾ FO 1997 N° 92

Ce rapport a été envoyé en temps utile aux députés.

Assurance-maladie

Discussion générale

M^{me} *Elisabeth Berthet*: – Tous les groupes parlementaires ici présents ont déjà exprimé leur insatisfaction de voir les primes des caisses-maladie prendre régulièrement l'ascenseur. Sous l'ancienne loi, la Confédération accordait des subventions directement aux caisses-maladie ce qui permettait de réduire les primes de tous les assurés, quel que soit le revenu, par un système d'arrosage. La Confédération a ainsi versé en 1995 environ 2 milliards de francs directement aux caisses-maladie. La nouvelle loi fédérale sur l'assurance-maladie, par contre, prévoit l'obligation de réduire le montant des cotisations pour les assurés de condition modeste au moyen des subsides fédéraux et cantonaux. En 1996, la Confédération a mis à disposition un montant maximal de 1 milliard 830 millions de francs pour financer la réduction des primes mais cette fois de manière ciblée. Donc la somme était presque équivalente à 1995.

Dans son message aux chambres fédérales, le Conseil fédéral proposait que les dépenses de l'assurance-maladie ne devraient pas dépasser 8% du revenu imposable du ménage. Il s'agit donc ici d'une décision socio-politique qui devrait être favorable, non seulement aux assurés célibataires de condition modeste, mais devrait surtout déployer ses effets en faveur des familles. Cette méthode est nettement plus favorable aux familles ayant des revenus modestes, et même moyens, et probablement aussi plus favorable et plus avantageuse que la fiscalisation que le parti socialiste a déjà proposée à plusieurs reprises.

Le projet de décret du groupe socialiste, déposé déjà en 1996, quelques mois à peine après l'introduction de la LAMal et par conséquent du nouveau système de financement et du calcul des cotisations et du subside, est à notre avis prématuré. Un nouveau système doit d'abord être expérimenté, ensuite il faut avoir le temps de l'évaluer et, au besoin, l'améliorer. Comme vous pouvez le constater la Confédération n'a pas attendu le décret du groupe socialiste pour continuer à chercher les meilleurs moyens afin que chacun participe équitablement au financement de sa caisse-maladie. Parce qu'en 1996 déjà, l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a confié à des experts le soin de procéder à une analyse qui visait essentiellement deux buts, déterminer d'abord dans quelles mesures les cantons réduisent efficacement les primes d'assurances obligatoires des soins par le biais de la réduction individuelle des primes et dire ensuite si la charge des primes d'assurance-maladie, après déduction de la réduction, est conforme au principe de la politique sociale voulue par les législateurs.

L'analyse effectuée en 1997 a démontré que la réduction des primes engendre généralement l'effet escompté sur le plan de la politique sociale et que la charge maximale de 8% du revenu n'est dépassée que dans douze cantons. Il est vrai que le canton de Neuchâtel fait partie de ces douze cantons et que ce sont surtout les familles de classe moyenne qui en font les frais. Le développement du projet de décret par les initiants, tel que nous

Discussion générale (suite)

pouvons le lire dans le rapport, contient un mélange de revendications qui ont toutes un lien avec la politique familiale mais qui n'ont pas leur place dans le cadre d'une assurance-maladie. Nous ne devons d'ailleurs pas oublier que notre canton avait déjà un système de subventionnement pour les cotisations des caisses-maladie avant l'introduction de la LAMal, système d'ailleurs moins favorable aux familles avec un revenu moyen. Contrairement aux apparences, et comme le démontre l'analyse de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), le système de subventionnement des primes, choisi dans le cadre de la LAMal, contient une approche très favorable aux familles de condition modeste et moyenne, même si dans quelques cantons, elle doit encore être améliorée pour les familles de la classe moyenne.

Le groupe radical ne veut pas mettre en cause le fondement même de la LAMal. L'augmentation des primes doit d'abord être combattue dans le cadre de la politique de santé et une planification hospitalière efficace afin que notre canton ne fasse plus partie des cantons les plus chers de Suisse en matière des coûts de la santé, raison d'ailleurs du dépassement des 8% du revenu des familles de classe moyenne qui ne peuvent bénéficier actuellement de la réduction des primes.

En conclusion, le groupe radical n'est donc pas favorable au décret socialiste, et dans sa grande majorité, acceptera le rapport qui nous est soumis.

M^{me} Valérie Garbani : – Nous nous étonnons que vous n'ayez pas donné la parole, au préalable, à la porte-parole du groupe socialiste. A une faible majorité, la commission législative a refusé d'entrer en matière sur ce projet de décret. Le groupe socialiste défend donc ici la position de la forte minorité de la commission et plaide évidemment en faveur de son acceptation. Certains membres de la commission ont reproché à ce projet de n'être qu'une coquille vide, faute d'imprimer une direction à une révision de la LAMal. Légiférer pour que la LAMal devienne une véritable assurance familiale n'étant qu'une intention, les chances de succès d'une initiative cantonale, purement déclaratoire, seraient si faibles, les commissions fédérales de la santé et des affaires sociales n'ayant aucune piste de réflexion. D'autres membres de la commission législative, après avoir entendu le premier signataire développer précisément ces pistes à explorer pour rendre les primes d'assurance-maladie supportables aux familles, ont reproché à ce projet d'aller trop loin. Ainsi que le relève le rapport, tout débat de fond sur la LAMal a été ainsi occulté, ce à l'aide également d'arguments tel que le taux d'acceptation des initiatives cantonales est faible. Et, dès lors, d'autres instruments sont à la disposition des socialistes pour faire valoir leurs revendications comme le dépôt d'une initiative parlementaire au niveau fédéral ou le dépôt d'une initiative fédérale qui pourrait, par exemple, s'intituler: la santé à un prix abordable!

Pourquoi est-ce que le groupe socialiste a estimé relevant la voie de l'initiative cantonale. Parce que, à l'instar des autres cantons romands, le canton

Assurance-maladie

de Neuchâtel est un très bon élève. Il a bien compris que les subventions fédérales n'étaient pas destinées à rester dans les caisses fédérales, mais bien à être utilisées pour que le canton puisse en faire bénéficier ses contribuables. Cependant, malgré le fait que le canton de Neuchâtel soit expert des subventions LAMal, qu'il ait également mis de sa poche pour pouvoir en bénéficier, il n'en demeure pas moins que la LAMal a montré quelles étaient ses limites et que ses victimes se comptent, aussi et surtout, parmi les assuré(e)s neuchâtelois et neuchâteloises, en particulier parmi les familles, notamment celles des classes moyennes. Et c'est précisément parce que Neuchâtel a fait un sans-faute dans l'application de la LAMal alors qu'il a malgré tout dû subir de cuisants revers, telle qu'une évolution drastique vers le haut, telle que la défection de la VISANA, que le groupe socialiste est d'avis que notre canton est bien placé pour faire part de ses préoccupations en faisant usage de son droit de proposition à l'adresse du législatif fédéral.

La LAMal actuelle génère par ailleurs une trop grande tentation pour les cantons qui ont le couteau sur la gorge et qui doivent donc faire face à des économies. Ne pas requérir la totalité de la part des subventions fédérales au niveau des primes puisque leur octroi est conditionné à un effort financier au moins égal de la part des cantons.

Certes les primes reflètent la réalité des coûts et cet autre débat devra également être mené. Il l'est par ailleurs déjà dans la majorité des cantons au moyen des polyptyques de planification sanitaire. Le lien de causalité, entre les primes et les coûts, est patent. Pour briser le cercle infernal de la hausse permanente des coûts, et partant des primes, il faudra donc aussi réduire les prestations superflues.

La LAMal est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1996. Sa première révision partielle, actuellement débattue au sein des commissions parlementaires fédérales, ne s'inscrit pas dans le sens du projet de décret du groupe socialiste. Pour entrer enfin dans le vif du sujet, pourquoi voulons-nous que la LAMal prenne mieux en compte la situation des familles. Les cotisations d'assurance-maladie grèvent lourdement les budgets des familles. Les opposants et opposantes à notre décret nous rétorquent qu'ils (elles) ne voient pas où est réellement le problème puisque la LAMal prévoit ce cas de figure en disposant que les cantons accordent des réductions de primes aux assurés de condition modeste. Nous ne partageons pas ce point de vue, entre autres pour deux raisons: nous voulons d'un Etat social et non d'un Etat-providence. Etre subventionné, signifie pour beaucoup être assisté et ce sentiment confine à celui d'injustice, à celui d'inégalité lorsque cette assistance doit intervenir parce que, en dépit du revenu de son travail, les cotisations d'assurance-maladie sont devenues une charge insupportable. De plus, cette politique des subventions n'est qu'un leurre puisqu'il appartient aux contribuables de permettre au canton de satisfaire à son obligation de s'acquitter au minimum de la moitié des subsides fédéraux. En outre les primes, demeurant à la charge des bénéficiaires, peuvent encore représenter 10% de leur revenu. Il ne faut également pas perdre de vue que ce

Discussion générale (suite)

système des subventions est bureaucratique et qu'il génère très vraisemblablement des coûts indirects. Par comparaison, les frais d'administration des caisses-maladie se sont élevés à 1,92 milliard de francs en 1997. Une famille avec deux enfants paie donc 300 francs par an en moyenne pour ces frais.

Quant aux familles, dont le revenu effectif ne permet tout juste pas d'obtenir une subvention minimum de 10% – pour un couple avec trois enfants, il faut un revenu effectif de 81.900 francs au maximum – c'est-à-dire pour la classe dite moyenne, les primes dépassent rapidement, par année, 10% de leur revenu déterminant. En prenant l'assurance-maladie la moins chère, en tenant compte de la région la plus avantageuse, une famille de deux adultes et de trois enfants, a dû payer, en 1998, assurance-accident incluse, et compte tenu d'une franchise de 230 francs, 440 fr. 20 mensuellement de cotisations d'assurance-maladie.

Nous ne plaçons pas en faveur du système de l'arrosoir. Nous souhaitons à l'inverse une loi sur l'assurance-maladie plus transparente et directement ciblée sur la capacité financière de ses assurés. Nous voulons d'une assurance-maladie fondée sur la solidarité. Pourquoi est-ce qu'une grande partie des familles issues de la classe moyenne devrait systématiquement passer à la caisse alors que des millionnaires s'acquittent de primes ridiculement basses par rapport à leurs revenus et fortunes? Pourquoi est-ce qu'un membre d'un gouvernement cantonal devrait s'acquitter des mêmes primes d'assurance-maladie de base qu'une vendeuse de la Migros?

Deux voies sont ouvertes, soit on modifie l'arrêté cantonal fixant les normes de classification en plaçant moins haut la barre des revenus permettant de bénéficier des subsides, et ce faisant, on augmente les coûts à la charge du canton, soit on va dans le sens d'un Etat plus social par une modification de la LAMal, par le remplacement des primes par tête, par des cotisations fixées en fonction des ressources financières des assurés, en fonction du revenu et de la fortune. Comme il est excessivement rare que les enfants disposent de revenus ou d'une fortune, leurs primes seraient comprises dans les primes de leurs parents. Une telle révision serait par ailleurs eurocompatible puisque la Suisse est le dernier pays d'Europe occidentale à financer son assurance-maladie par des cotisations individuelles. L'assurance-maladie n'est certes pas le seul domaine où il faudrait intervenir pour mettre sur pied une politique de la famille en Suisse. Le financement actuel de l'assurance-maladie est cependant à l'opposé du développement d'une telle politique et prôner le statu quo revient à pénaliser tant les familles que la classe moyenne dans son ensemble.

Le groupe socialiste vous propose donc de saisir la balle au bond et de faire en sorte que la prochaine révision de la LAMal soit aussi le reflet d'une politique familiale. Nous vous invitons dès lors à accepter notre projet d'initiative.

M. Jean-Pierre Authier: – La LAMal, qui a été introduite il y a trois ans, a bouleversé, de manière fondamentale, le système d'assurance dans l'un des

Assurance-maladie

domaines les plus compliqués qui soient à gérer pour un Etat, c'est le domaine de la santé publique. Et cette LAMal a généré un certain nombre d'avantages et un certain nombre d'inconvénients. Nous aimerions qu'on n'oublie pas les avantages fondamentaux qu'a apportés la LAMal même si, actuellement, nous souffrons plus d'un certain nombre d'inconvénients dus à la mise en application de ces premières années d'assurances renouvelées. Les avantages, nous les rappelons rapidement, c'est l'obligation d'assurance à tout le monde, ce sont des prestations élargies offertes à chaque citoyen de ce pays, ce sont des primes identiques, par caisse et par région, entre hommes et femmes, quel que soit leur âge, et c'est aussi un système de subventions ciblées qui est appliqué différemment selon les particularités de chaque canton et de chaque région. Et ces avantages sont fondamentaux et ont conduit à l'acceptation par le peuple suisse de la LAMal. Et nous croyons qu'il ne faut pas les oublier quand on évoque les inconvénients parce qu'il y en a aussi, mais ces inconvénients, à notre avis, ne contrebalancent pas ces nombreux avantages.

Les inconvénients, ils ont été évoqués tout à l'heure. Il y a eu l'affaire Visana, nous n'y reviendrons pas. Il y a le cloisonnement, entre les cantons, qui est renforcé, ce n'est pas une bonne chose. On voit, par exemple, qu'il y a beaucoup de difficultés entre les cantons, parce qu'il y a des facturations intercantionales qui se font, puis il y a tendance aux cloisonnements des systèmes de santé plus importants qu'ils n'étaient par le passé et ce n'est certainement pas bon. Il y a des mesures de planification qui sont imposées au canton, mais uniquement dans le domaine hospitalier. C'est faux, il faudrait, parce qu'il n'y a pas une limite très claire entre le domaine hospitalier institutionnel et le domaine ambulatoire, la limite est très fluctuante, et il est regrettable que, dans les travaux des chambres actuellement, l'extension à des planifications possibles sur l'ensemble du domaine de la santé n'ait pas été acceptée. Dans notre canton, on a fait un pas, puisqu'il y a quelques mois, nous avons accepté de planifier les installations lourdes qui se trouvent en dehors du système hospitalier. Ce sont là les inconvénients.

Et le groupe socialiste estime qu'il y a encore un inconvénient. Nous lisons les commentaires qui ont été faits dans leur développement, c'est que cette loi, la LAMal engendre – elle disait déjà en 1996 – des effets funestes pour les familles et propose une initiative sur le plan fédéral. Eh bien, le groupe libéral-PPN estime que l'appréciation du groupe socialiste est excessive et que, s'il fallait tout de même agir, le moyen choisi est inadéquat. Et nous allons essayer de vous démontrer ces deux éléments.

L'appréciation des effets funestes sur les familles est excessive. En effet, si le but de la LAMal n'est pas un but d'encourager les familles, puisque c'est un système d'assurance-maladie qui s'adresse à l'ensemble de la population, les familles en sont tout de même favorisées. Il y a un certain nombre de dispositions de la LAMal qui favorisent les familles. Tout d'abord l'égalité des primes, entre hommes et femmes, nous direz-vous, cela a un effet neutre, puisqu'en général dans une famille, il y a un mari et une femme.

Discussion générale (suite)

Mais il y a des familles monoparentales et, dans ce cas-là, indiscutablement, l'égalité des primes favorise les familles monoparentales parce que, bien souvent, quand elles sont monoparentales, c'est une femme qui est chef de famille. Les primes des enfants sont plus basses que celles des adultes. Elles ne sont pas supprimées, cela dépend des tarifs des caisses, mais elles sont largement plus basses que celles des adultes, ce qui traduit d'ailleurs, quand même, une certaine réalité des coûts, il faut bien l'admettre. Les subventions – il est vrai, ne sont pas des aides automatiques, mais nous reviendrons sur cette notion des subventions, versées par l'Etat uniquement maintenant –, tiennent compte de la situation familiale. C'est-à-dire que l'Etat se fait le relais. Il reçoit des subventions de la Confédération, il rajoute des subventions de son propre chef et c'est lui qui procède à la distribution de ces subventions. Et ces subventions tiennent compte de la situation familiale, vous l'avez vu d'ailleurs parce que vous avez, en annexe du rapport, les critères qui règlent la distribution de ces subventions. Elles tiennent compte de la situation familiale parce que les limites du revenu, qui donnent droit aux subventions, en page 8 du rapport (p. 315 du *BGC*), décrites de manière précise, sont différentes pour les célibataires et pour les mariés. De plus, ces limites sont augmentées de 8000 francs pour chaque enfant à charge. Alors, il y a déjà, peut-être pas suffisamment de l'avis du groupe socialiste, pas mal de dispositions qui favorisent les familles. Nous avons pris des exemples – nous prenons toujours les exemples qui nous arrangent – dans cette échelle, en nous basant sur l'échelle, nous constatons qu'une famille avec trois enfants, avec un revenu de 65.000 francs, a droit à une subvention qui couvre les trois quarts des primes de la caisse-maladie. Et si cette famille a 82.000 francs de revenu déterminant – il faut voir comment il se calcule, ce n'est pas le revenu brut – eh bien, ils ont encore droit à 10 % de subventions avec 82.000 francs de revenu déterminant. Alors qu'un couple sans enfant, dans le cadre d'un revenu de 65.000 francs, ou un célibataire n'auraient droit à aucune aide. Cela montre bien tout de même que l'aide à la famille est réelle.

Il est vrai que l'on considère ici, que les familles estimées se trouvent dans une situation modeste, mais pas les autres, c'est-à-dire celles qui sont au-dessus de ces échelles et qui, selon le nombre d'enfants, se situent pour la participation à un début de subventions autour des 80.000 francs, c'est vrai que ces familles ne bénéficient pas de subventions. Vous allez dire que c'est injuste parce que nous touchons les classes moyennes et que celles-ci sont souvent touchées sur le plan fiscal, dans différents domaines, dans l'Etat tel qu'il est constitué chez nous. C'est tout à fait vrai, mais elles ne paient pas encore la réalité des coûts. Elles paient probablement à peu près le 60 % des coûts de la santé, le 40 % restant est pris en charge par les autorités publiques, par les cantons et les communes. Donc les classes moyennes bénéficient aussi de cette participation de l'Etat. Alors on peut aller dans un système d'assurances sociales du style Sécurité sociale en France. Nous ne sommes pas tout à fait sûr que ce soit l'exemple à prendre quand on voit l'abîme financier dans lequel se trouve ce type de dispositif chez nos voisins de l'ouest.

Assurance-maladie

Nous prétendons donc qu'on ne peut pas dire que la LAMal a des effets funestes sur les familles, c'est en tout cas excessif. La vérité est que les classes, dites moyennes, ne bénéficient pas de subventions, c'est vrai, directes, mais cela a été voulu par la LAMal parce que, précédemment, on accordait des subventions à toutes les caisses-maladie. Tout le monde en bénéficiait et on estimait qu'il n'était pas normal de faire bénéficier chacun de ces subventions même ceux qui avaient les moyens de les payer. Donc la LAMal a supprimé le système d'arrosoir. C'est certainement une bonne chose pour les finances publiques et c'est aussi une bonne chose sur le plan de l'équité parce qu'on évite d'aider des gens qui n'en ont vraiment pas besoin.

Nous étions en train de démontrer que le moyen proposé par le groupe socialiste est inadéquat. On a dit: la LAMal a un but précis: prestations à tous, aide aux gens de condition modeste. L'aide aux familles, en tant que telle, n'est pas inscrite dans la loi, et c'est ce que vous souhaiteriez introduire, mais cette aide, il faut le rappeler, est traditionnellement du ressort des cantons par le biais des allocations familiales, des échelles fiscales cantonales, des déductions possibles ou pas possibles pour les familles. Elle varie beaucoup d'un canton à l'autre, ou encore du subventionnement tel que le canton peut le faire dans le cadre de la LAMal. Rien n'interdirait au canton d'introduire, on a dit qu'il y avait 8000 francs d'augmentation accordés à la limite de revenu par enfant, eh bien le canton pourrait décider de passer cette limite à 10.000 ou 12.000 francs si nous arrivions à la conclusion que, vraiment, il faut faire une aide supplémentaire à l'égard de ces familles. Il ne faut pas, à notre avis, enchevêtrer entre la Confédération cette fois-ci et les cantons ce que nous souhaitons pouvoir clarifier. S'il doit y avoir une aide accrue aux familles, à notre canton de le décider avec nos moyens. Bien sûr que cela aurait un coût et nous entrons dans le problème des finances cantonales. Il faut savoir si l'on peut supporter un coût supplémentaire pour aider les familles ou bien s'il faudrait, à ce moment-là, modifier les limites générales du subventionnement dans le cadre de la LAMal et dire que, ce que l'on offre aux familles en plus, on le retire aux autres personnes de condition modeste mais qui n'ont pas charge de famille. Il y aurait là une possibilité de redessiner, peut-être, l'échelle qui figure à la page 8 du rapport (p. 315 du *BGC*). Personnellement, nous ne pensons pas que ce soit une nécessité.

Voilà pourquoi nous estimons qu'en tout état de cause, nous sommes opposé à une aide aux familles aisées – mais c'est le seul point sur lequel nous sommes d'accord avec le groupe socialiste – parce que, selon le système que l'on réintroduirait, cela signifie que l'on introduit forcément *ipso facto*, à nouveau, le système d'arrosoir et que tout le monde serait aidé, ce que nous avons voulu éviter jusqu'à présent.

En conclusion, vous comprendrez que le groupe libéral-PPN ne peut accepter ce projet de décret, en accord d'ailleurs avec la majorité de la commission, même si cette majorité n'était pas extrêmement forte.

Discussion générale (fin)

M. *Christian Piguet*: – Nous avons lu, avec attention, le rapport de la commission, mais finalement celle-ci n'est pas entrée dans le débat de fond sur la LAMal et ce que nous pouvons regretter on voit aujourd'hui que ce sont des arguments de fond qui sont échangés. Cette commission a eu des débats animés entre ceux qui estiment qu'il est du ressort du canton d'introduire un principe qui encourage plus la famille et de l'autre côté ceux qui estiment que la LAMal étant une loi fédérale c'est par conséquent juste d'agir sur le plan fédéral.

L'avis du groupe PopEcoSol interpellait la Confédération, comme la législation d'ailleurs nous y autorise, afin de demander l'inscription dans la LAMal d'une assurance familiale sous une forme à déterminer par le Conseil fédéral, c'est effectivement ce à quoi nous nous rallions. Avouez que ce n'est pas faire preuve d'un esprit particulièrement révolutionnaire. Certains, on le voit, s'y opposent cependant pour les raisons qui viennent d'être exposées. On voit bien que finalement sur les avantages et inconvénients de la LAMal, il y a pas mal de points d'accrochage entre les différents partis, mais les dispositions qui favorisent les familles, comme les a rappelées M. Jean-Pierre Authier, nous croyons qu'il est tout à fait clair que, de notre côté, c'est de loin pas suffisant et que là nous nous opposons totalement.

Ne revenons pas sur les fortes augmentations de primes d'assurance-maladie dont a été victime la population neuchâteloise. Tout le monde a eu l'occasion de s'en indigner et, à l'époque, nous ne pouvions pas faire grand chose. C'est vraiment aujourd'hui l'occasion de passer de la parole aux actes et c'est ce que nous proposons. Donc le groupe PopEcoSol soutiendra la position du groupe socialiste et nous pensons que, pour le canton, faire usage de son droit de déposer une initiative cantonale c'est pour bon nombre une certaine audace, mais que ce sera apprécié.

La présidente: – Nous vous demandons de vous prononcer sur la prise en compte du rapport.

On passe au vote.

La prise en considération du rapport est acceptée par 51 voix contre 48.

INTERPELLATIONS

99.118

17 mai 1999

Interpellation Pascal Sandoz

Pollution programmée du lac: de qui se moque-t-on ?

Suite à la décision du Syndicat d'épuration des eaux de la Châtellenie de Thielle de ne pas prendre de mesures élémentaires de protection, à savoir

Pollution programmée du lac : de qui se moque-t-on ?

l'utilisation provisoire de pompes dans le cadre des travaux de révision de ses stations de pompage, il a volontairement été décidé de déverser les eaux usées des communes d'Hauterive, de Saint-Blaise et Marin au lac, sans traitement préalable.

Cette situation inacceptable fait clairement ressortir des manquements graves à plusieurs niveaux.

Le groupe radical souhaite des réponses claires aux questions suivantes :

- 1. Pourquoi le Conseil d'Etat a-t-il octroyé l'autorisation de procéder aux travaux alors qu'il n'était pas censé ignorer les modalités d'exécution de révision des stations de pompage ? S'il les ignorait, qu'attend le Conseil d'Etat pour porter plainte pour un manque de respect flagrant de la législation sur la protection de l'environnement en vigueur ?*
- 2. Partout ailleurs en Suisse les travaux de révision des stations de pompage sont soigneusement planifiés à l'avance. Pourquoi le Syndicat intercommunal a-t-il pris sa décision le 31 mars 1999 seulement alors qu'il y a deux ans déjà, il avait voté un crédit de 2,6 millions de francs pour la STEP et que l'engagement de la Confédération pour les 15 % des 1,2 million de francs d'investissement pour les stations de pompage lui était connu depuis longtemps ?*
- 3. Quels montants le Conseil d'Etat a-t-il investi ou prévoit-il d'investir dans le cadre des travaux d'assainissement de la STEP et dans ceux des stations de pompage sous la responsabilité du Syndicat intercommunal ?*
- 4. Un syndicat intercommunal a ceci de particulier qu'il échappe au contrôle des autorités législatives des communes concernées. Qu'en est-il du contrôle de l'Etat ? Le Conseil d'Etat a-t-il réellement la situation en main ?*
- 5. Quelles mesures entend prendre le Conseil d'Etat afin qu'une telle situation ne se reproduise plus ?*

Alors que tous les milieux investissent considérablement dans la protection de l'environnement, les milieux industriels en particulier, nous ne saurions tolérer un état de fait tel que celui devant lequel nous nous trouvons.

Nous demandons par conséquent au Conseil d'Etat d'agir avec la plus grande vigueur.

Cosignataires : G. Pavillon, J.-B. Wälti, A. Gerber, J. Tschanz, D. G. Rossier et D. Cottier.

M. Pascal Sandoz : – C'est par la presse du 14 avril dernier que nous apprenions que les communes d'Hauterive, de Saint-Blaise et Marin-Epagnier déverseraient leurs eaux usées dans le lac dans le cadre des travaux d'assainissement de l'épuration intercommunale ceci onze semaines durant.

Peut-on rester indifférents à une pollution programmée alors que chacun, y compris nos entreprises à qui cela coûte très cher, contribuent au maintien

Interpellations (suite)

de la qualité de notre environnement et surtout qu'il ne s'agit pas d'un accident, mais bien d'un geste prémédité. La nature de la pollution n'est de loin pas bénigne puisque ce sont 6000 habitants, sans compter les personnes qui travaillent ou qui sont en visite dans ces communes, qui contribuent malgré eux à cette situation pour le moins anormale. Au total, selon les premières estimations, ce sont 1,7 million de mètres cubes d'eau usées qui passeront au lac, ceci pendant onze semaines. Ces chiffres sont par ailleurs étonnants puisque les habitants des trois communes totalisent plus de 9000 âmes. Nous osons espérer que les estimations annoncées à la presse sont justes sans quoi la pollution serait augmentée d'un tiers. Mais la situation ne semble pas grave, pas si grave, nous dit le Syndicat intercommunal de la Châtellenie. De plus, selon l'inspection cantonale de la faune, l'afflux de matières organiques produira des autres planctons, nourriture basique de la chaîne alimentaire. A croire ce service, les poissons seront plus gras et consommables ! Et puis, selon le laboratoire cantonal, la qualité de l'eau sera à nouveau bonne à mi-juillet. Les autorités communales, quant à elles, espèrent un certain civisme et, comble d'ironie, se permettent de relever que les gens doivent savoir que le tout-à-l'égout n'est pas la bonne solution d'évacuation, alors que ces mêmes communes disposent du lac comme moyen d'évacuation. De plus, on ne peut pas revenir en arrière, les travaux sont irréversibles et puis l'absence de pollution n'était pas garantie, toujours selon les responsables, alors que ces mêmes responsables s'étaient engagés, en juin 1997, au vote du crédit des travaux d'assainissement globaux à ne pas jeter d'eaux usées dans le milieu lors des travaux des installations d'épuration.

De qui se moque-t-on ? Pourquoi fait-on abstraction des efforts des communes voisines en matière d'épuration ? On pollue le lac sans se soucier des autres alors que tous les autres ont fait d'importants efforts, y compris notre canton, qui participe, avec l'argent du contribuable cantonal et fédéral, à la lutte contre la pollution des eaux pour 161 millions de francs à coup de tranches de 5,5 millions de francs par année. Notre canton qui, par ailleurs, a amorti en 1998 pour 8,2 millions de francs les STEP et qui accorde 570.000 francs aux entreprises pour l'élimination des déchets. Combien d'argent le Conseil d'Etat a-t-il mis dans cette opération ? D'un côté, on soigne et de l'autre, on empoisonne ; un pas en avant et deux en arrière, pourrait-on dire.

Si l'on se soucie de la santé des poissons, il n'en va pas de même pour celle de l'homme. Boire la tasse au lac, c'est prendre le risque d'absorber des bactéries et des microbes qui peuvent aller jusqu'à la contamination par salmonelles. Mais cela, on ne s'en soucie guère, on se contente de poser des panneaux d'interdiction de baignade. A ce propos, l'ordonnance sur la protection des eaux exige que les conditions d'hygiène requises pour la baignade soient remplies dans les eaux dans lesquelles un grand nombre de personnes se baignent habituellement, ce qui à l'évidence, est le fait dans le cas précité.

Pollution programmée du lac : de qui se moque-t-on ?

Que dire également des répercussions sur les entreprises qui vivent du lac ? Restaurateurs, hôteliers, responsables de loisirs nautiques, gérants d'infrastructures à louer sont directement touchés. Qui veut fréquenter un site dont les habitants rejettent leurs excréments au lac ? Nous pouvions lire sur un panneau au bord de Saint-Blaise « Notre lac n'a pas de prix ». Au-delà du slogan, c'est la réalité ici qui est exprimée. Mais le plus beau reste encore à dire. Le syndicat intercommunal n'a pas voulu dépenser les 500.000 francs qui lui auraient permis d'éviter cette pollution sous prétexte que cette somme serait disproportionnée au montant global du crédit sollicité. De plus, il serait intéressant de savoir jusqu'où le syndicat intercommunal a poussé sa réflexion pour arrêter un montant de 500.000 francs. A-t-on envisagé de louer du matériel, pourquoi ne pas avoir intégré cette dépense dans le crédit alors même que l'on ne se gêne pas de faire appel à l'aide de la Confédération, elle qui exerce la haute surveillance de la protection de l'environnement. La Confédération aurait sans doute été sensible à cette démarche respectueuse. Si les autres communes du canton réagissaient ainsi, ou notre industrie, notre lac et nos cours d'eau seraient des égouts.

Cela en dit long sur l'état d'esprit qui anime certains responsables. Bel exemple pour le citoyen dont on peut comprendre, après ce qui s'est produit, qu'il ne se gêne pas d'aller déposer son frigo dans les forêts neuchâteloises afin d'en économiser les frais de recyclage sans doute jugés disproportionnés par rapport au budget du ménage. Un argument évoqué par le syndicat intercommunal est celui des crédits de la Confédération. Soi-disant qu'il faut faire vite et tenir certains délais sans quoi les crédits ne seront pas touchés. Notre avis est que les responsables de cette pollution intentionnelle confondent vitesse et précipitation. Chacun sait que le bonus à l'investissement ne s'improvise pas. Ces crédits sont votés longtemps à l'avance par les instances qui les attribuent et par celles qui souhaitent s'en voir gratifier. Une fois encore, selon nos sources contactées la semaine dernière, les frais à engager, pour éviter cette pollution, n'ont tout simplement pas été intégrés dans la demande de crédit. Par souci d'objectivité, précisons que les pollutions des forêts et des paysages, liées aux travaux de réfection, sont courantes selon l'Office fédéral de l'environnement, mais et il y a un « mais » de taille, elles sont soigneusement planifiées. Le printemps est évité au profit de l'hiver et surtout ces pollutions ne durent que quelques heures, voire quelques jours au maximum, car on utilise des pompes de rechange.

Au vu des informations qui sont aujourd'hui en notre possession, nous disons que ce n'est pas un retour au Moyen Age auquel nous assistons, mais bien un retour à l'âge de pierre !

La loi fédérale sur la protection de l'environnement est claire : « Article premier : Les atteintes qui pourraient devenir nuisibles ou incommodantes seront réduites à titre préventif et assez tôt. » Le tout-au-lac n'est pas ce qu'il convient d'appeler une action réduite ! « Article 31 b : Les déchets des stations publiques d'épuration des eaux usées sont éliminés par les cantons. » Eliminer une matière polluante ne signifie pas la jeter au lac.

Interpellations (suite)

« Article 42: Les cantons procèdent à des enquêtes sur les nuisances grevant l'environnement et contrôlent l'efficacité des mesures prises. » Est-ce que le canton a ordonné une enquête ?

La loi fédérale sur la protection des eaux est tout aussi claire : « Article 11, alinéa 3: Les détenteurs des égouts sont tenus de prendre en charge les eaux polluées, et de les amener jusqu'à la station centrale d'épuration. » Il ne faut évidemment pas confondre le lac avec une station centrale d'épuration. « Article 12, alinéa 2: Lorsque les eaux usées ne se prêtent pas à l'épuration dans une station centrale, l'autorité cantonale prescrit un mode d'élimination approprié. » Le lac n'est pas un mode d'élimination approprié !

Nous nous demandons également si l'ordonnance sur la protection des eaux, notamment ses annexes une et deux, sont bien respectées ou si, en d'autres termes, la qualité biologique de l'eau, telle que prescrite par cette ordonnance, est atteinte. Nous demandons aussi au Conseil d'Etat, par souci du respect des lois en vigueur, s'il a bien la situation en main notamment parce que nous avons le sentiment que le contrôle des syndicats intercommunaux lui échappe totalement comme d'ailleurs il semble échapper aux communes impliquées. Nous demandons enfin au Conseil d'Etat qu'il fasse la démonstration que notre canton ne peut pas tolérer de tels agissements. Si d'aventure la législation en vigueur n'avait pas été respectée, le Conseil d'Etat aurait à agir sans tarder au risque d'être complice d'une situation qui nous paraît inacceptable, complicité qui d'ailleurs, selon la teneur de l'article 71, alinéa 3, de la loi sur la protection des eaux, est punissable.

Nous concluons notre intervention avec une question: pourquoi a-t-on laissé faire ?

M. *Pierre Hirschy*, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire: – Nous avons remarqué que certaines personnes applaudissaient l'intervention de M. Pascal Sandoz. Effectivement, elle est excellente, mais cela ne veut pas dire qu'il faut retomber dans l'excès !

Il faut quand même vous rendre compte d'une chose, et nous répondons ici à M. Pierre Bonhôte, c'est que le déversement d'eaux usées dans le lac existe, et lorsque vous avez un orage toutes les stations d'épuration déversent au lac. Et voyez-vous, c'est vrai que nous avons été surpris, et nous vous l'accordons Monsieur Pascal Sandoz, effectivement, nous avons découvert certaines choses. Il faut se rendre compte que, dans toutes stations d'épuration, et non seulement dans le canton de Neuchâtel, mais dans toute la Suisse, et en particulier pour les communes qui n'ont pas de système séparatif, lorsqu'il y a un orage important, vous avez le déversoir d'orage qui est enclenché et le surplus des eaux des stations part au lac. Donc, ne nous parlez pas de catastrophe, d'événement exceptionnel. M. Pierre Bonhôte nous disait avant-hier: « On devrait, à ce moment-là, punir et taxer ceux qui déversent les eaux usées au lac, cela se fait régulièrement. » Mais, nous devons être tous conscients que l'épuration des eaux est un

Pollution programmée du lac : de qui se moque-t-on ?

phénomène qui est maîtrisé par l'Etat et les communes et nous savons que la qualité de notre lac, qualité reconnue par toutes les analyses de ces dernières années, est bien due au fait que nous avons pris les mesures nécessaires en collaboration avec les communes pour que la pollution soit la moins importante possible.

Pour en revenir au phénomène qui s'est passé ici en avril, c'est volontiers que nous répondons aux différentes questions qui ont été posées. Tout d'abord, les solutions qui étaient possibles, pour la Châtellenie, n'étaient pas nombreuses. C'était, soit décanteur et dégrillage, soit un système qui aurait dû être construit complètement pour un repompage de toutes ces eaux et qui coûtait 600.000 francs. Ce qui a été fait coûte 60.000 francs quand même, donc le chiffre annoncé est à peu près juste, c'est vrai. Il a été estimé que les problèmes, liés à cette pollution, n'étaient pas du tout en commune mesure avec les investissements qui auraient dû être consentis. Le problème de la Châtellenie, c'est que cette station d'épuration, ce syndicat intercommunal a changé de président il y a une année et demie. Ensuite, dans l'adjudication des travaux, il y a eu un recours quant à l'adjudication de l'élément pompe, si bien que cela a retardé l'ensemble des travaux et la Châtellenie aurait souhaité pouvoir réaliser cela au cours de l'hiver dernier. A cause de ces recours, les travaux n'ont pu débiter qu'en avril.

Nous voudrions rassurer le Grand Conseil. Les services de l'environnement suivaient ces projets et, au mois de mars, lorsque la décision est tombée, la personne chargée du dossier a informé son chef de service qui a estimé que les décisions prises étaient justifiées par rapport aux éléments que nous connaissions. Ensuite le Conseil d'Etat a été informé, en même temps que la presse, que les travaux devaient débiter rapidement. Et nous avons eu une petite surprise, nous l'admettons volontiers, nous n'avons pas eu à nous prononcer, sur une autorisation ou pas, parce qu'il n'y a pas de décision à accorder pour ce genre d'intervention. Pour la Châtellenie, les méthodes qui ont été choisies permettent une épuration à 30%. On pourra dire, ce n'est pas suffisant certes, mais c'est quand même important par rapport à l'impact que cela peut avoir sur le lac. Ensuite, il faut bien se rendre compte que, dans le cadre du problème qui était soumis à la Châtellenie, il était extrêmement difficile de trouver une solution qui soit satisfaisante. Lorsqu'on rénove une STEP, il est toujours possible de pouvoir faire des installations particulières, secteur par secteur. Nous l'avons connu à la Saunerie à Colombier où on a installé une partie de l'épuration, qui serait nécessaire pour le futur, pour permettre la transformation de l'autre partie de la STEP, ce qui a fait qu'il y a eu une continuité dans l'épuration. Dans le cadre des canaux-égouts, c'est beaucoup plus compliqué parce qu'il faudrait créer un bassin de récupération, installer de nouvelles pompes et pouvoir dévier l'écoulement de ces eaux par un autre cheminement, donc, des coûts importants et, certainement, des retards dans le chantier. Concernant les subventions, c'est tout à fait juste que, dans le cadre de la STEP, la Confédération était d'accord d'entrer en matière, mais pas pour la rénovation des pompes.

Interpellations (suite)

Et c'est grâce au bonus à l'investissement que ces communes, par leur syndicat intercommunal, ont pu obtenir une aide de la Confédération. Il fallait donc que les travaux soient réalisés jusqu'au 30 juin 1999 – la prolongation a même été admise parce que auparavant c'était au 30 avril 1999 – et c'est pour cette raison qu'il y a eu une certaine précipitation, ce printemps, dans le démarrage du chantier. Les travaux de la STEP à Marin, dans la région de La Tène, sont prévus, planifiés, vont continuer d'une manière normale et l'Etat de Neuchâtel apporte une subvention de 5,2 millions de francs environ. C'est donc la question que vous posez quant à l'aide de l'Etat. Mais pour le changement des pompes, là non plus, le canton n'intervient pas, cela fait partie des conventions que nous avons pour le traitement des eaux usées.

Nous aimerions quand même rassurer le Grand Conseil. Cela ne va pas ternir l'image de notre canton par rapport au lac. D'ailleurs, des analyses ont été effectuées dernièrement, le 12 mai 1999, et elles révèlent qu'il n'y a aucune pollution avérée, que les résultats ne sont pas pires qu'ailleurs dans le canton. Il faut quand même le savoir. Cela à l'air de vous étonner, mais nous vous assurons que le fait, ces derniers temps, d'avoir beaucoup d'eau a peut-être arrangé les choses. Il y a eu une dilution importante et, nous le répétons, les analyses ne révèlent aucun problème quant à la qualité des eaux.

Ensuite et c'est important. M. Pierre Bonhôte disait l'autre jour que le lac serait impropre à la baignade jusqu'en juillet. C'est faux. Les travaux vont se terminer tout début juin. Nous avons eu une réunion avec les responsables de la STEP qui s'occupent de ce chantier et le service de l'environnement; il était prévu de terminer les travaux au 15 juin. Avec l'effort consenti par les entreprises de travailler avec deux équipes et même le samedi matin, les travaux doivent se terminer au 1^{er} juin. De cette manière, le lac sera tout à fait normal dans sa qualité pour pouvoir accueillir les baigneurs dès la saison que nous attendons tous et qui pourra se situer dès mi-juin et en particulier pour les classes qui effectuent des camps dans la région. La Châtellenie a compris l'importance de ce volet et a agi de manière à éviter des difficultés. Le lac sera donc rendu aux baigneurs dès la mi-juin sans aucune difficulté.

On peut admettre qu'il y a eu peut-être un peu de précipitation ce printemps due aux phénomènes que nous venons d'expliquer. Mais, en matière d'épuration des eaux, la législation a été respectée. C'est pour cette raison que le service de l'environnement n'a pas alarmé le Conseil d'Etat puisque la législation était respectée. Mais c'est aussi une leçon pour nous tous, autorités, de se dire que, en matière d'épuration des eaux, nous avons encore actuellement des interventions importantes à faire. Et nous sommes particulièrement satisfait de ce qui se passe au Val-de-Ruz actuellement où se construit une nouvelle station d'épuration des eaux, parce qu'il ne faudrait pas oublier, et nous regardons l'un des responsables de l'Association pour la sauvegarde du Seyon et de ses affluents (APSSA) qui se préoccupe de la qualité des eaux du Seyon, que l'actuelle station d'épuration du Val-de-Ruz n'épure qu'à 60 %, et ceci depuis fort longtemps.

Pollution programmée du lac : de qui se moque-t-on ?

La situation doit vraiment encore être améliorée dans le canton. Nous devons aider les communes à passer du système unitaire au système séparatif. Mais, entre canton et communes, l'effort étant important, nous croyons que nous arriverons, dans un délai rapproché, à pouvoir continuer de vanter les eaux de notre lac en disant que nous avons réussi, au cours de ces dernières années, à améliorer, très sensiblement, la qualité de ses eaux.

Il n'y aura pas d'enquête particulière, le contrôle est fait. Nous aurons des contrôles réguliers maintenant jusqu'à la fin de ces événements. La Châtellenie est consciente du problème qu'elle a créé et a décidé de faire de l'information par une personne qui s'occupera essentiellement de cela et, les travaux de la STEP pourront se poursuivre alors sans difficulté parce que la planification a été faite. Nous avons été surpris, nous l'avouons volontiers, des informations reçues au mois d'avril. Mais, après analyse du dossier, nous nous sommes rendu compte que les décisions prises étaient les plus judicieuses. Le problème a été celui de l'information et effectivement, nous touchons toujours un point sensible lorsqu'il peut y avoir un problème de pollution. Dans le cadre du lac de Neuchâtel, la situation est maîtrisée et nous pouvons vous assurer que, pour cet été, vous pourrez toujours être fiers de votre lac.

La présidente : – Monsieur Pascal Sandoz, êtes-vous satisfait de la réponse ?

M. Pascal Sandoz : – Nous remercions le Conseil d'Etat de sa réponse pour une situation qui, sur le principe, n'est pas acceptable.

99.119

17 mai 1999

Interpellation Jean Walder**Centre interfacultaire d'études systémiques: chronique d'une mort annoncée ?**

Le 24 mars 1999, le député Bernard Matthey interpellait le Conseil d'Etat au sujet de l'avenir du Centre interfacultaire d'études systémiques (CIES) en raison du départ à la retraite de son directeur M. Eric Schwarz.

Le chef du département avait alors reconnu la valeur du CIES, ainsi que de son directeur, dont les travaux sont de réputation internationale. Comme le centre dépend directement du rectorat, celui-ci a souhaité l'intégrer dans une structure de recherche facultaire et a choisi, contre toute attente et bonne logique, et à la stupéfaction de certains, le séminaire de logique. Le chef du département a également donné des garanties quant à la nomination rapide d'une commission, comme le veut l'usage pour ce genre de postes, donnant également quelques éléments quant au profil recherché: une personnalité de stature internationale dont les compétences seraient reconnues.

Interpellations (suite)

L'interpellateur n'a été que partiellement satisfait de la réponse du Conseil d'Etat, de même que nous-mêmes. Or, depuis deux mois, la situation n'a pas évolué, à tel point que des facultés clientes ne peuvent renseigner leurs étudiants sur un enseignement faisant partie des options proposées. De même, des membres influents du décanat des lettres ne sont pas au courant de la situation.

La manière nous fait craindre le pire pour l'enseignement de l'approche systémique à Neuchâtel, non seulement par le choix de son attribution, mais également par le manque d'empressement constaté au sein de l'Université.

Ceci est la raison de notre nouvelle intervention qui demande une attention soutenue de la part du Conseil d'Etat, en le priant de reconsidérer sa décision, afin de ne pas assister à la mort programmée et inéluctable de l'approche systémique à Neuchâtel.

Cosignataires: B. Matthey, M.-A. Crelier-Lecoultre, J.-J. Delémont, J. de Montmollin, R. Debély, Fernand Cuche, C. Stähli-Wolf et J.-G. Béguin.

M. Jean Walder: – Nous ne reviendrons pas sur le texte de notre interpellation qui constitue l'introduction de notre intervention et abordons immédiatement le vif du sujet.

Nous vous demandons d'emblée un peu de mansuétude car il est difficile de procéder à l'explication de certains concepts systémiques abstraits qui nous semblent néanmoins essentiels pour la compréhension du devenir de cette approche à Neuchâtel. L'approche systémique est une matière qui a beaucoup d'avenir. C'est un mouvement né après la Seconde Guerre mondiale, elle est issue essentiellement de la cybernétique et de la théorie générale des systèmes. Elle revêt un aspect scientifique en recherchant les régularités ou invariants dans l'évolution des systèmes naturels avec apparition d'ordre. Elle s'intéresse aux propriétés globales émergentes qui ne peuvent se réduire aux propriétés des composantes d'un système. Son aspect pratique permet une intervention et une action dans des situations complexes, comme l'organisation de projets industriels importants, la conception et le management d'entreprises, d'institutions ainsi que des interventions dans des groupes humains, des systèmes sociaux et écologiques complexes. Ces connaissances permettent aussi, depuis quelques années, la conception et le développement d'intelligence artificielle et de vie artificielle. L'approche systémique ne se résume pas, comme beaucoup de sciences naturelles ou humaines, à un corpus de connaissances et de recettes, mais bien plus à une vision globale du monde qui, en défocalisant le regard, permet de questionner, modifier ou consolider les fondements de nos connaissances et notre façon de les rechercher.

L'approche systémique est davantage transdisciplinaire et c'est par là qu'elle heurte le monde de la recherche et de l'enseignement, monde bien souvent cloisonné en petites cellules isolées. Elle cherche les concepts communs en utilisant les mots-clés tels que système, structure, interdépendance,

CIES : chronique d'une mort annoncée ?

communication, interaction, rétroaction, organisation, complexité, émergence, auto-organisation, autorégulation, autoproduction, autoréférence, autonomie. La vision occidentale classique du monde date de la Renaissance avec la transformation du géocentrisme en héliocentrisme impliquant l'effondrement bien venu d'un certain nombre de dogmes. Les lois fondamentales de la mécanique de Newton et de Kepler permettent une certaine prédictabilité des phénomènes comme le mouvement des planètes. Cette science, dite positiviste, considère une réalité extérieure obéissant à des lois qu'elle a, pour objectif, de déterminer. Cette approche se construit sur des faits qui sont reproductibles et indépendants de l'observateur. Sur le plan méthodologique, la science classique est qualifiée d'empirico-analytique par un va-et-vient entre hypothèse et vérification expérimentales. Descartes propose le découpage de situations complexes en sous-ensembles plus simples et isolés du reste. Nous vivons cet aspect réductionniste dans toutes les sciences classiques avec les chaînes ordonnées de causes et d'effets, déductibles les uns des autres, appelées causalité linéaire. La théorie mécaniste est déterministe car si les conditions initiales sont connues, les mouvements des objets sont complètement déterminés. Elle introduit également une notion d'équilibre comme l'orbite des planètes, enjeu entre attraction et force centrifuge. Cette *Weltanschauung* se base sur un espace tridimensionnel auquel on ajoute le temps, cet espace-temps constitue la réalité. La balistique utilise ces équations. La mise en orbite de satellites n'est autre qu'une application de la théorie mécaniste, et cela marche fort bien, même loin dans l'espace. Mais, toujours dans les trajectoires, qu'en est-il de celle de Breitling Orbiter et de sa circumnavigation terrestre? Obéit-elle à la mécanique classique avec ses faits reproductibles et prédictibles? Si oui, ses pilotes l'auraient, pour sûr, rapidement mouillé dans le triangle des Bermudes! Force est de constater que les conditions du système dynamique concernées, en l'occurrence l'atmosphère terrestre, a une évolution parfaitement déterminée, mais imprédictible. Les outils utilisés par les météorologues, leurs équations relèvent de l'application de la théorie du chaos où l'aile d'un papillon qui entraîne une fluctuation atmosphérique en Côte-d'Ivoire peut finir en cyclone sur le golfe du Mexique.

Un autre exemple: chaque année, les fleuves du monde charrient des millions de tonnes de sel en direction de l'océan sans que pour autant la salinité de l'eau de mer augmente. L'abord classique ne parvient pas à expliquer cette évidence. La dynamique des systèmes écologiques telle que le concept Gallia de Lovelock, par exemple, permet, au moyen d'outils nouveaux, une explication qui correspond à la réalité, soit l'émergence d'une propriété de l'océan, qui est de préserver une valeur constante en l'occurrence le taux de salinité. Ceci est bien entendu favorable à la vie aquatique tout en n'étant pas, n'en déplaise à d'aucuns, une finalité. Cette nouvelle propriété, l'équilibre fragile, est comparable à d'autres mécanismes de régulation du corps humain et, de ce fait, fait partie du vivant. Ces deux exemples montrent clairement les limites de l'approche classique dans l'appréhension de certains

Interpellations (suite)

phénomènes naturels et artificiels complexes. Les outils de la logique d'Aristote ou de Descartes ne parviennent pas à résoudre ou prédire le déroulement de ce genre de faits. Nous nous trouvons là au cœur d'une nouvelle querelle, entre anciens et modernes, alors qu'il ne devrait pas y avoir de querelle car nous sommes tous issus du monde cartésien indissociable de notre civilisation et même de ses mouvements politiques révolutionnaires marxisants. Non, ces outils sont complémentaires. La prise de conscience des changements climatiques, par exemple, dépend de la perception de chacun qui utilise ou observe de manière différente, voit ou ne voit pas, certains indicateurs virer à l'orange. Qu'en est-il des domaines d'application actuels et futurs de la systémique, l'application de la dynamique des systèmes complexes, les lois de l'auto-organisation pourraient ou devraient être de nos jours un préalable à toute intervention sur les plans économique, financier, écologique, politique ou psychologique. La cybernétique ancienne que le pilote se trouve également dans le système et ne peut pas s'en dissocier. Les fluctuations chaotiques de la bourse, l'incessant ballet atmosphérique des masses d'air induisant des changements climatiques, la récurrence rapide d'El Niño avec ses effets dévastateurs, la courbe exponentielle de la démographie mondiale ne sont que des manifestations, qu'aucun acteur individuel ne contrôle, mais qui émergent d'effets collectifs, constructifs ou destructifs tels qu'il s'en produit dans les systèmes naturels loin de l'équilibre au contraire de celui des planètes.

Les domaines d'applications sont variés et se divisent en recherches scientifiques et diffusion des connaissances, enseignement bien présent à Neuchâtel. Applications à des activités techniques, industrielles, commerciales, économiques, financières, administratives, institutionnelles et politiques concrètes telles que approches multidimensionnelles dans le management des entreprises, impacts des activités humaines sur l'écosystème, comptabilité circulaire, aménagement du territoire et géographie, synergie et interférence entre logique d'économie de marché et économie publique, modélisation des marchés financiers, psychothérapie et particulièrement thérapie de famille, pédagogie, sciences humaines, ethnologie, anthropologie, applications au système économique qui se comporte graduellement comme un organisme indépendant incontrôlable. Le troisième niveau est celui de la prise de conscience de la transformation profonde de la grille de lecture qui est engagée depuis une cinquantaine d'années dans la plupart des pays industriels. Le modèle classique convient moins bien aujourd'hui pour analyser le monde complexe et surtout pour en interpréter l'évolution. Qui sont les scientifiques les plus connus qui ont contribué à son développement? Citons Varela, de Rosnay, Jacquard, Lovelock, Margoulis, Atlan, Prigogine, Bertalanffy, Piaget, Morin.

Après ces longues explications, qu'en est-il de la systémique à Neuchâtel? Le Centre interfacultaire d'études systémiques (CIES) est un *spin-off* académique lié à un physicien qui a su réunir de manière transdisciplinaire, et nous insistons là-dessus, des étudiants issus de toutes facultés, en études

CIES : chronique d'une mort annoncée ?

pré- ou postgraduées. Les participants aux cours et séminaires viennent de toute la Suisse romande. Sa situation interfacultaire, dès 1986, a été réétudiée après trois ans par une commission qui ne proposa pas de modification, ni d'intégration. Cette décision fut sage et lui a permis un développement que nous lui connaissons. Les recherches, faites au CIES, ont permis l'élaboration du modèle appelé « modèle de Neuchâtel » qui fait son chemin dans la littérature scientifique internationale et est cité par des auteurs étrangers dans leur propre publication. L'école européenne de systémique s'est arrêtée à Neuchâtel en septembre 1998, le temps d'un intéressant symposium dédié à la recherche fondamentale, aux applications ainsi qu'à la prospective. Rappelons également, pour mémoire, une brillante conférence de Joël de Rosnay, biologiste et informaticien de renommée internationale, invité par le CIES, il y a peu, pour exposer quelques propriétés émergentes d'Internet. Il y compare la vie et la mort des sites informatiques à celles des neurones et surtout les liens tissés entre eux comme les cellules cérébrales le font entre elles pour échanger de l'information. L'étude prospective des propriétés émergentes du réseau des réseaux enthousiasma l'auditoire bondé. La nouvelle maturité fédérale, dans son ordonnance, oblige à une certaine vision transdisciplinaire de l'enseignement. Le Conseil suisse de la science souhaite, après un colloque qui a eu lieu début septembre à Neuchâtel, un développement de l'approche systémique en Suisse munie d'un pôle d'excellence de chaque côté de la Sarine. Neuchâtel n'a pas de concurrence et peut revendiquer clairement la continuation de cet enseignement, mais il faut savoir comment. Sa situation extrafacultaire lui a permis de jouer son rôle transdisciplinaire, rôle important car la systémique est plutôt considérée actuellement non pas comme une discipline, mais comme une métadiscipline. Il est bien entendu que ce terme en fait frémir plus d'un au sein de notre *alma mater*. Ceci est la raison pour laquelle les synergies, au sein de notre petite Université menacée, doivent être examinées avec beaucoup de soin. Des collaborations avaient également été envisagées avec l'institut d'informatique et d'intelligence artificielle et avec la géographie. D'autres synergies doivent être trouvées avec le monde universitaire romand pour fédérer les forces et répondre ainsi aux injonctions du secrétaire d'Etat Charles Kleiber qui souhaite la mise en place de pôles d'excellence, de centres de gravité. La solution trouvée doit aussi obéir aux injonctions du Fonds national de la recherche scientifique et de la commission universitaire, du Conseil universitaire suisse qui financent des projets inter- et transdisciplinaires.

Vous conviendrez que la solution minimaliste, sans envergure, alors que le soutien du Conseil suisse de la science est acquis, solution sans souffle envisagée dans la réponse du Conseil d'Etat, du 24 mars 1999, nous laisse un peu sur notre faim et ne correspond que très partiellement à la politique universitaire suisse. Le profil de l'enseignement systémique à Neuchâtel s'entrevoit aisément avec sa théorie générale, ses applications aux sciences humaines, à l'économie, à l'environnement, à la théologie et nous en

Interpellations (suite)

passons. Subordonner cet enseignement à la logique d'Aristote ou à la logique floue, c'est le vouer inexorablement à la mort. Mais la systémique est une approche bien vivante. Elle renaîtra ailleurs en Suisse romande. Nous devons saisir cette opportunité pour la faire fructifier en lui donnant les instruments, et surtout l'indépendance nécessaire à son développement qui deviendra rapidement, nous en sommes sûr, autocatalytique. Nous sommes à la fin de l'année académique, les étudiants et les facultés clientes s'impatientent car aucun programme de cours n'a été élaboré pour la rentrée de l'automne. Même des membres du décanat des lettres ne savent rien.

Nous demandons, par conséquent, au Conseil d'Etat de porter une attention soutenue à cette question, de reconsidérer sa décision, de mettre sur pied une commission d'experts comportant aussi des membres externes à l'Université et surtout de tout mettre en œuvre pour que Neuchâtel ne perde pas l'enseignement de l'approche systémique.

M. *Thierry Béguin*, conseiller d'Etat, chef du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles: – Nous ne sommes pas sûr d'être à la hauteur du discours que nous venons d'entendre qui se situe dans les très hautes sphères !

Mais nous aimerions rappeler ce que nous avons eu l'occasion de dire la dernière fois, c'est que, pour des raisons historiques, la systémique a été rattachée directement au rectorat, que le demi-poste de directeur de recherches a été occupé par M. Eric Schwarz, dont nous avons parlé, qui a développé une approche de la systémique de type large, cherchant à englober tous les aspects allant de l'approche philosophique à l'approche formelle des systèmes. Lors du colloque organisé par le Conseil suisse de la science, et suite au rapport qui avait été demandé par ce même organe à M. Eric Schwarz, il s'est avéré qu'il s'agissait, si l'on voulait conserver ce créneau à Neuchâtel, premièrement, de développer au-delà du seul demi-poste de directeur de recherches et de probablement créer une chaîne dotée de postes d'encadrement, deuxièmement, de réorienter la systémique vers une approche plus formelle et de l'intégrer dans une structure dont les intérêts permettent des synergies plus efficaces.

Face aux enjeux actuels devant lesquels se trouve l'Université, nous en avons parlé tout à l'heure, soit le renforcement de quelques centres qui ont déjà une structure et une stature au niveau national et international, il revenait au rectorat d'établir des priorités. N'oublions pas que si Neuchâtel veut prétendre à un ou plusieurs pôles de recherches nationaux, c'est plusieurs centaines de milliers de francs qu'il s'agira d'investir. Or, comme nous l'avons dit tout à l'heure, il appartient à l'Université de fixer ces priorités. Et nous avons sept projets de pôles de recherches nationaux en micro-technique, diversité culturelle et cohésion sociale, droit de la santé, méthode extrajudiciaire pour résoudre les conflits, survie des plantes, écologie de la vigne, maladies émergentes transmises par des vecteurs. Alors l'Université ne peut pas mener de front tout cela.

CIES : chronique d'une mort annoncée ?

Pour répondre cependant au vœu du Conseil suisse de la science, pour conserver au moins un noyau de compétences dans ces domaines, le rectorat a jugé opportun d'intégrer la systémique au sein de la logique et de la sémiologie qui conduit des recherches liées au développement des systèmes dynamiques de type naturel ou de type formel. Et en effet, le professeur Miéville conduit de nombreuses recherches qui sont toutes liées au développement des systèmes dynamiques, ceux-ci étant de deux sortes, soit de type naturel, c'est-à-dire liés aux représentations discursives, soit de type formel c'est-à-dire liés à l'expansion de systèmes qui se complexifient dans l'espace et le temps. Par ailleurs, le professeur Miéville dispose d'une équipe de recherches. Une évaluation récente a mis en évidence à la fois la réputation internationale de ses travaux ainsi que la renommée des revues qu'il publie. Enfin les caractéristiques formelles liées à ses travaux vont dans le sens préconisé par le Conseil suisse de la science.

Par le choix qu'il a fait, et que vous contestez, nous en prenons acte, le rectorat renforce d'une part une discipline qui a déjà acquis une grande notoriété et qui cherche actuellement à développer un réseau romand et d'autre part, de conserver des compétences dans le domaine de la systémique. Cela permettra au directeur du Centre de logique et de sémiologie d'assurer sa charge de recteur tout en conservant la dynamique du groupe de recherches qui existe actuellement.

Voilà la position, qui nous paraît fondée, prise par le rectorat. Nous n'avons pas d'éléments qui nous permettent, fondamentalement, de remettre en cause ce choix. Nous voulons bien, lors d'une prochaine rencontre avec le rectorat, évoquer cette question. Nous vous serions reconnaissant de nous remettre votre texte avant qu'il ne soit publié de manière qu'on puisse préparer cette rencontre. Nous sommes tout à fait conscient de l'insatisfaction qui va se manifester maintenant.

La présidente : – L'interpellateur est-il satisfait de la réponse ?

M. Jean Walder : – Nous ne sommes pas satisfait de la réponse, mais l'avenir dira si la systémique survivra.

99.120

17 mai 1999

Interpellation du groupe libéral-PPN**Guerre dans les Balkans: et si nous nous organisions dès maintenant pour préparer les reconstructions !**

Le groupe libéral-PPN est conscient des pouvoirs modestes de notre République et de ses habitants pour atténuer les malheurs des peuples balkaniques.

Les députés libéraux-PPN saluent la belle réaction du Conseil d'Etat qui d'abord par une aide financière d'urgence puis par ses démarches

Interpellations (suite)

pressantes auprès du Conseil fédéral pour favoriser le regroupement des familles contribue modestement mais efficacement à aider les réfugiés du Kosovo.

Nul ne sait aujourd'hui quand et comment se termineront les engagements militaires. Il reste que le Kosovo et la Serbie devront être reconstruits et les haines apaisées.

Notre groupe souhaite dire au gouvernement, aux parlementaires et à la population neuchâteloise que les séquelles de ces événements seront longues et qu'il nous appartiendra non pas de prendre sur nous toute la misère du monde mais par quelques actions ciblées à long terme où nous pouvons exceller de contribuer très ponctuellement à la soulager. Le sentiment nous l'impose autant que la raison.

Nous interpellons le Conseil d'Etat pour lui demander s'il partage les préoccupations du groupe libéral-PPN et s'il entend prendre en considération les propositions que lui feront les interpellateurs.

Signataires: B. Matthey, O. Haussener, E. Ruedin, G. Jeanbourquin, F. Meisterhans, V. Barrelet, M. Amstutz, C. Bernoulli, J.-P. Authier, J. Walder, L. Rollier, C. Bugnon, P.-J. Erard, J. de Montmollin et H. Scheurer.

M. *Bernard Matthey*: – «Vers l'Orient compliqué, je m'envolais avec des idées simples.» Cette phrase tirée des *Mémoires* de Charles de Gaulle, lorsqu'il parle de son départ pour le Liban en 1941, résume bien la complexité des relations politiques et de l'histoire des peuples à l'est de Trieste.

Le groupe libéral-PPN est conscient des pouvoirs modestes de notre République et de ses habitants pour atténuer les malheurs des peuples balkaniques. Les députés libéraux -PPN saluent la belle réaction du Conseil d'Etat qui, d'abord par une aide financière d'urgence, puis par ses démarches pressantes auprès du Conseil fédéral pour favoriser le regroupement des familles, contribue modestement, mais efficacement, à aider les réfugiés du Kosovo. Nul ne sait aujourd'hui, quand et comment, se termineront les engagements militaires. Il reste que le Kosovo et la Serbie devront être reconstruits et les haines apaisées.

Notre groupe souhaite dire au gouvernement, aux parlementaires et à la population neuchâteloise que les séquelles de ces événements seront longues et qu'il nous appartiendra, non pas de prendre sur nous toute la misère du monde, mais par quelques actions ciblées à long terme où nous pouvons exceller, de contribuer très ponctuellement à la soulager. Le sentiment nous l'impose autant que la raison.

Sur le plan pratique, nous suggérons que le gouvernement réfléchisse à la possibilité de mettre sur pied quelques actions ciblées, dont nous aimerions qu'il soit avant tout le catalyseur. Parce qu'il dispose de services et de

Guerre dans les Balkans

relations avec les autorités fédérales, le canton de Neuchâtel est à même d'y réfléchir, de les choisir, de les organiser, de les mettre en œuvre, d'en contrôler le suivi et d'en vérifier le résultat.

Nous ne voulons pas ici imposer une mesure plutôt qu'une autre, mais en citer quelques-unes qui ont fait l'objet de discussions au sein de notre groupe. Citons les principales : assister une organisation d'aide aux villages kosovars à l'image des parrainages qui ont eu lieu pour les villages roumains, des entreprises neuchâtelaises pourraient participer à la remise sur pied d'entreprises dans leurs secteurs d'activités, parrainages de familles, de veuves de guerre, prêts bancaires sous l'égide de notre Banque cantonale pour aider à la reconstruction de maisons de Kosovars travaillant en Suisse, assistance à un programme de protection de l'environnement – la question des déchets est un problème qui existe également dans les pays sortant d'une guerre –, assistance à la formation professionnelle, mesures de police, chez nous, pour faire la chasse aux « employeurs » de femmes des Balkans qui travaillent comme prostituées, assistance à leur réintégration sociale – si elles le souhaitent –, appui à la promotion économique, tâche pour laquelle nous avons quelque expérience.

On estime que près de 10% de la population du Kosovo vit maintenant en Suisse. C'est seulement quand ces gens disposeront d'une maison, d'un travail, d'une école et de liberté politique qu'ils retourneront dans leur pays, ce que la plupart souhaite vraiment. En aidant, même modestement, à la mise en place des conditions-cadres au retour, nous aiderons à celui-ci et maintiendrons, avec ce ou ces pays, des relations durables, non seulement fraternelles, mais aussi commerciales et profitables aux deux parties. On n'habite pas plusieurs années un pays sans garder avec lui des liens commerciaux. Nous disposons de quelques semaines, voire de quelques mois, pour réfléchir et choisir quelques actions. Les tâches du gouvernement neuchâtelois pourraient être, par exemple, établir une liste des besoins des actions, sélectionner quelques actions particulièrement productives, rechercher les moyens financiers nécessaires auprès des services ad hoc de la Confédération, de la Communauté européenne ou de toute autre organisation, rechercher les acteurs à même d'exécuter bénévolement ou contre rétribution les tâches que l'on souhaite réaliser, collaborer aux tâches administratives et les relations avec les autorités nationales ou locales que ces actions imposeront.

Faut-il s'assurer l'appui d'une commission du Grand Conseil? Pourquoi pas la commission des naturalisations qui pourrait constituer ce relais. Nous interpellons donc le Conseil d'Etat pour lui demander s'il partage les préoccupations du groupe libéral-PPN. Il est vrai qu'une motion aurait peut être mieux convenu compte tenu du sujet à traiter. Il y avait urgence. Nous souhaitons exprimer les préoccupations des libéraux-PPN et suggérer quelques pistes. La voie de l'interpellation était la plus rapide, voilà qui est fait.

Interpellations (suite)

M. *Francis Matthey*, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique: – Nous ne citerons pas Charles de Gaulle, Monsieur l'interpellateur, nous vous citerons vous-même, quand vous dites: «Le sentiment nous l'impose autant que la raison.» Le sentiment dit oui, la raison est plus modérée dans son appréciation.

Il est vrai, Monsieur l'interpellateur, que les propositions, que vous avez faites, sont des propositions que nous pourrions appeler constructives dans le relèvement d'un Kosovo qui est aujourd'hui exsangue. Si la situation préalable à la guerre au Kosovo était déjà difficile, elle est bien entendu aujourd'hui catastrophique. Et c'est là que nous vous disons, avec le sentiment, oui, il faudra une action extraordinaire d'ampleur de la part de ceux qui, aujourd'hui bombardent le Kosovo ou la Serbie, pour remettre à flot les pays qui sont à ce jour détruits.

La question que vous nous posez est-ce que nous allons, nous, Conseil d'Etat neuchâtelois, nous associer à cette reconstruction? Sur le fond, nous vous disons oui aussi. Et nous ferons ce qu'il est possible de faire, pour un petit canton comme le nôtre, pour s'associer – c'est le mot le plus important – à ce que d'autres, avec des moyens beaucoup plus grands que nous, notamment dans l'analyse, la fixation des besoins, détermineront. Nous rappelons qu'aujourd'hui déjà les pays de l'OTAN examinent comment ils pourront reconstruire le Kosovo puisqu'on parle d'un Plan Marshall pour toute cette région. Il appartient d'abord à la Confédération de déterminer quelle part la Suisse doit prendre dans cette reconstruction, part à laquelle naturellement nous serons et nous voudrions être associé.

Nous vous disons oui encore, Monsieur le député, quand vous dites que le Conseil d'Etat, par ses relations avec Berne, peut se montrer entreprenant, initier des projets. Nous vous avons bien écouté, et vous avez d'ailleurs eu l'amabilité de nous dire quelles étaient vos propositions. Dans certaines de celles-ci, nous pourrions jouer un rôle et nous pensons en particulier à la formation professionnelle. Cela rejoint d'ailleurs les résultats d'une étude et d'une enquête faites récemment par l'Organisation internationale des migrations auprès d'environ 2000 réfugiés kosovars pour savoir ce dont ils avaient prioritairement besoin. Les premiers résultats indiqueraient que de nombreux interviewés seraient intéressés à acquérir une formation dans notre pays, formation destinée à favoriser leur propre réinsertion professionnelle au Kosovo et la reconstruction de leur région. Faut-il rappeler aux membres du parlement que la formation de réfugiés est déjà entreprise au Centre neuchâtelois d'intégration professionnelle au Val-de-Travers et, en fonction de la réponse que vous donnerez aux propositions que le Conseil d'Etat vous fera au mois de juin, nous pourrions éventuellement étendre ce programme.

Donc, nous ferons ce qui nous est possible. Mais nous avons été choqué, Monsieur le député, nous vous le disons, quand vous faites allusion aux nombreux services de l'administration cantonale. Vous dites qu'en fonction

Guerre dans les Balkans

du nombre de ses services et du personnel qui y travaille, on peut réfléchir, choisir, organiser, mettre en œuvre, contrôler le suivi, vérifier les résultats. Nous vous demanderons, Monsieur le député, la possibilité d'engager le personnel qui nous permettra de pouvoir procéder à l'ensemble des réflexions que vous nous demandez ici et de pouvoir par la suite appliquer les résultats des études que nous aurons faites. Non, soyons sérieux. Avec la Confédération, nous travaillerons à ce qui nous paraît une absolue nécessité, c'est-à-dire de reconstruire des pays, et de redonner à des peuples la dignité qu'aujourd'hui ils n'ont plus. Nous le ferons, dans la collaboration avec la Confédération, avec les autres cantons, en y mettant si possible le zeste d'initiative que vous souhaitez de telle façon que nous soyons, non pas dans l'arrière-garde, mais dans l'avant-garde de ceux qui seront présents lorsque le moment sera venu.

La présidente: – Monsieur Bernard Matthey, êtes-vous satisfait de la réponse du Conseil d'Etat ?

M. *Bernard Matthey:* – Oui, Madame la présidente, avec remerciements au Conseil d'Etat.

La présidente: – Normalement, nous voulions encore traiter une motion, mais il y a de plus en plus de sièges qui se vident, et compte tenu que nous allons avoir une séance très concentrée au mois de juin, nous vous laissons donc partir maintenant. Nous ne voulons pas prendre une mauvaise habitude, au mois de juin, le mercredi, nous travaillerons jusqu'à 14 heures. Merci et bonne rentrée !

Séance levée à 13 h 25.

Session close.

La présidente,

T. HUMAIR

Les secrétaires,

F. GERTSCH

R. DEBÉLY

Le secrétaire-rédacteur,

J.-M. REBER

QUINZIÈME SESSION DE LA 45^e LÉGISLATURE

Session extraordinaire des 21, 22, 23 juin et 17 août 1999

Séance du lundi 21 juin 1999, à 14 h 15, au Château de Neuchâtel

Présidence de M^{me} Thérèse HUMAIR, présidente

PRÉSENCE

Présents: 110 députés.

Absents et excusés: M. Jacques Béguin, M^{mes} Madeleine Bubloz, Fabienne Droz, MM. Frédy Gertsch et Jean-Marie Haefliger. – Total: 5.

PROPOSITIONS DE DÉPUTÉS

Les propositions suivantes ont été remises à la présidente qui en a fait donner copie aux députés et aux membres du Conseil d'Etat:

1. Interpellations

99.123

Interpellation du groupe socialiste

Accueil des réfugié(e)s: tirer les leçons d'une erreur

L'accueil rapide et en nombre important de réfugiés a toujours constitué une action politique difficile. Elle exige doigté, clarté et détermination. Le Conseil d'Etat n'en a pas fait preuve en envisageant une fermeture anticipée du Home Les Lilas, à Chézard, pour y installer des réfugiés.

Ce faux pas ne doit nullement remettre en cause la nécessité pour notre canton de participer pleinement à l'effort international d'accueil des réfugiés. Nous devons et pouvons mettre à disposition un cadre conforme à leur dignité. Si des abris de protection civile peuvent constituer une solution immédiate et très temporaire, ils ne constituent plus un tel cadre après quelques semaines.

Le groupe socialiste demande au Conseil d'Etat quels enseignements il a tirés de l'affaire du Home Les Lilas et surtout quel programme et quels moyens il a définis depuis pour faire face à nos responsabilités d'êtres humains face à d'autres êtres humains victimes de la violence.

Propositions de députés (suite)

Signataires: J. Studer, M. Barrelet, V. Garbani, F. Berthoud, B. Bois, M. Boss, Frédéric Cuche, M. Guillaume-Gentil-Henry, M. Donati, H. Deneys, O. Duvoisin, M. Debély, J.-A. Maire, A. Laurent, F. Perrin-Marti, G. Santschi, M. Giovannini, D. Barraud, F. Gertsch, L. Matthey, R. Wüst, L. Vaucher, Ch.-H. Augsburg, M. Blum, H. U. Weber, M. Perroset, J.-J. Delémont, P. Bonhôte, B. Soguel, C. Borel, J.-C. Perrinjaquet, B. Renevey et P. Erard.

99.124**Interpellation du groupe socialiste****Tunnel : la clarté s'impose !**

Le mauvais fonctionnement des installations de ventilation en cas d'incendie du tunnel sous la Vue-des-Alpes suscite de nombreuses questions auxquelles nous souhaitons que le Conseil d'Etat puisse répondre.

1. Quels seront les travaux nécessaires à rendre l'extraction de fumées suffisamment efficace ? De nouveaux tests avec feu réel seront-ils menés après leur achèvement ?
2. Comment ces travaux seront-ils financés ? La Confédération s'est-elle engagée formellement à les subventionner ?
3. Les installations de ventilation faisaient-elles l'objet d'une garantie d'efficacité de la part du bureau Haerter, concepteur du système ? Si oui, le type de fumées qu'elles devaient être capables d'évacuer y était-il spécifié ?
4. Les installations de ventilation sont-elles également censées pouvoir évacuer des émanations gazeuses liées à un accident non accompagné de feu, par exemple en cas de perforation d'une citerne contenant un produit volatil, toxique ou inflammable ?
5. Le Conseil d'Etat a-t-il pris une décision concernant une éventuelle action contre le bureau Haerter ?
6. Quelles sont les substances actuellement interdites de transit par le tunnel ? Le Conseil d'Etat entend-il prendre des dispositions plus restrictives et n'autoriser que le transit de marchandises inertes et non inflammables ?

Signataire: P. Bonhôte.

99.132**Interpellation du groupe PopEcoSol****Grille des salaires de la fonction publique**

Les rapports de force sont issus de nos origines animales. Ils sont donc naturels. Pourtant, l'émancipation humaine devrait pouvoir nous permettre de sortir peu à peu de cette pratique et « apprendre à régler par le dialogue nos différends. »

Propositions de députés (suite)

Le Conseil d'Etat confond information avec négociation. Il n'arrive pas à imaginer que le personnel est formé de femmes et d'hommes dont une large partie d'entre eux ont envie de comprendre et de participer à une décision qui les concerne. Ils veulent pouvoir expliquer à quelqu'un qui les écoute les répercussions sur leur travail et leur vie de certaines mesures envisagées par l'autorité. C'est tout à leur honneur. Les difficultés de l'Etat ne leur sont pas étrangères, mais la pression qu'ils subissent depuis plusieurs années a atteint ses limites, comme le reconnaissent les membres du gouvernement eux-mêmes. Il n'est donc pas étonnant que, la goutte ayant fait déborder le vase, la colère gronde.

Nous voulons demander au Conseil d'Etat de tenter de régler cette épreuve non par la force, mais par le dialogue. C'est ce qu'attendent les représentants du personnel. S'asseoir à une même table pour examiner ensemble les réponses nécessaires pour surmonter les difficultés des uns et des autres.

Il semble, d'après les déclarations faites à la presse, que le canton ne dispose pas légalement d'un système où des négociations aboutiraient à l'adoption d'une convention collective. Il y a un stade où l'Etat doit trancher. Certes, mais le gouvernement pense-t-il que s'il avait arrêté des mesures acceptées par les représentants syndicaux à la suite d'un véritable dialogue, le parlement aurait réagi négativement? Nous ne le pensons pas. Au contraire, nous nous serions réjouis d'avoir un Conseil d'Etat qui sait négocier avec son personnel.

Par cette interpellation, nous voulons offrir au Conseil d'Etat le moyen de revoir son fonctionnement, de reporter ses décisions et d'entreprendre une véritable négociation avec les représentants du personnel.

Chacun ne pourrait que se féliciter d'une telle attitude qui remettrait un peu de tranquillité et de respect réciproque dans les rapports entre le gouvernement et ses fonctionnaires.

Signataires: A. Bringolf, E. Augsburger, C. Pignet, P.-A. Thiébaud, F. Portner, D. de la Reussille, C. Stähli-Wolf, F. John, L. Boegli, A.-V. Ducommun et Fernand Cuhe.

99.133**Interpellation Laurent Amez-Droz
Soutien au tourisme des Brenets**

Dans le prolongement de la question Claude Borel (99.345), nous souhaiterions savoir si le Conseil d'Etat a eu connaissance du rapport que la Commission touristique des Brenets a présenté à son Conseil général en février de cette année.

Ce rapport fait différentes propositions qui devraient rapidement déboucher sur des mesures concrètes aptes à relancer le tourisme aux Brenets.

Dans ce contexte, la décision de l'Etat de ne plus soutenir la Société de navigation sur le lac des Brenets (NLB S.A.) ne va-t-elle pas à contresens?

Propositions de députés (suite)

Certes, l'idée de desservir Les Brenets et le Saut-du-Doubs par l'une des compagnies françaises peut paraître séduisante à première vue, mais vous nous permettez de douter de la faisabilité du projet pour la saison 2000 qui doit se préparer cet automne déjà (horaire, prospectus, publicité, personnel, matériel).

Or, l'autorisation des douanes ne dépend même plus des seules autorités françaises, mais européennes puisque nous nous situons à la frontière de l'Union européenne! Le Conseil d'Etat ne pense-t-il pas que ce projet est utopique, en tous cas pour la saison 2000 ?

Peut-il néanmoins nous renseigner sur l'état actuel des démarches douanières ?

Ne serait-il pas plus cohérent de maintenir un acteur économique aux Brenets et de soutenir la NLB S.A. en tant qu'entreprise de transport au sens de l'article 40 de la loi cantonale sur les transports publics qui stipule: «A titre exceptionnel, l'Etat peut accorder, pour du trafic d'excursion, des indemnités ou des aides financières à des entreprises, à condition que les prestations offertes revêtent, sur le plan touristique, une grande importance pour une région » ?

Par contre, d'autres projets transfrontaliers méritent plus d'attention.

Le Conseil d'Etat peut-il nous renseigner sur l'état des démarches en vue de créer une passerelle reliant les deux rives du Doubs avant la chute, au-dessus des rapides ?

De même, nous avons appris que des fuites d'eau dans le lit de la rivière empêchent une partie de l'eau de passer par la chute. Ce phénomène est flagrant en période de sécheresse puisqu'en amont de la chute, le Doubs continue à se vider alors qu'aucune goutte ne tombe à la chute.

Or, il semblerait que les autorités françaises aient prévu de colmater ces fuites mais qu'elles attendent l'aval et probablement la participation financière des autorités helvétiques. Le Conseil d'Etat est-il au courant de ces démarches et peut-il nous donner son avis sur cette question ?

Cosignataires: J.-C. Baudoin, D. Challandes, M. Amstutz, F. Rutti, J.-A. Choffet, P. Golay, M. Barben, G. Santschi, R. Graber, Ch. Häsler, J.-M. Haefliger, J. Béguin, C. Borel et T. Humair.

99.134**Interpellation Roland Debély, Jean-Bernard Wälti et Philippe Wälti
Les Lilas: l'incroyable gaffe des autorités cantonales**

Les Lilas, Saint-Martin. Déloger des personnes âgées pour y loger des requérants d'asile. Décision scandaleuse.

Ce sont cette logique et cette réalité qui ont été retenues par la population.

Propositions de députés (suite)

L'idée en elle-même et la façon de faire sont calamiteuses, honteuses et ressenties comme un profond mépris à l'encontre des personnes âgées, des membres de leur entourage et des autorités locales.

Cette panne (volontaire?) de communication n'est pas qualifiable; les décisions prises non plus. Les réactions spontanées de la population, des autorités locales et le succès de la pétition en sont la preuve et démontrent un profond ras le bol.

L'affaire des Lilas a mis en lumière de graves dysfonctionnements au sein de l'autorité cantonale et nous prions le Conseil d'Etat d'informer le Grand Conseil:

- sur la problématique de l'accueil des réfugiés attribués à notre canton;
- sur les dispositions prises et les intentions réelles au sujet du Home Les Lilas;
- sur les mesures internes qu'il aurait prises ou qu'il envisage de prendre, par exemple dans sa politique et son organisation de communication pour éviter à l'avenir ce type d'autogoal.

Il nous intéresserait en particulier que le Conseil d'Etat prenne position sur les points suivants:

Politique et organisation de la communication du Conseil d'Etat

La panne de communication dans le contexte général de la fermeture des Lilas et de l'installation de réfugiés était-elle volontaire, pour ne pas éveiller l'attention et pratiquer le fait accompli?

Cas contraire, y a-t-il eu absence de dialogue, d'information, de communication, de collaboration entre services et départements? S'agit-il de manque de savoir-faire ou de vouloir-faire?

Des mesures ont-elles été prises, sont-elles envisagées pour éviter à l'avenir que des bourdes aussi lourdes ne se répètent (par exemple: politique et organisation de la communication)?

Asile et xénophobie

Pour entretenir, développer, exacerber un climat xénophobe, il est difficilement possible de faire plus mal que de déloger des indigènes pour y placer des requérants d'asile. Que s'est-il passé au Conseil d'Etat pour en arriver là?

Le Conseil d'Etat a-t-il surestimé le seuil de tolérance de la population à l'encontre des réfugiés et des requérants d'asile? Est-il d'avis que la xénophobie est en progression? Quelle réponse pense-t-il y donner au travers de sa politique et des choix qu'il devra opérer pour l'accueil des demandeurs attribués à notre canton?

Quelle est l'analyse actuelle du Conseil d'Etat au sujet des réfugiés et demandeurs d'asile suite à l'évolution de la guerre en Serbie?

Propositions de députés (suite)

Homes pour personnes âgées

La Fondation des établissements cantonaux pour personnes âgées (FECPA) est-elle un Etat dans l'Etat : mais qui donc commande ?

Le Home Les Lilas aurait un taux d'occupation d'environ 90%. Pourquoi le fermer, pourquoi fermer un home qui répond aux besoins d'une population qui ne demande pas de « quatre étoiles » ; pourquoi déplacer des pensionnaires dans d'autres établissements plus coûteux ? Peut-être pour amortir le surdimensionnement existant aussi dans ce domaine ? Les réformes de structures et les économies demandées sont-elles obnubilées par la technocratie médicale au détriment du bon sens ? Quelle est l'instance et quelles sont les bases légales qui fixent les normes d'exploitation des homes ?

Quand (paraît-il, il y a plusieurs années !) et par quelle instance la décision de fermer Les Lilas avait-elle été prise ? Quand a-t-elle été communiquée pour la première fois aux autorités communales et aux pensionnaires ?

Quelles sont les dernières dispositions prises et les réelles intentions du Conseil d'Etat au sujet du Home Les Lilas ?

99.135**Interpellation du groupe socialiste****Nouvelle échelle de rémunération des fonctionnaires et salaire au mérite: une stimulation, une récompense, une punition, une menace ou un mobbing déguisé ?**

Les négociations entre le Conseil d'Etat et les associations du personnel de l'Etat évoluent vers l'affrontement, c'est le moins que l'on puisse dire et c'est fort regrettable. Il semble bien que la politique de communication du Conseil d'Etat laisse à désirer ces derniers temps. Chacun semble s'en étonner avec un temps de retard !

Considérant que les concessions financières acceptées bon gré mal gré par les fonctionnaires depuis 1992 s'élèvent à 190 millions de francs, montant reconnu par le Conseil d'Etat (cf. rapport sur la planification financière), nous sommes persuadés que la fonction publique neuchâteloise a contribué et contribue encore largement à l'assainissement des finances en cette période de difficultés.

Le Conseil d'Etat lui-même admet éprouver des difficultés à satisfaire des exigences salariales pour les engagements des fonctionnaires à responsabilités. En regard des autres cantons, puisqu'elle occupe le 23^e rang de ce palmarès, la fonction publique neuchâteloise participe aux efforts d'économie depuis de nombreuses années. Il y a donc des limites qu'il ne faut pas dépasser !

Nous ne comprenons pas que la communication soit aussi mauvaise entre le Conseil d'Etat et les représentant(e)s de ses employé(e)s et nous estimons qu'il y aurait lieu de montrer des signes de reconnaissance envers la

Propositions de députés (suite)

fonction publique pour les efforts consentis jusqu'à aujourd'hui. En 1995, le groupe socialiste s'était opposé à l'introduction du salaire au mérite dans la loi sur la fonction publique. Aujourd'hui, nous constatons les dégâts et nous pouvons espérer que le Conseil d'Etat, qui détient le pouvoir de négocier, trouvera un accord consensuel.

Le salaire au mérite proposé est basé sur les critères : bon, suffisant, insuffisant. Le système adopté définit des quotas :

- 30% de bons ;
- 60% de suffisants ;
- 10% d'insuffisants.

Ne serait-il pas plus convenable de classer les collaboratrices et collaborateurs en :

- donne satisfaction ;
- ne donne pas satisfaction ?

Cette manière d'aborder la classification ne serait-elle pas plus motivante, plus raisonnable, plus humaine et probablement suffisante pour assurer une bonne conduite du personnel ?

Est-il vrai que dans les différentes phases de discussion, le Conseil d'Etat a demandé aux représentant(e)s de la fonction publique d'élaborer un contre-projet concernant, notamment, le nombre d'échelons à mettre en place dans les différentes classes pour la progression des salaires ?

Est-il vrai que le nombre d'échelons proposés par le Conseil d'Etat pour chaque classe de salaire était à ce stade des discussions de 42 (nombre jugé trop élevé par les représentant(e)s des employé(e)s) ? Le contre-projet de la fonction publique en proposait 32. Est-il vrai que le Conseil d'Etat a refusé de négocier et de tenir compte des propositions et que le projet final est basé sur un système à 44 échelons, deux échelons de plus que lors de sa proposition antérieure contestée ?

Nous ne pensons pas que les syndicats et les associations de personnel cherchent délibérément l'affrontement et nous demandons au Conseil d'Etat de nous assurer de sa volonté de construire la nouvelle politique salariale sur des accords acceptables pour l'ensemble de la fonction publique et ainsi de contribuer au maintien de la paix sociale.

Evaluation des prestations et droit de recours

Pour prévenir tout abus, en cas de prestations jugées insuffisantes par un(e) supérieur(e), il nous paraît qu'un droit de recours est indispensable ou que l'arbitrage d'un(e) médiateur ou médiatrice serait justifié. Qu'en pense le Conseil d'Etat ?

Signataires: P. Bonhôte, M. Blum, R. Jeanneret, A. Laurent, H. U. Weber, Frédéric Cuche, M. Guillaume-Gentil-Henry, D. Barraud, M. Boss, M. Barrelet, P. Erard, B. Soguel, J.-J. Delémont, M. Donati, F. Berthoud et J.-C. Perrinjaquet.

Propositions de députés (suite)

99.136**Interpellation Marie-Antoinette Crelier-Lecoultre
Accueil de la petite enfance**

Au printemps 1994, le Conseil de la famille et de l'égalité remettait au Conseil d'Etat un rapport sur l'accueil de la petite enfance dans le canton de Neuchâtel.

Peu après, la députée Elisabeth Berthet déposait la motion 94.112, du 16 mai 1994, « Structures d'accueil pour la petite enfance ». Cette motion, amendée par le groupe libéral-PPN, a été acceptée par les députés du Grand Conseil le 22 novembre 1995.

Dans sa réponse à la motionnaire, le conseiller d'Etat en charge du Département des finances et des affaires sociales signalait qu'il était conscient que les besoins des crèches de bonne qualité existent et, nous citons: «... que ces besoins doivent être assumés à la fois par la famille, à la fois par l'Etat, parce que nous sommes ici complémentaires.»

En 1995, le Conseil d'Etat estime donc que la prise en considération de la petite enfance mérite d'être approfondie et, pour cette raison, il crée un groupe de travail dans lequel ont siégé, entre autres, les responsables des trois villes qui sont chargés de la petite enfance. Ce groupe avait pour mission:

- d'étudier les diverses mesures à prendre dans le canton de Neuchâtel pour améliorer la situation de la petite enfance;
- de formuler des propositions concrètes.

Dès cette date, plusieurs communes attendent les conclusions du rapport et une décision politique afin de régler au mieux les demandes d'ouverture de crèches et garderies qui font l'objet de sollicitations de la part de différents milieux.

En novembre 1998, le groupe de travail présidé par le chef du service des mineurs et des tutelles remettait au Conseil d'Etat un rapport très complet sur la situation de l'accueil de la petite enfance dans le canton.

Les conclusions portaient sur un projet de loi-cadre prévoyant une répartition des charges de fonctionnement entre les parents, les communes et l'Etat, la participation financière de l'Etat étant évaluée à une somme légèrement supérieure à 600.000 francs.

Or, le Conseil d'Etat a décidé de mettre de côté ce rapport, attendant des jours meilleurs pour le présenter au Grand Conseil.

Il nous paraît que ce sujet, qui touche directement une partie non négligeable de notre population, mérite un débat politique au niveau du législatif cantonal.

Propositions de députés (suite)

Aussi, vu l'intérêt manifesté depuis 1994 par le Conseil d'Etat au sujet de l'accueil de la petite enfance dans le canton, vu l'acceptation de la motion amendée de la députée Elisabeth Berthet par tous les groupes du Grand Conseil, notre interpellation vise à demander au Conseil d'Etat de présenter le rapport du groupe de travail aux députés qui pourront juger eux-mêmes s'il y a lieu d'entrer en matière ou non.

Cosignataires : E. Augsburger et D. de la Reussille.

99.137**Interpellation Claude Bugnon
L'affaire du Home Les Lilas**

Il est couramment dit que nous vivons une époque difficile. La conjoncture que nous connaissons met en évidence de nombreux égoïsmes qui affaiblissent les liens sociaux et la solidarité.

Nous sommes en plein dans « l'Année internationale des personnes âgées » décrétée par l'Organisation des Nations Unies (ONU). Son slogan « Une société pour toutes les générations » doit nous sensibiliser aux multiples questions touchant au vieillissement et à la vieillesse.

C'est ce moment que choisit notre Conseil d'Etat pour annoncer brutalement la fermeture du Home Les Lilas à Chézard, sans préavis, sans en parler à temps aux pensionnaires, à leurs proches ou même aux autorités locales. C'est après coup qu'il réagit aux médias qui nous apprenaient que le bâtiment était insalubre et impropre à l'exploitation prévue à l'origine.

Nous désirons connaître quelles sont les raisons essentielles qui poussent le Conseil d'Etat à fermer cette maison? Quelle politique entend-il mener au sujet des homes simples ou médicalisés? Est-ce que sa politique est conforme aux vœux du Conseil de santé ou des premières conclusions de la commission de gériatrie mise sur pied en début de législature?

Chacun sait, et le Conseil d'Etat en premier, l'importance et le nombre de passions qui accompagnent les dossiers du coût de la santé et du vieillissement de la population. Ce sont des dossiers explosifs qu'il faut manier avec prudence et une politique d'information adéquate doit les accompagner constamment.

On peut parfaitement prendre des décisions, parfois impopulaires, mais il y a de bonnes manières pour les présenter.

Nous ne formons une société humaine et solidaire que si nous mettons tout en œuvre pour que les personnes âgées et très âgées en fassent réellement partie, que si nous respectons leur dignité et les protégeons dans des situations difficiles. Une société qui ne respecte pas ses aînés a perdu son âme.

Propositions de députés (suite)

99.138**Interpellation Christian Blandenier
Quel avenir pour Les Lilas ?**

L'annonce faite dans la presse, avant toute information aux personnes concernées (pensionnaires, personnel et direction) et aux autorités communales concernant la fermeture du Home Les Lilas à Chézard-Saint-Martin pour la fin de l'année 1999, voire même avant, a ébranlé toute une population, d'abord locale, puis régionale, cantonale et maintenant au-delà des frontières neuchâteloises.

Le malaise est d'autant plus grand que le bâtiment serait transformé en lieu d'accueil de réfugiés. Bien sûr, il ne faut pas tout mélanger. C'est pourtant ce qui se passe dans l'esprit des gens; cela paraît difficilement évitable.

Cette confusion, de même que la consternation qui a saisi la population, est due pour l'essentiel à un déficit d'information dans les décisions prises par le gouvernement.

Ce dossier appelle, au-delà des réactions émotionnelles, d'autres questions. En voici quelques-unes:

- A l'heure où l'on cherche des réformes structurelles permettant d'assainir les finances des collectivités publiques, doit-on absolument respecter des normes parfois luxueuses dont même les pensionnaires ne veulent pas? Les travaux envisagés et estimés à près de 3 millions de francs pour la rénovation du bâtiment sont-ils indispensables, nécessaires ou somptuaires?
- A combien sont chiffrés les travaux d'adaptation en vue de l'accueil des réfugiés?
- Quelle politique entend mener le gouvernement en matière de home simple?
- Quelle est la politique d'information du gouvernement lorsqu'il est amené à prendre des décisions touchant de très près et de manière profonde la vie d'un groupe de citoyens en particulier?

Cosignataires: O. Haussener, D. Challandes et L. Rollier.

99.139**Interpellation du groupe radical
Communication**

Dernièrement, le gouvernement neuchâtelois annonçait, de manière quelque peu « perturbée », la fermeture du Home Les Lilas à Chézard-Saint-Martin.

Cette nouvelle, mal gérée, mal annoncée et donc mal perçue, a créé une situation extrêmement tendue entre les citoyens de ce canton et leurs autorités. Le gouvernement a d'ailleurs dû publier un second communiqué intitulé « Utiles précisions du Conseil d'Etat » !

Propositions de députés (suite)

Nous ne souhaitons pas débattre ici du fond de cette décision, c'est l'objet d'un autre débat. Nous souhaitons nous entretenir de la forme des annonces du Conseil d'Etat.

Le groupe radical est convaincu qu'en cette fin de millénaire, pour mener une bonne politique, il ne suffit pas de prendre les bonnes décisions, il convient aussi de bien les expliquer. Il est donc indispensable de savoir communiquer.

La crise de ces derniers jours relative au Home Les Lilas, comme d'autres décisions antérieures l'illustrent, le Conseil d'Etat ne sait pas toujours communiquer au mieux.

Le groupe radical demande donc au Conseil d'Etat s'il envisage de s'attacher rapidement les services d'un porte-parole du gouvernement chargé de l'appuyer dans cette tâche. Ce poste, qui existe dans de nombreux autres cantons, a déjà fait ses preuves.

Signataires: D. Cottier, P. Hainard, W. Geiser, M. Berger-Wildhaber, W. Willener, M. Garin, D.G. Rossier, A. Gerber, P. Sandoz, J. Tschanz, E. Berthet, P. Meystre, F. Rutti, R. Debély et D. Burkhalter.

99.140**Interpellation Christian Blandenier****Planification sanitaire : où se situent les économies ?**

L'un des objectifs de la planification sanitaire en cours d'élaboration est la réduction des coûts au niveau du coût moyen suisse des cantons non universitaires.

Dans son rapport intermédiaire de décembre 1998, le Département de la justice, de la santé et de la sécurité compare le financement par les pouvoirs publics des hôpitaux de soins physiques pour les années 1997, 1999 corrigé (en tenant compte des coûts supplémentaires des investissements déjà décidés pour les hôpitaux de la ville de Neuchâtel) et 1999 santé 21 (en tenant compte des mesures envisagées par la planification sanitaire). Cela représente des montants de 96,6 millions de francs, 116,6 millions de francs et 105 millions de francs. On nous annonce ainsi une diminution de charges pour les collectivités publiques de 11,6 millions de francs.

Il faut tout d'abord constater que les coûts 1999, même avec les mesures de planification proposées, sont de 8,4 millions de francs supérieurs à ceux de 1997. Il faut ensuite admettre que l'économie de 11,6 millions de francs annoncée dépend de la manière dont on calcule le chiffre « 1999 corrigé » et le chiffre « 1999 santé 21 ».

Les différences essentielles entre les chiffres 1997 et « 1999 santé 21 » se retrouvent dans le nombre de lits (-112 unités), l'effectif du personnel (-204 employés) et les coûts à charge des pouvoirs publics (+8,4 millions de francs).

Propositions de députés (suite)

Le rapport affirme que les mesures de planification envisagées permettront de réduire le déficit à charge des collectivités publiques de 116,6 à 105 millions de francs. Comment ces deux chiffres ont-ils été calculés?

Selon nos informations, ils ne se fondent pas sur les mêmes bases, ce qui rend complètement aléatoire l'économie annoncée, économie qui est la justification principale des mesures de planification et de concentration envisagées.

Le taux de financement par les caisses-maladie n'est pas le même pour les deux calculs (45, respectivement 50%); la participation des collectivités publiques varie dans les mêmes proportions (55, respectivement 50%).

Les incidences financières des constructions en ville de Neuchâtel ne sont pas répercutées de la même manière: le montant de 116,6 millions de francs ne tient pas compte des économies de fonctionnement (6 à 7 millions de francs selon le rapport du Conseil d'Etat du 10 mai 1995).

Nous interpellons dès lors le Conseil d'Etat pour connaître son avis sur la fiabilité des chiffres qui constituent l'élément capital de la réforme hospitalière dans notre canton.

2. Projets de résolutions

99.143

Projet de résolution interpartis Pour une déclaration obligatoire des produits

L'affaire des poulets à la dioxine en Belgique, la viande aux hormones en provenance des Etats-Unis que la Suisse continue d'importer alors que l'Union européenne a suspendu ses importations, le maïs contaminé par des poussières d'organismes génétiquement modifiés (OGM): autant de sujets d'inquiétude pour les producteurs, mais aussi pour les consommateurs que nous sommes tous.

Nous avons dans notre pays une nouvelle loi sur l'agriculture qui nous donne, à l'article 18, les moyens d'exiger la déclaration de provenance et le type de production d'un produit. A ce jour, le Conseil fédéral refuse toujours de mettre en application cette disposition légale.

Bien que la qualité des fourrages suisses ne soit pas en cause, la consommation de volaille a brusquement chuté, avec des conséquences économiques graves pour ce secteur de production. Cela montre que le consommateur, en l'absence d'un étiquetage parfaitement clair, ne fait pas la différence entre produits suisses et produits étrangers. La confusion est aggravée par le fait que l'article 22 a de l'ordonnance sur les denrées alimentaires (ODAL) stipule: « Une denrée alimentaire est considérée comme étant produite en Suisse si elle y a été complètement obtenue ou si elle a fait l'objet d'une manipulation ou d'une transformation suffisante. »

Propositions de députés (suite)

Par exemple, un poulet acheté en France ou en Italie par un grand distributeur suisse, auquel on coupe les pattes et qu'on emballe sur sol suisse, peut devenir, par cette opération et le conditionnement qui suit, de provenance suisse. Ou encore, la viande d'Argentine séchée aux Grisons devient suisse, après trois semaines à l'air vivifiant des Alpes.

Cela est inadmissible, car non seulement l'agriculture suisse est pénalisée, mais cette pratique trompe le consommateur. Elle est contraire à la volonté de transparence voulue par la population et les événements des dernières semaines ne font que confirmer cette volonté.

Au vu de ce qui précède, il est urgent que le Conseil fédéral prenne toutes les mesures à sa disposition pour assurer la totale transparence de l'origine d'un produit (type de production, conditionnement, etc.).

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel demande par conséquent au Conseil fédéral d'arrêter les dispositions d'application de l'article 18 de la loi sur l'agriculture, du 29 avril 1998, ceci dans tous les cas et de les mettre en vigueur sans délai.

Signataires: W. Willener, Fernand Cuche, B. Soguel et J.-A. Choffet.

99.144**Projet de résolution du groupe PopEcoSol à l'intention du Conseil fédéral****Application de la loi fédérale sur la protection de l'environnement**

Notre gouvernement, soucieux de respecter la loi fédérale sur la protection de l'environnement, nous propose aujourd'hui un projet de loi afin d'instaurer une taxe pour financer l'élimination des déchets. Cette taxe, dite causale, doit être à la fois incitative et proportionnelle. La taxe la plus proche de cette définition est la « taxe au sac ». Or, des commissions fédérales et cantonales ont dénoncé les nombreux désavantages de cette solution.

Le gouvernement neuchâtelois nous soumet dès lors un projet de loi instaurant une taxe communale par habitant alimentant des fonds communaux affectés. Cette solution ne satisfait pas notre parlement, car elle n'est ni incitative ni proportionnelle.

Le Grand Conseil neuchâtelois, fort du constat que l'article 2 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement rendant responsable financièrement celui qui est à l'origine d'une mesure prescrite par cette loi, se voit dans l'incapacité de légiférer au niveau cantonal. Il s'en remet donc à votre autorité afin qu'elle se charge de l'application, au niveau fédéral, de cet article, en taxant à la production les biens susceptibles de devenir des déchets et/ou en instaurant d'autres mesures capables de réduire les déchets ou d'en favoriser le recyclage, telles les consignes pour les emballages et biens de consommation.

Signataires: L. Debrot, C. Stähli-Wolf, P.-A. Thiébaud, E. Augsburger, F. John, F. Portner, D. de la Reussille et C. Piguet.

Propositions de députés (suite)

3. Projet de loi**99.145****Projet de loi des groupes PopEcoSol et socialiste
Loi portant modification de la loi sur les transports publics**

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition de la commission...

décède:

Article premier Les articles 13 et 15 de la loi sur les transports publics, du 1^{er} octobre 1996, sont modifiés ainsi:

Art. 13 Au début de chaque période législative, le Conseil d'Etat nomme le conseil des transports (ci-après le conseil), présidé par le chef du département. (Suppression de: « publics».)

Art. 15 Le conseil est notamment chargé de:

- a) proposer une politique globale en matière de transports permettant d'atteindre les buts et les objectifs de la présente loi; (Suppression de: « publics».)
- b) donner son avis sur les problèmes en matière de transport, notamment sur la création, la modification ou la suppression de moyens de transports publics *et sur les projets d'investissements routiers*; (Suppression de: « publics».)
- c) donner son préavis sur les offres *et les horaires des entreprises de transports publics*;
- d) contribuer à l'élaboration de la conception directrice et du plan directeur *des transports tous modes*.

Art. 2 ¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution. Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président, Les secrétaires,

Signataires: L. Debrot, P.-A. Thiébaud, E. Augsburg, Frédéric Cuhe, V. Garbani, F. John, P. Erard, R. Wüst, C. Pignet, M. Debély, D. de la Reussille, L. Boegli, O. Duvoisin, L. Matthey, B. Soguel, J.-J. Delémont, F. Portner, M. Donati, M. Barrelet, Ph. Loup, M. Perroset, C. Mermet, M. Guillaume-Gentil-Henry et F. Perrin-Marti.

Propositions de députés (suite)

4. Motions**99.131****Motion du groupe radical****Galerie de secours pour le tunnel de la Vue-des-Alpes**

Suite aux récentes catastrophes du tunnel du Mont-Blanc et du tunnel autrichien, il s'avère, après les essais entrepris, que celui de la Vue-des-Alpes ne présente pas les conditions requises en matière de sécurité.

Les travaux en cours sur la ventilation permettraient de limiter provisoirement les risques. Toutefois, tant que cette importante route sera constituée d'un tunnel avec trafic en bidirectionnel sans galerie de secours, les conditions de sécurité adéquates ne seront pas remplies.

Nous demandons au Conseil d'Etat d'intervenir auprès du Conseil fédéral pour la construction d'une galerie de secours avec les subventions fédérales ad hoc et d'insérer la part neuchâteloise à ces travaux dans la planification des investissements, en lui accordant une place prioritaire, tout en procédant à une nouvelle hiérarchisation des investissements envisagés qui tiennent compte des possibilités financières du canton.

Parallèlement, nous invitons le Conseil d'Etat à relancer les autorités fédérales pour le classement de cet important axe routier en route nationale.

Signataires: R. Debély, W. Haag, W. Geiser, P. Meystre, E. Berthet, D. Cottier, G. Pavillon, M. Berger-Wildhaber, D. G. Rossier, P. Hainard, Y. Morel, J. Tschanz et A. Gerber.

99.141**Motion Claude Borel****Assurance-maternité**

Le brutal échec du projet de loi fédérale sur l'assurance-maternité, mais son large soutien par le peuple neuchâtelois justifient une nouvelle réflexion sur ce sujet au sein des autorités cantonales.

Conçue comme une solution transitoire dans l'attente d'une loi fédérale généreuse, la loi neuchâteloise sur les allocations familiales et de maternité, du 24 mars 1997, n'apparaît pas particulièrement ambitieuse (maximum 2500 francs par mois pendant douze mois). De plus, son application semble fort restrictive. En effet, le rapport de la Caisse cantonale de compensation pour 1998 mentionne un total de 88 demandes pour seulement 20 décisions positives et une dépense totale de... 90.000 francs! Or, on parlait en 1997 de plus de 200 bénéficiaires pour un montant de l'ordre de 2,5 millions de francs.

Compte tenu de la volonté d'action dans ce domaine exprimée le 13 juin 1999 par le peuple neuchâtelois et de la probabilité d'une lacune durable au niveau de la législation fédérale, le Conseil d'Etat est prié :

Propositions de députés (suite)

- a) de revoir au plus vite les normes donnant droit à des allocations de maternité;
- b) de réexaminer la législation en vue d'une consolidation à long terme d'une assurance-maternité cantonale destinée à une large partie de la population neuchâteloise.

L'urgence est demandée.

Cosignataires: M. Guillaume-Gentil-Henry, B. Soguel, J.-J. Delémont, J.-C. Perrinjaquet, M. Boss, B. Bois, P. Erard, M. Giovannini, J.-S. Dubois, Frédéric Cuche, M.-A. Crelier-Lecoultre, M. Barrelet, O. Duvoisin, C. Mermet, V. Garbani, M. Donati, R. Wüst, J. Studer, H. Deneys, L. Matthey, F. Perrin-Marti, M. Debély, C. Piguët, Ch.-H. Augsburg, F. Berthoud, A. Laurent, H. U. Weber, A. Bringolf, P. Bonhôte, M. Perroset, R. Jeanneret, J.-A. Maire, S. Mamie, S. Vuilleumier, F. John, L. Boegli, C. Stähli-Wolf, D. de la Reussille, F. Portner, E. Augsburg, P.-A. Thiébaud, Fernand Cuche et A.-V. Ducommun.

5. Postulats**99.125** ad 99.020**Postulat du groupe PopEcoSol
Imposition des prestations en nature**

Suite à la pétition de M^{me} Nathalie Dubey relative à sa taxation fiscale, le Conseil d'Etat est invité à nous fournir un rapport circonstancié concernant l'imposition des prestations en nature.

Sur le plan juridique, il nous semblerait opportun d'envisager ce que la nouvelle Constitution neuchâteloise pourrait modifier, de même en ce qui concerne la future harmonisation fiscale.

Sur le plan social, au vu de l'évolution de notre société, le Conseil d'Etat ne voit-il pas un futur changement de statut pour les concubins ?

Nous souhaiterions savoir le nombre de personnes se trouvant dans la même situation que M^{me} Nathalie Dubey, demande également formulée dans le rapport de la commission.

Notre groupe comprend que sur la forme, cette pétition ne reçoive pas l'aval du service des contributions, mais remarque que la commission des pétitions et des grâces, comme lui, relève un problème de fond.

La pétition de M^{me} Nathalie Dubey, le rapport du service des contributions et le rapport de la commission contiennent suffisamment d'éléments justifiant notre demande.

Signataire: F. Portner.

Propositions de députés (suite)

99.126 ad 99.020

Postulat du groupe socialiste

Imposition des personnes vivant en union libre, dont l'un des concubins n'exerce pas d'activité lucrative

Pour trouver une solution équitable à l'imposition des couples libres dont un des partenaires n'a pas d'activité lucrative, nous invitons le Conseil d'Etat :

- à mener une enquête afin de savoir combien de personnes dans la République se trouvent dans cette situation ;
- à étudier une solution afin de combler ce vide juridique.

Développement écrit

La loi cantonale sur les contributions directes ne contient pas de disposition stipulant que toutes sortes de traitements en nature sont imposables en cas d'union libre. La loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes, du 24 février 1998, ne prévoit pas une telle pratique. Néanmoins, les contribuables de la République se trouvent doublement imposés lorsque l'un des concubins n'exerce pas d'activité lucrative.

Nous relevons que la différence de traitement entre couples mariés et concubins n'est pas similaire puisqu'il n'y a pas de lien familial.

Pourtant, à l'inverse, on reconnaît le lien familial des personnes vivant en union libre et l'on tient compte du revenu du concubin lorsqu'il s'agit de ne pas verser de subsides pour l'assurance-maladie, de ne pas octroyer de bourse d'études, de ne pas entrer en matière pour l'action sociale et de refuser l'assistance judiciaire.

Nous constatons que dans de nombreuses occasions l'Etat juge normal qu'un des concubins survienne aux besoins de l'autre. Il y a donc bel et bien deux poids et deux mesures.

Signataires: M. Donati, M.-A. Crelier-Lecoultre, D. Barraud, H. Deneys, M. Barrelet, B. Soguel, J.-J. Delémont, P. Erard, J. Studer, L. Matthey, A. Laurent et O. Duvoisin.

99.127 ad 99.021

Postulat du groupe PopEcoSol

Participation de la population à la mise en œuvre de la planification financière 1999-2002

La réforme des structures de la fiscalité neuchâteloise passe par la mise en place du barème cantonal de référence et de la péréquation financière. Seule l'addition de ces deux mesures permettra de réussir l'opération. On le sait, cet objectif suscite déjà des réactions négatives de la part des milieux actuellement les plus favorisés. Nous devons comprendre ces réactions et tenir

Propositions de députés (suite)

compte de l'effort qui leur sera demandé. C'est pourquoi nous sommes convaincus que si les objectifs sont clairs, il est parfaitement possible de les mettre en œuvre de manière progressive en respectant certaines règles. Pour donner une chance à l'opération, nous proposons que le monde politique s'approche de la population pour lui présenter les raisons qui ont conduit le Grand Conseil à adopter le barème cantonal de référence et la péréquation financière.

Dans tous les partis des espoirs sont émis de pouvoir sortir d'une situation particulièrement difficile et dans tous les partis des craintes sont émises en rapport avec les conséquences que ces nouvelles mesures engendreront.

Notre postulat veut donner l'occasion de permettre une rencontre directe entre les élus et la population. Pour cela, nous proposons que des réunions se déroulent dans toutes les régions du canton et non seulement dans les six districts, dans des régions proches des gens et dans des endroits faciles d'accès, aussi centrés que possible de manière à favoriser les déplacements. Nous proposons que ces réunions soient conduites par un membre du Conseil d'Etat avec la participation d'un représentant de chaque groupe politique du Grand Conseil. Ces personnalités seraient accompagnées d'un fonctionnaire spécialiste des questions financière et fiscale pour pouvoir répondre à des questions pointues dans ces domaines. Ces réunions devraient permettre aux députés et aux membres du gouvernement de prendre la température de la population et celle des communes et des régions. En comprenant mieux les difficultés objectives qu'il faudra résoudre, nous sommes convaincus que les mesures d'application du barème et de la péréquation pourront mieux franchir les réticences car elles seront mieux adaptées à la réalité.

Ces réunions nous permettraient de savoir rapidement où se trouvent les obstacles principaux et de pouvoir en tenir compte peut-être pour la session de septembre, en tout cas pour celle de novembre. Il ne devrait pas y avoir de questions d'agendas. L'opération est trop importante pour être reléguée à la suite des ordres du jour. Nous sommes certains que ces deux projets peuvent être acceptés par une décision majoritaire du Grand Conseil et éventuellement des citoyens. Mais il est indispensable de faire les efforts nécessaires pour y parvenir dans le meilleur esprit possible. A notre avis, seules les réunions peuvent permettre d'approfondir les questions, les craintes mais aussi les espoirs.

Nous vous demandons d'examiner avec sérieux cette proposition et de répondre positivement au postulat ci-après.

Présentations publiques du barème cantonal de référence, de la péréquation financière intercommunale et des autres projets visant à réaliser les objectifs de la planification financière

Art. 1 Le Conseil d'Etat organise et préside des assemblées publiques dans les diverses régions du canton. Ces rencontres ont pour but d'expliquer

Propositions de députés (suite)

les raisons qui ont conduit le Grand Conseil à accepter l'instauration notamment d'un barème cantonal de référence et d'une péréquation financière intercommunale et d'entendre les répercussions qu'elles suscitent auprès de la population, des communes et des régions. Elles doivent faciliter leur mise en œuvre.

Art. 2 Participant à ces réunions :

- un conseiller d'Etat ;
- un représentant de chaque groupe politique du Grand Conseil ;
- un fonctionnaire du service financier.

Art. 3 A l'issue de toutes ces réunions, le Conseil d'Etat dresse à l'intention du Grand Conseil un rapport synthétique des différentes remarques enregistrées et prépare les arrêtés définitifs pour l'introduction du barème cantonal de référence et de la péréquation financière intercommunale.

Signataire : A. Bringolf.

99.128 ad 99.021

Postulat des groupes radical et libéral-PPN**Réformes de structures, recentrage des activités de l'Etat, autres mesures d'économies**

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

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

Nous prions le Conseil d'Etat de poursuivre ses investigations dans la réforme des structures et de les élargir à d'autres solutions envisageables pour réduire le volume des charges de fonctionnement. Un rapport d'information sur l'avancement de ses études et la formulation de propositions est adressé au Grand Conseil dans le délai d'une année à compter dès l'acceptation de ce postulat.

Signataires : R. Debély, I. Opan-Du Pasquier, P. Hainard, P. Meystre, G. Pavillon, D. G. Rossier, J.-B. Wälti et F. Rutti.

Propositions de députés (suite)

99.129 ad 99.021

Postulat Pierre Bonhôte

Garantir à moindres frais la survie de Diviza

Le Conseil d'Etat est invité à étudier les voies et moyens permettant d'assurer la pérennité de l'entreprise de tri des déchets de chantier Diviza S.A. sans que l'octroi d'une subvention cantonale ne soit nécessaire pour cela.

Les moyens suivants seront notamment étudiés:

- l'offre rapide d'une solution pour l'entreposage du bois de récupération, au lieu de leur incinération payante à CRIDOR;
- l'utilisation desdits déchets de bois comme combustible d'une grande installation de chauffage;
- le renforcement des contrôles de l'élimination correcte des déchets de chantier et la répression des décharges illégales dans l'environnement et incinérations sauvages.

Développement écrit

L'entreprise de tri des déchets de chantier Diviza, à Coffrane, a connu, dès son ouverture en 1994, d'importantes difficultés financières. Le seuil de rentabilité, fixé à 50.000 tonnes de déchets par an, n'a jamais été atteint puisque les quantités traitées ont plafonné à la moitié de cette valeur. Après deux années de déficits supérieurs à 400.000 francs, Diviza a dû être recapitalisée par les entreprises actionnaires Von Arx et Ducommun. Le personnel est passé de 8 à 4 employés. La reprise du crédit du Crédit Suisse par la Banque cantonale neuchâtelaise a permis une réduction de moitié du taux d'intérêt, à condition que l'Etat accorde une subvention à l'entreprise. Il est à noter que vu le caractère d'utilité publique de Diviza, un soutien cantonal aurait pu être sollicité dès la création de l'entreprise. Le Conseil d'Etat décida donc, dès 1996, d'octroyer une subvention limitée dans le temps, de 170.000 francs par an. Au terme de ces opérations d'assainissement, Diviza put dégager un premier bénéfice de 60.000 francs cette année-là, suivi de 65.000 francs en 1997. La subvention cantonale ne sera toutefois pas renouvelée, ce qui impose de trouver d'autres moyens pour assurer la pérennité de Diviza, entreprise dont l'utilité est reconnue et dont la fonction répond aux obligations de la législation fédérale.

Les difficultés financières de l'entreprise ont au moins deux causes. Premièrement, le volume de déchets traités reste inférieur à ce qui pourrait être légitimement attendu. Deuxièmement, la prise en charge des déchets incinérables par CRIDOR est financièrement lourde pour Diviza. La faiblesse du volume de déchets à traiter peut être attribuée pour une part à la progression du tri sur les chantiers, pratique judicieuse pour laquelle Diviza offre du reste ses services. Pour une autre part malheureusement, c'est à l'élimination sauvage des déchets dans l'environnement, dans les dolines ou autre dépressions de terrain, ainsi qu'à l'incinération illégale que l'on peut imputer

Propositions de députés (suite)

le peu de matériaux aboutissant à Diviza. Il semble notamment que des entreprises de transport concurrentes des actionnaires de Diviza soient particulièrement peu enclines à faire suivre le droit chemin à leurs déchets de chantier... Quant aux feux de chantiers, ils constituent souvent le moyen de prédilection pour se débarrasser à bon marché de tout ce qui brûle plus ou moins facilement.

Pour combattre l'élimination illégale des déchets, un effort constant d'information est nécessaire, de même qu'un renforcement de la surveillance des chantiers et de la répression des infractions. On pourrait notamment exiger de chaque maître d'ouvrage qu'il justifie de l'élimination correcte de ses déchets.

Les comptes de Diviza sont grevés de charges importantes au titre de l'incinération des fractions combustibles des déchets. Ainsi, les quelques 500 à 800 tonnes de bois incinérées à CRIDOR coûtent annuellement à l'entreprise de 60.000 à 100.000 francs. Or, ce bois représente un combustible de valeur qui pourrait être pris en charge sans frais par une installation de chauffage de grandes dimensions, notamment un chauffage à distance. Le bénéfice serait double puisque Diviza verrait sa facture d'incinération notablement réduite tandis que l'installation de chauffage en question disposerait d'un combustible gratuit. Les seuls investissements nécessaires porteraient sur les équipements d'épuration des fumées, le bois de récupération contenant souvent des substances dont la combustion s'accompagne d'émissions polluantes.

Dans l'attente de l'élaboration d'un projet précis de nouvelle chaufferie à bois, il est nécessaire de libérer immédiatement Diviza des frais d'incinération du bois, en lui proposant un lieu de stockage de ce combustible, éventuellement sous forme déchetée. Une telle solution transitoire est d'autant plus urgente que l'extension du bassin collecteur de CRIDOR vers le Jura ne permettra bientôt plus la prise en charge à prix de faveur du bois de Diviza.

On peut ainsi espérer, par l'accroissement des volumes traités et la réduction des frais d'incinération, que l'entreprise Diviza puisse poursuivre sa tâche sans l'aide de l'Etat.

Cosignataires : Frédéric Cuche, F. Berthoud et B. Soguel.

99.130 ad 99.022

Postulat du groupe libéral-PPN**Privatisation des prestations orthophoniques**

Nous prions le Conseil d'Etat d'étudier les voies et moyens pour, à futur, envisager la privatisation des prestations orthophoniques.

Signataire : J.-C. Baudoin.

Propositions de députés (suite)

99.142 ad 99.021

Postulat Bernard Matthey

Diminuer la masse salariale de l'Etat par une diminution du temps de travail

Dans toute l'Europe, des mouvements mais aussi des contrats de partenariat se dessinent qui visent à diminuer progressivement les heures de travail hebdomadaires.

Mécanisation, informatisation, rationalisation, meilleure organisation permettent de soulager les tâches de l'homme. Cette tendance a été réactualisée avec l'apparition du chômage dans les années 1980.

- Sachant les difficultés financières de l'Etat;
- sachant le caractère contreproductif et démotivant sur l'économie de l'augmentation de la fiscalité;
- sachant les possibilités d'une rationalisation des travaux des services et de l'administration,

nous demandons au Conseil d'Etat d'étudier la possibilité de diminuer de deux heures par semaine la durée du travail dans l'administration cantonale avec réduction correspondante du salaire. Cette mesure pourra s'appliquer également aux activités des institutions dites paraétatiques.

6. Questions

99.346

Question Claude Bernoulli

Libéralisation du marché de l'électricité : quo vadis Neuchâtel ?

Le Conseil fédéral a décidé la libéralisation progressive du marché de l'électricité d'ici six ans.

Le Conseil d'Etat peut-il nous orienter sur sa stratégie pour assurer à l'avenir l'approvisionnement électrique du canton ?

Quelles sont les conséquences du passage d'une situation monopolistique à un marché concurrentiel, pour Electricité neuchâteloise S.A. (ENSA) et les autres distributeurs du canton ainsi que pour les consommateurs ?

99.347

Question Jean-Bernard Wälti

Brèche fiscale de l'an 2000... Un bug pour les entreprises ?

Les contribuables neuchâtelois ne rempliront pas, début 2001, une déclaration fiscale basée sur leur situation au 31 décembre 2000... Ce qui ne les empêchera pas de payer des impôts !

Propositions de députés (suite)

Le passage au système postnumerando mettra l'an 2000 entre parenthèses du point de vue de la période de calcul.

Les propriétaires, par exemple, qui déduisent les frais effectifs d'entretien de leur(s) immeuble(s) n'auront-ils pas la tentation de remettre certains travaux envisagés à l'année suivante ?

Cette brèche fiscale 2000 ne risque-t-elle pas d'être un bug pour les petits entrepreneurs et artisans ?

Le Conseil d'Etat prévoit-il une exception, des exceptions à la règle ?

Le Conseil d'Etat prévoit-il une information détaillée aux citoyens contribuables neuchâtelois ?

99.348**Question Frédéric Cuche****Qualité des eaux de consommation**

Une émission de télévision a présenté récemment des résultats d'analyses d'eaux de consommation.

Elle a révélé, de manière globale, qu'un tiers des eaux de consommation ne présentait pas les qualités acceptables.

Les eaux du réseau de Dombresson contenaient un pesticide, l'atrazine, une substance cancérigène en quantité supérieure aux normes fixées.

Le chef du département peut-il nous renseigner sur ce cas et sur la surveillance exercée habituellement par les services de l'Etat ?

Cosignataires: P. Bonhôte et B. Soguel.

99.349**Question Claude Borel****Les bénévoles à la caisse !**

Survenu sauf erreur dans les Gorges du Taubenloch, un éboulement a provoqué, il y a deux ou trois ans, la mort d'un enfant qui se promenait sur le sentier pédestre longeant la rivière. Les parents s'en sont pris à la société de bénévoles qui s'occupait de l'entretien dudit sentier; les membres du comité ont été condamnés au paiement d'une lourde indemnité.

Les soussignés souhaiteraient savoir:

- a) comment la responsabilité civile est réglée dans notre canton pour les sentiers pédestres;
- b) si les assurances sont prises en charge par le canton ou par les associations de bénévoles (ex.: Société des sentiers des Gorges de l'Areuse);

Propositions de députés (suite)

- c) si ces assurances sont actuellement suffisantes à la lumière des récentes décisions judiciaires.

Cosignataires: J. Studer, B. Soguel et Frédéric Cuche.

99.350**Question Jacques-André Choffet****Va-t-on abandonner le projet d'abattoir cantonal aux Ponts-de-Martel?**

M. Francis Matthey, chef du Département de l'économie publique, annonçait samedi, lors de l'inauguration de la halle agricole aux Ponts-de-Martel, l'abandon du projet de construction dans ce village d'un abattoir de grande capacité, répondant aux nouvelles dispositions en matière d'hygiène des viandes.

Nous regrettons cette décision.

Le canton de Neuchâtel pourra-t-il véritablement se passer d'un tel outil de travail?

Alors que presque chaque jour, nous prenons connaissance de nouveaux scandales quant aux produits transformés ou non, que nous importons, ne devrions-nous pas créer dans le canton un outil qui permette la mise en valeur d'une production régionale de qualité?

N'aurait-il pas été possible de construire un tel bâtiment pour moins de 9 millions de francs?

Enfin, peut-on prendre le risque de ne plus avoir de locaux pour les abattages d'urgence en cas d'épizootie?

99.351**Question Laurence Boegli****« Des hérauts contre l'héroïne »**

Sous le titre « L'Etat pourvoyeur de mirages? », le procureur général de la République et Canton de Neuchâtel signait – en tant que procureur et non à titre privé! – un article dans la revue *Nouvelles du Levant*, N° 19, été 1999, qui était consacrée entièrement au refus de l'arrêté fédéral sur la prescription médicale de l'héroïne aux toxicomanes.

Le procureur général de la République et Canton de Neuchâtel terminait son article par cet appel: « Ne distribuons pas à une grande échelle une drogue dont on sait qu'elle détruit. »

Le Conseil d'Etat considère-t-il comme normal qu'un des magistrats les plus importants du canton signe un article donnant un mot d'ordre de vote et se serve de son titre pour faire passer une interprétation subjective et incomplète de l'objet soumis au vote populaire fédéral?

Cosignataires: A.-V. Ducommun et C. Stähli-Wolf.

Propositions de députés (suite)

99.352**Question Pierre-Jean Erard****Imposition cantonale et péréquation fédérale**

Le Conseil d'Etat peut-il nous expliquer les incidences de l'imposition cantonale, notamment l'introduction d'un barème unique, sur les critères de la péréquation intercantonale de la Confédération ?

Cosignataire: J.-P. Authier.

99.353**Question Claude Borel****Réfugiés et requérants d'asile: pour une action « Villages du Kosovo »**

Il y a quelques semaines, les longues colonnes de réfugiés arrivant en Albanie et en Macédoine suscitaient dans notre pays un immense élan de solidarité et... des versements impressionnants à la Chaîne du Bonheur ou à d'autres organismes caritatifs.

Depuis lors, une partie de ces réfugiés sont arrivés chez nous et l'on constate un phénomène inverse, fortement teinté de rejet, d'hostilité même et dont l'effet est encore décuplé par la malheureuse affaire du Home Les Lilas.

Il est temps de chercher des voies plus positives, en relançant la dynamique créée il y a une dizaine d'années en faveur des « Villages roumains ». Plusieurs options pourraient contribuer à rendre une telle action particulièrement efficace :

- avec 50 % de la population totale du Kosovo chassée vers les frontières, les groupes de réfugiés devraient constituer une population beaucoup plus homogène que par le passé, en englobant aussi bien des enseignant(e)s, des artisan(e)s, des soignant(e)s que des fonctionnaires ou des agriculteurs(trices) ; en s'appuyant sur ces compétences, on devrait favoriser l'autogestion de ces communautés pendant leur séjour en Suisse ;
- dans l'intérêt de tous, il conviendrait de préparer au mieux la reconstruction des « Villages du Kosovo » et de renforcer les compétences des réfugiés dans les domaines les plus importants (construction de bâtiments, réfection de routes, déminage, modernisation agricole, gestion de projets, etc.) ; cet effort de formation devrait bénéficier du soutien de la Confédération ;
- en regroupant les réfugiés accueillis dans notre canton selon leur provenance régionale, on devrait pouvoir focaliser le travail d'accueil et la solidarité sur une dizaine de projets de reconstruction de « Villages du Kosovo » ;
- ce concept permettrait de sortir les réfugiés de leur anonymat et favoriserait peut-être un renouveau du soutien des communes neuchâteloises à la reconstruction dans le sud-est de l'Europe.

Propositions de députés (suite)

Le Conseil d'Etat verrait-il là un concept positif, une politique d'ouverture et de solidarité, qu'il serait prêt à étudier avec les milieux fédéraux et cantonaux concernés, voire à soutenir au niveau de sa concrétisation?

Cosignataires : R. Jeanneret, B. Bois, B. Soguel et F. Berthoud.

99.354**Question Francis Portner**
Demande d'information sur la consultation et ses résultats à l'appui d'un projet de modification de l'ordonnance fédérale concernant l'éducation physique
Ordonnance du Conseil fédéral concernant l'encouragement de la gymnastique et des sports (21 octobre 1987)
Article premier – Principe

¹ Les cantons veillent à ce que trois heures par semaine soient consacrées à l'éducation physique dans les écoles primaires et dans les écoles secondaires inférieures et supérieures.

² Ils veillent à ce que soient organisés, en outre, des demi-journées, des journées et des camps de sport.

Modification de l'article premier de cette ordonnance (projet du 9 février 1999)
Article premier – Principe

¹ Les cantons veillent à ce que, dans le cadre de l'enseignement ordinaire, trois leçons d'éducation physique hebdomadaires soient *en général* dispensées dans les écoles primaires et dans les écoles secondaires du degré I, ainsi que dans les écoles de culture générale secondaires du degré II.

² Ils veillent à ce que l'enseignement dispensé soit de qualité et permette, en fonction du niveau de développement des élèves, de promouvoir à la fois leurs qualités de coordination, leur condition physique et leurs compétences sociales.

³ L'enseignement de l'éducation physique est fondé sur un plan d'études cadre édicté par la Confédération d'entente avec les cantons.

⁴ Les cantons veillent à ce que l'enseignement de l'éducation physique soit complété d'activités sportives complémentaires. Celles-ci *peuvent être imputées pour moitié* au maximum comme un enseignement ordinaire conformément au premier alinéa.

Propositions de députés (suite)

1. Le Conseil d'Etat peut-il nous donner les raisons qui ont poussé le Conseil fédéral à proposer ce projet de modification de l'ordonnance sur l'éducation physique?
2. La consultation mise en place dans notre canton arrivant à échéance le 30 juin, le Conseil d'Etat est-il en mesure de nous donner des informations?
3. Le Conseil d'Etat peut-il nous faire part de son avis sur ce projet de modification?
4. Peut-il nous indiquer les enjeux de cette procédure tant au niveau des avantages et des risques qu'une telle modification de l'ordonnance fédérale impliquerait?
5. Le Conseil d'Etat peut-il rassurer celles et ceux qui craignent que l'éducation physique soit dévalorisée au cas où l'ordonnance fédérale serait modifiée?
6. Quelle importance et quelle place le Conseil d'Etat entend-il donner à l'éducation physique et au sport?

Cosignataires: S. Perrinjaquet, E. Berthet et C. Borel.

99.355**Question Valérie Garbani****Quelle politique d'accueil pour la scolarisation des réfugié(e)s ?**

La Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) dispose, depuis de nombreuses années, d'un collège permanent qui traite les questions de scolarisation d'enfants étrangers (groupe de travail: «Scolarisation des enfants de langue étrangère»). Le collège conseille la CDIP dans les questions spécifiques que soulève le contexte enfants étrangers/école.

Dans le contexte de l'accueil en Suisse de réfugié(e)s en provenance du Kosovo – et dans la probable perspective de l'accueil en Suisse de réfugié(e)s en provenance de Serbie –, quelles sont les propositions émises par ce collège à la CDIP et quelles sont les éventuelles propositions émises par le chef du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles à l'adresse de ce collège ou de ses collègues de la CDIP ?

ORDRE DU JOUR

L'ordre du jour de la présente session a été envoyé en temps utile aux députés. Il est de la teneur suivante:

I. OBJETS À TENEUR DE LA LOI**99.019**

DJSS

5 et 25 mai 1999

Naturalisations

Rapports concernant diverses demandes de naturalisation.

99.020

DFAS

7 mai 1999

Pétition Nathalie Dubey

Rapport de la commission des pétitions et des grâces concernant la pétition de M^{me} Nathalie Dubey relative à sa taxation fiscale.

II. RAPPORTS DU CONSEIL D'ÉTAT**99.021**

DFAS

Planification financière 1999-2002

17 mai 1999

Rapport de la commission de gestion et des finances élargie chargée de l'examen de la planification financière 1999-2002.

26 mai 1999

Rapport du Conseil d'Etat à l'appui de treize projets de lois et décrets destinés à réaliser les objectifs de la planification financière 1999-2002.

99.022

DJSS

12 mai 1999

Maintien des subventions cantonales aux prestations de médecine scolaire et d'orthophonie

Rapport du Conseil d'Etat à l'appui d'un projet de loi portant révision de la loi sur l'organisation scolaire.

Ordre du jour (suite)

99.023

DIPAC

10 mai 1999

Equipements universitaires

Rapport du Conseil d'Etat à l'appui d'un projet de décret portant octroi d'un crédit de 4.840.000 francs pour l'achat d'équipements informatiques et scientifiques destinés à l'Université, pour la période 1999-2002.

99.024

DEP

10 mai 1999

Réinsertion professionnelle

Rapport du Conseil d'Etat relatif au développement du Centre neuchâtelois d'intégration professionnelle (CNIP) dans les locaux de l'ancienne usine Dubied, à Couvet, et à l'appui d'un projet de décret portant octroi d'un crédit de 7.500.000 francs destiné à l'aménagement, la rénovation et l'installation du CNIP dans les locaux de l'ancienne usine Dubied, à Couvet.

99.025

DEP

10 mai 1999

Paiements directs agricoles

Rapport du Conseil d'Etat en réponse au postulat Jacques-André Choffet 97.125, du 23 juin 1997, « Définissons clairement qui a droit à combien ».

99.026

DJSS

10 mai 1999

Lutte contre la drogue

Rapport du Conseil d'Etat en réponse au postulat du groupe radical 95.139, du 2 octobre 1995, « Lutte contre la drogue ».

99.027

DIPAC

12 mai 1999

Fonds pour la formation et le perfectionnement professionnels

Rapport du Conseil d'Etat à l'appui d'un projet de loi créant un fonds pour la formation et le perfectionnement professionnels.

Ordre du jour (suite)

III. RAPPORT DE COMMISSION**98.116**

PRÉSIDENTE

12 mai 1999

Traitement des questions

Rapport de la commission législative à l'appui d'un projet de loi portant révision de l'article 82, alinéa 1, de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC) (traitement des questions).

IV. PROPOSITIONS DE DÉPUTÉS

Le signe → indique le groupage de propositions.

Motions (11)**98.114**

DFAS

4 février 1998

Motion Rolf Graber**Droits de mutation : tarifs exorbitants**

98.115

DIPAC

4 février 1998

Motion du groupe socialiste**Enseignement des langues étrangères**

98.127

DFAS

23 mars 1998

Motion Adrien Laurent**Tuteurs professionnels et tutelles**

98.135

DFAS/DEP

24 mars 1998

Motion du groupe radical**Réduction de l'imposition des personnes morales et fiscalité incitative pour la création d'emplois**

Les indices comparant la charge grevant le bénéficiaire et le capital placent Neuchâtel dans le peloton des cantons ayant l'impôt le plus lourd. Cette

Ordre du jour (suite)

position se confirme malgré les adaptations législatives entreprises ces dernières années pour améliorer notre image fiscale.

Cette situation donne une image peu attractive de notre canton et est de nature à ternir le dynamisme qui est insufflé par la promotion économique. Cette vitrine fiscale très négative, année après année, doit être corrigée.

Nous prions dès lors le Conseil d'Etat d'étudier les moyens permettant d'améliorer la situation en intervenant conjointement sur les points suivants :

- alléger la charge fiscale des entreprises tout en favorisant une fiscalité incitative pour la création d'emplois (par exemple en favorisant le réinvestissement) ;
- corriger notre système d'imposition et/ou les facteurs pris en considération pour le calcul de l'indice fiscal afin que ceux-ci ne pénalisent plus aussi fortement notre canton dans les indices comparatifs (vitrine fiscale).

Signataires: R. Debély, Y. Morel, P. Meystre, P. Hainard, P. Guenot, W. Willener, W. Geiser, D. Burkhalter, J.-B. Wälti, D. Cottier, Ph. Wälti, G. Pavillon, M. Berger-Wildhaber, W. Haag, M. Bovay, J. Tschanz, A. Gerber, F. Löffel et E. Berthet.

Amendement du groupe socialiste déposé le 19 mai 1999

Le dernier paragraphe est amendé comme suit :

Nous prions dès lors le Conseil d'Etat d'étudier les moyens permettant d'améliorer la situation en intervenant conjointement sur les points suivants (phrase inchangée) :

- *favoriser* une fiscalité incitative pour la création d'emplois (par exemple en favorisant le réinvestissement) ; (suppression de : « alléger la charge fiscale des entreprises tout en »).

Deuxième tiret : inchangé.

Signataires: M. Barrelet et P. Erard.

98.156

DGT

28 septembre 1998

Motion Damien Cottier**RPLP – Accompagner les entreprises**

98.161

DFAS

30 septembre 1998

Motion Claude Borel**Pitié pour les analphabètes de la révolution technologique !**

Ordre du jour (fin)

98.165

DFAS

17 novembre 1998

**Motion Bernard Matthey, Jean-Sylvain Dubois et Françoise Rutti
Un centre de formation romand des administrateurs communaux
dans le canton de Neuchâtel**

98.168

DIPAC

18 novembre 1998

Motion Damien Cottier (primitivement déposée sous forme de postulat)
Il faut savoir bourse délier

99.107

DJSS

1^{er} février 1999**Motion Roland Debély**
Détention à domicile avec surveillance électronique des détenus

99.117

DIPAC

24 mars 1999

Motion Bernard Soguel
La politique culturelle: une volonté du canton

99.121

DFAS

19 mai 1999

Motion du groupe radical
Perception des impôts

L'augmentation des non-valeurs et des montants croissants que l'Etat doit passer par les comptes de charges, en ce qui concerne les taxations fiscales et les rentrées effectives d'impôts, est préoccupante (plus de 8 millions de francs en 1998).

Nous demandons au Conseil d'Etat d'étudier la possibilité d'introduire un système de perception des impôts à la source afin de préserver les droits du canton et des communes et minimiser les risques de perte pour les années à venir.

Signataires: Y. Morel, D. Cottier, M. Berger-Wildhaber, J.-B. Wälti, F. Rutti, F. Löffel, D. G. Rossier, G. Pavillon, P. Hainard, M. Garin, P. Meystre, A. Gerber, E. Berthet, Ph. Wälti et F. Droz.

COMMUNICATIONS DE LA PRÉSIDENTE

Procès-verbaux

Les procès-verbaux des séances des 17, 18 novembre 1998 et 19 janvier 1999 sont déposés sur le bureau. S'ils n'appellent pas d'observation avant la fin de la session, ils seront considérés comme adoptés.

Pièces

Les pièces suivantes sont déposées sur le bureau :

- Lettre de M^{me} Zully Salas, de Neuchâtel, du 18 mai 1999, au sujet de la réouverture d'une discothèque en ville de Neuchâtel, ainsi qu'une copie du courrier qu'elle a adressé le 6 mai 1999 à M^{me} Violaine Barrelet, directrice de la police de la ville de Neuchâtel.

Le bureau a décidé de transmettre cette lettre au chef du Département de l'économie publique.

- Lettre de la Conférence des gouvernements de Suisse occidentale (CGSO), du 9 juin 1999, invitant le bureau du Grand Conseil à déléguer deux de ses membres en vue d'une séance qui aura lieu le jeudi 28 octobre 1999, à Lausanne, et dont le thème sera l'amélioration de la participation des parlements à la politique intercantonale. En annexe de cette lettre, sont jointes les recommandations de la CGSO, du 11 mars 1999, aux gouvernements membres de la conférence.

Les deux membres seront désignés durant cette session.

- Lettre de l'Association neuchâteloise de l'éducation spécialisée (ANTES), de l'Association romande des maîtres socioprofessionnels (ARMaSP) et du Groupe des travailleurs sociaux (SSP), du 15 juin 1999, concernant l'une des mesures figurant dans le rapport du Conseil d'Etat 99.021, « Mise en œuvre de la planification financière 1999-2002 », soit l'abandon du financement des institutions AI et des établissements spécialisés sur la base des déficits réalisés et son remplacement par un système d'enveloppes budgétaires.

Cette lettre, qui concerne une mesure relevant de la compétence du Conseil d'Etat, est transmise à celui-ci.

- Lettre de M^{me} Anne-Laure Montandon, de Saint-Blaise, du 15 juin 1999, concernant également l'abandon du financement des institutions AI sur la base des déficits réalisés et son remplacement par un système d'enveloppes budgétaires, l'une des mesures du rapport 99.021.

Cette lettre est également transmise au Conseil d'Etat.

- De plus, nous avons reçu une lettre de la commission vignes, vins, terroir, gastronomie que nous allons vous lire.

Communications de la présidente (fin)

Lecture de la lettre de la commission vignes, vins, terroir, gastronomie par la présidente :

Madame la présidente du Grand Conseil,

Vous n'êtes pas sans savoir que la gerle du meilleur chasselas du vignoble neuchâtelois a été attribuée pour la première fois à deux enca - veurs lors du concours de dégustation mis sur pied par notre commis - sion. Il s'agit de la cave du Château d'Auvernier, M. Thierry Grosjean, et des Caves de l'Etat de Neuchâtel, M. Bernard Rey, chef caviste.

Nous vous prions de transmettre nos félicitations à M. le conseiller d'Etat Francis Matthey, chef du Département de l'économie publique, en lui demandant de faire suivre celles-ci au personnel des Caves de l'Etat de Neuchâtel.

Veillez agréer, Madame la présidente...

NATURALISATIONS

M. Claude Ribaux occupe le siège du rapporteur.

Les rapports du Conseil d'Etat et de la commission des naturalisations ont été envoyés en temps utile aux députés.

Cinquante dossiers concernant 77 personnes ont été examinés.

La commission vous propose d'accorder la naturalisation à l'unanimité des membres présents pour tous les cas.

Résultats du scrutin :

Bulletins délivrés : 107

Majorité absolue : 54

Sont naturalisés :

1. Agrippa née Demarco, Stéphanie	par 104 suffrages	
2. Atila, Hatice	» 102	»
3. Avramovic, Aleksandar	» 101	»
4. Badoud, Déborah Myriam	» 104	»
5. Belliard, Laetitia Monica Yvonne	» 104	»
6. Blazin, Ruzica	» 102	»
7. Brutto, Stefania	» 104	»
8. Campana née Rocco, Fiorina	» 104	»
9. Campana, Lidia	» 104	»
10. Cobos, Pascal	» 104	»
11. Demarco, Jean-Pierre	» 104	»
12. Descan, Roushinah	» 102	»
13. Descours, Michel Robert	» 104	»

Naturalisations (fin)

14. Di Marzo, Claudio	par 104 suffrages
15. do Nascimento Cunha, Carina Isabel	» 104 »
16. dos Santos Vieira da Costa, Mário	» 104 »
17. Forny née Bodin, Danielle Maryvonne	» 104 »
18. Fundi, Binti-Fundi Carla	» 102 »
19. Gazareth, Anne Emmanuelle	» 104 »
20. Hamila, Chafik	» 102 »
21. Henry, Marie-Rose Alberte	» 102 »
22. Karadzic, Bojana	» 101 »
23. Letizia, Cirino Francesco	» 104 »
24. Maggio, Myriam	» 104 »
25. Musitelli Di Caprio née Musitelli, Patrizia Rosa	» 104 »
26. Ndjoko, Siemi Karine	» 102 »
27. Novac, Dana	» 102 »
28. Novac, Pinchas	» 102 »
29. Ongu née Atila, Elif	» 101 »
30. Pasquereau, Véronique	» 102 »
31. Pegoraro, Sandro	» 102 »
32. Perto, Sahin	» 101 »
33. Perto, Salman	» 100 »
34. Pettenati, Marco	» 102 »
35. Reshani, Hysen	» 100 »
36. Reshani, Jakup	» 100 »
37. Reshani, Luljeta	» 100 »
38. Rubini née Bernardi, Isa Fosca	» 102 »
39. Sarta, Marco Carmelo	» 102 »
40. Silva Ferreira, Chantal	» 102 »
41. Smaniotto, Gaëlle Isabella	» 102 »
42. Talama, Nick	» 101 »
43. Teksen, Kubilay	» 101 »
44. Tesfaldet, Estifanos	» 101 »
45. Thamsiri Syed née Thamsiri, Chittima	» 101 »
46. Tran, Chi Cuong	» 101 »
47. Truong, Tu Van	» 101 »
48. Viceic, Dragana	» 101 »
49. Vieira da Costa, Carla	» 102 »
50. Yavuz, Alper	» 101 »

PÉTITION NATHALIE DUBEY

99.020

**Rapport de la commission des pétitions
et des grâces au Grand Conseil**

concernant

**la pétition de M^{me} Nathalie Dubey
relative à sa taxation fiscale**

(Du 7 mai 1999)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

Lors de sa séance du 19 mars 1998, le bureau du Grand Conseil a décidé de renvoyer à la commission des pétitions et des grâces la pétition déposée par M^{me} Nathalie Dubey, dont la teneur est la suivante :

Je me permets de vous écrire suite à une entrevue que j'ai eue avec un huissier de saisie qui est passé chez moi le 24 novembre 1997. Affaire concernant : poursuite pour impôts non payés.

Ce monsieur, très sympathique, m'a suggéré de prendre contact avec vous et de vous faire part de ma situation qui pourrait éventuellement vous intéresser.

Je vous explique en quelques lignes la situation.

Je suis célibataire mais je vis en concubinage, je n'ai pas de métier et je n'exerce aucune activité lucrative, je n'ai donc pas de salaire. Mais l'Etat estime que parce que je vis avec mon ami et qu'il m'entretient, je dois payer des impôts.

Ne touchant pas de salaire, je ne peux m'acquitter de ces impôts, alors jusqu'à présent c'est avec la bonne volonté de mon ami que je me suis acquittée de la somme réclamée, soit 320 francs, ce qui équivaut à un revenu de 9700 francs par année. « Pension + logement » selon la loi.

En plus de devoir m'entretenir, mon ami doit payer des impôts, donc mes impôts sur mon entretien, sans pouvoir déduire quoi que ce soit (ex. : ma caisse-maladie, frais dentaires ou pension).

J'en arrive à un propos de M. Kaspar Villiger : « On paie des impôts en Suisse sur un gain réalisé par le travail » et moi je ne travaille pas et je dois payer !

Rapport de la commission des pétitions et des grâces (suite)

L'inspectrice des impôts à qui j'ai demandé à avoir une entrevue m'a dit que mon ami ne pouvait pas déduire quoi que ce soit me concernant parce que je suis considérée comme sa femme de ménage et qu'une femme de ménage n'est pas déductible, par contre une femme de ménage doit déclarer ce qu'elle gagne! Je ne suis pas sa femme de ménage, je suis taxée pour une pension + logement. Et non pas en tant que femme de ménage. Injustice ou loi à revoir!

Vu la situation actuelle « tout augmente sauf les salaires » mon ami n'a plus la possibilité de payer mes impôts, ayant déjà des difficultés à payer les siens.

Personnellement, je trouve cette situation inacceptable et injuste. Et j'ai été surprise que l'huissier qui m'a délivré un acte de défaut de bien trouve aussi cela invraisemblable et injuste.

C'est donc pour cette raison que je vous demande si vous pouvez m'apporter votre aide et si vous connaissez des cas semblables.

Notre commission a estimé qu'elle n'était pas compétente pour traiter de cet objet – qui relève du domaine fiscal – et a transmis le dossier pour étude à la commission « fiscalité ».

En date du 10 décembre 1998, la commission a examiné ladite pétition en présence de M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales, de l'administrateur du service des contributions et de son adjoint, ainsi que d'un juriste au service juridique de l'Etat, sur la base d'une note émanant du service des contributions. Cette note est libellée ainsi:

M^{me} Dubey est célibataire, sans profession. Elle n'exerce pas d'activité lucrative et ne dispose pas de revenus de fortune. Son entretien est assuré par son ami, avec qui elle vit en concubinage.

Pour l'impôt 1996, le revenu effectif de M^{me} Dubey a été fixé à 9700 francs, son revenu imposable à 9700 francs également. Le montant d'impôt direct cantonal et communal se montait à 320 fr. 50. Un acte de défaut de biens a été délivré pour cette dette fiscale.

Pour l'impôt 1997, le revenu effectif de M^{me} Dubey a été fixé à 9700 francs, son revenu imposable à 9700 francs également. Le montant d'impôt direct cantonal et communal atteint la somme de 320 fr. 50.

M^{me} Dubey a déposé une pétition par laquelle elle demande que sa situation soit réexaminée, car elle estime que les décisions de taxation la concernant sont injustes et inéquitables.

L'imposition des prestations en nature obtenues par une personne n'exerçant pas d'activité lucrative et vivant en concubinage est appliquée par plusieurs cantons (Fribourg, Argovie, Tessin). Cette imposition est fondée sur le fait qu'une personne vivant en concubinage avec une autre

Pétition Nathalie Dubey

personne qui l'entretient bénéficie de prestations en nature sous forme de pension et logement.

D'une manière générale, les revenus en nature entrent dans la notion de revenu au sens fiscal (cf. Rivier, Droit fiscal suisse, L'imposition du revenu et de la fortune, 1980, p. 90). En droit fiscal cantonal, l'article 23, alinéa 1, de la loi sur les contributions directes (LCdir), du 9 juin 1964, prévoit que l'impôt sur le revenu porte, sous réserve des exceptions prévues par la loi, sur la totalité des biens acquis par le contribuable pendant l'année de calcul, qu'ils proviennent de sa fortune, de son activité ou de toute autre source.

La LCdir mentionne aussi que les prestations en nature obtenues en relation avec les revenus immobiliers au sens large (art. 23, al. 2, lettres c et h, LCdir) sont imposables. En revanche, la loi ne contient pas de disposition topique spécifiant, par exemple, que toutes espèces de prestations en nature seraient imposables. Pour sa part, la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct prévoit expressément que les prestations en nature de tout genre dont bénéficie le contribuable sont imposables, notamment la pension et le logement (art. 16, al. 2, LIFD).

Bien que la LCdir ne contienne pas de disposition stipulant que toutes espèces de prestations en nature sont imposables, le service des contributions soumet les prestations en nature, fournies par un concubin à l'autre, à l'impôt sur le revenu. L'énumération de l'article 23, alinéa 2, LCdir est en effet exemplaire. D'ailleurs, ces prestations en nature ne sont pas formellement exonérées par la loi d'impôt, puisque l'article 24, lettre d, LCdir déclare que ne constituent pas un revenu les secours et les aliments reçus en vertu du droit de famille par des personnes autres que des enfants, des conjoints ou des ex-conjoints; or, il n'existe précisément pas de lien de famille entre deux concubins qui n'ont pas de lien de sang. Enfin, une telle pratique permet aussi une certaine harmonisation fiscale avec le droit fiscal fédéral.

Cette pratique n'est pas propre au droit fiscal. En matière d'AVS par exemple, le Tribunal fédéral des assurances a jugé que « la femme qui vit maritalement avec un homme, sans être mariée avec celui-ci, et qui, en échange de la tenue du ménage commun, reçoit de son compagnon des prestations en nature (sous forme de nourriture et de logement) et éventuellement de l'argent de poche, doit, en ce qui concerne cette activité et quant à son statut de cotisante, être considérée comme une personne exerçant une activité dépendante. Les prestations en nature, de même que l'argent de poche éventuel, constituent donc un salaire déterminant au sens de l'article 5, alinéa 2, LAVS » (ATF 110 V 1; ATF 116 V 177).

Le travail effectué par le contribuable au foyer n'est pas imposable. Il en va de même du travail effectué par l'épouse du contribuable, puisque les époux sont considérés comme une unité du point de vue fiscal. En revanche, le revenu en nature acquis par une personne en échange de la

Rapport de la commission des pétitions et des grâces (suite)

tenue du ménage de son concubin, avec lequel elle n'a pas de lien de parenté, est imposable. Cette différence de traitement entre couples mariés et concubins ne paraît pas arbitraire car elle repose sur des motifs sérieux (absence de lien familial, pas d'unité d'imposition, différence de statut juridique et fiscal).

Dans la mesure où une personne vivant en concubinage est entretenue par l'autre concubin, ce dernier pourvoyant à son entretien et à ses dépenses courantes en échange de la tenue du ménage, la valeur des prestations en nature reçues constitue un revenu d'activité dépendante qui est imposable et soumis à l'impôt sur le revenu.

S'agissant de l'évaluation des revenus en nature, il existe une Notice élaborée par l'Administration fédérale des contributions (notice N 2/1993) qui est encore valable pour les années de calcul 1995, 1996, 1997 et 1998 (Archives de droit fiscal suisse 62, p. 264; circulaire n° 2 de l'AFC du 26 juillet 1996, publiée aux Archives de droit fiscal suisse 65, p. 543). Selon ces normes, la pension complète avec logement pour un adulte se monte à 9720 francs. Lors des taxations 1996 et 1997, ce montant a été arrondi à 9700 francs. Ainsi, l'appréciation opérée par le service des contributions n'est pas excessive.

Dans un arrêt du 20 juin 1996 (publié au RJN 1996, p. 164), le Tribunal administratif a examiné le cas de secours en nature fournis par une mère à son fils majeur et de condition indépendante. Opérant une distinction entre, d'une part, les frais d'existence fournis en vertu d'une obligation légale ou contractuelle et, d'autre part, ceux qui le sont à titre bénévole, le Tribunal administratif est arrivé à la conclusion que les prestations en nature fournies par la mère à son fils majeur sur une base volontaire ne représentaient pas du revenu imposable auprès de ce dernier. Il n'est cependant pas certain que cette jurisprudence soit applicable telle quelle au cas de concubins qui ne sont pas unis par les liens du sang.

Le contribuable qui se trouve confronté à des difficultés pour s'acquitter du paiement de ses impôts peut demander des arrangements à l'office de perception, arrangements qui prennent le plus souvent la forme de l'octroi de délais de paiement supplémentaires.

La commission fiscalité a constaté que, dans le cas de M^{me} Dubey, la loi est appliquée. Elle s'est donc ralliée aux conclusions du service des contributions et propose de ne pas entrer en matière, dans la mesure où elle n'entend pas modifier la loi pour résoudre un cas particulier. La commission relève la possibilité, pour M^{me} Dubey, de demander une remise d'impôt, demande qui ne préjuge en rien de la suite qui y sera donnée.

La commission fiscalité a transmis ses conclusions à la commission des pétitions et des grâces, chargée selon l'article 89, alinéa 2, de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC) de présenter au Grand Conseil un rapport sur cet objet.

Pétition Nathalie Dubey

La commission des pétitions et des grâces a pris connaissance du rapport de la commission fiscalité à laquelle elle avait transmis la pétition de M^{me} Dubey. La commission dans son ensemble ne conteste pas l'appréciation donnée par la commission fiscalité qui constate que dans ce cas, la loi est appliquée (voir art. 16, al. 2, LIFD, art. 2, LCdir et encore art. 5, al. 2, LAVS).

La commission des pétitions et des grâces est donc tout à fait consciente qu'il n'entre pas du tout dans ses compétences d'aller contre ces lois, ni même d'entrer en matière pour en modifier, dans un cas même déterminé, l'application.

Toutefois, si sur la forme et la loi telle qu'elle est appliquée actuellement, aucune modification n'est possible, plusieurs membres de la commission se sont posé des questions sur le fond même du contenu de la pétition.

Il serait intéressant par exemple de connaître le nombre de personnes qui aujourd'hui, dans la République, se trouvent dans cette situation et sont touchées par ce type de taxation.

La commission constate que pour le moment, il existe un vide juridique traitant ce type de situation.

Comment résoudra-t-on cet état de chose à l'avenir, vu l'évolution des mœurs de notre société occidentale? Le statut de la famille apparaît souvent battu en brèche par des situations extraconjugales de plus en plus fréquentes.

Il est certain que la nouvelle Constitution neuchâteloise, par nombre de ses articles, entraînera une certaine adaptation de notre législation, car il sera impossible, qu'on le déplore ou non, de ne pas tenir compte des changements de notre société.

Pour l'heure, la commission ne peut que rejoindre les conclusions de la commission fiscalité qui elle-même s'est appuyée sur celles du service des contributions. Elle tient cependant à attirer l'attention sur les remarques précédentes et pense que dans quelques années, avec l'évolution et les changements qui se préparent, certaines applications de la loi, valables aujourd'hui, ne le seront plus et subiront des modifications: autre mœurs, autres lois.

Par 7 voix sans opposition, la commission des pétitions et des grâces vous invite à prendre acte de son rapport et à classer la pétition.

Le présent rapport a été adopté à l'unanimité des membres présents lors de la séance du 7 mai 1999.

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

Neuchâtel, le 7 mai 1999

Au nom de la commission :

<i>Le président,</i>	<i>La rapporteure,</i>
A. GERBER	M. BUBLOZ

Ce rapport a été envoyé en temps utile aux députés.

M^{me} Madeleine Bubloz étant absente, le siège du rapporteur reste vide.

Discussion générale

M^{me} *Martine Donati*: – C'est avec intérêt que nous avons pris connaissance du rapport de la commission des pétitions et des grâces concernant le dossier de M^{me} Nathalie Dubey qui ne comprend pas que son ami doive payer des impôts pour elle alors qu'elle n'exerce pas d'activité lucrative.

Nous sommes persuadé que le cas de M^{me} Nathalie Dubey n'est pas un cas particulier dans le canton de Neuchâtel. Le rapport nous dit que seuls trois cantons, Fribourg, Tessin et Argovie, pratiquent l'imposition des prestations en nature pour des personnes n'exerçant pas d'activité lucrative et vivant en union libre. Le service des contributions pratique ici la double imposition d'un contribuable relevant que la loi cantonale sur les contributions directes ne contient pas de dispositions stipulant que toutes espèces de prestations en nature sont imposables, mais que le service des contributions s'octroie ce droit en page 3 du rapport (p. 380 du *BGC*) au troisième paragraphe. En outre, la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes, du 24 février 1998, ne prévoit pas une telle pratique. Nous relevons que, selon le rapport, la différence de traitement entre les couples mariés et les concubins n'est pas similaire, puisqu'il n'y pas de lien familial. Dans le canton de Neuchâtel, on reconnaît le lien familial des personnes vivant en union libre et l'on tient compte du revenu du concubin lorsqu'il s'agit, par exemple, de ne pas verser de subside pour l'assurance-maladie, de ne pas octroyer de bourse d'étude, de ne pas entrer en matière pour l'action sociale et l'assistance judiciaire, etc.

Nous constatons qu'en de nombreuses occasions, l'Etat juge normal que l'un des concubins subvienne aux besoins de l'autre. Il y a bel et bien donc deux poids, deux mesures. Le groupe socialiste acceptera le classement de la pétition et lui adjoindra un postulat 99.126, du 21 juin 1999, qui va dans le sens du rapport qui nous a été soumis afin que cette lacune d'imposition soit comblée.

COMMUNICATION DE LA PRÉSIDENTE ET INTERRUPTION DE SÉANCE

La sonorisation de la salle faisant des siennes, nous ne comprenons vraiment rien. Nous allons donc arrêter la séance pendant dix minutes. Il semblerait que le technicien est dans le Château. On ne peut pas travailler comme cela.

(Interruption de séance.)

Mesdames et Messieurs les députés, le problème n'est pas réglé, mais nous n'avons pas d'autre solution que de travailler dans un calme absolu cet

Communication de la présidente et interruption de séance (fin)

après-midi. Nous allons vous dire ce qui se passe : la sono est donc réglée très doucement. Ce ne sont pas les micros qui ne fonctionnent pas, mais les haut-parleurs. Dès lors, lorsque vous prenez la parole, vous devez tout de même presser le micro pour que ce que vous dites soit enregistré, mais nous devons absolument pouvoir compter sur vous, car nous pouvons uniquement travailler si vous êtes très calmes. Durant la nuit, des personnes venant de Bâle vont tout mettre en œuvre pour réparer et pour que demain, on puisse à nouveau travailler dans des conditions normales. Nous vous remercions de votre collaboration.

RAPPORT 99.020, PÉTITION NATHALIE DUBEY (suite)

M. *André Gerber* : – Après un examen attentif du rapport de la commission des pétitions et des grâces au sujet de la pétition de M^{me} Nathalie Dubey, le groupe radical se rallie à la proposition de la commission de classer ladite pétition.

Certes, le groupe radical admet que la législation fiscale devra être revue et adaptée à l'évolution des mœurs sans pour autant préteriter les couples mariés.

M. *Jacques Besancet* : – Le groupe libéral-PPN a également étudié ce rapport et demandera de classer cette pétition.

M. *Francis Portner* : – Nous ne savons pas si c'est maintenant que nous devons développer le postulat du groupe PopEcoSol 99.125, du 21 juin 1999, « Imposition des prestations en nature », ou si nous devons intervenir après l'intervention du Conseil d'Etat.

La présidente : – Nous donnerons tout d'abord la parole au chef du Département des finances et des affaires sociales et nous traiterons les postulats après.

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales : – De toute manière, la procédure veut que le postulat soit examiné après la prise en considération du rapport. Cependant, ce que nous avons à vous dire, Monsieur Francis Portner, pourrait peut-être vous conduire à retirer votre postulat dans la mesure où, effectivement, la pétition de M^{me} Nathalie Dubey n'aura pas été sans effet puisque, déjà devant la commission, le service des contributions avait fait part de certains doutes qu'il pouvait avoir sur sa pratique et nous pouvons vous dire que depuis cette taxation en 1999, le service des contributions a renoncé à l'imposition des prestations en nature qu'une personne sans activité lucrative reçoit de la personne avec laquelle elle vit en communauté domestique pour son entretien et son logement.

Discussion générale (fin)

Par conséquent, nous croyons que nous répondons ici en partie à la pétition puis nous pensons que cela pourrait permettre le retrait du postulat du groupe PopEcoSol déposé.

La présidente: – Nous constatons qu'il n'y a pas d'opposition au classement de cette pétition...

M^{me} Marie-Antoinette Crelier-Lecoultre: – Personnellement, nous nous opposons au classement de ce postulat et demandons le vote.

La présidente: – D'accord, nous allons voter. Le porte-parole de votre groupe a dit qu'elle ne s'y opposerait pas. Nous avons donc cru que c'était pour tout le groupe.

On passe au vote.

Le classement de la pétition est accepté par 70 voix contre 11.

POSTULATS

99.125 ad 99.020

21 juin 1999

**Postulat du groupe PopEcoSol
Imposition des prestations en nature**

Suite à la pétition de M^{me} Nathalie Dubey relative à sa taxation fiscale, le Conseil d'Etat est invité à nous fournir un rapport circonstancié concernant l'imposition des prestations en nature.

Sur le plan juridique, il nous semblerait opportun d'envisager ce que la nouvelle Constitution neuchâteloise pourrait modifier, de même en ce qui concerne la future harmonisation fiscale.

Sur le plan social, au vu de l'évolution de notre société, le Conseil d'Etat ne voit-il pas un futur changement de statut pour les concubins ?

Nous souhaiterions savoir le nombre de personnes se trouvant dans la même situation que M^{me} Nathalie Dubey, demande également formulée dans le rapport de la commission.

Notre groupe comprend que sur la forme, cette pétition ne reçoive pas l'aval du service des contributions, mais remarque que la commission des pétitions et des grâces, comme lui, relève un problème de fond.

La pétition de M^{me} Nathalie Dubey, le rapport du service des contributions et le rapport de la commission contiennent suffisamment d'éléments justifiant notre demande.

Signataire: F. Portner.

Imposition des personnes vivant en union libre

99.126 ad 99.020

21 juin 1999

Postulat du groupe socialiste

Imposition des personnes vivant en union libre, dont l'un des concubins n'exerce pas d'activité lucrative

Pour trouver une solution équitable à l'imposition des couples libres dont un des partenaires n'a pas d'activité lucrative, nous invitons le Conseil d'Etat:

- à mener une enquête afin de savoir combien de personnes dans la République se trouvent dans cette situation;
- à étudier une solution afin de combler ce vide juridique.

Développement écrit

La loi cantonale sur les contributions directes ne contient pas de disposition stipulant que toutes sortes de traitements en nature sont imposables en cas d'union libre. La loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes, du 24 février 1998, ne prévoit pas une telle pratique. Néanmoins, les contribuables de la République se trouvent doublement imposés lorsque l'un des concubins n'exerce pas d'activité lucrative.

Nous relevons que la différence de traitement entre couples mariés et concubins n'est pas similaire puisqu'il n'y a pas de lien familial.

Pourtant, à l'inverse, on reconnaît le lien familial des personnes vivant en union libre et l'on tient compte du revenu du concubin lorsqu'il s'agit de ne pas verser de subsides pour l'assurance-maladie, de ne pas octroyer de bourse d'études, de ne pas entrer en matière pour l'action sociale et de refuser l'assistance judiciaire.

Nous constatons que dans de nombreuses occasions l'Etat juge normal qu'un des concubins survienne aux besoins de l'autre. Il y a donc bel et bien deux poids et deux mesures.

Signataires: M. Donati, M.-A. Crelier-Lecoultre, D. Barraud, H. Deneys, M. Barrelet, B. Soguel, J.-J. Delémont, P. Erard, J. Studer, L. Matthey, A. Laurent et O. Duvoisin.

M^{me} Martine Donati: – Si le Conseil d'Etat peut nous garantir de tenir compte de ce que nous demandons dans notre développement écrit de notre postulat, à ce moment-là, nous le retirerons. Nous aimerions un peu plus de précisions.

M. Francis Portner: – Nous avons bien entendu ce qu'a dit le Conseil d'Etat. Nous aimerions également un peu plus de précisions. Est-ce que le Conseil d'Etat s'engage à revoir, au niveau de la loi, cette imposition des prestations en nature ou est-ce que, simplement, d'une manière temporaire, il va suspendre certaines taxations.

Postulats (fin)

Nous aurions aussi voulu avoir quelques renseignements sur, ces prochaines années, l'influence de la Constitution neuchâteloise nouvelle, l'harmonisation fiscale, etc.

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Nous venons de vous indiquer la modification de la pratique du service des contributions, ce n'est pas une suspension de taxation, c'est une modification de la pratique qui a été mise en œuvre suite à un certain nombre de situations qui étaient pareilles à celle que décrit M^{me} Nathalie Dubey. Par ailleurs, nous vous rappelons que vous serez saisi, pour la session du mois de septembre 1999, de la nouvelle loi sur les contributions directes et que cette nouvelle loi traite évidemment des questions qui sont indiquées dans les postulats. Dès lors, soit vous retirez les postulats, soit nous voulons bien qu'on les accepte et nous les traiterons en relation avec la loi qui vous sera soumise au mois de septembre prochain.

La présidente: – Nous demandons à M^{me} Martine Donati et à M. Francis Portner s'ils retirent leurs postulats.

M. *Francis Portner*: – Oui, nous retirons le postulat du groupe PopEcoSol en ayant les garanties que la future loi en parlera.

M^{me} *Martine Donati*: – Nous souhaitons que notre postulat soit accepté, nous ne le retirons pas.

La présidente: – **Nous prenons note que le postulat du groupe PopEcoSol 99.125, du 21 juin 1999, «Imposition des prestations en nature», est retiré.**

Nous allons maintenant nous prononcer sur le postulat du groupe socialiste.

On passe au vote.

Le postulat du groupe socialiste 99.126, du 21 juin 1999, «Imposition des personnes vivant en union libre, dont l'un des concubins n'exerce pas d'activité lucrative», est accepté par 50 voix contre 47.

**Rapport de la commission de gestion
et des finances élargie**

chargée de l'examen

de la planification financière 1999-2002

(Du 17 mai 1999)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

Comme décidé lors de la séance du Grand Conseil du 18 novembre 1998, la commission de gestion et des finances a été chargée de poursuivre, avec le Conseil d'Etat, l'examen et l'approfondissement de la planification financière 1999-2002 ; en effet, le rapport du Conseil d'Etat y relatif avait été remis très tardivement à la commission (19 octobre 1998) ; les députés n'avaient dès lors pas pu en peser sérieusement les avantages et inconvénients en vue de la session de novembre 1998, ce d'autant plus que l'approche gouvernementale ne portait pas que sur des éléments budgétaires, mais aussi sur des aspects structurels (désenchevêtrement des tâches cantonales et communales, péréquation financière, barème de référence, etc.).

Sur la base des décisions prises en novembre 1998, la commission de gestion et des finances a été élargie de 15 à 19 membres ; les quatre députés supplémentaires provenaient des quatre groupes du Grand Conseil ; il s'agissait de MM. Pierre Meystre (radical), Jean-Claude Baudoin (libéral-PPN), Bernard Soguel (socialiste) et Laurent Debrot (PopEcoSol).

La commission s'est réunie à huit reprises (17 décembre 1998, 10 et 24 mars, 12, 13 et 23 avril, 3 et 17 mai 1999) et elle s'est penchée sur l'abondante documentation qui lui a été remise par le Conseil d'Etat et l'administration. Elle tient à remercier le gouvernement et les responsables des divers services directement concernés de leur important travail et de leur participation active à ses délibérations. Grâce à cet engagement, il n'a pas été nécessaire de recourir à des experts externes à l'administration.

Le processus évolutif de cette planification financière 1999-2002 a eu une conséquence un peu inattendue : le rapport de la commission a dû être établi avant la parution du rapport du Conseil d'Etat ! Il a pu toutefois l'être sur la base de la documentation préparée pour les séances, mais cela n'exclut évidemment pas quelques inexactitudes... En quelque sorte, un exercice d'équilibre financier... sans filets !

Rapport de la commission de gestion et des finances élargie (suite)

Le présent rapport ne reprendra évidemment pas tous les points examinés dans le précédent document du Conseil d'Etat, mais portera avant tout sur les mesures d'allégement proposées dans les domaines suivants:

- fonction publique;
- subventions et autres transferts;
- fiscalité et autres recettes;
- réformes de structures.

Il y a lieu de rappeler que ces mesures ne relèvent pas toutes du Grand Conseil; certaines sont en effet du ressort gouvernemental. La commission les a néanmoins aussi examinées et a donné dans certains cas son appréciation au gouvernement.

Nous analyserons ensuite quelques importantes options proposées par le Conseil d'Etat (barème de référence, péréquation financière, désenchevêtrement), avant de tirer un premier bilan chiffré de la planification financière 1999-2002 réajustée et d'adopter quelques conclusions provisoires en l'état actuel de nos travaux.

1. MESURES D'ALLÈGEMENT

1.1. Fonction publique

1.11. Plafonnement de l'indexation des salaires

Mesure proposée: plafonnement de l'indexation des salaires de base supérieurs à 100.000 francs en l'an 2000 (amélioration budgétaire: 1,4 million de francs) et à 120.000 francs en 2001 (0,4 million). N. B. Les salaires réels dépassent d'environ 25.000 francs les « salaires de base ».

Ce qui est visé par le Conseil d'Etat, c'est la sortie progressive de cette mesure qui est actuellement plafonnée à 80.000 francs et représente un allégement budgétaire de l'ordre de 3,5 millions de francs.

Certains commissaires ont souhaité maintenir le plafonnement à 100.000 francs jusqu'en 2002, de manière à étendre quelque peu la part des mesures grevant la fonction publique, tout en ne frappant que les bénéficiaires des plus hauts revenus, en l'occurrence près de 200 fonctionnaires dont les traitements de base s'échelonnent entre 100.000 et 120.000 francs (essentiellement des chefs de service) et 180 personnes recevant des traitements de base supérieurs à 120.000 francs (avant tout magistrats et professeurs d'université).

Le Conseil d'Etat a combattu cette proposition, en invoquant d'une part ses promesses antérieures (sortie des mesures de crise) et d'autre part le fait que c'est précisément pour les cadres supérieurs que les salaires neuchâtelais ne sont pas concurrentiels par rapport à l'économie privée, à la Confédération et aux autres cantons.

Planification financière 1999-2002

Après quelques hésitations, la commission s'est finalement ralliée à la proposition initiale du gouvernement.

Vote final: 17 oui, 1 non et 1 abstention.

1.12. Parité des cotisations à la Caisse de pensions

Mesure proposée: passer progressivement jusqu'en 2002 à un taux de cotisations de 9,5% à la charge de l'employeur et 9,5% à la charge de l'assuré (actuellement respectivement 11% et 8%). L'amélioration budgétaire est ainsi estimée à 1 million de francs en 2000 et passerait à 3,1 millions en 2002. La parité des cotisations serait ultérieurement introduite dans la loi sur la Caisse de pensions.

D'entrée de cause, cette mesure a suscité de vives oppositions au sein de la commission et des bases de comparaison ont été demandées au Conseil d'Etat. Le tableau ci-après présente quelques-unes de ces données comparatives (N. B. Pour être parfaitement valable, la comparaison devrait évidemment aussi porter sur les prestations versées):

	<i>Taux assuré</i>	<i>Taux employeur</i>
	%	%
– Etat de Vaud	8,0	16,0
– Canton du Jura	8,6	12,0
– Etat de Fribourg	8,0	11,5
– Caisse corps enseignant Berne	8,4	10,4
– Ville de Neuchâtel	7,5	12,7
– FTR	6,0	13 à 15
– SMH	7,0	7,5
– Confédération	7,5	7,5

Comme on peut le constater, aucune collectivité publique, à part la Confédération, n'applique la parité des cotisations et le taux de 9,5% proposé par le Conseil d'Etat à charge des assurés serait nettement supérieur aux taux usuels. Quant au taux actuel de 11% à charge de l'Etat neuchâtois, il est déjà en dessous de la moyenne en comparaison intercantonale.

Notons par ailleurs que la mesure proposée n'aurait pas une incidence financière qu'au niveau des charges salariales directes de l'Etat (– 3,1 millions de francs en 2002), mais aussi à celui des subventions du corps enseignant (– 0,9 million); de leur côté, les communes économiseraient 1,6 million de francs et les institutions subventionnées par l'Etat 2,4 millions de francs en 2002.

Le comité de la Caisse de pensions s'est pour sa part opposé à la parité des cotisations, n'invoquant pas uniquement des raisons de principe liées à une réduction de fait de l'ordre de 1,5% des traitements de la fonction publique neuchâtoise, mais en s'appuyant également sur des arguments d'ordre

Rapport de la commission de gestion et des finances élargie (suite)

technique (N. B. valables surtout en cas d'invalidité et de transferts d'assurés). Les associations de fonctionnaires ont aussi combattu cette péjoration de leur situation.

Compte tenu de ces diverses objections, le Conseil d'Etat a revu ses objectifs à la baisse et a proposé une mesure temporaire n'impliquant qu'un transfert de charges de 0,5% pendant trois ans (assuré: 8,5%, employeur: 10,5%); amélioration budgétaire: 1,3 million de francs en 2000, 1,7 million en 2001 et 1,8 million en 2002. La mesure ne serait pas reprise ultérieurement dans la loi.

La commission s'est ralliée à cette proposition par 14 oui, 2 non et 3 abstentions.

1.13. Mesures relevant du Conseil d'Etat

Mesures proposées: elles concernent divers secteurs de la politique du personnel (retraite anticipée, aménagement plus souple du temps de travail, renforcement de la mobilité du personnel), mais n'ont pas encore été définies de manière très précise et leurs incidences financières réelles sont encore assez vagues.

Relevons par ailleurs que le Conseil d'Etat a finalement renoncé à conclure une assurance perte de gain en cas de maladie avec prise en charge partielle des primes par les assurés (N. B. Cela aurait représenté un prélèvement sur salaires de l'ordre de 1%).

Faute de temps, la commission ne s'est pas penchée longuement sur les mesures proposées. Elle estime néanmoins qu'elles sont dignes d'intérêt, en favorisant à la fois le partage du travail et la mobilité interne des fonctionnaires. Tout dépendra cependant des modalités d'exécution.

1.2. Subventions et autres transferts

1.21. Protection civile

Mesure proposée: suppression des subventions cantonales pour les cours consacrés à des travaux communaux d'utilité publique; amélioration budgétaire de 20.000 francs à partir de 2002.

La modestie de l'économie proposée dans ce cadre a suscité un certain étonnement et une approbation... tacite.

1.22. Réduction temporaire de la part des communes à l'impôt fédéral direct (IFD)

Mesure proposée: réduire de 50% à 45% la part des communes au produit de l'impôt fédéral direct, en évitant toutefois de péjorer par cette mesure la situation des communes-centres ou financièrement faibles. Amélioration budgétaire prévue pour l'Etat: 4,1 millions de francs en 2000.

Planification financière 1999-2002

Il convient de souligner qu'il s'agit là de la seule mesure qui vise à améliorer la situation de l'Etat au détriment des communes; relevons néanmoins que la répartition proposée implique déjà un effet péréquatif marqué et qu'elle préfigure ainsi la très prochaine péréquation financière. On notera également que diverses autres mesures auront des effets positifs pour les finances communales (avant tout, imposition des rentes AVS-AI à 100 % dès 2001, ce qui représentera un produit fiscal annuel supplémentaire de l'ordre de 13 millions de francs).

La commission a mis en évidence les liens très étroits entre cette mesure et les autres réformes qui auront une forte incidence sur les finances communales (barème de référence, péréquation financière, désenchevêtrement, voire fusion de communes, cf. chapitre 2). Celles-ci doivent être concrétisées le plus rapidement possible. Il est admis que le Grand Conseil sera appelé à se prononcer sur le barème de référence et sur les principes de la péréquation financière lors de la session de juin 1999, l'objectif étant leur entrée en vigueur en 2001.

Il résulte de ces options que la mesure proposée concernant la répartition de l'IFD ne s'appliquera telle quelle qu'en l'an 2000, mais ne produira des effets sur les communes qu'en 2001.

Cette mesure qui améliore les finances de l'Etat tout en ayant un effet péréquatif a été approuvée par 15 oui, 3 non et 1 abstention.

1.23. Transformation des subsides destinés à la réduction des primes d'assurance-maladie

Mesure proposée: remplacer les subsides en pour-cent par des subsides en francs. Pas d'économies dans l'immédiat, mais on maîtrisera mieux l'évolution des charges.

Le Conseil d'Etat a l'intention de poursuivre dans la même mesure que jusqu'ici l'effort cantonal visant à la réduction ciblée des primes d'assurance-maladie et ce pour deux raisons:

- la réduction de cet effort aurait de lourdes conséquences en défaveur des assurés disposant de revenus modestes;
- le rapport entre l'effort cantonal et la part des subsides fédéraux correspondants est largement favorable aux assurés du canton (pour chaque franc cantonal économisé, la part fédérale se réduirait de 4 fr. 86!).

La mesure proposée par le Conseil d'Etat permet l'utilisation maximale des subsides fédéraux, tout en garantissant à la fois la sécurité budgétaire. L'évolution des subsides sera désormais indépendante de l'évolution des primes. En effet, les paramètres pris en considération sont très fluctuants (nombre d'ayants droit, notamment bénéficiaires PC, modifications de situation, taxations fiscales, évolution des primes, effets Visana, etc.), alors que la part fédérale est fixe et que tout dépassement doit être entièrement assumé

Rapport de la commission de gestion et des finances élargie (suite)

par le canton, tout bonus entraînant en revanche une réduction de la part fédérale... La quadrature du cercle!

Tout en saluant la volonté du Conseil d'Etat de poursuivre son effort aux 100% des disponibilités fédérales, certains commissaires ont déploré le report des risques sur les assurés, l'Etat ne suivant plus l'évolution des primes (+5% à 10% par an), mais bien la seule indexation des subventions fédérales (+1,5% par an). Il y aura nécessairement des perdants, même s'il est loisible à l'assuré de changer de caisse. D'ailleurs, un tel transfert n'est pas une partie de plaisir, avec son cortège de formalités administratives particulièrement rébarbatives pour les assurés qui pourraient bénéficier d'une aide. Et a-t-on vraiment calculé le coût de ces migrations annuelles de milliers d'assurés ballottés au gré des fluctuations de primes?

L'idée d'une contribution-plancher basée sur les conditions des dix principales caisses du canton a également été évoquée. Le Conseil d'Etat s'est engagé à inscrire un tel plancher dans son futur projet de loi.

Avec quelques remarques plus ou moins acerbes à l'égard de la rigidité des nouvelles dispositions fédérales, la commission s'est ralliée à la solution proposée par le gouvernement par 17 oui, 1 non et 1 abstention.

1.24. Procédure d'octroi des subsides pour la réduction des primes d'assurance-maladie

Mesure proposée: passer de l'octroi automatique à l'octroi sur demande pour les indépendants et les personnes soumises à l'impôt à la source. Amélioration budgétaire non chiffrable.

Le Conseil d'Etat souhaitait initialement revoir la question de l'automatisme de l'octroi de subsides à certaines catégories d'assurés de condition indépendante ou soumis à l'impôt à la source.

La commission s'est quelque peu étonnée de l'attribution de compétences parafiscales au service de l'assurance-maladie; de plus, le volume de travail découlant de l'examen attentif de milliers de situations serait considérable. Enfin, certains commissaires se sont déclarés satisfaits de voir confirmé dans l'un des textes qui leur a été remis que « pour les indépendants, le revenu effectif selon le droit fiscal (...) ne paraît pas forcément refléter la réalité des ressources ». Ils s'en doutaient depuis quelques années et préféreraient l'introduction de correctifs dans le domaine fiscal plutôt que dans celui de l'assurance-maladie...

Le Conseil d'Etat a revu ses propositions dans le sens de l'intensification de la collaboration avec les services fiscaux et de l'introduction dans la déclaration fiscale des indépendants d'une rubrique leur demandant d'annoncer leur éventuelle revendication d'une réduction de prime d'assurance-maladie. Les divers aspects juridiques et pratiques d'une telle disposition n'ayant pas encore été étudiés, celle-ci ne serait introduite dans la loi qu'à titre potestatif.

Planification financière 1999-2002

La commission a approuvé cette délégation de compétences par 17 oui, 0 non et 2 abstentions.

1.25. Subsidés des homes LESPAs

Mesure proposée: suppression des subventions à la construction et à la transformation des homes LESPAs. Amélioration budgétaire: 1,3 million de francs en 2000, 1,1 million en 2001 et 0,7 million en 2002.

Le Conseil d'Etat a déjà introduit un moratoire depuis 1996 et ne paie plus que les annuités des engagements pris précédemment. Ces prochaines années, cette mesure concernerait six projets de homes, tous situés sur le Littoral.

La suppression des subsides entraînera une augmentation des frais financiers des homes et probablement des prix de pension; 38% des pensionnaires bénéficiant d'un prix réduit grâce à des subventions de l'Etat, une partie des économies réalisées sera compensée par les dépenses supplémentaires pour la réduction des prix de pension.

La commission a toutefois estimé que les subventions seraient ainsi mieux ciblées et a approuvé ladite mesure par 18 oui, 0 non et 1 abstention.

1.26. Mesures relevant du Conseil d'Etat

Mesures proposées: elles sont de natures fort diverses et visent notamment à l'introduction d'enveloppes budgétaires pour les hôpitaux, les homes et les institutions spécialisées, à un moratoire dans le secteur des logements sociaux, à la réduction de diverses aides sociales, à la suppression totale ou partielle des indemnités allouées aux étudiants de l'Ecole normale pour les remplacements.

Ces diverses mesures (dont certaines sont déjà en vigueur) n'ont pas fait l'objet d'une discussion approfondie au sein de la commission et leur incidence sur les activités visées n'a le plus souvent pas été évaluée. Notons que l'éventuelle récupération par l'Etat des indemnités de remplacement des normaliens a suscité l'opposition de quelques commissaires.

1.3. Fiscalité et autres recettes**1.301. Contribution aux mesures de crise en faveur des victimes du chômage**

Mesure proposée: prorogation de la contribution de 2% jusqu'à la date à laquelle devrait intervenir la compensation de la progression à froid de l'impôt direct sur le revenu, mais pour deux ans au plus. Amélioration par rapport au plan financier: 9,8 millions de francs.

Les dépenses de l'Etat liées à la crise économique et au chômage poursuivent leur croissance et s'élevaient aujourd'hui à près de 20 millions de francs.

Rapport de la commission de gestion et des finances élargie (suite)

Le maintien temporaire de la contribution de solidarité se justifie dès lors aussi bien aux yeux du Conseil d'Etat que de la commission.

La mesure proposée a été approuvée par 17 oui, 0 non et 2 abstentions.

1.302. Non-compensation de la progression à froid

Mesure proposée: renoncer à une éventuelle correction de la progression à froid avant l'entrée en vigueur de la nouvelle législation fiscale du 1^{er} janvier 2001 et prendre comme base de référence, pour la prochaine correction, l'indice des prix d'octobre 2000. Amélioration par rapport au plan financier: 15 millions de francs en 2001 et 2002.

Plusieurs commissaires auraient souhaité prolonger de deux ans la contribution aux mesures de crise et procéder à la compensation de la progression à froid.

Cette variante aurait réduit de près de 5 millions de francs l'amélioration budgétaire en 2001 et 2002. De plus, en période de stagnation des salaires réels, la progression à froid est pratiquement inexistante et la correction équivaldrait à une diminution réelle de la fiscalité. Enfin, l'introduction d'un nouveau barème et la modification des déductions sociales prévues respectivement pour 2000 et 2001 rendraient pratiquement impossible une correction équitable.

Certains commissaires ont par ailleurs émis le vœu que soient augmentées les déductions familiales, mais le Conseil d'Etat a rappelé qu'une déduction supplémentaire de 100 francs par contribuable représente une diminution de recettes de 1 million de francs pour l'Etat et tout autant pour les communes; le soutien direct, par exemple sous forme de bourses d'études, apparaît nettement préférable, parce que mieux ciblé.

Un autre commissaire a proposé que, dans la mesure où l'indice des salaires progresserait moins vite que l'indice des prix à la consommation, la base de calcul pour la correction de la progression à froid soit le premier et non le second. Le gouvernement a souligné que la progression à froid est étroitement liée à l'inflation et que la mesure la plus fiable de l'inflation, utilisée à la fois par la Confédération et les cantons, reste l'IPC.

La mesure proposée a été acceptée par 17 oui, 0 non et 2 abstentions.

1.303. Imposition des rentes AVS-AI

Mesure proposée: imposition des rentes AVS-AI à 90 % pour la taxation 2000. Amélioration budgétaire: 7 millions de francs en 2000. N.B. L'imposition à 100 % sera obligatoire dès le 1^{er} janvier 2001 en vertu de la législation fédérale.

Cette proposition, limitée à une seule année dans la mesure où elle ne dépend que du canton, a déjà déchaîné les passions dans les diverses organisations qui réunissent nos aînés (AVIVO, Pro Senectute, etc.). De plus, elle serait introduite durant l'Année internationale des personnes âgées...

Planification financière 1999-2002

Dans sa grande majorité, la commission est pour sa part convaincue que l'imposition à 100 % des rentes AVS-AI est une mesure justifiée, à condition toutefois d'apporter les correctifs nécessaires pour les petits rentiers au niveau du futur barème de référence et de la loi fiscale en préparation; en effet, il n'y a aucune raison que des retraités jouissant de revenus moyens ou élevés ne soient pas imposés sur la totalité de leurs revenus. Malgré cette appréciation globalement positive, la commission a estimé que l'introduction de cette mesure partielle pour une seule année serait psychologiquement maladroite et qu'elle susciterait davantage de mécontentement dans de larges milieux qu'elle ne rapporterait financièrement. Il serait préférable d'y renoncer.

Le Conseil d'Etat s'est rallié à cette argumentation et a retiré sa proposition. En revanche, la législation fédérale déploiera tous ses effets à partir de l'an 2001, ce qui représentera un apport fiscal supplémentaire de 13 millions de francs pour l'Etat et autant pour les communes, montant ajusté au nouveau barème de référence plus favorable aux contribuables de condition modeste.

1.304. Adaptation de l'impôt sur le bénéfice des personnes morales

Mesure proposée: adapter progressivement l'impôt sur le bénéfice des personnes morales en remplaçant le système de l'intensité du rendement par un impôt proportionnel. Incidence budgétaire: perte de 3 millions de francs de recettes en 2001 et 6 millions en 2002.

L'imposition du bénéfice des personnes morales dans le canton de Neuchâtel est une des plus élevées de Suisse (maximum théorique pour impôts cantonal et communal + taxe hospitalière: 38%), ce qui nuit à l'image fiscale du canton et rend difficile le passage à la pleine taxation pour les entreprises endogènes ou exogènes qui ont longtemps bénéficié d'allègements fiscaux.

Certains commissaires se sont montrés réticents à l'idée d'accorder des «cadeaux fiscaux» aux entreprises, alors que l'on s'efforce d'équilibrer la planification financière. D'autres ont regretté que la renonciation à un système basé sur l'intensité du rendement au profit d'un taux fixe de 10% pénalise les PME.

Dans ce contexte, il a été rappelé que les PME neuchâteloises ne sont pas particulièrement productives sur le plan fiscal, comme l'attestent les chiffres suivants:

- les 4500 plus petites PME paient au total 4 millions de francs d'impôt direct cantonal par an (moyenne: 900 francs);
- les 478 autres entreprises paient 68 millions de francs par an (N.B. Les dix plus grandes acquittent 75% de l'impôt).

Descendre à un taux de 6%, comme le proposaient certains commissaires désireux de ne pas péjorer la situation des plus petites entreprises,

Rapport de la commission de gestion et des finances élargie (suite)

entraînerait une perte fiscale de 20 millions de francs pour l'Etat et... susciterait l'indignation d'autres commissaires qui voient avec quelque inquiétude la concurrence intercantonale abaisser de plus en plus les taux d'imposition des personnes morales; va-t-on à moyen terme vers la suppression de ce type d'imposition?

L'adoption d'un taux fixe de 10% améliorerait sensiblement notre image fiscale, mais il convient de rappeler la «volatilité» de l'indice intercantonal; si Zurich baisse fortement son taux d'imposition, les autres cantons voient leur propre indice prendre l'ascenseur (N. B. Neuchâtel se trouve aujourd'hui à l'indice 140).

L'idée de favoriser en priorité les entreprises qui versent une importante masse salariale a par ailleurs été émise; elle se heurte toutefois à des obstacles d'ordre juridique (c'est le bénéficiaire qui doit être imposé).

L'importance des pertes fiscales découlant de l'adoption d'un taux fixe de 10% a été revue par le Conseil d'Etat, à la lumière aussi de récents entretiens avec les principales entreprises du canton (N. B. Les multinationales ont une certaine liberté dans la détermination de la part de leurs revenus fiscalisée dans le canton). Il est permis d'espérer que, du fait de l'augmentation de la masse fiscale imposée chez nous, les pertes liées à la révision soient sensiblement inférieures aux prévisions initiales (2 millions de francs en 2001 et 2002, au lieu de, respectivement, 3 et 6 millions).

Compte tenu de ces correctifs (espérés!) et de l'importance de la fiscalité pour le maintien et la création d'emplois, la commission se rallie finalement aux propositions du Conseil d'Etat de passer en 2001 à un impôt proportionnel de 10% par 17 oui, 2 non et 0 abstention.

1.305. Impôt sur les immeubles de placement des personnes morales

Mesure proposée: abolir l'impôt complémentaire dans sa forme actuelle (succédané des lods) et le remplacer par un impôt cantonal de 1,5‰ sur les immeubles de placement appartenant aux personnes morales, non remboursable lors de la vente des immeubles. Amélioration budgétaire: 0,5 million de francs en 2001 et 2002.

Dans la pratique, les sociétés considèrent déjà l'impôt complémentaire comme une charge fiscale définitive et omettent très souvent d'en demander le remboursement en cas de vente des immeubles.

La commission a approuvé cette mesure par 19 voix, sans opposition, ni abstention.

1.306. Impôt sur les immeubles appartenant à des institutions de prévoyance

Mesure proposée: introduire un impôt cantonal sur les immeubles des institutions de prévoyance au taux de 3‰. Amélioration budgétaire: 2 millions de francs par an dès 2001.

Planification financière 1999-2002

Le droit fédéral exonère les institutions de prévoyance des impôts directs fédéral, cantonal et communal, mais admet les impôts fonciers basés sur la valeur brute des immeubles. Le droit fiscal neuchâtelois prévoit un tel impôt au niveau communal, mais pas cantonal. Il s'agirait de combler cette lacune.

La commission s'est ralliée à l'unanimité à cette proposition, également pour des raisons d'équité fiscale entre propriétaires d'immeubles de placement.

1.307. Hypothèque légale

Mesure proposée: étendre la garantie que constitue l'hypothèque légale à l'impôt sur les gains immobiliers et à l'impôt direct dû sur les opérations de nature professionnelle. Amélioration budgétaire: pas chiffrable (N.B. Le contentieux annuel varie entre 200.000 et 600.000 francs).

Actuellement, la législation cantonale limite la portée de l'hypothèque légale à la part de l'impôt liée à la fortune et aux revenus immobiliers. De manière à éviter d'importantes pertes fiscales, il conviendrait qu'elle englobe aussi l'imposition des bénéfices obtenus lors de l'aliénation d'immeubles.

Certains commissaires ont souligné la nécessité d'impliquer le notaire, de manière à ce qu'il favorise la consignation des sommes dues par le vendeur; sinon, le risque final est à la charge de l'acheteur qui ignore le plus souvent l'importance exacte du bénéfice taxé.

La commission a approuvé la mesure proposée par 18 oui, 1 non et 0 abstention.

N.B. Les mesures présentées aux chiffres 1.304, 1.305, 1.306 et 1.307 seraient toutes introduites dans la nouvelle loi cantonale sur les contributions directes (entrée en vigueur: 1^{er} janvier 2001).

1.308. Taxe des véhicules automobiles et droits sur les carburants

Mesures proposées: utilisation des recettes provenant de la taxe des véhicules automobiles et des droits sur les carburants pour la couverture de l'ensemble des dépenses routières; augmentation de la taxe avec le prochain crédit routier (4% en 2001 et 4% en 2003).

Les deux impositions précitées sont trop étroitement liées à la construction des routes nationales et cantonales et il conviendrait d'en élargir l'affectation à d'autres dépenses routières (ex.: entretien, déneigement, électronique de sécurité, signalisation et réglementation du trafic).

Quant à la future augmentation de la taxe sur les véhicules automobiles (8% sur trois ans), elle trouve sa justification dans les importants investissements routiers de notre canton et elle sera liée au crédit requis pour l'aménagement de la J 10 et de la J 20.

Certains commissaires ont souhaité davantage d'économies en matière routière avant le prélèvement de nouvelles taxes; d'autres ont partagé leur

Rapport de la commission de gestion et des finances élargie (suite)

souci d'économies, mais avec un clin d'œil amusé aux participants à la «manif SOS N5» à Berne et aux partisans du projet de décret offrant 150 millions de francs pour l'aménagement autoroutier des Gorges du Seyon.

Plusieurs commissaires ont aussi relevé que l'augmentation de la taxe de 8% prévue d'ici 2003 ne permettrait pas de rattraper le renchérissement intervenu depuis 1983; en effet, l'indice des prix à la consommation a progressé de 44% ces quinze dernières années, alors que la taxe n'était majorée que de 20%. Un effort supplémentaire de la part des automobilistes serait souhaité dans les meilleurs délais.

Enfin, le vœu a été émis que les automobilistes soient encouragés à utiliser davantage les transports publics, par exemple sous forme de bons de transports.

Le Conseil d'Etat a écarté cette dernière idée qu'il juge beaucoup trop coûteuse, en retenant par contre le principe des tickets de parking donnant droit aux transports publics locaux. Il a par ailleurs souligné qu'une partie de l'augmentation des dépenses routières découlait de la législation fédérale (ex.: récupération des eaux, passages pour faune). Il juge par ailleurs politiquement peu opportun d'augmenter les taxes sans lier cette décision à un crédit routier.

C'est à l'unanimité que la commission a adopté les mesures proposées.

1.309. Redevance cantonale pour l'épuration des eaux usées et l'adduction d'eau

Mesure proposée: introduction de taxes cantonales pour le financement des subventions accordées aux communes en matière d'évacuation et d'épuration des eaux usées, ainsi que d'adduction d'eau. Amélioration budgétaire: 9 millions de francs en 2000 et 2001, 10 millions en 2002.

Les subventions nécessaires dans ce domaine d'ici 2005 sont estimées à près de 52 millions de francs. La Confédération exige que soit désormais appliqué le principe du «pollueur-payeur». Dans une première phase, le Conseil d'Etat a envisagé l'introduction d'une redevance de 50 francs par habitant prélevée auprès des STEP (répercutée par les communes à leurs administrés, en plus des taxes communales obligatoires dès l'an 2000) et d'une redevance de 10 centimes par mètre cube d'eau potable auprès des propriétaires des captages.

La commission a toutefois proposé une solution différente sous la forme d'une surtaxe sur le prix du mètre cube d'eau consommé. Chaque habitant serait appelé à payer près de 60 à 70 centimes de plus par mètre cube. Ces dispositions entreraient en vigueur le 1^{er} janvier 2000; quant aux taxes causales communales, dont le principe serait voté en juin 1999 par le Grand Conseil, elles n'entreraient en vigueur qu'en 2001, ce qui permettrait d'en tenir compte lors de l'adoption des nouvelles échelles fiscales communales.

Planification financière 1999-2002

Certains commissaires ont regretté que, dans les immeubles locatifs, la taxation ne puisse être individuelle, mais les contrôles seraient trop coûteux (compteurs, etc.). D'autres ont proposé une taxation de la surconsommation.

La mesure modifiée a été approuvée par 14 oui, 3 non et 2 abstentions.

1.310. Redevance pour l'élimination des déchets

Mesure proposée: renonciation à un subventionnement cantonal pour de nouveaux projets et introduction de taxes causales au niveau communal pour remplacer le financement par l'impôt.

A l'avenir, les sociétés d'incinération CRIDOR et SAIOD, qui ont achevé récemment la modernisation de leurs installations, devront constituer les réserves nécessaires au financement de leurs investissements. Il en ira de même pour les communes et leurs installations de tri et de compostage.

La discussion au sein de la commission a été marquée par le récent rejet de la taxe chaux-de-fonnière. Selon une enquête à laquelle plus de 2000 personnes ont répondu, il semble que les gens n'aient pas jugé cette taxe calculée par habitant ou famille très incitative. Dans ce contexte, la taxe au sac permettrait de mieux appliquer le principe du « pollueur-payeur », mais elle présente de nombreux défauts (ex.: « tourisme des déchets »). L'idéal serait de remonter véritablement à la source (producteurs responsables de l'élimination de leurs emballages, à l'instar de la taxe d'élimination pour les voitures), mais la coordination devrait être assurée au niveau fédéral.

Plusieurs commissaires ont regretté la nature fiscalement peu équitable de ces taxes causales, même si certains correctifs peuvent être apportés au niveau des familles. Le rééquilibrage passe nécessairement par d'autres mesures (ex.: barème de référence, paiement des primes d'assurance-maladie).

Le principe (et non les modalités) d'une redevance communale pour l'élimination des déchets a été admis par 14 oui, 2 non et 3 abstentions.

1.311. Autres mesures fiscales

La plus importante des autres mesures fiscales dépendait du seul Conseil d'Etat qui l'a prise par arrêté du 30 novembre 1998; elle portait sur la réduction des taux fixant les valeurs locatives des logements occupés par les contribuables dans leurs propres immeubles. Cette décision qui impliquait une détérioration budgétaire de 2 millions de francs par an avait suscité les vives critiques d'une partie de la commission qui rappelait que lesdits taux avaient déjà été sensiblement réduits parallèlement à la réestimation cadastrale. D'autres commissaires relèvent que l'on n'est pas allé assez loin avec la réduction des valeurs locatives. Relevons encore qu'avec la baisse actuelle des taux des intérêts hypothécaires, la moins-value fiscale au budget de l'Etat devrait s'amoinrir ou même disparaître.

Rapport de la commission de gestion et des finances élargie (suite)

Les autres mesures proposées par le Conseil d'Etat dans son domaine de compétences (introduction et adaptation de divers émoluments) n'ont pas suscité d'objections de la part de la commission.

Certains commissaires, désireux de favoriser le recours aux transports publics et jugeant qu'il conviendrait de ne prendre en compte que le coût marginal de l'utilisation d'un véhicule privé, ont souhaité que soit revue la baisse la valeur du kilomètre automobile, qu'il s'agisse des contribuables, des fonctionnaires ou des députés. Pour ces deux dernières catégories, une réduction de 10 centimes par kilomètre permettrait une économie de près de 190.000 francs. Quant aux contribuables, ils déduisent au total près de 130 millions de francs pour leurs frais de déplacement (tous moyens de transports confondus), ce qui entraîne une perte fiscale de l'ordre de 15 millions de francs; une réduction de 10 centimes par kilomètre aurait certainement une incidence financière non négligeable; le Conseil d'Etat s'est engagé à examiner l'ensemble de la question lors de la prochaine révision de la législation fiscale.

Les mêmes commissaires ont aussi souhaité une réflexion sur les déductions liées au 3^e pilier qui représentent des sommes considérables. Le 3^e pilier A (formes reconnues de prévoyance) est réglé par une ordonnance fédérale. En revanche, pour le 3^e pilier B (prévoyance individuelle libre), les normes sont cantonales; à Neuchâtel, une déduction de 600 francs par personne est admise, ce qui représente une déduction globale de 55 millions de francs et une perte fiscale de 6 millions de francs. Cette déduction profite à 70.000 contribuables.

1.4. Réformes de structures

La commission n'a pas examiné en détail ces projets qui sont encore « en chantier » et dont les effets financiers ne sont pas chiffrables, selon le Conseil d'Etat. Plusieurs commissaires ont toutefois regretté cette approche gouvernementale prudentissime qui fausse considérablement l'analyse des résultats globaux de la planification financière 1999-2002.

En l'état actuel des informations, il n'est par exemple pas possible de se prononcer sur l'opportunité des réformes prévues pour l'OMP. En revanche, certains commissaires s'étonnent de voir le Conseil d'Etat proposer une « réforme de structures » visant au « retrait des interventions parlementaires qui n'apparaissent plus prioritaires »; ils rappellent que le Grand Conseil approuve en moyenne une dizaine de motions et postulats par an et que s'il y en a davantage dans les tiroirs, c'est parce que le gouvernement n'y a pas répondu dans les délais. La « réforme de structures » vise-t-elle à transformer le parlement en simple chambre d'enregistrement des décisions gouvernementales?

Faute d'informations suffisantes sur les diverses réformes envisagées, la commission se contente d'exprimer ensuite son soutien global à la politique de réformes par 9 oui, 6 non et 4 abstentions.

2. LES PRINCIPALES RÉFORMES : BARÈME DE RÉFÉRENCE, PÉRÉQUATION FINANCIÈRE ET DÉSENCHÈVÈTÈMENT

2.1. Généralités

Ces diverses réformes ont servi de toile de fond à l'ensemble des discussions de la commission. Il n'y avait en effet guère de mesures d'allègement qui ne leur soient liées d'une manière ou d'une autre. C'est ainsi que l'introduction de taxes causales communales au 1^{er} janvier 2001 n'est guère concevable sans qu'ait été adopté longtemps à l'avance le barème de référence qui sera déterminant pour le « remodelage » de toute les fiscalités communales.

Les réformes en question sont également dépendantes les unes des autres. La réalisation d'une nouvelle péréquation financière s'appuie sur le barème de référence; elle est aussi influencée par les options prises en vue du désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes, mais ce désenchevêtrement est pour sa part lié à la capacité des communes à assumer totalement les tâches qui leur seront déléguées, ce qui ne sera pas toujours évident et impliquera vraisemblablement des regroupements de communes ou du moins de tâches communales.

La commission a pris conscience de l'urgence de la mise en œuvre de ce vaste chantier de réformes et ce notamment pour les raisons suivantes :

- certaines communes ont vu leurs ressources diminuer fortement ces dernières années en raison de la crise économique, alors que leurs charges, notamment sociales, tendaient à s'accroître; une véritable péréquation financière intercommunale s'avère de plus en plus indispensable;
- le projet de nouvelle péréquation financière entre la Confédération et les cantons est extrêmement défavorable pour notre canton et entraînerait des pertes de subventions fédérales de l'ordre de 30 millions de francs; or, la disparité de nos barèmes fiscaux communaux et plus particulièrement la forte imposition des bas revenus dans certaines communes et la non-utilisation d'une part importante du potentiel fiscal dans certaines communes trop bienveillantes à l'égard de leurs contribuables aisés dans d'autres, constituent des éléments essentiel de cette péjoration au niveau de la péréquation intercantonale.

La commission a regretté que ces mesures ne soient pas soumises au Grand Conseil avant des mesures d'économies.

Le planning proposé par le Conseil d'Etat et auquel la commission s'est ralliée est dès lors le suivant:

- adoption du barème de référence lors de la session de juin 1999 (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2001);
- prise en considération des principes de la péréquation financière lors de la même session;

Rapport de la commission de gestion et des finances élargie (suite)

- adoption des modalités d'application de la péréquation financière en septembre 1999 (entrée en vigueur 2001);
- poursuite des autres réformes (notamment désenchevêtrement) de manière à permettre leur mise en œuvre dès 2001.

2.2. Barème de référence

Mesure proposée: uniformiser, non pas les taux, mais la progressivité de l'impôt aux plans cantonal et communal au moyen d'un barème de référence unique, pour les impôts sur le revenu et sur la fortune. L'Etat et les communes conservent la liberté de fixer le coefficient applicable à l'impôt de base.

Il est rappelé que le canton de Neuchâtel est le seul avec Bâle-Ville (trois communes) à laisser toute liberté aux communes de fixer leur échelle fiscale. Ce système présente de nombreux inconvénients (mauvaise image fiscale du canton, absence d'une base de référence fiable pour la péréquation financière, manque de transparence dans le système fiscal neuchâtelois où, pour un même revenu imposable, l'impôt perçu peut aller du simple au décuple...).

Notons que, pour les personnes morales, le système en vigueur stipule déjà que l'impôt communal direct est fixé en centimes par franc d'impôt cantonal.

La commission a d'emblée admis le principe d'un barème de référence, tout en soulignant ses liens étroits avec les autres volets des réformes proposées (péréquation, désenchevêtrement). Le barème établi en son temps par l'Institut de recherches économiques et régionales (IRER), moyenne tirée des échelles cantonale et communales existantes, a suscité diverses critiques, en particulier du fait qu'il pénalise les petits contribuables et notamment les rentiers AVS-AI (N. B. Leur charge fiscale augmentera déjà en raison de la pleine imposition des rentes AVS-AI et de l'introduction des taxes causales).

Le Conseil d'Etat a dès lors soumis à la commission un nouveau barème plus proche de l'actuelle échelle cantonale et donc plus favorable aux personnes ne disposant que de faibles revenus. Ce barème se rapproche du barème suisse moyen et devrait donc sensiblement améliorer l'image fiscale du canton et, par conséquent, remettre celui-ci dans une situation nettement plus favorable au niveau de la péréquation fédérale. Sur le plan interne, il permettrait à l'Etat de percevoir, à l'indice 100, les mêmes recettes fiscales qu'aujourd'hui. Quant aux communes, elles devront fixer elles-mêmes leur coefficient et il est probable que plusieurs d'entre elles, notamment les villes des Montagnes neuchâteloises, devront retenir un indice supérieur à 100. Rappelons enfin que le barème de référence « mettrait les compteurs à zéro » en ce qui concerne la correction de la progression à froid (N. B. au 1^{er} janvier 2001).

Planification financière 1999-2002

La nouvelle proposition du gouvernement a reçu un accueil positif de la part de la commission. Celle-ci a toutefois mis en évidence l'importance d'une bonne information des citoyens-contribuables, par exemple sur la nécessité d'analyser le barème dans la double perspective Etat-communes; c'est ainsi que certains contribuables peuvent être lésés par le nouveau barème cantonal et profiter de la modification du barème communal et vice versa.

La commission s'est également interrogée sur l'opportunité de fixer des bornes (ex.: entre 80 et 120) aux coefficients communaux; il convient toutefois de laisser une importante marge de manœuvre aux communes pour tenir compte de leurs besoins effectifs. C'est la péréquation financière qui devra empêcher des écarts trop importants.

Après une analyse très détaillée des divers aspects du barème proposé, la commission l'a approuvé par 17 oui, 0 non et 2 abstentions.

2.3. Péréquation financière

Mesure proposée: suppression de la péréquation indirecte actuelle basée sur le revenu fiscal et l'effort fiscal et mise en place d'une péréquation financière directe fondée sur une double péréquation des ressources et des charges excessives (au profit des communes-centres et de communes « structurellement défavorisées » en raison de leurs caractéristiques topographiques ou socio-économiques). Les divers flux passeraient par un fonds de péréquation également alimenté par l'Etat.

Le Conseil d'Etat a particulièrement mis en évidence les avantages d'un système qui s'écarte des défauts du critère de l'effort fiscal (celui-ci prend en compte les éventuelles dépenses somptuaires, mais pas la politique d'endettement) et atténue de manière convaincante les disparités qui existent entre les communes tant du point de vue des ressources que des charges.

L'importance des sommes engagées dans la péréquation dépendra évidemment aussi de la variante de désenchevêtrement qui aura été retenue; il faut toutefois être conscient du fait qu'il ne sera pas plus facile d'obtenir des communes 11 millions de francs pour le fonds de péréquation sur des recettes globales de 210 millions (variante forte de désenchevêtrement) que 22 millions si les revenus de toutes les communes restent de l'ordre de 420 millions de francs.

La commission a pris connaissance avec un vif intérêt de cette péréquation *new look*. Les critères retenus ont paru judicieux et les commissaires ont tout particulièrement apprécié que les préférences locales pour des services collectifs dépassant le standard usuel ne soient plus pris en compte; on ne paiera pas (ou plus) pour le voisin trop dépensier...

Rapport de la commission de gestion et des finances élargie (suite)

Un sujet de préoccupation a évidemment été celui de l'alimentation du fonds par les communes. Une des solutions passe par la réduction de la part communale à l'IFD et son attribution directe au fonds, mais il ne s'agit là que d'une variante.

Il va de soi que le produit communal de l'impôt sur les personnes morales serait inclus dans les ressources prises en compte.

Les grandes lignes de la nouvelle péréquation financière ont été approuvées par 15 oui, 0 non et 2 abstentions.

2.4. Désenchevêtrement

Mesure proposée: tendre à un désenchevêtrement des compétences et des charges entre l'Etat et les communes, de manière à favoriser une organisation plus rationnelle des tâches publiques, une collaboration simplifiée et plus transparente entre l'Etat et les communes et une administration plus proche de la population.

Le Conseil d'Etat a fixé un certain nombre d'objectifs généraux et il estime que la nouvelle répartition entraînera nécessairement un transfert net de charges vers l'Etat qui devra évidemment être comblé par un transfert équivalent de ressources. Les rocares les plus importantes envisagées relèvent des domaines de la santé, de la prévoyance sociale et de l'enseignement et la formation. Deux variantes ont été envisagées: «partenariat» (faibles modifications: 30 millions de francs) et «désenchevêtrement fort» (210 millions de francs, soit près de 50% de la totalité des dépenses communales). Cette variante aurait évidemment pour conséquence une redéfinition du rôle des communes.

Faute de temps, la commission n'a que brièvement évoqué ce dossier et elle n'a pas pris position sur les diverses options proposées.

Il convient aussi de noter que certaines des propositions formulées impliquent le transfert aux communes de tâches pour lesquelles beaucoup d'entre elles ne disposent pas des compétences adéquates. Cela pose tout le problème de la collaboration intercommunale et des regroupements de communes.

3. BILAN CHIFFRÉ DE LA PLANIFICATION FINANCIÈRE 1999-2002

Les diverses mesures proposées par le Conseil d'Etat et retenues ou adoptées par la commission sont récapitulées ci-après par secteurs d'activités (y compris les mesures relevant directement du Conseil d'Etat), avec leur incidence financière.

Planification financière 1999-2002

Secteurs d'activités	Amélioration par rapport à la planification financière		
	2000	2001	2002
	(En millions de francs)		
Fonction publique	2,8	2,4	2,1
Subventions et transferts	9,2	5,0	4,7
Fiscalité et autres recettes	18,6	38,3	39,3
Réformes de structures	0,7	1,9	2,0
Total	31,3	47,6	48,1

Ce tableau appelle trois remarques :

- La fonction publique paraît relativement épargnée ; il convient toutefois de rappeler que certaines mesures antérieures ont été introduites à titre définitif (ex. : suppression de la compensation semestrielle du renchérissement, prise en charge par les assurés des primes de l'assurance obligatoire contre les accidents non professionnels) et que les mesures temporaires (plafonnement de l'indexation des salaires, réduction des traitements de 2,5 % en 1994-1995, etc.) ont représenté des montants considérables cumulés pour la période 1992-1998 (145 millions de francs + 45 millions à charge de la Caisse de pensions). De plus, les réformes de structures envisagées, même si elles n'ont pas été chiffrées, impliqueront nécessairement des sacrifices pour la fonction publique, que ce soit en termes d'emploi, de mobilité ou même de salaires.
- Le chapitre « fiscalité » inclut, en 2001 et 2002, 13 millions de francs pour l'imposition à 100 % des rentes AVS-AI. Or, cette décision de droit fédéral n'a été englobée dans la planification qu'en raison de la mesure proposée pour l'an 2000 (imposition à 90 %) qui a été finalement écartée par la commission, puis par le Conseil d'Etat.
- C'est en pleine connaissance de cause que le Conseil d'Etat n'a pas voulu charger les communes au niveau des subventions et transferts. Les dossiers « barème de référence », « péréquation financière » et « désenchevêtrement » constituent les véritables axes d'une nouvelle politique financière intercommunale.

Même sans tenir compte des fruits budgétaires des réformes de structures, la commission constate avec satisfaction que le résultat final est très proche des objectifs initiaux de la planification financière, soit 35 millions de francs en 2000, 30 millions en 2001, 20 millions en 2002, comme l'atteste le tableau ci-après.

Rapport de la commission de gestion et des finances élargie (fin)

	2000	2001	2002
	(En millions de francs)		
– Déficits prévisibles selon rapport du Conseil d'Etat du 15 octobre 1998	77,3	72,2	65,2
– Améliorations budgétaires prévues (cf. ci-devant)	31,3	47,6	48,1
Déficits estimés	46,0	24,6	17,1

On enregistre même une nette amélioration pour 2001 et 2002 par rapport aux prévisions, alors que la planification 2000 est alourdie par la renonciation à l'imposition à 90 % des rentes AVS-AI.

4. CONCLUSIONS

Arrivée de manière quelque peu précipitée au terme (provisoire?) de ses travaux, la commission tient encore à souligner la qualité de la documentation préparée par le Conseil d'Etat et l'administration.

Au-delà des mesures temporaires visant à améliorer la planification financière, les thèmes abordés ces derniers mois revêtent une très grande importance pour l'équilibre politique, régional et social de notre canton.

La commission estime que l'ensemble des mesures financières adoptées et des options prises au niveau du barème de référence et de la péréquation financière constitue un « paquet » équilibré. Ces propositions sont approuvées globalement par 11 voix sans opposition et 6 abstentions.

Le rapport est par ailleurs approuvé à l'unanimité des membres présents.

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

Neuchâtel, le 17 mai 1999

Au nom de la commission
de gestion et des finances élargie :

Le président, *Le rapporteur,*
J.-B. WÄLTI C. BOREL

MISE EN ŒUVRE DE LA PLANIFICATION FINANCIÈRE
1999-2002

99.021

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
de treize projets de lois et décrets
destinés à réaliser les objectifs
de la planification financière 1999-2002

(Du 26 mai 1999)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

1. INTRODUCTION

Ainsi que nous l'avons annoncé dans notre rapport à l'appui de la planification financière 1999-2002, du 15 octobre 1998, nous vous soumettons des mesures visant à améliorer les perspectives financières de l'Etat et à réaliser les objectifs que nous avons fixés. Nos propositions s'inscrivent dans la stratégie précédemment définie. Elles reprennent pour l'essentiel les réflexions et intentions présentées dans le rapport précité.

1.1. Considérations générales

Selon les prévisions établies dans la planification financière, le déficit du compte de fonctionnement atteindra 70 millions de francs environ au cours des années 2000 à 2002, après l'échéance des mesures temporaires en vigueur (contribution aux mesures de crise, plafonnement de l'indexation des salaires). La sortie de ces deux mesures, voulue par le Conseil d'Etat, provoque dès l'an 2000 une détérioration du résultat d'environ 13 millions de francs. L'évolution des perspectives financières est en outre affectée par le programme de stabilisation des finances fédérales, lequel entraînera progressivement des charges supplémentaires d'environ 9 millions de francs dès 2001, de même que par la forte croissance des subventions et autres dépenses de transferts. Pour de plus amples détails à ce sujet, nous vous prions de vous reporter au chapitre 6 du rapport à l'appui de la planification financière (98.036).

Le Conseil d'Etat ne peut accepter une telle dégradation des perspectives financières. Il entend au contraire poursuivre les efforts entrepris pour

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

réduire le déficit budgétaire, de façon à retrouver une marge de manœuvre politique qui fait actuellement défaut. Ces efforts doivent toutefois s'inscrire dans les objectifs politiques qu'il a définis, à savoir: soutenir l'emploi à travers les efforts consacrés à la promotion économique, à la formation, à la recherche et aux infrastructures; maintenir une politique favorisant la cohésion sociale et l'équilibre des régions; assurer la qualité des prestations du secteur public. Il s'agit par ailleurs aussi de ne pas compromettre la reprise économique par une politique financière excessivement restrictive.

En fonction de ces objectifs, il serait irréaliste de vouloir rétablir l'équilibre budgétaire à court terme. Le Conseil d'Etat réaffirme toutefois sa volonté de réduire progressivement le déficit budgétaire, de manière à le ramener à moins de 20 millions de francs en 2002. Pour parvenir à ce résultat, les mesures qui peuvent être envisagées, que ce soit au niveau législatif ou réglementaire, devraient apporter une amélioration budgétaire globale de 40 à 50 millions de francs.

Les propositions que nous vous soumettons visent à concrétiser notre stratégie. Elles portent sur un ensemble de mesures dont certaines feront l'objet ultérieurement de rapports séparés au Grand Conseil, en particulier en ce qui concerne les réformes de structures. Elles prennent également en compte la révision de la fiscalité cantonale, laquelle s'impose notamment dans la perspective de l'harmonisation fiscale (2001). Par ailleurs, notre stratégie englobe l'introduction de barèmes de référence en matière fiscale et de taxes causales dans le domaine de la protection de l'environnement, de même que l'amélioration de la péréquation financière, le désenchevêtrement des tâches et les mesures susceptibles de favoriser la collaboration intercommunale ou le regroupement de communes.

Conformément à la procédure que nous avons définie, l'ensemble des mesures envisagées ont été discutées avec la commission élargie de gestion et des finances. Les propositions contenues dans le présent rapport tiennent compte des réflexions et suggestions faites par la commission. Dans ce sens, le Conseil d'Etat a modifié ou renoncé à certaines propositions qu'il avait faites initialement. Il entend ainsi favoriser l'élaboration d'un train de mesures fondé sur un large consensus, cela sans perdre de vue toutefois les objectifs financiers qu'il a fixés dans la planification financière. Le Conseil d'Etat tient à relever la qualité des travaux et du dialogue qui ont présidé aux débats de la commission. Pour le surplus, il se réfère au rapport de cette dernière. S'agissant des mesures touchant la fonction publique, les associations de personnel et les organes de la Caisse de pensions de l'Etat ont également été consultés. Leur point de vue est mentionné au chapitre 2.

1.2. Mesures déjà prises

La situation financière de l'Etat s'est fortement dégradée au début des années nonante. L'excédent de charges a atteint un montant maximum de 65 millions de francs en 1993. Depuis lors, le déficit annuel s'est stabilisé aux

Mise en œuvre de la planification financière 1999-2002

alentours de 40 millions de francs, à l'exception de l'année 1996 (28 millions), dont le résultat avait été influencé favorablement par le changement du mode de taxation des personnes morales.

Ainsi que nous l'avons souvent relevé, cette évolution résulte en partie de la crise économique, laquelle a freiné la progression des recettes fiscales dans le même temps qu'elle provoquait un accroissement des besoins au titre de la formation et des prestations sociales notamment (aide sociale, assurance-maladie, lutte contre le chômage, etc.). Mais le déficit budgétaire est aussi de nature structurelle. En raison des multiples tâches confiées à l'Etat, les dépenses de transfert, en particulier les subventions, absorbent une part croissante du budget de l'Etat. Par ailleurs, au cours des dix dernières années, l'Etat a réalisé un important effort d'investissement qui a certes soutenu l'économie cantonale mais s'est traduit par une augmentation importante des fonds nécessaires et des charges financières (intérêts et amortissements).

La dette consolidée de l'Etat a atteint 1290 millions de francs à fin 1998. Selon la planification financière, elle s'élèverait à quelque 1590 millions de francs en 2002 si de nouvelles mesures n'étaient pas prises. Quant au découvert du bilan, qu'il faudra amortir, il était de 390 millions de francs à fin 1998. De nouvelles mesures sont donc indispensables si l'on ne veut pas compromettre gravement, et à plus long terme, la capacité de l'Etat d'assumer les tâches qui lui sont confiées.

Dès le début des années nonante, le Conseil d'Etat et le Grand Conseil ont pris des dispositions afin d'améliorer les perspectives financières de l'Etat. Dans le cadre des budgets annuels, le Conseil d'Etat a suivi une politique très restrictive afin de maîtriser les coûts de fonctionnement de l'administration. En 1993, les départements de l'administration cantonale ont fait l'objet d'une restructuration fondamentale, suivie d'une réorganisation partielle en 1997. Nombre de services ou institutions ont été réorganisés, regroupés ou réunis dans des sites appropriés afin de favoriser les synergies. Le Conseil d'Etat voue par ailleurs une attention soutenue à la modernisation de l'administration et à l'amélioration de ses méthodes de gestion (nouveau statut de la fonction publique, description et évaluation des fonctions, développement de l'informatique, nouveau progiciel de gestion financière, projet « gestion des prestations », etc.).

Au plan législatif, le Grand Conseil a adopté de nombreuses mesures, temporaires ou durables, en vue de réduire le déficit budgétaire. Ces mesures ont été présentées en détail dans les rapports suivants du Conseil d'Etat au Grand Conseil :

- rapport du 19 février 1992 (92.013) concernant l'introduction d'une contribution temporaire aux mesures de crise en faveur des victimes du chômage ;
- rapport du 8 avril 1992 (92.018) concernant la suspension temporaire de l'indexation semestrielle des traitements ;

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

- rapport du 28 septembre 1992 (92.037) à l'appui de huit projets de lois et décrets destinés à améliorer la situation financière de l'Etat ;
- rapport du 4 octobre 1993 (93.034) à l'appui de onze projets de lois et décrets destinés à améliorer la situation financière de l'Etat ;
- rapport du 10 mai 1995 (95.022) à l'appui de quatorze projets de lois et décrets destinés à améliorer la situation financière de l'Etat ;
- rapport du 20 août 1997 (97.021) portant renouvellement de la contribution aux mesures de crise pour 1998 et 1999 ;
- rapport du 2 octobre 1997 (97.025) relatif à la prolongation du plafonnement de l'indexation des salaires pour 1998 et 1999 ;
- rapport du 19 août 1998 (98.028) à l'appui d'un projet de loi portant révision de la loi concernant la Caisse de pensions de l'Etat (financement de l'indexation des rentes) ;
- rapport du 21 octobre 1998 (98.040) concernant la reconduction jusqu'à fin 2002 de la mesure suspendant temporairement l'attribution au fonds des routes communales ;
- rapport du 7 décembre 1998 (99.003) à l'appui d'un projet de loi sur les subventions.

A travers les rapports et projets précités, le Conseil d'Etat s'est efforcé de veiller à une répartition équitable de l'effort demandé à la fonction publique, aux bénéficiaires de subventions, en particulier les communes, et aux contribuables. Sans entrer dans le détail, nous rappelons ici les principales mesures prises dans ces trois domaines :

Effort demandé à la fonction publique

- Suspension puis suppression de l'indexation semestrielle des traitements (dès 1992) ;
- plafonnement de l'indexation des salaires (dès 1993) ;
- prise en charge par la Caisse de pensions de la totalité de l'allocation de renchérissement des rentes (1993-1998) ; nouvelle réglementation dès 1999 ;
- réduction des traitements de base (1994-1995) ;
- suppression de la prise en charge par l'employeur des primes de l'assurance-accidents non professionnels (dès 1994) ;
- réduction de moitié de l'allocation de ménage versée aux couples sans enfant à charge (dès 1994) ; suppression progressive de l'allocation restante en 1996-1998 ;
- remplacement de l'allocation de ménage versée aux couples mariés avec enfants à charge par une allocation complémentaire pour enfants.

Mise en œuvre de la planification financière 1999-2002

Effort demandé aux bénéficiaires de subventions et aux communes

- Modification puis suppression de l'assurance-accidents des élèves (dès 1993);
- réduction linéaire des subventions (1994-1995);
- suppression de la part des communes aux droits successoraux (dès 1994);
- diminution de la prise en charge par l'Etat de la réduction des subventions fédérales pour la formation professionnelle (dès 1994);
- augmentation de la part des communes aux charges de l'aide sociale (dès 1994);
- réduction des subventions à l'Onde verte (dès 1994);
- nouvelle répartition des charges hospitalières et des charges AVS-AI-PC entre l'Etat et les communes (dès 1996);
- abandon du subventionnement à 100% des primes d'assurance-maladie, sauf pour les personnes au bénéfice de prestations complémentaires ou de l'aide sociale (dès 1996);
- suppression des subsides versés aux caisses-maladie au titre de l'aide et des soins à domicile (dès 1996);
- réduction de la durée de versement des contributions d'entretien à une période de deux ans (dès 1996).

Effort demandé aux contribuables

- Prélèvement d'une contribution aux mesures de crise en faveur des victimes du chômage (dès 1992);
- limitation des déductions admises dans l'impôt direct au titre des primes d'assurance-maladie (dès 1993);
- augmentation de la taxe sur les véhicules automobiles (1993, 1996, 1998);
- non-compensation de la progression à froid (1994).

En termes financiers, c'est la fonction publique, soit le personnel de l'Etat, des communes et des institutions paraétatiques, qui a réalisé l'effort le plus important. Pour la période 1992-1998, les diverses mesures salariales prises représentent pour les collectivités publiques un allègement de charges d'environ 190 millions de francs. Il faut relever toutefois que la prise en charge de l'allocation de renchérissement des rentes par la Caisse de pensions n'a pas eu d'effet direct sur les traitements versés. En conséquence, l'effort réel de la fonction publique peut être estimé à environ 145 millions de francs. On notera cependant qu'en 1991 l'intégralité du 13^e salaire a été accordée.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Pour les communes, les réductions de subventions et les autres mesures ont entraîné, durant la même période, un transfert de charges d'environ 117 millions de francs en valeur brute. Ces charges supplémentaires ont toutefois été compensées en partie par les allègements substantiels dont elles ont bénéficié, directement ou indirectement, au titre des mesures salariales ou autres (prise en charge des déficits des Conservatoires entièrement par l'Etat, financement des primes d'assurance-maladie des bénéficiaires de prestations complémentaires par l'assurance-maladie, etc.). Ces allègements de charges représentent environ 92 millions de francs. En définitive, le transfert net de charges sur les communes, durant la période considérée, s'élève à 25 millions de francs environ.

Quant aux contribuables, leur effort au titre de la contribution de solidarité et de la limitation des déductions pour l'assurance-maladie est de 80 millions de francs environ. L'effet réel de la non-compensation de la progression à froid en 1994 doit être relativisé, dans la mesure où nombre de contribuables n'avaient pas bénéficié d'une pleine indexation de leur traitement et n'ont donc guère été pénalisés par cette mesure. Au total, l'effort consenti par les contribuables peut être estimé à quelque 100 à 120 millions de francs. Cette évaluation ne tient pas compte de l'augmentation de la taxe des véhicules automobiles décidée en relation avec les grands projets routiers. Il faut cependant rappeler qu'en 1988 une diminution d'impôt de 8% a été accordée et intégrée ultérieurement de façon modulée dans l'échelle fiscale.

1.3. Objectifs et stratégie

Les perspectives qui se dégagent de la planification financière confirment le caractère essentiellement structurel du déficit budgétaire. L'amélioration de la conjoncture, dont nous avons tenu compte notamment dans l'appréciation des recettes fiscales, ne permettra pas de réduire ce déséquilibre de manière significative au cours des prochaines années.

Il est dès lors indispensable d'envisager des mesures susceptibles d'améliorer à long terme la situation financière de l'Etat, par des modifications de nature institutionnelle ou structurelle. Le Conseil d'Etat est en effet convaincu qu'il n'est pas possible de résorber le déficit budgétaire par des mesures ponctuelles ou par les ajustements réalisables dans le cadre de la procédure budgétaire.

Au demeurant, l'assainissement des finances de l'Etat ne peut être considéré de manière isolée. C'est pourquoi, nous le soulignons une fois encore, les mesures destinées à améliorer la situation financière de l'Etat s'inscrivent dans une stratégie ambitieuse visant à mettre en œuvre, d'ici 2001, un ensemble de projets dont l'importance nous paraît décisive pour l'avenir de notre canton. Cette stratégie comprend plus particulièrement les éléments suivants:

- les mesures destinées à améliorer la situation financière de l'Etat, incluant la sortie progressive des mesures temporaires en vigueur;

Mise en œuvre de la planification financière 1999-2002

- la révision de l'impôt direct sur le revenu et la fortune, dans le cadre de l'harmonisation fiscale au plan fédéral, ainsi que l'adaptation de l'impôt des personnes morales devenue nécessaire au regard de la législation fédérale et des législations en vigueur ou en préparation dans les cantons voisins;
- l'introduction de barèmes de référence pour l'impôt direct cantonal et communal des personnes physiques et des personnes morales;
- l'introduction de taxes causales au plan cantonal et communal pour le financement des mesures liées à la protection des eaux, l'adduction d'eau et l'élimination des déchets, conformément aux dispositions de la législation fédérale;
- la mise en œuvre d'un nouveau système de péréquation financière et d'une nouvelle répartition des tâches entre l'Etat et les communes;
- la mise en œuvre de diverses réformes de structures concernant notamment l'organisation judiciaire, la planification sanitaire, la réorganisation des activités et la réunion ou le regroupement de plusieurs services, offices ou institutions, ainsi que la poursuite des projets visant à améliorer la gestion administrative et financière des services. L'attribution de nouvelles tâches à l'Etat devra faire l'objet d'une attention particulière quant à leurs conséquences financières.

Les mesures que nous vous proposons dans le présent rapport s'insèrent dans cette approche globale. Elles peuvent être groupées en quatre volets concernant:

- la fonction publique;
- les subventions et autres transferts;
- la fiscalité et les autres recettes;
- les réformes de structures,

auxquels il convient de lier étroitement

- la péréquation financière et le désenchevêtrement des tâches qui feront l'objet de rapports spécifiques ultérieurs.

La stratégie globale esquissée ci-devant a pour conséquence que les propositions touchant la fiscalité et les autres recettes occupent une place prépondérante dans la mise en œuvre de la planification financière. Il convient toutefois de relativiser leurs incidences financières en notant qu'elles comprennent deux mesures importantes qui n'accroissent pas la charge fiscale des contribuables: la reconduction temporaire de la contribution aux mesures de crise et la non-compensation de la progression à froid. Nos propositions fiscales sont par ailleurs fortement déterminées par les dispositions qui doivent être prises dans le cadre de l'harmonisation fiscale.

Le Grand Conseil sera saisi, en septembre, d'un projet de loi sur les contributions directes, visant notamment à adapter l'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques à la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

directs des cantons et des communes (LHID). Cette révision de la fiscalité devra impérativement entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2001. S'il est examiné par la commission fiscalité, il devrait pouvoir être adopté par votre Conseil au début de l'an 2000, un certain temps étant ensuite nécessaire pour l'adaptation par le Conseil d'Etat du règlement d'application.

Bien que l'introduction de barèmes de référence pour l'impôt direct cantonal et communal n'apporte pas d'amélioration budgétaire en soi, ce projet occupe une position clé dans l'ensemble des mesures envisagées. L'uniformisation des barèmes communaux – les communes restant libres de déterminer leur multiple – répond à une exigence de clarté et de transparence sans laquelle la nouvelle péréquation financière ne pourra que difficilement être mise en œuvre. Celle-ci exigera de la part des communes financièrement plus fortes un effort de solidarité accru et il importe que cet effort soit réparti équitablement entre les contribuables. La publication du projet de nouvelle péréquation financière entre la Confédération et les cantons montre, au demeurant, que la disparité des barèmes fiscaux communaux se répercute négativement sur l'utilisation du potentiel fiscal dans notre canton. Il est donc primordial que le canton de Neuchâtel améliore son image fiscale.

Nous vous proposons en outre des modifications législatives portant introduction d'une redevance cantonale et de taxes causales communales en matière de protection de l'environnement. Ces propositions visent à mettre en œuvre le principe du pollueur-payeur conformément à la législation fédérale. Comme nous le montrons plus loin, dans le chapitre consacré à la fiscalité et aux autres recettes, la redevance cantonale devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2000, alors que les barèmes de référence et les taxes causales communales prendront effet le 1^{er} janvier 2001. Nous vous demandons cependant d'adopter ces dispositions législatives dès la session de juin 1999, de manière à laisser aux communes suffisamment de temps pour leur permettre de mener à bien, et simultanément, la réforme de leur fiscalité et l'introduction des taxes causales.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat entend poursuivre l'élaboration de la nouvelle péréquation financière et le désenchevêtrement des tâches, de manière à ce que ces deux projets particulièrement importants pour l'avenir du canton puissent aussi être mis en œuvre dès 2001. Cela est d'autant plus nécessaire que les barèmes de référence et la péréquation financière sont étroitement liés. S'agissant de la péréquation financière, le Conseil d'Etat entend accélérer sa mise en œuvre. Nous présentons ici les principes sur lesquels elle devra être mise en place et vous soumettrons pour la session de septembre les modalités de son application.

Finalement, pour donner à l'Etat les moyens de réaliser effectivement les objectifs politiques que nous avons définis, il convient de mener une réflexion sur les missions et les tâches qui lui sont confiées et d'entreprendre certaines réformes sur les structures et les institutions elles-mêmes. Des réflexions à ce sujet sont en cours dans plusieurs domaines. Nombre de

Mise en œuvre de la planification financière 1999-2002

ces projets ne sont toutefois pas suffisamment avancés pour qu'il soit d'ores et déjà possible d'en évaluer les incidences financières, ni de vous soumettre des propositions législatives concrètes. Nous les évoquons dans ce rapport à titre d'information, cela afin que le Grand Conseil dispose d'une vision globale des projets en cours. A terme, cependant, ces projets devraient aussi apporter des améliorations financières.

1.4. Vue d'ensemble

Le tableau ci-après donne une vue d'ensemble des mesures destinées à améliorer la situation financière de l'Etat, groupées selon les quatre volets précités. Les mesures citées sont celles qui nécessitent des modifications législatives relevant de la compétence du Grand Conseil. Celles qui sont de la compétence du Conseil d'Etat sont mentionnées en détail dans l'*annexe 1*. Les mesures législatives sont pour l'essentiel contenues dans le présent rapport. Certaines d'entre elles sont toutefois traitées dans le rapport à l'appui de la loi sur les contributions directes ou feront l'objet d'un rapport particulier du Conseil d'Etat. C'est le cas notamment des propositions concernant les réformes de structures. Ces mesures sont mentionnées en italique.

Relevons que ce tableau ne présente que les nouvelles mesures – ou le renouvellement de certaines mesures – que nous proposons à partir de l'an 2000. Pour obtenir une vision globale de l'effort que les mesures déjà prises ont entraîné pour la fonction publique, les communes et les contribuables, il convient de se reporter au chapitre 1.2 ci-devant.

Pour ce qui est des mesures fiscales, il faut en outre souligner que les montants cités correspondent à l'amélioration budgétaire attendue mais n'impliquent nullement une augmentation équivalente de la charge fiscale. Nous vous renvoyons à ce sujet aux remarques figurant à la suite du tableau.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Tableau 1: Mesures destinées à réaliser les objectifs de la planification financière 1999-2002

Mesures	Amélioration par rapport au plan financier (en millions de francs)		
	2000	2001	2002
1. Fonction publique			
101 Suppression par paliers du plafonnement de l'indexation des salaires jusqu'à fin 2001, avec relèvement du salaire de base déterminant à 100.000 francs en 2000 et 120.000 francs en 2001	1,2	0,4	—
102 Modification temporaire du financement de la Caisse de pensions de l'Etat, le taux de cotisations des assurés passant de 8% à 8,5% jusqu'à fin 2002, celui de l'employeur de 11% à 10,5%	1,3	1,7	1,8
103 <i>Mesures diverses relevant du Conseil d'Etat, total selon annexe 1</i>	0,3	0,3	0,3
Total	2,8	2,4	2,1
2. Subventions et autres transferts			
201 Suppression des subsides pour la transformation et l'amélioration des homes pour personnes âgées (compte des investissements)	1,3	1,1	0,7
202 Suppression des subventions pour les cours de répétition de la protection civile consacrés aux travaux d'utilité publique	—	—	0,02
203 Modification du mode de calcul des subsides destinés à la réduction des primes d'assurance-maladie, les subsides en pour-cent étant remplacés par des subsides en francs	—	—	—
204 Introduction d'une déclaration formelle de revendication pour la réduction des primes d'assurance-maladie des contribuables de condition indépendante	—	—	—
205 Réduction de la part des communes à l'impôt fédéral direct de 50% à 45% en 2000, dans l'attente de la nouvelle péréquation financière et du désenchevêtrement des tâches (2001); répartition plus péréquative du solde versé aux communes	4,1	—	—
206 <i>Mesures diverses relevant du Conseil d'Etat, total selon annexe 1</i>	3,8	3,9	4,0
Total	9,2	5,0	4,7

Mise en œuvre de la planification financière 1999-2002

Mesures	Par rapport au plan financier		
	(en millions de francs)		
	2000	2001	2002
3. Fiscalité et autres recettes			
301 Renouvellement de la contribution aux mesures de crise pour une année, soit jusqu'au moment où devrait intervenir la correction de la progression à froid	9,8	—	—
302 Non-compensation de la progression à froid de l'impôt sur le revenu	—	15,0	15,0
303 Introduction de barèmes de référence pour l'impôt direct cantonal et communal	—	—	—
304 Révision des dispositions concernant l'impôt minimum des personnes morales (déjà adoptée par le Grand Conseil)	-0,4	-0,4	-0,4
305 Adaptation de l'impôt sur le bénéfice des personnes morales par l'introduction d'un impôt proportionnel	—	-2,0	-2,0
306 Remplacement de l'impôt complémentaire sur les immeubles par un impôt sur les immeubles de placement des personnes morales	—	0,5	0,5
307 Introduction d'un impôt sur les immeubles appartenant à des institutions de la prévoyance professionnelle	—	2,0	2,0
308 Introduction de l'hypothèque légale pour la perception de l'impôt sur les bénéfices et gains immobiliers, avec un système de consignation	Pas chiffrable		
309 Extension de l'affectation du produit des taxes automobiles et des droits sur l'essence à la couverture de l'ensemble des dépenses routières; augmentation ultérieure de la taxe	—	1,0	1,0
310 Introduction d'une redevance cantonale sur l'eau potable pour le financement des subventions concernant la protection des eaux et l'adduction d'eau	9,0	9,0	10,0
311 Introduction de taxes causales pour la gestion des déchets urbains ainsi que l'évacuation et l'épuration des eaux dans les communes	—	—	—
312 Mesures diverses relevant du Conseil d'Etat, total selon annexe 1	0,2	0,2	0,2
Sous-total	18,6	25,3	26,3
313 Imposition des rentes AVS-AI à 100 % dès 2001 exigée par la LHID non prise en compte dans la planification financière		13,0	13,0
Total	18,6	38,3	39,3

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Mesures	Par rapport au plan financier (en millions de francs)		
	2000	2001	2002
4. Réformes de structures			
401 Réforme de l'organisation judiciaire	Pas chiffrable		
402 Regroupement partiel des offices des poursuites et faillites	Pas chiffrable		
403 Création d'une structure groupant les institutions liées au traitement des dépendances (drogue, alcool, etc.) et relevant de l'office des établissements spécialisés et du service médico-social	Pas chiffrable		
404 Transformation du service médico-social en fondation chapeautant des institutions telles que La Passerelle et Le Devens	Pas chiffrable		
405 Inventaire des interventions parlementaires en suspens et propositions classement	Pas chiffrable		
406 Privatisation des prestations institutionnelles de l'office médico-pédagogique	Pas chiffrable		
407 Transformation de l'office médico-pédagogique en fon- dation, dans le cadre ou non du Centre psychosocial neuchâtelois	Pas chiffrable		
408 Mesures diverses relevant du Conseil d'Etat, total selon annexe 1	0,7	2,3	2,5
Total	0,7	2,3	2,5
5. Récapitulation			
Mesures relevant du Grand Conseil	26,3	41,3	41,6
Fonction publique	2,5	2,1	1,8
Subventions et transferts	5,4	1,1	0,7
Fiscalité et autres recettes	18,4	38,1	39,1
Réformes de structures	—	—	—
Mesures relevant du Conseil d'Etat ou des départements	5,0	6,3	6,5
Fonction publique	0,3	0,3	0,3
Subventions et transferts	3,8	3,9	4,0
Fiscalité et autres recettes	0,2	0,2	0,2
Réformes de structures	0,7	1,9	2,0
Total	31,3	47,6	48,1

Mise en œuvre de la planification financière 1999-2002

Mesures	Par rapport au plan financier		
	(en millions de francs)		
	2000	2001	2002
Répartition par secteurs			
Fonction publique, total	2,8	2,4	2,1
Subventions et transferts, total	9,2	5,0	4,7
Fiscalité et autres recettes, total	18,6	38,3	39,3
Réformes de structures, total	0,7	1,9	2,0
Total	31,3	47,6	48,1
Mesures temporaires	16,4	2,1	1,8
Mesures durables	14,9	45,5	46,3

Remarques

Le montant total des mesures concernant la fiscalité et les autres recettes représente l'amélioration budgétaire de l'Etat, par rapport aux prévisions de la planification financière. Celle-ci étant fondée sur le droit cantonal en vigueur, il avait en effet été tenu compte de l'échéance de la contribution de solidarité et de la nécessité de corriger la progression à froid au 1^{er} janvier 2001.

Les propositions que nous vous soumettons à cet égard – les deux mesures sont intimement liées – ne signifient toutefois pas une augmentation de la charge fiscale. En fait, elles n'entraîneront pas d'augmentation du bordereau d'impôt des contribuables par rapport à la situation actuelle. Au contraire, dès 2001, ceux-ci verront leur bordereau allégé du montant de la contribution de solidarité (2%).

Pour les bénéficiaires de rentes AVS-AI, l'imposition complète des rentes dès 2001, dont il n'avait pas été tenu compte dans le plan financier, implique en principe une augmentation de la charge fiscale. En ce qui concerne les contribuables à revenu modeste, cette augmentation sera toutefois compensée au moins partiellement par l'introduction simultanée du barème de référence pour l'impôt sur le revenu, lequel allégera la charge fiscale des petits contribuables, en particulier au titre de l'impôt communal. Il faut souligner que les prestations complémentaires AVS et AI ne sont pas imposables.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

2. FONCTION PUBLIQUE**2.1. Considérations générales**

Ainsi que nous l'avons montré dans le chapitre précédent, l'effort demandé à la fonction publique, au cours des dernières années, a permis d'alléger notablement les charges de l'Etat, des communes et des institutions paratétatiques. Cet effort est significatif aussi au regard des décisions prises en la matière dans les autres cantons, dans les communes ou par la Confédération, cela alors même que les rémunérations offertes par l'Etat se situent plutôt, en général, en dessous des conditions offertes par les autres collectivités publiques.

Le Conseil d'Etat estime que la fonction publique doit aussi apporter sa contribution aux mesures que nous vous proposons dès l'an 2000. Il convient toutefois de tenir compte de l'évolution du marché du travail ainsi que de l'engagement et de la motivation que nous attendons de la fonction publique.

Les propositions que nous vous faisons dans ce domaine ont été présentées aux associations de personnel ainsi qu'aux organes de la Caisse de pensions de l'Etat. La proposition visant à sortir progressivement du plafonnement de l'indexation des salaires a reçu un accueil favorable. En revanche, la modification temporaire du financement de la Caisse de pensions est contestée tant par les associations de personnel que par les organes de la caisse.

Les conséquences des mesures proposées pour l'ensemble de la fonction publique neuchâteloise sont présentées au chapitre 8.

2.2. Suppression par paliers du plafonnement de l'indexation des salaires

Situation actuelle:	Plafonnement de l'indexation des traitements dès 80.000 francs de salaire de base; mesure arrivant à échéance à fin 1999		
Proposition:	Sortie par paliers du plafonnement jusqu'à fin 2001, avec relèvement du salaire de base déterminant à 100.000 francs en 2000 et 120.000 francs en 2001		
Modifications législatives:	Décret du Grand Conseil		
Amélioration budgétaire (en francs):	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>
	1.200.000.—	400.000.—	—

Mise en œuvre de la planification financière 1999-2002

2.2.1. Situation actuelle

L'indexation des salaires est temporairement plafonnée à 80.000 francs de traitement de base, jusqu'à fin 1999. De 1993 à 1995, le plafonnement de la compensation du renchérissement a été effectué à partir d'un traitement de base de 62.500 francs. Dès 1996, la mesure a été appliquée aux salaires de base de plus de 80.000 francs.

Cette mesure fait partie de l'ensemble des dispositions prises par le Conseil d'Etat et le Grand Conseil pour l'amélioration du budget de l'Etat. Plusieurs mesures dans le domaine de la rémunération du personnel ont eu pour effet de réduire de manière définitive ou temporaire la masse salariale relative aux traitements des titulaires de fonctions publiques. Nous avons mentionné ces mesures dans le chapitre 1.2 ci-devant auquel nous nous permettons de vous renvoyer.

2.2.2. Proposition

Le plafonnement de l'indexation des salaires a toujours été présenté comme une mesure temporaire. Il ne serait d'ailleurs pas possible de le maintenir indéfiniment sans introduire des distorsions dans la structure réelle des traitements des titulaires de fonctions publiques.

La situation financière de l'Etat ne nous permet pas d'envisager l'abandon de cette mesure à fin 1999, comme nous l'aurions souhaité. Nous proposons en conséquence de sortir progressivement du plafonnement de l'indexation des salaires durant les années 2000 et 2001, en l'atténuant par le relèvement du salaire de base déterminant à 100.000 francs en l'an 2000 et 120.000 francs en 2001. Il nous paraît que la poursuite de cet effort peut être demandé aux cadres de l'administration sans pour autant porter atteinte à leur motivation. Nous soulignons toutefois que, durant les dernières années, les cadres n'ont pas seulement contribué aux efforts budgétaires au travers des mesures salariales précitées, mais aussi par l'engagement accru qui leur a été demandé pour faire face aux tâches toujours plus nombreuses auxquelles la fonction publique est confrontée.

Nous relevons par ailleurs qu'il convient d'être attentif à la situation du marché du travail qui pourrait évoluer rapidement. L'Etat éprouve toujours plus de difficultés à satisfaire aux exigences salariales des candidats qui se présentent pour des fonctions à responsabilité (cadres ou spécialistes confirmés).

2.2.3. Modifications législatives

L'article 56, alinéa 2, de la loi sur le statut de la fonction publique, ne permet pas au Conseil d'Etat de déroger à la pleine compensation du renchérissement durant plus de deux années consécutives. Le Conseil d'Etat a fait usage de sa compétence en 1996 et 1997. Comme pour les années 1998 et 1999, la prorogation du plafonnement de l'indexation des salaires doit donc faire l'objet d'un décret du Grand Conseil.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

2.3. Modification temporaire du financement de la Caisse de pensions de l'Etat

Situation actuelle :	Les taux de cotisations à la Caisse de pensions sont actuellement de 8% pour les assurés et de 11% pour l'employeur, soit au total 19%		
Proposition :	Augmentation temporaire du taux de cotisations des assurés de 8% à 8,5% jusqu'à fin 2002, la cotisation de l'employeur étant réduite de 11% à 10,5%		
Modifications législatives :	Décret portant modification temporaire de la loi concernant la Caisse de pensions, du 19 mars 1990		

Amélioration budgétaire (en francs) :	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>
	1.300.000.—	1.700.000.—	1.800.000.—

2.3.1. Situation actuelle

Le Conseil d'Etat est d'avis que la fonction publique, dans son ensemble, doit apporter sa contribution à l'amélioration des perspectives financières de l'Etat. Le plafonnement de l'indexation des salaires ne touche que les rémunérations supérieures de la fonction publique. Le Conseil d'Etat estime par ailleurs qu'une réduction générale des salaires, à l'instar de celle appliquée durant les années 1994 et 1995, ne peut être envisagée compte tenu de la situation du marché du travail et du fait que les traitements de l'Etat se situent plutôt, en général, en dessous des conditions offertes dans d'autres cantons ou de nombreuses villes.

En revanche, le Conseil d'Etat avait mentionné son intention, dans le rapport à l'appui de la planification financière, de revoir la participation de l'employeur et des assurés au financement de la Caisse de pensions. Notre intention était de tendre vers une répartition paritaire des cotisations, les cotisations des assurés passant de 8% à 9,5% durant les années 2000 à 2002, celles de l'employeur étant réduites parallèlement de 11% à 9,5%.

Dans notre esprit, cette mesure aurait eu d'abord un caractère temporaire, avant d'être relayée par une révision de la loi susceptible de modifier aussi d'autres dispositions concernant le financement ou les prestations de la caisse.

L'examen détaillé de ce projet a toutefois montré qu'une augmentation durable et substantielle de la cotisation des assurés soulèverait divers problèmes, notamment en ce qui concerne le financement des risques d'invalidité. Suite à l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur le libre passage au 1^{er} janvier 1995, le calcul de la prestation de libre passage est effectué

Mise en œuvre de la planification financière 1999-2002

selon trois méthodes différentes. La méthode du montant minimum représente les cotisations de l'assuré majorées de 4% par année d'âge depuis la 20^e année jusqu'à 100% au maximum dès l'âge de 45 ans (article 68 a). Actuellement, avec les taux de cotisations de 8% et 11%, lorsqu'un assuré de plus de 45 ans quitte la caisse, celle-ci lui restitue 16% de cotisations. Par rapport au taux total de 19%, il reste 3% pour couvrir les risques d'invalidité, les frais administratifs, etc. Avec une cotisation paritaire de 9,5%, la caisse restituerait l'intégralité des cotisations à l'assuré et ne disposerait donc plus de cette source de financement du risque d'invalidité. Il en résulterait une dégradation progressive du degré de couverture de la caisse.

2.3.2. Proposition

En raison notamment des incertitudes quant à l'évolution future de la situation financière de la caisse, le passage progressif à la parité des cotisations a suscité des réserves au sein de la commission de gestion et des finances. Elle était contestée par les associations de personnel de même que par le comité du conseil d'administration de la Caisse de pensions.

Le Conseil d'Etat renonce dès lors à sa proposition initiale. Toutefois, vu l'urgence des mesures qui doivent être prises pour améliorer la situation financière de l'Etat, nous vous proposons de modifier temporairement le financement de la Caisse de pensions en relevant les cotisations ordinaires des assurés de 8% à 8,5% durant les années 2000 à 2002, celles de l'employeur étant parallèlement réduites de 11% à 10,5%.

Cette proposition laisse subsister une différence de 2% entre la part de l'assuré et celle de l'employeur qui est notamment suffisante pour financer les risques d'invalidité. De surcroît, la mesure proposée a un caractère temporaire et le taux global des cotisations n'est pas modifié. Elle n'aura donc pratiquement pas d'incidences financières sur la Caisse de pensions, tout en apportant un allègement indispensable des charges sociales de l'Etat, des communes et des institutions subventionnées.

Le degré de couverture de la Caisse de pensions a passé de 79,3% à fin 1997 à 78% à fin 1998, compte tenu de la prise en charge des allocations de renchérissement antérieures. Le coût de cette prise en charge (2,6%) a donc pu être compensé à raison de la moitié par les rendements favorables réalisés sur les placements. Selon l'article 95, alinéa 2 de la loi, le financement de la caisse doit nécessairement être revu si le degré de couverture tombe au-dessous de 70%. En soi, la mesure que nous vous proposons ne devrait guère avoir d'incidences à cet égard. Nous suivrons toutefois la situation financière de la caisse avec attention et, si nécessaire, nous vous soumettrons un projet de modification de la loi à l'issue de la période transitoire.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

3. SUBVENTIONS ET AUTRES TRANSFERTS

3.1. Considérations générales

Les propositions que nous vous soumettons dans ce chapitre sont de portée limitée. Ainsi que nous l'avons déclaré dans le rapport à l'appui de la planification financière, cela résulte essentiellement de notre volonté de ne pas remettre en cause l'exécution des tâches essentielles de l'Etat. De plus, comme nous l'avons déjà indiqué, nous avons veillé à éviter un transfert de charges sur les communes.

La réduction provisoire de la part des communes à l'impôt fédéral direct s'inscrit dans un contexte particulier. Cette mesure temporaire doit permettre d'atteindre les objectifs financiers que nous avons fixés sans interférer sur la répartition future des tâches et des charges entre l'Etat et les communes. Elle n'aura d'effet que durant une année et sera relayée ensuite par la nouvelle péréquation financière et le désenchevêtrement des tâches.

Comme nous le montrons dans le chapitre 8, cette réduction temporaire affectera en fait les budgets et comptes des communes pour l'exercice 2001; elle sera alors largement compensée par des allègements dans d'autres domaines et les recettes supplémentaires dont elles bénéficieront en raison de l'imposition complète des rentes AVS-AI.

3.2. Suppression des subsides pour la transformation et l'amélioration des homes pour personnes âgées

Situation actuelle:	L'Etat peut allouer des subventions à la construction d'établissements spécialisés pour personnes âgées dont le montant est fixé par le Grand Conseil, lorsqu'il excède les compétences du Conseil d'Etat. La participation de l'Etat n'est pas liée à l'octroi de subventions communales		
Proposition:	Suppression des subventions pour la construction, la transformation et l'amélioration des homes		
Modifications législatives:	Révision de la loi sur les établissements spécialisés pour personnes âgées, du 21 mars 1972		
Amélioration du compte des investissements (en francs):	2000	2001	2002
	1.300.000.—	1.100.000.—	700.000.—

3.2.1. Situation actuelle

Depuis 1996, l'Etat a instauré un moratoire concernant l'octroi de subsides à la construction des homes LESPAs. Il n'a plus accordé de nouveaux subsides de ce type. Seules sont encore versées les annuités des engagements pris

Mise en œuvre de la planification financière 1999-2002

précédemment. Cette politique résulte du fait que les besoins semblent actuellement couverts.

Le moratoire représente une réponse ponctuelle à la situation constatée dans le domaine des homes. Au vu de l'expérience faite, le Conseil d'Etat estime toutefois que la réflexion doit aller plus loin. Par le biais des subsides aux transformations et améliorations, l'Etat diminue d'entrée les frais financiers qui, normalement, interviennent dans le calcul du prix de pension. Cette diminution se fait donc sans être ciblée sur les besoins d'abaissement des coûts pour les pensionnaires.

3.2.2. Proposition

Nous proposons de supprimer ces subsides à la construction en relevant qu'ils n'existent pas non plus en matière hospitalière. Cette suppression entraînera certes une augmentation des frais financiers des homes après les travaux et elle risque de faire augmenter également les prix de pension. De nombreux pensionnaires sont toutefois à même d'assumer une telle charge. Par ailleurs, la mesure envisagée rétablira à cet égard une situation identique pour les homes LESPA et les homes privés.

Pour les pensionnaires qui ne disposent pas des ressources nécessaires, la réduction des prix de pension permettra d'intervenir de manière ciblée. Environ 38% des pensionnaires des homes LESPA ont bénéficié d'une telle réduction au cours des dernières années.

Les économies attendues correspondent aux subsides que l'Etat ne devra pas verser sur des projets annoncés mais qui n'ont pas encore fait l'objet d'un octroi de subventions. Il s'agit principalement de projets concernant des immeubles locatifs réservés aux personnes âgées dans plusieurs localités du Littoral. L'évaluation ne tient pas compte de l'augmentation éventuelle des dépenses pour la réduction des prix de pension, celle-ci étant difficilement chiffrable pour l'instant.

3.2.3. Modifications législatives

L'article 7 LESPA ayant le caractère d'une disposition potestative (l'Etat « peut » allouer des subventions), le moratoire a pu être introduit sans qu'il soit nécessaire de réviser la loi. Pour des raisons de transparence, il convient toutefois d'abroger les articles 7 à 10 de la LESPA dès lors que la suppression des subsides à la construction est envisagée de manière définitive.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

3.3. Suppression des subventions pour les cours de répétition de la protection civile consacrés aux travaux d'utilité publique

Situation actuelle:	Les cours de répétition de la protection civile consacrés aux travaux d'utilité publique organisés par les communes sont subventionnés par l'Etat		
Proposition:	Suppression des subventions cantonales		
Modifications législatives:	Révision de la loi d'exécution de la législation fédérale sur la protection civile, du 20 novembre 1996		
Amélioration budgétaire (en francs):	2000	2001	2002
	—	—	20.000.—

Une subvention cantonale de 30 %, calculée sur un montant forfaitaire de 26 fr. 20 par homme et par jour, est actuellement versée aux communes.

Dans le cadre du désenchevêtrement des tâches, le Conseil d'Etat examine une option tendant à la suppression des subventions cantonales pour les cours et les ouvrages de la protection civile, de même que pour le matériel des formations d'intervention en cas d'urgence. Dans cette optique, l'Etat mettrait à disposition le Centre d'instruction du Val-de-Travers (moyennant participation des communes aux frais d'exploitation) et financerait la formation des cadres. Les communes prendraient en charge les cours et exercices de la protection civile dans le respect de normes minimales, ainsi que l'entretien et la rénovation éventuelle des constructions.

Des craintes ont toutefois été émises que la suppression des subventions cantonales pour les cours de formation et les cours de répétition destinés aux formations d'intervention en cas d'urgence ne provoque une démotivation des organisations de protection civile pouvant entraîner une trop faible occupation du Centre d'instruction de Couvet, voire un état de préparation insuffisant des formations en cas d'urgence. Ce projet devra par conséquent être examiné de plus près dans le cadre du désenchevêtrement des tâches.

C'est pourquoi nous proposons, dans le cadre des mesures 1999, de renoncer pour l'instant uniquement aux subventions pour les cours de répétition consacrés aux travaux d'utilité publique. Ces travaux se font au profit des communes. Il ne nous paraît donc pas indispensable que le canton y participe financièrement. Il y a lieu de rappeler que la subvention fédérale, soit 40 % d'un montant forfaitaire de 26 fr. 20 francs par homme et par jour, sera maintenue.

L'incidence financière est insignifiante pour les années 2000 à 2002 étant donné que nous avons réduit le nombre de jours de cours de répétition en raison de l'engagement de la protection civile dans le cadre de l'Expo.01.

Mise en œuvre de la planification financière 1999-2002

3.4. Modification du mode de calcul des subsides destinés à la réduction des primes d'assurance-maladie

Situation actuelle:	Réduction des primes en pour-cent de la prime facturée à l'assuré, selon un système dégressif en fonction du revenu déterminant		
Proposition:	Transformation des subsides en pour-cent en subsides fixés en francs pour chaque catégorie de revenu déterminant		
Modifications législatives:	Révision de la loi d'introduction de la loi fédérale sur l'assurance-maladie, du 4 octobre 1995		
Amélioration budgétaire (en francs):	<i>2000</i> —	<i>2001</i> —	<i>2002</i> —

3.4.1. Situation actuelle

La réduction des primes s'exprime en pour-cent par rapport à la prime facturée aux assurés. Il existe sept catégories de bénéficiaires dont les primes sont prises en charge à raison de :

- 100 % pour les bénéficiaires de prestations complémentaires AVS-AI ;
- 100 % pour les personnes émargeant à l'aide sociale ;
- 10 %, 25 %, 50 %, 75 %, 90 % pour les autres bénéficiaires, en fonction de leur revenu déterminant (combinaison du revenu effectif et d'une part de fortune).

En 1999, les limites de revenu des catégories dans lesquelles sont classés les bénéficiaires ne bénéficiant pas de prestations complémentaires ou de l'aide sociale sont les suivantes :

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Tableau 2: Limites de revenu pour la réduction des primes d'assurance-maladie (1999)

<i>Catégories</i>	<i>Revenu déterminant</i>	
	<i>supérieur à fr.</i>	<i>égal ou inférieur à fr.</i>
Personnes seules		
Catégorie 1		25.000.—
Catégorie 2	25.001.—	28.000.—
Catégorie 3	28.001.—	31.000.—
Catégorie 4	31.001.—	35.000.—
Catégorie 5	35.001.—	39.000.—
Couples		
Catégorie 1		36.900.—
Catégorie 2	36.901.—	41.000.—
Catégorie 3	41.001.—	45.900.—
Catégorie 4	45.901.—	51.900.—
Catégorie 5	51.901.—	57.900.—

Toutes les limites sont augmentées de 8000 francs par enfant.

Le Conseil d'Etat fixe des subsides maxima pour chaque catégorie de bénéficiaires.

Le montant global à disposition pour réduire les primes se compose d'une part fédérale et d'un complément cantonal minimal déterminé pour chaque canton par la Confédération, laquelle tient compte pour cela de la population résidante, de la capacité financière du canton et, jusqu'à 2002, de la prime moyenne cantonale.

En vertu de l'article 66, alinéa 5, de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal), un canton peut diminuer de 50% au maximum la contribution à laquelle il est tenu lorsque la réduction des primes des assurés de condition économique modeste est garantie. Le subside fédéral alloué à ce canton est alors réduit dans la même mesure.

Depuis 1996, le canton de Neuchâtel a toujours fixé son complément au niveau permettant d'obtenir la totalité de la part fédérale qui lui est allouée.

3.4.2. Proposition

Le système actuel de calcul des subsides, en pour-cent de la prime facturée à l'assuré, présente divers inconvénients. Nous vous proposons en conséquence de transformer les subsides en pour-cent en subsides fixés en francs pour chaque catégorie de revenu déterminant.

Lorsque l'aide s'exprime en pour-cent, les augmentations annuelles de primes ont un impact direct et peu maîtrisable sur le budget destiné à la réduction des primes, si ce n'est alors par une intervention au niveau des

Mise en œuvre de la planification financière 1999-2002

subsidés maxima ou des normes de revenu donnant accès à la réduction. En revanche, si cette aide s'exprime en francs, elle devient indépendante de l'évolution des primes. Le Conseil d'Etat peut alors, sans toucher aux normes, faire varier l'intensité de l'aide, à la hausse comme à la baisse, en fonction des ressources qu'il entend lui consacrer.

La transformation des subsidés actuels en pour-cent au profit de subsidés en francs devient aujourd'hui impérative pour une question de sécurité budgétaire.

En effet, par l'arrêté fédéral 1 concernant le compte d'Etat de la Confédération suisse pour l'année 1997, du 16 juin 1998 (AF1), l'Assemblée fédérale, sur la base d'un message du Conseil fédéral du 1^{er} avril 1998 non publié dans la *Feuille fédérale*, a supprimé le compte de dépôt « 20495.318.002 Assurance-maladie, compte bloqué » pour le 1^{er} octobre 1998, le montant y figurant lors de la suppression étant porté en recettes du compte d'Etat 1998. Le Conseil d'Etat en a été informé seulement le 21 décembre 1998 par lettre de l'Office fédéral des assurances sociales.

A propos de la réduction des primes effectuée par les cantons, le Conseil fédéral dans son message du 6 novembre 1991 relatif à la révision de l'assurance-maladie reconnaissait pourtant « qu'il sera vraisemblablement difficile de faire une estimation exacte, surtout dans les premières années. C'est pourquoi le projet prévoit que le solde devra être soit reporté sur le montant dû pour l'année suivante, soit en être déduit ».

L'AF1 a pour effet que non seulement un solde, positif ou négatif, ne peut être reporté, mais qu'un dépassement serait à la seule charge du canton. Or, le résultat d'un exercice annuel de réduction des primes ne peut être anticipé avec précision parce que ce dernier connaît trop d'événements imprévisibles.

A titre d'exemple, pour la fixation des normes de classification et du subsidé maxima de l'année 2000, le Conseil d'Etat procédera à des estimations fondées

- sur les taxations fiscales connues pour 1999 (= revenus et fortune 1998);
- sur les primes 2000 des assureurs approuvées par le Département fédéral de l'intérieur.

En l'an 2000, les assurés seront cependant reclassifiés sur la base de la taxation correspondante, soit sur les revenus et la fortune 1999. Entre les deux périodes de calcul, une dégradation socio-économique est possible. Par ailleurs, ni l'évolution du contentieux (primes irrécouvrables constatées par actes de défaut de biens remboursées aux assureurs), financé par le budget destiné à la réduction des primes, ni le nombre de modifications de situation (mariage, divorce, naissance, chômage, etc.) aboutissant à une classification intermédiaire en 2000, ne peuvent être précisément anticipés en termes financiers.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Jusqu'ici, le résultat annuel, positif ou négatif, pouvait être reporté sur l'exercice suivant sans incidence sur le droit du canton au financement fédéral. Cette procédure permettait donc, d'année en année, un équilibrage du système financier cantonal de réduction des primes, voire, à moyen terme, un ajustement « en douceur » des conditions d'octroi des subsides destinés aux assurés. Elle a précisément permis à notre canton d'absorber l'explosion du contentieux (+ 105 % entre 1997 et 1998; coût 1998: 1,8 million) et l'évolution considérable des primes moyennes (1996-1999: +70 %), sans toucher aux normes de classification (limites de revenu déterminant donnant droit à la réduction des primes).

Avec la suppression du compte bloqué décidée par l'AF1, un canton peut certes toujours, du point de vue budgétaire, viser l'emploi de la totalité de la part fédérale, moyennant un effort cantonal de 100 %. Mais il ne peut se permettre de dépasser ce budget dans les comptes, puisque tout dépassement serait alors entièrement à sa charge. Dans le cas où le résultat des comptes serait inférieur au budget, l'effort cantonal serait « de fait » réduit et la part correspondante des subsides fédéraux resterait dans les caisses de la Confédération.

Vu l'incertitude financière qu'il engendre, l'AF1 nous oblige à introduire une marge de sécurité dans le système. En d'autres termes, on visera une dépense inférieure de l'ordre de 10% au montant total disponible résultant des parts fédérale et cantonale. Cette politique, dictée par la décision fédérale, induira inévitablement un aménagement des prestations aux assurés. Pour maîtriser la situation du point de vue financier, il est nécessaire de dissocier le système de subsides de l'évolution des primes. Et le moyen d'y parvenir consiste à transformer l'aide en pour-cent des primes en montants fixes.

On notera enfin que nul ne peut prédire avec exactitude l'influence d'un événement tel que le retrait de Visana sur les primes des autres caisses. Si, en vertu de la liberté de changer d'assureur, de nombreux assurés « migrent » toutes les années, il n'en va pas de même des personnes âgées, ou encore de celles dont la santé est déficiente. Dans le contexte concurrentiel qui caractérise la LAMal, des déséquilibres peuvent être envisagés chez certains assureurs que le système de compensation des risques ne peut totalement combler. De plus, ce dernier n'est prévu que pour une durée de dix ans dès l'introduction de la LAMal. Pour certains assureurs, des augmentations de primes soudaines et massives, comme alternative à un retrait d'une ou de plusieurs régions, ne peuvent être exclues. Compte tenu des conséquences financières, notre système de subventionnement ne saurait rester dépendant de telles fluctuations.

En elle-même, notre proposition n'induit aucune économie. Mais elle correspond à un outil de gestion indispensable, sans lequel une maîtrise budgétaire deviendra illusoire à bref délai. Trop d'éléments, actuels ou futurs, apparaissent aujourd'hui insuffisamment maîtrisables. La transformation des subsides en montants fixes vise à sécuriser le système en sauvegardant,

Mise en œuvre de la planification financière 1999-2002

autant que possible, les intérêts des assurés devant être soutenus. Elle introduit un cadre permettant au Conseil d'Etat de mener la politique sociale qu'il souhaite. A cet effet, il tiendra compte du montant moyen des primes fixées par les caisses-maladie; en particulier de celles regroupant le plus grand nombre d'assurés dans le canton.

A ce propos, nous soulignons que si le Conseil d'Etat, dans le cadre de la planification financière, s'est aussi interrogé sur la réduction de l'effort cantonal en matière d'assurance-maladie, il y a renoncé. Cela notamment pour les motifs suivants:

- le rapport entre l'effort cantonal et la part des subsides fédéraux est très largement favorable au canton: pour chaque franc cantonal économisé, la part fédérale se réduirait de 4 fr. 86;
- la réduction des subsides aurait de lourdes conséquences pour les assurés, car le cercle des bénéficiaires diminuerait sensiblement;
- la réduction des subsides induirait, sinon un accroissement des charges de l'aide sociale, en tous les cas une nouvelle progression du contentieux de l'assurance-maladie, soit des primes irrécouvrables remboursées aux assureurs par imputation sur le budget destiné à la réduction des primes;
- en outre, nous rappelons que la loi fédérale sur l'harmonisation fiscale prévoit l'imposition des rentes AVS-AI à 100% dès 2001. Cette perspective est aussi une raison qui nous incite à maintenir le subventionnement des primes d'assurance-maladie à son niveau actuel. Les rentiers, en effet, bénéficient aussi de l'effort important que l'Etat consacre à cette aide, puisque environ 27% d'entre eux en profitent.

3.4.3. Mise en œuvre

Pour donner au Conseil d'Etat les moyens de mener une politique souple en la matière, le nombre de catégories sera ancré dans le règlement d'application de la loi et les montants fixes dans l'arrêté annuel fixant les normes de classification et le montant des subsides pour l'assurance obligatoire des frais de soins (ANO).

Le Conseil d'Etat envisage de retenir les principes suivants:

- Catégorie spéciale Bénéficiaires de prestations complémentaires AVS-AI
- Catégorie spéciale Personnes dépendant de l'aide sociale matérielle
- Catégories ordinaires 1 à 5 Montant fixe selon le revenu déterminant

Pour les catégories ordinaires 1 à 5, le subside sera dégressif en fonction du revenu déterminant. Il faudra tenir compte du fait qu'environ 20,5 millions de francs (valeur 1999) doivent être consacrés aux quelque 7000 bénéficiaires

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

de prestations complémentaires et que 7,7 millions de francs (valeur 1999) sont nécessaires pour les bénéficiaires de l'aide sociale. Ainsi, l'ANO pour l'année 2000 pourrait prévoir les subsides suivants pour une couverture avec franchise minimale (230 francs par année pour les adultes, 0 francs pour les enfants):

Tableau 3: Estimation provisoire des subsides mensuels en francs en 2000 (avec franchise minimale)

<i>Catégories</i>	<i>Enfants</i>	<i>Etudiants</i>	<i>Adultes</i>
	Fr.	Fr.	Fr.
Catégorie PC (AVS-AI)	78.—	164.—	255.—
Catégorie AS (aide sociale)	78.—	164.—	255.—
Catégorie 1	70.—	148.—	230.—
Catégorie 2	59.—	123.—	190.—
Catégorie 3	35.—	74.—	115.—
Catégorie 4	18.—	41.—	64.—
Catégorie 5	8.—	17.—	25.—

Ces montants sont proches des subsides actuels calculés en pour-cent des primes.

L'assuré, qu'il soit ou non-bénéficiaire d'un subside, a le droit d'opter pour une franchise à option. L'assureur peut alors accorder une diminution de primes allant jusqu'à 8%, 15%, 30% ou 40% pour les adultes et 15%, 30% ou 40% pour les enfants. Les subsides cantonaux aux assurés doivent en tenir compte, sinon le choix d'une franchise à option entraînerait un subventionnement intégral de la prime par le seul fait que cette dernière serait inférieure au montant fixe de la catégorie. Or, l'intérêt public ne commande pas d'inciter les assurés bénéficiaires, répondant à la notion d'assurés «de condition modeste», à opter pour une franchise supérieure dont la perception, en cas de réalisation du risque, pourrait être financièrement insupportable et devrait finalement être prise en charge par le régime de l'aide sociale. Mais par ailleurs, un subventionnement en francs dont l'intensité ne serait pas directement liée à la prime réelle découlant de la franchise choisie anéantirait l'incitation des assurés à rallier un assureur moins cher. C'est pourquoi nous prévoyons un subventionnement proportionnel à la prime facturée, quelle que soit la franchise choisie (voir tableau en *annexe 2*).

Lorsque la prime facturée pour la franchise minimale sera inférieure au montant fixe prévu pour une catégorie, il en résultera un subventionnement intégral, limité à la prime réelle, même en cas de choix d'une franchise à option et ce tant pour les adultes, les personnes âgées de 19 à 25 ans en formation, que pour les enfants jusqu'à 18 ans. Mais compte tenu des niveaux des primes, seuls les assurés classifiés dans la catégorie 1 et, plus rarement,

Mise en œuvre de la planification financière 1999-2002

ceux de la catégorie 2 bénéficieront d'une telle gratuité, à condition qu'ils s'affilient auprès d'assureurs dont la prime de base soit précisément inférieure au montant fixe prévu pour leur catégorie. Or, cette dernière s'adresse justement aux personnes disposant des ressources les plus faibles.

Ce nouveau mode de subventionnement comprend un volet incitatif. En effet, un assuré affilié auprès d'un assureur facturant une prime élevée aura un intérêt direct à se rallier à un assureur meilleur marché. Même si l'assuré ne procède pas à un changement d'affiliation, le subventionnement restera relativement élevé, ainsi qu'en témoignent les chiffres cités dans l'*annexe 2*.

Simultanément, ce nouveau mode limitera, dans une certaine mesure, la tentation des assurés de condition très modeste (catégorie 1) d'opter pour une franchise élevée, synonyme de difficultés en cas de réalisation du risque. Ainsi, pour un subside fixe de 230 francs et une prime de base de 280 francs, la différence de prime entre la franchise minimale et la franchise à option la plus élevée ne serait que de 20 francs par mois. Cet effet est moins marqué dans les catégories suivantes, dans lesquelles les assurés disposent toutefois de ressources plus élevées.

Dans tous les cas, le montant de la réduction ne pourra pas dépasser celui de la prime effectivement facturée.

3.5. Introduction d'une déclaration formelle de revendication pour la réduction des primes d'assurance-maladie des contribuables de condition indépendante

Situation actuelle:	Octroi automatique de subsides lorsque les conditions de revenu sont remplies		
Propositions:	(1) Introduction éventuelle d'une déclaration formelle de revendication pour les assurés indépendants		
	(2) Identification des personnes dont l'imposition relève de conditions particulières liées à leur statut		
Modifications législatives:	Révision de la loi d'introduction de la loi fédérale sur l'assurance-maladie, du 4 octobre 1995		
Amélioration budgétaire (en francs):	2000	2001	2002
	—	—	—

3.5.1. Situation actuelle

Les personnes de condition indépendante sont classifiées selon les mêmes règles que les salariés. Un subside leur est octroyé d'office lorsque les conditions de revenu sont remplies.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Les personnes imposées à la source sont classifiées d'office, une fois par année, sur la base de leur déclaration fiscale de l'année précédente. Lorsque les conditions sont remplies, un subside leur est octroyé d'office.

Pour bénéficier de l'automatisme, tous les assurés (salariés, indépendants, imposés à la source) doivent réaliser, du point de vue fiscal, un revenu annuel effectif d'au moins 15.000 francs pour une personne seule et 20.000 francs pour un couple, plus 3000 francs par enfant. A défaut, ils sont classifiés d'office non-bénéficiaires et doivent d'ores et déjà présenter une demande. L'examen de celle-ci met notamment en relief l'adéquation entre des charges alléguées et les ressources permettant de les couvrir.

3.5.2. Propositions

Le Conseil d'Etat a examiné l'opportunité de renoncer à l'octroi automatique du subside destiné à la réduction des primes des assurés de condition indépendante et des assurés soumis à l'impôt à la source. Il est parvenu à la conclusion qu'il y a lieu de renoncer à une telle mesure tout en retenant, dans chaque cas, une alternative.

Assurés de condition indépendante

L'abandon de l'automatisme et le fait que ces assurés devraient présenter une demande préalable permettraient probablement de mieux cerner la justification d'une réduction de primes. En outre, il n'est pas exclu qu'un certain nombre d'intéressés ne revendiquent pas de réduction de primes, dégageant ainsi des moyens financiers pour d'autres catégories d'assurés. Mais, pour demeurer en harmonie avec les objectifs sociaux de la LAMal, il conviendrait, de toute manière, d'attirer formellement l'attention des assurés de condition indépendante dont le revenu entrerait dans les normes d'octroi sur leur droit éventuel.

Le principal avantage de l'abandon de l'automatisme résiderait dans l'examen systématique de toutes les requêtes. Mais une telle opération n'aurait de sens qu'au travers d'une approche différente de la réalité financière des intéressés, sinon les conditions d'octroi ne différeraient guère de la pratique actuelle. Or, si l'on souhaitait procéder à un examen plus approfondi de la situation financière réelle des indépendants, on n'échapperait pas à une analyse critique des éléments comptables, sur la base de critères dérogeant au droit fiscal, voire aux principes comptables ordinaires. La conséquence serait que la situation des assurés de condition indépendante serait examinée sous l'angle de critères particuliers et étrangers au droit fiscal, alors que celle des salariés continuerait à être examinée principalement selon les critères fiscaux. Il n'est finalement pas apparu souhaitable que le service de l'assurance-maladie s'érige en une sorte d'autorité fiscale « subsidiaire » pour une part distincte de contribuables. Par ailleurs, la légalité d'une telle distinction devrait encore être approfondie.

Mise en œuvre de la planification financière 1999-2002

Un examen circonstancié de plusieurs milliers de situations implique en outre des ressources humaines dûment qualifiées supplémentaires. L'effectif concerné s'élève à environ 7500 contribuables indépendants. En admettant que la moitié de ces personnes pourrait être concernée potentiellement par un droit à la réduction des primes, on constate que l'abandon de l'automatisme toucherait environ 3,5% de l'ensemble des contribuables. Ce nombre relativement faible doit être mis en perspective avec l'augmentation du volume de travail, voire l'éventuelle disproportion des charges salariales par rapport au but recherché.

En revanche, le Conseil d'Etat pourrait envisager qu'une rubrique de la déclaration fiscale des personnes de condition indépendante leur demande formellement si elles entendent faire valoir leur éventuel droit. Recueillir le subsidiaire nécessiterait donc de l'assuré un acte supplémentaire: celui d'en annoncer formellement, dans la déclaration fiscale, la revendication. Cette particularité donnerait ainsi la possibilité aux personnes dont l'image fiscale ne refléterait qu'imparfaitement leur réalité financière de renoncer à la réduction de prime. Dans la mesure où les intéressés déclareraient ne pas renoncer à un éventuel droit, l'octroi de ce dernier serait régi par l'automatisme actuel et ses garde-fous.

Cette mesure ne devant pas entraîner de charge administrative supplémentaire, elle n'a de pertinence que dans la perspective où le traitement informatisé de la revendication ou de la renonciation serait possible. Or, sa mise en œuvre nécessite des adaptations tant au niveau du service des contributions (déclaration fiscale, lecture optique) qu'au niveau du service de l'assurance-maladie (intégration d'un nouveau paramètre d'octroi), travaux qui doivent être préalablement planifiés.

C'est pourquoi, nous vous proposons que la loi délègue au Conseil d'Etat la possibilité d'introduire cette mesure.

Assurés soumis à l'impôt à la source

La suppression de l'automatisme n'entraînerait pas d'améliorations significatives par rapport à la qualité de la détermination des ayants droit. La classification automatique de cette catégorie de population est aussi bien maîtrisée que pour le reste de la population. En effet, les revenus des sourciers, pour la classification automatique dans l'assurance-maladie, sont systématiquement élevés à la moyenne annuelle, quelle que soit la durée des rapports de travail. L'éventuelle variation d'un trimestre à l'autre est toujours prise en compte. L'addition des revenus de plusieurs périodes est annualisée. Lorsque les deux conjoints sont sourciers, les revenus de chacun sont réunis en vue de la classification familiale. La déclaration fiscale complémentaire que les sourciers remplissent s'agissant de la fortune éventuelle permet ensuite la prise en compte de cette dernière.

L'abandon de l'automatisme, pour les mêmes raisons déjà évoquées à propos des indépendants, ne dispenserait pas non plus l'autorité de son

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

devoir d'information aux ayants droit potentiels. Là également, l'afflux de requêtes devant être traitées manuellement nécessiterait le renforcement de l'effectif du personnel du service.

En revanche, une intensification de la collaboration avec les services fiscaux serait souhaitable, afin de permettre l'identification de personnes dont l'imposition relève de conditions particulières liées à leur statut. La mise en évidence de telles situations particulières n'est souvent possible qu'au niveau fiscal. La possibilité d'une information systématique de la part du service des contributions doit être explorée. De telles situations entraîneraient des mesures administratives ciblées visant à empêcher l'octroi automatique du subside.

Cette proposition n'implique aucune modification de la loi, la base légale permettant au service des contributions de renseigner le service de l'assurance-maladie existant déjà.

3.6. Réduction temporaire de la part des communes à l'impôt fédéral direct

Situation actuelle:	Répartition de la moitié de la part du canton à l'impôt fédéral direct aux communes sur la base du revenu fiscal, de l'effort fiscal et de la population		
Proposition:	Réduction de la part des communes de 50 % à 45 % en 2000, dans l'attente de la nouvelle péréquation financière et du désenchevêtrement des tâches (2001); répartition plus péréquative du solde versé aux communes		
Modifications législatives:	Décret portant modification temporaire de la loi concernant la répartition de la part du canton au produit de l'IFD, du 25 juin 1995		
Amélioration budgétaire (en francs):	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>
	4.100.000.—	—	—

3.6.1. Situation actuelle

Le produit net, frais déduits, de la part du canton à l'impôt fédéral direct est réparti à raison de 50 % aux communes. La part respective de chaque commune dépend de son revenu fiscal, de son effort fiscal et de sa population. La formule utilisée est la suivante:

$(\text{EFR} + \text{RFRI}) / 2 * \text{population}$

où

EFR correspond à l'effort fiscal relatif,

RFRI au revenu fiscal relatif inverse.

Dans le plan financier 2000, la part des communes à l'impôt fédéral direct est évaluée à 41 millions de francs.

Mise en œuvre de la planification financière 1999-2002

3.6.2. Proposition

Dans notre rapport à l'appui de la planification financière, nous avons souligné qu'il devenait indispensable d'améliorer la péréquation financière et de revoir la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Ces projets, au sujet desquels nous vous renvoyons au chapitre 5 ci-après, ne prendront toutefois pas effet avant 2001.

Pour les raisons que nous avons déjà évoquées, le Conseil d'Etat n'entend pas transférer de nouvelles charges sur les communes. Compte tenu des objectifs financiers que nous nous sommes fixés, il nous paraît cependant indispensable de diminuer temporairement la redistribution de recettes dont les communes bénéficient au titre de l'impôt fédéral direct, tout en veillant à renforcer l'effet péréquatif de ces transferts. A cet égard, il s'agit donc aussi de faire un premier pas vers l'amélioration de la péréquation financière. Il faut relever, par ailleurs, que le désenchevêtrement des tâches entraînera très vraisemblablement un transfert net de charges des communes vers l'Etat. Cet accroissement de charges devra être compensé et la réduction de leur part à l'impôt fédéral direct apparaît ici également comme la solution la plus probable.

Dans ce sens, nous vous proposons de réduire de 50% à 45% la part des communes au produit net de l'impôt fédéral direct perçu durant l'année 2000. La répartition reposera, comme actuellement, sur le revenu fiscal, l'effort fiscal et la population. Cependant, afin de ne pas affecter la situation des communes financièrement les plus faibles et des communes centre, la répartition s'effectuera en trois temps :

- Dans un premier temps, un tiers de la part des communes à l'impôt fédéral direct est réparti uniquement entre les communes financièrement les plus faibles et les communes centre.

Les communes financièrement les plus faibles sont celles dont le revenu fiscal par habitant est inférieur à la moyenne et dont l'effort fiscal est supérieur à la moyenne. Pour bénéficier de cette première répartition, les communes, à l'exception des communes centre, doivent répondre simultanément aux deux critères.

Dans le canton, sont considérées comme communes centre celles dont la population résidante est supérieure à 10.000 habitants. En 1998, il s'agit de La Chaux-de-Fonds, de Neuchâtel et du Locle. Les communes centre, même si elle jouissent d'une situation financière meilleure que la moyenne (notamment à cause du retour fiscal), supportent par contre des charges structurelles spécifiques. En conséquence, même si elles ne répondent pas au premier critère (revenu fiscal), ces communes sont prises en compte dans la première répartition. En définitive, seule la commune de Neuchâtel bénéficie de la prise en compte du critère de centre lors de cette phase, les communes de La Chaux-de-Fonds et du Locle présentant de toute manière un revenu fiscal inférieur à la moyenne.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

La répartition de ce premier tiers se calcule en utilisant la même formule qu'aujourd'hui :

$(EFR + RFRI) / 2 * \text{population}$

où

EFR correspond à l'effort fiscal relatif,

RFRI au revenu fiscal relatif inverse.

- Dans un deuxième temps, le solde des recettes de l'impôt fédéral revenant aux communes, soit les deux tiers, est réparti entre toutes les communes selon la formule précitée.
- Dans un troisième temps, le bénéfice que retirent les communes qui participent aux deux premières répartitions est réparti entre les autres communes de sorte à ce que, en définitive, aucune commune ne soit bénéficiaire en regard de la répartition actuelle du 50% du produit net de l'impôt fédéral direct. En définitive, la part des communes qui participent à la première répartition est identique à leur part actuelle. L'effort d'allègement est donc supporté exclusivement par les communes qui ne bénéficient pas de la première répartition, c'est-à-dire les communes financièrement fortes et les communes qui ne supportent pas de charges de centre urbain.

Le tableau ci-après présente les conséquences financières, pour les communes, de la répartition proposée. Il met en évidence son effet fortement péréquatif qui se traduit par le fait que ni les communes centre, ni les communes financièrement les plus faibles ne sont touchées par la réduction temporaire de la part des communes.

Mise en œuvre de la planification financière 1999-2002

Tableau 4

Répartition du produit net, frais déduits, de la part du canton à l'IFD (budget 1999)

Part des communes	1ère répartition		2e répartition		Compen- sation	Ecart	
	50%	15%	30%			Absolu	Relatif
Critères de sélection	aucun	RFR < 100 et	aucun	aucun			
Critères de répartition	EF, RF	EF, RF	EF, RF	EF, RF			
NEUCHÂTEL	6549'500	2'906'000	3'930'000	-286'500	0	0.0%	
HAUTERIVE	509'000	0	305'000	46'169	-157'831	-31.0%	
SAINT-BLAISE	567'000	0	340'000	51'469	-175'531	-31.0%	
MARIN-EPAGNIER	544'000	0	326'000	49'370	-168'630	-31.0%	
THIELLE-WAVRE	111'000	0	67'000	10'111	-33'889	-30.5%	
CORNAUX	359'000	0	215'000	32'539	-111'461	-31.0%	
CRESSIER	444'000	0	266'000	40'276	-137'724	-31.0%	
ENGES	76'000	34'000	45'000	-3'000	0	0.0%	
LE LANDERON	952'000	0	571'000	86'403	-294'597	-30.9%	
LIGNIERES	234'000	104'000	140'000	-10'000	0	0.0%	
BOUDRY	1'243'000	0	746'000	112'795	-384'205	-30.9%	
CORTAILLOD	886'000	0	531'000	80'362	-274'638	-31.0%	
COLOMBIER	975'000	0	585'000	88'502	-301'498	-30.9%	
AUVERNIER	220'000	0	132'000	19'969	-68'031	-30.9%	
PESEUX	1'236'000	0	742'000	112'137	-381'863	-30.9%	
CORCELLES-CORMONDRECHE	753'000	0	452'000	68'300	-232'700	-30.9%	
BOLE	335'000	0	201'000	30'356	-103'644	-30.9%	
ROCHFORT	221'000	98'000	132'000	-9'000	0	0.0%	
BROT-DESSOUS	32'000	14'000	19'000	-1'000	0	0.0%	
BEVAIX	801'000	0	480'000	72'646	-248'354	-31.0%	
GORGIER	330'000	0	198'000	29'910	-102'090	-30.9%	
SAINT-AUBIN-SAUGES	538'000	0	323'000	48'819	-166'181	-30.9%	
FRESENS	41'000	18'000	24'000	-1'000	0	0.0%	
MONTALCHEZ	53'000	23'000	32'000	-2'000	0	0.0%	
VAUMARCUS	34'000	0	20'000	3'074	-10'926	-32.1%	
MOTIERS	260'000	115'000	156'000	-11'000	0	0.0%	
COUVET	887'000	394'000	532'000	-39'000	0	0.0%	
TRAVERS	428'000	190'000	257'000	-19'000	0	0.0%	
NOIRAIGUE	203'000	90'000	122'000	-9'000	0	0.0%	
BOVERESSE	136'000	60'000	81'000	-5'000	0	0.0%	
FLEURIER	1'190'000	528'000	714'000	-52'000	0	0.0%	
BUTTES	243'000	108'000	145'000	-10'000	0	0.0%	
LA COTE-AUX-FEES	54'000	0	33'000	4'939	-16'061	-29.7%	
SAINT-SULPICE	246'000	109'000	148'000	-11'000	0	0.0%	
LES VERRIERES	208'000	92'000	125'000	-9'000	0	0.0%	
LES BAYARDS	132'000	58'000	79'000	-5'000	0	0.0%	
CERNIER	485'000	0	291'000	44'049	-149'951	-30.9%	
CHEZARD-ST-MARTIN	453'000	201'000	272'000	-20'000	0	0.0%	
DOMBRESSON	442'000	196'000	265'000	-19'000	0	0.0%	
VILLIERS	105'000	46'000	63'000	-4'000	0	0.0%	
LE PAQUIER	68'000	30'000	41'000	-3'000	0	0.0%	
SAVAGNIER	220'000	98'000	132'000	-10'000	0	0.0%	
FENIN-VILARS-SAULES	151'000	0	91'000	13'715	-46'285	-30.7%	
FONTAINES	205'000	0	123'000	18'633	-63'367	-30.9%	
ENGOLLON	16'000	0	10'000	1'441	-4'559	-28.5%	
FONTAINEMELON	394'000	0	236'000	35'761	-122'239	-31.0%	
LES HAUTS-GENEVEYS	202'000	0	121'000	18'294	-62'706	-31.0%	
BOUDEVILLIERS	141'000	0	85'000	12'825	-43'175	-30.6%	
VALANGIN	86'000	0	52'000	7'843	-26'157	-30.4%	
COFFRANE	176'000	78'000	106'000	-8'000	0	0.0%	
LES GENEVEYS S/COFFRANE	343'000	0	206'000	31'161	-105'839	-30.9%	
MONTMOLLIN	92'000	0	55'000	8'331	-28'669	-31.2%	
LE LOCLE	3'099'000	1'375'000	1'859'000	-135'000	0	0.0%	
LES BRENETS	273'000	0	164'000	24'802	-84'198	-30.8%	
LE CERNEUX-PEQUIGNOT	93'000	41'000	56'000	-4'000	0	0.0%	
LA BREVINE	239'000	106'000	143'000	-10'000	0	0.0%	
LA CHAUX-DU-MILIEU	132'000	58'000	79'000	-5'000	0	0.0%	
LES PONTS-DE-MARTEL	408'000	181'000	245'000	-18'000	0	0.0%	
BROT-PLAMBOZ	86'000	38'000	51'000	-3'000	0	0.0%	
LA CHAUX-DE-FONDS	10'712'500	4'754'000	6'428'000	-469'500	0	0.0%	
LES PLANCHETTES	77'000	34'000	46'000	-3'000	0	0.0%	
LA SAGNE	271'000	120'000	162'000	-11'000	0	0.0%	
TOTAL	41'000'000	12'297'000	24'596'000	0	-4'107'000	-10.0%	

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

4. FISCALITÉ ET AUTRES RECETTES**4.1. Considérations générales**

Les propositions comprises dans ce chapitre sont décisives pour la mise en œuvre de la stratégie élaborée par le Conseil d'Etat. Elles sont en effet étroitement liées entre elles et avec d'autres projets, en particulier avec la réforme de la péréquation financière et le désenchevêtrement. De plus, leur portée financière est déterminante quant à l'amélioration des perspectives financières de l'Etat.

En ce qui concerne leur incidence sur la charge fiscale, nous vous prions de vous reporter au chapitre 8.

4.1.1. Mesures prises récemment

Avant d'aborder les diverses propositions que nous vous soumettons, nous rappelons que deux mesures fiscales ont été adoptées récemment, l'une par le Grand Conseil, l'autre par le Conseil d'Etat en vertu des compétences qui nous sont déléguées. Elles sont comprises dans la vue d'ensemble figurant dans le chapitre d'introduction.

Impôt minimum des personnes morales

L'impôt minimum est perçu en lieu et place de l'impôt ordinaire, s'il est plus élevé que ce dernier. Selon le droit en vigueur jusqu'au 31 décembre 1998, cet impôt calculé sur les recettes brutes de la société visait les sociétés dont le chiffre d'affaires atteignait au moins 3 millions de francs.

Dans sa session de février 1999, le Grand Conseil a approuvé un rapport de la commission fiscalité chargée de l'examen de deux projets de lois déposés par des députés et révisé les dispositions légales en vigueur. Principalement, l'article 46 de la loi sur les contributions directes dues par les personnes morales et instituant un impôt à la source, du 3 octobre 1994 (LCdirPMIS), stipule dorénavant qu'une franchise de 5 millions de francs est déduite du total des recettes brutes.

L'ancienne disposition légale pénalisait fortement certaines entreprises réalisant un chiffre d'affaires important avec des marges bénéficiaires faibles. L'exemple des garages a souvent été cité à ce propos. Outre la limite inférieure de 3 millions de francs de recettes brutes, jugée insuffisante, l'ancien droit était critiqué, dans la mesure où la société réalisant par exemple un chiffre d'affaires de 2,9 millions de francs échappait à l'impôt minimum, alors qu'une autre ayant obtenu des recettes brutes de 3 millions de francs y était soumise du fait que l'impôt était calculé sur l'entier de son chiffre d'affaires.

La proposition du Conseil d'Etat, de supprimer le seuil de 3 millions de francs et de le remplacer par une franchise de 5 millions de francs a

Mise en œuvre de la planification financière 1999-2002

finaleme nt été retenue. Outre la clarté dans l'application, ce système est plus équitable, puisqu'il ne s'agit plus d'un seuil à partir duquel la société peut être soumise à l'impôt minimum, calculé sur l'entier du chiffre d'affaires, mais d'une franchise de 5 millions de francs dans tous les cas déduite de celui-ci.

En outre, pour atténuer les éventuelles rigueurs de cet impôt, la loi prévoit que dorénavant l'impôt minimum sera réduit ou supprimé lorsque la société se trouve sans capacité contributive, dans de sérieuses difficultés financières, ou procède à un assainissement.

Adaptation des valeurs locatives

La valeur locative du logement du contribuable dans son propre immeuble est une des composantes du système fiscal suisse et fait partie intégrante du revenu soumis à l'impôt direct. Elle est généralement calculée en pourcentage de l'estimation cadastrale, selon le barème figurant à l'article 4 a du règlement d'exécution de la loi sur les contributions directes, du 9 juin 1964 (LCdir). Ainsi par exemple, jusqu'à fin 1998, la valeur locative des immeubles dont l'estimation cadastrale était égale ou inférieure à 500.000 francs correspondait au 5,5% de ce montant.

Par arrêté du 30 novembre 1998, le Conseil d'Etat a révisé la disposition précitée. Tenant compte de la diminution des taux d'intérêts hypothécaires, qui a eu pour effet une relative diminution du prix des loyers, pour certains locataires, ainsi que de l'évolution de la situation du marché, le Conseil d'Etat a opté pour une réduction nuancée des taux pour le calcul des valeurs locatives, dès la taxation 1999.

Dans la mesure où la diminution des taux d'intérêts hypothécaires profite aujourd'hui principalement aux locataires récents et rarement aux plus anciens, qui à l'époque où les taux d'intérêts augmentaient régulièrement n'ont subi que partiellement les effets de cette hausse, il convenait de ne pas réduire davantage la valeur locative des anciens propriétaires, pour lesquels elle avait du reste déjà été réduite lorsqu'elle a été fixée pour la dernière fois (taxation 1995). C'est ainsi, par exemple, que pour les propriétaires occupant leur propre logement depuis avant 1970, les valeurs locatives, tout en restant inférieures à celles des propriétaires plus récents, n'ont pas été modifiées.

Dans sa décision, le Conseil d'Etat a en outre tenu compte du fait que les anciens taux n'étaient pas adaptés à la situation du marché pour les immeubles dont l'estimation cadastrale est très élevée. Ces taux ont donc été réduits plus fortement.

4.1.2. Stratégie en matière fiscale

Ainsi que nous l'avons déjà relevé, les propositions concernant la fiscalité et les autres recettes ne sont traitées qu'en partie dans le présent rapport

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

(propositions 301, 302, 303, 310, 311, 312 du tableau 1). Les autres propositions (304, 305, 306, 307, 308, 309) vous seront soumises dans le cadre du projet de loi sur les contributions directes, lequel vise notamment à adapter l'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques à la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID).

Compte tenu des avis exprimés par la commission de gestion et des finances, le Conseil d'Etat renonce à l'imposition des rentes AVS-AI à 90% en l'an 2000, étant entendu que l'objectif financier qu'il avait fixé pour cette année-là, soit un déficit de 35 millions de francs au plus, ne pourra vraisemblablement pas être atteint. Le Conseil d'Etat estime toutefois qu'il importe avant tout de réunir les conditions nécessaires à la réalisation de l'objectif à moyen terme, soit un déficit de moins de 20 millions de francs en 2002.

Le renouvellement temporaire de la contribution de solidarité est étroitement lié à la non-compensation de la progression à froid. Le lien établi entre ces deux mesures doit permettre de renoncer à la contribution de solidarité dès 2001, sans pour autant priver l'Etat de ressources dont il a impérativement besoin pour financer les mesures de crise.

Pour des raisons pratiques, il est par ailleurs nécessaire que les barèmes de référence et les nouvelles taxes causales communales en matière de protection de l'environnement puissent entrer en vigueur simultanément. L'introduction de taxes causales a pour but de faire supporter les charges liées à l'élimination des déchets ainsi qu'à l'épuration et à l'évacuation des eaux usées par ceux qui en sont à l'origine. Dans la mesure où ces charges sont aujourd'hui financées en partie du moins par l'impôt – ou par des taxes à caractère fiscal – les communes devront revoir leur fiscalité en conséquence.

Selon nos propositions, les barèmes de référence et les taxes causales communales prendront effet le 1^{er} janvier 2001. Nous vous demandons cependant d'adopter ces dispositions législatives à la session de juin 1999, de manière à laisser aux communes suffisamment de temps pour leur permettre de mener à bien, et simultanément, la réforme de leur fiscalité et l'introduction des taxes causales. Ainsi que nous l'avons relevé, l'adoption rapide des barèmes de référence apparaît en outre indispensable dans la perspective de la mise en œuvre d'une nouvelle péréquation financière, prévue également pour 2001.

La redevance cantonale sur l'eau potable pour le financement des subventions concernant la protection des eaux et l'adduction d'eau devrait toutefois entrer en vigueur dès l'année prochaine. Cela est indispensable dans la perspective de l'élaboration du budget de l'Etat pour l'an 2000. Il faut souligner que cette mesure ne grève pas les finances communales dès lors qu'elle sera reportée sur les consommateurs par une majoration du prix de l'eau.

Mise en œuvre de la planification financière 1999-2002

4.2. Renouvellement temporaire de la contribution aux mesures de crise en faveur des victimes du chômage

Situation actuelle :	Par décret du 29 septembre 1997, le Grand Conseil a renouvelé la contribution de 2% aux mesures de crise pour les années 1998 et 1999		
Proposition :	Renouvellement de la contribution pour une année, soit jusqu'à l'entrée en vigueur des barèmes de référence		
Modifications législatives :	Décret du Grand Conseil		
Amélioration budgétaire (en francs):	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>
	9.800.000.—	—	—

4.2.1. Situation actuelle

La contribution aux mesures de crise a été introduite par décret du 25 mars 1992, puis reconduite par décrets des 15 novembre 1993, 26 juin 1995 et 29 septembre 1997. Lors de son introduction, il était difficile d'imaginer que le chômage prendrait une telle ampleur et surtout qu'il tendrait à devenir un phénomène persistant, avec pour conséquence une progression importante du chômage de longue durée.

De ce fait, la situation financière du fonds de crise s'est dégradée. Le nombre de chômeurs arrivant au terme de leurs indemnités, eu égard à la récente modification de la loi fédérale sur l'assurance-chômage, se traduit par une augmentation importante des dépenses, particulièrement pour les mesures visant à leur procurer des emplois temporaires. Le canton doit par ailleurs verser à la Confédération une contribution de 3000 francs par place/année au titre des mesures actives prévues dans la loi fédérale. Dans les comptes 1998, les subventions versées par le fonds de crise se sont élevées à près de 20 millions de francs et elles sont évaluées à 13 millions de francs au budget 1999. Ces dépenses sont réparties par moitié entre l'Etat et les communes. Par ailleurs, les autres dépenses engendrées par la crise, en particulier en matière d'aide sociale, ont elles aussi fortement progressé.

4.2.2. Proposition

La contribution de solidarité arrive à échéance à fin 1999 et le Conseil d'Etat estime, comme il l'a déjà mentionné devant le Grand Conseil, qu'elle ne devrait pas être reconduite. Toutefois, les dépenses prévisibles pour les mesures de crise ne nous permettent pas d'envisager cette suppression immédiatement.

Aussi le Conseil d'Etat propose que la contribution de solidarité soit reconduite pour une année, soit jusqu'à l'entrée en vigueur du barème de référence pour l'impôt direct cantonal et communal en 2001, étant entendu

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

que l'on renoncera alors à la correction de la progression à froid. La non-compensation du renchérissement sera ainsi compensée par l'abandon de la contribution de solidarité.

Notre canton sort d'une grave crise économique qui a profondément marqué le marché du travail. En dépit de l'amélioration du climat conjoncturel, le nombre de personnes sans emploi ne décroît que lentement. Il faut s'attendre à ce que le chômage reste plus élevé que par le passé, notamment parmi les travailleurs âgés. La contribution de solidarité et la non-correction de la progression à froid qui prendra le relais représentent un acte de solidarité envers les personnes privées d'emploi et qui se trouvent, de ce fait, dans une situation souvent pénible.

4.3. Non-compensation de la progression à froid

Situation actuelle: Selon le décret du Grand Conseil du 16 novembre 1993, la correction de la progression à froid est suspendue tant et aussi longtemps que l'indice des prix à la consommation ne s'est pas modifié de 5% à partir de 100,4 points. Le seuil de 5% sera atteint lorsque l'indice des prix s'établira à 105,4 points. A fin avril 1999, il était de 104,7 points

Proposition: Renoncer à la correction de la progression à froid avant l'entrée en vigueur de la nouvelle législation fiscale au 1^{er} janvier 2001 et prendre comme base de référence, pour la prochaine correction, l'indice des prix d'octobre 2000

Modifications législatives: Décret du Grand Conseil

Amélioration budgétaire	2000	2001	2002
(en francs):	—	15.000.000.—	15.000.000.—

4.3.1. Situation actuelle

L'article 51 a de la loi sur les contributions directes, du 9 juin 1964 (LCdir), prescrit que les tarifs de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, ainsi que les déductions en francs admises sur ce revenu, sont adaptés à l'indice des prix à la consommation dès que cet indice s'est modifié de 5% au moins, depuis le moment où l'impôt en question a été fixé pour la dernière fois.

Cette disposition a pour but d'éviter une augmentation automatique et non voulue de la charge fiscale découlant de l'augmentation nominale des revenus en période d'inflation. L'application de cette mesure n'a véritablement de sens que si le barème d'impôt sur le revenu et les déductions en francs

Mise en œuvre de la planification financière 1999-2002

prévues par la loi, par exemple les déductions pour charges de famille, ne sont pas modifiés depuis le moment où cette correction a été faite pour la dernière fois. Toute révision de loi, incluant en particulier un nouveau barème et une modification des déductions sociales, entraîne des modifications de la charge fiscale, dépendant de la situation personnelle du contribuable et du montant de son revenu. Dès lors, envisager une correction des effets de la progression à froid, par référence à l'ancien droit, paraît pour le moins inopportun.

4.3.2. Proposition

Une correction des effets de la progression à froid a été prise en compte dans la planification financière dès 2001. En y renonçant, on apporte une amélioration budgétaire de 15 millions de francs. Par souci d'économie et de cohérence, compte tenu en outre du faible renchérissement actuel, nous proposons de suspendre l'application de l'article 51 a LCdir jusqu'au 1^{er} janvier 2001 et de prendre comme référence, pour la prochaine correction des effets de la progression à froid, l'indice des prix à la consommation du mois d'octobre 2000. Cette référence sera fixée dans la loi instaurant le barème de référence. La nouvelle loi fiscale maintiendra par ailleurs le principe même de la correction périodique de la progression à froid.

Nous rappelons que cette proposition est étroitement liée à celle concernant le renouvellement, pour une année, de la contribution aux mesures de crise.

Elle nous paraît d'autant plus fondée que la correction de la progression à froid ne se justifie que si les revenus nominaux progressent dans une proportion plus ou moins équivalente à celle de l'indice des prix à la consommation. En d'autres termes, si les revenus, en particulier les salaires, n'ont pas suivi les prix à la consommation, la charge fiscale demeure la même et la correction équivaldrait à une diminution réelle de la fiscalité, ce qui est contraire au but recherché. Or, au cours des dernières années, les salaires n'ont bénéficié que partiellement de l'indexation, dans l'économie privée aussi bien que dans le secteur public. De ce fait, les effets de la progression à froid ont été sensiblement atténués. Il paraît donc raisonnable de renoncer à la correction de la progression à froid.

Il faut relever enfin que cette mesure – pas plus que le renouvellement de la contribution de solidarité – n'augmentera pas la charge fiscale des contribuables en regard de la situation actuelle, bien au contraire. En effet, dès que la contribution de solidarité arrivera à échéance à la fin de l'an 2000, le contribuable verra son bordereau d'impôt diminuer de 2% pour autant que son revenu imposable reste identique à l'année précédente.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

4.4. Introduction de barèmes de référence pour l'impôt direct cantonal et communal

Situation actuelle:	La loi sur les contributions directes, du 9 juin 1964 (LCdir), laisse aux communes la faculté de prélever l'impôt direct sur le revenu et la fortune des personnes physiques, soit en fixant elles-mêmes leurs barèmes, soit en faisant usage des tarifs prévus pour l'impôt direct cantonal, en déterminant le nombre de centimes perçus pour chaque franc d'impôt cantonal. En 1998, dix-neuf communes ont fait usage de cette faculté. Certaines ont décrété des taux minimums et/ou maximums différents de ceux de l'impôt cantonal. Pour les personnes morales, le barème de référence existe déjà, l'impôt communal étant fixé en centimes par franc d'impôt cantonal, avec cependant la restriction qu'il ne peut être supérieur à ce dernier		
Proposition:	Uniformiser, non pas les taux, mais la progressivité de l'impôt au plan cantonal et communal au moyen de barèmes de référence pour les impôts sur le revenu et sur la fortune. L'Etat et les communes conservent la liberté de fixer le coefficient applicable. Le barème de référence de l'impôt sur le revenu inclut la taxe hospitalière perçue par certaines communes		
Modifications législatives:	Loi instaurant un barème de référence en matière d'impôt sur le revenu et sur la fortune des personnes physiques		
Amélioration budgétaire (en francs):	<i>2000</i> —	<i>2001</i> —	<i>2002</i> —

4.4.1. Considérations générales

L'introduction de barèmes de référence pour l'impôt direct cantonal et communal n'est pas en soi une mesure destinée à améliorer la situation financière de l'Etat. Pourtant ce projet occupe une position centrale dans notre stratégie de la mise en œuvre de la planification financière. Il faut souligner, en effet, que l'introduction simultanée du barème de référence pour l'impôt sur le revenu et des taxes causales permettra aux communes de modifier leur fiscalité dans des conditions optimales. Par ailleurs, nous l'avons déjà souligné, l'uniformisation des barèmes d'impôt au plan communal représente une prémisse essentielle à la mise en œuvre d'une péréquation financière efficace et équitable. Celle-ci ne peut en effet se

Mise en œuvre de la planification financière 1999-2002

concevoir qu'au travers d'une solidarité accrue, non seulement entre les communes, mais aussi entre les contribuables.

L'entrée en vigueur des barèmes de référence est prévue pour le 1^{er} janvier 2001. Il nous paraît toutefois important que le Grand Conseil puisse les adopter lors de la session de juin 1999, de manière à laisser aux communes suffisamment de temps pour leur permettre de mener une réflexion sur l'aménagement de leur fiscalité. Cette réflexion devra prendre en considération non seulement les nouveaux barèmes d'impôt, mais aussi les taxes causales qui devront également être introduites en 2001, ainsi que les propositions que nous vous soumettrons en septembre 1999 au sujet de la péréquation financière.

4.4.2. Personnes physiques

Impôt sur le revenu

Neuchâtel est le dernier canton suisse, hormis les deux communes de Riehen et Bettingen dans le canton de Bâle-Ville, dans lequel les communes sont libres de définir elles-mêmes leur barème d'impôt sur le revenu et la fortune, sous réserve d'une imposition maximale. Les autres cantons connaissent soit un barème de référence auquel on applique un coefficient d'impôt pour déterminer respectivement l'impôt de l'Etat et des communes, soit, pour quelques-uns, le système des centimes additionnels prélevés par les communes.

Le système actuel présente de nombreux inconvénients mis en exergue par l'institut de recherches économiques et régionales de l'Université (IRER), en 1995, dans son rapport sur « L'introduction d'un système de calcul fondé sur un barème unique pour la perception de l'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques ».

Citons en particulier :

- un manque de transparence dans le système fiscal neuchâtelois;
- une mauvaise image fiscale du canton, qui apparaît au travers des indices de la charge fiscale comme un de ceux où la fiscalité des personnes physiques est parmi les plus lourdes de Suisse, en raison de certains barèmes communaux imposant fortement les bas revenus et par le prélèvement de taxes diverses en relation avec l'impôt;
- des complications supplémentaires pour les communes lors de l'élaboration des budgets;
- l'absence d'une base de référence fiable en vue d'une véritable péréquation financière.

Cette étude postule le choix d'un barème de référence commun à l'Etat et aux communes que l'on multiplie par un coefficient, appelé aussi multiple ou quotité, exprimé sous forme de pourcentage ou de nombre absolu. On obtient ainsi le taux effectif d'imposition. C'est à la collectivité publique (Etat

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

et communes) compétente pour prélever l'impôt direct qu'il incombe de fixer (au besoin chaque année lors de l'élaboration de son budget) le coefficient propre à assurer le financement de ses dépenses publiques.

L'introduction d'un système de calcul fondé sur un barème de référence pour la perception de l'impôt direct cantonal et communal aura pour principal avantage de simplifier la fiscalité du canton. Toutes les communes se référeront à un même barème; seuls les multiples varieront d'une commune à l'autre. Actuellement, à l'exception des dix-neuf communes qui se fondent sur l'impôt direct cantonal pour fixer le montant de leur impôt (centimes additionnels), toutes les communes utilisent des barèmes différents. Cette absence de transparence apparaît contraire au principe selon lequel un système fiscal devrait, pour être efficace, être clair et simple.

L'harmonisation de la fiscalité communale, même si elle implique l'abandon d'une part plus ou moins grande de l'autonomie fiscale des communes, doit précisément permettre une plus grande transparence. Le système envisagé accroît notamment la transparence de la fiscalité des communes: la comparaison des systèmes fiscaux communaux revient à ne considérer que leur multiple, qui donne une information claire de la charge fiscale.

Dans cette optique, un barème de référence pour l'impôt des personnes physiques constitue aussi, avec le coefficient propre à chaque commune, une meilleure base de péréquation que l'effort fiscal actuel (critère fréquemment contesté, qui engendre en outre des difficultés d'ordre pratique dans son calcul, les bases de l'Etat et des communes devant constamment être réajustées).

L'introduction d'un barème de base devrait enfin avoir des effets favorables sur l'indice de charge fiscale du canton. En effet, le calcul de cet indice est influencé non seulement par le niveau absolu des prélèvements, mais encore par la conception des barèmes. L'harmonisation de la fiscalité à l'échelle cantonale doit permettre de mieux gérer l'impact des prélèvements directs sur la charge fiscale sans pour autant réduire les recettes des collectivités publiques.

La question cruciale reste le choix du barème de base. Dans son étude, l'IRER s'est arrêté à un barème de synthèse des fiscalités de l'Etat et des communes. Cette proposition tient compte d'une moyenne pondérée où le poids de chaque commune varie selon le nombre de contribuables et la matière fiscale. Le barème que propose l'IRER présente toutefois des imperfections qu'il convient de corriger, en particulier pour les bas revenus, encore trop fortement imposés, parmi lesquels les rentiers AVS-AI, dont la charge fiscale augmentera en raison de la pleine imposition des prestations, exigée par le droit fédéral.

Sur un autre plan, il ressort de l'étude du projet de nouvelle péréquation financière fédérale, que le canton de Neuchâtel serait fortement pénalisé, en raison d'un potentiel fiscal mal exploité, principalement lié à l'imposition

Mise en œuvre de la planification financière 1999-2002

communale des personnes physiques (taux trop élevés pour les bas revenus, taux insuffisants pour les hauts revenus). Le projet de l'IRER, reprenant en moyenne pondérée l'ensemble des barèmes communaux, ne parviendrait pas à corriger cet handicap. En revanche, le barème de référence que nous vous soumettons, se rapprochant davantage de l'échelle cantonale actuelle, permettra de remédier à ces inconvénients.

Le système offre enfin l'avantage de la simplicité. En relation avec la situation financière et les besoins, les autorités législatives des collectivités publiques décideront du coefficient par voie de décret ou d'arrêté, sans devoir comme actuellement modifier le barème d'impôt dans son ensemble, ou recourir à d'autres artifices, tel que l'introduction ou la suppression de taxes ayant valeur d'impôts directs déguisés.

Le barème que nous vous proposons se présente comme suit :

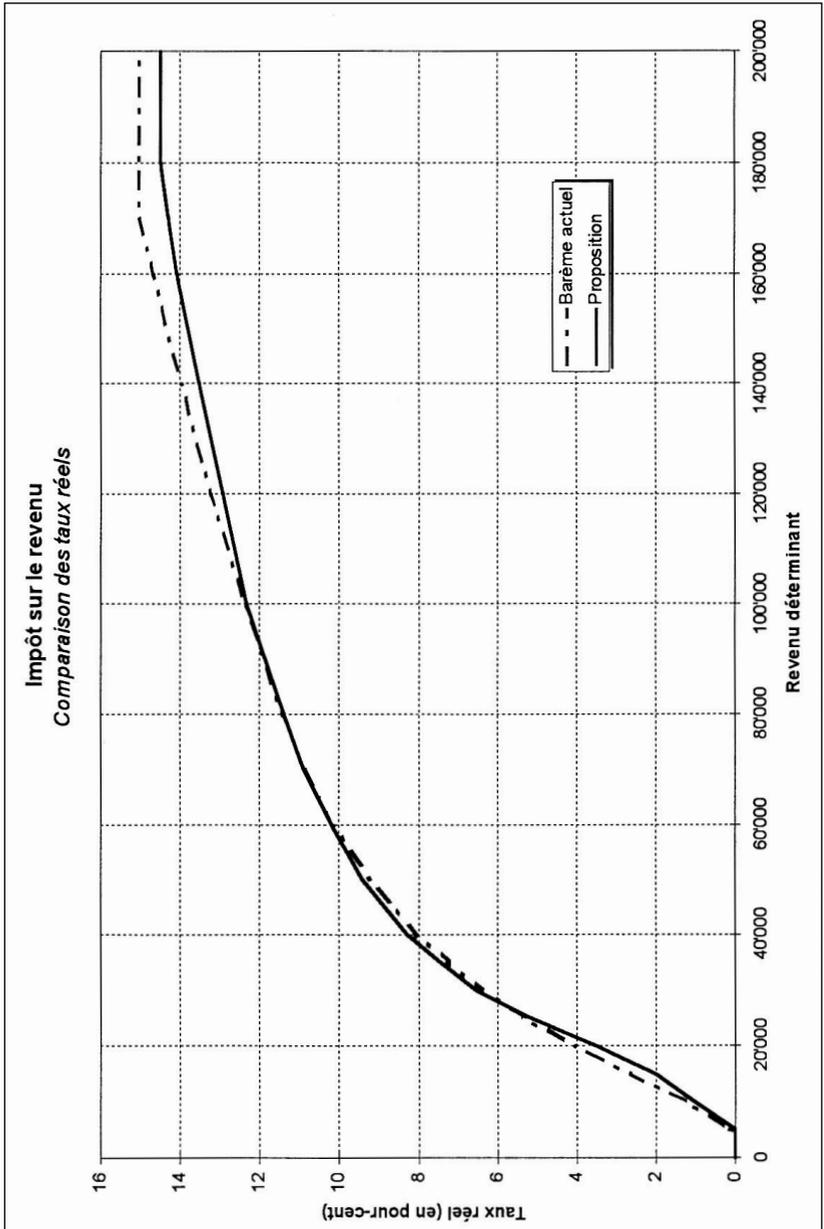
Tableau 5: Barème de référence pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques

<i>Catégories</i>		<i>Taux de</i>	<i>Impôt dû pour</i>	<i>Taux réel du</i>
		<i>chaque</i>	<i>le revenu</i>	<i>maximum de</i>
		<i>catégorie</i>	<i>le revenu</i>	<i>chaque</i>
			<i>maximal de la</i>	<i>catégorie</i>
Fr.		%	Fr.	%
0.— à	5.000.—	0,00	0.—	0,000
5.001.— à	10.000.—	2,00	100.—	1,000
10.001.— à	15.000.—	4,00	300.—	2,000
15.001.— à	20.000.—	8,00	700.—	3,500
20.001.— à	25.000.—	12,00	1.300.—	5,200
25.001.— à	35.000.—	13,00	2.600.—	7,429
35.001.— à	60.000.—	14,00	6.100.—	10,167
60.001.— à	80.000.—	15,00	9.100.—	11,375
80.001.— à	120.000.—	16,00	15.500.—	12,917
120.001.— à	140.000.—	17,00	18.900.—	13,500
140.001.— à	180.000.—	18,00	26.100.—	14,500

Le revenu supérieur à 180.000 francs est imposé à 14,5%.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Graphique 1: Barème de référence pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques



Mise en œuvre de la planification financière 1999-2002

S'agissant des taux pratiqués aux différents niveaux de revenu, pour les raisons déjà évoquées, il convient d'améliorer l'image fiscale du canton actuellement détériorée par une fiscalité trop lourde pour les contribuables à revenu modeste. Or, il est possible d'alléger la charge fiscale de ces contribuables, sans conséquences significatives sur les recettes, aussi pour les communes.

L'abaissement des taux pour les contribuables à revenu modeste est à considérer comme une mesure compensatoire évoquée dans le rapport sur la planification financière. Elle répond également au postulat 97.133 du groupe PopEcoSol, amendé par le groupe radical, et adopté par le Grand Conseil, demandant au Conseil d'Etat d'étudier la possibilité d'exonérer de l'impôt direct les personnes qui ont un faible revenu. Rappelons que la lourdeur de la charge fiscale que subissent ces contribuables est principalement due au fait que de nombreuses communes imposent encore fortement les bas revenus.

En réduisant les taux d'imposition pour les revenus les plus faibles, on résout également en partie la question des demandes de remises, de plus en plus nombreuses pour ces catégories de contribuables.

Dans les catégories moyennes de revenu, les taux d'imposition sont très proches du barème cantonal actuel, avec cependant, sur une partie de l'échelle, une légère augmentation de 2,75% au maximum, représentant en chiffres absolus une majoration de l'impôt cantonal d'un peu plus de 100 francs, pour les personnes seules avec un revenu imposable de 50.000 francs et de 180 francs environ, pour les personnes mariées avec un revenu imposable d'environ 80.000 francs. La situation de ces contribuables devra être appréciée dans son ensemble, compte tenu de l'impôt communal.

Pour la partie supérieure du barème, la question se pose de savoir quel doit être le taux maximum de l'impôt sur le revenu. A cet égard, il est utile de se référer aux comparaisons intercantionales. En comparant les indices de la charge fiscale, l'indice global de l'impôt sur le revenu dans le canton de Neuchâtel se situe au 5^e rang, parmi les plus chers de Suisse (impôt communal compris). Cependant, dans les catégories supérieures de revenus, les taux de l'impôt dans le canton sont fréquemment inférieurs à ceux pratiqués ailleurs. En procédant à un classement en fonction de ces taux pour les revenus les plus élevés, on remarque que le canton se positionne entre le 13^e et le 15^e rang, soit parmi la moitié des cantons où la charge fiscale est inférieure à la moyenne nationale.

Actuellement, ces taux maximums sont respectivement de 15% pour l'impôt cantonal et 13% pour les communes qui recourent à leur barème propre. Le taux maximum pourrait théoriquement être de 15% dans les communes qui auraient adopté le barème cantonal actuel à 100%, sans limite supérieure. Aucune commune n'a à ce jour recouru à cette possibilité. Toutefois la taxe hospitalière perçue dans certaines communes s'ajoute aux 13% précités.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Ces constatations nous conduisent à proposer un taux maximum légèrement inférieur à celui du barème cantonal actuel, pour éviter une trop forte augmentation de l'impôt dans les communes qui devront adopter un coefficient supérieur à 100 pour maintenir le volume de leurs recettes fiscales, dont notamment les villes de La Chaux-de-Fonds et du Locle, ainsi que plusieurs communes des districts du Haut et du Val-de-Travers et quelques petites communes du bas du canton.

L'augmentation de l'impôt communal pour les catégories supérieures de revenu, dans les communes qui appliquent aujourd'hui un taux inférieur à celui de l'Etat, ne devrait pas détériorer l'image fiscale du canton. On peut même avancer que compte tenu des communes qui appliqueront un coefficient inférieur à 100%, la charge fiscale moyenne dans le canton ne sera pas disproportionnée par rapport à la moyenne des cantons suisses, aussi pour les catégories supérieures de revenu.

Cela dit, le barème de référence impliquera inévitablement des modifications de la charge fiscale. Bien que le projet se veuille globalement neutre du point de vue du produit des impôts directs pour le canton et l'ensemble des communes, il n'est pas possible d'assurer cette neutralité à chaque contribuable. Toutefois, une attention particulière est accordée aux contribuables à revenu modeste dans l'aménagement du nouveau barème.

En ce qui concerne l'impôt cantonal sur le revenu, les différences par rapport au barème existant sont présentées en *annexe 3* et peuvent se résumer comme suit :

- Impôt réduit jusqu'à 27.000 francs de revenu imposable, pour les personnes seules, respectivement jusqu'à 49.000 francs pour les contribuables mariés. La diminution atteint pratiquement 25%, représentant jusqu'à 200 francs pour un couple marié, aux environs de 36.000 francs de revenu imposable.
- S'agissant des impôts communaux, il est important de relever que pour les revenus modestes, les diminutions seront généralement sensiblement plus fortes que celles de l'impôt cantonal, même dans les communes qui devront adopter un coefficient élevé.
- Impôt légèrement majoré pour les revenus moyens. Au maximum, l'augmentation est de 2,75%, représentant pour une personne seule une centaine de francs d'impôt pour des revenus imposables de 40.000 à 50.000 francs, respectivement 180 francs d'impôt au maximum pour les couples mariés, avec un revenu imposable d'environ 80.000 francs.
- Taux stables pour les revenus dépassant les limites ci-devant, puis progression légèrement réduite pour atteindre le nouveau taux maximum légèrement inférieur à celui d'aujourd'hui.

En ce qui concerne les impôts communaux, les variations dépendront dans une large mesure des taux appliqués actuellement aux différents niveaux de revenu et du coefficient que la commune adoptera lors de l'entrée en

Mise en œuvre de la planification financière 1999-2002

vigueur du barème de référence. Tendant à plus d'équité, ce nouveau système ne saurait se concevoir sans compromettre en partie les avantages que procurent à certains contribuables des barèmes d'impôts communaux parfois très favorables, selon l'importance du revenu. Ainsi, en fonction de la commune de domicile, du revenu et de la situation personnelle et familiale du contribuable, le total de l'impôt direct cantonal et communal augmentera ou diminuera. Selon les circonstances, l'augmentation ou la diminution de l'un des impôts sera plus ou moins compensée par la variation inverse de l'autre.

Ainsi dans chaque commune, l'effort relatif que doit fournir le contribuable sera mieux proportionné à sa capacité contributive. En outre, si les écarts entre les impôts communaux, pour un même revenu imposable, ne seront certes pas supprimés, les différences actuelles, souvent considérables, seront sensiblement réduites, quel que soit le coefficient de l'impôt de base appliqué par les communes.

Bien que les communes n'aient plus la possibilité de déterminer elles-mêmes la progression de l'impôt, elles conserveront néanmoins leur autonomie lors de la fixation du coefficient applicable à l'impôt de base, de sorte que le volume de recettes fiscales nécessaires à leurs besoins soit assuré.

Quant aux coefficients que les communes devront effectivement adopter lors de l'entrée en vigueur du barème de référence, il n'est pas possible de les déterminer pour l'instant. Ces coefficients ne peuvent en effet pas être simplement extrapolés en partant de leurs ressources fiscales actuelles. Ainsi que nous l'avons souligné, la nouvelle péréquation financière que nous souhaitons mettre en œuvre dès 2001 devra également être prise en compte à cet égard. Visant précisément à réduire les disparités de ressources entre les communes, elle aura pour effet d'augmenter quelque peu la charge fiscale dans les communes financièrement fortes au profit des communes financièrement les plus faibles. Nous vous renvoyons à ce sujet au chapitre 5 ci-après.

Impôt sur la fortune

- Dans le cadre de l'impôt cantonal, l'impôt sur la fortune est perçu en fonction d'un barème progressif de 0,125 % à 0,375 %. Ce taux maximum est atteint pour une fortune imposable de 375.000 francs pour les personnes seules, respectivement 680.000 francs pour les contribuables mariés, compte tenu de l'effet du «splitting».
- L'impôt communal est aménagé au gré des communes, soit en centimes additionnels par rapport à l'impôt cantonal (une seule commune a fait usage de cette faculté), soit en fonction d'un barème propre, ou encore sur la base d'un taux fixe (impôt proportionnel). Dans ces deux dernières éventualités, le taux de l'impôt communal ne peut pas dépasser 0,3 %.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

- Dans le cadre de la loi actuelle, le contribuable peut déduire de sa fortune nette une somme de 25.000 francs s'il s'agit d'une personne seule, respectivement de 50.000 francs pour les contribuables mariés vivant en ménage commun. A cela s'ajoute une déduction supplémentaire pour les contribuables ayant atteint l'âge de l'AVS. Cette déduction est progressivement réduite, lorsque le revenu, respectivement la fortune nette dépassent certaines limites. A noter que cette déduction spéciale n'est guère compatible avec le principe de l'égalité de traitement face à l'impôt, aussi en relation avec l'harmonisation fiscale.
- Comme le montrent le tableau et le graphique ci-après, le projet de barème de référence pour l'impôt sur la fortune a été aménagé différemment, compte tenu de la proposition de supprimer les déductions mentionnées ci-devant. En remplacement de ces déductions, le projet de barème débute à partir de 50.000 francs de fortune imposable. Compte tenu de l'effet du « splitting » pour les personnes mariées, l'imposition de la fortune débutera à partir de 90.000 francs environ, contre respectivement 25.000 francs et 50.000 francs actuellement. Ainsi les fortunes modestes seront moins imposées qu'aujourd'hui, non seulement au plan cantonal, mais aussi et même surtout dans les communes qui pratiquent l'impôt proportionnel à 0,3%.

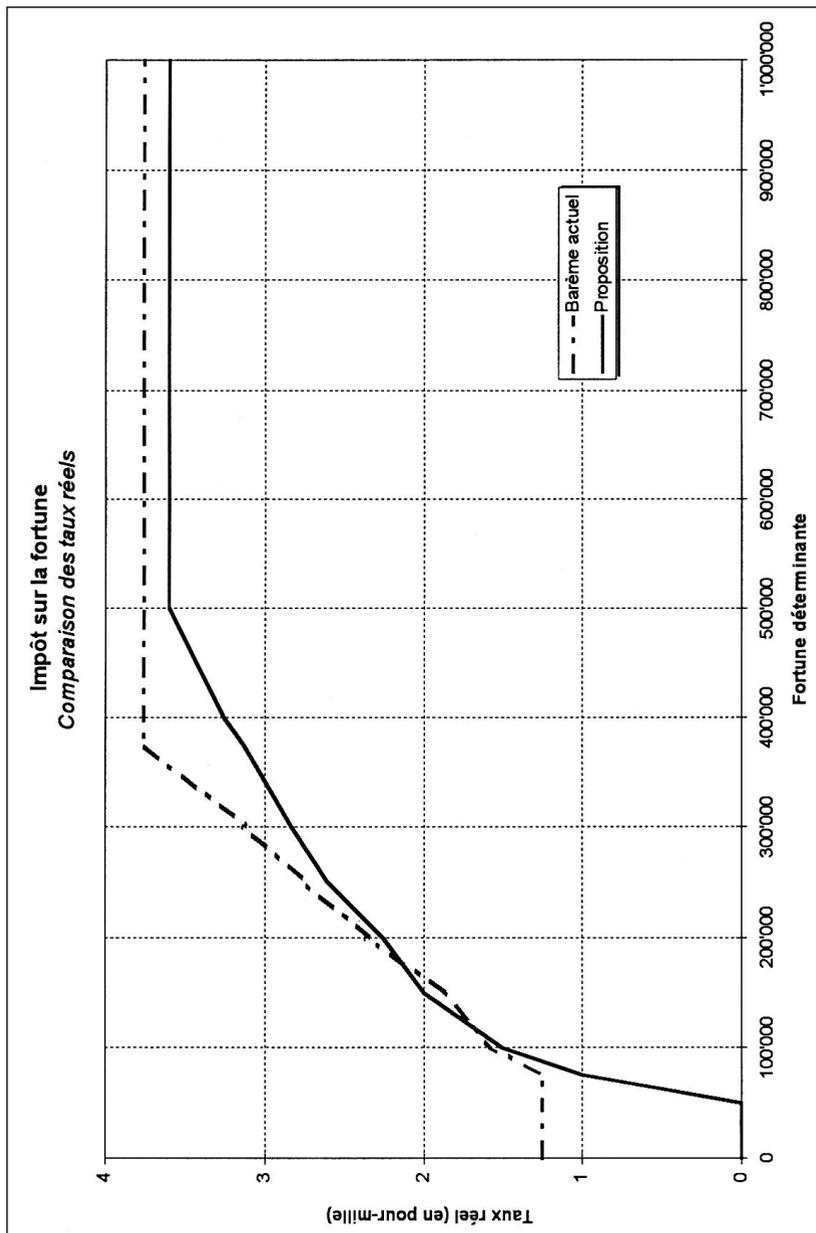
Tableau 6: Barème de référence pour l'impôt sur la fortune des personnes physiques

<i>Catégories</i>	<i>Taux de chaque catégorie</i>	<i>Impôt dû pour la fortune maximale de la catégorie</i>	<i>Taux réel du maximum de chaque catégorie</i>
Fr.	‰	Fr.	‰
0.— à 50.000.—	0,00	0.—	0,000
50.001.— à 200.000.—	3,00	450.—	2,250
200.001.— à 350.000.—	4,00	1050.—	3,000
350.001.— à 500.000.—	5,00	1800.—	3,600

La fortune supérieure à 500.000 francs est imposée à 3,6 ‰.

Mise en œuvre de la planification financière 1999-2002

Graphique 2: Barème de référence pour l'impôt sur la fortune des personnes physiques



Rapport du Conseil d'Etat (suite)

A l'autre extrémité du barème, pour tenir compte du fait que certaines communes devront appliquer un coefficient supérieur à 100 % et pour éviter de trop alourdir la charge fiscale de ces contribuables, le taux maximum a été légèrement réduit de 0,375 % à 0,360 %.

Le graphique montre les différences de taux entre le barème cantonal actuel et le barème de référence, mais ne tient pas compte de la proposition de supprimer les déductions actuelles sur la fortune. Pour se faire une idée des variations au niveau de l'impôt cantonal que ces propositions engendrent, on se référera aux tableaux comparatifs figurant en *annexe 4*.

Il faut noter encore que l'augmentation d'impôt que subiront certains contribuables au plan cantonal sera compensée par une diminution à peu près comparable de l'impôt communal, en particulier dans les communes qui perçoivent actuellement un impôt selon un taux fixe. C'est notamment le cas pour quarante-trois communes où le taux de l'impôt est fixé linéairement à 0,3 %. Globalement les variations dépendront aussi du coefficient qu'adopteront les communes.

4.4.3. Personnes morales

La question d'un barème de référence pour les personnes morales ne présente pas de réelles difficultés. En l'état actuel de la législation, nous connaissons déjà en pratique un tel système, dans la mesure où l'article 56 de la loi sur les contributions directes dues par les personnes morales et instituant un impôt à la source, du 3 octobre 1994 (LCdirPMIS), stipule que l'impôt communal direct est fixé en centimes par franc d'impôt cantonal, avec cependant la réserve que l'impôt communal ne peut pas être supérieur à l'impôt cantonal. Une exception subsiste cependant pour les associations et fondations, du fait que l'impôt communal est calculé en fonction du barème de la commune applicable aux personnes physiques.

Dans le cadre de la révision complète de la législation fiscale, il s'agira de tenir compte d'une part de la motion 97.137 du groupe radical, « Cantonalisation de l'impôt sur les personnes morales », adoptée par le Grand Conseil le 19 janvier 1999, et d'autre part du remplacement du barème d'impôt actuel fondé sur l'intensité du rendement par une imposition proportionnelle du bénéfice (cf. chiffre 4.6 ci-après).

4.5. Autres propositions traitées dans le cadre de la nouvelle loi sur les contributions directes

Comme nous l'avons déjà indiqué, les modifications législatives se rapportant à nos propositions en matière fiscale ne sont pas toutes présentées dans le présent rapport. Certaines d'entre elles feront partie du rapport à l'appui d'un projet de loi sur les contributions directes qui vous sera soumis pour la session de septembre 1999. Ces propositions s'inscrivent néanmoins dans la stratégie globale que nous vous avons présentée, raison pour laquelle nous les commentons brièvement ci-après.

Mise en œuvre de la planification financière 1999-2002

Imposition complète des rentes AVS-AI

Dans notre canton, les rentes AVS-AI sont imposables à 80%. Partant du principe qu'à capacité contributive égale, l'impôt doit être le même pour tous, la loi fédérale sur l'harmonisation fiscale supprime l'avantage dont bénéficient les rentiers AVS-AI, par rapport aux autres contribuables réalisant le même revenu. La pleine imposition des rentes AVS-AI est obligatoire pour les cantons à partir du 1^{er} janvier 2001. En 1998, la Confédération, ainsi que onze cantons imposaient déjà les rentes AVS-AI en totalité; un canton les imposait à 90%. Il faut rappeler cependant que les prestations complémentaires AVS-AI ne sont pas imposables.

Dans le cadre de la nouvelle loi sur les contributions directes, le Conseil d'Etat n'envisage pas de mesures compensatoires particulières pour les bénéficiaires de rentes AVS-AI. Le barème de référence que nous vous soumettons tient toutefois compte d'une diminution des taux de l'impôt cantonal pour les catégories de contribuables à revenu modeste. Il réduira l'impôt cantonal pour les contribuables concernés.

S'agissant des communes, il faut rappeler que les taux communaux frappent généralement plus fortement les contribuables à revenu faible que le barème cantonal actuel. La réduction d'impôt prévue dans le barème de référence devrait compenser l'imposition majorée des rentes AVS-AI, dans les petites catégories de revenu.

Le montant total des rentes AVS-AI avoisine 700 millions de francs dans le canton. Ainsi, la masse fiscale supplémentaire qui sera dorénavant soumise à l'impôt est d'environ 140 millions de francs. Compte tenu de l'allègement qu'apporte le barème de référence pour les contribuables à revenu modeste, cela représente un produit d'impôt pour l'Etat d'environ 13 millions de francs et autant pour les communes. Il n'en a pas été tenu compte dans la planification financière. C'est pourquoi le produit de cette imposition entraîne une amélioration des prévisions budgétaires.

Adaptation de l'impôt sur le bénéfice des personnes morales

L'impôt sur le bénéfice des personnes morales repose actuellement sur un système progressif à trois paliers, en fonction du rapport entre le bénéfice et le capital imposable de la société (intensité de rendement). Le taux varie entre un minimum de 6% et un maximum de 18,5%. L'impôt communal est fixé en centimes par franc d'impôt cantonal; il ne peut être supérieur à ce dernier.

Selon les comparaisons publiées par l'Administration fédérale des contributions, le canton de Neuchâtel est celui où la charge de l'impôt sur le bénéfice est la plus lourde de Suisse (indice 147,0, moyenne suisse = 100,0), suivi de loin par les cantons du Tessin (124,0), Genève (123,3), Vaud (108,8), Jura (103,6), Fribourg (100,7) et Berne (91,7).

Conjointement aux efforts accomplis dans le cadre de la promotion économique, le Conseil d'Etat estime qu'il est nécessaire de donner une meilleure

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

image fiscale du canton et d'atténuer la charge fiscale, aussi pour les entreprises qui ne peuvent bénéficier des allègements fiscaux prévus par la loi. Dans le cadre de la nouvelle loi sur les contributions directes, nous vous proposons de passer de l'impôt progressif sur le bénéfice à un impôt proportionnel (taux fixe). Compte tenu des conditions offertes dans d'autres cantons voisins, le taux retenu est de 10% du bénéfice net.

En prenant cette option, le Conseil d'Etat s'est naturellement préoccupé de l'effet de ce changement sur l'imposition des sociétés établies dans notre canton et sur le rendement futur de l'impôt. Selon les informations dont nous disposons, notamment au sujet des principales entreprises, il apparaît que la modification proposée ne devrait pas péjorer trop fortement le rendement global de l'impôt sur le bénéfice. La perte de recettes devrait néanmoins atteindre environ 2 millions de francs par année. On relèvera toutefois que pour les sociétés qui paient pour l'instant moins de 10%, il y aura une augmentation de la charge fiscale qui restera modeste étant donné la structure de la masse fiscale imposée.

Impôt sur les immeubles de placement des personnes morales

Les personnes morales sont soumises à un impôt complémentaire sur les immeubles ne servant pas à une exploitation industrielle ou commerciale (immeubles de placement). Cet impôt correspond au 1,5‰ de l'estimation cadastrale. L'impôt complémentaire sur les immeubles compense en quelque sorte les droits de mutation qui ne peuvent être perçus en cas de transfert de la propriété économique d'un immeuble appartenant à une personne morale, par la vente des actions de la société.

C'est la raison pour laquelle il est restitué si la société vend ses immeubles à un tiers, lorsque cette réalisation donne lieu à la perception des lods. La somme remboursée correspond au total de l'impôt perçu au cours des vingt dernières années, mais au maximum le montant des lods. En pratique, la plupart des sociétés considèrent l'impôt complémentaire comme une charge fiscale définitive, allant même jusqu'à ignorer l'existence du droit au remboursement de l'impôt en cas de vente de l'immeuble.

Nous vous proposons d'abolir l'impôt complémentaire dans sa forme actuelle et de le remplacer par un impôt sur les immeubles de placement appartenant aux personnes morales qui ne sera plus remboursé lors de la vente de l'immeuble. Le taux du nouvel impôt est identique à celui de l'impôt complémentaire. Ainsi, la charge fiscale annuelle des personnes morales, propriétaires d'immeubles, ne sera pas modifiée, mais le rendement de l'impôt augmentera d'environ 0,5 million de francs du fait de la suppression des remboursements.

Impôt sur les immeubles appartenant à des institutions de prévoyance

En vertu de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité, du 25 juin 1982 (LPP), les institutions de prévoyance sont

Mise en œuvre de la planification financière 1999-2002

exonérées des impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes. Les immeubles peuvent toutefois être frappés d'impôts fonciers, en particulier d'impôts immobiliers sur la valeur brute de l'immeuble et de droits de mutation.

Selon le droit fiscal neuchâtelois, seules les communes peuvent percevoir un impôt sur les immeubles des institutions de la prévoyance professionnelle. Cet impôt, calculé sur la base de l'estimation cadastrale, sans aucune déduction des dettes, est perçu au taux du barème de l'impôt communal applicable à la fortune des personnes physiques (maximum 3‰)

Notre proposition consiste à faire usage de la faculté laissée aux cantons par le droit fédéral d'instaurer un impôt cantonal sur les immeubles appartenant aux institutions de la prévoyance professionnelle. Cet impôt cantonal sera du même type que celui proposé pour les immeubles de placement des personnes morales, destiné à remplacer l'actuel impôt complémentaire.

Pour les personnes morales, l'impôt sur les immeubles de placement représente une charge supplémentaire, venant s'ajouter aux impôts directs sur le capital et le bénéfice, raison pour laquelle nous proposons de le maintenir au même taux que l'actuel impôt complémentaire, de 1,5‰. En revanche, étant exonérées de tout impôt direct, les institutions de prévoyance nous paraissent pouvoir supporter une charge fiscale un peu plus forte sur ce plan. Nous proposons en conséquence de fixer le taux de l'impôt sur les immeubles appartenant à des institutions de prévoyance professionnelle à 3‰.

Outre les recettes fiscales supplémentaires d'environ 2 millions de francs que cette imposition procurera à l'Etat, elle aura pour effet de rétablir une certaine égalité de traitement, sur le plan fiscal, entre les institutions de prévoyance professionnelle et les autres propriétaires d'immeubles de placement.

Hypothèque légale pour la perception de l'impôt sur les bénéficiés et les gains immobiliers

Le droit actuel limite la portée de l'hypothèque légale à l'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques et à l'impôt sur le capital et le bénéfice des personnes morales se rapportant aux immeubles. Cette garantie n'est donc offerte que sur la part de l'impôt direct liée à la fortune et au revenu immobilier (valeur locative, produit des loyers). Ni l'impôt sur les gains immobiliers perçu lors de la réalisation d'immeubles faisant partie de la fortune privée, ni l'impôt sur le bénéfice provenant du commerce professionnel d'immeubles ne sont couverts par l'hypothèque légale. Cette portée très limitée de l'hypothèque légale fait courir aux collectivités publiques un risque important de pertes fiscales, lorsque le débiteur de l'impôt devient insolvable ou n'honore pas sa dette fiscale pour d'autres raisons.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Le Tribunal fédéral a confirmé récemment que les cantons ont la compétence d'instituer des hypothèques légales, pour autant qu'elles garantissent des créances ayant un lien particulier avec le bien-fonds grevé. Ces créances peuvent comprendre les impôts ayant un lien direct avec le bien-fonds grevé, tels que l'impôt foncier, l'impôt sur les gains immobiliers, sur les transferts d'immeubles lors d'une donation ou d'une succession, ou les droits de mutations, etc.

Les cantons voisins (Berne, Jura, Fribourg, Valais et Genève) connaissent pratiquement tous l'hypothèque légale comme moyen de garantie du paiement de tous les impôts afférents à la propriété foncière, donc aussi l'impôt sur les gains immobiliers. Seul le canton de Vaud connaît encore, comme Neuchâtel, une hypothèque légale de portée limitée.

Dans le cadre de la nouvelle loi sur les contributions directes, nous vous proposons d'étendre la portée de l'hypothèque légale aux impôts se rapportant aux bénéfices obtenus lors de l'aliénation d'immeubles, qu'ils s'agissent de l'impôt sur les gains immobiliers privés ou de l'impôt direct sur les bénéfices découlant d'opérations de nature professionnelle ou commerciale (personnes physiques et morales).

Pour supprimer ou atténuer les effets de l'hypothèque légale, les parties pourront verser à titre d'avance tout ou partie du montant de l'impôt sur un compte de consignation ou fournir des sûretés jugées équivalentes. Il convient d'éviter en effet que l'hypothèque légale ne soit un obstacle aux transferts et investissements immobiliers, y compris de la part d'investisseurs extérieurs au canton (compagnies d'assurances ou autres promoteurs par exemple).

Cette proposition n'apportera pas en soi des recettes supplémentaires. Elle devrait en revanche contribuer à réduire des pertes (non-valeurs) fiscales.

Mise en œuvre de la planification financière 1999-2002

4.6. Extension de l'affectation du produit de la taxe sur les véhicules automobiles et des droits sur les carburants; augmentation ultérieure de la taxe

Situation actuelle: Affectation de la taxe des véhicules automobiles et des droits sur les carburants à la construction des routes nationales et cantonales, après déduction de la part des communes, de l'intérêt sur l'avance de l'Etat et de l'attribution de 10 millions de francs au compte de fonctionnement pour l'entretien des routes et les frais de fonctionnement des services

Propositions: (1) Utilisation de l'ensemble des recettes provenant de la taxe des véhicules automobiles et des droits sur les carburants pour la couverture de l'ensemble des dépenses routières (construction, intérêts, frais d'entretien et frais de fonctionnement des services)

(2) Augmentation de la taxe en relation avec le prochain crédit routier, à raison de 4 % en 2001 et 4 % en 2003

Modifications législatives: Révision de la loi sur la taxe des véhicules automobiles, du 6 octobre 1992

Amélioration budgétaire résultant de l'adaptation de la taxe (en francs):	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>
	—	1.000.000.—	1.000.000.—

4.6.1. Situation actuelle

Selon la loi sur la taxe des véhicules automobiles, du 6 octobre 1992, le produit de la taxe est affecté à la construction des routes nationales et cantonales (amortissements), après déduction de la part revenant aux communes, de l'intérêt dû sur l'avance consentie par l'Etat et d'un montant de 10 millions de francs porté au compte de fonctionnement pour la couverture partielle des frais d'entretien du réseau routier et des frais de fonctionnement des services des automobiles, des ponts et chaussées et de la police cantonale (art. 16).

La part cantonale au produit des droits sur les carburants sert également au financement des dépenses routières. Selon la législation fédérale, elle représente « une participation générale aux frais des routes ouvertes aux véhicules à moteur et à la péréquation financière dans le secteur routier ». La loi fédérale n'affecte pas strictement ces recettes aux dépenses de construction (amortissements). L'ordonnance du Conseil fédéral précise d'ailleurs que « les dépenses pour les routes comprennent les frais de personnel,

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

d'administration, d'aménagement et de construction, d'entretien, de signalisation et de réglementation de la circulation» (loi fédérale du 22 mars 1985, art. 3, RS 725.116.2 et ordonnance du 9 décembre 1985, art. 5, RS 725.116.25).

Dans le cadre des décrets concernant les crédits routiers, le Grand Conseil a toutefois précisé, jusqu'à 1998, que les amortissements, ainsi que les intérêts qui grèvent les emprunts nécessaires au financement, sont couverts par toutes sommes dépassant le montant de 10 millions de francs attribué à la couverture partielle des frais d'entretien et de fonctionnement des services concernés, de même que par le produit des droits d'entrée sur les carburants (cf. par exemple le décret concernant la dixième étape d'aménagement des routes cantonales, art. 3, du 28 mars 1995). C'est donc le droit cantonal qui a créé une affectation étroite des droits d'entrée sur les carburants aux dépenses de construction du réseau routier.

Le tableau ci-après donne une vue d'ensemble des charges et des recettes du canton dans le domaine routier:

Tableau 7: Charges routières et recettes affectées

	<i>Moyenne annuelle</i>	
	<i>1991-1994</i>	<i>1995-1998</i>
	(en millions de francs)	
Charges routières	53,0	63,8
Amortissements	21,0	28,2
Intérêt sur l'avance consentie par l'Etat	4,7	6,9
Entretien des routes et signalisation routière	16,4	16,4
Frais de fonctionnement nets du service des ponts et chaussées	4,3	4,6
Frais de fonctionnement nets du service des automobiles	1,9	1,1
Charges nettes de la surveillance du trafic par la police	4,7	6,6
Recettes affectées	40,1	48,8
Taxe des véhicules automobiles, recettes nettes de l'Etat après déduction de la part des communes	21,2	25,6
Part cantonale aux droits sur les carburants	18,9	23,2
Excédent de charges	12,9	15,0

On constate ce qui suit:

- Le montant total des charges routières dépasse les recettes affectées. L'excédent de charges correspond aux dépenses routières qui doivent

Mise en œuvre de la planification financière 1999-2002

être couvertes par les recettes générales de l'Etat. Ce montant est de 13,9 millions de francs en moyenne annuelle durant la période considérée.

- Le montant des dépenses d'entretien du réseau routier et des frais de fonctionnement des services (27,3 millions en 1991-1994, 28,7 millions en 1995-1998) dépasse nettement la part de la taxe des véhicules automobiles affectée à leur couverture (10 millions).
- Le montant des amortissements et des intérêts sur l'avance consentie par l'Etat est inférieur au montant disponible à cet effet (30,1 millions en 1991-1994, 38,8 millions en 1995-1998, soit le montant total des recettes moins la part de 10 millions attribuée au compte de fonctionnement).

4.6.2. Propositions

Extension de l'affectation des recettes

Les dispositions en vigueur sont peu cohérentes du point de vue de la politique financière. Elles tendent à faire dépendre les amortissements du montant des recettes affectées, alors qu'ils devraient être déterminés essentiellement par la durée de vie des investissements et la nécessité, à moyen terme, de procéder à des travaux de rénovation parfois importants.

L'affectation exclusive des droits sur les carburants aux investissements représente une contrainte injustifiée au regard du droit fédéral qui prévoit que ces recettes servent à la couverture de l'ensemble des charges routières. Cette contrainte est susceptible de créer des distorsions: les amortissements et les intérêts sur l'avance consentie par l'Etat diminueront progressivement une fois les grands projets achevés, alors qu'à moyen et à plus long terme, les coûts d'entretien, d'exploitation et de maintenance vont augmenter de façon sensible, par le nombre et le type d'ouvrages mis en service et, bien sûr, par leur âge. Sans modification de la réglementation en vigueur, une part croissante de ces coûts devra être couverte par les ressources générales de l'Etat.

Dans la pratique, les dispositions légales actuelles restent en partie inopérantes. En effet, les recettes attribuées aux investissements ne sont pas virées dans un fonds ou une provision qui serait disponible exclusivement à cet effet. L'ensemble des recettes entre dans les comptes de l'Etat. Par conséquent, la part qui n'est pas utilisée pour les amortissements et les intérêts sert *de facto* à la couverture des frais d'entretien et des frais de fonctionnement des services.

Au vu de cette situation, nous proposons d'étendre l'affectation de la taxe des véhicules automobiles et des droits sur les carburants à l'ensemble des dépenses routières. On aura ainsi une vision globale des charges routières et des recettes qui leur sont affectées, comme dans le tableau ci-devant.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

S'agissant des droits sur les carburants, le Conseil d'Etat et le Grand Conseil ont d'ores et déjà pris des dispositions dans ce sens. Dans le projet de décret concernant l'aménagement et l'assainissement du pont de Thielle, du 17 décembre 1997, le Conseil d'Etat a en effet renoncé à l'affectation exclusive de ces recettes aux amortissements. A cet effet, il a supprimé la clause qui, dans les décrets précédents, établissait un lien entre les recettes disponibles et les amortissements. Le Grand Conseil a adopté ce décret le 3 février 1998. Le Conseil d'Etat a suivi la même démarche dans le projet de décret portant octroi d'un crédit de 4,2 millions de francs pour l'assainissement et l'aménagement d'ouvrages d'art des routes cantonales, approuvé par le Grand Conseil le 2 février 1999.

L'extension de l'affectation de la taxe des véhicules automobiles nécessite une modification de l'article 16 de la loi. Il s'agit de renoncer à l'affectation prioritaire de la taxe à la construction des routes nationales et cantonales, de renoncer à la clause limitant à 10 millions de francs la part de recettes qui peut être affectée au compte de fonctionnement et de prévoir, comme nous le proposons ci-devant, que la taxe des véhicules automobiles sert à couvrir les dépenses routières en général, soit :

- les investissements (amortissements);
- les charges d'intérêts;
- les frais d'entretien des routes et de la signalisation routière;
- les frais nets de fonctionnement des services concernés par le trafic routier.

Selon les éléments d'appréciation disponibles, il faut admettre que les dépenses routières dépasseront durablement le montant des recettes disponibles pour leur couverture. Dans ces conditions, il n'y a évidemment pas lieu d'envisager la création d'un fonds. En revanche, il sera aisé de comparer chaque année, dans les comptes de l'Etat ou dans le rapport de gestion, les dépenses routières et les recettes qui leur sont affectées.

A ce propos, il faut souligner aussi que la route ne génère pas uniquement des frais. Elle a un rôle positif éminent quant au bon fonctionnement de la société en général, de l'économie en particulier. Il n'est donc pas déplacé de penser qu'une partie des coûts de la route puisse être à la charge de l'Etat comme participation au rôle social de la mobilité des personnes et des marchandises.

Dans une perspective à plus long terme, l'on pourrait aussi envisager une affectation des recettes provenant de la taxe des véhicules automobiles et des droits sur les carburants à l'ensemble des dépenses afférentes au trafic, soit aux dépenses routières aussi bien qu'à celles relevant des transports publics. A l'évidence, les divers moyens de communication (routes, transports publics régionaux ou urbains) devront en effet de plus en plus être considérés de manière globale. Pour l'instant, une telle approche nous paraît cependant prématurée.

Mise en œuvre de la planification financière 1999-2002

Augmentation ultérieure de la taxe des véhicules automobiles

Comme le montre le tableau ci-devant, l'excédent des dépenses routières sur les recettes disponibles s'est élevé en moyenne à quelque 13,9 millions de francs durant la période 1991 à 1998. En d'autres termes, l'insuffisance de financement par les recettes affectées était en moyenne de 24 %. Cette insuffisance de financement perdure également dans la période couverte par la planification financière 1999-2002. Signalons, à ce propos, qu'une réduction des subventions de la Confédération pour la construction des routes principales est intervenue dans le programme de stabilisation 1998 des finances fédérales, ce qui alourdira d'autant les dépenses routières du canton.

Par ailleurs, la taxe des véhicules automobiles n'a pas été adaptée entièrement au renchérissement au cours des deux décennies écoulées. Au 1^{er} janvier 1993, elle a été augmentée de 12 %, cette adaptation étant intervenue dix ans après la précédente. Depuis 1993, elle a augmenté de 8 % au total, soit de 4 % au 1^{er} janvier 1996 et de 4 % au 1^{er} janvier 1998.

Entre 1983 et 1998, la taxe des véhicules automobiles a donc été majorée de 20 %. Durant la même période, l'indice des prix à la consommation a augmenté de près de 44 %.

Au vu des éléments précités, une adaptation de la taxe des véhicules automobiles nous paraît justifiée. Nous vous proposerons de l'augmenter de 4 % en 2001 et de 4 % en 2003, dans le cadre du crédit de la onzième étape de correction et d'aménagement des routes cantonales. Cette augmentation ne deviendra effective que si le crédit est accordé par le Grand Conseil et approuvé par le peuple.

Le onzième crédit sera vraisemblablement soumis au Grand Conseil au début de l'an 2000. Il sera consacré essentiellement à l'aménagement de la J 10 (Val-de-Travers) et de la J 20 (Bas-du-Reymond - Crêt-du-Loche). En liant l'augmentation de la taxe à l'approbation du crédit routier, nous souhaitons obtenir la confirmation de la volonté des usagers de poursuivre l'aménagement de ces deux axes routiers essentiels du canton.

En comparaison intercantonale, notre canton se situe actuellement un peu au-dessus de la moyenne quant au niveau de la taxe des véhicules automobiles. L'augmentation proposée le fera vraisemblablement entrer dans le premier tiers des cantons où la taxe est la plus élevée. Au regard de l'effort d'investissement qui a été réalisé, cette augmentation nous paraît toutefois supportable.

La recette supplémentaire est évaluée à 1,4 million de francs dès 2001 et 2,8 millions de francs dès 2003, dont respectivement 350.000 francs et 700.000 francs pour les communes.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

4.7. Introduction d'une redevance cantonale sur l'eau potable pour le financement des subventions concernant la protection des eaux et l'adduction d'eau

Situation actuelle :	Financement par l'impôt des subventions versées aux communes pour les aider à mettre en place les infrastructures nécessaires au traitement des déchets, à l'évacuation et l'épuration des eaux, à l'adduction d'eau		
Proposition :	Introduction d'une redevance sur l'eau potable (taxe cantonale) alimentant un fonds par lequel seront financées dorénavant les subventions cantonales		
Modifications législatives :	Nouvelle loi sur le fonds cantonal des eaux		
Amélioration budgétaire (en francs) :	2000	2001	2002
	9.000.000.—	9.000.000.—	10.000.000.—

4.7.1. Situation actuelle

Pour aider les communes à mettre en place les infrastructures nécessaires au traitement des déchets, à l'évacuation et l'épuration des eaux et à l'adduction d'eau, l'Etat octroie des subventions dont l'importance varie en fonction du type des travaux. Jusqu'à aujourd'hui, le canton a financé ces dépenses en portant au budget des investissements un crédit annuel qui s'est élevé, ces dernières années, à environ 10 millions de francs.

Déchets

En ce qui concerne les installations de traitement des déchets, il faut constater que les travaux importants sont aujourd'hui réalisés, en particulier la modernisation et la mise en conformité avec la législation sur la protection de l'environnement des installations de CRIDOR et de SAIOD. Reste en fait pour l'Etat à assumer des engagements pour environ 2 millions de francs entre 2000 et 2001 (installation pour la réduction des émissions d'oxydes d'azote et compostage à CRIDOR, participation au centre de compostage de Chavornay desservant les communes du Littoral et diverses installations communales – places de compostage et déchetteries).

Dans l'avenir, sur la base de nouvelles dispositions légales fédérales, il appartiendra aux sociétés d'incinération CRIDOR et SAIOD de constituer les réserves nécessaires à financer les investissements relatifs à l'entretien et au remplacement des installations. Considérant que les communes auront pour la plupart mis en place leurs installations de tri et de compostage – une date limite pour la demande de subventions sera fixée à fin 1999 – il s'avère que les besoins de subventionnement dans le domaine des déchets seront quasi nuls dans l'avenir, sous réserve d'un soutien financier à apporter à l'un ou

Mise en œuvre de la planification financière 1999-2002

l'autre projet particulier qui devra alors faire l'objet d'une demande de crédit d'engagement.

Evacuation et épuration des eaux

Les stations d'épuration (STEP) du canton ont essentiellement été construites dans les années 1968-1975, en application de la législation fédérale qui répondait à une situation d'urgence devant le constat alarmant de la qualité de nos eaux. Pour plusieurs d'entre elles, des travaux de rénovation ou d'extension sont nécessaires.

De plus, il faut rappeler que les STEP, pour des raisons économiques, ont été implantées à l'extrémité des réseaux d'égouts existants, conçus dans le seul but d'évacuer l'ensemble des eaux, donc aussi celles qui ne sont pas polluées. Ceci s'est fréquemment traduit par des surcharges importantes des ouvrages d'épuration et des déversements d'eaux non traitées dans nos cours d'eau et notre lac. Il devient indispensable de s'attaquer aussi au domaine de l'évacuation des eaux qui impliquera la mise en état des réseaux d'égouts et la mise en place de systèmes séparatifs permettant aux eaux propres, en particulier aux eaux de pluie, de rejoindre directement les eaux de surface.

Actuellement, 80 projets sont au bénéfice d'une promesse de subvention. Ils concernent la rénovation et l'agrandissement des grandes STEP du canton ayant dépassé le quart de siècle, mais aussi des travaux touchant la construction de collecteurs en séparatif et l'élaboration de plans généraux d'évacuation des eaux. Pour que l'Etat puisse honorer totalement ses engagements selon les dispositions légales en vigueur, il devra consentir à une dépense de 45 millions de francs à partir de l'an 2000.

Pour le futur, en plus des interventions sur les réseaux d'évacuation des eaux, des travaux de rénovation devront être entrepris sur des STEP, certes petites par leur taille, mais importantes en raison de la vulnérabilité du milieu récepteur dans lequel leurs eaux sont rejetées. Sur la base des estimations qui peuvent être faites aujourd'hui, la réalisation de ces travaux devrait induire un besoin en subventionnement d'ici 2015 d'environ 50 millions de francs si l'on se fonde sur les taux en vigueur actuellement.

Adduction d'eau

L'Etat, dans ce domaine aussi, est venu en aide aux communes par l'intermédiaire de subventions pour des travaux touchant la recherche et le traitement de l'eau, l'interconnexion de réseaux, la mise en place de conduites et de réservoirs. Le montant total annuel s'est situé ces dernières années entre 350.000 francs et 1 million de francs. Par rapport aux engagements pris par l'Etat en ce domaine, il restera en l'an 2000 à honorer une dépense d'environ 200.000 francs.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Pour le futur, il est malaisé d'apprécier les travaux qui devront être réalisés par les communes et d'évaluer le montant des subventions à verser dans ce domaine. On peut s'attendre à un besoin en financement de 500.000 francs par an. A titre d'exemple, il faut mentionner le projet de captage de l'eau de La Presta, à Travers, et la construction d'une conduite de transport jusqu'à La Chaux-de-Fonds qui pourrait intervenir aux environs de 2005, avec une subvention cantonale estimée à 10 millions de francs.

4.7.2. Proposition

Il est important de retenir que des subventions déjà promises devront de toute manière être versées par l'Etat, à savoir 2 millions de francs pour les déchets, 45 millions de francs pour les eaux usées et 200.000 francs pour l'adduction d'eau.

Qu'en est-il de la nécessité de maintenir un subventionnement pour de nouveaux projets? Sur la base des éléments présentés ci-devant, il apparaît que les subventions en matière de déchets ne seront plus nécessaires. En revanche, il en va tout autrement en matière d'évacuation et de traitement des eaux usées. Ici, le nombre d'installations et de travaux concernés est beaucoup plus vaste que dans le domaine des déchets. Il faut également rappeler que l'Etat a la mission de veiller à ce que les objectifs de qualité des eaux soient atteints, de fixer les exigences d'efficacité et de rendement auxquelles sont soumises les installations d'évacuation et de traitement des eaux et de planifier les actions. Pour avoir les moyens d'agir efficacement en fonction des urgences, l'Etat doit garder le moyen incitatif de l'aide financière pour appuyer ses interventions et faire appliquer les dispositions légales. De plus, nombre de STEP et de réseaux devront être rénovés, voire construits. Pour des raisons d'équité, ces travaux devront aussi bénéficier d'une aide financière. Ces éléments justifient donc pleinement le maintien du subventionnement en matière d'eaux usées. Le maintien des subventions apparaît également important dans le domaine de l'adduction d'eau pour favoriser des réalisations d'intérêt régional ou cantonal.

Partant du fait qu'il est indispensable que les 45 millions de francs déjà promis par l'Etat soient versés d'ici 2005, estimant que le subventionnement de nouveaux projets dans cette période devrait conduire à un besoin supplémentaire de 7 millions de francs, ce sont donc 52 millions de francs qu'il s'agira de payer d'ici 2005 au titre de l'évacuation et de l'épuration des eaux, soit environ 8,7 millions de francs par an.

Pour l'adduction d'eau, les dépenses annuelles d'ici 2005 ne devraient pas dépasser 500.000 francs par an.

Dès 2006, on peut admettre que les dépenses pour l'évacuation et le traitement des eaux vont diminuer, celles pour l'adduction d'eau en revanche augmenter si le projet La Presta - La Chaux-de-Fonds se réalise. Même s'il est bien difficile de prévoir ce qui se passera au-delà de 2005, on peut évaluer les dépenses à couvrir de la manière suivante :

Mise en œuvre de la planification financière 1999-2002

Tableau 8: Dépenses prévisibles pour l'évacuation et l'épuration des eaux et l'adduction d'eau

	<i>2000 à 2005</i>	<i>2006 à 2015</i>
	(en millions de francs)	(en millions de francs)
Subventions eaux usées	8,7	5,0
Adduction d'eau	0,5	2,0
Total	9,2	7,0

Partant de nouvelles dispositions légales fédérales qui imposent de couvrir dorénavant les coûts de construction, d'exploitation, d'entretien, d'assainissement et de remplacement des installations par des taxes à la charge de ceux qui sont à l'origine des mesures nécessaires, mais aussi dans un but d'économie, nous proposons d'introduire une redevance sur l'eau (taxe cantonale) alimentant un fonds – le fonds cantonal des eaux – chargé d'assurer dorénavant le financement des subventions accordées par l'Etat.

Pour alimenter ce fonds, il est proposé d'introduire la redevance sous forme d'une surtaxe sur le prix du mètre cube d'eau consommée. Ceci veut dire qu'en achetant un mètre cube d'eau, le consommateur finance les aides du canton aux communes en matière d'évacuation, d'épuration et d'adduction d'eau.

Dans le but de fixer le montant de la redevance, les communes seront appelées à fournir à l'Etat le volume d'eau potable vendue à leurs consommateurs. Sur la base d'une estimation de la consommation cantonale d'eau potable de 15 millions de mètres cubes par an (valeur probablement un peu sous-estimée), partant d'un besoin annuel d'ici 2005 d'environ 9 à 10 millions de francs pour le fonds cantonal des eaux, il s'avère que la redevance sur l'eau devrait se situer entre 60 et 70 centimes par mètre cube.

L'Etat facturera alors aux communes un montant équivalent à cette redevance multipliée par le nombre de mètres cubes d'eau consommée. Il est à noter que la redevance ne devra pas être facturée lors de ventes d'eau d'une commune à l'autre. C'est bien lorsque cette eau est consommée par le consommateur final que la redevance est due. Les communes auront à répercuter cette redevance sur le prix de vente de l'eau.

Dans la mesure où le besoin de financement du fonds cantonal des eaux diminuera très probablement au-delà de 2005, il appartiendra au Conseil d'Etat d'adapter le montant de la redevance en conséquence.

Pour mieux respecter le principe de causalité, il y aura lieu d'examiner si cette redevance sur le mètre cube d'eau devra être remplacée ultérieurement par une redevance dont le montant sera fonction de la qualité des rejets des STEP. Les paramètres pris en considération seraient probablement la quantité d'eau rejetée et la teneur de cette eau en matières en suspension,

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

en demande chimique en oxygène (DCO) et en phosphore total. La mise en place d'une telle redevance demandera d'une part des contrôles analytiques des rejets et d'autre part des mesures de débits en quantités suffisantes pour pouvoir assurer la fiabilité, la précision et la représentativité des données. Le temps nécessaire à la mise en place d'un nouveau système est estimé à au moins cinq ans.

Enfin, il faut signaler que le fonds pourrait également prendre en charge le financement des études et d'une partie des frais de fonctionnement du service cantonal de la protection de l'environnement dans les domaines des eaux usées et de l'adduction d'eau, en particulier les activités en relation avec la surveillance des STEP et celle des nappes d'eau utilisée comme eau potable. Les communes bénéficieront bien entendu des résultats de ces études et travaux.

En conclusion, afin de respecter le principe de causalité inscrit dans le droit fédéral mais aussi dans le but d'alléger le budget de l'Etat, nous proposons d'introduire une redevance sur l'eau (taxe cantonale) sous forme d'une surtaxe sur le prix de l'eau. La recette correspondante sera affectée à un fonds chargé d'assurer le financement des subventions versées pour des travaux effectués par les communes dans les domaines de l'évacuation et de l'épuration des eaux ainsi que de l'adduction d'eau, respectivement la couverture des amortissements portés au budget de fonctionnement.

- Sur la base du besoin de financement du fonds cantonal des eaux d'une part, de la consommation cantonale d'eau facturée aux consommateurs d'autre part, le Conseil d'Etat fixera le montant de la redevance.
- L'Etat facturera chaque année aux communes un montant équivalent à cette redevance multipliée par le nombre de mètres cubes d'eau potable consommée. Les communes répercuteront la redevance sur le prix du mètre cube d'eau facturé à leurs consommateurs.

En ce qui concerne les déchets, le maintien d'un subventionnement de l'Etat n'est plus nécessaire. Il reste cependant à payer 2 millions de francs déjà promis pour des projets en phase finale de réalisation. A ce titre, il est proposé de maintenir un montant de 1 million de francs au budget en 2000 et 2001.

Mise en œuvre de la planification financière 1999-2002

4.8. Introduction de taxes causales pour la gestion des déchets urbains ainsi que l'évacuation et l'épuration des eaux dans les communes

Situation actuelle:	Dans les communes, les coûts générés par la gestion des déchets ainsi que l'évacuation et l'épuration des eaux sont couverts soit par l'impôt, soit par des taxes
Propositions:	Pour respecter le principe de causalité exigé par le droit fédéral, il est nécessaire d'introduire des taxes de nature causale pour financer ces frais et de renoncer à l'impôt
Modifications législatives	Révision de la loi sur la protection des eaux, du 15 octobre 1984, et de la loi concernant le traitement des déchets, du 13 octobre 1986

4.8.1. Situation actuelle
Gestion des déchets urbains

Les communes doivent assurer la collecte, le tri, la valorisation et l'élimination des déchets urbains. Pour ce faire, elles ont, en plus de la collecte, à mettre en place et à exploiter les infrastructures nécessaires au plan local (déchetteries, places de compostage) ou à participer à des installations intercommunales, en particulier celles de CRIDOR et SAIOD. Elles doivent également informer, sensibiliser leur population à l'importance d'une bonne gestion des déchets. Tout ceci a un coût que les communes neuchâtelaises dans leur majorité financent par l'impôt. En effet, seules quatorze communes ont jusqu'ici introduit une taxe sur les déchets.

Evacuation et épuration des eaux

Les stations d'épuration (STEP) et les réseaux d'égouts génèrent des coûts importants d'exploitation et d'entretien auxquels s'ajoutent les frais financiers. Dans cinquante-six communes du canton, ces dépenses sont couvertes par une taxe déterminée de diverses manières. En général celle-ci est calculée sur la base de l'impôt, de la consommation ou de la facture d'eau, pris seuls ou combinés, auxquels peuvent s'ajouter d'autres critères tels que la valeur du bien-fonds (valeur cadastrale ou assurance-incendie) ou encore un forfait par immeuble ou par habitant.

L'introduction de ces taxes vise un double but économique et environnemental. Du point de vue économique, conformément au principe d'équivalence, elle tend à faire supporter les charges liées à l'élimination des déchets urbains ainsi qu'à l'évacuation et à l'épuration des eaux par ceux qui en sont à l'origine. Du point de vue environnemental, elle vise à réduire les quantités de déchets et d'eau usée produites. En définitive, l'introduction de ces taxes

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

procure un « double dividende » économique et environnemental, d'un côté en alimentant les caisses des collectivités publiques (avantage financier), de l'autre en réduisant les pressions sur l'environnement (avantage écologique).

4.8.2. Taxes causales et fiscalité

Comme les impôts, les taxes sur les véhicules et les autres revenus du même type, les taxes causales font partie du système fiscal. Dans ce sens, leur introduction ne peut pas être vue hors du contexte de la fiscalité considérée dans son ensemble.

L'introduction de taxes causales n'a pas pour but d'accroître la pression fiscale sur le contribuable. Dès lors, elle devrait soit s'accompagner d'une diminution des autres sources de financement, soit permettre d'éviter leur augmentation. Il s'agit en définitive de restructurer les sources de financement des collectivités publiques pour les mettre en conformité avec le droit fédéral en matière de protection de l'environnement. Dans ce sens, l'introduction de taxes causales est un premier pas vers la réforme écologique de notre fiscalité.

Aujourd'hui, tant l'Etat que les communes tirent une part importante de leurs ressources de l'imposition directe des personnes physiques et des personnes morales. Ainsi, en 1998, près de 40 % des revenus de l'Etat provenaient de l'impôt direct cantonal. Si l'on tient compte de la part du canton à l'impôt fédéral direct et des droits de mutation, ce sont près de la moitié des revenus de l'Etat qui proviennent de l'imposition du revenu (respectivement des bénéficiaires) et de la fortune.

Qualité fiscale des taxes causales

Les taxes causales ont des caractéristiques leur permettant sans autre de s'inscrire dans un système fiscal à la fois efficace et équitable. Elles peuvent être considérées comme efficaces pour au moins deux raisons :

- Les taxes causales touchent des assiettes fiscales jusqu'à présent généralement ignorées, à savoir la production de déchets et d'eau usée. Elles augmentent ainsi l'assiette fiscale globale tout en diminuant le nombre des « niches fiscales » existantes. Ces nouvelles assiettes fiscales sont suffisamment larges (elles touchent tous les secteurs économiques, que ce soit les entreprises ou les ménages) pour éviter les problèmes liés aux assiettes trop étroites qui permettent aux rares contribuables touchés d'échapper aisément à la taxation.
- Ces nouvelles assiettes sont relativement peu sensibles aux variations de prix, ce qui permet de garantir un flux de revenus constant dans le temps.

Dans la mesure du possible, les coûts d'administration supportés par les collectivités publiques (taxation, perception, contrôle) et de mise en conformité à la charge des contribuables devraient être réduits au minimum. Pour minimiser ces coûts, le système doit être aussi simple que possible et utiliser

Mise en œuvre de la planification financière 1999-2002

si possible des données existantes. Tel est le cas pour les taxes proposées puisque, dans le cas des déchets, les données nécessaires sont disponibles auprès des polices des habitants (personnes physiques) et, dans le cas de l'eau usée, le système prévoit une taxation en fonction de l'eau consommée ou des factures d'eau.

L'équité d'un impôt ou d'une taxe se mesure soit par rapport au principe de la capacité contributive, soit par rapport au principe d'équivalence.

D'un côté, les impôts sont équitables fiscalement parce qu'ils respectent le principe de la capacité contributive, à savoir que chaque contribuable participe au financement des activités des collectivités publiques selon sa capacité économique (revenu, fortune, consommation).

De l'autre, les taxes causales sont également équitables parce qu'elles respectent le principe d'équivalence selon lequel chacun participe au financement des activités collectives desquelles il profite.

Image fiscale

L'introduction de taxes causales devrait avoir un impact positif sur l'image fiscale du canton. En effet, les indices de charges fiscales calculés par l'Administration fédérale des contributions, notamment l'indice global de la charge grevant le revenu et la fortune, ne tiennent compte que des impôts directs et des taxes liées à l'impôt. Or, le système proposé vise justement à ce que les communes ne financent plus leurs charges d'élimination des déchets urbains, d'évacuation et d'épuration des eaux par l'impôt ou par des taxes liées à l'impôt. Dans les deux cas, grâce au système proposé, l'image fiscale du canton devrait s'en trouver améliorée.

4.8.3. Propositions

Gestion des déchets urbains

Un groupe de travail mis sur pied par le Département de la gestion du territoire et réunissant des représentants des communes, des sociétés CRIDOR et SAIOD, de la Fédération des consommatrices et de l'Etat a été chargé d'élaborer des propositions concernant le financement communal de la gestion des déchets urbains.

Dans les réflexions menées, partant de l'exigence légale de financer dorénavant ces frais par l'intermédiaire de taxes causales, le groupe de travail a examiné les systèmes de financement sous l'angle d'une optimisation de la gestion globale des déchets: augmentation du tri certes, mais aussi maintien d'une élimination correcte des déchets non valorisables dans une usine d'incinération exclusivement. Ce double objectif a conduit le groupe de travail à ne pas retenir, en l'état des connaissances, l'introduction d'une taxe au sac ou au poids en raison de divers effets pervers tels que l'incinération sauvage, les dépôts anonymes sur la voie publique voire dans la nature, le tri laissant à désirer dans les déchetteries, le compactage intempestif des déchets effectué par certaines personnes.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

En relation avec le système de financement à retenir, le groupe de travail a estimé important qu'il

- couvre la totalité des frais occasionnés par la gestion des déchets ;
- soit simple et prévisible ;
- récompense dans toute la mesure du possible les efforts de tri des déchets ;
- respecte une certaine dimension de solidarité.

En conséquence, en lieu et place de la taxe au sac, le groupe de travail a proposé de mettre l'accent sur l'information et la sensibilisation du public à l'importance de trier et valoriser les déchets.

Partant du constat que la valorisation des déchets, en raison des fluctuations sur ce marché, peut coûter parfois plus cher que l'incinération, qu'il est important que la taxe baisse lorsque les déchets sont plutôt triés qu'incinérés, le système suivant a finalement été retenu :

- une taxe forfaitaire, par habitant ou par ménage (dégressive en fonction du nombre de personnes), unités qui paraissent les plus proches du principe de causalité, permettant de couvrir l'ensemble des coûts des déchets devant être incinérés, frais de collecte, de transport et d'incinération ; l'impôt prenant en charge le reste des coûts, en particulier ceux liés à la valorisation des déchets triés ;
- une taxe pour les entreprises permettant de couvrir la totalité des coûts de traitement des déchets urbains ou assimilés qu'elles produisent.

Pour appliquer ce système, les communes devront définir les parts de déchets produites par les ménages, respectivement par les entreprises. Elles pourront le faire sur la base de relevés de volumes ou de poids faits lors de quelques collectes. L'Etat a par ailleurs développé une méthode qu'il tient à disposition des communes. Elle permet d'estimer ces parts en considérant le nombre d'habitants et le nombre d'emplois dans les communes. Un regroupement des communes en fonction de la part des emplois dans les secteurs secondaire et tertiaire (Ps,t) a été effectué. Les résultats en sont les suivants :

Tableau 9 : Estimation des parts de déchets produites par les habitants et les entreprises

<i>Ps,t</i>	<i>Habitants</i>	<i>Entreprises</i>
Inférieure à 70%	89%	11%
Entre 70 et 90%	84%	16%
Supérieure à 90%	73%	27%

En ce qui concerne la taxation des habitants, sur la base des informations obtenues auprès de quelques communes, il s'avère que le système aboutit à financer 70 % à 80 % des coûts de gestion des déchets par la taxe, et 20 % à

Mise en œuvre de la planification financière 1999-2002

30 % par l'impôt. Pour pouvoir appliquer ce mode de taxation, il va sans dire que les communes devront tenir une comptabilité qui distingue les frais liés aux déchets à incinérer des autres frais. La connaissance des tonnages des divers déchets sera également indispensable. Pour les ménages, les facteurs suivants pourraient être adoptés par les communes: 1 unité pour une personne, 1,8 pour 2, 2,4 pour 3, 2,8 pour 4 et 3 pour 5 personnes et plus. Cette dégressivité tient compte du fait que dans un ménage, la production de déchets est constituée d'une part fixe et d'une part variable dépendant de la taille du ménage. On doit s'attendre à une taxe se situant entre 100 et 150 francs par an et par unité.

Quant à la taxation des entreprises, il appartiendra aux communes de définir les modalités de la taxe à introduire. Il s'agira ici de retenir des éléments quantitatifs tels que le nombre de containers ou encore de se fonder sur les genres d'activités associés aux nombres d'employés.

La question qui se pose est de savoir si ce système, sans taxe au sac, répond au principe de causalité tel que la législation fédérale l'exige. L'Office fédéral de la protection de l'environnement, des forêts et du paysage a constitué un groupe de travail pour préciser les modes de financement qui peuvent être admis. Bien que les travaux de ce groupe de travail ne soient pas encore terminés, il s'avère que le système de financement présenté ci-devant sera accepté. Pour la taxe relative aux habitants, un financement partiel par l'impôt peut en effet être admis; pour le reste, la taxe doit être rapportée à l'habitant ou au ménage, d'autres critères tels que la grandeur de l'appartement n'étant plus admis. Concernant les entreprises, le groupe de travail estime que l'entier des frais doit être couvert par une taxe fondée précisément sur les critères évoqués ci-devant.

A noter enfin que des éléments de nature fiscale ou sociale ne peuvent pas être pris en compte, car ils seraient clairement en contradiction avec le respect du principe de causalité. Il faut cependant relever que la possibilité de fixer la taxe par ménage, pondérée en fonction du nombre d'occupants, permet d'atténuer la charge pour les familles.

Evacuation et épuration des eaux

Dans le domaine de l'évacuation et du traitement des eaux usées, le financement des coûts par une taxe communale est déjà souvent appliqué. Mais cette taxe, en plus de son caractère obligatoire, doit aussi respecter le principe de causalité. L'application stricte de ce principe par la mesure des rejets d'eaux usées des ménages est irréaliste. En effet, cela demanderait la mise en place, auprès de chaque ménage, d'un système de prélèvements représentatifs qui s'avérerait vite techniquement complexe et financièrement très onéreux. Le critère à retenir ici est celui de la consommation d'eau. Considérant la dimension d'intérêt général de l'infrastructure permettant la distribution d'eau potable, la taxe doit également pouvoir être perçue sur les factures d'eau.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Le principe d'une taxe calculée sur la base de la consommation ou de la facture d'eau est équitable pour les ménages et la plupart des industries et artisans. En effet, dans la grande majorité des cas, les volumes d'eau potable vendus finissent à l'égout. Les cas de consommation d'eau potable sans rejet à l'égout, par exemple pour l'horticulture ou l'élevage d'animaux, devront faire l'objet d'un traitement différencié. Une appréciation particulière sera également nécessaire pour les industries dont les frais d'épuration risquent de ne pas être couverts par une taxe basée exclusivement sur la consommation d'eau.

Une telle taxe est équitable aussi dans le situation actuelle de l'épuration où les réseaux d'égouts sont soit anciens, du type dit tout-à-l'égout avec un faible taux de séparation des eaux claires, soit récents et strictement séparatifs.

Cependant, au cours des prochaines décennies, les réseaux tout-à-l'égout seront délestés d'une grande partie de leurs eaux parasites et pluviales, améliorant leur performance et celle des STEP. Cette séparation se fera soit par l'infiltration de ces eaux, soit par leur évacuation dans des réseaux séparés. Il importera donc dans un avenir encore difficile à préciser de revoir la taxe en distinguant les coûts de l'évacuation des eaux claires et en définissant pour ceux-ci un mode particulier de financement.

En conclusion, la législation fédérale fait aujourd'hui obligation aux cantons de veiller à ce que les frais d'élimination des déchets urbains, d'évacuation et d'épuration des eaux soient mis, par l'intermédiaire d'émoluments ou d'autres taxes à la charge de ceux qui sont à l'origine de ces déchets et de la production d'eaux usées. L'introduction de taxes causales pour la collecte et le traitement des déchets ainsi que pour l'évacuation et l'épuration des eaux ne fait que répondre à une obligation légale de la Confédération.

Elle permettra plus d'équité dans la facturation et aura un certain effet incitatif pour limiter les productions de déchets et d'eaux usées ou, à tout le moins, mieux utiliser les différentes filières d'élimination ou de réutilisation.

Les domaines de l'évacuation et de l'épuration des eaux ainsi que de la gestion des déchets devront être autofinancés totalement par les taxes, comme c'est le cas aujourd'hui pour les ports ou les téléseaux. Pour les communes, cela signifie qu'en cas d'excédent de recettes, il y aura attribution à la réserve épuration ou ordures (passif du bilan, comptes 280) – comme c'est déjà le cas aujourd'hui – et qu'en cas d'insuffisance de recettes, il y aura prélèvement à la réserve et, si celle-ci ne suffit pas, comptabilisation en avance aux financements spéciaux (actif du bilan, compte 180).

L'introduction de ces taxes n'a pas pour but d'opérer de nouveaux prélèvements auprès des contribuables. Elle s'inscrit dans la révision générale de la fiscalité communale et l'institution d'un barème de référence. Tous les efforts en la matière visent à améliorer la transparence, la cohérence et

Mise en œuvre de la planification financière 1999-2002

l'équité des impôts et taxes des communes. Ces dernières ont l'occasion de redéfinir le niveau de leur fiscalité en fonction des nouvelles taxes. Toutes les communes financeront les mêmes objets de la même façon. On n'aura plus des frais d'épuration ou d'incinération des ordures financés soit par des taxes, soit par l'impôt.

En vous proposant d'adopter ces nouvelles dispositions dès la session de juin 1999, cela bien que leur entrée en vigueur est prévue pour le 1^{er} janvier 2001, nous souhaitons précisément donner aux communes suffisamment de temps pour leur permettre de mener une réflexion sur leur fiscalité future, compte tenu aussi de l'entrée en vigueur des barèmes de référence et des propositions que nous vous soumettrons en ce qui concerne l'amélioration de la péréquation financière et le désenchevêtrement des tâches.

5. PÉREQUATION FINANCIÈRE ET DÉSENCHÈVÈTÈREMENT DES TÂCHES

Dans l'ensemble, la situation financière des communes est plus favorable que celle de l'Etat. Il n'en demeure pas moins que nombre de communes sont aussi confrontées à des difficultés financières. L'évolution démographique et économique des diverses régions du canton tend à accroître ces déséquilibres. Certaines communes voient leur marge de manœuvre se réduire de manière préoccupante et ont de plus en plus de peine à assumer leurs tâches de manière autonome. Même s'il n'est guère envisageable d'aboutir à une égalité des situations, il ne nous paraît plus acceptable de laisser perdurer les différences que l'on connaît aujourd'hui et qui se traduisent par des disparités choquantes, parfois au sein d'une même région.

Dans notre rapport à l'appui de la planification financière, nous avons mis en évidence la nécessité de repenser la péréquation financière intercommunale et la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Nous vous avons fait part de notre intention de saisir le Grand Conseil de propositions à ce sujet dans des délais relativement brefs.

Le Conseil d'Etat a poursuivi sa réflexion en la matière. Après avoir pris connaissance, en particulier, du projet en cours dans le canton de Berne, il a fixé les premiers jalons d'une nouvelle répartition des tâches et arrêté les principes généraux de la nouvelle péréquation financière. Par la suite, un groupe de travail interdépartemental a été chargé d'affiner les options retenues.

Nous avons présenté l'état des réflexions menées par le Conseil d'Etat à la commission de gestion et des finances. Celle-ci a pris connaissance également des résultats des simulations effectuées tant en ce qui concerne la péréquation financière que le désenchevêtrement des tâches. Ainsi que nous l'avons souligné dans l'introduction du présent rapport, le Conseil

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

d'Etat entend vous soumettre des propositions concrètes concernant la péréquation financière lors de la session de septembre 1999. Nous vous présentons ci-après les objectifs et les principes sur lesquels ces deux projets seront élaborés.

5.1. Péréquation financière**5.1.1. Notions générales**

En Suisse, le secteur public se compose de trois niveaux : les communes, les cantons et la Confédération. Le partage des compétences entre ces trois niveaux repose sur le principe de subsidiarité, selon lequel une tâche ne doit être transférée à un niveau supérieur de gouvernement que si l'échelon inférieur n'est pas, ou n'est plus, en mesure de l'assumer. Avec le temps, d'autres principes se sont imposés, notamment le principe d'équité fiscale.

Le principe d'équité fiscale est satisfait – au plan communal – lorsque la pression fiscale nette est identique pour les contribuables des communes ayant des ressources financières égales et des besoins identiques en services collectifs. Des pressions fiscales inégales ne sont acceptables que dans la mesure où elles correspondent à des variations des préférences locales pour certains services publics.

Le projet de péréquation financière que nous vous présentons ici s'inscrit dans la volonté du Conseil d'Etat de renforcer le respect du principe d'équité fiscale de sorte à ce que, en définitive, l'ensemble des tâches publiques, qu'elles soient cantonales ou communales, soient remplies le mieux possible. Dans ce contexte, le but de la péréquation financière est double. Il vise à :

- redistribuer plus équitablement les ressources entre les différentes collectivités selon leur capacité financière ;
- donner à chaque collectivité les moyens d'assumer de manière autonome les tâches qui lui sont confiées.

La péréquation financière est dite verticale lorsqu'elle s'applique à des collectivités de niveaux différents (par exemple du canton vers les communes) ; elle est dite horizontale lorsqu'elle s'applique à des collectivités de même niveau (des communes financièrement fortes aux communes financièrement faibles).

La péréquation financière est dite indirecte lorsque l'échelonnement des subventions que l'Etat verse aux communes ou la part des communes aux charges et aux recettes de l'Etat sont fonction de la capacité financière (effort fiscal, revenu fiscal, etc.) des communes. La péréquation est dite directe lorsque les communes financièrement fortes et, éventuellement, l'Etat, alimentent un fonds de péréquation destiné à soutenir les communes financièrement faibles ou celles devant faire face à un excédent de charges structurelles.

Mise en œuvre de la planification financière 1999-2002

Une péréquation financière bien conçue devrait permettre de réduire les disparités entre les communes tant du point de vue des ressources que des charges.

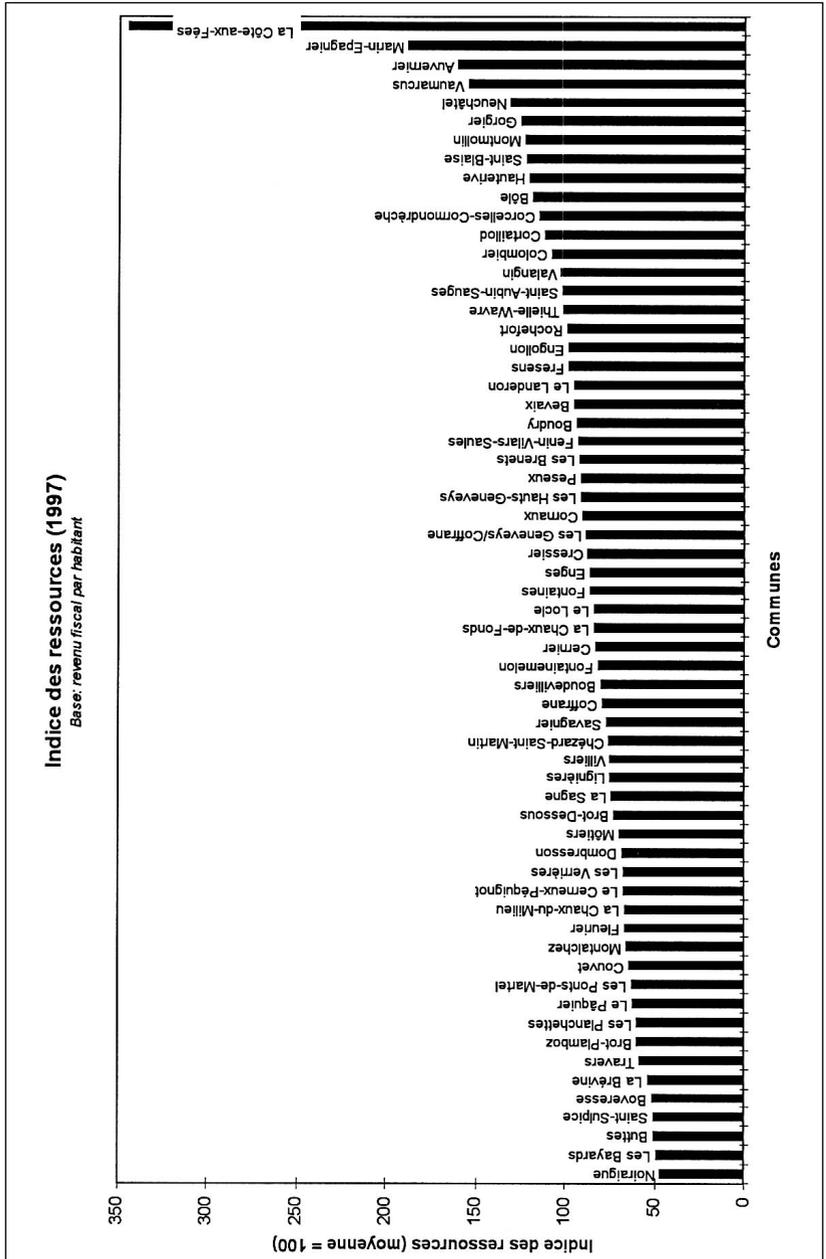
Disparité des ressources

Il y a disparité des ressources en raison de la répartition non uniforme de l'assiette fiscale entre les communes. En conséquence, toutes choses égales d'ailleurs, une commune financièrement forte devra, pour financer les tâches qui lui sont confiées, exercer une pression fiscale relativement plus faible sur ses contribuables qu'une commune financièrement faible.

Comme le montre la figure suivante, les disparités qui existent entre les communes du canton du point de vue des ressources sont très importantes. Ainsi, le rapport entre le revenu fiscal de la commune financièrement la plus forte (La Côte-aux-Fées) et la commune la plus faible (Noiraigue) est supérieur à 7,5.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Graphique 3: Disparité des ressources entre les communes (1997)



Mise en œuvre de la planification financière 1999-2002

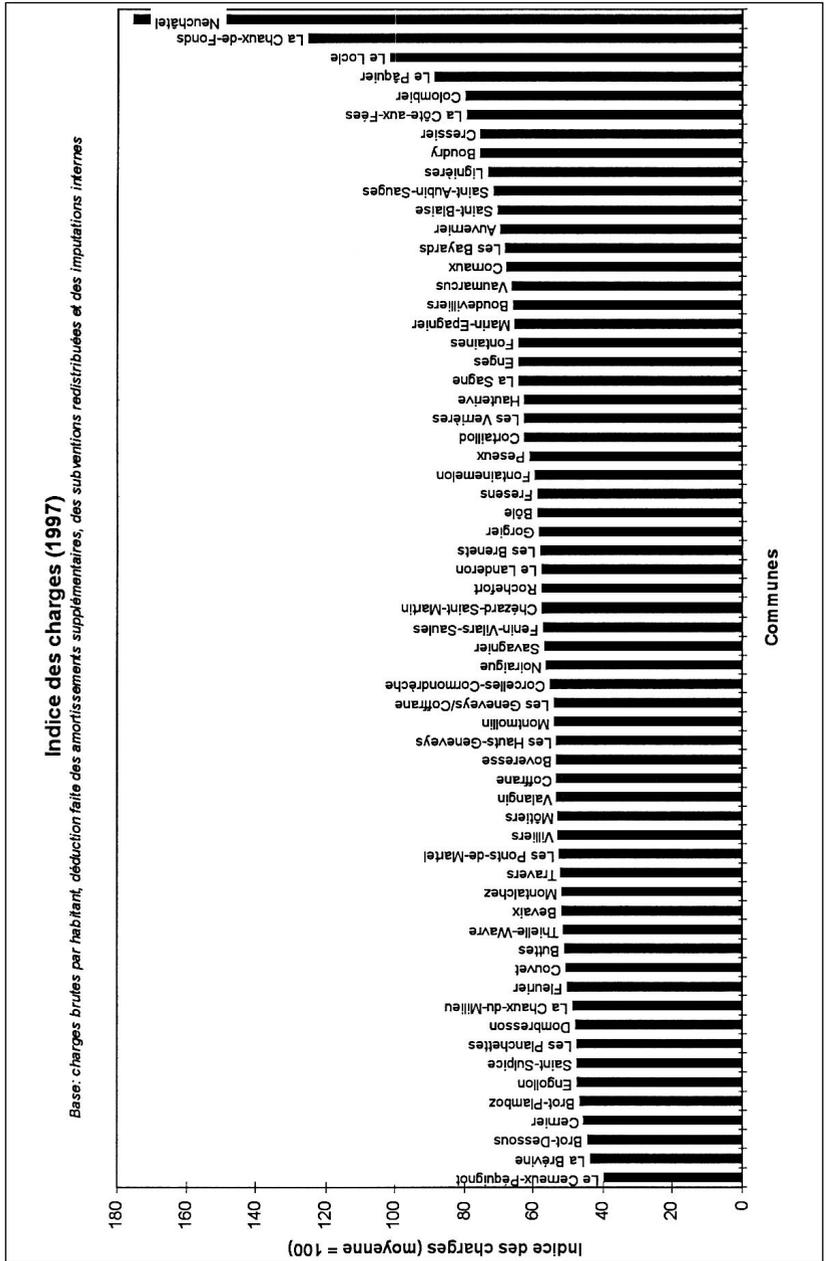
Disparité des charges

La disparité des charges qui existe entre les communes du canton est liée au fait que, indépendamment de leur capacité financière et des tâches qu'elles doivent accomplir, les communes sont confrontées à un environnement qui n'est pas homogène. Ces différences de structure sont notamment liées aux caractéristiques topographiques (altitude, densité, etc.) et socio-économiques (structure par âge de la population, pauvreté, population étrangère) propres à chaque commune ou au rôle que certaines communes sont amenées à jouer (communes centre). Ces différences font que, toutes choses égales d'ailleurs, deux communes de même taille pourront avoir à supporter des charges différentes et ce, indépendamment des choix politiques qui sont faits. Dans la mesure où ces différences de charges sont liées aux caractéristiques structurelles de l'environnement de chaque commune, le respect du principe d'équité fiscale voudrait que tout ou partie de cet excédent de charges structurelles soit réparti entre les communes ou, le cas échéant, entre l'Etat et les communes.

La figure suivante montre la disparité des charges qui existe entre les communes du canton. Globalement, le rapport entre les valeurs extrêmes des charges brutes par habitant est de près de 5,2. Si l'on fait abstraction des trois villes, ce rapport est de 2,7.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Graphique 4: Disparité des charges entre les communes (1997)



Mise en œuvre de la planification financière 1999-2002

5.1.2. Système actuel de péréquation financière

Dans notre canton, la péréquation financière est indirecte et à la fois verticale et horizontale :

- indirecte: l'échelonnement des subventions que l'Etat verse aux communes et la part des communes aux charges et aux recettes de l'Etat sont fonction de critères péréquatifs;
- verticale: dans le cas de l'échelonnement des subventions, la péréquation s'applique à des niveaux de collectivités différents (l'Etat et les communes);
- horizontale: la répartition de la part des communes aux charges en fonction de critères péréquatifs induit un transfert financier des communes financièrement fortes aux communes financièrement faibles.

La péréquation financière se fonde sur trois éléments: le partage des charges, le partage des recettes et les subventions. Les critères de péréquation utilisés sont d'une part, le revenu fiscal, d'autre part, l'effort fiscal.

Critères de péréquation

Le revenu fiscal correspond au montant d'impôt cantonal par habitant perçu dans une commune. Comme il ne dépend pas de la politique fiscale des communes, il représente une mesure objective de leur capacité financière. Son analyse permet donc de mettre objectivement en évidence les disparités qui existent entre les communes du point de vue des ressources. Le revenu fiscal sert d'ailleurs de base au calcul de l'indice des ressources présentés ci-devant.

L'effort fiscal correspond au rapport entre l'impôt communal (y compris les taxes) et l'impôt cantonal perçu dans la commune. Il montre la pression qu'exerce une commune sur ses contribuables pour financer les charges qu'elle doit assumer. Compte tenu du fait que, pour des raisons structurelles – notamment topographiques et socio-économiques – certaines communes doivent supporter des charges financières supérieures à la moyenne, l'effort fiscal peut être considéré comme une première évaluation des disparités qui existent entre les communes du point de vue des charges. Il présente cependant certaines limites:

- Il ne permet pas de mettre en évidence les éventuelles charges liées aux préférences locales. Ainsi, une commune peut présenter un effort fiscal élevé sans qu'elle soit pour autant confrontée à un excédent de charges structurelles. Dans ce cas, le principe de l'équité fiscale est respecté sans qu'il soit nécessaire d'intervenir par le biais de la péréquation.
- Il ne permet pas d'explicitier les charges selon qu'elles sont financées par l'emprunt plutôt que par l'impôt. Toute chose égale d'ailleurs, une commune fortement endettée présentera un effort fiscal plus faible qu'une commune faiblement endettée. Dans ce cas, l'effort fiscal peut

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

être une mesure trompeuse des véritables charges financières que supporte une commune puisqu'il dépend directement de sa politique d'endettement.

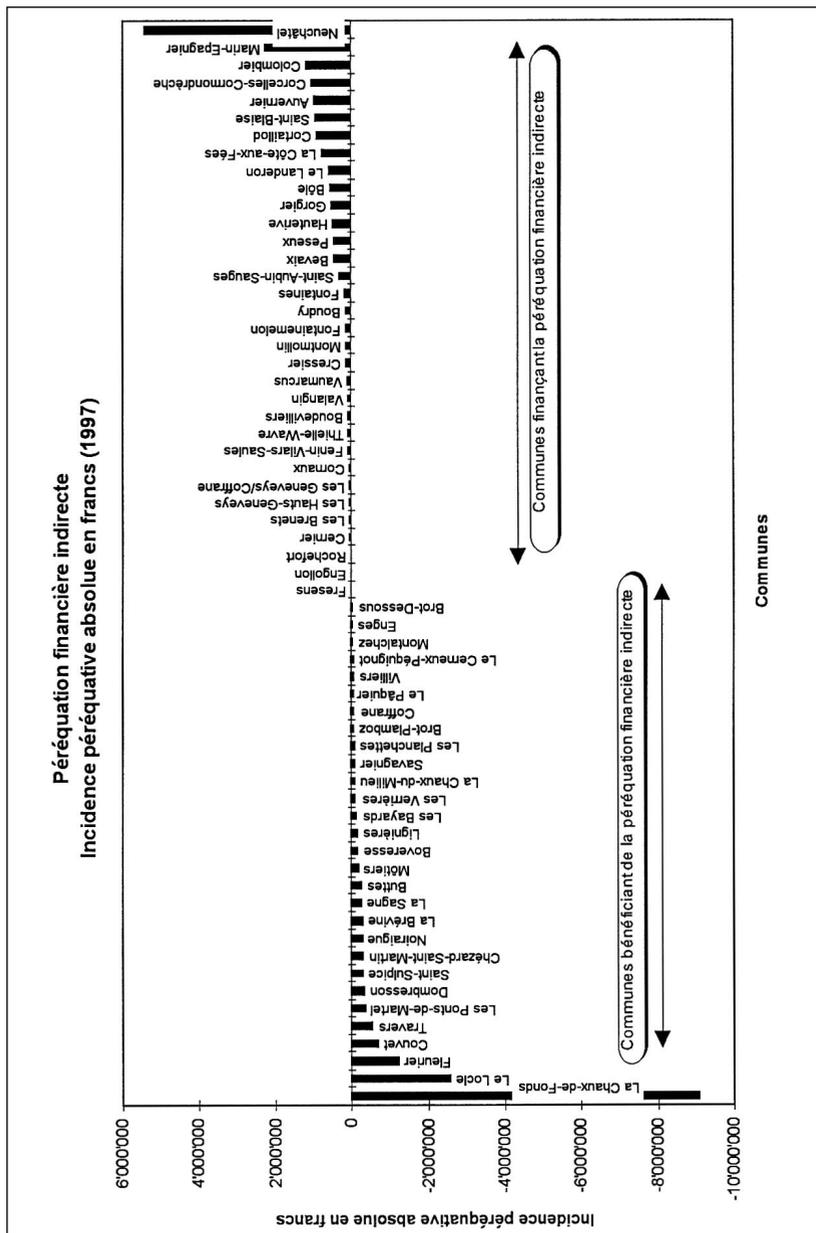
En conséquence, si l'effort fiscal peut être considéré comme une première évaluation des disparités qui existent entre les communes du point de vue des charges, il ne peut par contre pas être considéré comme une mesure objective.

Tableau 9: Système actuel de péréquation financière

<i>Péréquation financière</i>	<i>Critères de répartition</i>
<i>Partage des charges</i>	
Etablissements pour personnes âgées (LESPA)	Effort fiscal
Etablissements spécialisés pour enfants et adolescents (LESEA)	Effort fiscal
Charges de l'action sociale	Effort fiscal / Revenu fiscal
Entreprises de transport concessionnaires et Onde verte	Effort fiscal / Revenu fiscal
Charges hospitalières	Effort fiscal / Revenu fiscal
Charges AVS-AI-PC	Effort fiscal / Revenu fiscal
Mesures de crise	Effort fiscal / Revenu fiscal
<i>Partage des recettes</i>	
Impôt fédéral direct	Effort fiscal / Revenu fiscal
<i>Subventions</i>	
Instruction publique	Effort fiscal

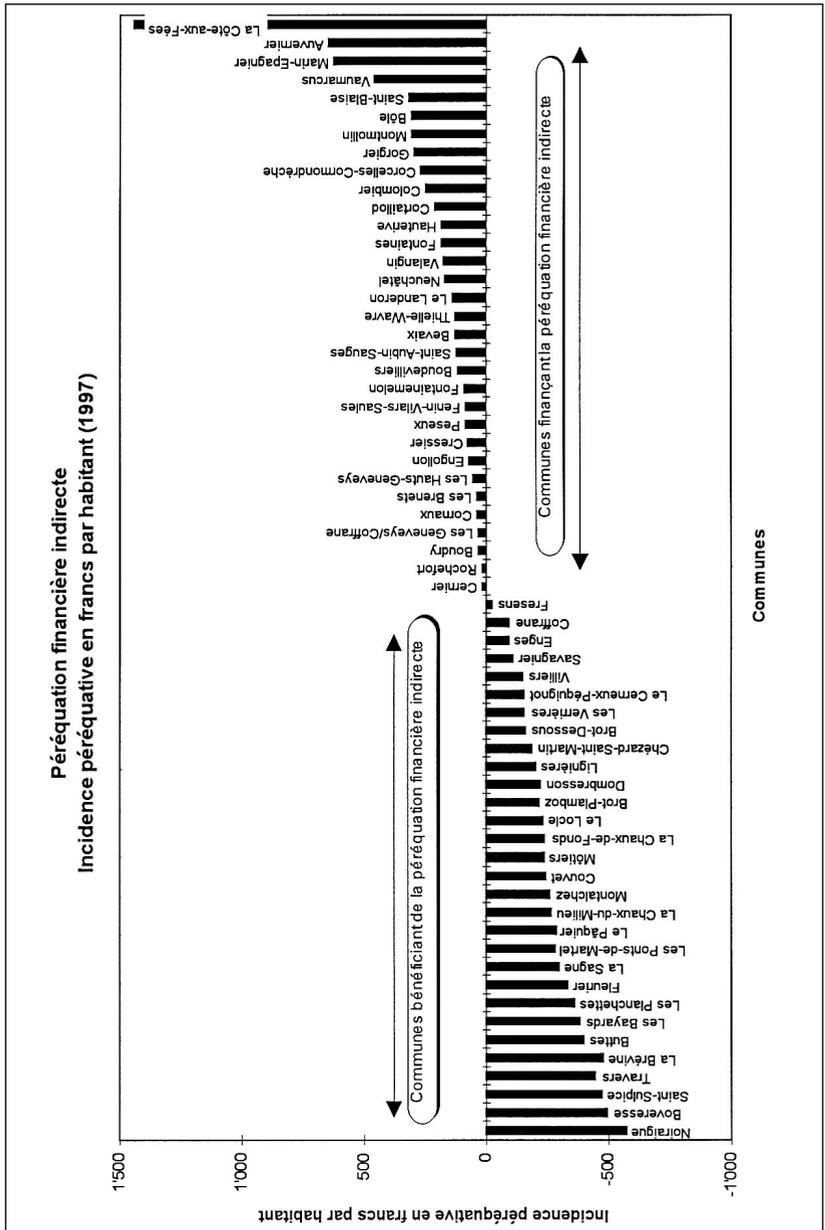
Incidence péréquative

La péréquation financière indirecte porte sur une assiette de 230 millions de francs (comptes 1997). De ce montant, 18 millions de francs (8%) ont une incidence péréquative, soit par une augmentation des charges supportées par les communes financièrement fortes (respectivement une diminution de leur part aux recettes cantonales ou aux subventions), soit par une diminution de celles supportées par les communes financièrement faibles. Les figures suivantes montrent l'importance de ces transferts financiers en valeur absolue et en francs par habitant. Les communes qui profitent de la péréquation financière indirecte se trouvent à gauche.

Mise en œuvre de la planification financière 1999-2002
Graphique 5 : Incidences de la péréquation financière, total par communes (1997)


Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Graphique 6: Incidences de la péréquation financière, en francs par habitant (1997)



Mise en œuvre de la planification financière 1999-2002

Avantage et inconvénients du système actuel

Le système actuel présente à la fois des avantages et des inconvénients. Son avantage est qu'il permet, dans une certaine mesure, de répondre avec un seul instrument aux deux objectifs de la péréquation financière, à savoir :

- une redistribution plus équitable des ressources, par le biais du revenu fiscal ;
- une compensation de la surcharge structurelle, par la prise en compte de l'effort fiscal.

Cependant, vouloir répondre à deux objectifs avec un seul et même instrument n'est gage ni de simplicité, ni de transparence. A notre sens, il est souhaitable, dans le cadre de la refonte du système de péréquation financière du canton, de clairement séparer tant les objectifs que les instruments.

Par ailleurs, on l'a dit, l'effort fiscal ne peut être considéré comme une mesure objective des charges structurelles supportées par certaines communes. Pour améliorer le système, il nous paraît donc souhaitable de fonder la future compensation des charges sur un indicateur qui soit indépendant à la fois des préférences locales et de la politique d'endettement des communes.

5.1.3. Projet de nouvelle péréquation financière

Pour être efficace, le système de péréquation financière doit être simple et transparent. Comme la péréquation financière vise deux buts distincts, le système que nous vous proposerons lors de la session de septembre repose sur un instrument propre à chaque objectif. Dans ce sens, la péréquation des ressources doit permettre de réduire les disparités qui existent entre les communes compte tenu de la répartition non uniforme de l'assiette fiscale (disparité des ressources) alors que la compensation de la surcharge structurelle doit permettre de réduire les excédents de charges structurelles que supportent certaines communes à cause de leurs caractéristiques topographiques et socio-économiques ou parce qu'elles occupent un rôle spécifique (communes centre).

Le système proposé repose sur la suppression de la péréquation indirecte par le biais du partage des charges, du partage des recettes et de l'échelonnement des subventions et sur la mise en place d'une péréquation financière directe à trois niveaux basée sur :

- une péréquation des ressources ;
- une compensation de la surcharge structurelle ;
- des aides ponctuelles destinées aux communes financièrement faibles supportant des dépenses extraordinaires d'investissement.

Péréquation des ressources

La péréquation des ressources repose sur le transfert de ressources des communes financièrement fortes vers les communes financièrement faibles. Ces transferts transitent par un fonds de péréquation.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Le but de la péréquation des ressources n'est pas de répartir de manière uniforme les ressources disponibles; cependant, dans le but de favoriser le respect du principe de l'équité fiscale, elle vise à corriger les disparités les plus criantes.

L'importance des transferts liés à la mise en place de la péréquation des ressources dépend des objectifs visés. Le tableau suivant indique, à titre d'illustration, le montant des transferts nécessaires en fonction des objectifs. L'indice de ressources compensé s'obtient, pour les communes financièrement faibles, en ajoutant au revenu fiscal les transferts du fonds de péréquation et, pour les communes financièrement fortes, en y déduisant les transferts au fonds.

Tableau 11: Objectifs et coûts de la péréquation des ressources

<i>Après péréquation des ressources, aucune commune n'a un indice de ressources compensé inférieur à:</i>	<i>Transferts (en millions de francs)</i>
60	12,9
70	22,4
80	31,8
90	41,3
100	50,8

Compensation de la surcharge structurelle

Cet instrument vise à compenser les excédents de charges structurelles supportées par certaines communes défavorisées et par les communes centre. Contrairement à la péréquation des ressources qui profite à toutes les communes financièrement faibles, la compensation des charges doit être vue comme un instrument visant à accorder une aide financière ciblée aux communes dont l'effort fiscal est, pour des raisons structurelles, supérieur à la moyenne.

Les communes structurellement défavorisées sont celles qui, en raison de leurs caractéristiques topographiques ou socio-économiques, supportent un excédent de charges structurelles. Par caractéristiques topographiques, l'on entend notamment la densité, l'altitude ou la surface de transport. Les caractéristiques socio-économiques sont notamment liées à la structure de la population du point de vue de l'âge (jeunes/personnes âgées), de la capacité financière (riches/pauvres), de l'origine (suisses/étrangers).

Les communes centre, en plus de présenter certaines des caractéristiques des communes structurellement défavorisées – notamment en raison de la composition socio-économique de leur population – supportent un excédent de charges structurelles lié directement à leur fonction de centre urbain. Ainsi, les villes fournissent et financent des services publics qui profitent également aux communes des agglomérations ou à l'ensemble du canton.

Mise en œuvre de la planification financière 1999-2002

Or, les communes centre ne sont pas – ou ne sont que partiellement – indemnisées pour ces charges. Le cercle de ceux qui profitent de ces prestations ne correspond pas à celui de ceux qui paient.

Idéalement, compte tenu des limites de l'effort fiscal lorsqu'il s'agit de mesurer les disparités qui existent entre les communes du point de vue des charges, il conviendrait de fonder la compensation sur des critères objectifs sur lesquels les communes n'auraient pas la possibilité d'influer. Ces critères devraient permettre tant la détermination des communes bénéficiaires que la définition des montants octroyés.

Cependant, compte tenu de la difficulté d'établir des relations statistiquement significatives entre les charges des communes et les caractéristiques topographiques et socio-économiques de leur environnement, nous proposons de retenir, pour la péréquation des charges, la démarche suivante :

- Tout d'abord, seules les communes financièrement faibles et les communes centre bénéficient de la compensation des charges. Par communes financièrement faibles, il faut entendre les communes dont le multiple d'impôt est supérieur à la moyenne et dont l'indice des ressources est inférieur à la moyenne. Les deux conditions doivent être remplies simultanément.
- Ensuite, l'aide financière dont bénéficient ces communes au titre de la compensation des charges est fonction de leurs charges effectives, déduction faite de la part imputable aux préférences locales pour des services collectifs dont la quantité ou la qualité dépasse le standard communément admis. Les charges effectives correspondent au total des charges de fonctionnement, déduction faite des amortissements supplémentaires, des subventions redistribuées et des imputations internes. Les charges imputables aux préférences locales sont, conformément à la logique économique, fonction croissante de la capacité financière des communes ; elles sont estimées sur la base d'un modèle économétrique.
- Enfin, le financement de la compensation de la surcharge structurelle est assuré par les communes et par une nouvelle répartition de la part des communes aux recettes cantonales. La participation des communes s'inscrit dans les buts visés par la péréquation financière, notamment en ce qui concerne la répartition plus équitable des charges à caractère structurel. Par la nouvelle répartition de la part des communes aux recettes cantonales, l'Etat vise à éviter que la péréquation des charges excessives ne pèse trop lourdement sur les communes.

L'importance des transferts liés à la compensation de la surcharge structurelle dépend des objectifs visés. Le tableau suivant indique, à titre d'illustration, les montants des transferts en fonction des objectifs. Les objectifs sont basés sur une réduction linéaire des charges effectives des communes bénéficiaires.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Tableau 12: Objectifs et coûts de la compensation de la surcharge structurelle

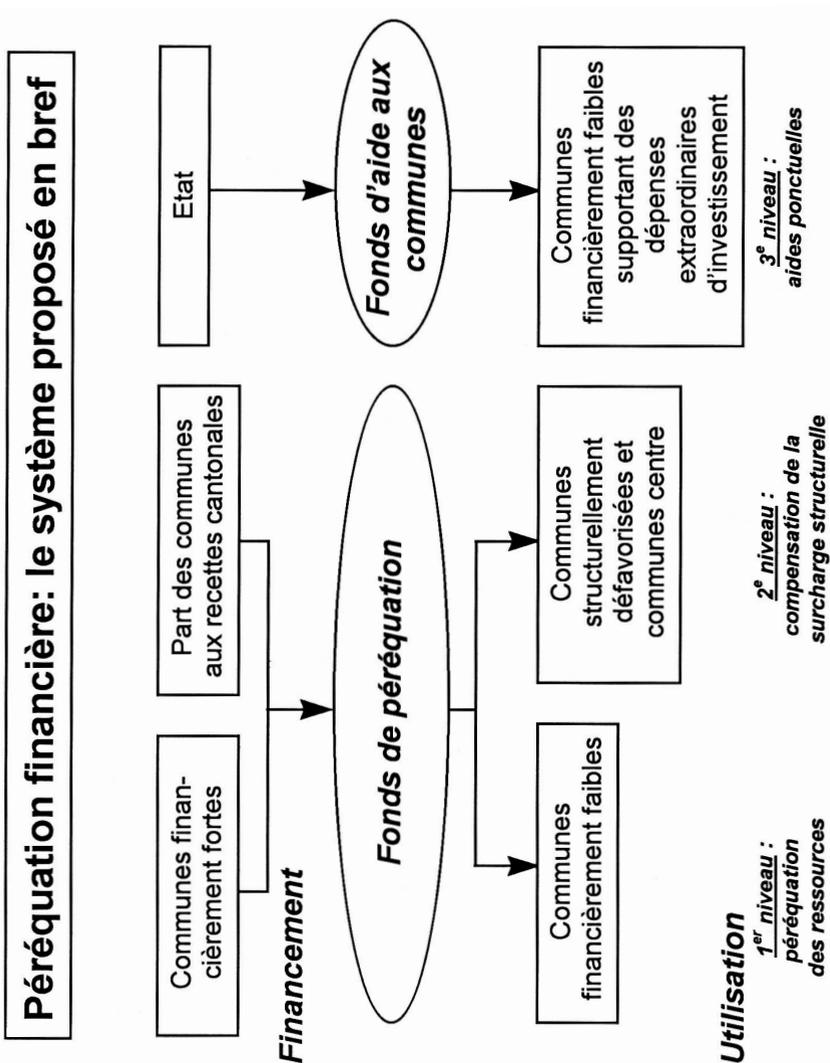
<i>Aide financière allouée en fonction des charges effectives des communes, déduction faite de la part imputable aux préférences locales :</i>	<i>Transferts</i> (en millions de francs)
1 %	8,0
2 %	16,1
3 %	24,1
4 %	32,1
5 %	40,2

Aides ponctuelles aux communes financièrement faibles supportant des dépenses extraordinaires d'investissement

Dans le cadre de la nouvelle péréquation financière, nous proposons de maintenir le principe d'une aide aux communes qui, malgré la péréquation des ressources et la compensation de la surcharge structurelle, seraient confrontées à des difficultés financières en raison des dépenses extraordinaires d'investissement. Cette aide est actuellement régie par la loi concernant la création et l'utilisation du fonds de compensation destiné à venir en aide aux communes dont la situation financière est difficile, du 20 mars 1951 (RSN 172.41) et son règlement d'application (RSN 172.410).

La figure ci-après illustre le projet de péréquation financière que nous entendons mettre en œuvre :

Mise en œuvre de la planification financière 1999-2002

Graphique 7: Projet de nouvelle péréquation financière

Mise en œuvre du projet

Nous résumons ci-après les principes sur lesquels sera fondé le nouveau système de péréquation financière que nous vous soumettrons lors de la session de septembre 1999 :

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

- La réforme de la péréquation financière s'inscrit dans la stratégie globale du Conseil d'Etat que nous avons évoquée au début de ce rapport. Elle vise à renforcer le respect du principe d'équité fiscale entre les contribuables et les communes du canton. Elle est étroitement liée aux modifications de la fiscalité que nous vous proposons également dans le présent rapport, celles notamment portant sur l'introduction de barèmes de référence pour l'impôt direct cantonal et communal.
- Le but de la péréquation financière est double, à savoir :
 - redistribuer plus équitablement les ressources entre les différentes collectivités selon leur capacité financière ;
 - donner à chaque collectivité les moyens d'assumer de manière autonome les tâches qui lui sont confiées.
- Le nouveau système à mettre en place repose sur une péréquation financière directe à trois niveaux. La péréquation financière directe comprend
 - une péréquation des ressources ;
 - une compensation de la surcharge structurelle ;
 - des aides ponctuelles destinées aux communes financièrement faibles supportant des dépenses extraordinaires d'investissement.
- La péréquation des ressources (1^{er} niveau) vise à réduire les disparités de ressources qui existent entre les communes financièrement fortes et les communes faibles en raison de la répartition non uniforme de l'assiette fiscale. Elle doit garantir aux communes les plus faibles une dotation minimale en moyens financiers.
- La compensation de la surcharge structurelle (2^e niveau) vise à réduire les disparités de charges entre les communes, par une compensation partielle des excédents de charges que supportent les communes structurellement défavorisées et les communes centre en raison de leurs caractéristiques topographiques ou socio-économiques.
- Si, malgré la péréquation des ressources et la compensation de la surcharge structurelle, certaines communes financièrement faibles se trouvent confrontées à des difficultés financières en raison des dépenses extraordinaires d'investissement, elles pourront, comme par le passé, requérir l'aide du fonds d'aide aux communes (3^e niveau).
- Le financement de la péréquation financière, au travers du fonds de péréquation, est assuré en premier lieu par les communes financièrement fortes, ainsi que par une nouvelle répartition de la part des communes aux recettes cantonales. L'Etat finance comme jusqu'à présent le fonds d'aide aux communes.
- La péréquation financière indirecte, au travers du partage des charges, du partage des recettes et de l'attribution des subventions selon des

Mise en œuvre de la planification financière 1999-2002

critères péréquatifs (effort fiscal, revenu fiscal), est abandonnée afin de garantir la simplicité et la transparence du système. Les charges et les recettes sont réparties entre les communes uniquement en fonction de la population ou d'autres critères non liés à la péréquation financière; les subventions ne sont plus échelonnées en fonction de l'effort fiscal.

5.2. Désenchevêtrement des tâches et des charges

5.2.1. Objectifs et principes généraux

La nouvelle répartition des tâches et des charges vise à un désenchevêtrement des responsabilités de l'Etat et des communes, tant en termes politiques que de financement, de manière à favoriser :

- une organisation plus rationnelle du secteur public;
- une collaboration simplifiée et plus transparente entre l'Etat et les communes.

Le Conseil d'Etat entend fonder ses propositions sur les principes suivants :

- désenchevêtrement des tâches: davantage de tâches confiées à l'Etat seul ou aux communes seules;
- meilleure adéquation entre les compétences décisionnelles et les responsabilités de financement: application plus conséquente du principe « qui décide paie, qui paie décide »;
- réduction de l'engagement financier des communes dans les domaines où elles n'ont pas de compétences propres;
- application plus conséquente du principe de subsidiarité: renforcement de l'autonomie communale dans les tâches ayant une portée essentiellement locale, si nécessaire dans les limites d'une législation cadre;
- renforcement du rôle des communes dans les tâches dites « de proximité »;
- simplification de la collaboration entre l'Etat et les communes, visant à réduire les coûts.

Il y aura lieu de prendre en considération la capacité des communes à assumer les tâches qui pourraient leur être confiées.

5.2.2. Nouvelle répartition des charges entre l'Etat et les communes

Nous présentons ici les modifications proposées à ce stade par le groupe de travail, sur lesquelles le Conseil d'Etat devra toutefois encore se déterminer. Le point de vue adopté est principalement celui de la répartition des charges, mais il est évident que celle-ci devra aller de pair avec un réexamen des tâches et des compétences, particulièrement lorsque la responsabilité financière des communes est accrue. Cette approche est fondée sur la classification fonctionnelle des dépenses de l'Etat et des communes.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Dans l'esprit des principes mentionnés ci-devant et dans un souci de clarté et de transparence, il convient de retenir un nombre limité de modes de répartition des charges entre l'Etat et les communes. Le partage par moitié, qui est la règle aujourd'hui, devrait faire place à des répartitions correspondant mieux aux compétences décisionnelles :

- prise en charge par l'Etat à 100 % ;
- prise en charge prépondérante par l'Etat (80 %) ;
- partenariat Etat - communes, avec part prépondérante de l'Etat (60 %) ;
- partenariat Etat - communes, avec part prépondérante des communes (60 %) ;
- prise en charge prépondérante par les communes (80 %) ;
- prise en charge par les communes à 100 %.

Au stade actuel de la réflexion, il ne devrait y avoir que peu de charges transférées entièrement aux communes. Dans les domaines de tâches les plus importants, où un tel transfert pourrait théoriquement être envisagé (par exemple l'enseignement obligatoire et l'aide sociale) il n'est en effet guère envisageable que l'Etat renonce à prévoir des normes d'exécution minimales. De ce fait, une participation financière de l'Etat se justifie en fonction de son intervention.

Il importe de souligner que le transfert de certaines charges aux communes ne signifie pas qu'elles devront les assumer individuellement. Le désenchevêtrement des tâches et la nouvelle péréquation financière devraient au contraire favoriser les collaborations intercommunales ou l'émergence de solutions régionales.

Dans un premier temps, la nouvelle répartition des charges doit être envisagée en faisant abstraction du bilan financier pour l'Etat et les communes (« dernière colonne »). Aujourd'hui, les communes participent aux charges dans des domaines où elles n'ont que peu ou pas de compétences. En vertu des principes susmentionnés, le désenchevêtrement des tâches entraînera un transfert net de charges des communes vers l'Etat. Ce transfert de charges devra être compensé par un transfert équivalent de ressources ou, éventuellement, en partie par de nouvelles ressources.

Les domaines se prêtant plus particulièrement à un désenchevêtrement des charges sont l'enseignement et la formation, la santé, la prévoyance sociale et dans une moindre mesure les transports publics. Dans les autres groupes de tâches, les rocade qui peuvent être envisagées au vu des principes susmentionnés sont sans grande portée.

Enseignement et formation

Dans le rapport à l'appui de la planification financière, nous avons évoqué la possibilité que l'Etat reprenne l'ensemble de la formation postobligatoire et les communes la formation au niveau de l'école enfantine et de la scolarité

Mise en œuvre de la planification financière 1999-2002

obligatoire. A la réflexion, il apparaît toutefois que s'il y aurait effectivement concordance entre les responsabilités de gestion et de financement pour la formation postobligatoire, il n'en irait pas de même pour la formation obligatoire. En effet, l'intervention de l'Etat dans ce domaine ne pourra pas être réduite très sensiblement eu égard à la nécessité de conserver des règles cantonales en matière de programmes, de qualité de l'enseignement et sans doute aussi de rémunération des enseignants. Pour tenir compte de cet aspect, il apparaît opportun de maintenir une participation de l'Etat aux charges de l'enseignement obligatoire. En vertu du principe d'équivalence entre compétences décisionnelles et financement, elle pourrait même être prépondérante.

Santé publique

Dans le contexte de la planification sanitaire, le maintien du partenariat dans le financement des charges hospitalières paraît la solution la plus opportune. Les homes pour personnes âgées, les établissements spécialisés pour enfants et adolescents, les établissements pour invalides et la lutte contre la drogue devraient en principe aussi être financés de manière prépondérante par l'Etat, tandis que les communes pourraient assumer une part plus importante des tâches dites « de proximité » (soins à domicile notamment).

Prévoyance sociale

Dans ce domaine, le désenchevêtrement des tâches devrait tendre à

- réduire les charges des communes dans les domaines où elles n'ont pas de compétences propres (contributions du canton à l'AVS-AI, prestations complémentaires);
- renforcer la participation des communes dans le financement des tâches « de proximité », où leur influence sur les mesures prises et les dépenses est réelle (aide sociale);
- maintenir le statu quo pour ce qui est de l'assurance-maladie (et des contributions d'entretien, bien que celles-ci soient proches de l'aide sociale);
- reconnaître le rôle prépondérant de l'Etat dans la politique de l'emploi et dans la mise en œuvre des mesures de crise, de même que dans la politique du logement.

Trafic

Dans le domaine du trafic, les communes devraient assumer seules le financement des routes communales, après l'échéance de la mesure temporaire prorogée par le Grand Conseil – si nécessaire au travers d'une collaboration intercommunale et d'une prise en compte des charges excessives dans la nouvelle péréquation financière.

Une répartition des charges plus ciblée devrait prévaloir dans le domaine des transports publics. Compte tenu des compétences qui sont les siennes

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

dans la détermination de l'offre de prestations, l'Etat pourrait assumer une participation prépondérante dans le domaine des transports publics régionaux, tandis que les transports publics urbains seraient pris en charge en priorité par les villes et les communes avoisinantes.

Ces considérations ont amené le groupe de travail à élaborer deux variantes. Nous les présentons ci-après à titre d'illustration, tout en soulignant que la variante définitive que nous vous proposerons sera vraisemblablement une variante intermédiaire.

Variante « partenariat »

Cette variante s'inscrit dans une certaine tradition de notre canton dans lequel les principales tâches publiques sont assumées conjointement par l'Etat et les communes. Nombre de tâches aujourd'hui partagées le resteraient à l'avenir, mais avec une répartition des charges davantage ciblée sur leurs compétences décisionnelles. La variante « partenariat » permettrait un désenchevêtrement des tâches et des charges plus particulièrement dans les domaines de la formation et de la prévoyance sociale, de même qu'une clarification des règles de partage dans les autres domaines, notamment celui de la santé publique, des homes pour personnes âgées et des établissements pour enfants et adolescents. Le transfert net de charges des communes vers l'Etat serait d'environ 30 millions de francs.

Variante « désenchevêtrement fort »

Cette variante, de caractère plus théorique, montre jusqu'où l'on pourrait aller dans l'application des principes généraux cités ci-devant. Elle prévoit un désenchevêtrement très significatif des tâches et des flux financiers dans les trois domaines de l'instruction publique, de la santé et de la prévoyance sociale. L'Etat prendrait seul en charge ou avec une forte prépondérance la plupart des tâches dans ces secteurs, à l'exclusion des tâches dites « de proximité ». Le transfert net de charges vers l'Etat dépasserait 210 millions de francs.

Cette variante est certes en phase avec les principes de base que nous avons définis. Elle soulève toutefois des questions fondamentales, notamment quant à la responsabilité fortement restreinte des communes dans la gestion des tâches publiques et à l'ampleur du transfert de ressources fiscales qui devrait être envisagé. Celui-ci impliquerait en effet une redistribution fondamentale des ressources fiscales de l'Etat et des communes.

Le tableau ci-après résume les clés de répartition retenues dans les deux variantes.

Rappelons que la plupart des charges communes sont actuellement supportées en parts égales par l'Etat et les communes, à l'exception de l'aide hospitalière (Etat = 60%) et de certaines charges subventionnées. L'assurance-maladie, la lutte contre la drogue et les contributions d'entretien sont entièrement à charge de l'Etat.

Mise en œuvre de la planification financière 1999-2002

Tableau 13: Clés de répartition des charges entre l'Etat et les communes

<i>Groupe de tâches</i>	<i>Financement en %</i>	
	<i>Partenariat</i>	<i>Désenchevêtrement fort</i>
Enseignement et formation		
Enseignement obligatoire	20 - 80	80 - 20
Enseignement postobligatoire	100 - 0	100 - 0
Matériel scolaire	20 - 80	80 - 20
Constructions scolaires	20 - 80	80 - 20
Bourses	100 - 0	100 - 0
Santé		
Aide hospitalière, établissements pour personnes âgées	60 - 40	100 - 0
Centres de consultation grossesse, soins à domicile	40 - 60	20 - 80
Office médico-pédagogique	60 - 40	100 - 0
Contrôle des denrées alimentaires	100 - 0	100 - 0
Prévoyance sociale		
Contributions du canton à l'AVS-AI	100 - 0	100 - 0
Prestations complémentaires AVS-AI	100 - 0	100 - 0
Assurance-maladie	100 - 0	100 - 0
Institutions pour invalides et établissements spécialisés pour enfants et adolescents	60 - 40	100 - 0
Lutte contre la drogue	60 - 40	100 - 0
Aide sociale	40 - 60	20 - 80
Mesures de crise	60 - 40	80 - 20
Contributions d'entretien	100 - 0	100 - 0
Encouragement à la construction de logements	60 - 40	80 - 20
Trafic		
Routes communales	0 - 100	0 - 100
Transports publics régionaux	80 - 20	80 - 20
Transports publics urbains	20 - 80	20 - 80
Protection et aménagement de l'environnement		
Correction des eaux	100 - 0	100 - 0

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Compensation du transfert de charges

Quelle que soit la variante qui sera finalement retenue, la nouvelle répartition des charges entre l'Etat et les communes devra être compensée par un transfert inverse de ressources.

A *priori*, ce transfert de ressources pourrait être réalisé au travers, par exemple,

- de la réduction ou de la suppression de la part des communes à l'impôt fédéral direct ou à la taxe des véhicules automobiles ;
- de la cantonalisation partielle de l'impôt communal des personnes morales ;
- d'une répartition différente de l'impôt direct des personnes physiques, par une modification simultanée des coefficients appliqués par l'Etat et les communes au barème de référence, c'est-à-dire sans qu'il n'en résulte d'augmentation de la charge fiscale des contribuables.

6. RÉFORMES DE STRUCTURES

Ainsi que nous l'avons relevé, la plupart des réformes de structures que nous mentionnons dans le présent rapport ne pourront pas être réalisées dans le court terme. Les investigations nécessaires sont en cours ou à entreprendre. Le cas échéant, des modifications législatives vous seront soumises ultérieurement s'agissant des mesures relevant de la compétence du Grand Conseil. Nous soulignons cependant que, même si les incidences financières ne peuvent pour l'instant être évaluées – et apparaissent de ce fait peu significatives – ces projets représentent un élément important de notre stratégie politique. Une fois mis en œuvre, ils devraient effectivement dégager des synergies et des économies de fonctionnement ou d'investissement plus substantielles, en particulier si l'on se réfère à la planification sanitaire.

Nous donnons ci-après quelques indications complémentaires quant aux projets pouvant impliquer des modifications législatives. Les réformes de structures relevant de la compétence du Conseil d'Etat sont mentionnées dans l'*annexe 1*.

Réforme de l'organisation judiciaire

Le Conseil d'Etat a chargé le Tribunal cantonal de bien vouloir examiner les problèmes structurels de la justice dans le canton, à la lumière des réflexions qui sont menées aussi dans d'autres cantons, Vaud et Jura en particulier. Le Tribunal cantonal a confié cette tâche à sa commission « magistrature ».

Les réflexions qui seront menées feront d'abord l'objet d'un rapport d'étude, en relation aussi avec la question de la mobilité et de la rémunération des magistrats. Les mesures qui pourraient être envisagées nécessiteraient

Mise en œuvre de la planification financière 1999-2002

une modification de la loi d'organisation judiciaire. Pour l'heure, il n'est pas encore possible d'émettre un quelconque scénario, ni par conséquent d'évaluer les incidences financières éventuelles.

Regroupement partiel des offices des poursuites et des faillites

Un mandat sera confié pour examiner les avantages, les inconvénients et toutes les incidences, notamment financières, d'un regroupement éventuel des offices des poursuites et des faillites sur des sites moins nombreux qu'actuellement. L'examen devrait porter également sur les procédures de travail. Selon les conclusions de cette étude, nous vous proposerons ultérieurement une modification de la loi d'exécution de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite.

Création d'une structure englobant l'ensemble des institutions liées au traitement des dépendances

Dans le cadre de la mise à jour du plan d'équipement, le Conseil d'Etat entend mener une réflexion concernant la création d'une structure qui regrouperait l'ensemble des institutions liées au traitement des dépendances (Drop-in, Centre de prévention et de traitement de la toxicomanie des Montagnes neuchâteloises, Centre d'aide, de prévention et de traitement de la toxicomanie de Fleurier, service médico-social, La Passerelle, Le Devens, etc.). Ce regroupement pourrait favoriser les synergies et apporter à moyen terme des économies au plan des structures administratives.

La nouvelle structure pourrait être soumise à la loi sur les établissements spécialisés pour enfants et adolescents (LESEA) ou la loi sur les mesures en faveur des invalides. Les incidences financières éventuelles sur les communes devraient être examinées dans le contexte du désenchevêtrement des tâches. Dans tous les cas, force est de constater que les problèmes de dépendances ne concernent plus seulement les villes mais l'ensemble des communes du canton.

Transformation du service médico-social en fondation

Ce projet représente une variante moins large que la précédente dans la mesure où elle n'inclut pas la lutte contre la drogue.

Inventaire des interventions parlementaires en suspens

Le Conseil d'Etat estime qu'il serait utile de procéder à un examen des diverses interventions parlementaires en suspens (acceptées ou non), afin de mettre en évidence celles qui, en raison de l'évolution du contexte dans lequel elles ont été déposées, sont devenues sans objet ou n'apparaissent du moins plus prioritaires. Ces interventions pourraient ensuite faire l'objet d'un rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil avec des propositions de classement. *A priori*, une telle mise à jour de la liste des interventions parlementaires n'apporterait certes pas d'amélioration immédiate du

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

budget, si ce n'est par le fait que l'administration peut allouer ses ressources humaines aux tâches prioritaires de ses services et que le gouvernement peut réduire les mandats d'études. Par ailleurs, un tel inventaire permet aux autorités de redéfinir les priorités politiques. Nous vous adresserons un rapport à ce sujet pour la session de septembre 1999.

Transformation du statut de l'office médico-pédagogique

Le groupe de travail interne mandaté pour examiner cette question recommande de créer une fondation de droit public pour mieux servir les missions caractéristiques de l'office médico-pédagogique et dynamiser la gestion de ses prestations. Le recentrage de ses activités sur les aspects thérapeutiques permet de l'inscrire dans le domaine de la santé. Les incidences financières éventuelles sur les communes devraient être examinées dans le contexte du désenchevêtrement des tâches. Toutefois, le Conseil d'Etat ne s'est pas encore déterminé sur les propositions du groupe de travail et a demandé un rapport complémentaire.

Libéralisation des prestations de l'office médico-pédagogique aux institutions

Une privatisation totale serait possible pour les médecins ; en revanche, les psychologues n'ayant pas la possibilité de se faire rembourser leurs prestations sans prescription médicale, les institutions ne pourraient engager de tels spécialistes. Il s'agirait donc de laisser libres les institutions de choisir l'office médico-pédagogique ou d'engager directement le personnel sur la base de contrats de prestations, c'est-à-dire d'officialiser la fin du monopole.

Collaborations cantonales

Certains membres de la commission de gestion et des finances se sont interrogés sur le fait de savoir si des collaborations intercantionales seraient à même d'aider à réaliser certaines économies et ont souhaité avoir des renseignements sur l'état des collaborations entreprises avec d'autres cantons notamment.

Cette préoccupation recoupe celle exprimée par la motion 92.134 Bernard Soguel, du 18 novembre 1992, « Restructuration ou ouverture ». Il est prévu, et cela est mentionné dans notre rapport de gestion, que nous apportions une réponse à cette motion cette année encore. Les députés trouveront donc réponse à leurs préoccupations à ce sujet dans le rapport en question.

7. MESURES RELEVANT DU CONSEIL D'ÉTAT

L'*annexe 1* mentionne diverses mesures concernant également les quatre volets fonction publique, subventions et autres transferts, fiscalité et autres recettes et réformes de structures.

Mise en œuvre de la planification financière 1999-2002

Ces mesures s'insèrent dans l'ensemble des propositions que nous vous soumettons dans le présent rapport. Elles tendent principalement à améliorer l'exécution des tâches de l'Etat, en assurant une meilleure maîtrise financière ou une meilleure couverture des charges, par exemple par l'introduction d'enveloppes budgétaires ou l'adaptation d'émoluments et de redevances d'utilisation. La plupart de ces mesures étaient déjà annoncées dans le rapport à l'appui de la planification financière.

Ces mesures relèvent de la compétence du Conseil d'Etat. Elles seront pour l'essentiel réalisées dans le cadre de l'élaboration du budget 2000, sous réserve notamment de certaines réformes de structures dont la mise en œuvre prendra davantage de temps. Globalement, elles devraient apporter une amélioration budgétaire durable d'environ 5 millions de francs en l'an 2000.

8. RÉPERCUSSIONS FINANCIÈRES

8.1. Améliorations budgétaires pour l'Etat

Les améliorations budgétaires apportées par les mesures présentées dans ce rapport sont citées dans le tableau 1 de l'introduction. Globalement, elles atteignent environ 48 millions de francs en 2001 et 2002 et devraient par conséquent nous permettre d'atteindre les objectifs fixés: soit un excédent de charges de 30 millions de francs au plus en 2001 et 20 millions de francs en 2002. Bien entendu, la réalisation de ces objectifs dépendra aussi de l'évolution effective des charges et des recettes fiscales. Il faut rappeler que la planification financière repose sur des hypothèses quant à l'évolution économique et sociale dont la pertinence ne peut être vérifiée qu'*a posteriori*.

En revanche, pour l'an 2000, l'objectif d'un déficit de 35 millions de francs pourrait ne pas être atteint, dès lors que nous avons renoncé à modifier l'imposition des rentes AVS-AI dès l'année prochaine.

8.2. Incidences sur les finances des communes

La réduction temporaire de la part des communes à l'impôt fédéral direct diminue leurs recettes de 4,1 millions de francs. Elle n'affectera toutefois les budgets de certaines communes qu'en 2001.

En effet, l'Etat enregistre le produit de l'impôt fédéral direct et la part des communes dans le budget correspondant à l'année de perception. Les communes, en revanche, le font avec une année de décalage, ces recettes leur étant versées dans l'année suivant la perception.

En 2001, cette perte de recettes des communes sera toutefois largement compensée par le produit de l'imposition complète des rentes AVS-AI. Globalement, le bilan des mesures ici présentées est donc favorable aux

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

communes. L'amélioration budgétaire dont elles bénéficieront devrait passer de quelque 3 millions de francs en l'an 2000 à plus de 14 millions de francs en 2002. L'*annexe 5* donne le détail de cette évaluation.

8.3. Incidences pour la fonction publique

Les incidences financières mentionnées dans le tableau 1 au titre de la fonction publique ne concernent que les économies réalisées par l'Etat sur ses charges salariales directes et sur les salaires subventionnés (corps enseignant communal et institutions paraétatiques). Pour avoir une vue de l'effort demandé à la fonction publique, il faut prendre aussi en compte les allègements dont bénéficieront les communes, principalement au titre du corps enseignant et de leur part aux charges des institutions subventionnées.

L'*annexe 6* donne des indications complémentaires à ce sujet. Il n'est pas tenu compte du personnel administratif des communes se référant au système de rémunération de l'Etat.

8.4. Incidences pour les contribuables

Comme nous l'avons déjà signalé, le montant total des mesures fiscales ne saurait être assimilé à une augmentation de la charge fiscale. Ni le renouvellement temporaire de la contribution aux mesures de crise, ni le renoncement à la correction de la progression à froid ne provoqueront une augmentation du bordereau d'impôt des contribuables par rapport à la situation actuelle. Dès 2001, bien au contraire, leur bordereau sera allégé du montant de la contribution de solidarité (2%).

Nous rappelons, en outre, que le barème de référence de l'impôt sur le revenu des personnes physiques prévoit un abaissement des taux pour les contribuables à revenu modeste. La réduction de l'impôt pour cette catégorie de contribuables, déjà significative pour l'impôt de l'Etat, sera généralement plus marquée encore au niveau de l'impôt communal. Dans le bas de l'échelle fiscale, elle compensera au moins en partie l'accroissement de la charge fiscale des rentiers en raison de l'imposition complète des rentes AVS-AI, dès 2001.

Quant à l'imposition des personnes morales, on peut relever qu'elle sera globalement allégée en raison de la modification prévue au titre de l'impôt sur le bénéfice. Le nouvel impôt grevant les immeubles des institutions de prévoyance ne touchera qu'un nombre restreint de contribuables.

9. CONCLUSIONS

Nous pensons avoir ainsi expliqué les raisons pour lesquelles nous vous soumettons aujourd'hui un ensemble de propositions destinées à réaliser les objectifs de la planification financière 1999-2002.

Mise en œuvre de la planification financière 1999-2002

Pour conclure, nous voulons souligner une fois encore que ces propositions s'inscrivent dans la vision et les objectifs politiques que nous avons définis pour la législature en cours. Les difficultés financières de l'Etat et de nombreuses communes, de même que les déséquilibres qui s'accroissent entre les régions nous obligent à prendre rapidement des dispositions afin d'infléchir une évolution préoccupante.

Fort de cette conviction, nous vous proposons une stratégie politique ambitieuse visant à mettre en œuvre, d'ici 2001, un ensemble de projets dont l'importance nous paraît décisive pour l'avenir de notre canton: mesures destinées à améliorer les perspectives financières de l'Etat, révision de la fiscalité directe dans le cadre de l'harmonisation fiscale, introduction de barèmes de référence pour l'impôt cantonal et communal, application du principe de causalité pour la protection des eaux et l'élimination des déchets, enfin, mise en œuvre d'un nouveau système de péréquation financière et désenchevêtrement des tâches.

La réalisation de l'ensemble de ces projets ne pourra aboutir que s'ils sont portés par un sens élevé de la solidarité et de l'intérêt public. Elle fera toutefois entrer notre canton avec une cohésion et une vitalité nouvelles dans le prochain millénaire, le 1^{er} janvier 2001.

Pour ces motifs, nous vous prions de bien vouloir

- prendre en considération le présent rapport, adopter les treize projets de lois et décrets ci-après et
- prendre acte de la conception générale et des principes sur lesquels seront élaborés le nouveau système de péréquation financière, dont le Grand Conseil sera saisi en septembre 1999, et le désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes.

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

Neuchâtel, le 26 mai 1999

Au nom du Conseil d'Etat:

<i>Le président,</i>	<i>Le chancelier,</i>
F. MATTHEY	J.-M. REBER

**Décret
relatif à la prolongation du plafonnement
de l'indexation des salaires de la fonction publique
pour les années 2000 et 2001**

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
vu la loi sur le statut de la fonction publique, du 28 juin 1995;
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 26 mai 1999,
décrète :*

Article premier L'allocation de renchérissement versée en 2000 et 2001 aux titulaires de fonctions publiques conformément à l'article 56 de la loi sur le statut de la fonction publique, du 28 juin 1995, n'excédera pas le montant correspondant à l'adaptation d'un traitement de base 1990, pour un poste complet :

- a) de 100.000 francs en 2000 ;*
- b) de 120.000 francs en 2001.*

Art. 2 ¹ Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

² Il entre en vigueur avec effet au 1^{er} janvier 2000.

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

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

La présidente, L'un des secrétaires,

Décret
portant modification temporaire de la loi
concernant la Caisse de pensions
de l'Etat de Neuchâtel

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 26 mai 1999,
décède :

Article premier ¹ Durant les années 2000 à 2002, en dérogation aux articles 75, lettre *b*, et 76, lettre *b*, de la loi concernant la Caisse de pensions de l'Etat de Neuchâtel (LCP), du 19 mars 1990, le montant annuel de la cotisation ordinaire s'élèvera :

- a) pour l'assuré : à 8,5% du traitement assuré dès le 1^{er} janvier qui suit le 24^e anniversaire ;
- b) pour l'employeur : à 10,5% de la somme des traitements assurés dès le 1^{er} janvier qui suit le 24^e anniversaire des employés.

² L'article 78, alinéa 2, de ladite loi est suspendu durant ces trois années.

Art. 2 ¹ Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

² Il entre en vigueur avec effet au 1^{er} janvier 2000.

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

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

La présidente, L'un des secrétaires,

Loi
portant révision de la loi sur les établissements
spécialisés pour personnes âgées

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 26 mai 1999,
décète :

Article premier Les articles 7 à 10 et 24 de la loi sur les établissements spécialisés pour personnes âgées, du 21 mars 1972, sont abrogés.

Art. 2 ¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Elle entre en vigueur avec effet au 1^{er} janvier 2000.

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

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

La présidente, L'un des secrétaires,

Loi portant révision de la loi d'exécution de la législation fédérale sur la protection civile

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
vu la loi fédérale sur la protection civile, du 17 juin 1994;
vu l'ordonnance sur la protection civile, du 19 octobre 1994;
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 26 mai 1999,
décrète :

Article premier L'article 12, alinéa 1, de la loi d'exécution de la législation fédérale sur la protection civile, du 20 novembre 1996, est abrogé et remplacé par la disposition suivante :

Art. 12 ¹ Pour autant qu'elles sont subventionnées par la Confédération, les dépenses résultant de l'application de la législation sur la protection civile sont supportées par l'Etat à raison de 50%. Demeurent réservés les frais d'instruction découlant de l'article 39 de la loi fédérale sur la protection civile, du 17 juin 1994, qui sont supportés par l'Etat à raison de 100% après déduction de la subvention fédérale ainsi que les frais résultant des cours de répétition communaux consacrés aux travaux d'utilité publique qui ne bénéficient pas de la subvention cantonale.

Art. 2 ¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Elle entre en vigueur avec effet au 1^{er} janvier 2000.

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

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

La présidente, L'un des secrétaires,

Loi portant révision de la loi d'introduction de la loi fédérale sur l'assurance-maladie

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 26 mai 1999,
décète:

Article premier Les articles 14, 15 et 17, alinéa 1, de la loi d'introduction de la loi fédérale sur l'assurance-maladie, du 4 octobre 1995, sont abrogés et remplacés par les dispositions suivantes:

En général

Art. 14 ¹ Sous réserve de l'article 15, les assurés bénéficiaires de subsides sont répartis, selon leur revenu déterminant, dans une catégorie donnant droit à un subside en francs. Les assurés sont classifiés dans la catégorie des personnes non-bénéficiaires aussi longtemps qu'un droit à une réduction de prime ne leur est pas reconnu.

² Le Conseil d'Etat fixe le nombre de catégories et le montant des subsides de chacune d'elles.

³ Tous les subsides sont diminués dans la même mesure que les réductions accordées par les assureurs pour les formes particulières d'assurance.

⁴ Le montant du subside ne peut être supérieur à la prime exigée par l'assureur.

Personnes
bénéficiaires
de l'aide sociale
ou de prestations
complémentaires
à l'AVS-AI

Art. 15 ¹ Les primes des personnes bénéficiaires de prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité sont en principe subsidiées intégralement, mais au maximum à concurrence du montant fixé chaque année par le Département fédéral de l'intérieur.

² Les primes des personnes bénéficiaires de l'aide sociale matérielle sont en principe subsidiées intégralement. Le Conseil d'Etat peut toutefois limiter l'aide de l'Etat à un montant maximum, indépendant de la prime exigée par l'assureur.

Classification
annuelle

Art. 17 ¹ La classification est revue d'office sur la base de la taxation fiscale de l'année courante, selon les critères définis par le Conseil d'Etat. Celui-ci peut prévoir que le droit de certains

Mise en œuvre de la planification financière 1999-2002

bénéficiaires soit subordonné à une déclaration formelle de revendication.

Art. 2 ¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Elle entre en vigueur avec effet au 1^{er} janvier 2000.

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

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

La présidente, L'un des secrétaires,

Décret
portant modification temporaire de la loi
concernant la répartition de la part du canton
au produit de l'impôt fédéral direct

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 26 mai 1999,
décète:

Article premier ¹ En dérogation à l'article premier de la loi concernant la répartition de la part du canton au produit de l'impôt fédéral direct, du 26 juin 1995, le produit net, frais déduits, de la part du canton à l'impôt fédéral direct perçu en l'an 2000 est réparti comme suit:

- a) 54% à l'Etat;
- b) 1% au fonds de compensation destiné à venir en aide aux communes dont la situation financière est difficile;
- c) 45% aux communes.

² Le tiers de la part revenant aux communes est réparti entre les communes dont le revenu fiscal par habitant est inférieur et l'effort fiscal supérieur à la moyenne et les communes centre (Neuchâtel, Le Locle, La Chaux-de-Fonds); les deux tiers restants sont répartis entre toutes les communes.

³ La part d'une commune ne peut être supérieure à celle qui aurait été la sienne si le 50% du produit net de l'impôt fédéral direct avait été réparti uniformément entre elles selon l'article 2 de la loi. Tout excédent est réparti entre les autres communes proportionnellement à leur part effective.

Art. 2 ¹ Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

² Il entre en vigueur avec effet au 1^{er} janvier 2000.

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

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

La présidente, L'un des secrétaires,

**Décret
portant renouvellement de la contribution
aux mesures de crise
en faveur des victimes du chômage**

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 26 mai 1999,
décrète :*

Article premier ¹ La contribution aux mesures de crise en faveur des victimes du chômage instituée par le décret concernant le financement des mesures de crise destinées à lutter contre le chômage et à apporter un soutien aux personnes victimes du chômage, du 25 mars 1992, est renouvelée jusqu'au 31 décembre 2000.

² Elle est égale à 2% du montant de l'impôt direct cantonal perçu durant l'année fiscale.

³ Son montant est perçu d'office provisoirement sur les acomptes perçus au cours de l'année fiscale. Il est fixé définitivement lorsque la taxation de l'année fiscale devient exécutoire.

Art. 2 Les dispositions du décret concernant le financement des mesures de crise destinées à lutter contre le chômage et à apporter un soutien aux personnes physiques victimes du chômage sont applicables pour le surplus.

Art. 3 ¹ Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

² Il entre en vigueur avec effet au 1^{er} janvier 2000.

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

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

La présidente, L'un des secrétaires,

Décret portant non-compensation de la progression à froid

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 26 mai 1999,
décrète :*

Article premier En dérogation à l'article 51a de la loi sur les contributions directes, du 9 juin 1964, les tarifs de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, ainsi que les déductions en francs opérées sur ce revenu, ne seront pas adaptés en fonction de l'évolution de l'indice suisse des prix à la consommation, pour la période fiscale 2000.

Art. 2 Le décret portant non-compensation de la progression à froid, du 16 novembre 1993, est abrogé.

Art. 3 ¹ Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

² Il entre en vigueur avec effet au 1^{er} janvier 2000.

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

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

La présidente, L'un des secrétaires,

Loi instaurant un barème unique de référence en matière d'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 26 mai 1999,
décrète :*

Impôt de base

Article premier ¹ Les impôts directs cantonal et communal sur le revenu et la fortune des personnes physiques, à l'exclusion de l'impôt à la source, de l'impôt sur les gains immobiliers et de la taxe foncière communale due par les personnes physiques, sont déterminés d'après un barème unique de référence.

² L'impôt ainsi déterminé est l'impôt de base.

Coefficient
d'impôt

Art. 2 Le coefficient d'impôt est un facteur multiplicateur de l'impôt de base.

Calcul
des impôts

Art. 3 ¹ Le Grand Conseil fixe par voie de décret le coefficient de l'impôt direct cantonal dû par les personnes physiques.

² Le Conseil général fixe par voie réglementaire le coefficient de l'impôt direct communal dû par les personnes physiques.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Catégories
et taux de l'impôt
sur le revenu

Art. 4 ¹ L'impôt de base sur le revenu dû pour une période fiscale est déterminé d'après le système progressif par catégories, selon le barème suivant (base 2001):

<i>Catégories</i>	<i>Taux de chaque catégorie</i>		<i>Impôt dû pour le revenu maximal de la catégorie</i>		<i>Taux réel du maximum de chaque catégorie</i>	
	Fr.	%	Fr.	%	Fr.	%
0.— à 5.000.—		0,00	0.—		0,000	
5.001.— à 10.000.—		2,00	100.—		1,000	
10.001.— à 15.000.—		4,00	300.—		2,000	
15.001.— à 20.000.—		8,00	700.—		3,500	
20.001.— à 25.000.—		12,00	1.300.—		5,200	
25.001.— à 35.000.—		13,00	2.600.—		7,429	
35.001.— à 60.000.—		14,00	6.100.—		10,167	
60.001.— à 80.000.—		15,00	9.100.—		11,375	
80.001.— à 120.000.—		16,00	15.500.—		12,917	
120.001.— à 140.000.—		17,00	18.900.—		13,500	
140.001.— à 180.000.—		18,00	26.100.—		14,500	

² Le revenu supérieur à 180.000 francs est imposé à 14,5%.

³ Pour les époux vivant en ménage commun, le revenu est frappé du taux correspondant au 55% de son montant.

⁴ Le revenu net imposable est arrondi à la centaine de francs inférieure.

Catégories
et taux de l'impôt
sur la fortune

Art. 5 ¹ L'impôt de base sur la fortune dû pour une période fiscale est déterminé d'après le système progressif par catégories, selon le barème suivant (base 2001):

<i>Catégories</i>	<i>Taux de chaque catégorie</i>		<i>Impôt dû pour la fortune maximale de la catégorie</i>		<i>Taux réel du maximum de chaque catégorie</i>	
	Fr.	‰	Fr.	‰	Fr.	‰
0.— à 50.000.—		0,00	0.—		0,000	
50.001.— à 200.000.—		3,00	450.—		2,250	
200.001.— à 350.000.—		4,00	1050.—		3,000	
350.001.— à 500.000.—		5,00	1800.—		3,600	

² La fortune supérieure à 500.000 francs est imposée à 3,6 ‰.

Mise en œuvre de la planification financière 1999-2002

³ La fortune des époux qui vivent en ménage commun est frappée du taux correspondant au 55 % de son montant.

⁴ La fortune nette imposable est arrondie au millier de francs inférieur.

Disposition
transitoire

Art. 6 Pour l'année 2001, le coefficient de l'impôt direct cantonal dû par les personnes physiques sera le coefficient 1.

Abrogation
du droit
en vigueur

Art. 7 Sont abrogés :

a) les articles 31, 45, 46, alinéas 1 et 2, 52, alinéas 1 à 5, et 157, alinéas 1 à 5 et alinéa 7, deuxième phrase, de la loi sur les contributions directes, du 9 juin 1964 ;

b) l'article 20 de la loi sur l'aide aux institutions de santé (LAIS), du 25 mars 1996.

Entrée en vigueur
et exécution

Art. 8 ¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Elle entre en vigueur avec effet au 1^{er} janvier 2001.

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

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

La présidente, L'un des secrétaires,

**Loi
portant révision de la loi
sur la taxe des véhicules automobiles,
des remorques et des bateaux**

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 26 mai 1999,
décète:

Article premier ¹ L'article 16, alinéa 2, de la loi sur la taxe des véhicules automobiles, des remorques et des bateaux, du 6 octobre 1992, est abrogé et remplacé par la disposition suivante:

Art. 16 ² Le solde est attribué à l'Etat et affecté à la couverture:

- a) des dépenses engagées pour la construction des routes nationales et cantonales;
- b) de l'intérêt dû sur l'avance consolidée ou flottante consentie par l'Etat pour la construction des routes nationales et cantonales, calculé au taux moyen des emprunts de l'Etat et proportionnellement aux investissements routiers par rapport au total du bilan;
- c) des frais d'entretien du réseau routier et de la signalisation routière;
- d) des frais nets de fonctionnement des services des automobiles, des ponts et chaussées et de la police cantonale liés au trafic routier.

² L'article 16, alinéa 3, de ladite loi est abrogé.

Art. 2 ¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Elle entre en vigueur avec effet au 1^{er} janvier 2000.

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

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

La présidente, L'un des secrétaires,

Loi sur le fonds cantonal des eaux

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu la loi sur les eaux, du 24 mars 1953;

vu la loi sur la protection des eaux, du 15 octobre 1984;

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

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

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 26 mai 1999,

décrète :

Buts

Article premier ¹ Il est créé un fonds cantonal des eaux (ci-après : le fonds), destiné à financer les études, les mesures d'organisation du territoire, les ouvrages et installations nécessaires à :

- a) l'alimentation en eau potable;
- b) l'évacuation et l'épuration des eaux.

² Le fonds peut couvrir une partie des prestations du service de la protection de l'environnement, effectuées dans les domaines de l'alimentation en eau potable, de l'évacuation et de l'épuration des eaux.

Ressources

Art. 2 Le fonds est alimenté par les ressources suivantes :

- a) le produit de la redevance cantonale sur l'eau potable (ci-après : la redevance);
- b) les autres allocations et les dons volontaires;
- c) les revenus de ses capitaux.

Utilisation

Art. 3 ¹ Le Conseil d'Etat est chargé d'établir un règlement d'utilisation.

² A terme, il veille à équilibrer les ressources du fonds et les dépenses permettant d'atteindre les buts visés.

³ Demeurent réservées les dispositions de la législation cantonale en matière d'eau, de protection des eaux, de finances et de subventions.

Redevance
cantonale sur
l'eau potable
a) principes

Art. 4 ¹ La redevance due à l'Etat est fixée par le Conseil d'Etat.

² Elle est perçue par l'intermédiaire des communes auprès des consommateurs finaux de l'eau potable.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

³ Elle est calculée annuellement sur le volume total de l'eau potable vendue dans chaque commune.

b) utilisation **Art. 5** Le Conseil d'Etat fixe le montant de la redevance de telle sorte que son produit serve à garantir la couverture des dépenses du fonds.

c) montant **Art. 6** Le montant de la redevance est au maximum d'un franc par mètre cube.

d) perception **Art. 7** Les communes sont tenues de répercuter le montant de la redevance sur le prix de vente de l'eau.

Dispositions
transitoires **Art. 8** ¹ Tout immeuble alimenté en eau potable est pourvu, au plus tard à la fin de l'an 2000, d'un compteur permettant d'en connaître la consommation annuelle.

² Pour les communes dont les immeubles ne sont pas encore pourvus d'un compteur, la redevance sera calculée sur la base de la consommation cantonale moyenne par habitant.

Promulgation **Art. 9** ¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Elle entre en vigueur le 1^{er} janvier 2000.

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

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

La présidente, L'un des secrétaires,

Loi portant révision de la loi sur la protection des eaux

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 26 mai 1999,
décrète :*

Article premier L'article 25 de la loi sur la protection des eaux, du 15 octobre 1984, est abrogé et remplacé par la disposition suivante :

Taxes

Art. 25 ¹ Les communes sont tenues de percevoir des contributions annuelles pour couvrir les frais de construction et d'exploitation des ouvrages et installations servant à l'évacuation et à l'épuration des eaux usées.

² Ces contributions sont perçues sous forme de taxes de nature causale, proportionnées en principe au volume d'eaux usées produit.

Art. 2 ¹ La présente loi entre en vigueur au 1^{er} janvier 2001.

² Si à cette date une commune n'a pas édicté un arrêté instituant une taxe conforme à la présente loi et à sa réglementation d'exécution, son Conseil général sera tenu d'adopter un tel arrêté d'urgence, sous la seule réserve de la sanction du Conseil d'Etat.

³ A défaut, le Conseil d'Etat édictera un arrêté qui restera applicable jusqu'à l'entrée en vigueur d'un nouvel arrêté communal en bonne et due forme.

Art. 3 ¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

La présidente, L'un des secrétaires,

Loi portant révision de la loi concernant le traitement des déchets

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 26 mai 1999,
décrète:*

Article premier L'article 22 de la loi concernant le traitement des déchets, du 13 octobre 1986, est abrogé et remplacé par la disposition suivante:

Frais des
communes
a) en général

Art. 22 ¹ Les communes sont tenues de couvrir les frais de ramassage et d'incinération des déchets par la perception de taxes de nature causale, proportionnées en principe à la quantité de déchets produits et non à des éléments sans relation avec elle, tels que l'âge ou le revenu des usagers.

² Les autres frais liés au traitement des déchets, notamment ceux résultant du tri et de la valorisation, sont couverts par l'impôt.

Art. 2 ¹ La présente loi entre en vigueur au 1^{er} janvier 2001.

² Si à cette date une commune n'a pas édicté un arrêté instituant une taxe conforme à la présente loi et à sa réglementation d'exécution, son Conseil général sera tenu d'adopter un tel arrêté d'urgence, sous la seule réserve de la sanction du Conseil d'Etat.

³ A défaut, le Conseil d'Etat édictera un arrêté qui restera applicable jusqu'à l'entrée en vigueur d'un nouvel arrêté communal en bonne et due forme.

Art. 3 ¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

La présidente, L'un des secrétaires,

Mise en œuvre de la planification financière 1999-2002

ANNEXES**Annexe 1****Mesures relevant du Conseil d'Etat**

	Amélioration par rapport au plan financier (en millions de francs) <i>2000 2001 2002</i>		
1. Fonction publique	0,3	0,3	0,3
Introduction d'un modèle de retraite anticipée ou progressive	Pas chiffrable		
Aménagement plus souple du temps de travail (annualisation du temps de travail, libre modulation du temps de travail, etc.). Estimation sommaire fondée sur l'hypothèse que 10 % du personnel administratif et d'exploitation travaillant à temps complet ferait usage de cette possibilité, avec une réduction moyenne de l'horaire de 2% (5 jours de congés supplémentaires)	0,3	0,3	0,3
Mesures visant à accroître la mobilité du personnel et à améliorer la répartition des tâches et les collaborations entre les services	Pas chiffrable		
2. Subventions et autres transferts	3,8	3,9	4,0
DJSS/DFAS			
Abandon du financement des hôpitaux, des homes pour personnes âgées, des institutions AI et des établissements spécialisés sur la base des déficits réalisés et remplacement par un système d'enveloppes budgétaires	2,2	2,2	2,3
Diminution de la réduction des prix de pension des homes LESPAS	—	0,1	0,1
DFAS			
Moratoire concernant l'octroi d'aides cantonales à la réalisation de logements sociaux (déjà en vigueur)	—	—	—
Introduction de nouvelles normes, ainsi que de nouveaux forfaits pour le calcul de l'aide matérielle dans le cadre de l'action sociale	0,4	0,4	0,4
Prorogation de la réduction linéaire de 5% sur diverses subventions relevant de la compétence du Conseil d'Etat	0,3	0,3	0,3
DIPAC			
Limitation du montant des bourses accordées aux personnes étudiant dans le canton à la couverture des frais supplémentaires liés à la formation (uniquement pour l'enseignement obligatoire, sans l'Université)	0,1	0,1	0,1
Suppression des indemnités allouées aux étudiants de l'Ecole normale	0,6	0,6	0,6

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

	Amélioration par rapport au plan financier		
	(en millions de francs)		
	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>
Alternative: suppression partielle des indemnités versées aux étudiants de l'École normale (reliquat)	(0,2)	(0,2)	(0,2)
Suppression d'une période de décharge en année d'orientation	0,2	0,2	0,2
3. Fiscalité et autres recettes	0,2	0,2	0,2
Adaptation des valeurs locatives (déjà prise en compte)	(- 2,0)	(- 2,0)	(- 2,0)
Adaptation ou introduction de nouveaux émoluments dans divers services (registre foncier, service financier, service de l'emploi, office de vérification en métrologie)	0,2	0,2	0,2
Réexamen du coût des procédures dans le cadre de GESPA et adaptation des émoluments au prix coûtant dans divers services	Pas chiffrable		
4. Réformes de structures	0,7	1,9	2,0
Chancellerie			
Regroupement de l'économat avec l'office du matériel scolaire	—	0,1	0,1
DJSS			
Réorganisation de la structure administrative des services actifs dans le domaine pénitentiaire	Pas chiffrable		
Regroupement régional des offices des registres fonciers	0,2	0,3	0,4
Dans le cadre de la planification sanitaire, diminution du nombre des hôpitaux pour cas aigus, nouvelle répartition des missions et tâches	Pas chiffrable		
Création de l'OFER (fondation chargée de la facturation, de l'encaissement et du recouvrement pour les hôpitaux) en remplacement de la centrale d'encaissement des hôpitaux	0,2	0,2	0,2
Amélioration du traitement administratif des cas d'hospitalisation hors canton par une augmentation de l'effectif du personnel	Pas chiffrable		
Création d'un pool de pharmaciens favorisant l'achat de médicaments à meilleur compte, y compris pour le domaine LESPA	Pas chiffrable		
Meilleure répartition des prestations versées par l'Etat à diverses institutions dans le domaine de la prévention	Pas chiffrable		
Modification de la structure ou privatisation de l'institut d'anatomie pathologique (INAP)	Pas chiffrable		

Mise en œuvre de la planification financière 1999-2002

	Amélioration par rapport au plan financier		
	(en millions de francs)		
	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>
Réduction du nombre de chefs de section dans le domaine militaire	0,02	0,04	0,04
Elargissement des prestations offertes par le Centre de formation de PCi de Couvet aux services du canton de Fribourg	Pas chiffrable		
DFAS			
Regroupement de l'ensemble de la téléphonie au STI	—	—	—
Révision de l'indemnité pour prestations de services versée par la CPEN au service de la gérance des immeubles; engagement d'un collaborateur supplémentaire	0,02	0,02	0,02
Nouvelle affectation des bâtiments des Maisons des jeunes de Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds	—	0,5	0,5
Amélioration du taux de recouvrement des contributions d'entretien par une réorganisation administrative de l'ORACE	Pas chiffrable		
Harmonisation des conditions de travail et de rémunération de l'ensemble des établissements spécialisés	—	0,5	0,5
Réorganisation du secteur des demandeurs d'asile et des réfugiés	0,03	0,05	0,05
Poursuite de l'introduction du nouveau progiciel de gestion financière (SAP) dans les services; amélioration de l'organisation comptable, des procédures de saisie et de contrôle et de la gestion de la trésorerie	Pas chiffrable		
Poursuite du projet GESPA; mise en œuvre d'un système de contrôle et amélioration de la gestion des services et des prestations offertes	Pas chiffrable		
DGT			
Réorganisation des entreprises de transports publics régionaux en relation avec la nouvelle loi fédérale sur les chemins de fer	Pas chiffrable		
Réorganisation du travail entre le service des mensurations cadastrales et l'office des améliorations foncières	0,2	0,2	0,2
DEP			
Création d'un nouveau service des étrangers regroupant les activités liées à l'asile, aux permis de séjour et d'établissement et à la main-d'œuvre étrangère (déjà prise en compte)	—	—	—
DIPAC			
Amélioration du processus de facturation de l'OMP et de son suivi par un renforcement éventuel de l'effectif du personnel	Pas chiffrable		

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Annexe 2

Exemples de réduction des primes d'assurance-maladie

A. Assurés adultes

Catégorie 1 Montant fixe Fr. 230.—

Prime 1999 (franchise minimale) Fr. 280.—

Réduction en % par l'assureur	8% 20% 30% 40%				
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
Franchises	230.—	400.—	600.—	1.200.—	1.500.—
Prime caisse	280.—	257,60	224.—	196.—	168.—
Subside en francs	230.—	211,60	184.—	161.—	138.—
A charge de l'assuré	50.—	46.—	40.—	35.—	30.—
Subside en % de la prime facturée	82,14%	82,14%	82,14%	82,14%	82,14%

Catégorie 3 Montant fixe Fr. 115.—

Prime 1999 (franchise minimale) Fr. 225.—

Réduction en % par l'assureur	8% 20% 30% 40%				
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
Franchises	230.—	400.—	600.—	1.200.—	1.500.—
Prime caisse	225.—	207.—	180.—	157,50	135.—
Subside en francs	115.—	105,80	92.—	80,50	69.—
A charge de l'assuré	110.—	101,20	88.—	77.—	66.—
Subside en % de la prime facturée	51,11%	51,11%	51,11%	51,11%	51,11%

Catégorie 5 Montant fixe Fr. 25.—

Prime 1999 (franchise minimale) Fr. 195.—

Réduction en % par l'assureur	8% 20% 30% 40%				
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
Franchises	230.—	400.—	600.—	1.200.—	1.500.—
Prime caisse	195.—	179,40	156.—	136,50	117.—
Subside en francs	25.—	23.—	20.—	17,50	15.—
A charge de l'assuré	170.—	156,40	136.—	119.—	102.—
Subside en % de la prime facturée	12,82%	12,82%	12,82%	12,82%	12,82%

Mise en œuvre de la planification financière 1999-2002

Exemple de gratuité

Catégorie 1		Montant fixe Fr. 230.—			
Prime 1999 (franchise minimale) Fr. 210.—					
<i>Réduction en % par l'assureur</i>				8%	20%
		Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
<i>Franchises</i>	230.—	400.—	600.—	1.200.—	1.500.—
Prime caisse	210.—	193,20	168.—	147.—	126.—
Subside en francs	210.—	193,20	168.—	147.—	126.—
A charge de l'assuré	—	—	—	—	—
Subside en % de la prime facturée	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

B. Enfants

Catégorie 1		Montant fixe Fr. 70.—			
Prime 1999 (franchise zéro) Fr. 60.—					
<i>Réduction en % par l'assureur</i>				15%	30%
		Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
<i>Franchises</i>	0.—	150.—	300.—	375.—	—
Prime caisse	60.—	51.—	42.—	36.—	—
Subside en francs	60.—	51.—	42.—	36.—	—
A charge de l'assuré	—	—	—	—	—
Subside en % de la prime facturée	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Catégorie 3		Montant fixe Fr. 35.—			
Prime 1999 (franchise zéro) Fr. 65.—					
<i>Réduction en % par l'assureur</i>				15%	30%
		Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
<i>Franchises</i>	0.—	150.—	300.—	375.—	—
Prime caisse	65.—	55,25	45,50	39.—	—
Subside en francs	35.—	29,75	24,50	21.—	—
A charge de l'assuré	30.—	25,50	21.—	18.—	—
Subside en % de la prime facturée	53,85%	53,85%	53,85%	53,85%	—

Catégorie 5		Montant fixe Fr. 8.—			
Prime 1999 (franchise zéro) Fr. 65.—					
<i>Réduction en % par l'assureur</i>				15%	30%
		Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
<i>Franchises</i>	0.—	150.—	300.—	375.—	—
Prime caisse	65.—	55,25	45,50	39.—	—
Subside en francs	8.—	6,80	5,60	4,80	—
A charge de l'assuré	57.—	48,45	39,90	34,20	—
Subside en % de la prime facturée	12,31%	12,31%	12,31%	12,31%	—

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Annexe 3
**Comparaison du barème de référence et du barème cantonal
actuel de l'impôt sur le revenu**
A. Personnes seules

<i>Revenu imposable</i>	<i>Impôt dû selon barème actuel</i>	<i>Impôt dû selon le projet</i>	<i>Différences</i>	
Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	%
5.000	10.—	10.—	0.—	0,00
10.000	111.—	100.—	- 11.—	- 9,91
15.000	394.—	300.—	- 94.—	- 23,86
20.000	811.—	700.—	- 111.—	- 13,69
25.000	1.334.—	1.300.—	- 34.—	- 2,55
30.000	1.916.—	1.950.—	34.—	1,77
35.000	2.541.—	2.600.—	59.—	2,32
40.000	3.212.—	3.300.—	88.—	2,74
50.000	4.587.—	4.700.—	113.—	2,46
60.000	6.087.—	6.100.—	13.—	0,21
70.000	7.587.—	7.600.—	13.—	0,17
80.000	9.109.—	9.100.—	- 9.—	- 0,10
100.000	12.359.—	12.300.—	- 59.—	- 0,48
120.000	15.846.—	15.500.—	- 346.—	- 2,18
140.000	19.550.—	18.900.—	- 650.—	- 3,32
160.000	23.485.—	22.500.—	- 985.—	- 4,19
180.000	27.000.—	26.100.—	- 900.—	- 3,33
200.000	30.000.—	29.000.—	- 1.000.—	- 3,33

Mise en œuvre de la planification financière 1999-2002

B. Personnes mariées

<i>Revenu imposable</i>	<i>Impôt dû selon barème actuel</i>	<i>Impôt dû selon le projet</i>	<i>Différences</i>	
Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	%
5.000	10.—	10.—	0.—	0,00
10.000	16.—	18.—	2.—	12,50
15.000	104.—	117.—	13.—	12,50
20.000	265.—	254.—	- 11.—	- 4,15
25.000	565.—	453.—	- 112.—	- 19,82
30.000	918.—	764.—	- 154.—	- 16,78
35.000	1.351.—	1.159.—	- 192.—	- 14,21
40.000	1.811.—	1.709.—	- 102.—	- 5,63
50.000	2.936.—	2.955.—	19.—	0,65
60.000	4.166.—	4.255.—	89.—	2,14
70.000	5.466.—	5.618.—	152.—	2,78
80.000	6.841.—	7.018.—	177.—	2,59
100.000	9.705.—	9.818.—	113.—	1,16
120.000	12.704.—	12.727.—	23.—	0,18
140.000	15.705.—	15.727.—	22.—	0,14
160.000	18.924.—	18.873.—	- 51.—	- 0,27
180.000	22.174.—	22.073.—	- 101.—	- 0,46
200.000	25.630.—	25.272.—	- 358.—	- 1,40
220.000	29.130.—	28.491.—	- 639.—	- 2,19
250.000	34.692.—	33.591.—	- 1.101.—	- 3,17
275.000	39.512.—	37.837.—	- 1.675.—	- 4,24
300.000	44.517.—	42.545.—	- 1.972.—	- 4,43
325.000	48.750.—	47.042.—	- 1.708.—	- 3,50
350.000	52.500.—	50.750.—	- 1.750.—	- 3,33

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Annexe 4
**Comparaison du barème de référence et du barème cantonal
actuel de l'impôt sur la fortune**
A. Personnes seules

<i>Fortune imposable actuelle</i>	<i>Fortune imposable selon projet</i>	<i>Impôt dû selon barème actuel</i>	<i>Impôt dû selon le projet</i>	<i>Différences</i>	
Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	%
25.000	50.000	31,25	0.—	- 31,25	- 100,00
50.000	75.000	62,50	75.—	12,50	20,00
100.000	125.000	156,25	225.—	68,75	44,00
150.000	175.000	281,25	375.—	93,75	33,33
200.000	225.000	468,75	560.—	91,25	19,47
300.000	325.000	937,50	950.—	12,50	1,33
500.000	525.000	1.875.—	1.890.—	15.—	0,80
600.000	625.000	2.250.—	2.250.—	0.—	0,00
800.000	825.000	3.000.—	2.970.—	- 30.—	- 1,00
1.000.000	1.025.000	3.750.—	3.690.—	- 60.—	- 1,60
1.500.000	1.525.000	5.625.—	5.490.—	- 135.—	- 2,40
2.000.000	2.025.000	7.500.—	7.290.—	- 210.—	- 2,80

B. Personnes mariées

<i>Fortune imposable actuelle</i>	<i>Fortune imposable selon projet</i>	<i>Impôt dû selon barème actuel</i>	<i>Impôt dû selon le projet</i>	<i>Différences</i>	
Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	%
25.000	75.000	31,25	0.—	- 31,25	- 100,00
50.000	100.000	62,50	27,30	- 35,20	- 56,32
100.000	150.000	125.—	177,30	52,30	41,84
200.000	250.000	329,60	476,30	146,70	44,51
300.000	350.000	613,50	776,55	163,05	26,58
500.000	550.000	1.477,50	1.562,60	85,10	5,76
600.000	650.000	2.045,40	1.975,50	- 69,90	- 3,42
800.000	850.000	3.000.—	2.975,90	- 24,10	- 0,80
1.000.000	1.050.000	3.750.—	3.780.—	30.—	0,80
1.500.000	1.550.000	5.625.—	5.580.—	- 45.—	- 0,80
2.000.000	2.050.000	7.500.—	7.380.—	- 120.—	- 1,60
3.000.000	3.050.000	11.250.—	10.980.—	- 270.—	- 2,40
4.000.000	4.050.000	15.000.—	14.580.—	- 420.—	- 2,80

Mise en œuvre de la planification financière 1999-2002

Annexe 5**Incidences sur les finances des communes**

Mesures	Amélioration budgétaire		
	(en millions de francs)		
	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>
Fonction publique			
Prorogation du plafonnement de l'indexation des salaires jusqu'à fin 2001, avec relèvement du salaire de base déterminant à 100.000 francs en 2000 et 120.000 francs en 2001	0,02	—	—
Augmentation temporaire du taux de cotisations des assurés de la Caisse de pensions de l'Etat de 8% à 8,5% jusqu'à fin 2002, la cotisation de l'employeur étant réduite de 11% à 10,5%	0,6	1,0	1,0
Subventions et autres transferts			
Suppression des subventions pour les cours de répétition des OPC consacrés aux travaux d'utilité publique	—	—	-0,02
Réduction temporaire de la part des communes à l'IFD de 50% à 45%, dans l'attente du désenchevêtrement des tâches et d'une nouvelle péréquation financière (2001); répartition plus péréquative du solde versé aux communes	—	-4,1	—
Abandon du financement des hôpitaux, des homes pour personnes âgées, des institutions AI et des établissements spécialisés sur la base des déficits réalisés et remplacement par un système d'enveloppes budgétaires (évaluation de l'allègement net pour les communes)	1,6	1,6	1,8
Introduction de nouvelles normes, ainsi que de nouveaux forfaits pour le calcul de l'aide matérielle dans le cadre de l'action sociale	0,4	0,4	0,4
Fiscalité et autres recettes			
Non-compensation de la progression à froid de l'impôt sur le revenu	Non chiffrable		
Imposition des rentes AVS-AI à 100% dès 2001 (LHID)	—	13,0	13,0
Adaptation de l'impôt sur le bénéfice des personnes morales visant à remplacer le système de l'intensité de rendement par un impôt proportionnel (taux fixe)	—	-2,0	-2,0
Augmentation de la taxe sur les véhicules automobiles en 2001/2003	—	0,3	0,3
Introduction d'une redevance cantonale et de taxes causales communales pour le financement de l'évacuation et l'épuration des eaux usées, l'adduction d'eau, respectivement le traitement des déchets	—	—	—
Adaptation des valeurs locatives	Non chiffrable		
Total	2,6	10,2	14,5

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Annexe 6**Incidences pour la fonction publique**

Mesures	Réduction des revenus		
	(en millions de francs)		
	2000	2001	2002
Prorogation du plafonnement de l'indexation des salaires jusqu'à fin 2001, avec relèvement du salaire de base déterminant à 100.000 francs en 2000 et 120.000 francs en 2001	1,3	0,4	—
Augmentation temporaire du taux de cotisations des assurés de la Caisse de pensions de l'Etat de 8% à 8,5% jusqu'à fin 2002, la cotisation de l'employeur étant réduite de 11% à 10,5%	1,9	2,7	2,8
Total	3,1	3,1	2,8
<i>Allègement des charges de l'Etat</i>	<i>2,5</i>	<i>2,1</i>	<i>1,8</i>
<i>Allègement des charges des communes</i>	<i>0,6</i>	<i>1,0</i>	<i>1,0</i>

Mise en œuvre de la planification financière 1999-2002

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>
1. INTRODUCTION	408
1.1. Considérations générales	408
1.2. Mesures déjà prises	409
1.3. Objectifs et stratégie	413
1.4. Vue d'ensemble	416
2. FONCTION PUBLIQUE	421
2.1. Considérations générales	421
2.2. Suppression par paliers du plafonnement de l'indexation des salaires	421
2.3. Modification temporaire du financement de la Caisse de pensions de l'Etat	423
3. SUBVENTIONS ET AUTRES TRANSFERTS	425
3.1. Considérations générales	425
3.2. Suppression des subsides pour la transformation et l'amélioration des homes pour personnes âgées	425
3.3. Suppression des subventions pour les cours de répétition de la protection civile consacrés aux travaux d'utilité publique	427
3.4. Modification du mode de calcul des subsides destinés à la réduction des primes d'assurance-maladie	428
3.5. Introduction d'une déclaration formelle de revendication pour la réduction des primes d'assurance-maladie des contribuables de condition indépendante	434
3.6. Réduction temporaire de la part des communes à l'impôt fédéral direct	437
4. FISCALITÉ ET AUTRES RECETTES	441
4.1. Considérations générales	441
4.2. Renouvellement temporaire de la contribution aux mesures de crise en faveur des victimes du chômage	444
4.3. Non-compensation de la progression à froid	445
4.4. Introduction de barèmes de référence pour l'impôt direct cantonal et communal	447
4.5. Autres propositions traitées dans le cadre de la nouvelle loi sur les contributions directes	457
4.6. Extension de l'affectation du produit de la taxe sur les véhicules automobiles et des droits sur les carburants; augmentation ultérieure de la taxe	462

Rapport du Conseil d'Etat (fin)

	<i>Pages</i>
4.7. Introduction d'une redevance cantonale sur l'eau potable pour le financement des subventions concernant la protection des eaux et l'adduction d'eau	467
4.8. Introduction de taxes causales pour la gestion des déchets urbains ainsi que l'évacuation et l'épuration des eaux dans les communes	472
5. PÉRÉQUATION FINANCIÈRE ET DÉSENCHÈVÈTÈREMENT DES TÂCHES	478
5.1. Péréquation financière	479
5.2. Désenchevêtrement des tâches et des charges	494
6. RÉFORMES DE STRUCTURES	499
7. MESURES RELEVANT DU CONSEIL D'ÉTAT	501
8. RÉPERCUSSIONS FINANCIÈRES	502
8.1. Améliorations budgétaires pour l'Etat	502
8.2. Incidences sur les finances des communes	502
8.3. Incidences pour la fonction publique	503
8.4. Incidences pour les contribuables	503
9. CONCLUSIONS	503
MODIFICATIONS LÉGISLATIVES	505
ANNEXES	522
Annexe 1: Mesures relevant du Conseil d'Etat	522
Annexe 2: Exemples de réduction des primes d'assurance-maladie	525
Annexe 3: Comparaison du barème de référence et du barème cantonal actuel de l'impôt sur le revenu	527
Annexe 4: Comparaison du barème de référence et du barème cantonal actuel de l'impôt sur la fortune	529
Annexe 5: Incidences sur les finances des communes	530
Annexe 6: Incidences pour la fonction publique	531

Ces rapports ont été envoyés en temps utile aux députés.

Planification financière 1999-2002

Discussion générale

M. Jean-Bernard Wälti, président de la commission de gestion et des finances pour l'exercice 1998: – La commission de gestion et des finances pour l'exercice 1998 a approuvé, à l'unanimité, son propre rapport, le 17 mai dernier et ses membres ont pris connaissance, individuellement, du rapport définitif du Conseil d'Etat dès le 31 mai 1999.

C'était une première pour cette planification financière 1999-2002. Notre exécutif avait ouvert des pistes de réflexion en automne dernier et n'avait pas, d'ores et déjà, dressé un catalogue de mesures et de décisions comme cela avait été le cas lors du dernier exercice.

Le Conseil d'Etat a voulu la concertation. Il a voulu un interlocuteur privilégié et le Grand Conseil lui a volontiers délégué notre commission de gestion et des finances élargie à 19 membres.

Les plus de six mois que nous venons de vivre intensément, c'était, en quelque sorte, la table ronde du canton de Neuchâtel, une table ronde à l'interne, diront certains. Les travaux ont été menés à un rythme extrêmement soutenu, avec des discussions animées certes, mais dans un esprit toujours positif et avec un objectif commun permanent. Cet objectif était celui d'améliorer les budgets futurs de l'Etat afin d'atteindre, en 2002, un maximum de 20 millions de francs de déficit pour les comptes cantonaux, l'équilibre budgétaire en point de mire pour les années suivantes. Cet objectif, à terme, devra être réalisé grâce aussi à des réformes de structures qui amèneront des économies et non pas seulement en visant le porte-monnaie du citoyen contribuable. Nous y reviendrons à la fin de notre intervention.

A ceux qui ont dit, qui diront encore que des affrontements gauche-droite ont ponctué les séances de notre commission, nous répondrons, en tant que président de la commission de gestion et des finances pour l'exercice 1998, que nous avons bien plus souvent observé des divergences ville-campagne ou région-région, en particulier lorsque nous nous penchions sur des réformes fiscales, subventions et autres transferts. Le travail de notre commission était de discuter et d'amender des propositions du Conseil d'Etat, relevant pour certaines, la plupart même, de décisions à prendre par le Grand Conseil et d'autres relevant du Conseil d'Etat lui-même.

Les mesures d'allégement proposées par le Conseil d'Etat et discutées par notre commission touchent donc les domaines suivants: fonction publique, subventions et autres transferts, fiscalité et autres recettes, réforme de structures.

A la lecture des conclusions de notre rapport et de celui du Conseil d'Etat, comme déjà dit, c'était d'ailleurs encore une première, notre commission ayant adopté le sien avant d'avoir reçu le rapport définitif de l'exécutif – ce qui a fait dire à notre rapporteur que nous avons fait un travail d'équilibriste

Discussion générale (suite)

sans filet –, à la lecture donc de ces deux rapports, vous pouvez remarquer des conclusions concordantes qui traduisent bien le consensus Conseil d'Etat - commission.

A la question de savoir si l'ensemble des mesures financières adoptées par la commission de gestion et des finances constituait un paquet équilibré, vous l'aurez également remarqué dans notre rapport, nous avons pu prendre note de 6 abstentions. Ces 6 abstentions révèlent certainement un souci pour la suite de la concertation qui touchera les réformes de structures, le désenchevêtrement des tâches et la péréquation financière, tant attendue par certains et redoutée par d'autres, péréquation financière qui ne devra pas encourager les dépenses somptuaires mais qui devra, au contraire, encourager les communes à une saine gestion. Les préférences locales pour des services collectifs dépassant les normes usuelles ne seront plus prises en compte, le luxe n'a pas à être subventionné par un pot péréquatif. Les charges supplémentaires des communes structurellement défavorisées influenceront, quant à elles, cette péréquation même si les instruments économétriques nécessaires sont encore à mettre en place.

Dans l'attente d'informations complémentaires sur les réformes envisagées, notre commission s'est contentée, voir en page 14 de notre rapport (p. 401 du *BGC*), d'exprimer par 9 voix contre 6 oppositions et 4 abstentions son soutien à cette politique de réforme.

En ce qui concerne les réformes fiscales, nous devons avoir la sagesse de nous diriger vers une fiscalité équitable, compréhensible et qui n'étouffe pas les citoyens ni les entreprises. Même si une diminution de l'impôt sur les personnes morales est d'ores et déjà prévue, nous imaginons bien que les discussions qui vont suivre seront nourries pendant l'examen de ce volet fiscalité et autres recettes.

Le rapport du Conseil d'Etat, en pages 83 et 84 (pp. 502 et 503 du *BGC*), en ce qui concerne les incidences pour les communes et les contribuables, pêche, à notre avis, par excès d'optimisme. La déduction temporaire de la part des communes à l'impôt fédéral direct touchera tout de même bon nombre d'entre elles et le contribuable prendra une place appréciable, pas forcément appréciée, dans le train de mesures proposées.

Le contribuable n'est-il pas également l'automobiliste qui verra ses taxes augmenter, le citoyen qui s'acquittera de taxes causales, le consommateur d'eau qui ouvrira son gousset après avoir ouvert son robinet. Les rentiers AVS, quant à eux, apporteront, dès 2001, harmonisation fiscale fédérale oblige, 13 millions de francs dans l'escarcelle du canton et autant dans celle des communes.

Tout en demeurant prudent avec les chiffres, car, semble-t-il, les références ne sont pas actuelles, la péréquation financière fédérale nous péjorera d'environ 30 millions de francs en relation avec les différents barèmes fiscaux communaux, en particulier. L'introduction d'un barème de référence

Planification financière 1999-2002

pourrait réajuster l'image fiscale du canton, même si certains commissaires ont dû se faire violence pour en adopter le principe. L'autonomie communale «fiche le camp» et nous en sommes personnellement affecté. Parenthèse ouverte et fermée.

De même, l'introduction de taxes causales en ce qui concerne, par exemple, l'élimination des déchets et l'épuration des eaux, sera prise en compte avec un impact positif, pour le canton, dans la péréquation fédérale.

Il faut aller maintenant vers des réformes de structures qui amèneront des économies, si nous voulons tendre vers un équilibre des finances du budget. D'ailleurs, comme déjà dit, la commission est restée légèrement sur sa faim, considérant le peu de propositions concrètes examinées dans ce domaine.

Economie, c'est le maître mot de la majorité de la commission. Faire des économies, ce sera l'objectif prioritaire pour la suite de nos travaux. Pour réaliser des économies qui seront des économies et non des ponctions supplémentaires, il faudra véritablement nous poser, en particulier, les questions suivantes, et c'est l'avis d'une majorité des membres de la commission:

- Existe-t-il des prestations de l'Etat susceptibles d'être abandonnées ?
- Quelles prestations ne seraient-elles pas plus efficacement dispensées par le privé ?

M. *Claude Borel*, rapporteur de la commission de gestion et des finances pour l'exercice 1998: - C'est avec un certain soulagement que la commission de gestion et des finances a mis un point final à ses travaux le 17 mai 1999. Soulagement, certes, pour avoir fini de siéger à un rythme assez infernal pour un parlement de milice, sept séances en deux mois, mais soulagement avant tout pour avoir atteint les objectifs fixés, dans un esprit de concertation et non de confrontation.

Cela vaut pour l'ensemble des mesures financières qui permettent d'espérer une réduction du déficit budgétaire à 17 millions de francs en 2002. Mais cela vaut encore plus pour deux dossiers fondamentaux portant, d'une part, sur le barème de référence et, d'autre part, sur la péréquation financière intercommunale. Nous nous plaignons à souligner que ces deux propositions du Conseil d'Etat ont été approuvées à la quasi-unanimité de la commission, sans une seule opposition et avec seulement 2 abstentions. C'est tout à fait remarquable pour des sujets aussi délicats.

Le Conseil d'Etat et la commission ont eu le mérite de se fixer des objectifs réalistes. Compte tenu de la crise économique qui sévit encore et qui trouve, notamment, son reflet dans les dépenses sociales et dans la stagnation des ressources fiscales, au vu également des énormes investissements en cours, notamment dans la perspective de l'Expo.01, un objectif d'équilibre financier en 2002 aurait été peu judicieux.

Discussion générale (suite)

Le résultat finalement obtenu constitue un paquet équilibré, au moins aux yeux des deux tiers des membres de la commission. Mais équilibré ne signifie pas qu'il donne satisfaction sur chacun des points, à chacun des partenaires. Cela signifie, plutôt, équilibre des sacrifices. Il s'agit là d'un équilibre fort délicat qui tient compte d'une multitude de paramètres politiques, régionaux et sociaux. De plus, plusieurs mesures sont intrinsèquement liées les unes aux autres, telles que le barème de référence et la péréquation. S'en prendre à l'une ou l'autre des pièces constituant cet édifice, c'est risquer de mettre à terre l'ensemble de la construction laborieusement réalisée.

C'est dans cette conviction qu'en tant que rapporteur de la commission de gestion et des finances, nous vous invitons à approuver les propositions mûrement réfléchies soumises à votre attention.

M. Claude Bugnon : – Comme annoncé dans le rapport à l'appui de la planification financière 1999-2002, le Conseil d'Etat nous soumet, aujourd'hui, le premier train de mesures visant à réaliser les objectifs politiques et financiers qu'il s'était fixés. Il visait, notamment financièrement, à ramener le déficit du compte de fonctionnement à 20 millions de francs en 2002, deuxièmement, à soutenir l'emploi à travers les efforts consacrés à la promotion économique ; troisièmement, à soutenir la formation et la recherche ; quatrièmement, à favoriser dans le canton la cohésion sociale et l'équilibre entre les régions ; cinquièmement, à ne pas compromettre l'évolution économique positive par une politique financière trop restrictive.

Nous tenons à remercier le Conseil d'Etat et son administration pour la volumineuse documentation remise au sein de la commission. Le rapport, parfois très technique, a dû être rédigé hâtivement, si bien que certains lecteurs avaient l'impression de se trouver en face de quelques contradictions, notamment, lorsque l'on dit que le barème unique est un instrument indispensable à la péréquation.

Nous relèverons aussi le dialogue recherché par le Conseil d'Etat avec la commission de gestion et des finances élargie pour l'occasion. Il s'est avéré positif. Certaines propositions furent écartées, parfois pour des raisons politiques, parfois pour des raisons techniques. Cette forme de table ronde à la neuchâteloise, entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, a surpris certains d'entre nous et il a fallu un peu de temps pour que chacun comprenne bien son rôle. Mais la conclusion peut être jugée positivement comme l'ont dit les préopinants.

Quels sont les objectifs du groupe libéral-PPN ? Le groupe libéral-PPN, unanimement, estime que la loi sur les finances de l'Etat doit être respectée, notamment, lorsqu'elle sollicite le gouvernement et nous les députés, pour que l'équilibre des comptes soit un objectif prioritaire sur le moyen et le long terme.

Avec un découvert de plus 390 millions de francs à l'actif du bilan, nous avons la démonstration que le ménage courant de l'Etat présente une

Planification financière 1999-2002

structure qui porte au déficit, indépendamment de l'évolution conjoncturelle économique. Avec la mondialisation, la concurrence internationale effrénée que se livrent les Etats, voire même les cantons, on ne peut pas espérer que la situation économique apportera, à elle seule, les ressources nécessaires à l'équilibre financier. Des mesures doivent être prises. Lesquelles? Aujourd'hui, certaines nous sont proposées et nous pensons que les propositions du Conseil d'Etat vont déjà dans la bonne voie.

Lors de la discussion au sujet de la planification financière, nous nous exprimions au nom du groupe libéral-PPN, en relevant que l'assainissement financier passait d'abord par des économies, puis par un désenchevêtrement et enfin, seulement, par d'éventuelles nouvelles recettes.

Lors de la séance de relevée que nous tenions en soirée du 19 janvier dernier, lors du traitement de la motion du groupe radical 97.137, du 29 septembre 1997, intitulée «Cantonalisation de l'impôt sur les personnes morales», nous relevions, à nouveau, que les mesures de désenchevêtrement devaient précéder la péréquation.

Il y a donc, ensuite de ces déclarations, une déception de la part du groupe libéral-PPN. Et lors de la première séance de la commission de gestion et des finances élargie, nous revenions sur ces objectifs en disant: « Les économies avant les impôts, le désenchevêtrement avant la nouvelle péréquation. »

Ainsi, lorsque le Conseil d'Etat vient nous proposer des priorités pour assainir et pour obtenir, financièrement, un résultat de 45 à 48 millions de francs, soit 40 millions de recettes nouvelles, soit 4 millions de francs de transfert de recettes des communes à l'Etat, soit 2,5 millions de francs demandés, à titre transitoire, à la fonction publique, puis 2 millions de francs de réforme des structures, nous sommes déçus, puisque nous pensions qu'il y aurait certainement entre 15 et 20, peut-être même 25 millions de francs d'économie.

Dans notre séance de groupe, cette déception a été importante, et il a fallu discuter longuement pour arriver à une ligne médiane qui s'approche d'un consensus politique que nous espérons atteindre au sein du Grand Conseil. La diminution générale du budget de l'Etat que nous aurions aimé voir esquissée dans ce rapport, notamment sur le plan structurel, n'est, pour l'instant pas encore atteinte et nous prions instamment le Conseil d'Etat de revenir sur cet objet dans de prochains rapports.

Durant cette session de juin, nous devons nous engager au sujet de treize lois et décrets et en septembre, certainement aussi sur plusieurs décrets relatifs à la péréquation et, en tout cas, avec l'entrée en matière de la loi fiscale harmonisée – est-ce que c'est dans la loi fiscale, ou est-ce qu'il s'agira de décrets? – en modifiant l'imposition des personnes morales.

Une position cohérente, aujourd'hui, veut que l'entrée en matière, si nous la votons, soit aussi suivie d'une entrée en matière avec les projets de péréquation et de nouvelles lois fiscales qui nous seront proposées dans trois mois.

Discussion générale (suite)

Le groupe libéral-PPN fut hésitant pour accepter l'entrée en matière que vous nous proposerez, tout à l'heure, Madame la présidente. Il l'acceptera presque unanimement pourtant, car pour lui l'équilibre des comptes est l'une de ses priorités.

Un tiers du budget va à l'action sociale, un deuxième tiers va à l'instruction publique, le troisième tiers est destiné aux communications, à la sécurité et à la promotion ou au maintien d'une économie florissante. Il n'est pas aisé d'y faire des coupes, des économies ou de privatiser certaines de nos actions mais nous tenons à relever qu'un certain élagage reste indispensable si l'on veut que l'Etat s'adapte à l'évolution technique et sociale de notre société qui réclamera, certainement, des moyens financiers importants.

Nous ne pouvons pas tolérer qu'une part plus grande du produit intérieur brut aille en direction du fonctionnement et des prestations offertes par la collectivité publique. Les travaux de désenchevêtrement esquissés doivent donc immanquablement être accompagnés par, éventuellement, la suppression de l'une ou de l'autre des prestations étatiques. Il sera difficile de les désigner et de les choisir, mais ce passage sera aussi important que celui qui nous est demandé présentement.

Au travers de son rapport, nous relevons que le gouvernement nous propose trois objectifs devant apporter une meilleure équité entre les citoyens, une meilleure équité entre les communes et aussi une meilleure équité dans les relations entre le canton et les communes.

Le premier élément d'équité à obtenir est celui du désenchevêtrement. Il devrait assurer une meilleure équité et un meilleur équilibre dans les relations entre le canton et les communes. Le principe de qui commande paie devrait, dans tous les cas, être renforcé. Ce chapitre de désenchevêtrement n'est qu'esquissé dans le rapport. Il devra être repris, ultérieurement, de manière approfondie, avec la participation ou, au moins, avec une consultation des autorités communales. Se répartir, ou se partager à nouveau les compétences en matière de tâches publiques n'est pas une mince affaire, et il faudra une sérieuse volonté et d'excellentes compétences pour arriver à des résultats positifs. Plus la tâche est ardue, plus tôt il faut l'entreprendre. Nous regrettons un peu la minceur du rapport du Conseil d'Etat sur cet objet que la commission de gestion et des finances n'a, d'ailleurs, pas eu le temps d'aborder.

Puis, nous en arrivons au deuxième élément, la péréquation intercommunale. Elle assure une meilleure équité entre les communes ainsi qu'une plus grande solidarité. Elle existe déjà. Toutefois, les règles et coefficients d'application, qui s'appuient essentiellement sur l'effort fiscal, doivent être changés. Il est juste et nécessaire que l'on tienne compte, avant tout, de la richesse communale, c'est-à-dire de la matière imposable qui est entre les mains ou dans la poche des contribuables et des différentes communes neuchâteloises. Le groupe libéral-PPN insiste, toutefois, pour que les dépenses somptuaires et celles qui ne sont pas absolument indispensables pour le

Planification financière 1999-2002

fonctionnement de la collectivité, ne soient pas prises en compte dans la péréquation. On doit savoir passer par-dessus des égoïsmes locaux, avec la péréquation, mais pas au point d'admettre que les communes dynamiques et économes doivent payer pour celles où règne immobilisme, voire prodigalité. La prise en compte des charges d'agglomérations est en soi une bonne chose. Il n'est pas normal que les habitants des communes suburbaines voisines profitent des infrastructures du centre sans y contribuer par un financement de leurs coûts. Il s'agit, en fait, de resquilleurs. Il sera difficile de dessiner les contours et l'importance de cette péréquation. La ville de Neuchâtel, qui est au centre d'une agglomération, doit parallèlement négocier avec les communes voisines, sans devoir obligatoirement passer par l'Etat. C'est aussi un des traits de l'autonomie communale que nous connaissons. En donnant quelques ressources, via la péréquation, aux communes faibles, financièrement étranglées par des tâches générales, on leur accorde, avec la péréquation, il faut le reconnaître, une nouvelle parcelle d'autonomie.

Puis, nous en arrivons au troisième élément, le barème de référence. Il doit assurer une meilleure équité entre les contribuables de ce canton selon leurs capacités financières ou contributives. Vu à la hauteur de la bourse du contribuable, nous connaissons, sur le territoire neuchâtelois, de criantes disparités. Selon la catégorie fiscale dans laquelle se situe le contribuable, la charge d'impôt communal peut varier dans des facteurs de 1 à 8, voire à 10. Cette disparité n'est plus comprise par le redevable de l'impôt. Le barème unique, sur lequel la commune prélèvera l'impôt direct sous forme de centimes additionnels, réduit, certes, d'une parcelle non négligeable l'autonomie des collectivités locales. Nombreux sont les députés de notre groupe qui regrettent cette atteinte à l'autonomie. Ils le feront savoir tout à l'heure. Pour certains, ce seul élément constituait, à l'origine des discussions et à un moment donné, presque une raison suffisante pour ne pas entrer en matière sur le paquet qui nous est proposé. Mais, dans l'enquête faite par les journalistes neuchâtelois auprès des communes, publiée vendredi 18 juin 1999, l'on constate que très peu de communes semblent regretter cet abandon de souveraineté. Relevons que, pour de nombreuses communes, cette nouvelle échelle fiscale va réduire quelque peu l'impôt des contribuables à faible capacité contributive et l'augmenter, de manière parfois très sensible, pour les revenus moyens et supérieurs. Souvent, ces communes, lorsqu'elles devront participer activement à la péréquation financière, seront contraintes de rechercher des nouveaux moyens via l'échelle fiscale, ce qui risque d'amener des mécontentements qui pourraient se manifester de manière populaire.

Nous nous arrêtons un instant à la fiscalité. Le rapport évoque des mesures fiscales qui seront proposées cet automne. Nous ne nous allongerons pas longuement sur cet aspect, sinon pour relever que nous sommes d'accord avec les pistes esquissées. De réduire l'imposition des personnes morales nous semble judicieux pour améliorer notre image fiscale et

Discussion générale (suite)

soutenir l'investissement industriel dans notre canton. Lorsque l'on voit la concurrence que se livrent les cantons, voire les nations, avec l'imposition des personnes morales, on peut même penser que, dans un avenir plus ou moins lointain, on commencera par exonérer, ici ou là, l'outil de travail ou de fabrication de biens et de services. De soumettre à l'impôt sur la fortune les investissements immobiliers effectués par les caisses de pensions, nous semble judicieux. En plus des recettes fiscales que cela apporte, il y a égalité d'imposition entre cette catégorie de contribuables et les autres propriétaires. S'agissant des taxes incitatives, nous en avons besoin financièrement, mais nous doutons qu'elles atteignent sans autre leur but. Il n'y a guère de relation directe entre le prix de la taxe et la consommation d'eau ou le rejet des déchets. S'agissant des déchets, nous sommes persuadés que c'est auprès des fabricants ou à l'importation que l'on devrait taxer les emballages ou les produits qui sont difficiles à éliminer, mais là, c'est une tâche fédérale qui échappe à notre canton.

Pour chacun des treize lois et décrets soumis, nous nous exprimerons encore en détail le moment venu. Mais en conclusion, nous voterons la prise en considération de ce rapport à la condition que le Conseil d'Etat s'attache aux mesures d'économie et structurelles.

M. Roland Debély: – PRD, ce sont, par exemple, les initiales de parti radical démocratique. Ce sont aussi les initiales de trois mots, de trois mots qui résument l'esprit dans lequel nous accueillons le rapport du Conseil d'Etat et qui donne, d'une certaine façon, un flash de notre position à l'égard du rapport discuté.

Pour aujourd'hui, PRD c'est: P comme perplexité, R comme ras-le-bol, D comme décision.

L'heure n'est donc pas tout à fait à l'enthousiasme, et cela, Mesdames et Messieurs, vous l'avez déjà décodé. L'heure n'est pas à l'enthousiasme, car les mesures proposées par le Conseil d'Etat pour réduire le déficit sont, essentiellement, des mesures fiscales. Les 80% de l'amélioration du résultat financier proviennent d'une augmentation de la pression fiscale.

Le groupe radical n'accepte pas cette option politique quasi unidirectionnelle pour réduire le déficit. Les citoyens contribuables en ont ras-le-bol d'être toujours plus ponctionnés. Le groupe radical, parmi d'autres, s'en fait le porte-parole. Il ne cautionnera pas certaines propositions du chapitre fiscalité et autres recettes et il est opposé à l'introduction de taxes sans réduction de l'imposition fiscale directe.

Le groupe radical manifeste une certaine déception que les chapitres «Economies de fonctionnement», «Réformes de structures», soient quasiment absents de ce rapport. Ce qui inquiète le groupe radical, c'est également la volonté, qui n'est pas véritablement manifestée par le Conseil d'Etat, de s'interroger sur des réductions de dépenses et de charges de fonctionnement. Le postulat 99.128, «Réformes de structures, recentrage des activités

Planification financière 1999-2002

de l'Etat, autres mesures d'économies», que nous avons déposé mais qui n'a pas encore circulé, est une requête politique pour que le Conseil d'Etat traite ce volet de la problématique des finances publiques.

Le rapport n'est pas que négatif, il comporte également des voies qui, sans améliorer la situation financière du canton, représentent des réponses à davantage d'équité, davantage d'équité entre contribuables et davantage d'équité entre communes dites riches et communes dites pauvres. A une forte majorité, nous saluons le barème de référence pour l'impôt direct cantonal et communal et nous adhérons, sur le principe, au nouveau système de péréquation financière et sur la notion de désenchevêtrement des tâches entre le canton et les communes.

Le groupe radical a aussi longuement discuté, comme le groupe libéral-PPN, à une éventuelle non-entrée en matière sur ce rapport et sur le renvoi au Conseil d'Etat ou à la commission, et ceci tant et aussi longtemps que des mesures structurelles de fond, au niveau institutionnel ou au niveau de l'étendue des prestations, ne seraient pas abordées et mises en parallèle avec la recherche de solutions nouvelles. Toutefois, la raison d'Etat, un esprit constructif, le sens des responsabilités et la sauvegarde de l'intérêt public général, en particulier, en terme de correction des inégalités mentionnées, incitent une majorité de députés, députées, à accepter la prise en considération de ce rapport et à éviter ainsi un blocage du processus de mise en œuvre de la stratégie financière du Conseil d'Etat.

Par contre, au sujet du postulat 99.128 auquel nous avons déjà fait référence, qui s'intitule: « Réformes de structures, recentrage des activités de l'Etat, autres mesures d'économies », nous aimerions entendre les déclarations du Conseil d'Etat déjà dans la discussion générale.

Le groupe radical n'est pas un partisan du chantage politique aussi, nous n'avons pas lié l'acceptation du postulat à l'entrée en matière. Toutefois, plusieurs députés s'opposent à la prise en considération de ce rapport au cas où le postulat serait combattu par le Conseil d'Etat, et ceci afin de démontrer leur mécontentement sur le choix du paquet de mesures, paquet totalement déséquilibré, comme nous l'avons déjà relevé.

Après cette introduction qui a précisé la position générale du groupe radical, nous aimerions revenir, brièvement, dans ce débat d'entrée en matière, sur le processus de la planification financière et les résultats des derniers mois de travail.

Lors de l'examen du rapport du Conseil d'Etat à l'appui de cette planification financière, à la session de novembre 1998, le groupe radical avait été, d'une certaine façon, élogieux à l'encontre du Conseil d'Etat, en particulier sur la pertinence de son analyse objective qui mettait en exergue la situation critique de nos finances. Nous avons également relevé l'optimisme de l'exécutif ainsi que sa volonté d'agir avec un programme ambitieux pour réduire les déficits financiers. Nous avons toutefois aussi été critiques, en

Discussion générale (suite)

particulier sur la façon d'aborder cette planification financière, et sceptiques quant à la possibilité de la traiter, en quelques mois, avec la commission de gestion et des finances.

Aujourd'hui, les faits nous donnent partiellement raison, ou partiellement tort, cela dépend de la façon de voir les choses. L'optimisme du Conseil d'Etat et sa volonté pour réaliser l'objectif financier de la législature sont confirmés. Le Conseil d'Etat, la commission de gestion et des finances, les chefs des services ont travaillé de façon intense et nous avons, aujourd'hui, des propositions et des pistes, en particulier pour des réductions de déficit et pour moins d'inégalité entre contribuables et communes.

Nous remercions les protagonistes, les membres des autorités ou l'administration pour le rapport qui nous est soumis, pour la qualité de leurs travaux, pour les compétences mises en œuvre. Le groupe radical trouve que le rapport est un excellent document. La systématique d'analyse et d'argumentation est excellente.

Sur un plan plus politique, notre appréciation est beaucoup plus réservée. Elle est faite, comme déjà dit tout au début de notre intervention, de perplexité, de ras-le-bol et de déception.

Perplexité tout d'abord. Lors de ses nombreuses heures de discussions, le groupe radical a très longuement parlé d'un renvoi pur et simple en commission pour les raisons déjà mentionnées ci-devant, mais également pour quelques griefs. La planification financière devient une planification saucissonnée, cela ne correspond pas du tout à l'engagement du Conseil d'Etat lors du débat de novembre 1998 et notre scepticisme d'alors est aujourd'hui confirmé.

A cette session, nous traitons de quelques mesures en relation avec la fonction publique, avec les subventions, mais surtout, nous traitons d'apport de recettes nouvelles au travers de la fiscalité. En septembre, nous traiterons d'un projet de péréquation financière et de désenchevêtrement. Des sujets de même nature, barème unique et péréquation, ne sont même pas traités dans un rapport commun. Pire, ils sont traités dans deux sessions différentes alors qu'il y a entre eux des éléments d'interdépendance. Ceci ne nous semble pas trop sérieux. Sans être opposé au barème unique, le groupe radical proposera, par ailleurs, que la loi liée à ce barème unique soit votée en septembre, et cela en même temps que la péréquation financière.

En juin 1999 donc, ponction fiscale, en septembre 1999, péréquation et désenchevêtrement et, surprise, rien n'est programmé en ce qui concerne les économies. D'autre part, nous devons malheureusement constater que le Conseil d'Etat a été sourd aux revendications et remarques formulées à la session de novembre 1998. Non seulement, l'exécutif n'avait pas pris position ou répondu aux questions posées. Mais à son excuse, il faut rappeler que les contraintes d'horaire pesaient sur la séance du mercredi 18 novembre 1998. Mais alors, plus dommageable, le Conseil d'Etat ne répond

Planification financière 1999-2002

pas, aujourd'hui non plus, à ces questions dans son rapport. Ceci est frustrant et pas très constructif. Nous pensons ici aux demandes d'allègement de structures et de procédures déjà évoquées, aux critiques sur l'enveloppe des investissements. Et pour ce dernier point, nous ne retrouvons quasiment pas d'information dans le rapport dont nous discutons aujourd'hui. Le Conseil d'Etat a-t-il revu son plan des investissements, a-t-il réexaminé ses priorités? Dans ce domaine, nous regrettons aussi le traitement successif et disparate de cette planification financière.

Et finalement, le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil 98.036, à l'appui de la planification financière 1999-2002, discuté en novembre 1998, comportait d'autres pistes, d'autres voies que l'on ne retrouve plus du tout dans le présent rapport. Les idées ou les mesures évoquées alors par le Conseil d'Etat ont-elles été abandonnées ou encore sont-elles en examen? Il devient difficile pour le Grand Conseil de conserver une vision globale et de suivre véritablement ce qui se passe. Et cela est dû à la procédure appliquée par le Conseil d'Etat pour réaliser cette planification financière, encore une fois – et c'est la dernière fois que nous relevons que cette planification était vraiment peu appropriée – et les faits démontrent que le cheminement est bien tortueux.

Deuxième volet de notre appréciation: le ras-le-bol. Le citoyen contribuable a *ras-le-bol* des augmentations fiscales. Les nouvelles taxes fiscales sont, tout simplement, un nouvel impôt. La non-compensation de la progression à froid est, tout simplement, une augmentation d'impôts déguisée. Le groupe radical n'est pas opposé à l'introduction de taxes causales, dans la mesure où celles-ci introduisent la notion du pollueur-payeur, dans la mesure où elles ont pouvoir incitatif à réduire une consommation nuisible à l'environnement ou à la société en général. Il s'agit, par contre, de compenser leur introduction par une réduction de l'impôt direct. Et cela surtout dans un canton comme le nôtre, où la charge fiscale comparative nous est déjà bien défavorable.

Dans son rapport 99.021 à l'appui de treize projets de lois et décrets destinés à réaliser les objectifs de la planification financière 1999-2002, à plusieurs pages, en particulier aux pages 12 et 84 (pp. 420 et 503 du *BGC*), le Conseil d'Etat relève que les mesures fiscales proposées ne sauraient être assimilées à une augmentation de la charge fiscale. Eh bien, Mesdames et Messieurs, nous considérons que cela frise la désinformation. Une seule preuve: les mesures fiscales apporteront des recettes supplémentaires estimées à environ 39 millions de francs dès 2001. Et 39 millions à se répartir entre 90.000 ou 100.000 contribuables, cela fait tout de même, en moyenne, quelque 400 francs de ponction fiscale supplémentaire par contribuable.

Aussi, le groupe radical ne suivra pas le Conseil d'Etat pour l'ensemble de ses propositions. Il refusera, notamment, la non-compensation de la progression à froid, et plusieurs députés s'opposeront également à certaines taxes pour les raisons évoquées. Et ceci sera développé dans le deuxième

Discussion générale (suite)

débat de discussion générale qui sera lié à ces objets et aux décrets, et cela par le truchement du deuxième porte-parole radical, M. Pierre Hainard.

Troisième volet de notre appréciation du rapport: la déception. Les mesures pour réduire le déficit ne sont pas du tout équilibrées. Le Conseil d'Etat a actionné quasi un seul levier, celui de l'augmentation des recettes au moyen de l'impôt. Nous ne pouvons pas cautionner une telle démarche, et nous avons déjà développé notre position à ce sujet lors du débat du mois de novembre 1998. C'est la raison pour laquelle nous avons déposé un postulat qui demande, explicitement, que les charges de fonctionnement soient réduites, en relevant trois axes: tout d'abord, la poursuite des réflexions et des mesures sur les réformes de structures de l'Etat; deuxièmement, une réflexion sur un recentrage des activités de l'Etat, sur ses véritables missions et en s'interrogeant sur l'étendue des prestations aujourd'hui dispensées; et un troisième axe, un examen des autres économies possibles, dans le fonctionnement de l'administration, dans les prestations et dans les processus administratifs et nous demandons, ici, que le Conseil d'Etat revienne devant le Grand Conseil avec un rapport d'information sur son plan de mesures y relatif, dans la mesure où le postulat serait accepté par notre autorité, mais nous aurons l'occasion d'y revenir tout à l'heure.

Dans ce domaine de frais de fonctionnement, dans ce domaine de la gestion publique, nous sommes frappé par ce que nous pourrions dire de la passivité du Conseil d'Etat. Certes, les objectifs financiers de la planification sont presque atteints, mais avec les mesures proposées qui sont principalement orientées dans le domaine fiscal.

Nous ne trouvons pas une volonté affichée en matière de réductions de dépenses. Et cela nous déconcerte, car des mesures d'économie, des réformes de structures ne se décident pas en quelques mois mais au contraire, elles s'insèrent dans un plan d'actions à moyen terme. De notre part, nous ne voyons pas comment nous pouvons équilibrer les finances sans passer par une réduction des charges de fonctionnement de l'Etat. Et à l'appui de cette affirmation, nous relevons qu'au cas où les mesures d'aujourd'hui venaient à être acceptées, le déficit, à fin 2002, serait encore de l'ordre de 20 millions de francs. Et cette situation sera aggravée, si nos informations ont été correctement interprétées, par le programme de stabilisation des finances fédérales qui entraînera progressivement des charges supplémentaires de 9 millions de francs dès 2001.

L'important paquet de mesures prises en 1984 a consisté à reporter des charges du canton sur les communes. Puis il y a eu des mesures temporaires, contribution aux mesures de crise, plafonnement de l'indexation des salaires, et aujourd'hui, il y a une ponction fiscale supplémentaire et nous avons l'impression qu'il s'agit d'une fuite en avant sans de réelles mesures de fond pour agir sur les dépenses.

Le parti radical n'est pas doctrinaire dans l'objectif de l'équilibre des finances publiques sur un court terme, mais il demande de la rigueur en terme de

Planification financière 1999-2002

gestion d'une collectivité publique. Si un canton n'a pas les moyens de sa politique, ou si les citoyens ne veulent pas lui donner ces moyens, ce qui semble être le cas lorsque l'on parle d'augmentation de la fiscalité, alors, il faut changer de politique. Ainsi, par notre postulat 99.128, nous demandons au Conseil d'Etat de reconsidérer certains éléments de sa politique et d'en réduire les coûts ou alors de mieux en expliquer les enjeux. A nos yeux, comme déjà relevé lors du traitement du rapport 99.010, « Nouvelle gestion publique », il est nécessaire d'entreprendre des réformes de fond, de ne plus reporter les processus de remise en question, les processus d'analyses, il est nécessaire de ne plus attendre. L'heure est véritablement à la recherche d'autres solutions que l'augmentation de la pression fiscale.

En ce qui concerne la péréquation et le désenchevêtrement, sur le principe le groupe radical entrera en matière et ces sujets seront développés par le troisième porte-parole radical, M. Jean-Bernard Wälti.

M. Bernard Soguel: – Le débat que nous entamons aujourd'hui sur la planification financière est probablement l'un des plus importants de la législature. Il s'ouvre dans un contexte particulier avec d'une part, l'émergence de dossiers chauds comme l'évaluation des fonctions et le nouveau barème des nouveaux salaires des employés de la fonction publique, la demi-fermeture du tunnel sous la Vue-des-Alpes, et le destin inopportunistement lié de personnes âgées et de réfugiés, deux communautés humaines qui méritent pourtant la sollicitude de la société et, d'autre part, l'échéance des élections fédérales d'octobre 1999.

Malgré tout cela, le Grand Conseil a le devoir de prendre de la hauteur pour décider comment assainir les finances à la fois de l'Etat et des communes du canton. C'est un devoir parce que l'un des rôles des autorités est bien de réduire tout affaiblissement de la communauté dont elles ont la charge. Et aujourd'hui, la double fracture sociale et régionale dont souffre le canton de Neuchâtel représente bien un affaiblissement. C'est l'une des raisons pour lesquelles le Grand Conseil a pris acte des propositions du Conseil d'Etat visant à résorber le déficit des comptes de fonctionnement à environ 20 millions de francs par année, en novembre 1998.

Aujourd'hui, nous sommes appelés à nous prononcer sur une première série de propositions précises du gouvernement, déjà discutées et préparées en commission de gestion et des finances élargie.

En premier lieu, le Conseil d'Etat nous propose de sortir des mesures temporaires décidées ces dernières années, avec la suppression par paliers du plafonnement de l'indexation des salaires et la suppression de la contribution aux mesures de crise, dès 2001. Ces suppressions sont judicieuses et justifiées, car elles découlent d'une promesse faite lorsque les mesures ont été décidées. Lorsque des autorités promettent, elles se doivent d'honorer leur engagement pour conserver la confiance de la population.

Discussion générale (suite)

Ensuite, le Conseil d'Etat propose de prendre de nouvelles mesures dans quatre secteurs dont le plus rémunérateur est la fiscalité, suivie des mesures concernant les subventions, puis dans une moindre proportion, de la fonction publique et de réformes de structures.

D'une manière générale, le groupe socialiste remercie le Conseil d'Etat et l'administration cantonale d'avoir fourni au Grand Conseil des propositions motivées et chiffrées dans un délai extrêmement court. Le paquet présenté est équilibré et globalement intéressant compte tenu des efforts considérables déjà consentis depuis 1992. Nous pensons en particulier à la fonction publique qui a déjà contribué à l'assainissement des finances cantonales pour un montant de 190 à 240 millions de francs suivant les sources et interprétations. Selon les propositions du Conseil d'Etat, l'objectif d'atteindre les 40 millions de francs d'économies annuelles serait atteint.

Nous souhaitons cependant que quelques éléments soient complétés pour les débats de la session de septembre 1999. Il s'agit notamment de la taxe sur les déchets, trop imprécise, et de la nécessaire réforme des communes afin qu'elles se donnent les capacités techniques et administratives pour assumer les tâches nouvelles qui devraient leur être assignées par le désenchevêtrement.

Nous regrettons enfin que la politique de concertation et d'informations du Conseil d'Etat soit aussi faible. On en voit aujourd'hui les conséquences à travers plusieurs dossiers. Cette situation n'est plus tenable et il s'agit d'y remédier de toute urgence.

Pour ce qui concerne les travaux de la commission de gestion et des finances élargie, nous avons apprécié le climat relativement serein dans lequel se sont déroulés les débats et nous souhaitons qu'il influe favorablement sur les discussions en plénum, afin d'arriver à un résultat concret, cette session déjà.

Après cette introduction, nous revenons sur les éléments qui sont apparus comme essentiels au groupe socialiste. Nous avons parlé tout à l'heure de double fracture sociale et régionale. Madame la présidente, Mesdames, Messieurs, cette double fracture existe. Notre tâche est aujourd'hui de la résorber et non pas d'en multiplier les effets.

La fracture sociale, ce sont des gens hyperperformants qui gagnent largement leur vie, c'est une large classe moyenne qui travaille beaucoup, avec des salaires qui ont plutôt stagné et des conditions de travail qui se sont plutôt dégradées ces dernières années et enfin, ce sont les oubliés de la modernité qui végètent grâce à la solidarité des moyens de la société, mais pas grâce à celle du cœur.

La fracture régionale, c'est la très grande partie des investissements des collectivités publiques prévues dans le bas du canton durant ces prochaines années, qui s'additionnera aux effets bénéfiques de l'Expo.01 sur le Littoral, cette fois par le biais d'investissements non seulement publics mais aussi

Planification financière 1999-2002

privés. Cette fracture-là est aussi dangereuse que la première car elle tend à créer un demi-canton sinistré, ce qui affaiblit l'ensemble du canton et ternit son image. La réalité de cette fracture régionale réside aussi dans le fait que le nombre des communes qui bénéficient de la faible péréquation actuellement en cours est en augmentation depuis le projet de nouvelle péréquation refusée par le peuple, il y a une quinzaine d'années. Ce sont près de la moitié des communes qui bénéficient en effet aujourd'hui de l'effet péréquatif, il ne s'agit par conséquent pas seulement des villes ou des communes qui gèreraient mal leurs affaires comme on l'entend parfois, mais bien de communes défavorisées par leur situation géographique et qui sont économes depuis longtemps, Monsieur Claude Bugnon.

Pour résorber cette double fracture sociale et régionale, le canton et les communes ont un besoin impératif de moyens et ceux-ci dépendent de la capacité et de l'autonomie financière des collectivités publiques. C'est la raison essentielle, principale, pour laquelle le groupe socialiste soutient la volonté du Conseil d'Etat d'assainir la situation financière du canton. Il existe d'autres raisons encore, plus secondaires, mais qui n'en sont pas moins des contraintes dont il faut tenir compte. Il s'agit, par exemple, de l'intrusion de l'économie de marché dans l'octroi des prêts bancaires aux collectivités publiques. En effet, les prêteurs aujourd'hui tiennent compte de la situation financière d'une collectivité publique pour fixer le taux de leurs emprunts. Nous estimons que le canton peut faire autre chose avec son argent que de payer le plus d'intérêts possible aux banques.

Le soutien du groupe socialiste aux propositions du Conseil d'Etat n'a cependant pas été acquis facilement. Il y a en effet du bon et du moins bon dans ces propositions. Ce que nous avons de la peine à accepter, c'est le nouvel effort demandé à la fonction publique. C'est elle qui, depuis 1992, a le plus fortement contribué à l'assainissement des finances cantonales. Le Conseil d'Etat cite le chiffre de 190 millions de francs, les organisations professionnelles articulent la somme de 240 millions de francs. Peu importent les chiffres, mais le fait est que cette fonction publique, critiquée, parfois décriée, a assumé jusqu'à aujourd'hui la solidarité d'une manière exemplaire, en francs, en heures et en stress supplémentaire. Elle aurait droit à davantage de considération de la part de la communauté neuchâteloise et du Conseil d'Etat lorsqu'il s'agit d'imaginer des mesures qui viennent s'ajouter aux efforts déjà fournis.

Ce que nous avons de la peine à accepter, c'est aussi la régression de la politique sociale, à petits coups de pattes peu douloureux, mais qui finissent par le devenir lorsqu'ils s'additionnent. Cette fois, c'est l'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie que l'on modifie en précisant que les économies ne sont pas chiffrables, mais économies il y aura tout de même, au détriment des assurés. Depuis 1992, il y a eu, par exemple, la diminution de la couverture des contributions alimentaires et d'entretien, des bourses et l'introduction de diverses enveloppes budgétaires qui peuvent aussi avoir un effet pervers sur le social. Pour le groupe socialiste, ces mesures sont

Discussion générale (suite)

difficilement acceptables, tout en soulignant que nous ne sommes pas opposés à une réforme de la politique sociale, mais dans le but d'actualiser et d'améliorer ses effets et non pas d'opérer simplement des coupes financières.

Ces deux amères pilules, les mesures qui touchent la fonction publique et la politique sociale, nous les avalerons parce que les propositions du Conseil d'Etat comprennent un barème de référence qui est un instrument de lutte contre la fracture sociale, des principes de nouvelle péréquation financière qui sont un instrument de lutte contre la fracture régionale et des mesures fiscales intelligentes qui devraient permettre, à la fois, de maintenir l'essentiel de la politique sociale conduite par le canton et de poursuivre les efforts nécessaires au développement économique et à la création d'emplois.

Si nous sommes prêts à avaler ces deux amères pilules, c'est à quelques conditions cependant qui sont les suivantes: les éléments essentiels des propositions du Conseil d'Etat doivent être adoptées par la majorité du Grand Conseil. Pour cela, nous proposerons de lier les décrets et les lois qui ont une incidence budgétaire, l'objectif étant d'économiser 40 millions de francs par année. Cela concerne dix décrets et lois. Les trois textes non liés sont le barème de référence parce qu'il s'agit d'une première étape de la révision fiscale liée à la péréquation financière et au désenchevêtrement des tâches. Il s'agit aussi de la révision des lois sur la protection des eaux et sur le traitement des déchets qui n'ont pas d'incidence directement budgétaire.

La deuxième condition pour que le groupe socialiste entérine les propositions du Conseil d'Etat est que ce dernier complète ses intentions sur le désenchevêtrement des tâches entre les communes et l'Etat, par des propositions précises sur la réorganisation des communes. A l'exception des plus importantes, ces dernières ne sont en effet, déjà aujourd'hui, pas équipées pour faire face aux tâches qu'elles doivent accomplir et, *a fortiori*, aux tâches nouvelles qui leur seraient confiées par le désenchevêtrement. Nous l'avons déjà dit au Conseil d'Etat, en cours de séance de la commission de gestion et des finances, nous le répétons aujourd'hui en plénum, le groupe socialiste n'acceptera pas d'entrer en matière sur un programme de désenchevêtrement non lié à une réforme des structures des communes. Le risque est en effet trop grand de voir l'application de lois votées par le Grand Conseil, galvaudées par des communes par manque de moyens administratifs, juridiques et techniques. L'introduction du barème de référence et de la péréquation financière bouleversera une partie du fonctionnement des communes, c'est peut-être pour elles l'occasion d'engager une réflexion de fond.

En conclusion, le groupe socialiste est prêt à accepter les propositions du Conseil d'Etat avec quelques nuances et en faisant des efforts importants pour accepter certaines propositions concernant la fonction publique ou la politique sociale. Ces efforts visent à trouver un consensus pour engager le canton et les communes dans des mesures qui leur permettront de stopper

Planification financière 1999-2002

et de résorber la double fracture sociale et régionale. Et c'est bien là l'objectif primordial du groupe socialiste, les économies sont l'un des instruments possible et non un objectif en soi et nous répondons ici à M. Jean-Bernard Wälti et à M. Roland Debély.

Notre engagement est naturellement conditionné par l'attitude des autres groupes du Grand Conseil. Si la volonté de consensus existe, nous réussirons, sinon le groupe et le parti socialiste prendront les mesures qui conviennent pour s'opposer, par d'autres moyens, à la fracture sociale et régionale. Ce serait alors probablement l'affrontement, ce que nous ne souhaitons pas.

Ce qui nous tient à cœur dans les propositions du Conseil d'Etat, ce sont: le barème de référence, la péréquation financière, les mesures fiscales ainsi que l'obtention de précisions concernant certaines des taxes causales.

Nous souhaitons aussi que le Conseil d'Etat s'engage à améliorer sa politique de communication et de consultation. Nous pensons que si le gouvernement excelle généralement à nous présenter de bons dossiers techniques, il est véritablement faible dans leur présentation et dans la consultation de ses partenaires.

Enfin, notre volonté est, avec les autres groupes, d'aboutir à un accord pour sauver la cohésion du canton en sachant qu'une bonne partie du travail a été réalisée en commission. Enfin, c'est ce que nous pensions. Ce n'est en effet pas sans étonnement que nous avons écouté les porte-parole des groupes libéral-PPN et radical. Nous avons l'impression que les travaux de la commission n'ont pas servi à grand-chose et que les groupes radical et libéral-PPN lâchent le gouvernement, qui est à majorité de droite. Nous pensons nous, que le canton, les Neuchâtelois et les Neuchâteloises ont les capacités et les ressources pour faire face, une nouvelle fois, à une situation difficile. Le groupe socialiste invite donc le Grand Conseil à faire preuve d'un maximum d'ouverture pour réussir.

M. Alain Bringolf: – Le groupe PopEcoSol est lui aussi parfaitement conscient de l'importance des décisions qui devront être prises durant les sessions de juin et de septembre. Il s'agira de faire des choix fondamentaux pour garantir l'avenir de la cohésion du canton. Les différentes propositions du Conseil d'Etat ont été élaborées pour ramener le déficit de l'Etat à moins de 20 millions de francs en 2002. Ce chiffre est arrêté arbitrairement et il ne découle pas d'une règle rigoureuse, il s'agit d'un *a priori*.

S'il ne nous est pas indifférent de chercher à réduire le déficit de l'Etat, nous estimons que l'objectif chiffre ne doit pas être plus important que l'objectif moyen. Un dicton ne dit-il pas: «Plaie d'argent n'est pas mortelle.» En fait, nous ne devons pas limiter notre approche par des questions de chiffres ou de délais, non pas que les chiffres ou les délais soient sans importance, mais il nous paraît plus important de réussir l'opération en acceptant d'y mettre le temps qu'il faudra, que de la rater pour avoir voulu aller trop vite.

Discussion générale (suite)

Le document du Conseil d'Etat comporte beaucoup d'éléments que nous avons répartis schématiquement, en trois parties. La première est constituée par le barème cantonal de référence et la péréquation financière intercommunale. La seconde, par les différentes mesures d'économie assorties des mesures relevant du Conseil d'Etat. Et la troisième, par le désenchevêtrement des tâches de l'Etat et des communes.

Par ailleurs, la Confédération vient de mettre en consultation sa propre péréquation financière intercantonale. Horreur, notre canton se verrait pénalisé de 30 millions de francs, de quoi annuler en une fois l'objectif que s'est fixé le Conseil d'Etat et cela en raison de notre mauvaise image fiscale. Mais, cette mauvaise image n'est pas celle que l'on a voulu nous faire croire durant des années, à savoir une fiscalité trop élevée. Non, ce qui ressort des études de la Confédération, c'est que, dans le canton de Neuchâtel, le potentiel fiscal est mal exploité et ce n'est pas nous qui le disons. Taux trop élevé pour les bas revenus et taux insuffisant pour les hauts revenus, en d'autres termes, les petits contribuables sont trop taxés et les grands revenus ne le sont pas assez. Cette situation résulte des multiples barèmes fiscaux communaux et les différences fiscales qui existent entre les communes deviennent dangereuses et mettent en danger la stabilité sociale du canton. Les écarts qui existent entre les contribuables du canton ainsi que les écarts qui existent entre les communes sont devenus, au fil des années, tout simplement insupportables, les différences se sont transformées en injustice. Ces constatations ne font que confirmer, du reste officiellement, ce que nous tentons de dire depuis des années. Mais elles nous offrent également la possibilité de répondre, de manière approfondie, à ce dysfonctionnement. Et notre groupe remercie le Conseil d'Etat et ses services d'avoir conduit ce travail attendu depuis plusieurs années.

Les différentes propositions du gouvernement n'ont pas toutes la même importance. Certaines se contentent d'économiser, d'autres de répartir, d'autres encore de rationaliser et enfin, les plus importantes à nos yeux s'attaquent à la modification de certaines structures. Or, nous estimons, nous aussi, que les choix seront difficiles à faire. Comme la commission financière, nous regrettons que le Conseil d'Etat n'ait pas retenu l'idée de présenter le barème cantonal de référence et la péréquation financière intercommunale avant les mesures d'économie. Pourquoi? Parce que ces transformations fondamentales devraient permettre aux diverses régions du canton de retrouver un peu de sérénité, bien qu'elle nécessite de la part de tous les acteurs une maturité élevée pour pouvoir les appliquer.

Le barème de référence corrige les inégalités qui existent entre les contribuables et la péréquation financière intercommunale corrige les inégalités qui existent entre les communes. Or, n'appliquer que l'une de ces mesures réduit à néant l'effort d'harmonisation fiscale voulu par le gouvernement et la commission. Les deux mesures sont donc indéniablement complémentaires.

Planification financière 1999-2002

Or à cette session, il n'y a que le projet de barème cantonal qui soit élaboré définitivement. La péréquation financière n'est qu'à l'état d'ébauche. On en connaît le principe et les intentions, mais pas les règles précises. Cette situation quelque peu hybride rendra difficiles les choix et pourrait aboutir à une situation que, pour notre part, nous n'osons pas imaginer, celle de voir accepter les mesures d'économie ainsi que le barème de référence, avec le risque que la mise en place du seul barème de référence n'améliore en rien la situation des communes en difficulté, voire au contraire aggrave encore leur situation alors que la péréquation financière intercommunale pourrait ne jamais voir le jour. Les résistances seront nombreuses, ne l'oublions pas.

Pour éviter ce danger bien réel, il nous paraît nécessaire, non seulement de voter le barème unique qui obligera toutes les communes à suivre de 0 à 14,5 % la progressivité de la courbe fiscale, mais encore la péréquation financière. Ces deux mesures sont absolument complémentaires donc autant indispensables l'une que l'autre.

En ce qui concerne le désenchevêtrement et les mesures d'économie, nous ne sous-estimons pas leur importance. Cependant, elles nous paraissent pouvoir être examinées à la suite des mesures modifiant fondamentalement la situation fiscale du canton et des communes. Nous vous l'avons déjà dit, la solidarité entre les communes est un objectif qui est plus facile à comprendre et à appliquer lorsque l'on se trouve dans les communes bénéficiaires des mesures proposées par la péréquation que lorsque l'on se trouve dans les communes qui devront revoir à la hausse les impôts des hauts revenus et à la baisse ceux des petits revenus. Il sera donc nécessaire de préparer le changement. Des situations sont difficiles, pensons à certaines communes ou à certaines villes, il sera nécessaire d'abord de stopper la dégradation de leur situation, puis de commencer par corriger les situations les plus dangereuses, progressivement.

Notre groupe vous propose tout d'abord d'accepter les principes de barème de référence et les principes de la péréquation. Ces principes étant admis, nous devons envisager leur mise en application de manière progressive en respectant certains critères fondamentaux. En effet, au-delà des principes, il serait néfaste d'y ajouter la précipitation qui pourrait fournir beaucoup de raisons d'opposition. Il faudra donc, comme le souhaite le gouvernement, donner aux autorités communales le temps nécessaire pour mettre en place les décisions. Il faudra également donner un peu de temps aux habitants ou à certains d'entre eux pour qu'ils puissent gérer les modifications qui marqueront leurs habitudes. Donner un peu de temps ne doit pas être compris comme une position laxiste mais comme une position réaliste. Il nous paraît possible d'accomplir ces modifications en suivant une logique simple, compréhensible par chacun et respectant quelques points forts. Et pour parvenir à conclure positivement la démarche, nous vous proposons une méthode peut-être originale. Elle exige pour réussir une volonté de tous les partis politiques, pour autant qu'ils approuvent l'objectif général.

Discussion générale (suite)

Dans les partis politiques, chacun connaît la situation actuelle. Si nous parvenons à changer la donne, nous pourrions construire un canton davantage uni, si nous n'y parvenons pas, ce sont les tensions qui augmenteront. Notre canton est connu dans l'histoire pour ses indiennes, pour son asphalte, pour son horlogerie, pour sa microtechnique et pourquoi ne le deviendrait-il pas pour avoir réussi la correction de sa fiscalité par une démarche participative lui permettant de sortir du cul-de-sac dans lequel il s'est mis. Il n'y a pas dans nos propos d'idéalisme stupide, seulement la ferme intention d'apaiser les craintes et de vivifier l'espoir. Il n'est pas question de modifier la recherche du profil soutien aux entreprises des partis de droite comme il n'est pas question de mettre au rancard la volonté de rechercher un meilleur équilibre social dans les partis de gauche. Mais il s'agit ensemble de construire un canton uni dans sa diversité. C'est possible. Le libéral-PPN Jean-Gustave Béguin a reçu les voix des socialistes pour demander de lier le barème de référence avec la péréquation financière lors de notre dernière session. Le radical Pierre Hainard et le popiste Alain Bringolf ont trouvé les mêmes mots pour demander à l'Etat de corriger l'actuelle redistribution des impôts des personnes morales. Il est donc possible de trouver des cohésions, dans tous les partis des mêmes volontés existent. Et si nous mettions un terme à la lutte entre ceux qui veulent conserver et étendre leurs privilèges et ceux qui voudraient bien en acquiescer? Et si nous cherchions à mettre en évidence ce qui nous rapproche plutôt que ce qui nous divise? Il en va de l'intérêt général, et l'intérêt général du canton ce n'est pas l'intérêt des autres, c'est l'intérêt commun à nous tous pour vivre mieux.

Malgré notre envie politique, nous savons qu'il n'est pas simple de prendre à ceux qui ont, même si la démarche corrige les inégalités. Nous devons tenir compte de l'effort qu'ils devront entreprendre. Il faut que ceux à qui un effort plus grand sera demandé soient convaincus que cet acte leur apportera aussi quelque chose, par exemple, une diminution des tensions internes, une plus grande unité entre les régions et entre les habitants, des relations faites de tolérance, d'entraide et d'efforts. Cela exige de la détermination, de l'originalité et de la conviction. Il s'agit de relever un magnifique défi, un challenge comme on dit dans certains milieux, voilà un terme à la mode et qui devrait convenir à une large majorité d'entre nous. Or, les décisions ne sont pas encore prises que nous entendons déjà parler de référendum possible. Ira-t-on vers un affrontement généralisé entre partis politiques, entre communes, entre régions et entre citoyens? Notre groupe est convaincu que la réussite de l'opération sera une œuvre commune, gagnée à la suite de rencontres dans les régions avec la population.

Pour toutes ces raisons, nous vous proposons la démarche suivante. Dans chaque région du canton, des réunions seront conduites par un représentant du Conseil d'Etat avec la participation d'un représentant de chaque groupe politique du Grand Conseil. Ces politiciens seront accompagnés par un spécialiste des finances et de la fiscalité capable de répondre techniquement à certaines interventions. Leur tâche sera d'expliquer les raisons qui ont

Planification financière 1999-2002

conduit le Grand Conseil à entreprendre cette réforme de la fiscalité du canton, qui doit être mutuellement avantageuse pour toutes les régions. Ces réunions permettront également de tenir compte des sensibilités et des difficultés qui nécessairement découleront des mesures envisagées et il en sera tenu compte dans l'élaboration des règlements d'application. Cette démarche permettra aux politiciens de descendre au niveau de la population et nous vous demandons d'examiner avec sérieux cette proposition. Elle permettrait de nous engager rapidement sur les principes de modifications des structures fiscales tissés cet automne et d'adopter, en septembre ou en octobre, les décisions définitives dans une meilleure connaissance des situations.

Pour en revenir au rapport du Conseil d'Etat, nous dirons encore que nous avons l'intention de proposer des amendements pour douze mesures afin que chacune soit liée à la fois au barème fiscal cantonal et à la péréquation. Cette garantie doit être obtenue non seulement avec l'approbation du Grand Conseil et l'expiration du délai référendaire, mais également après le vote populaire si un ou des référendums sont lancés. Nous ne pouvons pas prendre le risque que ne soient votées que les économies sans avoir la garantie de l'engagement de tous les partis aux modifications structurelles. Au demeurant, notre groupe a l'intention d'accepter davantage de mesures d'économies que ses deux représentants au sein de la commission de gestion et des finances ne l'ont fait, si les amendements sont acceptés, bien que certaines par trop en contradiction avec son programme politique ne recevront que l'abstention de certains d'entre nous. Nous aurons l'occasion d'y revenir lorsque nous aborderons le débat en détail.

Enfin la plupart des diverses mesures qui relèvent de la compétence du Conseil d'Etat ont provoqué une profonde réflexion, voire une opposition au sein du groupe PopEcoSol. En effet, beaucoup sont empreintes de l'unique volonté d'économiser à court terme, sans que l'on ressente de la part du Conseil d'Etat un examen plus large et plus approfondi des conséquences que ces décisions entraîneront tant au sein des services qu'au sein du public. De plus, l'état d'esprit que semble avoir adopté le Conseil d'Etat risque de nous valoir encore quelques tensions. Nous constatons que nos conseillers d'Etat ne possèdent pas le meilleur sens relationnel qui soit. Convaincus de leur bon droit, ils expliquent et imposent plutôt qu'ils dialoguent, on le constate dans divers secteurs, que ce soit avec le public, avec les communes ou avec le personnel.

Comment faire comprendre au gouvernement que ses propositions doivent être présentées, partagées et donner lieu à des accords partenariaux pour pouvoir être introduites avec le maximum de chances de succès. Une bonne idée est parfaitement inutile s'il n'y a que celui qui l'a émise pour en être convaincu. L'état d'esprit qui règne dans bon nombre de services est grave car il démobilise, il fait douter, il exaspère et il inquiète et le personnel et les usagers.

Discussion générale (suite)

En conséquence nous proposerons au Conseil d'Etat de revenir sur plusieurs d'entre elles, ou alors de modifier sa pratique afin de ne les introduire qu'après une réelle participation des intéressés. Nous reviendrons, là aussi, avec davantage de détails lorsque nous aborderons ce point.

En résumé et en conclusion, c'est avec autant d'espoir que de crainte que nous proposons au Grand Conseil d'entrer en matière sur les mesures structurelles concernant la fiscalité proposée par le Conseil d'Etat et la commission de gestion et des finances et nous vous demandons de réserver un bon accueil à nos propositions.

M. Pierre Hirschy, président du Conseil d'Etat: – Le débat d'entrée en matière souligne bien l'importance que vous attachez à ce train de mesures et le Conseil d'Etat tient à vous remercier de la manière dont vous l'abordez, même si certains propos ont été un peu plus acerbes que d'autres.

Au nom du Conseil d'Etat, nous voulons souligner que les mesures proposées s'inscrivent dans la vision et les objectifs politiques que nous avons définis pour la législature en cours. Les difficultés financières de l'Etat et de nombreuses communes, de même que les déséquilibres qui s'accroissent entre les régions, nous obligent à prendre rapidement des dispositions afin d'infléchir une évolution préoccupante. Nous vous proposons une stratégie politique ambitieuse visant à mettre en œuvre d'ici 2001, un ensemble de mesures, un ensemble de projets dont l'importance nous paraît décisive pour l'avenir de notre canton. Ces mesures sont destinées à améliorer les perspectives financières de l'Etat, révision de la fiscalité directe dans le cadre de l'harmonisation fiscale, introduction d'un barème de référence pour l'impôt cantonal et communal, application du principe de causalité pour la protection des eaux et l'élimination des déchets, enfin mise en œuvre d'un nouveau système de péréquation financière et désenchevêtrement des tâches. Tout ceci, Mesdames et Messieurs, sous le signe de l'équité et non pas de l'égalité. Equité comme cela a été dit entre les citoyens, équité entre les communes et entre l'Etat et les communes.

Comme nous le rappelons dans nos considérations générales, si des mesures ne sont pas prises, nous allons vers un déficit chronique de plus de 70 millions de francs par année. Pour le Conseil d'Etat, l'effort de la maîtrise des coûts est constant et sera poursuivi. Nous voudrions quand même dire à un porte-parole que les réflexions que nous menons à ce niveau sont régulières, intenses, et relevées par les différents rapports des commissions financières où il a été souligné, ces dernières années, notre grande capacité à pouvoir maîtriser les coûts. Nous voulons également souligner que la réflexion sur les missions et les tâches de l'Etat sera encore approfondie et ceci en accord avec le Grand Conseil.

Mais aujourd'hui, Mesdames et Messieurs, nous en appelons à votre sens des responsabilités pour préparer le troisième millénaire dans des conditions acceptables. Notre canton a toujours su faire face aux situations

Planification financière 1999-2002

difficiles, aux problèmes cruciaux. Avec vous, nous devons donc prendre des décisions qui sont peut-être difficiles, mais nécessaires.

En conclusion, nous voudrions encore remercier la commission pour l'intensité et le volume de travail effectué, ainsi que les services de l'administration concernés qui n'ont ménagé ni leur temps, ni leur peine. Pour la suite du débat, c'est le chef du département des finances qui s'exprimera et bien sûr qu'au cours des autres débats, ce sont nos collègues qui pourront également intervenir.

M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Après les propos du président du Conseil d'Etat, nous pourrions nous abstenir d'intervenir, nous intervenons ici comme chef du Département des finances et des affaires sociales, essentiellement comme responsable des finances et de l'ensemble de cet important dossier. Nous n'allons pas reprendre tout ce qui a été dit dans ce débat d'entrée en matière, mais nous aimerions quand même souligner le fait que la mise en œuvre de la planification financière va bien au-delà de ce que la planification financière normalement impliquerait. La planification financière impliquerait normalement que nous indiquions quelles sont les perspectives financières des quatre prochaines années, vous savez que depuis huit ans maintenant, nous avons dû considérer cet exercice de manière différente pour tenir compte de la situation difficile des finances publiques neuchâtelaises et quand nous disons des finances publiques, nous entendons aussi bien les finances de l'Etat que celles des communes et nous n'oublions pas le problème des finances de la Confédération, car nous avons un problème de finances publiques aux trois niveaux de notre pays.

Comme il vous l'a été dit, comme cela ressort du rapport, nous avons voulu que ce rapport propose non seulement des mesures à caractère financier, mais également des mesures qui concernent nos institutions, qui concernent les relations de l'Etat et des communes et les relations des communes entre elles.

Alors, nous aimerions brièvement nous arrêter aux propositions de caractère financier et répondre à un certain nombre de critiques qui viennent de nous être faites. D'abord pour dire que ce rapport est important mais qu'il n'était pas possible de vous présenter tout en même temps. Parce qu'à entendre certains d'entre vous, il aurait fallu tout présenter en même temps, la péréquation, le désenchevêtrement, la nouvelle loi sur la fiscalité, et certainement encore toute une série d'autres propositions que nous serons amené à vous présenter et qui font partie de la tâche que nous avons de mener la politique de ce canton.

Donc, nous vous avons présenté un certain nombre de mesures à caractère financier qui doivent d'abord nous permettre d'améliorer l'état des finances. Nous entendons pouvoir bénéficier d'un certain nombre de ces mesures pour la préparation des prochains budgets, du budget 2000, ensuite des

Discussion générale (suite)

budgets 2001 et 2002. Mais ce que nous avons voulu, et vous le savez, c'est vous présenter un plan que nous espérons cohérent, qui nous permette en 2001, c'est l'échéance que nous nous sommes fixée, d'avoir mis en place un certain nombre de réformes qui nous permettront d'entrer de manière, nous l'espérons dynamique, dans le troisième millénaire. Pour cela, Mesdames et Messieurs, nous sommes dans un pays démocratique, il faut donc que nous vous présentions des propositions qui aient la chance et la possibilité d'être acceptées par le plus grand nombre. Alors, nous ne sommes pas étonné d'un certain nombre de réactions qui ont été les vôtres et de réactions de ceux qui disent : « Ce n'est pas assez, c'est trop ici, il aurait fallu ailleurs faire quelque chose, etc. » Il faut, et nous croyons que c'est le rôle du Conseil d'Etat de vous faire un certain nombre de propositions qui puissent avoir les meilleures chances d'être acceptées, et c'est dans ce cadre-là que le Conseil d'Etat espère que vous pourrez accepter, dans leur globalité, les propositions qui vous sont faites.

Alors, nous aimerions dire qu'une de nos préoccupations dans la préparation de ce dossier a été précisément de trouver un certain équilibre. Et il est vrai que l'équilibre, nous avons essayé de le trouver à la fois dans le secteur des économies et dans celui des recettes parce que si nous voulons assainir les finances, nous sommes parfaitement conscient que nous devons aussi bien travailler dans le secteur des charges que dans celui des recettes. Et il faut le reconnaître, il a été difficile d'atteindre cet équilibre, et nous reconnaissons qu'il n'est pas entièrement réalisé. Mais nous vous demandons, Mesdames et Messieurs, de bien vouloir prendre en compte ce qui a été fait au cours des dernières années et de ne pas prendre en compte uniquement ce qui est proposé ici. Encore une fois, la politique que nous vous présentons s'inscrit dans une continuité. Et quand nous entendons que l'on nous dit que nous n'avons pas fait suffisamment d'économies, c'est vrai que nous aurions voulu qu'il y ait davantage d'économies dans les projets que nous vous avons proposés, mais nous croyons qu'on oublie les efforts considérables qui ont été faits jusqu'ici, déjà dans ce domaine des économies. Et croyez-vous, Mesdames et Messieurs, si le Conseil d'Etat n'avait pas été extrêmement vigilant et n'avait pas pris un certain nombre de mesures justement pour faire des économies, que nous aurions pu vous présenter les budgets que nous avons dû vous présenter au cours des dernières années et qui accusent un déficit que nous considérons comme excessif. Mais pour arriver aux résultats des derniers budgets, nous avons dû faire des efforts considérables pour essayer d'arriver à maîtriser et à diminuer dans toute la mesure du possible nos dépenses.

Et il faut savoir qu'en matière d'économie, nous aimons bien entendre les leçons de M. Roland Debély, mais nous aimerions bien aussi qu'au moment où il s'agit de faire des économies, on nous donne un petit coup de main, Mesdames et Messieurs. Or, nous constatons que ce n'est malheureusement souvent pas le cas. Et nous aimerions vous donner des exemples parce que nous croyons qu'il faut une fois que l'on en parle véritablement.

Planification financière 1999-2002

L'effectif du personnel, on nous dit : « Il y a trop de personnel, il faut diminuer le personnel, en tout cas, il faudrait bloquer l'effectif du personnel. » Nous y sommes très vigilant même si nous savons que dans certains secteurs il est extrêmement difficile d'assumer les tâches de certains services avec le personnel que nous avons. Mais lorsqu'il y a les moindres difficultés, lorsque par exemple il y a surcharge à l'office de recouvrement et d'avances des contributions d'entretien (ORACE) entraînant des retards, lorsque les taxations fiscales ne suivent pas, lorsqu'il y a un manque de contrôle que l'on nous reproche dans le secteur de l'action sociale, lorsque l'on nous dit qu'il y a des retards dans les décisions sur recours, Mesdames et Messieurs, la raison est que nous faisons dans ces secteurs-là avec le personnel dont nous disposons.

Dans le domaine de la formation, on nous dit qu'il faut faire des économies dans ce domaine, vous savez quelles sont les réactions que suscite la moindre économie. Vous savez ce qui s'est passé avec la fermeture du CPVT (Centre professionnel du Val-de-Travers). Par ailleurs, on nous demande de tout mettre en œuvre pour participer au programme des HES (Haute école spécialisée), pour que notre Université soit compétitive, pour que l'on ait une Haute école pédagogique (HEP), etc. Et dès l'instant où dans l'un ou l'autre de ces secteurs on propose le moindre changement ou la moindre restriction, il y a tout de suite des protestations si ce n'est des interpellations, motions ou postulats qui interviennent de la part du Grand Conseil.

Nous prenons le domaine social. Beaucoup nous disent : « On devrait économiser dans le domaine social. » Mais Mesdames et Messieurs, attention danger, regardez le week-end passé – attention ne touchez pas au quart de rente de l'AI, ne diminuez pas les subventions pour les primes d'assurance-maladie – et lorsque l'on insiste pour diminuer quelque peu, maîtriser les aides matérielles en matière d'aide sociale, c'est tout de suite des interrogations et un certain nombre de critiques.

Et puis pour les mesures structurelles, Mesdames et Messieurs, que l'on nous demande avec insistance de mettre en place, nous aimerions bien pouvoir les mettre en place et nous devons les mettre en place. Elles devraient nous apporter un certain nombre de ressources supplémentaires. Mais qu'en est-il? Prenons des exemples concrets. Prenons la planification sanitaire, elle devrait entraîner des économies. Mais dans quelle situation nous trouvons-nous aujourd'hui? Deux initiatives viennent d'être déposées pour nous dire : « Il ne faut pas faire ceci, il ne faut pas faire cela. » Dans les propositions qui nous ont été soumises, il y avait des scénarios qui nous auraient permis de faire des économies importantes. Nous avons dû être prudent et nous n'avons pas pu approuver les scénarios qui auraient effectivement apporté d'importantes économies.

Nous proposons une modification dans le domaine de l'organisation judiciaire. A peine l'idée est-elle lancée que la magistrature s'inquiète et nous

Discussion générale (suite)

envoi des rapports pour nous dire : « Mais ce n'est pas possible, de toute manière vous n'y songez pas, de toute manière cela coûtera même encore plus cher » et d'autres nous disent : « Attention, la proximité des tribunaux, c'est une mauvaise idée que d'essayer de les regrouper. »

Nous pourrions continuer de la même manière. On a parlé de revoir la privatisation des prestations de l'office médico-pédagogique (OMP). Immédiatement nous recevons des protestations au sujet des enveloppes budgétaires que nous voulons introduire en matière hospitalière, dans le domaine des institutions spécialisées, nous pouvons vous montrer les lettres que nous recevons constamment.

Alors, Mesdames et Messieurs, nous voulons bien faire des économies mais il faudrait nous aider. Nous, nous vous proposons un programme. Nous l'avons ici : réduisons l'aide sociale, diminuons momentanément les primes de l'assurance-maladie, concentrons les écoles primaires et secondaires et augmentons les effectifs des classes, renonçons à participer à une partie de la Haute école pédagogique, redimensionnons notre participation à la Haute école spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO), supprimons une faculté à l'Université de Neuchâtel pour la transférer à Fribourg, diminuons les effectifs de la police, réduisons la moitié de l'entretien des routes cantonales, nous pouvons vous dire que là, Mesdames et Messieurs, nous ferons de vraies économies et que même si nous appliquions le programme que nous venons d'indiquer, nous pourrions même proposer une diminution d'impôts. Mais vous le savez, Mesdames et Messieurs, si nous vous propositions cela, et d'ailleurs nous pensons que ce n'est pas notre rôle que de vous faire ce type de propositions, il est bien évident qu'il n'est pas du tout sûr que vous l'acceptiez. Mais nous ne nous faisons aucune illusion sur le verdict du peuple neuchâtelois, ces propositions seraient saisies sans aucun doute d'un référendum. Voyez ce qui s'est passé à Genève et à Lausanne s'agissant des propositions que le Conseil d'Etat a faites et que la population a purement et simplement rejetées.

Nous avons voulu donc dans ce canton essayer de trouver des voies et moyens, des voies neuchâteloises, pour essayer d'améliorer notre situation financière, mais en même temps aussi d'améliorer la manière de vivre ensemble dans ce canton que ce soit dans la solidarité entre les individus, que ce soit dans la solidarité entre les régions.

Voilà, Mesdames et Messieurs, ce que nous souhaitons que vous puissiez accepter dans la globalité de ce que nous vous avons présenté. Nous n'allons pas dans plus de détails pour l'instant, nous reviendrons sur les différentes questions qui ont été soulevées, dans le débat de détail.

La présidente: – Nous aimerions rappeler ici que nous procédons à la discussion chapitre par chapitre avant le vote. On nous a demandé de le redire maintenant, donc après le débat général, nous allons discuter du chapitre 2 qui concerne la fonction publique.

Planification financière 1999-2002

M. *Bernard Matthey* : – La messe est dite. Sauf sursaut d'orgueil mais aussi de bon sens, vous allez charger la fiscalité des citoyens de ce canton de quelques dizaines de millions de francs supplémentaires par an. Et tout le monde, du plus pauvre au plus riche, de l'électeur de gauche à l'électeur de droite sera touché. L'Etat jacobin, comme toujours, renforcera encore une fois son pouvoir aux dépens des communes mais aussi de la liberté d'entreprendre de ses citoyens. On aura beau dire que sous prétexte d'environnement, on jouera sur des taxes affectées, il s'agira bien de nouveaux impôts, puisque rien n'est prévu en déduction des taxes qui seront perçues. Quel magnifique retournement de l'Etat qui profite enfin des mouvements écologiques qu'il a si souvent décrié. Combien d'entre nous, nous voulons dire à droite, se sont engagés dans leur campagne électorale à ne pas augmenter la pression fiscale. Que ceux qui trahiront leur électorat aient tout de même quelques scrupules durant la session ! Et puis nombreux dans cette salle, à gauche comme à droite, sont ceux dont le salaire est directement ou indirectement dépendant des arrêtés que nous allons voter et des mesures d'économie par une profonde réorganisation des tâches de l'Etat que le Conseil d'Etat aurait dû nous proposer. Qu'ils aient, nous vous en supplions, la pudeur et la discrétion que l'on attend de députés chargés de défendre l'intérêt général !

Nous savons qu'une solidarité est nécessaire entre les communes riches et les communes pauvres, que l'Etat peut et doit très certainement en être l'arbitre. Nous savons que cette solidarité implique une modification de la fiscalité mais pas dans les proportions qui sont celles que l'on nous présente aujourd'hui. Nous aurions aimé un geste des magistrats et fonctionnaires dont la garantie de l'emploi vaut quelques sacrifices. Nous nous souvenons du début des années 1970 où les professeurs d'université avaient consenti spontanément à une baisse temporaire de leur salaire. Et pourquoi le Conseil d'Etat lui-même n'aurait-il pas pris ce type d'initiative ? Combien de chefs d'entreprise, de cadres et souvent d'employés ont été contraints de diminuer leurs revenus soit par simple logique économique, soit par la force d'un licenciement et d'un réengagement.

L'entreprise Etat est déficitaire, une part significative de ses dépenses est le fait de salaires. La diminution de la masse salariale ne peut se faire que par la diminution du nombre de salariés ou par la diminution des salaires. C'est ce choix qu'il fallait proposer aux employés. Pourquoi n'a-t-on pas, par exemple, proposé une diminution des heures de travail hebdomadaires ? Passons de quarante heures par semaine payées quarante à trente-huit heures par semaine payées trente-huit, sans augmentation de personnel, la rationalisation de l'administration est là pour ça, la masse salariale s'en trouverait réduite de 5%. Des entreprises privées l'ont fait. Que n'a-t-on vraiment décidé de diminuer enfin les tâches attribuées à l'Etat pour les confier à des entreprises tiers. Les modifications proposées dans la planification financière sont mineures et ne donneront pas cet impact que nous attendons.

Discussion générale (suite)

Le travail au noir a très nettement augmenté en Suisse ces dernières années. Chaque point de TVA, chaque pour-cent d'impôt, chaque charge sociale supplémentaire et c'est la justification de la bonne conscience du tricheur. A ce jeu-là, c'est aussi la corde de la solidarité sociale qui s'use à force de s'en servir.

Madame la présidente, Mesdames, Messieurs, l'Etat jacobin est plus que jamais en marche, ses astuces fiscales nous épateront toujours. Nous nous étonnerons tout de même qu'il n'ait pas prévu de rétablir la gabelle. Nous ne voterons donc pas l'entrée en matière, mais nous vous souhaitons une excellente session et un bon retour dans vos circonscriptions.

M. *Alain Bringolf*: – Il s'agit peut-être d'un mouvement d'humeur un peu personnalisé, quoi que ! Et nous ne pouvons pas laisser passer quand même ces propos parce qu'il nous semble déjà entendre de quoi sera fait l'éventuelle prochaine pétition ou référendum. Du plus pauvre au plus riche, tout le monde sera atteint. C'est faux, c'est faux, les plus pauvres seront atteints d'une réduction de leur fiscalité dans pratiquement toutes les communes, les plus riches devront revoir à la hausse la leur. Nous avons pris soin, dans notre intervention, de dire que nous n'ironisions pas sur cet effort demandé aux plus riches, mais M. Bernard Matthey a pris de nouveau comme exemple l'Etat qu'il a confondu avec l'entreprise: « Une entreprise qui réduit ses effectifs, qui baisse ses salaires, elle s'en sortira mieux après qu'avant. » L'Etat ne peut pas, ou bien alors vous nous dites où l'on renvoie les Neuchâtelois qui ne sont plus dans la course. On les met chez qui ? Chez les Jurassiens, on les met au Kosovo quand il sera reconstruit, on en fera quoi ? Et cela on ne le peut pas. L'Etat doit avoir une mission globale qui prend en compte chacun et doit rechercher à équilibrer. L'économie est en panne actuellement eh bien il faut que l'on regarde entre nous comment on peut rééquilibrer le bateau. Il n'y a pas d'autre solution. Et nous ne disons pas que cette solution-là est simple, pas du tout, mais nous n'en voyons pas d'autre.

M. *Roland Debély*: – Dans ce premier débat d'entrée en matière, nous avons évoqué le postulat qui était indirectement lié à la prise en considération du rapport du Grand Conseil par une série de députés radicaux. Nous aimerions faire une rectification dans notre développement. Nous avons parlé d'un postulat radical, mais en fait, il s'agit du postulat radical et libéral-PPN 99.128 dont entre-temps vous avez reçu le texte et qui a pour titre: « Réformes de structures, recentrage des activités de l'Etat, autres mesures d'économies ».

M^{me} *Marie-Antoinette Crelier-Lecoultré*: – Motion d'ordre s'il vous plaît Madame la présidente, nous vous prions de prendre la loi d'organisation du Grand Conseil, article 80: « Le postulat doit être développé oralement directement après l'adoption du rapport ou du projet. » En l'occurrence M. Roland Debély développe son postulat maintenant, ce n'est pas le moment.

Planification financière 1999-2002

La présidente: – Monsieur Roland Debély, veuillez vous exprimer par rapport à cette motion d'ordre.

M. Roland Debély: – Vous nous avez juste interrompu une minute trop vite, parce que nous voulions seulement cadrer l'aspect du postulat et corriger le fait que ce n'était pas seulement un postulat radical mais aussi un postulat libéral-PPN et qu'indirectement nous aimerions entendre le Conseil d'Etat à ce sujet avant l'entrée en matière. Mais nous aimerions maintenant corriger ou compléter certains points par rapport à ce qui a été dit.

Le porte-parole du Conseil d'Etat, M. Jean Guinand, a relevé que nous voulions donner une leçon au Conseil d'Etat en terme d'économies. Eh bien, nous voulons simplement dire que nous n'en avons pas l'ambition et nous n'en avons pas les compétences. Nous avons simplement voulu démontrer dans le développement et dans la prise de position de notre parti face à ce rapport qu'il y avait un déséquilibre, ou que nous considérions qu'il y avait un déséquilibre important entre les nouvelles recettes et l'absence d'économies dans les termes de structure ou dans d'autres sources d'économies.

Par contre, nous avons entendu avec plaisir que le Conseil d'Etat était conscient de la nécessité de discuter des missions et des tâches de l'Etat. Nous avons même entendu que le porte-parole socialiste considérait aussi que les mesures d'économie étaient un moyen de réduire le déficit des finances cantonales sans que cela soit une finalité. Et dans ce contexte-là, nous aimerions entendre quand même le Conseil d'Etat au sujet du postulat des groupes radical et libéral-PPN sans que nous en fassions maintenant le développement.

La présidente: – Nous aimerions rappeler à M. Roland Debély qu'effectivement nous allons prendre tous les postulats après la prise en considération du rapport. Nous allons commencer de débattre du chapitre 2, fonction publique.

Mesdames et Messieurs les députés, nous ne voulions pas faire une pause parce que nous allons perdre trop de temps. Nous vous proposons la solution de terminer à 18 h 50, ce qui vous donnera l'occasion d'aller boire quelque chose afin qu'il ne reste pas trop de marchandises à la buvette.

Nous allons donc entrer dans le chapitre 2. Nous donnons la parole à M. Olivier Haussener.

M. Olivier Haussener: – Nous faisons la demande formelle qu'il y ait un vote d'entrée en matière. Nous faisons la demande formelle qu'il y ait un vote d'entrée en matière avant la discussion par chapitre.

La présidente: – Monsieur Olivier Haussener, nous devons vous dire que notre manière de procéder a été décidée par le bureau et nous ne souhaitons pas changer de procédure. Nous ouvrons maintenant la discussion pour le deuxième chapitre, fonction publique.

Discussion générale (suite)

M. *Olivier Haussener* : – Nous mettons cette proposition au vote.

M. *Bernard Soguel* : – Le bureau a longuement siégé pour organiser cette session. Nous nous sommes mis d'accord. Nous ne pouvons pas simplement voter comme cela sur une proposition personnelle pour désorganiser le débat. C'est un débat qui sera extrêmement difficile. Il y a des vellétés de refuser l'entrée en matière ou la prise en considération du rapport. Les groupes doivent pouvoir sentir les choses, sentir ce que pensent les autres groupes, ce qu'ils veulent faire à la fin du long débat. Ce sera effectivement un long débat de prise en considération et il peut y avoir des positions différentes à la fin des discussions sur les cinq ou six chapitres qui vont suivre que celles émises lors du débat général. Donc nous vous demandons de respecter les décisions qui ont été prises par le bureau pour que nous puissions débattre dans la sérénité.

M. *Alain Bringolf* : – Nous avons un peu un sentiment semblable parce que la difficulté devant laquelle nous nous trouvons, c'est que nous avons bien un rapport du Conseil d'Etat mais qui contient à la fois des propositions précises, arrêtées, sur lesquelles nous devons voter par des projets de modifications de lois et de décrets et aussi des intentions plus ou moins bien fixées. Nous ne voyons pas comment nous pouvons voter oui ou non à un ensemble hétéroclite. Et c'est pour cela, si nous comprenons bien personnellement votre intention, c'est bien comme si vous demandiez qu'on entre à la fois dans le salon et dans la cuisine. Ce n'est pas possible. Nous devons bien prendre les points les uns après les autres en essayant de mettre en relation les uns les autres selon nos sensibilités, ce qui ne peut pas l'être et nous croyons que votre proposition, même si elle paraît, rapidement vue, quelque peu logique, ne correspond pas à la réalité d'un rapport qui ne forme pas un tout définitif. Ce sont des intentions avec en accord des propositions précises.

M^{me} *Isabelle Opan-Du Pasquier* : – Nous aimerions appuyer ce qui vient d'être dit, pour éviter de donner l'impression qu'il n'y a que la gauche qui pense comme ça. C'est en effet un problème à la fois financier et politique qui nous est proposé comme un tout. Il est vrai on sent, que certains veulent lier les propositions, d'autres pas, d'autres encore leur mettre des conditions. Nous n'avons pas la même opinion d'un groupe à l'autre sur un objet ou sur un autre alors qu'il s'agit d'un tout. Donc nous en avons parlé au bureau, nous avons souhaité que les choses se fassent comme ça. Nous entendons bien l'appel du pied d'un des membres de notre groupe, nous lui demandons ainsi qu'à d'autres d'accepter la procédure choisie, à savoir que nous parlions de tout, que nous débattions de tout et que nous votions rapidement le tout à la fin. C'est la proposition que vous fait le bureau.

La présidente : – Est-ce que le Grand Conseil peut se rallier à cette idée de travailler de cette manière-là?

Planification financière 1999-2002

M. *Olivier Haussener*: – Nous nous excusons d’insister mais nous croyons qu’il y a d’autres personnes qui tiendraient à avoir un vote d’entrée en matière et d’après les interventions qui ont été faites jusqu’à maintenant, nous avons vu qu’il y en a qui n’entraient pas en matière, nous l’avons compris comme cela et cela a beau être un rapport où il y a des décrets et des lois et certaines propositions, mais nous pensons qu’un vote d’entrée en matière doit avoir lieu et nous vous demandons, Madame la présidente, de procéder à un vote.

M. *Christian Piguet*: – En ce qui nous concerne, nous pensons que la proposition qui vient d’être faite n’est pas bonne puisque le débat d’entrée en matière peut continuer en examinant les choses comme vous l’avez prévu, chapitre par chapitre, et en fait le vote d’entrée en matière s’effectuera après que nous ayons discuté l’ensemble de ces chapitres.

M. *Roland Debély*: – Nous avons participé aux discussions du bureau et nous invitons nos collègues du groupe radical à suivre la proposition de la présidente, c’est-à-dire de faire un vote d’entrée en matière uniquement après la deuxième discussion générale que nous aurons chapitre par chapitre.

La présidente: – Puisque nous ne sommes pas tous sur la même longueur d’onde, nous allons voter la proposition de M. Olivier Haussener.

M. *Olivier Haussener*: – Nous retirons notre proposition.

La présidente: – Nous allons entamer la discussion du deuxième chapitre, fonction publique.

Chapitre 2 – Fonction publique

M. *Pierre Hainard*: – Nous avons le sentiment que les députées et députés préfèrent avoir une pause plutôt que de nous écouter.

«*Delenda Carthago*», disait Caton l’Ancien à chaque réunion du Sénat romain et Carthage fut détruite. «Il faut des réformes de structures», a dit, dit et dira encore le groupe radical au Grand Conseil neuchâtelois, des réformes de structures, une définition précise des rôles de l’Etat, une cohésion sociale et intercommunale, bref un Etat moderne.

Nous arrivons au point 1, fonction publique. Un gros effort a déjà été demandé à la fonction publique, le groupe radical en est bien conscient mais il faut aussi tenir compte de l’évolution du marché du travail. De ce fait, le groupe accepte les décrets du Conseil d’Etat concernant la fonction publique, à savoir la prolongation du plafonnement de l’indexation des salaires de la fonction publique pour les années 2000 et 2001, à 100.000 francs en 2000, à

Discussion générale (suite)

120.000 francs en 2001, compte tenu que le salaire réel est de 25.000 francs supérieur aux deux valeurs ci-devant, que la non-indexation n'intervient que pour la partie supérieure à 125.000 francs en 2000 et 145.000 francs en 2001. Donc l'indexation n'intervient que jusqu'à ces deux valeurs. Le groupe acceptera donc le décret numéro 1.

Concernant le décret portant modification temporaire de la loi concernant la Caisse de pensions du personnel de l'Etat, le groupe radical estime que l'augmentation de 0,5%, de 8% à 8,5% de la cotisation des fonctionnaires à la Caisse de retraite, le taux de l'employeur Etat passant de 11% à 10,5% est raisonnable, cette contribution étant demandée à tous les fonctionnaires contrairement à la non-indexation dont nous venons de parler. Par contre, le groupe radical est d'avis qu'une étude globale devra être faite avec un choix politique entre la primauté des cotisations et la primauté des prestations et pour ou contre l'égalité des cotisations employeur-employé.

M. Frédéric Cuche: – Le groupe socialiste acceptera la première mesure concernant l'indexation des salaires. Le rapport de la commission précise que certains commissaires souhaitaient maintenir le plafonnement de l'indexation des salaires à 100.000 francs jusqu'en 2002. Le Conseil d'Etat n'est pas de cet avis. Il invoque deux raisons, d'une part des promesses ont été faites et d'autre part pour les cadres supérieurs les salaires neuchâtelois ne sont pas concurrentiels par rapport à l'économie privée, aux autres cantons et à la Confédération, si bien que le Conseil d'Etat rencontre des difficultés à engager des collaborateurs. Nous comprenons que l'Etat ait besoin de collaborateurs de qualité et qu'il faut parfois y mettre le prix. Nous voulons souligner cette situation car, Mesdames et Messieurs, c'est l'ensemble de la fonction publique neuchâteloise qui est peu rémunérée en regard des autres cantons et qui néanmoins contribue et a contribué à faire des économies de l'ordre de 190 millions de francs, voire plus, on parle aussi de 240 millions suivant les sources. Il faudra par ailleurs tenir compte de ces efforts et considérer les représentants de nos associations du personnel des syndicats comme des partenaires responsables. Notre accord est lié, comme le dit notre amendement, aux décrets ayant une influence budgétaire relevée ici dans l'amendement que vous avez reçu.

Concernant la modification temporaire du financement de la Caisse de pensions de l'Etat, en date du 19 février 1999, ce point était libellé différemment. Le Conseil d'Etat proposait à la commission de gestion et des finances élargie la parité des cotisations de la Caisse de pensions et cela de manière définitive. Vous connaissez la situation actuelle, l'employeur pèse 11%, les employés 8%. La parité aurait été ramenée à 9,5% pour chacun. Le Conseil d'Etat estimait que la fonction publique devait fournir encore un effort mais qu'une réduction des salaires ne pouvait être envisagée compte tenu de la situation du marché du travail. Il invoquait notamment que la répartition paritaire des cotisations permettrait aussi de faciliter les retraites anticipées. De vives oppositions se sont manifestées au sein de la commission et des

Planification financière 1999-2002

comparaisons ont été demandées. Nous avons constaté que globalement l'Etat de Neuchâtel est déjà en dessous de la moyenne intercantonale, ce n'est pas une nouveauté en ce qui concerne la fonction publique. Par ailleurs, des arguments d'ordre technique ont montré que ce projet n'était pas réaliste. Le comité de la Caisse de pensions, les associations du personnel, les syndicats se sont opposés à cette proposition. Ils se sont d'ailleurs aussi opposés à la nouvelle proposition soit d'augmenter la part des employés de 0,5% pendant trois ans.

Mesdames et Messieurs, la Caisse de pensions de l'Etat est un instrument utile et utilisé pour le bien du canton. On lui demande de tenir un rôle que les autres caisses de pensions n'ont pas à jouer, achat d'immeubles d'entreprises en faillites, investissements dans les régions moins favorisées. Nous ne contestons pas ces faits, bien au contraire, mais nous vous demandons de ne pas oublier les services rendus par cette institution.

Après de longues discussions, les députés du groupe socialiste dans leur majorité accepteront la proposition du Conseil d'Etat, soit la prise en charge temporaire durant trois ans de 0,5% supplémentaire pour les employées et employés, donc pour le financement de la Caisse de pensions. Il est bien clair que nous nous opposerons à l'amendement de M. Bernard Matthey qui peut constituer en soi un élément de sabotage. Mesdames et Messieurs, il est important de ne pas accepter cet amendement, ceci pour la réussite du projet défendu par la commission et proposé par le Conseil d'Etat. Imaginez-vous aussi dans quelle situation se trouverait le Conseil d'Etat pour négocier en fin de semaine avec les associations professionnelles, les syndicats et les associations de personnel. Notre accord sur ce 0,5% supplémentaire pour les employés à la Caisse de pensions est lié également à un amendement qui vous a été présenté.

M. Alain Bringolf: – Le débat s'entame d'une manière un peu ardue et difficile parce que l'on doit faire une déclaration un peu générale sur ces différentes mesures qui concernent la fonction publique, si nous avons bien compris, les deux mesures sur lesquelles nous devons nous prononcer et donner notre avis sur les mesures qui relèvent du Conseil d'Etat.

Nous commencerons par ces dernières mesures-là. Et nous dirions que pour nous, nous avons une attitude qui est difficile à être simple parce qu'il y a, à la fois, dans les propositions du Conseil d'Etat des objectifs avec lesquels nous pourrions souscrire. Un aménagement plus souple du temps de travail pourquoi pas! Un accroissement de la mobilité du personnel pourquoi pas! Une retraite anticipée moyennant un certain nombre de conditions à remplir, en soi ce n'est pas à rejeter! Mais la manière dont le Conseil d'Etat risque de mettre en place ces différentes mesures nous inquiète autant que cela inquiétait les fonctionnaires qui nous ont accueilli tout à l'heure. Et c'est là où l'on a une contradiction. Au sein de la commission, nous nous sommes abstenus sur un certain nombre de ces propositions parce que nous restions hésitants. Nous avons la même réflexion et nous essayons de la dire, même

Discussion générale (suite)

si cela ne concerne pas ce projet mais pour que vous compreniez l'incertitude devant laquelle nous nous trouvons. Au niveau des enveloppes budgétaires, si celles-ci résultent d'une réunion avec des membres d'un gouvernement, des services, les uns disent: « Nous sommes un peu coincés financièrement, que peut-on faire? », on se met d'accord pour fixer un montant à glisser dans une enveloppe, c'est quelque chose que nous pourrions imaginer. Mais si c'est ce que nous avons entendu aussi à la commission: « Le budget de l'année prochaine avec les enveloppes, il est déjà réglé », cela veut dire quoi? Cela veut dire en fonction de ce que le Conseil d'Etat a décidé de limiter au niveau de ses engagements. Il met le chiffre et puis les autres s'arrangent avec cela. C'est le même principe, c'est un principe d'enveloppe, mais la démarche est tellement différente que l'on ne peut pas se prononcer de la même manière selon une manière de faire ou selon une autre. Alors, les mesures relevant du Conseil d'Etat, nous serions quand même intéressé d'entendre un de ses représentants nous parler un peu de la démarche participative qu'il pourrait mettre en place avant de les aborder.

Par ailleurs, nous avons entendu les députés des groupes radical et libéral-PPN nous dire et nous redire et répéter avec force que d'abord ce qui comptait, c'était d'économiser. Alors si toutes les mesures concernant la fonction publique partent de ce seul point de vue d'économies, nous allons nous retrouver avec des problèmes insolubles!

Au niveau des deux mesures qui nous sont proposées, nous les avons liées comme presque toutes les autres à un amendement général qui essaie de les associer à l'instauration du barème de référence et à l'instauration de la péréquation financière. Nous ne sommes pas partisan de lier toutes les mesures entre elles, contrairement aux propositions socialistes si nous les avons bien compris, mais nous aimerions bien lier ces mesures aux deux mesures de transformation de structures qui nous paraissent quant à nous les plus essentielles, le barème et la péréquation. Pourquoi? Eh bien tout simplement parce que nous avons en mémoire ce qui s'est passé avec la dernière péréquation financière qui avait été assez largement votée au sein du Grand Conseil et qui avait échoué de peu, mais échoué quand même devant le peuple à la suite d'un référendum. Et nous n'aimerions pas que vis-à-vis de nos collègues de parti, de nos groupes, nous puissions nous retrouver devant une situation où l'on aurait démarré sur un certain nombre d'économies, nous donnons notre accord mais nous n'avons pas du tout la garantie et la certitude qu'au bout du compte l'on se retrouvera dans quelque chose qui corresponde à nos objectifs politiques, aussi souples que nous les avons exposés tout à l'heure.

Alors l'acceptation – nous aimerions bien en entendre parler – de cette liaison que nous faisons de ces mesures avec la garantie de l'entrée en matière du barème cantonal et de la péréquation, est quelque chose d'important. Si cette liaison n'était pas reçue par l'ensemble ou par la majorité du Grand Conseil, alors nous serions, à ce moment-là, beaucoup plus libre de pouvoir accepter ou refuser un certain nombre de mesures.

Planification financière 1999-2002

En ce qui concerne la fonction publique, nous pensons que les deux mesures proposées pourraient être tolérées par un certain nombre d'entre nous par abstention si leur lien avec le barème et la péréquation était accepté. Si ce n'est pas le cas, certains d'entre nous les refuseront.

M. Claude Bugnon : – Nous avons le quorum avec trois députés qui dépassent la majorité. Donc nous pouvons continuer de discuter.

La fonction publique est visée par les deux premiers arrêtés que nous propose le Conseil d'Etat et nous relevons, nous croyons que cela a déjà été dit mais cela mérite d'être répété, que l'on a demandé quand même un sacrifice de plus de 190 millions de francs à nos fonctionnaires. Cette fonction publique, c'est le bras ouvrier de notre Conseil d'Etat, c'est elle qui applique les lois et décrets, c'est elle qui porte notre volonté politique jusqu'à l'action. Elle est le fonctionnement de l'Etat et nous lui en sommes reconnaissant même si aujourd'hui elle est venue manifester. Sans elle l'anarchie régnerait.

Par rapport aux 40 millions de francs de contributions publiques demandées surtout sous forme de taxes, voire d'abandon de la correction de la progression à froid, c'est un montant de 1,8 million à 2,5 millions de francs qui est demandé annuellement et ceci sur trois exercices. Il n'est pas significatif par rapport à la masse salariale distribuée par l'Etat qui s'élève à plusieurs centaines de millions de francs.

Lors des discussions que nous avons eues en commission financière, nous nous sommes inquiété de savoir si l'on pouvait demander un sacrifice supplémentaire à la fonction publique. Et nous devons relever que nos cinq conseillers d'Etat, de manière unanime, se sont exprimés par la voix de leur président, voire par la voix de chacun d'entre eux pour mentionner que la fonction publique neuchâteloise n'était pas surpayée, que l'on devait être reconnaissant à l'égard de chacun d'entre eux et qu'il était impensable de vouloir leur demander un sacrifice supplémentaire. C'est la raison pour laquelle nous pensons suivre le Conseil d'Etat en ce qui concerne, notamment, l'indexation des salaires mais en direction de cette porte de sortie qui est prévue.

S'agissant de la Caisse de pensions de l'Etat, les premières propositions que nous faisait le Conseil d'Etat étaient de répartir les cotisations de manière paritaire, c'est-à-dire 9,5% à chacun. Il va sans dire que le Conseil d'Etat n'a pas été bien reçu avec ce type de proposition, ni par le comité de la Caisse de pensions, ni par les associations du personnel. La parité on la connaît surtout dans des caisses privées et ceci depuis l'année 1985, année à laquelle la loi sur la prévoyance professionnelle a été introduite en Suisse et rendue obligatoire. Généralement, les anciennes caisses de pensions payaient ou se voyaient recevoir des montants beaucoup plus importants de la part de l'employeur que de la part des employés. Ainsi en 1957, lorsque nous prenions notre première fonction dans la région zurichoise, l'employeur payait

Discussion générale (suite)

la totalité de la caisse de pensions, ce qui explique que la plupart des collectivités publiques aujourd'hui paient plus que la moitié des contributions. On a appris que sur le plan fédéral, la Caisse fédérale était paritaire. Mais il faut bien se rendre compte que la Caisse fédérale reçoit d'énormes subsides de financement par d'autres biais que les contributions patronales et employés. Si bien que nous pensons qu'il est possible de suivre la proposition du Conseil d'Etat en allant chercher quelques centaines de milliers de francs voire quelques millions durant une période limitée. Mais durant cette période limitée, nous pensons que le Conseil d'Etat se doit de faire, comme un postulat radical le demande, une étude sur le financement de la Caisse de pensions. Faut-il déterminer les rentes en fonction des cotisations versées ou en fonction des dernières prestations reçues par l'Etat? Cette étude mérite d'être faite afin de voir si cela met en péril notre Caisse de pensions d'aller dans un sens ou dans l'autre. Donc à titre temporaire, le groupe libéral-PPN acceptera également cet arrêté.

Deux amendements de procédure sont proposés, tant par le groupe PopEcoSol que par le groupe socialiste. Et l'un et l'autre désirent lier ces décrets aux différents autres décrets voire aux lois qui sont proposés. Pour l'instant le groupe libéral-PPN annonce qu'il s'opposera à cette liaison qui est prévue.

M. Alain Bringolf: – Avant d'entendre la position du Conseil d'Etat par rapport aux revendications des fonctionnaires que nous avons entendues au début d'après-midi, nous aimerions savoir et nous posons la question à la fois au Conseil d'Etat et au parlement, et dans notre intervention générale nous avons mis en garde sur certaines précipitations, est-ce qu'il est véritablement grave de devoir se prononcer sur cette proposition cet automne afin de laisser le temps au Conseil d'Etat de s'expliquer un peu plus posément avec les représentants de la fonction publique? Cela serait quand même utile de le savoir parce qu'on part sur une acceptation, une non-acceptation, peut-être que l'on pourrait trouver un accord. Nous n'excluons pas qu'un accord soit possible si du côté de la fonction publique on a le sentiment que l'on rencontre des gens qui nous écoutent et pas seulement des gens qui nous informent.

M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Nous partons de l'idée que nous discuterons des amendements et du postulat dans le deuxième débat. Par conséquent nous pourrions être bref dans ce premier débat. Nous prenons acte des déclarations des porte-parole des groupes en ce qui concerne les deux propositions que nous vous faisons au sujet de la fonction publique. Nous constatons qu'il y a un accord en ce qui concerne la première proposition de sortir du plafonnement, d'en sortir progressivement. Nous croyons que le rapport indique les raisons pour lesquelles nous estimons que c'est une décision qui doit être prise.

Planification financière 1999-2002

En ce qui concerne la Caisse de pensions, nous aimerions dire ici que c'est vrai que nous avons imaginé une autre solution au départ, que nous avons renoncé à cette proposition pour toutes sortes de raisons, en particulier tenant au financement de la Caisse de pensions, et qu'il est possible que nous ayons, par la suite, à revoir le problème du financement de la Caisse de pensions. Ce sera la discussion que nous aurons à l'égard du postulat. Il reste à voir si la solution idéale est véritablement la parité des cotisations, ce que nous avons cru au départ mais qui effectivement n'est pas sans poser un certain nombre de problèmes. Nous en reparlerons lorsque dans la discussion du postulat, nous verrons la distinction qu'il faut faire entre la primauté des cotisations et la primauté des prestations.

De plus, puisque nous sommes sur ce point-là et par rapport à la dernière intervention de M. Alain Bringolf, nous aimerions bien dire que la manifestation de la fonction publique aujourd'hui, nous la considérons essentiellement par rapport aux décisions que nous devons prendre sur la mise en place définitive du nouveau système de rémunération et de progression des salaires. Le Conseil d'Etat dans son communiqué a été très clair. La question ici de la Caisse de pensions relève des propositions de mise en œuvre de la planification financière et nous n'aimerions pas, nous n'entendons pas et nous pensons qu'il ne faut pas mélanger les deux choses. Nous espérons pour notre part qu'en ce qui concerne le problème de la rémunération, nous trouverons un terrain d'entente dans la discussion que nous aurons vendredi 25 juin 1999, mais nous ne pensons pas qu'il faille mélanger les deux choses.

En ce qui concerne les mesures du Conseil d'Etat, nous vous rappelons que nous vous les avons indiquées ici afin que vous sachiez quelles étaient les intentions du Conseil d'Etat dans une série de secteurs. Nous pouvons répondre à M. Alain Bringolf que justement ici, pour mettre en œuvre ces mesures-là, nous avons constitué récemment, lors de la dernière réunion que nous avons eue avec les associations professionnelles, un groupe de travail où nous avons demandé aux associations professionnelles de participer. Des propositions nous seront faites pour ces questions d'aménagement de travail et de retraite anticipée, nous en parlerons lors de la prochaine réunion que nous avons déjà agendée avec les associations professionnelles le 31 août 1999. Donc ce sont des mesures que nous entendons prendre, mais nous entendons les prendre dans le cadre du partenariat que nous avons avec les associations professionnelles.

M. Alain Bringolf: – Nous revenons encore à la charge sur ce problème délicat parce que le Conseil d'Etat nous dit: « Nous allons continuer de rencontrer les représentants du personnel. » Il est vrai que cela fait de longs mois que les rencontres ont lieu. Mais nous entendons de la part des associations qu'elles ont le sentiment que les rencontres ont lieu pour partager des informations, sans qu'un dialogue véritable soit établi. Or, nous sommes un peu perplexes. Si c'est pour continuer comme maintenant, cela n'ira pas bien,

Discussion générale (suite)

nous semble-t-il, ce que nous regrettons. Si le Conseil d'Etat pouvait nous dire aujourd'hui qu'il souhaite repartir à zéro et essayer de remettre toutes les choses à plat pour reconstruire quelque chose, nous vous dirions presque confidentiellement qu'une partie des mesures qui ont fait l'objet de la grogne de la fonction publique tout à l'heure auraient peut-être pu être introduites, si les fonctionnaires avaient eu le sentiment d'avoir été entendus. Alors, ce sont de nouveau de petits problèmes relationnels. Nous sommes convaincu qu'on doit pouvoir les lever mais il faudrait peut-être qu'il y ait un signe tangible qui émane soit du Conseil d'Etat, ce qui serait le mieux, soit du Grand Conseil ce qui ne serait pas plus mal non plus. Les deux revendications des associations du personnel avaient lié les deux problèmes demandant au Conseil d'Etat le retrait du financement de la Caisse de pensions et la modification de la grille salariale qui posait le plus de problème, c'est vrai.

M^{me} *Claudine Stähli-Wolf*: – Nous intervenons brièvement en souhaitant quand même que le Conseil d'Etat se prononce sur ces éléments-là. Ce sont des éléments importants qui ont une valeur de débat général dans la mesure où l'on nous propose un paquet de mesures. Alors c'est sûr nous allons les examiner au fur et à mesure. Il y en a certaines qui touchent les fonctionnaires, d'autres qui vont toucher les communes. Il faut que le Conseil d'Etat donne un peu le sens de sa démarche et pas simplement qu'il confirme ce qui est écrit là.

Nous relevons notamment que la fonction publique, souvent dans notre hémicycle – peut-être à l'exception de M. Claude Bugnon tout à l'heure – est considérée comme une source de dépenses. On trouve que la fonction publique est chère, la masse salariale est trop importante, etc. On oppose la fiscalité à la fonction publique alors qu'en réalité la fonction publique, ce sont les services que nous, Grand Conseil, que vous Conseil d'Etat, offrez à la population et pour lesquels il faut des moyens. Donc nous pensons que la fonction publique ce n'est pas simplement la manifestation qui a eu lieu tout à l'heure, c'est notre outil de travail, c'est ce que nous offrons à la population, ce pourquoi elle est d'accord de payer ou non. Mais nous croyons que cela vaut quand même une redéfinition d'ensemble de ce que peut être une négociation avec les personnes qui travaillent pour l'Etat.

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Nous ne voudrions surtout pas esquiver le débat mais nous pensions qu'il y avait un débat d'entrée en matière, chapitre par chapitre, et qu'ensuite nous reprendrions les amendements qui ont été proposés.

Alors, nous voulons volontiers expliciter ce qu'il y a dans le rapport et nous nous en tenons aux deux propositions qui sont faites ici.

La première proposition qui a été faite, nous l'avons dit dans toutes les mesures que nous proposons, nous essayons de sortir des mesures

Planification financière 1999-2002

provisoires qui avaient été mises en place et c'est une manière de sortir de ces mesures provisoires que de supprimer le plafonnement de l'indexation. On s'était déjà opposé en 1997, et nous voyons quelques têtes qui opinent, à ce que nous prolongions ces mesures en 1998 et en 1999, et nous avons estimé que pour des raisons financières, nous nous devons de vous proposer d'en sortir cette fois, mais d'en sortir progressivement. Alors quelque part on peut le regretter parce qu'on aurait souhaité pouvoir en sortir immédiatement, ça c'est pour la première mesure. Et cette première mesure c'est vrai, elle concerne essentiellement les cadres, les cadres supérieurs, elle concerne les professeurs d'université, les magistrats qui sont touchés par le plafonnement qui sera remonté à 100.000 puis à 120.000 francs puis qui disparaîtra.

En ce qui concerne la Caisse de pensions, la proposition qui a été faite ici de corriger provisoirement d'un demi-point la répartition de la cotisation de la Caisse de pensions, relèvent simplement de la réflexion que nous avons faite dans le cadre de l'ensemble de ces mesures, de l'équilibre que nous tenions à avoir dans les mesures que nous proposons et, nous l'avons dit, la fonction publique a beaucoup donné lors des dernières propositions de mesures qui ont été faites. Nous avons estimé que, dans ce paquet-ci, nous pouvions encore demander un effort mais que cet effort devait être limité, et c'est l'effort que nous demandons à travers ce 0,5% de modification de cotisations pendant trois ans au niveau de la Caisse de pensions. Voilà la motivation du Conseil d'Etat quant à la modification du taux de cotisations, c'est une modification financière ici, cela n'a pas d'autres motivations.

Alors, nous n'avons pas voulu toucher à autre chose. Nous aurions pu toucher les salaires ou autres, nous n'avons pas voulu le faire. Et il est vrai, qu'en ce qui concerne ces deux mesures, aussi bien les associations de personnel que le Conseil d'administration de la Caisse de pensions ont donné un préavis négatif. Nous vous l'avons dit dans le rapport. On a prétendu que nous ne l'avions pas dit, mais nous aimerions rappeler, quand on parle de négociations, que nous sommes dans un système de statut de fonction publique. Or dans un système de statut de fonction publique, nous estimons qu'il doit y avoir dialogue, discussion, recherche de solutions, mais qu'à la fin il appartient au Conseil d'Etat de prendre la décision.

C'est ce que nous avons toujours fait avec la fonction publique. Nous n'avons pas un système qui est un véritable système de négociations au sens où nous l'aurions s'il n'y avait pas de statut de fonction publique et que nous fonctionnions sur la base d'une convention collective de travail, auquel cas il y aurait effectivement une négociation et il faudrait bien trouver une solution pour arriver à un accord contractuel.

Nous déplorons pour notre part que malgré tous les efforts que nous avons faits pour essayer d'expliquer ce vers quoi nous allions, il n'y ait pas d'acceptation des propositions que nous avons faites. Et nous souhaitons encore que lors de la réunion que nous avons proposé d'avoir le vendredi 25 juin

Discussion générale (suite)

1999, nous parvenions à trouver une solution qui à défaut d'être acceptée, parce que encore une fois il ne s'agira pas d'une décision bilatérale, pourra au moins être comprise et le cas échéant finalement considérée comme quelque chose qui peut être accepté en définitive. Mais nous avons le sentiment qu'il y a une mauvaise volonté quelque part, nous nous en excusons, à vouloir comprendre un certain nombre de choses malgré toutes les explications que nous avons données et en particulier l'idée qui a été lancée de dire que les mesures que nous proposons entraîneraient des diminutions de salaires. C'est simplement faux. Nous rappelons que le passage au nouveau système de rémunération que nous avons prévu au 1^{er} juillet de cette année, on a déjà pris une année de retard, ce passage, nous avons toujours dit qu'il se ferait sans diminution de salaire et même au contraire qu'il se ferait par un arrondissement à l'échelon supérieur puisqu'il va passer de classes d'un système ancien à un nouveau système avec des échelons. Eh bien ce seul arrondissement va entraîner, d'ici la fin de l'année, une charge dans la masse salariale de 400.000 francs supplémentaires. Nous l'avions prévue au budget mais voilà la réalité ! Donc la réalité, c'est qu'il n'y aura pas de diminution mais il y aura une adaptation au nouveau système qui est plutôt favorable et nous nous sommes toujours engagé dans ce sens-là.

Alors autre chose et c'est le seul objet de la discussion qui à notre point de vue reste en cours, c'est celui de savoir comment, à partir de l'année prochaine, progressera désormais le salaire des titulaires de la fonction publique et c'est là que l'on a un point de vue divergent.

M. Alain Bringly : – C'est notre dernière intervention sur ce sujet-là. Le représentant du Conseil d'Etat nous dit qu'on n'est pas équipé légalement pour faire une véritable négociation comme on l'entend habituellement dans le secteur privé et qu'à un moment donné c'est bien le Conseil d'Etat qui doit trancher.

Mais est-ce que vous pensez qu'il y aura une levée de boucliers au sein du Grand Conseil si vous veniez avec des propositions qui seraient partagées par les représentants du personnel ? Nous ne le croyons pas. Nous croyons que cela irait si vous aviez pu trouver quelques points d'accord et nous regrettons quand même que vous pensiez qu'il y a une mauvaise volonté parce que nous n'arrivons pas à nous mettre entre les deux. Vous avez l'impression qu'il y a mauvaise volonté, les syndicats sont persuadés qu'il y a mauvaise volonté et il faudra un moyen pour montrer qu'il n'y en a pas ni d'un côté ni de l'autre. Cela va être le problème crucial. Le reste est un peu anecdotique. Que l'on prenne une décision maintenant ou en septembre, cela ne va pas être catastrophique. Tandis que si l'on n'arrive pas à reconstruire une relation vraie entre le gouvernement et le personnel, cela va être un peu plus difficile.

Une partie du malaise provient de ce que vous avez exactement dit tout à l'heure : « Pourtant nous les rencontrons, nous leur expliquons vers quoi

Planification financière 1999-2002

nous allons!» Nous leur expliquons vers quoi nous allons, ce n'est pas encore un partage. Le partage, il faut qu'ils le comprennent et ensuite qu'ils voient dans quelle mesure ils peuvent faire une démarche dans le même sens. Au sujet du nouveau système de rémunération, nous en reparlerons peut-être lors du traitement des interpellations du groupe PopEcoSol 99.132, « Grille des salaires de la fonction publique », et du groupe socialiste 99.135, « Nouvelle échelle de rémunération des fonctionnaires et salaire au mérite: une stimulation, une récompense, une punition, une menace ou un mobbing déguisé? », qui ont été déposées aujourd'hui.

La présidente : – Nous allons passer au chapitre 3, subventions et autres transferts.

Chapitre 3 – Subventions et autres transferts

M. *Pierre Hainard* : – Il faut des réformes de structures, une définition précise des rôles de l'Etat, une cohésion sociale et intercommunale, bref un Etat moderne.

Loi portant révision de la loi sur les établissements spécialisés pour personnes âgées: le groupe radical approuve cette loi du fait qu'il y a assez de homes construits, on les ferme d'ailleurs parfois assez maladroitement pour accueillir des réfugiés. Ce sont des mesures ciblées car pour les pensionnaires qui ne disposent pas des ressources nécessaires, il y a des réductions adéquates du prix des homes.

Loi portant révision de la loi d'exécution de la législation fédérale sur la protection civile: il y a eu peu de discussions vu les enjeux élevés.

Loi portant révision de la loi d'introduction de la loi fédérale sur l'assurance-maladie: le groupe radical est d'accord avec le présent décret, en résumé, remplacer une réduction des primes en pour-cent par une réduction en francs selon des catégories de revenus déterminants. Cependant, il est inquiet sur un certain nombre de points.

Premièrement, pourquoi l'amélioration budgétaire n'est-elle pas chiffrée alors que l'on connaît la situation actuelle et que l'on peut ou que l'on pourrait simuler la situation future? Deuxièmement, le fait d'obliger le citoyen ou la citoyenne à choisir une caisse-maladie « efficace » ne risque-t-il pas de déstabiliser les caisses-maladie par un transfert d'assurés? Troisièmement, la classe 5 est-elle réellement nécessaire voire indispensable, la catégorie 5 étant valable pour un revenu déterminant compris entre 51.901 francs et 57.900 francs plus 8000 francs par enfant? Le groupe radical approuve ce décret et en particulier les classes PC (AVS-AI) et AS (aide sociale) et la revendication formelle pour certains bénéficiaires.

Nous en avons terminé avec ce chapitre puisque après nous passons à la fiscalité et autres recettes.

Discussion générale (suite)

M^{me} *Laurence Vaucher*: – Les déclarations d'intention du Conseil d'Etat figurant en préambule de ce chapitre, à savoir, éviter un transfert de charge sur les communes et ne pas remettre en cause l'exécution des charges de l'Etat, nous semblent en effet, dans le contexte économique actuel, extrêmement importantes et c'est également avec ce souci que nous avons abordé ce chapitre.

En ce qui concerne la première mesure, suppression des subsides pour la transformation et l'amélioration des homes pour personnes âgées, ces subsides qui font actuellement l'objet d'un moratoire parce que les besoins semblent actuellement couverts, mais on peut quand même malgré le moratoire, malgré les besoins couverts prévoir une économie de 3,1 millions de francs jusqu'en 2002. Cette suppression aura évidemment pour conséquence d'entraîner une augmentation des coûts de pensions. L'aide de l'Etat pour les personnes qui n'ont pas de ressources financières suffisantes sera assuré par la réduction des prix de pensions et sera de ce fait mieux ciblée. Cette mesure que nous pouvons accepter et que nous accepterons appelle de notre part les remarques et les questions suivantes.

Le coût de la réduction des prix de pensions pour environ et probablement, maintenant à plus forte raison 40% des pensionnaires des homes, n'est pas retranché de l'économie prévue et le chiffre de 3,1 millions de francs annoncé n'est donc pas le reflet de la réalité. Nous aimerions avoir une évaluation un peu plus précise. Nous aimerions également avoir la garantie que l'aide apportée aux ayants droit sera toujours simple à obtenir et automatiquement adaptée à l'augmentation prévue. Enfin le Conseil d'Etat peut-il nous préciser quelles catégories d'établissements correspondent à la dénomination « établissements spécialisés pour personnes âgées » puisque l'on nous parle de homes puis de bâtiments locatifs ? Voilà pour cette première mesure.

En ce qui concerne la deuxième mesure, suppression des subventions pour les cours de répétition de la protection civile consacrés aux travaux d'utilité publique, on aurait pu, dans la foulée, supprimer également les subventions cantonales pour les cours de formation et les cours de répétition destinés aux formations d'intervention en cas d'urgence. On n'a pas osé. L'amélioration budgétaire qui en découlera sera de 20.000 francs en 2002. Cette mesure n'appelle aucun autre commentaire rapportable de la part du groupe socialiste.

Pour la troisième mesure, modification du mode de calcul des subsides destinés à la réduction des primes d'assurance-maladie des contribuables de condition indépendante, cette mesure a appelé à un débat beaucoup plus important au sein de notre groupe puisque la transformation des subsides de pour-cent en francs pour chaque catégorie de revenu déterminant, qui semble n'être qu'une modification somme toute assez technique, a néanmoins des implications qui entraîneront forcément une diminution des prestations sociales de l'Etat, et ce même si le système de la participation

Planification financière 1999-2002

maximale du canton est maintenue. Nous remercions à cet égard le Conseil d'Etat pour les efforts qu'il propose.

Les implications politiques de cette mesure, comme nous le disions, ont fait l'objet d'un long débat au sein du groupe socialiste. En rendant l'évolution des subsides indépendante de celle par trop imprévisible ou hélas bien trop prévisible des primes, l'Etat se prémunit contre les dépassements budgétaires dont on nous dit qu'ils pouvaient être auparavant reportés sur l'exercice suivant. Nous voudrions éviter qu'on les reporte purement et simplement sur les assurés et, qui plus est, sur les assurés de condition modeste. En effet, si l'augmentation annuelle des primes est de plus de 5 à 10%, l'indexation de l'aide fédérale n'est, elle, que de plus de 1,5%. A cela s'ajoutant le fait que les bénéficiaires de prestations complémentaires AVS-AI et les personnes dépendantes de l'aide sociale recevront une aide maximale, la part à répartir entre les restes des ayants droit sera obligatoirement diminuée d'année en année. Rendu attentif à ce problème en commission financière, le Conseil d'Etat s'était engagé à inscrire dans le futur projet de loi, suite à une proposition socialiste, la possibilité de calculer une contribution-plancher sur la base d'une moyenne des primes des dix caisses principales du canton, cela d'après l'année précédente. Cet engagement est rapporté en page 6 du rapport de la commission de gestion et des finances élargie (p. 393 du *BGC*). Il s'agit en fait de calculer le montant du subside maximum en francs. Nous sommes étonnée de ne rien voir figurer dans le projet de loi qui nous a été donné et nous avons déposé un amendement pour réparer cet oubli.

Nous avons également formulé les remarques suivantes: la concurrence qui est invoquée entre les caisses et que l'on désire faire jouer, le caractère incitatif pour les assurés de choisir une caisse moins chère ne nous semble pas être une mesure si simple. Certaines personnes ne sont pas très familiarisées avec ce genre de démarches administratives. C'est l'occasion pour nous ici de redire qu'un système de primes calculées en fonction des salaires répondrait et résoudrait de nombreux problèmes.

En ce qui concerne la répartition des assurés bénéficiaires de subsides en cinq catégories, un rapide calcul a montré que dans un certain cas, un changement de catégorie simplement provoqué par une augmentation de revenu de 100 francs, pourrait entraîner une perte annuelle d'environ 2676 francs pour un couple avec deux enfants dont un aux études. Nous pensons donc qu'à l'époque de l'informatique, un calcul de répartition dans un plus grand nombre de catégories ne nécessiterait pas un gros effort technique. Nous pourrions demander au Conseil d'Etat de corriger cette situation.

Dans ce projet, le Conseil d'Etat nous propose également de supprimer l'octroi automatique des subsides lorsque les conditions de revenus sont remplies pour les contribuables de condition indépendante. Cette proposition entraîne l'introduction dans l'article 17 (projet de loi portant révision de

Discussion générale (suite)

la loi d'introduction de la loi fédérale sur l'assurance-maladie) d'une phrase permettant au Conseil d'Etat de subordonner l'aide à une demande. Il s'agit donc d'une perte d'automatisme. Nous pensons que cette formulation est difficile à accepter. Nous ne voudrions pas transiger sur un principe pour lequel nous nous sommes toujours battue, à savoir le principe de l'automatisme. La demande de protection sociale est une mesure qui va à l'encontre de l'aide sociale. Même si nous savons que le revenu déterminant des personnes de condition indépendante n'est pas forcément significatif de leur situation financière réelle, les moyens de remédier à cette situation et d'empêcher les abus que l'on a souvent dénoncés ne devraient pas être introduits dans un texte de loi à caractère social mais plutôt dans une loi sur la fiscalité. Pour cette raison nous avons déposé un amendement qui supprime la dernière phrase de l'article 17. Voilà en ce qui concerne la troisième mesure.

En ce qui concerne la quatrième mesure, réduction temporaire de la part des communes à l'impôt fédéral direct, cette réduction n'affectera les communes que pour l'exercice 2001. Elles auront par ailleurs d'autres compensations. Nous qualifierons cette mesure de peu élégante, en tout cas sur la forme. Le critère d'effort fiscal entrant dans le calcul de répartition est un mauvais indicateur de la situation financière de la commune. Nous accepterons néanmoins cette mesure en regrettant qu'elle n'aille pas dans le sens d'une réelle péréquation financière horizontale. Les communes en difficultés ne recevront en effet pas davantage ni moins qu'auparavant malgré l'effort fait par les communes riches. On aurait fait un pas de plus dans ce sens en ne procédant pas à la troisième répartition.

M. Jean-Claude Baudoin : – Pour les points 3.2 et 3.3, le groupe libéral-PPN les acceptera sans autre. Simple nuance, nous ne les lierons pas ni entre eux ni à la mise en place d'une future péréquation.

M. Alain Bringolf : – Rapidement, les différentes mesures proposées de 200 à 205 pourraient être acceptées par notre groupe si le fameux amendement général est accepté. Si non, nous avons été assez unanime pour accepter la suppression des subventions pour les cours de répétition de la protection civile. Peut-être aurait-on pu enlever encore un peu plus à la protection civile, mais cela est une question de détail. Cela ne pose donc pas de problèmes particuliers.

Pour les autres mesures, nous avons toujours les mêmes incertitudes. Nous aimerions bien que l'on fasse l'exercice de savoir combien de députés du Grand Conseil sont capables, aujourd'hui en sortant de cette séance, d'aller dans la rue et d'expliquer à Monsieur et Madame Tout-le-Monde le problème des modifications du mode de calcul des subsides destinés à la réduction des primes d'assurance-maladie. Nous trouvons que notre démocratie ne va pas bien, devient extrêmement technique voire technocratique. Nous avons eu un exposé intéressant de M. Roland Zimmermann à la

Planification financière 1999-2002

commission. C'était vraiment bien, mais lorsque nous avons dû expliquer dans notre groupe – et nous n'étions pas seul, heureusement nous étions deux – ce qui allait se passer, nous avons quand même eu un peu de mal et nous croyons que nous ne sommes pas tout seul dans ce cas. Donc cela pose quand même des problèmes. Nous avons la conviction que le canton va faire ce qu'il peut au service de ses assurés comme il l'a fait jusqu'à présent et nous tenons à le souligner. Mais nous ne sommes pas entièrement convaincu que finalement ces assurés vont subir le contrecoup des décisions de la Confédération. C'est pourquoi nous avons proposé que l'on aide les assurés à changer de caisse-maladie parce que si technocratiquement c'est tout simple, nous pouvons vous assurer que ce n'est pas aussi simple que cela pour le public.

Au niveau de la réduction de la part des communes à l'impôt fédéral direct, la proposition qui est faite est relativement acceptable puisqu'elle a un effet péréquatif et que l'on voit que cela ne va pas se passer trop mal, mais on dit quand même que c'est dans l'attente de la nouvelle péréquation financière et du désenchevêtrement. Mais s'ils n'arrivent pas, que va-t-il se passer? Est-ce que cela va être un peu plus difficile ou pas? Ce sont des questions mais cela ne pose pas de problèmes très importants.

M. *Jean Walder*: – Nous avons la tâche de parler du point 3.4 et nous allons nous exprimer à ce sujet. Le groupe libéral-PPN s'est penché sur le mode de calcul du subside aux primes d'assurance-maladie. Il ne peut que se rallier aux propositions du Conseil d'Etat visant à plus de transparence et d'incitation à trouver des primes plus avantageuses. Il souligne également la pertinence de la réflexion et du calcul concernant la liberté de l'assuré d'opter pour une franchise plus élevée. L'octroi de subsides en francs nous semble plus raisonnable et nous nous y rallions.

Nous avons lu avec intérêt les amendements du groupe socialiste. Si la création d'un alinéa 3 nouveau ne nous pose pas de problème, par contre la modification de l'article 17 par suppression de la dernière phrase n'est pas opportune car la situation actuelle a permis à certains de financer, au moyen du subside, un complément privé par exemple, ce qui en l'occurrence n'est pas l'effet recherché. En conséquence nous proposons un sous-amendement qui supprime la mention de l'article 17 de l'amendement socialiste.

Rappelons pour terminer que le Conseil d'Etat souhaite seulement avoir la possibilité d'introduire cette mesure.

M. *Pierre-Jean Erard*: – Nous avons la tâche de rapporter le point 3.6, c'est-à-dire l'impôt fédéral direct. Ce décret, malgré son apparence plutôt anodine, n'est pas aussi innocent que cela puisqu'il pose cinq questions au moins au lecteur attentif: la retenue par l'Etat, bien sûr, de 5% supplémentaire de l'impôt fédéral direct (IFD) qui en est l'objet fondamental, mais encore le deuxième effet de péréquation qui s'ajoute au premier, le tri des communes par seuillage pour déterminer lesquelles sont touchées par cette retenue, le

Discussion générale (suite)

statut particulier fait à la ville de Neuchâtel et enfin la procédure de calcul des parts reçues par les communes. Nous passons sur la réduction de 50 à 45% qui est l'objet principal de ce décret mais qui s'inscrit dans le train de mesures de la planification financière.

Nous dirons un mot de l'effet de seuillage qui nous paraît tout à fait nouveau par rapport à nos habitudes. Au lieu d'utiliser un taux différencié permettant de traiter chaque commune selon sa situation, on introduit un seuil séparant les communes riches des communes pauvres. Toutes les communes situées au-dessous de ce seuil ainsi que la commune de Neuchâtel verront leur quote-part inchangée tandis que la diminution de la part totale du revenu de l'IFD attribuée aux communes sera supportée par les communes situées au-dessus de ce seuil. La diminution si elle était appliquée uniformément serait de 10% pour tout le monde. Elle sera nulle pour les premières et de 31% pour les secondes. C'est un peu comme si l'on faisait une échelle fiscale à deux taux, par exemple 8% pour les revenus inférieurs à 70.000 francs et 15% pour les autres.

Le traitement de la ville de Neuchâtel pose également un problème. Tout en étant tout à fait acquis à l'idée de la commune centre, nous faisons toutefois remarquer que le critère appliqué basé sur le revenu et l'effort fiscal tient déjà compte de cette situation. Ce qui se passe, c'est que la ville de Neuchâtel vu son excellente capacité contributive ne devient pas du seul fait d'être commune centre une commune sinistrée. Il serait un peu inconvenant de l'y contraindre en la faisant bénéficier deux fois de son statut de commune centre.

Quant au mode de calcul, il est tellement rocambolesque qu'il a réussi à mettre en déroute le tableur du Département des finances et des affaires sociales. Si l'on regarde le tableau de la page 30 (p. 440 du *BGC*), on voit qu'il contient plusieurs inexactitudes, par exemple le pour-cent qui devrait être le même pour tout le monde, c'est-à-dire 30,8%, oscille entre 28,5 et 32%. Le total aussi qui devrait être le dixième est augmenté de 7000 francs qui tombent tout simplement du ciel.

En conclusion, le parti libéral-PPN va accepter bien sûr la retenue supplémentaire de 5%, ceci dans l'esprit des mesures d'assainissement. Pour simplifier la procédure et parce que le décret ne doit durer qu'une année, il renoncera à se prononcer sur l'effet de seuil et le cas particulier de Neuchâtel. Par contre il déposera un amendement contre le deuxième effet de péréquation, estimant qu'un seul suffit et qu'il ne faut pas mettre la charrie avant les bœufs avant l'entrée en vigueur de la vraie péréquation. Il demandera pour cela la suppression des alinéas 2 et 3. Enfin si ce premier amendement échoue, il en proposera un deuxième formulant de façon plus simple et plus précise le principe de répartition proposé.

M. Alain Bringolf: – Madame la présidente, nous vous prions de nous excuser, mais nous avons oublié de parler des mesures du Conseil d'Etat. Et là,

Planification financière 1999-2002

nous en appelons à M. Roland Debély qui dans son intervention précédente en appelait, lui, au Conseil d'Etat pour qu'il fasse quand même des efforts pour économiser davantage, tonnerre ! Nous lisons que les intentions du Conseil d'Etat sont les suivantes : abandon du financement des hôpitaux et des homes sur la base des déficits réalisés, remplacement par un système d'enveloppes budgétaires ; diminution du prix de pension des homes, n'est-ce pas, nous ne parlons pas de ce qui est déjà en vigueur ; introduction de nouvelles normes ainsi que de nouveaux forfaits pour le calcul de l'aide matérielle dans le cadre de l'action sociale ; prorogation de la réduction linéaire de 5 % sur diverses subventions ; limitation du montant des bourses accordées aux personnes étudiant dans le canton à la couverture des frais supplémentaires ; suppression des indemnités accordées aux étudiants de l'Ecole normale avec une alternative, c'est la suppression partielle de ces indemnités ; suppression d'une période de décharge en année d'orientation. Il nous semble là qu'il y a déjà toute une série de réductions vis-à-vis desquelles nous avons beaucoup de réserves mais qui devraient au moins vous contenter et vous pourriez utiliser ces arguments-là pour faire passer et le barème cantonal et la péréquation.

M. *Pierre Hainard* : – A notre grande honte, nous avons oublié de parler du décret 3.6, l'IFD. Le groupe radical dans sa majorité rejette ce décret car premièrement il péjore les communes globalement car leur part à l'IFD passe de 50 % à 45 %, ce n'est plus un transfert de charges c'est un non-transfert de ressources. La distribution entre les communes paraît assez aléatoire d'autant plus qu'elle utilise en partie du moins une ancienne formule reconnue peu péréquative et qu'elle n'utilise pas l'indice de ressources. Nous ne lirons pas à votre attention les formules de la page 28 (p. 439 du BGC). Une minorité du groupe radical soutiendra malgré tout le décret.

La présidente : – Nous allons interrompre ici nos travaux. Nous vous remercions de votre assiduité. Nous espérons que demain nous aurons des bonnes conditions de sonorité et la pause à la bonne place. Merci.

Séance levée à 18 heures.

La présidente,

T. HUMAIR

Les secrétaires,

F. GERTSCH

R. DEBÉLY

Le secrétaire-rédacteur,

J.-M. REBER

QUINZIÈME SESSION DE LA 45^e LÉGISLATURE

Session extraordinaire des 21, 22, 23 juin et 17 août 1999

**Séance du mardi 22 juin 1999, à 8 h 30,
au Château de Neuchâtel**

Présidence de M^{me} Thérèse HUMAIR, présidente

PRÉSENCE

Présents: 108 députés.

Absents et excusés: M. Jacques Béguin, M^{mes} Madeleine Bubloz, Fabienne Droz, Anne-Valérie Ducommun, MM. André Gerber, Frédy Gertsch et Walter Willener. – Total: 7.

PROPOSITIONS DE DÉPUTÉS

Les propositions suivantes ont été remises à la présidente qui en a fait donner copie aux députés et aux membres du Conseil d'Etat:

1. Motion

99.146

Motion du groupe socialiste

Une véritable politique de communication, condition nécessaire pour se rapprocher de la population

Depuis quelques années, on observe de façon générale des déficiences de plus en plus marquées au plan de la communication entre autorités politiques et population.

A nos yeux, ce dysfonctionnement résulte des phénomènes partiellement interdépendants suivants:

- les progrès en matière de télématique ont fait de la planète un village. Désormais, on vit dans un monde « on line » où tout événement ou non-événement est accessible de manière permanente à chacune et à chacun;
- les médias, et c'est leur rôle, n'ont pas manqué de s'adapter aux nouvelles technologies qui permettent une quasi-simultanéité entre l'événement et sa diffusion;

Propositions de députés (suite)

- le champ politique, moins que tout autre, ne peut se soustraire à la grande sollicitude médiatique dont il est l'objet, sollicitude qui, en l'espèce, contribue heureusement au débat et au contrôle démocratiques;
- malgré l'extraordinaire essor des nouvelles technologies de l'information, on constate un élargissement du fossé entre les autorités politiques et la population ;
- les gouvernements travaillent de plus en plus dans l'urgence. Dans ces conditions, la communication ne peut que pâtir de la précipitation dans laquelle doivent être prises les décisions souvent les plus sensibles.

A l'instar de tous les exécutifs, le gouvernement neuchâtelois n'échappe pas à cette nouvelle donne. Or, à l'évidence, il se trouve mal équipé pour répondre efficacement aux nouveaux besoins en matière de communication. Parmi de nombreux exemples, le dernier en date qui concerne le Home Les Lilas n'est pas le moins significatif ni le moins douloureux.

Nous prions donc le Conseil d'Etat d'étudier les voies et moyens permettant la mise en place d'une politique d'information efficace et cohérente qui rapproche l'Etat de la population ainsi que les collectivités publiques entre elles.

Signataires: J.-J. Delémont, B. Soguel, L. Vaucher, C. Mermet, F. Berthoud, Ch.-H. Augsburguer, J.-C. Perrinjaquet, B. Duport, H. Deneys, M. Blum, J.-A. Maire, Ph. Loup, M. Barrelet, Frédéric Cuche, M. Perroset, F. Perrin-Marti, B. Bois, B. Renevey, M. Giovannini, M. Guillaume-Gentil-Henry, R. Wüst, L. Matthey, A. Laurent, V. Garbani, P. Erard, H. U. Weber, O. Duvoisin, M. Debély, J. Studer et P. Bonhôte.

2. Questions

99.356

Question Marianne Guillaume-Gentil-Henry Quelques semaines... et puis s'en va...

Nous avons appris récemment par la presse que l'assistante sociale engagée par la commune de Chézard-Saint-Martin a démissionné quelques semaines seulement après sa nomination, sans avoir jamais été appelée à fonctionner.

Selon nos informations, le Conseil communal a demandé un avis de droit.

Le Conseil d'Etat a-t-il pris de nouveaux contacts avec la commune ?

Comment le Conseil d'Etat compte-t-il appliquer la loi ?

Propositions de députés (suite)

99.357**Question Jean Studer****Information : et pan sur les juges**

Le Conseil d'Etat a édité à l'intention du public une brochure d'information consacrée aux autorités cantonales neuchâteloises. Quatre pages présentent le Grand Conseil et deux le Conseil d'Etat. Aucune ligne n'est réservée pour les autorités judiciaires.

De toute façon révélatrice, cette absence révèle-t-elle inconsciemment quelque fantasme dans une éventuelle réforme de l'organisation judiciaire ? Ou bien constitue-t-elle une erreur que le Conseil d'Etat s'emploiera à corriger pour que son information soit conforme à l'article 18 de la Constitution cantonale qui stipule que le pouvoir judiciaire est un des trois pouvoirs reconnus ?

99.358**Question Roland Debély****Malvilliers : gens du voyage**

Pourquoi de nouveaux investissements et de nouveaux frais de fonctionnement alors que le Conseil d'Etat se plaint des nouvelles tâches qui lui sont confiées et de la difficulté à faire des économies, alors qu'il est demandé une réduction générale des frais de fonctionnement du canton (séance du lundi 21 juin 1999) ?

Est-il vrai que le canton pourrait mettre simplement à l'enquête publique les plans des travaux au lieu de respecter la procédure habituelle de dézonage ?

Afin de ne pas envenimer le climat actuellement hostile dans la région, le Conseil d'Etat serait bien inspiré de respecter la procédure habituelle et de ne pas invoquer des clauses particulières que la loi lui permettrait. Quel est l'avis du Conseil d'Etat et ses intentions ?

Cosignataires : Ph. Wälti et J.-B. Wälti.

99.359**Question Christian Blandenier****Action sociale – Qui fait quoi ?**

La commune de Chézard-Saint-Martin n'a pas souhaité adhérer au service social intercommunal (SSIR), regroupant diverses communes du Val-de-Ruz, au grand dam du service cantonal de l'action sociale. Elle a alors engagé à temps partiel une personne répondant à toutes les qualités requises par la loi.

L'assistante sociale engagée a subitement démissionné, avant même d'avoir commencé son travail, reniant les engagements contractuels qu'elle avait pourtant pris.

Propositions de députés (fin)

Selon nos informations, un chef de service de l'Etat a contacté directement cette personne, ce qui l'a amenée à démissionner.

Qu'en pense le Conseil d'Etat? Que signifie pour lui la notion d'autonomie communale et quel rôle doivent jouer les services de l'Etat dans ce contexte?

99.360**Question Jacques de Montmollin****PME: quel avenir?**

Nous voyons actuellement de nombreuses petites et moyennes entreprises (PME) se débattre dans des difficultés existentielles considérables, la plupart du temps sans que soit en cause la qualité de leurs prestations.

Sont-elles défendues par les banques: avec une prudence plus qu'excessive, nous en avons des preuves. Le sont-elles par les partis de droite ou de gauche, par les syndicats quels qu'ils soient: très mollement, leur masse critique n'étant pas électoralement suffisante.

Dans la catégorie sociale que représentent les PME, nous craignons un glissement amer vers l'extrême droite populiste qui saura, elle, en tirer profit.

Qu'en pense le Conseil d'Etat et considère-t-il que les efforts de la promotion endogène suffiront à réduire notre inquiétude?

99.361**Question Hansueli Weber****Swiss Skatelines**

Swiss skate map, Swiss inline guide, Eurotrek route Zurich - Neuchâtel: une panoplie de moyens mis à disposition des personnes pratiquant ce nouveau genre de locomotion.

Est-ce que le canton a répertorié et aménagé certains tronçons à la pratique des patins à roulettes?

Est-ce qu'il accueille ce nouvel essor touristique favorablement?

Est-ce que le tour du lac et l'accès aux plates-formes de l'Expo.01 seront garantis?

ÉLECTION DANS UNE COMMISSION

La présidente: – Au sein de la commission transports publics, M. Pascal Sandoz est remplacé par M^{me} Françoise Rutti.

RAPPORTS 99.021, PLANIFICATION FINANCIÈRE 1999-2002 (suite)

M. Claude Borel occupe le siège du rapporteur.

Discussion générale (suite)

La présidente: – Nous en sommes au chapitre 3, subventions et autres transferts et nous passons la parole à M^{me} Monika Dusong, cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité.

Chapitre 3 – Subventions et autres transferts (suite)

M^{me} *Monika Dusong*, conseillère d'Etat, cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité: – Nous répondons brièvement aux deux points qui concernent le Département de la justice, de la santé et de la sécurité (DJSS) à savoir la mesure concernant les homes LESPA et la modeste mesure de la protection civile.

Concernant les homes LESPA, il est bien clair et vous l'avez compris, qu'il ne s'agit non pas d'un démantèlement quelconque, mais d'une aide plus ciblée, plus transparente, plus claire à apporter aux personnes âgées non pas par un double subventionnement d'abord à la pierre et après par le biais du prix de pension, mais uniquement par le prix de pension. C'est donc une aide ciblée et il n'y a aucune volonté du Conseil d'Etat de diminuer cette aide. Là, nous pouvons donc donner des assurances au groupe socialiste qui nous a interpellé à ce sujet. Cette aide restera facilement accessible dans le sens où ce sont souvent les directions des homes qui aident les bénéficiaires à faire les démarches. Le service concerné étudie ces demandes. Les personnes sont évidemment assistées dans cette démarche. Il est aussi vrai que cette aide va toujours s'adapter en fait aux besoins parce que nous avons des normes minimales au niveau des montants que nous prenons en compte par rapport à l'AVS, par rapport à la prestation complémentaire et ensuite par rapport à l'abaissement du prix de pension, et ceci doit laisser aux bénéficiaires un argent de poche de 300 francs par mois. Donc finalement les normes sont clairement établies, il n'y a pas de volonté de démanteler quoi que ce soit.

Pourquoi n'a-t-on pas pu évaluer la répercussion que cela peut avoir sur les prix de pension? Parce que vous avez raison, l'économie n'est pas nette. Nous ne la connaissons pas, puisqu'un moratoire est actuellement en vigueur qui fait que des projets n'ont pas été déposés. Nous pouvons ainsi difficilement faire l'hypothèse de ce qui va maintenant être réalisé. Maintenant que ce financement est clarifié, quel home va aller au-devant de quelles transformations et comment cela va-t-il se répercuter? Nous avons par exemple une demande de l'Escale en ce moment qui porte sur environ 2,5 millions de francs et cela aura une répercussion de 6 francs par jour. Alors, nous ne savons pas ensuite quels seront les bénéficiaires. Premièrement, il y a l'adaptation de la rente, après il y a l'adaptation de la caisse-maladie qui est

Planification financière 1999-2002

toujours liée année après année à la convention et un troisième élément est le montant d'allocations d'impotence qui varie quasiment de mois en mois pour les bénéficiaires. Donc nous devons dire que c'est extrêmement difficile de faire cette évaluation-là et c'est la raison pour laquelle nous avons dû, par la force des choses, être vague, n'étant pas habilitée à lire dans une boule de cristal ! Mieux vaut ne rien dire que de donner des chiffres faux.

Quelles sont les économies ? Pourquoi avons-nous pu les articuler malgré tout ? C'est parce que nous avons eu quand même connaissance de certaines velléités ou de certains projets qui ont été déposés, sur lesquels nous avons prononcé un moratoire et qui tôt ou tard devront quand même se réaliser. Et c'est donc de cette manière-là que nous avons calculé les économies. Cependant ce sont des économies virtuelles puisqu'il s'agit de projets qui ne sont pas encore réalisés, mais nous pouvons aussi prendre comme référence finalement la moyenne des années précédentes pour savoir combien cela aurait fait à peu près.

Concernant les immeubles locatifs qui sont aussi frappés par cette même mesure, nous devons aussi vous dire qu'il n'y a pas de projet en ce moment. Les besoins sont remplis et surtout la philosophie a changé dans le sens que l'on ne souhaite pas construire des immeubles locatifs rien que pour des personnes âgées parce que cela forme des ghettos. Ce que nous préférons de loin, c'est que dans des locatifs normaux on intègre quelques logements spécifiques pour personnes âgées ou pour handicapées aussi – et c'est ce qui est en train de se faire – et d'assister alors ces personnes avec les aides que nous avons pour le maintien à domicile, à savoir les soins à domicile et l'aide familiale.

Concernant la protection civile, encore une fois il a été demandé hier à cor et à cri des mesures structurelles. Parfois, les lois nous obligent à payer alors que ce n'est plus opportun et il faut bien passer par un changement de loi. Rassurez-vous, nous ne serions pas venu devant votre Conseil avec un rapport de vingt pages rien que pour cet objet, mais ici c'est une occasion de toiletter une loi qui ne nous semble plus opportune aujourd'hui, plus justifiée. Est-ce que nous aurions dû, dans la foulée, supprimer les cours de formation ? Nous ne le pensons pas. Premièrement ce serait complètement incohérent avec le centre de formation que nous sommes en train de construire à Couvet. Nous rappelons quand même que nous allons inaugurer ce centre à la fin de l'année prochaine, mais en même temps parce que la formation de la protection civile a complètement changé d'option. Vous savez que dorénavant cette formation est axée sur l'aide en cas de catastrophe et nous aurons sans aucun doute besoin de personnes formées à ce niveau-là et nous allons continuer l'effort de formation pour cette spécificité.

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales : – Nous répondons aux questions qui ont été posées dans ce chapitre, d'abord en ce qui concerne les propositions que nous faisons s'agissant de l'assurance-maladie.

Discussion générale (suite)

Nous répondons à M. Pierre Hainard: la transformation que nous proposons du subside en pour-cent en subside en francs n'a pas d'influence sur le budget mais si nous faisons cette proposition, c'est parce que si nous maintenions le système en pourcentage, nous ne serions pas certain de pouvoir tenir les budgets. Et c'est pour pouvoir tenir les budgets que nous proposons de modifier le système, c'est donc essentiellement un outil de maîtrise.

L'objectif, nous vous le rappelons, le Conseil d'Etat a été clair là-dessus, est de continuer de mettre à disposition de la prise en compte d'une part des primes d'assurance-maladie de la totalité du montant à disposition, part cantonale et part fédérale. Si nous avions voulu avoir une incidence sur le budget, il aurait fallu réduire la part cantonale et cela aurait alors eu une influence sur le budget. Mais nous vous rappelons qu'une réduction de la part cantonale entraîne en fait une réduction de quatre fois autant de la Confédération, de sorte que nous avons décidé de ne pas procéder de cette manière-là.

Donc le principe que nous vous proposons permettra la situation suivante. Si l'estimation budgétaire, c'est-à-dire l'évaluation de la dépense prévisible, montre que le budget, c'est-à-dire le montant à disposition pour la réduction des primes, est dépassé, il faudra alors réduire le montant des subsides en francs ou diminuer le nombre de bénéficiaires par une diminution des limites de revenus. Nous visons donc toujours à employer la totalité du montant à disposition, mais nous prenons des mesures pour éviter un dépassement, ce que le système en pour-cent ne nous permet pas de garantir.

Si en revanche l'estimation budgétaire montre que le budget ne sera pas dépassé, alors nous pourrions augmenter le montant des subsides en francs ou augmenter le nombre de bénéficiaires par une élévation des limites de revenus et de nouveau ici, nous utilisons la totalité du montant à disposition mais nous prenons des mesures pour parvenir à cet emploi total du montant. Voilà donc le but essentiel que nous poursuivons à travers la modification que nous vous proposons d'adopter.

En ce qui concerne la question de savoir comment déterminer ce montant en francs pour les caisses qu'il faut prendre en considération, nous répondons à la question de M^{me} Laurence Vaucher qui s'est étonnée de ne pas avoir trouvé dans le projet de loi ce dont nous avons parlé effectivement à la commission, il y a peut-être eu un malentendu, une mauvaise expression dans le rapport, il n'a jamais été question d'introduire dans la loi ce critère de la prise en considération des dix principales caisses du canton. C'est un critère que le Conseil d'Etat pourra ou devra vraisemblablement prendre en considération dans le cadre du règlement d'exécution mais nous ne pouvons pas le prévoir de manière absolue dans la loi, parce que cela pourrait conduire alors à des situations insatisfaisantes. Nous pouvons y revenir si vous le souhaitez lorsque nous discuterons de l'amendement à proprement parler.

Planification financière 1999-2002

Mais nous aimerions ici simplement vous signaler dans ce débat général que pour fixer dans l'arrêté valable pour l'an 2000 le montant en francs des subsides pour chaque catégorie de bénéficiaires, nous devons tenir compte de la distribution des assurés au sein des caisses sur le plan cantonal. Or parmi les dix principales caisses du canton, on note aujourd'hui en 1999 une différence de primes de plus de 36 % entre la Chrétienne Sociale Suisse et Assura, c'est-à-dire la moins chère de cette catégorie. Actuellement dans ce groupe de dix caisses, il y en a huit dont les primes, toujours par rapport à la Chrétienne Sociale Suisse, sont inférieures de 16 %.

C'est vrai que nous souhaitons encourager les assurés à aller vers des caisses moins chères mais il faut tout de même éviter des migrations massives du seul fait que pour les primes de l'an 2000, le niveau des subsides jouerait un rôle et cela entraînerait des déséquilibres. C'est la raison pour laquelle il s'agira davantage d'élargir les critères de fixation des subsides et non pas de s'en tenir uniquement à celui des conditions des dix principales caisses du canton. Nous les prendrons en considération mais nous ne pouvons pas et nous pensons qu'il ne faut pas l'indiquer dans la loi parce que la mesure serait trop rigide et pourrait avoir des conséquences que nous ne souhaitons pas. Mais nous pourrons y revenir lorsque nous discuterons de l'amendement sur cette question.

En ce qui concerne la catégorie 5 dont a parlé M. Pierre Hainard en se demandant s'il ne faudrait pas la supprimer, nous aimerions d'abord ici signaler que les nouvelles propositions que nous vous faisons transfèrent dans la compétence du Conseil d'Etat de fixer le nombre de catégories. Il appartiendra donc au Conseil d'Etat de retenir ou d'écarter la proposition de maintenir cette catégorie 5. Nous vous rappelons que nous avons, à l'entrée en vigueur de la LAMal, prévu de réduire les précédentes catégories qui étaient dans la loi sur l'assurance-maladie obligatoire pour la couverture des frais médicaux et pharmaceutiques (LAMO) où on allait de 100 à 90 % au profit de la création d'une catégorie de 10 % en considérant qu'il y avait effectivement des assurés, même modestes, qui pouvaient supporter un 10 % de leur prime. Mais à l'autre bout il avait été décidé de rajouter la catégorie des bénéficiaires à 10 % en démontrant que pour une famille composée de deux adultes et trois enfants dont un majeur de moins de 25 ans avec le statut d'étudiant, la valeur d'un tel subside n'était pas négligeable. En 1996, si l'on prend une prime moyenne de 180 francs avec un exemple de 810 francs par année, on pouvait ici justifier la création de cette catégorie de 10 % qui avait été acceptée à l'époque par le Grand Conseil.

Donc c'est une aide, il est vrai, modeste mais qui s'adresse à une frange inférieure de la catégorie moyenne de la population et qui permet ici d'atteindre un certain objectif social de la Confédération en matière de réduction des primes. Nous n'avons donc en principe pas l'intention de supprimer cette catégorie 5. Voilà pour ce qui concerne le dossier de l'assurance-maladie.

Discussion générale (suite)

En ce qui concerne le dossier de l'impôt fédéral direct, M. Pierre-Jean Erard est intervenu et a déjà soutenu un amendement visant à accepter le principe de ne redistribuer, en l'an 2000, que 45% au lieu de 50% pour permettre d'atteindre nos objectifs financiers, et M. Pierre-Jean Erard nous propose d'en rester au système actuel.

Alors nous aimerions ici préciser que si le Conseil d'Etat s'est finalement décidé à faire cette proposition qui était une proposition qui touchait en partie les communes, il l'a faite, nous vous le rappelons, à la suite des travaux de la commission financière par le fait qu'il ne semblait pas possible de retrouver une compensation que nous avons imaginée à travers l'imposition des rentes qui auraient été anticipées en 2000 où on l'aurait déjà imposé à 90%. Comme nous avons renoncé à cette imposition-là pour pouvoir atteindre l'objectif financier, nous avons proposé de faire cette modification dans la répartition de l'impôt fédéral direct pour une année, ce qui permet d'améliorer le budget de l'Etat pour l'an 2000 mais qui n'a d'incidence sur les communes qu'en l'an 2001. Mais ce faisant, nous ne voulions pas par cette mesure-là pénaliser davantage encore les communes qui sont déjà en difficulté, raison pour laquelle nous avons proposé d'introduire un effet péréquatif supplémentaire dans cette modification. C'est vrai que c'est un effet péréquatif qui n'aura d'effet que pour une année mais c'est un effet péréquatif que nous n'avons pas simplement inventé pour cette année-là. Nous avons repris le système que nous vous avons proposé et que vous aviez accepté pour compenser la cantonalisation des maturités. Vous vous rappelez que tout le secteur des maturités est passé au canton et que dans les compensations qui ont été faites, nous avons créé un fonds de compensation pour tenir compte d'une meilleure péréquation, étant bien entendu que l'ensemble de ce système-là tombera si le nouveau système de péréquation financière est accepté et qu'il peut entrer en vigueur au début de l'an 2001. Voilà les raisons de notre proposition en ce qui concerne l'IFD. En ce qui concerne le Conseil d'Etat, il souhaite que vous mainteniez, même si ce serait plus simple avec la proposition de M. Pierre-Jean Erard, les propositions qui vous sont faites d'un effet plus péréquatif dans la distribution de cette part de l'impôt fédéral direct.

Voilà pour les réponses aux questions qui ont été posées dans ce chapitre.

La présidente: – La parole n'étant plus demandée, nous passons au chapitre 4, fiscalité et autres recettes.

Chapitre 4 – Fiscalité et autres recettes

M. *Michel Barben:* – Le groupe libéral-PPN a examiné avec attention le volet fiscalité et les propositions du Conseil d'Etat. Le programme fiscalité et autres recettes est important et sensible. Il remet en question nombre de pratiques de données sur lesquelles sont basées les ressources de l'Etat. La fiscalité est aussi le lien régulier entre le citoyen et l'Etat.

Planification financière 1999-2002

Pour le groupe libéral-PPN la pression fiscale, quelle que soit la forme qu'elle prend, doit rester supportable pour l'ensemble des contribuables que l'on parle de personnes morales ou de personnes physiques. Le groupe libéral-PPN acceptera la majeure partie des décrets et lois concernant la fiscalité, conscient là de notre responsabilité de ne pas laisser aux générations futures des ardoises colossales. L'équilibre des finances cantonales reste un élément essentiel dans le choix des décisions prises par notre groupe.

Pour le groupe libéral-PPN, les difficultés financières que connaissent La Chaux-de-Fonds et Le Locle ne sont pas uniquement dues aux conditions géographiques, matérielles ou économiques mais elles sont aussi dues à la pression fiscale issue d'un choix politique. L'évolution de la pression fiscale doit être maîtrisée. Si nous n'y prenons pas garde nous pourrions créer une érosion fiscale préjudiciable pour notre canton.

Concernant les objets que nous prenons brièvement, renouvellement temporaire de la contribution aux mesures de crise en faveur des victimes du chômage, le principe des mesures temporaires ne fait en somme que reporter les vraies décisions. L'abrogation immédiate de la contribution pour les mesures de crise contribuerait à un déficit supplémentaire pour l'Etat pour l'exercice 2000. Et comme notre responsabilité est de ne pas laisser des ardoises colossales, le groupe libéral-PPN acceptera le prolongement de cette mesure à quelques conditions.

Il demande au Conseil d'Etat de tenir ses engagements de 1997 et de ne plus revenir avec cette mesure, et ceci même si le plan financier n'était pas entièrement accepté. Il le sera certainement par notre Conseil mais il peut, peut-être, ne pas être entièrement accepté par le peuple.

Non-compensation de la progression à froid : cette mesure sera acceptée par le groupe libéral-PPN car elle contribue durablement à l'amélioration des finances de l'Etat. Elle est finalement acceptée car elle remet les compteurs à zéro sans procéder à une diminution d'impôts de 5%. Cette mesure est conditionnée par la garantie, bien entendu, de l'abrogation de la contribution aux mesures de crise, ces deux mesures étant liées. Certains de nos membres auraient préféré voir la compensation à froid effectuée et venir avec une véritable hausse d'impôts affichant de cette manière une forme claire d'augmentation d'impôts. Le groupe libéral-PPN tient à préciser que s'il accepte de déroger à l'article 51 a de la loi sur les contributions directes (LCdir), du 9 juin 1964, il reste attaché au principe de la compensation de la progression à froid. Donc, pas question de renoncer à la progression à froid dans la future loi sur les contributions directes qui nous sera soumise en septembre 1999.

Le barème de référence : cet objet a suscité des débats animés au sein de notre groupe. S'il y a une opposition dans nos rangs, cela est dû au fait de l'importance que nous attachons à l'autonomie communale et surtout à l'importance politique de pouvoir choisir le barème et la quotité de l'impôt.

Discussion générale (suite)

Notre collègue Jean-Pierre Authier interviendra pour expliquer plus à fond les arguments qui militent en faveur d'un refus d'une partie du groupe libéral-PPN au sujet du barème de référence.

Nous exprimerons maintenant les raisons pour lesquelles une partie du groupe libéral-PPN entrera en matière sur le barème de référence. Quelques considérations et constatations: la très grande disparité qui existe entre les communes qui varie du simple au double dans la progressivité de l'impôt et pour un même revenu; également la grande disparité du seuil à partir de laquelle l'impôt devient proportionnel; le déséquilibre croissant dans notre canton dû à un déplacement continu et régulier de contribuables importants dans des régions fiscalement plus favorables, à tel point que certaines communes imposent la domiciliation de leurs fonctionnaires. A l'heure de la mondialisation de l'économie et de la mobilité des personnes, cette pratique est politiquement d'un autre âge. Le groupe libéral-PPN demande qu'en cas de péréquation financière équitable, les communes devront renoncer à cette pratique d'autant plus que les dérogations deviennent de plus en plus fréquentes.

Les communes qui ont et appliquent déjà le barème de référence de l'Etat n'ont pas une situation catastrophique, bien au contraire, et certaines se portent très bien à l'exemple de Marin-Epagnier. L'opposition la plus forte provient des régions où le choix de la progressivité de l'impôt a été dominé par une volonté d'attirer de gros contribuables. Ce n'est pas une critique, mais c'est une constatation. Par ailleurs, nous sommes avec Bâle le dernier canton à laisser cette possibilité aux communes. La partie du groupe libéral-PPN qui acceptera le barème de référence ne renie pas l'entier des arguments des opposants mais fait une pesée d'intérêts différents. Pour cette partie du groupe, le barème de référence conduit: un, à l'équité de l'impôt entre les contribuables; deux, à une meilleure exploitation du potentiel fiscal au niveau cantonal; trois, à l'abolition de taxes fiscales parallèles telles que la taxe hospitalière et la taxe foncière qui sont des taxes fiscales, à une meilleure image fiscale du canton, à une meilleure transparence de l'imposition. Il peut avoir un effet décélérateur sur l'érosion fiscale que connaissent certaines régions; il peut améliorer le calcul de la mise en place de la péréquation financière bien que là, il faut reconnaître que si chacun admet que le barème cantonal fait foi, le calcul de l'indice des ressources prévu dans la péréquation financière pourrait tout à fait convenir.

Une question importante, l'introduction du barème de référence améliorerait-il la situation du canton de Neuchâtel vis-à-vis de la péréquation financière fédérale? Le groupe libéral-PPN attend avec intérêt la réponse du Conseil d'Etat. En deuxième, est-ce qu'une simulation a été effectuée quant à l'introduction du barème de référence pour mesurer l'incidence fiscale communale pour les différentes catégories de contribuables, tout en sachant que le volume global de l'impôt sera maintenu grâce aux centimes additionnels?

Planification financière 1999-2002

D'autres propositions sur les contributions sont prévues. Le groupe libéral-PPN s'est rallié au Conseil d'Etat et au vœu de la commission de ne pas avancer d'une année l'imposition totale des rentes AVS-AI imposée par la Confédération. Le groupe libéral-PPN soutient fermement la décision de présenter une diminution d'impôt sur les bénéficiaires des personnes morales qui, nous en sommes certain, aura une influence favorable sur le volume des bénéficiaires des multinationales implantées dans notre canton, et au maintien d'entreprises dans notre canton, ce qui se traduit également par le maintien de postes de travail.

Concernant l'impôt sur les immeubles appartenant aux personnes morales, le groupe libéral-PPN soutient la voie choisie par le gouvernement.

Hypothèques légales: le groupe libéral-PPN soutient la mise en place d'un système qui permet de récupérer l'impôt et les biens immobiliers, mais tout en veillant à ce que ce ne soit pas l'acheteur qui soit garant vis-à-vis de l'Etat, mais qu'une réserve soit prélevée à l'égard du vendeur lors de la transaction financière ou qu'un processus légal bloque la transaction tant que l'Etat n'a pas été payé.

Les taxes causales: elles, ne sont pas vraiment contestées sur leurs principes. L'introduction de taxes causales devrait se traduire en principe par une diminution d'impôts. Nous demandons que les taxes causales aient une affectation ciblée, raison de quelques amendements que nous développerons en second débat. Une partie des membres du groupe libéral-PPN s'opposent à l'introduction de ces taxes, car ils les estiment trop lourdes. Elles contribuent à un déséquilibre du paquet présenté par une augmentation fiscale trop lourde par rapport aux autres secteurs et notamment à l'effort qui doit être fait dans les réformes de structures.

Taxe sur les automobiles: étant donné que l'augmentation sera conditionnée à un nouveau projet routier et qu'elle est cantonale, pour les besoins du canton, le groupe libéral-PPN acceptera cette modification puisque, également, le montant est exactement précisé.

Redevance sur l'eau: la majeure partie du groupe conditionne sa son acceptation à l'acceptation des amendements déposés, d'autres s'y opposeront, une minorité s'y opposera.

Introduction des taxes communales: bien que cela soit une base légale nécessaire, le groupe libéral-PPN fait remarquer que certaines communes n'ont pas attendu la législation cantonale pour les introduire et il y a eu des tentatives malheureuses d'introduction avec des rejets populaires importants. Si la Confédération en fait une obligation, il nous apparaît que le système même doit rester malgré tout le libre arbitre des communes.

Voilà Mesdames et Messieurs, en conclusion le groupe libéral-PPN au Grand Conseil émet les mêmes réserves déjà exprimées dans la commission et continue de croire que l'augmentation des ressources fiscales contribue à limiter l'action et la responsabilité des individus, raison pour laquelle elle

Discussion générale (suite)

doit être limitée. Voilà Mesdames et Messieurs, les quelques considérations du groupe libéral-PPN.

M. Claude Borel : – Nous tenons à préciser que nous intervenons en tant que porte-parole du groupe socialiste et non en tant que rapporteur de la commission de gestion et des finances élargie. Cela nous permet de nous étonner en tout premier lieu du décalage entre les déclarations du porte-parole du groupe radical en plénum et celles des représentants de ce groupe en commission, qui ont soutenu avec une belle unanimité la plupart des propositions du Conseil d'Etat. Il nous semblerait judicieux, c'est un avis personnel, que ce groupe pense à inclure ces porte-parole à effet de manches dans leur délégation en commission. Cela méritait d'être dit.

Le chapitre fiscalité apparaît comme le plus important des quatre volets de la planification financière 1999-2002. Les trois premiers décrets proposés par le Conseil d'Etat rencontrent l'approbation du groupe socialiste. Le renouvellement de la contribution aux mesures de crise pendant un an nous paraît judicieux dans la mesure où les comptes de l'Etat continuent de subir fortement l'influence de la crise économique, aussi bien sous l'angle des dépenses sociales, près de 20 millions de francs par an, que des moindres recettes fiscales. Cette recette de 9,8 millions de francs en 2000 serait plus que compensée dès 2001 par l'introduction d'un barème de référence remettant à zéro le compteur de la correction de la progression à froid.

Dès 2001, le fonds de crise ne sera donc plus alimenté par un impôt affecté. Cela ne nous chagrine pas particulièrement parce que nous n'aimons guère les ressources affectées, mais nous attendons bien évidemment du Conseil d'Etat qu'il ne relâche pas l'effort effectué en faveur des sans-emploi et plus particulièrement des nombreux chômeurs arrivés au terme de leurs indemnités.

La non-compensation de la progression à froid bénéficiera aussi de l'appui du groupe socialiste. Il va de soi que ce type de décision peut être très sensible pour les petits revenus en période de forte inflation du fait de la progressivité des échelles fiscales. Inversement, les plus gros revenus ayant atteint le taux maximum ne sont guère touchés. La mesure nous paraît néanmoins acceptable à titre exceptionnel en période de faible inflation et de quasi-stagnation des salaires. Une correction de 5% des échelles fiscales correspondrait même à une diminution réelle de la fiscalité alors même que l'on éprouve déjà de grandes difficultés à équilibrer nos budgets. Il convient de rappeler qu'à partir de 2001, le contribuable verra en fait une réduction réelle de 2% de ses impôts en cas de stagnation du revenu imposable, grâce à la suppression de la contribution de solidarité.

Quant au barème de référence, il représente à nos yeux un pion essentiel sur l'échiquier de la péréquation financière. Nous l'appelons depuis longtemps de nos vœux, car en harmonisant la courbe des échelles fiscales, il renforce l'équité entre contribuables. Un tel barème permet une plus grande

Planification financière 1999-2002

transparence, il facilite les comparaisons intercommunales pour les contribuables. Ce système est bien rodé puisqu'il est déjà appliqué dans toute la Suisse sauf à Bâle-Ville et à Neuchâtel. Les communes ne perdent pas toute compétence puisqu'il leur incombe de fixer le coefficient en fonction de leurs besoins.

Le nouveau barème présente encore un atout majeur à nos yeux. Il corrige partiellement les défauts de notre fiscalité par rapport à la péréquation Confédération-cantons. En effet, les projections basées en particulier sur nos actuelles échelles communales aboutissent à des résultats catastrophiques à la lumière du projet de nouvelle loi fédérale. Nous regrettons toutefois que le Conseil d'Etat n'ait pas mieux développé ce thème fondamental dans son rapport. Nous pouvons nous rallier au barème proposé pour l'imposition sur les revenus proche de l'actuel barème cantonal. Il importe absolument de favoriser les bas revenus, car ils seront déjà pénalisés par deux dispositions de la réforme en cours, d'une part par l'introduction de taxes causales non liées au revenu, et d'autre part, pour les personnes âgées, par l'imposition des rentes AVS-AI à 100%.

Relevons aussi quelques critiques au sein du groupe socialiste pour la taxation des hauts revenus qui baissera notamment de 15 à 14,5%. L'inconvénient constaté au niveau cantonal devrait être compensé au niveau communal. D'ailleurs, il importe toujours de faire des comparaisons au niveau cantonal et communal, car on enregistre souvent une baisse d'un côté et une hausse de l'autre. Le débat aurait été facilité si le gouvernement nous avait présenté quelques simulations concernant des communes représentatives de diverses situations financières, comme l'avait souhaité la commission. En ce qui concerne l'imposition sur la fortune, le remplacement des déductions par un début de l'échelle fixé à 50.000 francs nous paraît judicieux. Nous soulignerons encore avec force combien le barème de référence est lié à la péréquation. Pour une commune comme La Chaux-de-Fonds, même un coefficient de 120% ne permettrait pas d'atteindre les recettes actuelles. L'apport financier prévu par la péréquation est donc nécessaire pour aboutir à l'équilibre.

En résumé, c'est avec conviction que le groupe socialiste approuvera la loi instaurant un barème unique de référence. En vertu d'une bonne péréquation du travail au sein de notre groupe, les autres objets liés à la fiscalité seront traités par M. Pierre Bonhôte.

M. Pierre Hainard : – En préambule, nous voulions simplement dire que le groupe radical n'est pas un groupe qui aligne ses manches à effet en colonne par un, et non pas ses effets de manches. Il est formé d'hommes et de femmes ayant une vision politique cohérente commune mais avec des sensibilités différentes.

Il faut des réformes de structures, nous l'avons déjà dit et nous le répétons, des réformes de structures, une définition précise des rôles de l'Etat, une

Discussion générale (suite)

cohésion sociale intercommunale, bref un Etat moderne. Il ne faut pas augmenter la pression fiscale, c'est un choix politique.

Nous arrivons donc au décret portant renouvellement de la contribution aux mesures de crise en faveur des victimes du chômage. Hélas oui, le groupe radical l'acceptera, *nolens volens*, c'est-à-dire de gré ou de force (*rires*). C'est un impôt provisoire, l'Etat a besoin d'argent, on prend dans la poche du contribuable, l'Etat doit diminuer son déficit, donc nous acceptons ce décret en proposant un amendement pour qu'il soit valable jusqu'en 2002. Pourquoi ?

Parce que nous passons au décret suivant portant non-compensation de la progression à froid, où là c'est non. Le groupe radical dit non pour une question de cohérence politique. C'est un impôt déguisé de 15 millions de francs, c'est écrit dans le rapport, c'est un manque de transparence, c'est une ponction invisible mais pas indolore pour le contribuable.

Nous passons au barème unique de référence en matière d'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques. Là, nous croyons que tout a été dit. Nous donnons quand même quelques points de repère: c'est une équité devant l'impôt, une solidarité sociale – nous rappelons que les communes peuvent choisir leurs centimes additionnels, donc l'autonomie communale est préservée, c'est une amélioration de l'image fiscale du canton par rapport à une péréquation fédérale, c'est une possibilité d'une véritable péréquation cantonale.

Concernant la courbe choisie par le Conseil d'Etat en page 40 du rapport (p. 451 du *BGC*), si nous approuvons l'amélioration du taux sur les bas salaires, imposition à 100% des rentes AVS-AI oblige, nous contestons la péjoration faite aux revenus dit moyens et nous nous étonnons de l'amélioration faite aux revenus élevés, voire très élevés. Certains députés du groupe aimeraient bien lier ce décret avec la péréquation intercommunale et de ce fait mieux connaître les conséquences de ce décret. La majorité du groupe approuvera ce décret.

Quant à la loi portant révision de la loi sur la taxe des véhicules automobiles, des remorques et des bateaux, c'est une tendance à l'acceptation des taxes, nous l'acceptons tout en sachant que ce sera rediscuté avec le prochain crédit routier.

Loi sur le fonds cantonal des eaux: de nouveau une taxe supplémentaire du consommateur-payeur et non pas du pollueur-payeur, c'est une sorte de péréquation intercommunale, le groupe est partagé, la discussion sera vive.

Loi portant révision de la loi sur la protection des eaux: unanimement, le groupe radical l'acceptera.

Loi portant révision de la loi concernant le traitement des déchets: le groupe l'acceptera, c'est une loi fédérale, c'est une taxe causale, donc nous l'acceptons.

Planification financière 1999-2002

M. *Pierre Bonhôte* : – Il nous appartient donc d'intervenir sur la seconde partie des mesures de nature fiscale au nom du groupe socialiste. Les taxes causales d'incitation sont un juste et efficace instrument de politique de l'environnement, l'affectation de recettes à une tâche particulière est un mauvais instrument de politique budgétaire, tels sont les deux principes qui ont guidé la réflexion du groupe socialiste dans l'analyse des propositions dont nous avons à débattre et qui ont trait aux eaux, aux déchets et à la taxe sur les véhicules.

Les taxes d'incitation sont un instrument juste et efficace. Leur objectif est de faire supporter par celui qui les engendre plutôt qu'à la collectivité les coûts liés aux nuisances environnementales. Dans bien des domaines de politique de l'environnement et de l'énergie, les taxes causales d'incitation pourront avantageusement remplacer des dispositions légales contraignantes. Au contraire des normes techniques qui souvent imposent le remède à appliquer, les taxes d'incitation permettent la multiplicité des solutions, favorisant l'imagination et l'innovation. La cause des taxes d'incitation comme instrument efficace de politique de l'environnement et de l'énergie rallie une part toujours croissante du monde politique. Ceux qui y restent opposés aujourd'hui sont généralement ceux qui ne veulent pas que cette politique soit efficace.

Aujourd'hui, une majorité des Chambres fédérales semble acquise au principe des taxes d'incitation. Nous connaissons déjà ce type de taxes dans le secteur des solvants organiques et du mazout à teneur élevée en soufre. Une taxe sur l'énergie se profile distinctement à l'horizon même si les modalités et son niveau sont encore l'objet de quelques querelles.

Dans le débat sur les taxes causales et d'incitation, il importe que les termes employés soient clairs. Une taxe causale a pour but de financer des frais dont le montant est connu sur le principe du pollueur-payeur. Une taxe d'incitation, elle, a pour but de renchérir une pratique qui engendre des nuisances pour la collectivité sans que les coûts de ces nuisances ne soient précisément connus. Il est toutefois évident qu'une taxe causale se doit d'être incitative, sans quoi elle n'est qu'un impôt déguisé.

Contraint par la législation fédérale et confronté au besoin de recettes nouvelles, notre canton se met donc au diapason des taxes environnementales. Sur le principe, nous en sommes satisfait. Quant aux modalités d'application, elles n'emportent pas toutes notre enthousiasme. Une taxe causale tant dans sa définition que dans l'esprit de la loi fédérale est une taxe qui, nous l'avons dit, doit avoir un effet incitatif. En d'autres termes, le payeur doit pouvoir réduire la taxe qu'il paie en adoptant un comportement plus favorable à la collectivité.

Le projet de taxation de l'eau en vue de financer les investissements d'adduction et d'épuration répond assez correctement à ce principe. Taxer le volume d'eau consommée présente un effet incitatif marqué. La taxe

Discussion générale (suite)

ne frappe toutefois pas tout à fait dans le mille de la cible au sens où son objectif n'est pas tant de réduire la consommation d'eau que la production d'eau usée. Vu qu'il n'est pas possible de mesurer la production d'eau usée de chacun, on peut considérer que la consommation constitue une bonne approximation des rejets pour une grande partie de la population. Reste toutefois le problème des eaux d'arrosage qui sont consommées mais n'aboutissent pas à une STEP. Si la taxe n'est plus dans ce cas réellement causale, elle n'en reste pas moins incitative puisqu'elle pousse à la recherche d'autres solutions, d'autres sources d'eau d'arrosage que celle du réseau décidément trop bonne pour cet usage.

Il faut dire que nous avons eu quelques doutes quant à la bonne compréhension, par le Conseil d'Etat, de la nature et des objectifs d'une taxe causale. Dans une première proposition, il nous suggérait en effet d'appliquer une taxe forfaitaire de 50 francs par habitant pour la couverture des frais d'épuration. Une telle pratique aurait été clairement en violation du principe de causalité puisque, non seulement le consommateur n'aurait eu aucune possibilité d'influencer le montant payé, mais encore les entreprises se seraient vues exemptées de fait. Nous sommes heureux que le Conseil d'Etat soit de bonne grâce revenu à plus de causalité à la demande de la sous-commission de gestion et des finances du Département de la gestion du territoire.

La perfection n'étant pas de ce monde, notre taxe sur l'eau souffrira de quelques entorses au principe de causalité. Dans les immeubles qui comportent plusieurs appartements, le volume consommé est généralement mesuré globalement et non par logement. Plus encore que jusqu'à présent, les comportements isolés de gaspillage affecteront l'ensemble des locaux d'un immeuble. Il serait souhaitable que progressivement, un décompte par appartement de la consommation d'eau soit instauré partout où cela est techniquement possible et en tout cas dans les immeubles neufs. Incontestablement, l'introduction d'une taxe sur l'eau frappera plus lourdement les bas revenus que les gens aisés. Si le groupe socialiste accepte néanmoins cette taxe, c'est que la réforme de l'imposition directe par l'instauration du barème unique fera plus que corriger ce caractère antisocial et globalement, le paquet qui nous est soumis allège la pression sur les personnes à revenus modestes.

L'actualité récente qui a vu des déversements volontaires d'eau non épurée dans notre lac par des STEP en rénovation, aurait dû inciter le Conseil d'Etat à pousser plus loin sa réflexion en matière de principe du pollueur-payeur. Il aurait été judicieux d'introduire dans le projet de loi une taxation particulière de ce genre de pollution intentionnelle du milieu. Nous sommes certain que si la pollution du lac n'avait pas été gratuite, les syndicats intercommunaux auraient fait preuve de beaucoup plus d'imagination pour éviter de souiller notre lac. Nous proposons donc, par voie d'amendement, de compléter le projet de loi dans ce sens.

Planification financière 1999-2002

Si le groupe socialiste acceptera donc de taxer l'eau, il sera nettement plus réticent à obliger les communes à taxer les déchets selon les modalités proposées par le Conseil d'Etat. Le principe du pollueur-payeur devrait assurément s'appliquer à la production de déchets. Il n'existe malheureusement dans ce domaine aucune bonne solution, à l'exception de celle qui consiste à taxer à la source les emballages, piles et autres frigos. La taxation *a posteriori* présente toujours plus d'effets pervers que d'avantages.

Les inconvénients de la taxe au sac sont bien connus et souvent rabâchés. Outre le fait qu'elle incite certains à se débarrasser de leurs ordures par des nuits sans lune au coin du bois, ou à transformer leur jardin ou leur cheminée en concurrents de SAIOD ou de CRIDOR, elle pousse encore à une excessive compression des déchets dans les onéreux sacs taxés, ce que n'apprécient pas les usines d'incinération. Si la solution de la taxe au sac est boiteuse et ne fonctionne que dans la mesure où la population fait preuve d'un civisme exemplaire, la solution que nous propose le Conseil d'Etat est tout aussi bancal. En aucun cas la pool-taxation par habitant à laquelle mène le projet de révision de la loi sur les déchets ne remplit les conditions d'une taxe causale. En effet, elle est la même pour tous, quelle que soit la quantité de déchets incinérables produits ou quels que soient les efforts de tri accomplis par les individus. Elle constitue une perversion de la taxe causale tout juste bonne à faire prendre en grippe cette notion par la population. Elle est antisociale puisqu'elle frappe de manière identique toutes les classes de revenus alors qu'il est évident que la production de déchets a quelques liens avec la consommation de biens et donc avec le revenu.

De même, il est évident qu'un bébé ou un vieillard ne produisent pas des volumes de déchets comparables à ceux d'un consommateur dans la force de l'âge. L'affirmation qui figure en page 61 du rapport (p. 476 du *BGC*), nous citons : « Des éléments de nature fiscale ou sociale ne peuvent pas être pris en compte, car ils seraient clairement en contradiction avec le respect du principe de causalité » ne correspond pas à la réalité. La taxation par tête n'est pas plus proche de la réalité qu'une taxation pondérée en fonction du revenu. Il est donc totalement déplacé que le Conseil d'Etat, dans l'article 22 qu'il nous soumet, exclut explicitement que l'on tienne compte de l'âge ou du revenu des usagers. Nous proposerons la suppression de cette clause antisociale.

Le projet qui nous est soumis souffre d'une tare supplémentaire. Les dispositions de l'article 22 sont suffisamment vagues pour que l'on puisse voir fleurir, dans notre canton, soixante-deux systèmes de taxation différents. Certaines communes auraient même le loisir d'introduire une taxe au sac. Il nous apparaît donc que le gouvernement se débarrasse un peu facilement de la patate chaude en refilant aux communes le soin d'imaginer comment taxer les déchets, de manière causale, en offusquant le moins possible la population. On a vu en ville de La Chaux-de-Fonds quel triomphe avait connu un projet de taxe par tête adouci pourtant de critères sociaux. Le

Discussion générale (suite)

Conseil d'Etat espère-t-il réellement faire un tabac, face au référendum déjà annoncé, avec des dispositions encore plus restrictives ?

Non, vraiment ce projet ne nous semble pas mûr. Seul, le besoin qu'ont certaines communes d'introduire une taxe sur les déchets incitera une partie du groupe socialiste à soutenir le projet dans la mesure où notre amendement sera accepté. Une autre partie du groupe ne soutiendra pas ce projet, considérant que ses défauts l'emportent sur la nécessité financière.

Quant au dernier projet de nature fiscale que nous avons à voter lors de cette session, à savoir l'extension de l'affectation du produit de la taxe sur les véhicules automobiles et des droits sur les carburants, elle n'a pas retenu bien longtemps le groupe socialiste. Partisan que nous sommes de la non-affectation des recettes de l'Etat, nous avons même accepté que la contribution de solidarité, affectée à des mesures sociales, soit supprimée, lesdites mesures devant être financées par les recettes générales de l'Etat. C'est vous dire si en matière de taxe automobile et de droit sur l'essence, nous sommes également en faveur de l'abandon de toute affectation. L'assouplissement que nous propose le Conseil d'Etat constitue un pas dans la bonne direction que nous accepterons avec joie.

Quant au relèvement de la taxe, il nous semble opportun au vu de l'indexation insuffisante de ces dernières années et de l'importance des investissements routiers. Nous espérons toutefois que le Conseil d'Etat ne fera pas marche arrière au moment de passer aux actes, mouvement qu'il avait opéré lors du vote du dixième crédit routier. La hausse de la taxe n'avait été alors que de moitié de celle inscrite à la planification financière. Enfin puisque nous sommes passé des taxes causales à la taxe sur les véhicules, nous pouvons relever que cette dernière n'a aucun caractère causal puisqu'une voiture qui passe sa vie dans un garage paie le même montant que celle qui use abondamment de nos routes. Une réflexion s'impose donc à ce sujet. Les cantons de Berne et de Zurich ont déposé une initiative aux Chambres fédérales pour que les taxes cantonales soient remplacées par une taxe sur le carburant. Cette solution, judicieuse du point de vue environnemental, réduirait toutefois la marge de manœuvre des cantons. Il existe probablement d'autres solutions qui méritent notre étude, nous aurons certainement l'occasion d'y revenir.

En ce qui concerne maintenant les autres projets de nature fiscale qui nous sont soumis dans le paquet proposé par le Conseil d'Etat, qui ne feront pas l'objet d'un vote lors de cette session, mais qui seront repris lors de la révision de la loi sur la fiscalité, le groupe socialiste n'a pas de remarques particulière sur la plupart d'entre eux. Seule la modification de l'impôt sur les personnes morales a suscité quelques débats au sein de notre groupe. Nous pourrions l'accepter dans la mesure où, par une opération qui sera pratiquement indolore pour les finances cantonales, nous pourrions assez notablement améliorer notre image fiscale dans le domaine de la taxation des personnes morales. Nous accepterons donc cette proposition lorsqu'elle

Planification financière 1999-2002

sera soumise au Grand Conseil, considérant qu'elle fait partie d'un paquet qui globalement nous satisfait.

M. *Alain Bringolf*: – Nous nous exprimerons assez brièvement sur ce chapitre 4, fiscalité et autres recettes, parce que nous estimons que lorsque l'on réexaminera chacune des propositions pour elles-mêmes, nous pourrons réintervenir et nous éviterons ainsi de faire le débat deux ou même trois fois.

Fiscalité et autres recettes, nous vous redisons que pour notre groupe, évidemment c'est le barème de référence qui retient toute son attention et toute son importance en le liant, comme d'autres orateurs l'ont déjà dit, à la péréquation financière. Ces deux mesures sont les deux mesures les plus fondamentales des différentes propositions que nous avons à débattre. Elles entraîneront des modifications importantes dans la vie des contribuables de ce canton, en particulier au plan communal, si bien qu'une partie des autres mesures qui sont proposées seront de moindre importance, comparativement à ces corrections annoncées, et dans ce cadre-là, notre groupe les acceptera très majoritairement et pratiquement toutes. Nous faisons une réserve pour les taxes causales.

M. Michel Barben a dit tout à l'heure que l'augmentation de la fiscalité va à l'encontre de la responsabilité des individus. C'est une belle déclaration que nous lui proposons de faire aussi en disant que, finalement, le fait que 80% des personnes au travail, des salariés, n'ont aucun mot à dire dans la conduite de leur entreprise ou leur bureau, va à l'encontre de la responsabilité des individus. Ainsi, comme cela, nous aurons fait la boucle et nous serons lui et moi d'accord. Pour le moment, la fiscalité c'est quand même le seul moyen qu'a trouvé l'Etat, non pas pour se faire de l'argent pour lui-même, pour faire ses placements en bourse et pour augmenter sa marge de fortune, mais simplement pour remplir les tâches qu'il doit remplir à l'encontre et pour l'intérêt de l'ensemble de ses citoyens. Et comme la machine humaine est différente et que certains s'enrichissent plus vite que d'autres, eh bien il est normal de prélever un peu plus chez ceux-là ce qui sera nécessaire à refaire vivre l'Etat, l'Etat qui n'est pas une entreprise. Ou bien alors, ayons le courage d'aller jusqu'au bout et de proposer la privatisation de cet Etat, si vraiment c'est comme cela pénible.

Ceci étant dit, le barème de référence va apporter des mesures importantes de correction entre les contribuables. Mais, à lui seul, ce barème ne suffira pas à corriger certaines situations et notamment la différence qui existe entre les communes ne sera que peu touchée par le barème de référence. Nous le soutiendrons parce qu'il s'agit d'une proposition fondamentale, mais celle-ci pour être complètement opérationnelle devra s'allier impérativement à la péréquation, parce que de l'équilibre ou du meilleur équilibre entre les contribuables devra se mettre en place l'équilibre entre les communes. Nous aurons probablement l'occasion de revenir sur ces points au moment où nous les aborderons pour eux-mêmes.

Discussion générale (suite)

Au niveau des taxes causales, nous interviendrons avec quelques propositions. Notre groupe a été finalement embarrassé par deux aspects qui sont aussi utiles l'un que l'autre, mais malheureusement contradictoires. En effet, la nécessité de faire prendre conscience aux gens, dans le domaine de l'eau ou dans le domaine des déchets, que le maintien d'une eau favorable, en allant la chercher et en la restituant dans la nature dans une qualité correcte, est importante et malheureusement cette prise de conscience passe aussi par l'argent. Il en est de même au niveau des déchets. Mais d'un autre côté, le problème et le moyen des taxes nous posent problème parce que le fait, par rapport à son pouvoir d'achat, de payer la même somme en fonction de la même quantité de déchets nous dérange tant les différences sont importantes entre les situations sociales des habitants.

Donc, nous avons proposé deux mesures essentielles. Une qui dit, au niveau de l'eau en particulier, qu'une consommation d'eau potable par chacun est une exigence tout simplement vitale. Donc de taxer sur cette consommation-là ne nous paraissait pas adéquat. Alors, nous avons proposé de taxer la surconsommation à partir de la moyenne de consommation par habitant admise dans les Etats et dans notre pays. Il nous semble, comme cela, que l'on peut admettre une sorte de taxe sous forme d'un impôt affecté qui tient compte de la différence de revenu des gens et de la différence de situation sociale et en ce qui concerne l'eau, de démarrer cet impôt affecté à partir et au-dessus de la consommation moyenne. Tous les êtres humains du monde ont besoin de boire de l'eau, et cette première démarche engendre des frais qui, à notre sens, devraient être supportés par l'argent de l'Etat prélevé sur les impôts normaux et ce n'est que la surconsommation qui devrait être taxée. Au niveau des déchets, nous avons fait une réflexion au niveau de l'application des taxes et nous vous exposerons une autre proposition dans le cadre du débat de détail.

Donc, dans l'ensemble, le groupe PopEcoSol a une position plutôt positive du celui-ci redisant haut et fort son appui au barème de référence lié à la péréquation.

M. *Jean-Pierre Authier* : – Il a été dit par le rapporteur du groupe libéral-PPN qu'une certaine partie, nous croyons une majeure partie, du moins nous le souhaitons, de notre groupe n'apportera pas son accord à la proposition du barème de référence et nous allons essayer de vous expliquer pourquoi.

Le Conseil d'Etat lie, de manière très étroite, la problématique du barème de référence à la péréquation. Nous pensons que c'est une erreur de lier ces deux éléments. La péréquation, on le sait, nous y reviendrons quand nous parlerons de la péréquation tout à l'heure dans le volet suivant, a subi un échec à peu de voix, il y a un certain nombre d'années parce que, on se souvient, cette péréquation reposait par trop sur la notion de l'effort fiscal. Il y a trois ans, quatre ans, un groupe de travail présidé par le conseiller d'Etat Francis Matthey s'était penché sur la péréquation et sur le

Planification financière 1999-2002

désenchevêtrement des tâches, et vous vous souvenez que son rapport n'avait pas été accepté par le Grand Conseil parce qu'il proposait un désenchevêtrement insuffisant et une péréquation qui ne pouvait pas passer parce qu'elle coïncidait avec le report de charges sur les communes, notamment de charges hospitalières, etc. On se rendait bien compte que le bateau serait trop lourd et que cette péréquation-là ne pouvait pas être acceptée par les communes.

Or maintenant, le temps est venu d'introduire la péréquation entre les communes pauvres et les communes riches. Nous croyons que là il y a une grande unanimité au sein du Grand Conseil. Mais, dans le même temps, on veut introduire un barème de référence et nous craignons que ce barème de référence soit, cette fois-ci, l'élément de trop qui pourrait bien provoquer quelques difficultés pour faire accepter cette péréquation aux communes qui seront concernées négativement dans leurs finances, évidemment les communes dites riches.

Alors, pourquoi, à notre avis, ce barème n'est-il pas nécessaire? D'abord, il faut savoir que l'on n'a pas besoin de ce barème de référence pour mesurer les ressources de chaque commune. Or, il a été dit clairement que la répartition de la péréquation se ferait principalement sur la base des ressources, donc de la richesse des communes, et non pas sur la base de leur effort fiscal. Or, le revenu fiscal cantonal de chaque commune donne une indication tout à fait précise sur l'état des ressources. En page 65 du rapport (p. 481 du *BGC*) le tableau présente cet indice des ressources et il est bien suffisant pour pouvoir introduire une péréquation. Donc, il est faux de dire que le barème fiscal unique de référence permettrait d'avoir une plus grande clarté ou serait un instrument absolument nécessaire à l'introduction de la péréquation. Cela n'est pas le cas. D'ailleurs, nos dires sont confirmés par le professeur Claude Jeanrenaud (faculté de droit et des sciences économiques) qui disait la même chose dans l'article de presse qui a été publié dans *L'Express* du 19 juin 1999.

Donc, cette liaison absolue entre le barème de référence et la péréquation n'est pas pertinente. Dès lors, quels sont les autres arguments, parce qu'il y a un certain nombre d'arguments pertinents tout de même pour introduire le barème de référence? D'abord, une meilleure équité entre les contribuables. Eh bien, M. Alain Bringolf nous a répondu tout à l'heure, meilleure équité entre les contribuables certes, puisque la progressivité sera la même, mais il y aura encore des écarts considérables malgré la péréquation entre les communes riches et les communes pauvres. Donc, ce que l'on voudrait ou ce que certains voudraient dans cette enceinte, c'est probablement d'introduire une fois à terme la même quotité d'impôt pour tous les contribuables. L'équité parfaite et absolue, c'est la première étape. Mais nous pensons que c'est un objectif qui est certainement inatteignable et qui ne correspond pas à la réalité de la vie fiscale ni entre les pays ni entre les cantons ni entre les communes. Donc, le contribuable continuera, même avec un barème de référence, à être traité différemment d'une commune à l'autre.

Discussion générale (suite)

L'équité fiscale, nous l'avons dit, n'existe pas et n'existera pas de si tôt, peut-être malheureusement aux yeux de certains, au sein de notre monde. L'essentiel – et c'est là l'essentiel – il faut se rappeler que l'effort principal, c'est de veiller à ce que, dans notre canton, les communes riches aident celles qui ne le sont pas. Alors laissons-leur le soin de décider comment elles financeront ce supplément de charges, soit en adoptant l'échelle cantonale comme dix-neuf communes l'ont fait aujourd'hui, soit en conservant ou en aménageant leur propre échelle comme c'est le cas des quarante-trois autres communes. Il est évident que la commune de La Côte-aux-Fées ou celle d'Auvernier devront réviser leur fiscalité lorsque la péréquation nouvelle sera introduite.

L'Etat affirme que la clarté de la comparaison sera plus grande immédiatement probablement, mais nous l'avons vu, le revenu fiscal cantonal est connu. Il est même publié. Il est aussi clair que le barème de référence et surtout il mesure immédiatement les ressources de chaque commune, car le taux appliqué du canton est le même. Donc, l'on voit immédiatement à première vue quelle est la différence entre les ressources de chacune des communes. Ce n'est pas le cas avec le barème de référence, parce que là il faudra tenir compte du coefficient appliqué par les communes. Et encore, ce coefficient ne traduira pas l'état des ressources de chaque commune. On peut imaginer que certaines communes fassent du bénéfice, donc appliquent un coefficient trop élevé par rapport à leurs ressources réelles. Il faudra encore tenir compte de cette correction pour comparer les communes entre elles.

Le Conseil d'Etat prétend que, sans barème de référence, il n'y a pas de base de référence fiable. Nous croyons avoir démontré que cela était faux puisque le revenu fiscal cantonal par commune est tout à fait clair, nous le répétons. L'argument de simplicité ne résiste pas non plus à notre analyse. En fait, pour introduire le nouveau barème de référence, quarante-trois communes sur les soixante-deux communes vont devoir changer leur pratique, simuler les effets de la nouvelle échelle. D'ailleurs, il n'y a aucune simulation dans le projet du Conseil d'Etat et c'est certainement une faille pour pouvoir apprécier les effets de cette nouvelle échelle. Il faudra faire comprendre ce barème aux contribuables et les dix-neuf autres communes devront aussi faire l'exercice puisque le barème actuel de l'Etat sera modifié, légèrement certainement, mais il sera modifié quand même. Cet exercice n'est donc pas simple pour un résultat qui ne nous semble pas nécessaire.

Parlons un peu de l'argument principal du Conseil d'Etat, le seul qui serait de nature, peut-être, à pouvoir nous faire changer d'avis. Donner une image fiscale meilleure du canton, car le système actuel nous pénaliserait – nous mettons bien le conditionnel – face aux critères de péréquation au niveau fédéral. Alors cet argument qui nous semblait important, nous avons essayé de le documenter et nous nous sommes tourné vers le Conseil d'Etat pour qu'il nous le documente, qu'il nous donne les pièces qui nous permettraient

Planification financière 1999-2002

de dire: «Si vous n'adoptez pas un barème de référence, vous serez pénalisés dans la répartition des subventions cantonales.» Eh bien, malheureusement – mais peut-être que maintenant nous entendrons le représentant du Conseil d'Etat nous fournir ces éléments – nous n'avons aucun élément précis qui permette de le démontrer.

En fait, nous avons les plus grands doutes, parce que nous imaginons que la péréquation intercantonale se basera aussi sur les ressources respectives de chacun des cantons et non pas tellement sur leur effort fiscal, puisque l'on sait bien que c'est un effet péréquatif qui est insuffisant. Or, la Confédération dispose d'un moyen: c'est l'impôt fédéral direct qu'elle perçoit selon les mêmes taux dans tous les cantons et il nous semble relativement facile, pour la Confédération, de porter une appréciation sur les ressources fiscales de chacun des cantons. Mais là, nous n'avons pas obtenu la démonstration que nous souhaitons et qui aurait été de nature à pouvoir nous faire changer d'avis, c'est de dire: «Eh bien, écoutez, si vraiment vous n'adoptez pas ce barème, l'image fiscale du canton est telle que vous perdrez nous ne savons pas combien de millions de francs dans la répartition intercantonale de la péréquation fédérale.»

Nous voyons aussi quelques inconvénients à l'introduction de ce barème, notamment par rapport à l'autonomie communale. Cela ne vous étonnera pas d'entendre que les libéraux-PPN défendent, quand il se peut, l'autonomie communale. Nous pensons qu'elle est gravement atteinte en retirant aux communes la possibilité de fixer leur barème fiscal. Un des porte-parole du groupe libéral-PPN a dit que l'enquête de *L'Express* démontrait que, dans les communes, il n'y aurait pas de réaction négative à l'adoption de ce barème. Eh bien, il y a toujours deux manières de lire une enquête. Nous, nous avons lu que beaucoup de communes répondaient: «Nous ne pouvons pas nous prononcer en l'état actuel des choses, nous attendons les débats du Grand Conseil.» En fait, beaucoup de communes n'avaient peut-être tout simplement pas tout à fait saisi ou compris l'importance de l'introduction de ce barème. Nous croyons qu'en fonction de la composition sociale de chacune des communes, le barème de référence peut provoquer passablement de difficultés et, surtout, porte atteinte à un des éléments de souveraineté relative qu'ont encore les communes dans notre canton, c'est vrai, dernier canton suisse. Mais enfin, Astérix était la dernière cellule gauloise qui a résisté longtemps avec succès et pourquoi ne pourrait-on pas laisser encore cette compétence aux communes! Nous pensons qu'il n'y a pas de nécessité de l'introduire pour pouvoir faire une péréquation valable.

Enfin, nous craignons l'effet à double détente. Un certain nombre de communes – nous parlons de communes dites riches – qui devront donc participer à la péréquation vont devoir introduire d'une part un barème de référence qui va occasionner des changements assez fondamentaux, dans la mesure où les hauts revenus devront payer plus – cela a été dit à plusieurs reprises – et elles devront ensuite ou simultanément introduire un effort de

Discussion générale (suite)

péréquation supplémentaire. Donc, cela fera une deuxième ponction demandée à cette classe de revenus. Eh bien, nous craignons cet effet à double détente et craignons que cet effet-là porte préjudice à l'effort principal qui est, à notre avis, la péréquation entre les communes riches et les communes pauvres.

Ce sont les raisons pour lesquelles, malgré certains arguments, notamment l'argument d'une diminution des iniquités fiscales entre les contribuables, nous craignons que l'introduction de ce barème non seulement diminue la compétence des communes d'une manière, à notre avis, difficilement acceptable, mais surtout risque de compromettre les efforts de péréquation intercommunale. Voilà ce que nous voulions dire. Oh, nous croyons avoir entendu dire que les jeux étaient faits, qui est-ce qui nous disait que la messe était dite? Nous pensons quand même que vous serez sensibles à ces arguments. Il ne s'agit pas d'arguments idéologiques, mais plutôt d'arguments pragmatiques pour nous permettre d'atteindre notre but, c'est-à-dire celui de la péréquation intercommunale.

M. Pierre-Jean Erard : – Nous voudrions dire encore un mot à propos de la non-compensation de la progression à froid. Il n'est en effet pas possible de ne pas exprimer le regret que, dans notre République, le climat politique soit à ce point dégradé que l'on ne puisse plus envisager aucune mesure directe pour assainir nos finances et que ce soit toujours de manière indirecte, en passant par une petite porte, que l'on doive essayer, subrepticement, de le faire. Nous regrettons la peur : la peur des enseignants, la peur des syndicats, la peur de la fonction publique, la peur du référendum, la peur des électeurs et, pourquoi pas, la peur de Virginia Woolf. Quelques conséquences de cette peur : au lieu de diminuer les salaires des fonctionnaires, on augmente leurs cotisations à la caisse de pensions, ils ne s'y sont d'ailleurs pas trompés ; au lieu de solliciter les communes – ce que l'on avait promis de ne plus faire – on réduit leur part au produit de l'IFD ; et maintenant au lieu d'augmenter légèrement les impôts – ce que l'on avait bien sûr promis de ne pas faire –, on insinue une non-compensation de la progression à froid, ce qui est la plus mauvaise façon de faire puisqu'elle touche les catégories de salaires que tout le monde aimerait protéger.

Sur le thème « progression à froid, débat chaud », nous nous attendions à une réaction très véhémement de la gauche sous les cris de démantèlement social et de rupture de la paix du travail. Nous rappelons quand même à nos amis socialistes que cette non-progression à froid touche des salaires au-dessous de 50.000 francs à un taux qui peut atteindre jusqu'à 40%. Mais comme il n'en est rien, ce n'est pas nous, tout seul, qui allons défendre le salarié qui non seulement n'a pas touché la pleine compensation du renchérissement, mais qui encore se voit imposer la part congrue qu'il a reçue davantage qu'il ne le mérite. Mais nous demeurerons à côté des libéraux-PPN non pas de ceux dont le salaire dépasse 170.000 francs et qui ne seront pas du tout touchés par cette mesure, mais du côté de la minorité de ceux-ci,

Planification financière 1999-2002

à laquelle nous appartenons, qui, faute d'un vrai choix entre un vrai impôt et l'augmentation larvée et biaisée qu'est la non-compensation de la progression à froid, voteront aussi, mais à regret, ce décret pour ne pas priver le canton d'une ressource supplémentaire.

M. *Roland Debély*: – Il est prévu d'introduire des taxes cantonales pour financer des investissements en eau au sujet du fonds cantonal des eaux et de la loi sur la protection des eaux. Si l'on fait un lien entre ces projets de lois et la problématique du désenchevêtrement des tâches quant aux communes, on peut en fait être interpellé à ce sujet. Le désenchevêtrement a pour but de clarifier la répartition des tâches, des compétences, des responsabilités et du financement des projets.

Alors, question d'eau ou histoire d'eau, on peut effectivement se poser la question si l'eau est davantage une responsabilité communale ou davantage une responsabilité cantonale en terme de désenchevêtrement. A nos yeux, il s'agirait plutôt d'une responsabilité communale puisque l'eau, traditionnellement, a permis à des localités de se construire et de se développer, et cette construction ou ce développement se sont faits sur des potentiels d'alimentation en eau. Dès lors, on pourrait imaginer de responsabiliser les communes ou les syndicats intercommunaux en charge de cette problématique et, dans ce contexte-là, de ne plus avoir de taxes cantonales pour financer des projets communaux, mais d'avoir des dispositions qui permettraient aux communes, voire aux syndicats, de prélever des taxes communales pour ces financements-là. En fait, la question, ce n'est pas d'avoir plus ou moins de taxes, c'est la question du désenchevêtrement et de la clarification entre les tâches du canton et des communes et, dans ce sens-là, il nous intéresserait d'entendre le représentant du Conseil d'Etat sur cette problématique.

M. *Pierre Hainard*: – Le député Jean-Pierre Authier a bien voulu mettre dans sa poche le professeur Claude Jeanrenaud, de l'Université de Neuchâtel. Il aurait pu lire l'article complètement, nous le lisons

A propos du barème fiscal de référence, je ne pense pas qu'il faille absolument passer par lui pour arriver à la péréquation. Il – donc le barème de référence – est certes une nécessité: plus d'égalité, image positive du canton sur le plan fiscal, plus de transparence, moins de surcoûts administratifs, mais pour la péréquation, on pourrait aussi bien calculer un indice de charges fiscales sans imposer un barème de référence.

M. *Pierre Bonhôte*: – Le député Jean-Pierre Authier a tenté de nous démontrer l'inutilité d'introduire le barème de référence, en particulier dans le cadre et en préparation de la péréquation financière. Pour nous, cette démonstration n'a pas été convaincante – son auteur ne s'en étonnera guère certainement –, au sens où nous tenons à dire encore une fois que, pour nous, la péréquation et le barème de référence sont les deux solutions à deux

Discussion générale (suite)

problèmes qui sont très étroitement liés et que l'on ne peut pas dissocier cette péréquation et ce barème unique.

Certes, techniquement on peut le faire. Il est évident que l'on peut introduire la péréquation sans introduire le barème de référence unique. Politiquement toutefois, on ne le peut pas. Effectivement, la péréquation a pour but de réduire la fracture entre régions qui s'élargit de plus en plus dans notre canton, tandis que le barème de référence a pour but de réduire la fracture sociale, en partie du moins, entre les individus et éviter que cette péréquation financière nouvelle n'accroisse cette fracture entre individus.

Effectivement, si l'on introduisait la péréquation financière sans introduire le barème de référence, on pourrait tout à fait imaginer que les communes qui, aujourd'hui, taxent assez peu les hauts revenus, devant payer une somme supplémentaire dans le fonds de péréquation, décident de récupérer cet argent auprès de leurs contribuables en frappant plus lourdement les bas revenus, ce qui naturellement serait tout à fait contraire aux principes que nous défendons. Ces communes pourraient décider de rester des paradis fiscaux pour les hauts revenus tout en participant à la péréquation en taxant plus lourdement les bas revenus qui, on le sait, sont moins mobiles et qui sont des gens qui non seulement souvent rapportent moins d'argent fiscalement, mais en plus engendrent des coûts pour la commune. Nous ne pouvons pas accepter que des communes puissent s'en sortir dans la péréquation en chargeant plus lourdement les bas revenus et en restant des paradis fiscaux pour les personnes aisées. C'est pourquoi nous tenons à ce que ces deux aspects de la résorption des fractures qui parcourent notre canton soient liés et soient introduits sinon en même temps, du moins successivement. S'il n'y a pas de lien technique, encore une fois, nous tenons réellement à souligner le lien politique entre ces deux projets.

M^{me} Violaine Barrelet : – Lorsque l'on parle d'eau, nous ne pouvons pas nous taire. Vous le comprendrez bien puisqu'en fait, dans cet hémicycle, on a toujours deux casquettes et qu'il est parfois difficile de faire la part de son rôle ici comme représentante d'une région ou d'une ville. Mais enfin, mis à part que notre rôle ici est de défendre les intérêts du canton, néanmoins, il ne nous est pas possible de laisser de côté notre rôle de directrice du service des eaux de la ville de Neuchâtel.

Pour nous, cette taxe sur l'eau potable nous paraît arriver à un moment tout à fait mauvais. Dans de nombreuses communes du canton, vous le savez bien, nous avons déjà un prix par mètre cube qui, à Neuchâtel, est tout à fait correct il est vrai, mais couvre tout juste les charges liées au fonctionnement du service des eaux. Nous ne faisons que peu de bénéfices et c'est juste. Donc, pour nous, cette taxe va s'ajouter au prix de l'eau potable au mètre cube plus au prix de la taxe d'épuration et nous devons dire que nous avons vraiment le sentiment que cette taxe va être très mal ressentie au niveau de la population neuchâteloise en général et en particulier en ville de

Planification financière 1999-2002

Neuchâtel. D'autant plus que, dans la population en général et pour nous tous, l'eau est un bien du ciel, l'eau est source de vie, vous le savez, et taxer l'eau potable, ce n'est pas quelque chose d'évident.

Nous aimerions encore dire que nous avons relu les commentaires de la commission de gestion et des finances élargie qui a planché sur ce problème et qu'en fait s'il fallait vraiment proposer un système pour financer l'adduction d'eau, l'évacuation des eaux usées et l'épuration des eaux, nous pensons que le système de la taxe de 10 centimes sur l'eau potable et de 50 francs par habitant nous semblait préférable et plus différencié. En effet, lorsque l'on examine les montants qui sont attribués aux investissements, on remarque que 95% sont alloués à l'élimination des eaux usées – donc environ 8,7 millions de francs –, et que seulement 500.000 francs sont alloués à l'adduction d'eau. Il nous paraît qu'il faudrait de toute façon faire une différence entre ces deux éléments. Pour notre part, nous rejoignons également les préoccupations de M. Roland Debély qui dit qu'il faudrait quand même considérer le désenchevêtrement des tâches de l'Etat et des communes et se poser la question de savoir qui fait quoi? Et pourquoi pas les communes ne créeraient-elles pas un fonds avec l'aide de l'Etat pour s'occuper de cette épuration et élimination des eaux usées.

Nous proposons de renvoyer ce projet au Conseil d'Etat pour réétude, pour vraiment arriver à un projet bien ficelé puisqu'il faut de toute façon, imaginons-nous, tenir compte de ce principe de causalité pollueur-payeur, principe qui nous est imposé par la Confédération, et nous proposons au Grand Conseil de renvoyer ce projet de loi pour réexamen et proposition du Conseil d'Etat sur une solution qui soit plus réaliste.

M. Jean-Pierre Authier : – Nous aimerions répondre à M. Pierre Bonhôte. Nous imaginions bien ne pas arriver à convaincre le groupe socialiste sur cet objet-là. Nous aimerions lui dire alors qu'il y a un point sur lequel nous sommes d'accord: il s'agit bien d'un problème politique et non pas technique. Mais nous croyons qu'il est important de le dire parce que dans le rapport du Conseil d'Etat, ce n'était pas évident, on nous laissait entendre qu'il était absolument nécessaire techniquement d'avoir ce barème pour pouvoir introduire la péréquation. Or, ce n'est pas le cas, c'est un problème politique, nous vous le concédons.

Dès lors, où notre appréciation politique diffère de la vôtre, c'est que nous estimons, nous, que les communes ont un certain nombre de compétences, qu'elles ont un budget communal à couvrir et que ce budget communal, qu'elles doivent couvrir, leur donne la possibilité de prélever des impôts. Cette possibilité leur a été accordée par l'Etat. Et qu'elles prélèvent ces impôts en fonction de quelques règles – il y a quelques règles quand même actuellement –, mais on laisse une grande liberté aux communes de prélever leurs impôts selon l'échelle qu'elles désirent, en fonction de la composition politico-sociale de ces communes. Il semble que cela ne fonctionne pas

Discussion générale (suite)

assez bien, même s'il est vrai qu'il y a des différences considérables entre les communes, nous ne les nions pas. Eh bien, nous estimons qu'il faut laisser cette compétence-là aux communes. Au canton, lui, à veiller à ce que l'impôt cantonal soit lui parfaitement équitable, il l'est, et au canton à veiller à ce qu'il corrige les différences entre chacune des communes, c'est-à-dire que les communes riches participent, aident les communes pauvres, c'est la péréquation. Cela se fait déjà maintenant à niveau de 18 millions de francs, c'est l'autre débat, 18 millions de francs de transfert entre les communes riches et les communes moins favorisées. Il faut que cet effort de péréquation s'accroisse, mais c'est une question politique. Laissons aux communes le choix de choisir le moyen de prélever ces francs supplémentaires qu'elles devront déboursier dans le cadre de leur fiscalité.

M. *Alain Bringolf*: – Nous renchérissons suite à l'intervention de M. Jean-Pierre Authier pour dire que, dans ses propos, il y en a en tout cas un que nous partageons, c'est quand il dit que l'équité fiscale n'existe pas. De notre côté, nous aimerions y tendre en tout cas, même si cela prendra du temps et nous le savons, l'uniformité complète n'est pas bonne non plus. Mais il y a quand même des extrêmes qui devraient tendre à se rapprocher plutôt qu'à continuer de s'éloigner.

Ses propos nous inquiètent aussi lorsqu'il parle d'autonomie communale. L'autonomie communale, on pourrait très bien l'utiliser – pas lui mais peut-être des membres de son parti – contre la péréquation financière, parce que, finalement, si une péréquation financière impose aux communes riches à mettre un peu de l'argent dans un jackpot pour aider les communes moins riches, on touche à l'autonomie communale finalement. Ce qui est bon dans un cas ne serait-il pas bon dans un autre cas? Là, c'est quand même un doute important.

Quant au barème qui tend à rapprocher l'équité des contribuables à travers le canton, on s'aperçoit – on l'a répété et redit –, qu'il y a deux cantons en Suisse qui ne l'ont pas encore mis en place. Est-ce que tous les autres cantons suisses sont si peu libéraux que cela? Nous ne le pensons pas. En outre, certaines communes ont un impôt communal moyen de 82% par exemple par rapport au 100% qui est la moyenne cantonale, mais, les bas revenus sont eux, taxés à 200% de l'impôt cantonal. Pour corriger cette seule injustice-là, il semble que le barème pourrait être une mesure intéressante.

En ce qui concerne l'autonomie communale pour pouvoir maîtriser ce que l'on a comme ressources, c'est quelque chose de juste et que l'on doit renforcer, mais la disparité actuelle fait que toute une série de communes ou plusieurs communes attirent de nouveaux contribuables en se basant, entre autres et notamment, sur le fait d'une fiscalité attractive. Le problème n'est pas pour ces communes-là mais pour les autres qui voient partir des contribuables avec des revenus souvent importants et qui disent haut et fort:

Planification financière 1999-2002

« Moi, en me déplaçant dans telle commune du Littoral, avec l'économie d'impôts que j'ai réalisée, j'ai pu me payer ma villa. » Ce qui est parfaitement vrai et a conduit à des écarts qui ont poussé le gouvernement à faire des propositions. C'est pourquoi le barème cantonal est une première mesure qui posera des problèmes. C'est pourquoi nous proposons par exemple, dans notre intervention de détail, que la mise en place du barème fiscal et de la péréquation pourrait se faire par étapes pour éviter qu'il y ait des sauts trop importants. C'est une proposition à laquelle nous devons bien réfléchir.

M. *Jean-Gustave Béguin* : – La dissertation de notre collègue Alain Bringolf en prenant le contre-pied de notre collègue Jean-Pierre Authier sur l'autonomie communale nous fait penser que l'autonomie communale permet aussi, par exemple, qu'une commune prenne la décision de faire domicilier dans sa commune des travailleurs, par exemple, de l'hôpital, alors que la répartition des charges hospitalières est égale, par la répartition cantonale, pour toutes les communes.

Ce constat nous fait poser une question au Conseil d'Etat dans le cadre de la future péréquation. Est-ce que le Conseil d'Etat exigera maintenant l'application stricte de la liberté de domiciliation dans notre canton ? Nous croyons qu'il faudrait quand même rendre justice une fois, à des travailleurs, à des collaborateurs, qui ont passé des nuits blanches parce qu'on leur a posé des questions et qu'on les a obligés de cesser de se domicilier en dehors de la commune.

M. *Pierre Bonhôte* : – Le député Jean-Pierre Authier a parfaitement raison. Le barème de référence réduit l'autonomie communale, mais nous estimons qu'il est normal de retirer une liberté aux communes si cette liberté est mal utilisée et mauvaise pour le canton. Cette liberté, c'est la liberté pour les communes de choisir leurs habitants en établissant un barème fiscal clientéliste.

M. *Laurent Debrot* : – Concernant l'autonomie communale, nous avons déjà dénoncé finalement que, les communes actuellement doivent accepter des budgets dont plus de 70% des charges sont décidées et votées par des décrets issus du Grand Conseil. Lorsque l'on parle d'autonomie communale, on sait déjà pertinemment qu'elle n'existe plus qu'à raison de 30%. Aussi, est-ce que c'est acceptable que des personnes, dans notre canton, participent à cet effort de 70% de la non-autonomie communale avec des efforts fiscaux qui sont extrêmement différents d'une commune à l'autre, qui vont du simple au décuple comme on l'a lu dans les rapports. La correction de l'échelle fiscale permettra de corriger cela et, même sans péréquation financière, ces différences entre les contribuables s'estomperont à peu près dans l'ordre du simple au double, grosso modo. Il nous semble que c'est un progrès et que cela nous permettrait d'accepter le barème de référence même si, au pire, la péréquation n'était pas acceptée.

Discussion générale (suite)

M. *Jean-Pierre Authier*: – Nous réagissons, parce que cette manière de porter au pilori un certain nombre de communes et prétendre qu'elles ne se gèrent pas de manière correcte, qu'elles n'utilisent pas de manière juste leurs finances! Enfin, qui est-on pour décider de la justice de la manière de gérer une commune? Nous trouvons cela absolument extraordinaire que M. Pierre Bonhôte ait lui – et peut-être son groupe –, décidé de ce qui était juste dans notre canton et de ce qui était injuste dans certaines communes, etc. Les communes ont certaines compétences; elles ont une certaine autonomie; elles ont une population socioculturelle déterminée; elles fonctionnent démocratiquement; elles élisent démocratiquement leurs autorités. A notre connaissance, il n'y a pas beaucoup de communes où il y a une espèce de totalitarisme ambiant qui fixe des échelles communales qui n'auraient pas été acceptées par leur Conseil général. Nous trouvons absolument scandaleux, ici, que l'on prétende que des communes mènent une politique parfaitement injuste, inacceptable, etc.

On parle du terme de clientélisme. Il est vrai qu'il y a certaines communes, de par leur échelle fiscale, leur situation, leur histoire, qui favorisent plus certaines catégories de contribuables que d'autres. Et puis alors! Si l'on fait ensuite une péréquation correcte, c'est-à-dire que l'on veille à ce que des flux d'argent retournent auprès des communes qui ont vu leurs bons contribuables partir, si la ville de Neuchâtel, dont nous avons été quelques années aux responsabilités exécutives, voit passablement de ses contribuables partir dans la banlieue, mais qu'il y a un retour d'une manière ou d'une autre par l'effort de péréquation, nous ne jugeons pas ceci comme une catastrophe! Nous préférons, après tout, que ces contribuables-là restent dans notre canton plutôt qu'ils partent à Champagne – nous ne connaissons pas l'échelle fiscale de Champagne, remarquez, d'autant plus que ce village ne peut plus utiliser ses étiquettes pour son vin! – ou dans le canton de Fribourg ou ailleurs! Gardons ces contribuables qui sont peut-être un peu favorisés dans notre canton. Nous croyons que, pour l'ensemble de la richesse de ce canton, cela est plutôt favorable. Nous le répétons, laissons cette marge d'autonomie aux communes. Nous croyons que, finalement, c'est plutôt bon pour notre canton. Nous ne sommes pas un canton où l'on collectionne, vous savez, ces énormes contribuables comme sur la Riviera vaudoise où on leur concède des avantages fiscaux absolument disproportionnés. Nous restons tout à fait raisonnable dans ce domaine-là. Nous n'allons pas plus loin!

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Nous ne sommes pas étonné que ce débat sur le chapitre fiscalité ait été nourri. Nous ne voulons pas l'allonger inutilement, mais simplement reprendre l'une ou l'autre des questions qui ont été soulevées. M. Pierre Hirschy, chef du Département de la gestion du territoire, répondra en ce qui concerne le secteur des taxes, et M^{me} Monika Dusong, cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité, répondra à la question précise posée par M. Jean-Gustave Béguin.

Planification financière 1999-2002

En ce qui concerne ce chapitre fiscalité, nous le distinguerons en trois parties: il y a tout d'abord les propositions visant à supprimer la contribution aux mesures de crise liée à une non-compensation de la progression à froid. Nous regrettons que les radicaux n'acceptent pas cette proposition du Conseil d'Etat. Nous comprenons qu'ils soient attachés au principe de la non-compensation de la progression à froid. C'est un principe important auquel d'ailleurs le Conseil d'Etat n'entend pas renoncer. La loi actuelle prévoit le principe de la compensation de la progression à froid. Le nouveau projet de loi qui vous sera soumis maintient, bien évidemment, cette proposition-là.

S'agissant de la contribution aux mesures de crise, nous rappelons que le Grand Conseil a toujours souhaité que ce soit une mesure qui reste temporaire et qu'elle cesse à un certain moment. Et de nouveau ici – comme hier à propos du plafonnement de l'indexation –, nous voulons, et c'est l'objet de l'ensemble du projet que nous vous présentons, remplacer les mesures temporaires par des mesures durables. C'est la raison pour laquelle nous estimons que nous pouvons supprimer la contribution aux mesures de crise dans la mesure où vous voulez bien accepter qu'au 1^{er} janvier 2001, nous remettons le compteur à zéro en ce qui concerne la compensation de la progression à froid.

Nous pensons que c'est une solution qui peut être acceptée et qui nous paraît acceptable. Car si l'on corrige la progression à froid, est-ce qu'on devrait la corriger à fin 2000? Peut-être encore même après parce que cela va dépendre encore de l'évolution de l'indice des prix à la consommation. Nous avons décidé que nous remettrions le compteur à zéro au 1^{er} janvier 2001. C'est d'ailleurs dans cet esprit et sur cette base-là que le barème de référence dont nous parlerons dans un instant a été déterminé. Il est clair qu'il y aurait une diminution d'impôts à travers la correction de la progression à froid. Il s'agirait en réalité d'une adaptation des impôts. Nous vous proposons plutôt de supprimer la contribution de solidarité ce qui aura aussi pour effet, concrètement, une certaine diminution d'impôts. On peut discuter de savoir si cette diminution serait la même si l'on corrigeait la progression à froid. Financièrement, vous avez vu que la solution que nous vous proposons est plus avantageuse pour les finances de l'Etat. Mais encore une fois, nous vous rappelons que nous tenons à atteindre certains objectifs financiers. Donc, nous souhaitons que vous puissiez accepter une solution qui permet de supprimer la contribution aux mesures de crise et qui, ainsi, nous permettra de supprimer encore une mesure qui était temporaire. Voilà en ce qui concerne le premier secteur de la discussion que vous avez eue ici.

Deuxième secteur, c'est évidemment le problème du barème de référence. La discussion a été nourrie sur ce point. Nous aimerions ici rappeler quelles sont, du point de vue du Conseil d'Etat, les raisons pour lesquelles nous vous proposons l'introduction de ce barème de référence et quels sont les avantages que nous voyons dans cette introduction.

Discussion générale (suite)

Tout d'abord, nous considérons que ce barème de référence apporte la transparence et la simplicité, et qu'il permet d'avoir une image globale de la fiscalité cantonale pour le contribuable comme pour toutes les personnes morales et physiques intéressées à la fiscalité. Il est donc à la fois plus simple et plus transparent. Par ailleurs, il aura pour avantage d'être plus simple au niveau de la gestion administrative. Il faut quand même le dire ici, on nous demande aussi de réduire des coûts, il est évident que la gestion, en particulier du bordereau unique, sera facilitée par l'existence d'un barème de référence unique où il suffira d'appliquer le coefficient choisi par chacune des communes sur la base du barème retenu.

En ce qui concerne l'élément principal de notre argumentation – et nous croyons qu'il est juste de dire que c'est davantage une argumentation politique que technique, c'est vrai Monsieur Jean-Pierre Authier –, nous considérons que le barème de référence est fiscalement plus équitable puisqu'il permet de réduire les écarts qui existent aujourd'hui entre contribuables de même revenu ou de même fortune. Il est également plus équitable puisque la progressivité du barème est la même pour toutes les communes, ce qui fait que deux contribuables, à revenu identique et dont le revenu augmente d'un même montant verront leurs impôts évoluer dans une proportion équivalente, bien sûr en tenant compte des différences qui continueront d'exister entre les différentes communes et par rapport au coefficient du barème de référence qui sera appliqué.

En définitive, le barème de référence est donc plus respectueux du principe de la capacité contributive que le système actuel. Vous savez que le système actuel permet d'avoir des taux d'impôts qui sont variables et des échelles communales de longueurs très diverses et très différentes. Il en résulte parfois des niveaux de revenus pour lesquels l'impôt varie d'une commune à l'autre quasiment de 1 à 10, et nous ne sommes pas sûr que la population neuchâteloise soit prête à continuer d'accepter que cette situation perdure.

En relation avec la péréquation financière que nous vous proposons, nous considérons que si le barème de référence n'aura pas une influence directe, c'est vrai, sur la péréquation financière, on pourrait imaginer de faire une péréquation financière du type que nous vous proposons sans pour autant avoir le barème de référence, mais nous estimons que le barème de référence permettra de s'assurer que la solidarité intercantonale voulue par la péréquation – donc nous souhaitons avoir davantage d'équité entre les communes –, se répercute non seulement sur les communes mais aussi au niveau des contribuables de telle manière qu'il y ait aussi une meilleure équité entre eux. Or, seule l'existence d'un barème de référence peut nous permettre de nous assurer que les effets de la péréquation se répercutent de manière équitable sur chacun des contribuables en fonction de leurs capacités financières.

S'agissant de la répartition des tâches, qui sera le dernier volet, il est clair aussi que l'on pourrait imaginer une répartition des tâches sans barème de

Planification financière 1999-2002

référence, mais nous pensons que cette répartition des tâches sera favorisée par l'existence d'un barème de référence, puisque l'existence d'un barème de référence pour toutes les collectivités neuchâtelaises permettra de transcender l'antagonisme Etat-communes résultant du transfert de charges globales vers l'une de ces collectivités. Si, dans le cadre des répartitions que nous vous avons proposées, dont nous parlerons sans doute tout à l'heure, le poids dans un secteur est davantage mis sur les communes ou davantage mis sur l'Etat, en jouant simplement sur le coefficient d'impôt, nous pourrions avoir à ce moment-là une répartition équitable aussi du transfert de charges ou de compétences qui sera ainsi apporté.

En définitive, il s'agit également – et c'est important –, de l'image fiscale de notre canton aussi par rapport à la Confédération par la comparaison des charges fiscales cantonales et communales. Puis l'avantage du système du barème de référence que nous vous proposons va permettre, dans toutes les communes, de rendre à l'impôt ce qui doit être à l'impôt, c'est-à-dire que dans toutes les communes où, pour pallier des difficultés, on a par exemple introduit les taxes hospitalières, les taxes hospitalières vont être incluses dans l'impôt. Il n'y aura donc dans l'impôt que ce qui relève de l'impôt et, à côté, il y a les taxes causales que nous vous proposons d'introduire. C'est une meilleure clarification entre la fiscalité directe, la fiscalité indirecte, ce qui relève de tâches générales et ce qui relève de tâches affectées.

En ce qui concerne évidemment les inconvénients – il faut aussi admettre qu'il y a des inconvénients à l'introduction d'un barème de référence –, il est vrai qu'il y a là une réduction de l'autonomie fiscale des communes, puisque les communes ne pourront plus déterminer elles-mêmes leur barème même si elles garderont, il faut le rappeler, la liberté de fixer elles-mêmes leurs multiples. Mais elles retrouveront aussi une certaine marge de manœuvre puisqu'il n'y aura plus le maximum qui est actuellement fixé par rapport au barème de l'Etat.

Nous en venons pour terminer, au problème de la relation avec la péréquation financière fédérale – et nous savons que, du côté du groupe libéral-PPN on attend des réponses précises que nous ne sommes pas parvenu à donner de manière technique et précise – pour dire ceci. En ce qui concerne la péréquation financière fédérale, nous devons dire que, aujourd'hui, le système que nous avons pris en considération, pour le calcul des indices de charges, l'indice du canton et un indice qui est calculé sur seize communes, dont les trois villes et pour l'essentiel des communes du Littoral et deux communes des vallées. Ce sont ces critères qui sont pris en considération. Or, comme le potentiel de capacité contributive est mal exploité globalement à travers ces calculs-là, il est clair qu'actuellement, nous bénéficions quelque part de cette situation-là et c'est ce qui en partie explique les 30 millions de francs auxquels arrivent les résultats provisoires de la péréquation financière fédérale. Or, il s'agit maintenant de passer à la mise en place d'un indice de ressources et, malheureusement, comme vous le savez, cet indice de ressources n'a pas été encore déterminé de manière satisfaisante. Un

Discussion générale (suite)

groupe de travail, à la fois technique et politique, a été constitué pour faire des propositions définitives d'ici la fin de l'année en ce qui concerne l'indice de ressources. Nous y participons et nous veillons à l'évolution de ce dossier parce que nous n'entendons pas être pénalisé comme les chiffres actuels nous pénalisent. Nous pensons que la mise en place d'une clarification de l'image fiscale du canton de Neuchâtel par rapport à l'image fiscale de l'ensemble des autres cantons ne peut que nous être profitable. C'est la raison pour laquelle nous souhaitons que le Grand Conseil accepte l'introduction de ce barème de référence que nous vous proposons.

En ce qui concerne la détermination du barème, M. Pierre Hainard s'est inquiété des conséquences de la nouvelle courbe que nous avons préparée. Nous aimerions dire que nous avons essayé d'allier dans cette courbe un certain nombre d'objectifs. D'abord, alléger la charge fiscale des contribuables à revenu modeste et ceci parce que nous entendons partiellement, en tout cas, compenser l'imposition des rentes à 100 % ; il y a une légère atténuation du taux de l'impôt cantonal actuel sur les revenus supérieurs mais cela, c'est pour compenser le fait que l'échelle de référence, à nouveau, va s'appliquer aussi aux communes et, pour la plupart des contribuables de ces catégories-là dans les communes en tout cas où la progression ne va pas jusqu'où est l'Etat actuellement, il y aura une répercussion. Ensuite, nous avons voulu qu'il y ait une neutralité dans l'opération et c'est ce dernier point qui nous a obligé à relever quelque peu les taux dans les catégories moyennes de revenu. Nous croyons qu'il n'y a pas de miracles si l'on veut la neutralité. Mais si l'on prend uniquement le plan cantonal, nous rappelons que cette augmentation n'est, au maximum, que d'une centaine de francs environ pour les personnes seules et de moins de 200 francs pour les personnes mariées. Si l'on voulait vraiment éviter une augmentation d'impôt sur les revenus moyens, la marge de manœuvre devient extrêmement mince et nous conduirait alors peut-être simplement à revenir au barème actuel cantonal, ce que nous ne voulons pas puisque nous avons voulu un barème de référence qui soit nouveau à la fois pour le canton et pour les communes.

Voilà les réponses que nous pouvions donner aux questions qui ont été posées.

En ce qui concerne le dernier volet, à savoir la diminution de la fiscalité des personnes morales et certaines impositions sur les immeubles de placement des sociétés et sur les immeubles des institutions de prévoyance, nous vous rappelons que ce sont des propositions que vous retrouverez dans la loi fiscale qui vous sera soumise à partir du mois de septembre 1999 et que, par conséquent, vous vous déterminerez de manière définitive sur ces propositions-là lorsque vous voterez la nouvelle loi sur les contributions directes.

Nous passons la parole à notre collègue, M. Pierre Hirschy, chef du Département de la gestion du territoire, pour ce qui concerne la redevance et les taxes causales.

Planification financière 1999-2002

M. *Pierre Hirschy*, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire: – Nous répondrons d'une manière générale sachant que, pour les amendements et les points de détail, nous y reviendrons en deuxième débat. Nous pensons donc que nous pouvons faire l'économie d'une réponse trop complète pour le moment.

Concernant la taxe sur les véhicules automobiles ce qui est important, c'est effectivement de la lier à un futur crédit routier comme nous l'avions fait pour le dixième crédit en 1995. Nous aimerions donc rassurer M. Pierre Bonhôte en lui disant que ce que nous avons prévu ici, les 4% en deux étapes, c'est bien ce que nous présenterons l'année prochaine. Il n'y aura pas de changement. Nous aimerions vous dire aussi que, entre la planification financière et le crédit qui avait été voté en 1995, il y avait eu différents événements qui avaient fait que le Conseil d'Etat avait revu sa position quant aux taxes. En ce qui concerne une taxe sur le carburant supplémentaire, qui serait en fait une taxe au kilomètre, c'est difficile parce qu'il faut bien se rendre compte que la taxe sur les carburants est prélevée par la Confédération et il y aurait à nouveau une ristourne qui devrait être faite aux cantons. C'est bien dans ce domaine-là qu'actuellement, nous avons quelques soucis parce que, pour le budget 2000, la Confédération a annoncé que les montants seraient moins élevés. Nous sommes très inquiet. Nous avons vérifié les chiffres par notre service des ponts et chaussées actuellement et nous espérons qu'ils puissent être récupérés quelques montants dans la ristourne de la Confédération, mais nous ne souhaitons pas mettre encore un moyen de prélèvement intermédiaire entre les taxes autos et le canton de Neuchâtel. Nous souhaitons donc maintenir la taxe automobile dans sa structure actuelle sachant que, de toute façon, il y a déjà une différence par rapport au genre de véhicules, en particulier la cylindrée. Ce n'est certainement pas suffisant, nous l'admettons volontiers, mais il y a quand même là une différence qui existe.

Pour les autres taxes, il faut bien admettre que le point certainement le plus délicat et le plus dérangeant à vous proposer est celui qui introduit des taxes causales, c'est-à-dire les éléments qui permettent d'une manière claire aux communes d'introduire leurs taxes concernant l'élimination des déchets ainsi que différents frais liés aux stations d'épuration. Cela est dû à la législation fédérale et nous avons souhaité pouvoir l'introduire ici, parce que cela fait partie de la même structure que le barème de référence. Ceci permettra donc aux communes de revoir l'ensemble des taxes et leur barème et ainsi de ne pas revenir à deux ou trois reprises devant les Conseils généraux. C'était donc une décision nécessaire actuellement et elle permettra de préciser, comme cela a déjà été dit, quels sont les montants que les communes veulent percevoir pour ces taxes.

On nous dit que ces taxes ne sont pas assez incitatives. C'est certainement vrai. D'ailleurs, nous avons fait une étude pour la taxe au sac, étude qui a été conduite par un groupe assez important de personnes, nous pouvons vous les rappeler. Il y avait pour les services de l'Etat: M. Jean-Michel Liechti,

Discussion générale (suite)

M^{me} Anne Gindraux, M^{me} Berta Pokorni, pour le service de l'environnement; M. Pascal Grosclaude pour le service financier; M. André Rüedi pour le service des communes; M. Jean-Pierre Veuve pour le service juridique. Faisaient également partie de ce groupe, M^{me} Eliane Caillet de la Fédération romande des consommatrices; M^{me} Christelle Melly de l'Association LIM Val-de-Travers; M. Pierre-Alain Berlan de l'Association LIM Val-de-Ruz; M. André Blaser de la ville du Locle; M. Marcel Courcier de la ville de Neuchâtel; M. Louis-Georges Le Coultre, de SAIOD, pour représenter l'ensemble des communes du Littoral; M. Claude Jeanrenaud, professeur à la faculté des sciences économiques de l'Université de Neuchâtel, et M. Pierre-André Meyrat de CRIDOR; M. Jean-François Pierrehumbert de la ville de La Chaux-de-Fonds. Toutes ces personnes se sont penchées avec beaucoup d'attention sur ce problème de la taxe au sac. Elles se sont réunies à neuf reprises et elles sont arrivées à la conclusion qu'il y avait plus de désavantages que d'avantages. Les inconvénients en particulier proviennent de l'augmentation importante de l'élimination illégale des déchets – vous l'avez déjà souligné – et la diminution également de la qualité des déchets dans les déchetteries. Dans l'enquête qui a été faite, c'est un instrument qui est mal accepté par le public car les gens doivent payer pour éliminer. C'est aussi pour cette raison que l'on est toujours beaucoup plus favorable à la taxe à la source – comme vous l'avez dit –, mais on se rend compte que, dans le cadre des déchets ménagers, c'est un problème qui est beaucoup plus difficile à résoudre que dans celui de l'élimination d'un frigo, par exemple.

Cette commission est donc arrivée à la solution qu'il fallait une taxe qui pouvait être mixte entre taxe et impôt; la taxe couvrant l'essentiel des frais liés à l'élimination et l'impôt pouvant faire l'appoint pour les frais administratifs et autres frais. C'est pour cette raison que, dans ce que nous vous proposons, vous avez pu remarquer que 70 à 80 % étaient prévus pour la taxe et les 20 à 30 %, seraient couverts par l'impôt pour les différents frais que rencontre une commune dans l'élimination de ses déchets. Nous arrivons donc à quelque chose qui est légèrement incitatif, qui est légèrement péréquatif et qui tient compte de la structure socio-économique des personnes concernées. On aurait énormément de peine à introduire une taxe qui pourrait être beaucoup plus incitative socialement. Il faut tout de même se rappeler qu'il existe actuellement beaucoup de mesures en faveur des petits revenus et en particulier des familles. Il ne faut pas penser que l'Etat se débarrasse du problème sur les communes, il s'agit d'un problème vraiment communal. L'Etat donne les moyens légaux aux communes de pouvoir percevoir cette taxe.

Enfin concernant le tri, il faut bien se rendre compte que l'on arrive tout de même, dans les communes, par une très bonne information – c'est bien ce qui est prévu –, à diminuer le coût d'ensemble de l'élimination des déchets pour arriver éventuellement à des économies substantielles, en particulier – on l'a vu déjà dans certaines communes –, la diminution des tournées de ramassage. Certaines communes n'ont plus qu'une tournée de ramassage, alors qu'elles en faisaient deux par semaine. On arrive donc à une incitation

Planification financière 1999-2002

telle que le prévoient les taxes causales. On admet volontiers que l'incitation aurait pu être meilleure dans le cadre de l'introduction de la taxe au sac, mais l'étude a bien montré que les inconvénients sont majeurs, et nous en citerons encore également un qui se produit régulièrement, c'est celui où les gens qui paient la taxe au sac arrivent à bourrer les sacs d'une manière tout à fait étrange et nous pouvons vous assurer que cela ne facilite pas le travail non plus.

Concernant la taxe sur les eaux, la responsabilité est-elle cantonale ou communale ? Monsieur Roland Debély, on peut se poser la question. Nous aimerions rappeler ici l'effort que le canton a fait, non seulement dans les stations d'épuration, mais également dans l'adduction d'eau. Nous vous rappelons simplement le subventionnement important de l'Etat, de 40% pour le Syndicat intercommunal pour l'alimentation en eau du Val-de-Ruz et des Montagnes neuchâteloises (SIVAMO).

Pour répondre à M^{me} Violaine Barrelet, nous nous sommes aussi posé la question de savoir si, en fait, il était préférable de facturer 10 centimes pour l'adduction d'eau et 50 francs par habitant pour les stations d'épuration. Après discussion avec la sous-commission de gestion et des finances, nous avons proposé une seule taxe au mètre cube d'eau consommée, parce qu'il faut bien se rendre compte que les stations d'épuration contribuent tout simplement à avoir de l'eau de qualité. Il faut donc que cette qualité de l'eau puisse aussi être reconnue. Vous dites que l'eau est un bien du ciel. Nous l'admettons volontiers, mais nous avons fait quelques dépenses quand même pour que cette eau soit un bien du ciel. En particulier, nous aimerions rappeler ici que, depuis une dizaine d'années, le canton a dépensé plus de 100 millions de francs pour aider les communes dans leurs réalisations d'adduction d'eau et surtout d'élimination de déchets et de stations d'épuration. On ne peut pas dire que l'eau est simplement un don du ciel. Elle doit quand même subir quelques aménagements et traitements pour qu'elle arrive au robinet de chaque ménage. Nous vous dirons que l'eau, dans notre canton est heureusement à des prix encore raisonnables, sauf dans une ou deux communes. Nous avons quand même demandé à nos voisins français quel était le prix de l'eau et nous pouvons vous informer qu'à Morteau et à Villers-le-Lac, le prix de l'eau est à 26 francs français le mètre cube, ce qui fait un peu plus de 6 francs suisses, soit environ 6 fr. 50 le mètre cube, taxe comprise. Il y a Le Russey qui est moins cher, soit 16 francs français le mètre cube, ce qui fait environ 4 francs suisses le mètre cube. Mais vous voyez que ce sont des prix qui sont bien supérieurs aux nôtres. Nous croyons donc qu'il faut savoir raison garder et surtout se rendre compte que l'eau a une valeur que l'on a peut-être voulu un peu ignorer jusqu'à aujourd'hui.

On pourrait peut-être arriver à une solution, Monsieur Roland Debély – c'est M^{me} Violaine Barrelet qui l'a suggérée mais elle allait aussi dans votre sens – en disant qu'on laisse maintenant les communes s'en occuper et que ce sont elles qui prélèvent des taxes si nécessaire. Cela voudrait dire que l'on devrait

Discussion générale (suite)

prendre ici un décret qui interrompt toutes les promesses de subventions que nous avons en cours, parce que actuellement, nous avons 80 projets dans le canton qui bénéficient de promesses de subventions de la part de l'Etat. Si l'on voulait interrompre ce procédé aujourd'hui, cela voudrait dire que, par exemple, le Syndicat intercommunal pour l'épuration des eaux usées du Haut-Val-de-Ruz (SEVARU) se trouverait en difficulté certaine. On ne peut pas y penser et dire: «Parce que la station d'épuration de Neuchâtel est terminée, on va interrompre les subventions pour les autres communes.» Il y aurait là une inégalité crasse. Nous croyons que nous avons actuellement un mandat qui est de continuer dans la rénovation de ces STEP et, pour ceci, il nous faut des moyens.

De même, pour l'adduction d'eau, on pourrait estimer que le bouclage qui a été fait en partie par le SIVAMO est suffisant, mais nous savons très bien que nous devons nous préoccuper encore de l'avenir, que s'il y a un pompage dans le lac de Neuchâtel, on ne doit pas ignorer que nous avons aussi cette grande possibilité de prélèvement d'eau au Val-de-Travers et qu'elle profitera certainement à une grande partie des communes de notre canton. De ce fait, nous aurons là des dépenses importantes à assumer en tant que canton que nous ne pouvons pas laisser simplement aux communes qui auraient alors des difficultés certaines par rapport à d'autres qui seraient mieux servies. Il y a donc un effort du canton pour aider à cet approvisionnement en eau de qualité et nous croyons que cela fait partie d'un tout.

Nous reviendrons sur les différents amendements lors de la discussion en second débat, mais nous voulions simplement vous dire ici que cette taxe sur l'eau aurait certainement dû être introduite il y a une dizaine d'années. Au moment où nous avons introduit les financements importants pour l'épuration des eaux et les adduction d'eau, nous aurions dû venir devant le Grand Conseil et dire: «Voilà, il nous faut des montants afin de pouvoir assumer cette nouvelle tâche.» Cela n'a pas été fait pour différentes raisons, mais surtout par le fait que le Grand Conseil avait souhaité qu'il y ait en même temps une diminution d'impôt; nous aurions donc eu de la peine à pouvoir présenter un projet de taxe, mais la raison aurait voulu que cette taxe soit introduite il y a une dizaine d'années. Elle est introduite maintenant. On a pu donc bénéficier, dans certains milieux, d'une aide importante, comme nous l'avons dit tout à l'heure, et, maintenant, nous rétablissons la situation.

En conclusion, nous aimerions encore dire que vous avez certainement lu que nous envisageons, au moment où les besoins viendraient à diminuer, que nous aurons la sagesse de diminuer également cette taxe et qu'en plus, pour qu'elle soit encore plus juste – pour répondre à M. Pierre Bonhôte –, nous souhaitons pouvoir introduire l'élément de la qualité des rejets des stations d'épuration afin que celles qui sont performantes puissent être quelque peu favorisées par rapport à celles qui ont des rejets de moins bonne qualité. Tout cela va donc encore être étudié, mais, actuellement,

Planification financière 1999-2002

la solution qui vous est proposée est certainement la plus raisonnable par rapport aux problèmes que nous connaissons quant à l'approvisionnement en eau de notre canton. Nous rappelons que c'est une tâche communes/canton et, ensemble, nous devons travailler à cela. Monsieur Roland Debély, il serait absolument impossible, actuellement, de vouloir séparer le canton des communes quant à l'approvisionnement en eau.

M^{me} *Monika Dusong*, conseillère d'Etat, cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité: – Nous répondons au nom du Conseil d'Etat à la question précise de M. Jean-Gustave Béguin concernant la liberté de domiciliation dans notre canton. Le Conseil d'Etat maintient que la liberté de domiciliation des fonctionnaires, qu'ils soient cantonaux ou communaux, ne peut être restreinte que par des motifs impératifs liés à l'exercice de la fonction. Nous pensons par exemple à un motif de proximité pour un fonctionnaire qui est appelé à éteindre un incendie ou à intervenir au niveau des ambulances et qui est donc de piquet. C'est un principe que nous avons et nous le disons et redisons aussi à nos partenaires qui sont souvent les communes.

Dans le cadre de la planification hospitalière, des transferts de missions d'un hôpital à un autre interviendront, ou sont déjà intervenus en ce qui concerne la maternité du Locle, et nous pouvons constater avec satisfaction que les autorités des deux villes des Montagnes neuchâteloises – ce sont elles qui sont concernées en premier par l'intervention de M. Jean-Gustave Béguin – se sont mises d'accord pour renoncer à l'obligation de résidence de leur personnel. Cela est bien sûr une condition *sine qua non* pour la réussite de la planification sanitaire.

On peut donc constater que, peu à peu, le problème se résout par la voie de la négociation et c'est tant mieux. Toutefois, le cas échéant, le Conseil d'Etat veillera à ce que cette ouverture se poursuive. Elle pourra se poursuivre d'autant plus facilement que les deux villes pourront se baser sur la péréquation financière. Il est évident que l'indice des ressources, justement, permettra à ces deux villes d'introduire une certaine équité et c'est la raison pour laquelle nous sommes réellement très motivée pour appuyer cette péréquation financière, pour d'autres raisons aussi – vous l'avez dit tout à l'heure –, mais parce que ceci permettra enfin de clore ce chapitre et d'arrêter des combats qui sont, malgré tout, d'un autre âge.

COMMUNICATIONS DE LA PRÉSIDENTE

Réunion du bureau

Nous prions les membres du bureau de s'approcher de nous et nous vous accordons une pause jusqu'à 11 h 15.

(Interruption de séance.)

Communications de la présidente (fin)

Séance de relevée

A l'ordre du jour, nous avons à traiter plusieurs dossiers importants. Le bureau a donc été obligé de fixer une séance de relevée. Cette séance a été fixée au mardi 17 août 1999, à 17 heures. Nous vous remercions de bien vouloir en prendre note.

RAPPORTS 99.021, PLANIFICATION FINANCIÈRE 1999-2002 (suite)***Chapitre 4 – Fiscalité et autres recettes (suite)***

La présidente: – Nous allons reprendre nos travaux avec la planification financière 1999-2002, chapitre 4, fiscalité et autres recettes

M. *Jean-Bernard Wälti:* – Nous serons très bref. Après tout ce que nous avons entendu, et dans le souci de travailler pour la République et non pas de hurler avec les loups, nous faisons la proposition suivante au Grand Conseil. En ce qui concerne le barème de référence, nous demandons le report de la décision en septembre 1999, lors de la session qui traitera de la péréquation financière.

La présidente: – Monsieur Jean-Bernard Wälti, nous ne pensons pas que vous aurez une réponse maintenant, à moins que le Conseil d'Etat veuille intervenir!

M. *Willy Haag:* – Nous prenons le risque de déplaire à certains dans cet hémicycle au sujet de l'autonomie communale, les taxes, les impôts, etc., en rappelant le danger de la léopardisation microscopique des tâches de notre canton, qui est un véritable danger pour notre canton, et paradoxale quand, aujourd'hui, on parle de fusions cantonales, de fusions communales, quand on parle d'accords, de syndicats « intermachins » dans tous les domaines. Il faut rappeler quand même que notre canton qui n'a que 170.000 habitants ne fait même pas la totalité des habitants d'une ville comme celle de Lausanne. Dès lors, plutôt que de défendre les Carcoies, les « Roille-bots », les Croque-morts, les Traversins, travaillons pour un canton et pas pour des communes.

M. *Bernard Soguel:* – Le groupe socialiste ne pourra pas accepter la proposition de report de la décision au sujet du barème de référence à l'automne 1999. Encore une fois, les débats ont été organisés au bureau et nous nous étonnons que le président de la commission des finances et de gestion fasse cette proposition. Il y a un petit devoir de réserve parfois à respecter (*voix*). Oui, c'est un socialiste qui dit cela, vous avez tout à fait bien vu. Nous avons organisé nos travaux en admettant qu'il y avait une première étape qui était le barème de référence de manière à donner un instrument au Conseil d'Etat

Planification financière 1999-2002

pour préparer le débat sur la péréquation financière de cet automne, en septembre 1999. Il est vrai que cela fait partie d'un tout mais, pour bien préparer les choses, de manière aussi à ce que les communes puissent également utiliser cet instrument pour préparer la modification de leurs échelles fiscales et pour mesurer les conséquences que cela peut avoir pour leur fiscalité et pour leurs finances, il nous paraît indispensable de conserver ce que nous avons décidé à la fois en commission et au bureau du Grand Conseil, c'est-à-dire de voter sur le barème de référence dès demain.

M. *Jean-Pierre Authier*: – Nous cédon la parole à notre présidente de groupe, M^{me} Isabelle Opan-Du Pasquier.

M^{me} *Isabelle Opan-Du Pasquier*: – La proposition qui est faite ici rejoint la préoccupation de plusieurs d'entre nous. En effet, la péréquation financière et le barème de référence sont logiquement liés et il pourrait être intéressant d'avoir des compléments d'informations sur les effets de la péréquation financière et du barème de référence – question que le groupe libéral-PPN avait posée – et notamment concernant aussi les effets sur la péréquation financière intercantonale de la Confédération. Il est vrai que nous n'avons pas toutes les réponses. Une partie du groupe ne suivra pas la proposition et une bonne partie du groupe libéral-PPN la suivra. Il faut bien préciser qu'il ne s'agit pas du tout par là de shooter le problème en corner pour mieux pouvoir refuser le barème de référence plus tard. Les opinions sont faites sur ce point; certains refuseront le barème de référence, beaucoup d'entre nous seront d'accord de le suivre, mais ils seraient soulagés qu'on en reparle en septembre 1999. Il y a donc des nuances dans les positions du groupe libéral-PPN. Voilà où nous en sommes, nous verrons pour le vote.

M. *Roland Debély*: – M. Bernard Soguel propose de voter aujourd'hui le barème de référence afin que les communes puissent faire des simulations dans le cadre de leurs prochains budgets. La majorité du groupe radical soutient la proposition qui a été formulée par notre collègue Jean-Bernard Wälti car, justement, il y a une relation très importante entre le barème de référence et l'élément péréquatif et les dossiers qui seront pris en considération dans le cadre de la péréquation. C'est uniquement sur la base des deux éléments, le barème unique et la masse péréquative, que les communes pourront, en fait se mettre au travail pour établir leurs budgets. Les deux éléments sont, bien entendu sur le plan politique, sur le plan financier, en terme de gestion d'une commune, interdépendants, c'est un tout. C'est la raison pour laquelle il est véritablement souhaitable de prendre cela au mois de septembre 1999 et, entre-temps, nous demandons au Conseil d'Etat qu'il établisse des simulations du barème de référence et de la péréquation financière sur les communes. Par contre, sur le principe du barème fiscal unique, la majorité du groupe radical y adhèrera.

Discussion générale (suite)

M. *Alain Bringolf*: – Petit à petit, on arrive au cœur du problème ! Nous l'avions dit lors de notre intervention d'hier, les deux mesures fondamentales dont on parlera et dont on parle aujourd'hui, encore demain et en septembre 1999, ce sont bien le barème de référence et la péréquation financière. Nous continuons de penser qu'elles sont inséparables quoi que l'on puisse prévoir comme tactique ou comme stratégie.

Le problème, c'est que le barème de référence est précis et on peut l'adopter en sachant ce qu'il va mettre en place comme échelle fiscale, ce qu'il va avoir comme répercussion. Il restera aux communes à s'adapter additionnellement en plus ou en moins en fonction de leurs besoins. Quant à la péréquation, elle est en état de projet qui se base sur des analyses que nous avons trouvées, quant à nous, objectives et sur lesquelles nous allons pouvoir entrer en matière. Nous devons être attentifs si nous ne voulons pas complètement faire éclater tout l'échafaudage de cette construction. Si nous renvoyons simplement le barème de référence à l'automne 1999, nous aurons une session où nous parlerons essentiellement de ce barème de référence et de la péréquation financière, avec des entrées en matière ou des refus.

Ce que nous vous proposons dans notre postulat 99.127, du 21 juin 1999, « Participation de la population à la mise en œuvre de la planification financière 1998-2002 », c'est une autre stratégie ; réfléchissez-y. Là aussi, au point où l'on en est, au niveau des groupes, on peut encore se donner le temps de réfléchir jusqu'à demain. On pourrait imaginer un double vote d'entrée en matière à la fois sur le barème de référence et sur la péréquation. Suite à cette entrée en matière qui montrera la position du Grand Conseil, à savoir si l'on entre vraiment sur ces deux projets ou pas, le détail de l'exécution, quant à nous, pourrait avoir lieu en septembre 1999 voire en octobre 1999 parce que, là aussi, ce sont des choses qui nous préoccupent et cela a déjà été dit dans cet hémicycle. Mais nous dirions que la facilité avec laquelle la commission de gestion et des finances est entrée sur tous ces projets plus ou moins bien ficelés n'avait pas cessé de nous étonner. Il faudra que l'on revoie qui sont les représentants des partis politiques qui sont dans ces commissions importantes. On savait de quoi cette commission allait parler, parce que le débat qui surgit maintenant aurait dû surgir dans cette commission. C'est là que l'on aurait dû se dire : « Mais enfin, qu'est-ce qui se passe ? Il y aura des problèmes dans les communes ! Il y aura des problèmes avec les contribuables ! » Cela n'a pas tellement eu lieu. Il est vrai que l'on a organisé beaucoup de séances, que l'on a eu des documents et que l'on a remercié pratiquement tous les groupes de l'effort important qu'a fait l'administration dans le cadre de cette commission. Néanmoins, on n'a pas été jusqu'au bout de tout et peut-être que, maintenant, notre parlement se doit de le faire.

On avait demandé à la commission, et nous n'étions pas le seul, d'avoir des précisions. On s'est dit – nous sommes très sensibles à ce qui va retomber sur le contribuable et nous ne sommes pas les seuls : « Voilà la situation

Planification financière 1999-2002

actuelle dans telle commune, dans telle autre commune, dans telle troisième, pom, pom, pom. Quant à la situation future, qu'est-ce qu'on peut imaginer que ce sera ? » Cela ne concernait que la fiscalité. A côté de la fiscalité, il y a les taxes et toute une série d'éléments qui vont être pris en considération.

C'est pourquoi notre groupe conditionnait toute une série de mesures d'économie à ce que les principes du barème de référence et de la péréquation financière puissent être mis en place. Avec les nouvelles idées qui surgissent maintenant, nous vous faisons la proposition de réfléchir à ce que le Grand Conseil, dans cette session, se prononce d'une manière claire et non équivoque sur l'entrée en matière des deux mesures de transformation des structures et puis que l'on obtienne, du Conseil d'Etat, qu'il mette à profit les mois restant jusqu'à l'automne 1999 pour améliorer les réponses à donner, améliorer l'information, de telle manière que l'on puisse non pas remettre en question les objectifs généraux, mais que l'on puisse se prononcer sur le détail. Il nous semble que cela vaudrait la peine, en tout cas, de réfléchir à cette proposition.

M. *Bernard Soguel* : – Après de longs travaux en commission, nous étions arrivés à un accord pour diminuer le déficit annuel de 40 millions de francs. Cet accord n'a pas été facile à trouver – on le voit d'ailleurs dans les discussions que l'on a aujourd'hui – et si nous avons trouvé cet accord tacite en commission, notamment sur le barème de référence, c'est parce que le Conseil d'Etat nous a convaincus qu'il avait besoin de cet instrument durant l'été pour préparer ses propositions en matière de péréquation financière. C'est pour cette raison, finalement technique, que nous avons admis de prendre en considération cet élément qui était précis, conceptualisé.

Si l'on revoit cet accord, cela veut dire que l'on revoit tous les termes. Nous avons expliqué lors du débat d'entrée en matière que le groupe socialiste tenait à deux ou trois choses dans ce paquet: il y avait le barème de référence, la péréquation financière et certaines mesures fiscales auxquelles nous tenions particulièrement, si pour cela, nous étions prêt à faire des efforts considérables, nous l'avons souligné hier, en matière de fonction publique et en matière également de politique sociale. Il est évident que si l'on revoit l'accord tacite que nous avons conclu en commission, nous reverrons notre position sur ces éléments-là, sur la fonction publique et sur les affaires sociales. Cela veut aussi dire que cela peut faire éclater tout le projet et que l'objectif de diminution du déficit de 40 millions de francs ne sera pas atteint.

M. *Jean-Pierre Authier* : – Nous pensons qu'il y a quand même dans le paquet qui nous est proposé deux volets principaux. D'ailleurs, le groupe socialiste l'a démontré en liant, dans les amendements que vous avez apportés, tout ce qui concernait les économies et en liant ce qui concerne le volet, qui n'a pas de rapport avec les économies et qui est neutre sur le plan

Discussion générale (suite)

économique, relatif aux répartitions des charges entre les communes, à la péréquation financière et au barème unique. La proposition de renvoyer à cet automne le débat sur la péréquation financière est faite en fonction d'une approche politique et pas technique. C'est de dire: « Politiquement... » – et cela a été dit d'une manière très large sur les bancs du Conseil d'Etat et au sein de cette assemblée – « ... le barème de référence et la péréquation sont très liés. » Certains, sur certains bancs, disent: « On ne peut pas faire l'un sans l'autre politiquement. » Ce que nous contestons personnellement politiquement, mais enfin c'est une autre question. Il nous semble tout à fait nécessaire et utile que, politiquement, nous traitions ces deux dossiers au même moment, au même degré de maturité parce que, comme l'a dit M. Alain Bringolf, un dossier, celui de la péréquation, n'est pas encore très mûr. On nous dit de nous prononcer sur certains principes, mais on ne connaît pas encore quel va être le volume de transfert péréquationnel. On a imaginé des hypothèses, mais on n'a pas encore dit lequel ce serait. On ne connaît pas non plus l'approche qui sera faite sur les tâches spécifiques qui ne dépendent pas des ressources, mais qui dépendent des communes centre ou des communes pauvres. On ne sait pas exactement comment cela va être articulé. Cela va venir cet automne, on va se prononcer sur les principes. Or, pour le barème unique, on ne se prononce pas sur les principes; on se prononce sur le barème de référence tel qu'il existe, tel qu'il est proposé en détail, sans connaître vraiment quels vont être les effets pour chacune des communes, etc.

Il nous semblerait tout simplement cohérent et logique sur le plan politique d'admettre que l'on peut différencier les mesures qui génèrent des économies, c'est un paquet général, et les mesures qui concernent l'équité des communes entre elles, etc., tout ce deuxième volet qui est très important sur le plan du système politique, et que l'on traite de ce deuxième volet puisqu'on n'a pas pu tout traiter lors de cette session. Au fond, nous aurions préféré que l'on puisse tout traiter lors de cette session, également la péréquation financière, mais le volet de la péréquation financière n'est pas mûr. Alors, ne séparons pas ce volet qui est intimement lié et traitons-le en automne.

Ceci dit, et nous vous l'avons déjà dit lors de notre intervention, nous ne sommes pas favorable au barème unique, mais notre position n'est pas dilatoire pour défendre ces arguments-là! C'est pour dire: « Ayons ce débat en ayant toutes les cartes en main pour pouvoir se prononcer valablement. »

Nous aimerions dire aussi que, peut-être, la nuit porte conseil. Il y a eu un débat, les groupes en ont discuté avant, il y a quelques éléments nouveaux qui sont arrivés dans cette enceinte, cela vaut la peine que l'on essaie un peu de les intégrer au sein de chacun de nos groupes, de réfléchir et de réserver notre décision jusqu'à demain en lecture en deuxième débat. Peut-être que chacun d'entre nos groupes aura un peu amendé sa position ou du moins intégré l'ensemble des discussions qui ont eu lieu aujourd'hui.

Planification financière 1999-2002

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Nous croyons que la proposition qui a été faite de renvoyer le débat au mois de septembre 1999 est contestée parmi vous. Nous rappelons la position du Conseil d'Etat qui a tenu à proposer une mise en application de la planification financière dans sa globalité et, pour nous, le dossier reste un dossier global qui a été accepté comme tel par la commission.

Du point de vue du Conseil d'Etat, nous tenons à rester sur cette position-là étant entendu que, comme vient de le dire M. Jean-Pierre Authier, si la nuit peut porter conseil, que des discussions ont lieu entre vous et que vous trouvez d'autres solutions, nous ne sommes pas fermé à trouver des solutions avec vous, parce que ce que nous souhaitons avant tout, c'est d'arriver à avoir l'ensemble de ces mesures que nous vous avons proposées et de ne pas en laisser l'une ou l'autre simplement au bord du chemin. Nous croyons que cela est pour nous extrêmement important, nous l'avons dit et nous le répétons.

M. *Bernard Soguel*: – Le groupe socialiste n'a pas besoin de la nuit pour lui porter conseil sur cet objet-là, peut-être que sur d'autres objets oui.

Mais nous considérons que si le barème de référence est renvoyé à l'automne, il y a un accord tacite, une confiance qui sera rompue et nous ne pourrions pas entrer en matière ni prendre en considération l'entier du rapport dès maintenant. Nous aurons le sentiment d'avoir été trompé encore une fois. Nous avons siégé au cours de sept ou huit séances en commission, nous avons trouvé un accord et c'est remis en cause alors que les arguments ne sont pas des arguments d'actualité, ils auraient pu être développés en commission. Donc, nous n'entrons pas en matière sur l'entier du rapport si le barème de référence est renvoyé à l'automne.

M^{me} *Isabelle Opan-Du Pasquier*: – Nous aimerions quand même répondre à ce qui vient d'être dit. D'abord sur le plan technique, nous allons voter le tout à la fin, donc il ne s'agit pas maintenant de voter ce dont on discute et nous allons prendre en considération le rapport avant de prendre les différentes mesures. Donc, nous voyons assez mal, comment pourrait être la position du groupe socialiste telle qu'elle nous est présentée.

Nous aimerions ensuite vous rassurer. Nous allons avoir un vote de principe sur la péréquation. Nous n'en avons pas encore parlé, mais nous allons le faire puisque les choses sont politiquement liées. Le groupe libéral-PPN est favorable à une péréquation. Nous aimerions bien que vous l'entendiez. Donc, si vous voulez discuter les choses un petit peu autrement, eh bien, nous mettons tout par terre et pensons globalement voter la prise en considération du rapport et les différentes mesures. Là on est en train de parler d'en renvoyer une en septembre, mais non pas de tout mettre par terre. La suite de la discussion vous montrera que nous sommes favorable à une

Discussion générale (suite)

péréquation. Et puis, nous relevons qu'à la page 10 du rapport (p. 418 du *BGC*), le point 303 « Introduction de barèmes de référence pour l'impôt direct cantonal et communal » n'a aucune influence financière. Donc, l'objectif de la commission financière était de retrouver une cinquantaine de millions, ce point-là n'a aucun effet financier.

M. Jean Studer: – Dans les conseils que pourrait apporter une nuit, nous souhaiterions attirer l'attention du Grand Conseil sur le danger qu'il y aurait aujourd'hui à louvoyer par rapport à ce projet.

Nous vivons une situation globalement difficile sur le plan international et sur le plan cantonal. Et ces dernières semaines, la population neuchâteloise a dû enregistrer des informations et des décisions parfois contradictoires. Population neuchâteloise à qui on annonce, depuis des mois, que la session d'été du Grand Conseil sera déterminante. Population neuchâteloise qui est largement informée à travers les comptes rendus que fait la presse sur les intentions d'abord de l'administration, puis sur les résultats de la commission qui sait, d'une manière générale, quelles sont les décisions que nous devons prendre au terme de cette session et qui sait que ces décisions reçoivent l'appui, et du Conseil d'Etat, et de la commission financière. Nous voudrions bien que, dans ce contexte-là, vous appréciiez la portée d'une décision qui verrait le Grand Conseil ne pas faire ce que l'on annonce à la population neuchâteloise qu'on fera durant cette session. Dans la compréhension générale que cette population doit avoir du fonctionnement de ses autorités politiques et en tout cas de la confiance que cette population doit avoir dans le pouvoir du Grand Conseil, parce que cette confiance-là, ces dernières semaines, a peut-être été ébranlée par des décisions d'autres autorités politiques cantonales, première chose.

Deuxième chose, nous aimerions vous rendre attentifs à la cohérence qu'on doit quand même un peu avoir dans le fonctionnement politique. Nous avons eu beaucoup de peine hier, dans un dossier aussi difficile, à comprendre la position de l'une des formations majoritaires de cet hémicycle et qui constitue aussi la famille majoritaire au Grand Conseil. Parce que, si on veut éviter la fracture sociale et la fracture régionale, on doit aussi éviter la fracture de la représentation politique. Cette conférence nous semble d'autant plus mise en cause si maintenant on voit la commission elle-même et Monsieur Jean-Bernard Wälti, vous êtes président de la commission des finances, c'est une réalité que vous avez voulue, qui, nous pensons, vous honore, mais qui ne vous permet pas aujourd'hui, alors que vous avez passé des heures de discussions, alors que les groupes ont passé des heures de discussions – en ce qui nous concerne, nous avons siégé à quatre reprises – de venir dire, tout d'un coup, alors qu'on essaie difficilement d'échafauder un consensus, qu'on peut sans autre reporter, à une session ultérieure, un projet qui mérite aujourd'hui une décision. Ce n'est pas juste à l'égard du travail qui a été fait. Ce n'est pas juste non plus en fonction de la cohérence qui doit, quand même un petit peu, y avoir entre le parlement et l'exécutif. Et

Planification financière 1999-2002

si l'on ne respecte pas cette cohérence-là, dans un dossier aussi difficile, on ouvrira la porte à toutes les interprétations. On peut considérer qu'effectivement le barème unique n'apporte pas une mesure financière immédiate dans le budget, que c'est un instrument qui n'est pas forcément nécessaire mais utile pour la péréquation financière, mais reporter aujourd'hui le débat alors que nous venons de passer des heures sur ce sujet, c'est ouvrir la porte à toutes les interprétations. Imaginez qu'on le fait par souci de cohérence, imaginez parce qu'on essaie de garder des marrons au chaud, imaginez parce qu'on se réserve différentes choses, une fois le débat d'entrée en matière voté, pour modifier le barème unique. C'est ouvrir la porte à tout cela et c'est finalement rompre le patient compromis qui a été échafaudé ces derniers mois, et après ce que nous avons vécu ces dernières semaines, nous trouvons extrêmement regrettable que le Grand Conseil, lui aussi, opte pour cette solution-là.

M. Alain Bringolf: – Il faut que la position de notre groupe soit très bien comprise. Nous ne sommes pas favorable au renvoi du dossier barème de référence à cet automne. Par contre, nous sommes favorable à l'entrée en matière du barème de référence et de la péréquation financière. Au demeurant, si le débat de détail devait avoir lieu après cet automne, cela permettrait au groupe d'avoir des exigences plus ou moins grandes notamment en ce qui concerne la péréquation puisque nous n'avons encore rien de précis à se mettre sous les yeux de le faire, mais pas de revenir, et fondamentalement, sur ces deux objectifs conjoints. Nous espérons avoir été clair dans ces propos. Donc nous serions disposé à ce qu'il y ait deux votes, le vote sur le barème de référence et le vote sur la péréquation financière. Et le détail peut avoir lieu cet automne, mais l'entrée en matière doit être décidée aujourd'hui.

M. Damien Cottier: – Nous aimerions intervenir suite à quelques propos qui ont été tenus dans les rangs socialistes. Tout d'abord, il nous semble que les 115 députés de ce Grand Conseil ont droit de s'exprimer à titre personnel parce qu'ils ont reçu ce mandat-là de la population, qu'ils soient présidents de commissions ou non, ils ont le droit de donner leur avis. Il nous semble que c'est là l'application de la loi sur l'organisation et de la Constitution. Donc, nous ne comprenons pas très bien la remarque faite tout à l'heure.

Deuxièmement concernant le sérieux de ce parlement, on nous dit avoir informé la population qu'on déciderait de choses en juin et si l'on ne se décide pas, ce n'est pas sérieux. Mais concernant le barème de référence, nous prétendons que si nous décidons aujourd'hui de fixer le barème tel qu'on nous le propose, que ce n'est pas sérieux parce que nous ne connaissons pas l'ensemble des implications de ce nouveau barème. Et en tant que député de ce Grand Conseil, qui a reçu un mandat par le peuple, nous ne nous voyons pas admettre ce nouveau barème en n'ayant pas vu l'ensemble des implications dans les communes. Ce n'est pas un graphique, c'est-à-dire

Discussion générale (suite)

la nouvelle échelle cantonale qu'il nous faudrait, c'est soixante-trois graphiques pour voir réellement ce qui va se passer dans les communes et quelle est la modification de la fiscalité. Donc, il nous semblerait beaucoup plus sérieux et beaucoup plus raisonnable d'entrer en discussion sur le détail du barème en ayant tous les éléments en main. Raison pour laquelle, et nous insistons là-dessus, nous ne nous opposons pas au barème de référence unique, et c'est la position très largement majoritaire du groupe radical, nous y sommes favorable mais pour l'adoption d'une échelle, il nous semble plus raisonnable de le faire ultérieurement.

Et troisième élément de cette intervention, nous sommes un peu surpris par l'intervention du président du groupe socialiste qui vient de nous dire: «Oui alors là, tout est remis en cause et nous nous opposerons au tout.» Nous avons un peu le sentiment désagréable que le groupe socialiste attendait la plus petite opposition de la majorité du Grand Conseil pour mettre ses menaces à exécution. Il a suffi que le groupe radical propose qu'on débattre du détail du barème unique un peu plus tard pour qu'on vienne nous dire que le compromis est cassé. Nous croyons que c'est un peu cousu de fil blanc et que cette intervention nous paraissait préparée d'avance.

M. Jean-Claude Baudoin: – Nous avons bien entendu les déclarations de M. Jean Studer, mais nous pensons qu'il y a une mauvaise interprétation ou, en tout cas, une mauvaise lecture du rapport de la commission financière. Nous étions présent à ses séances, nous pouvons en parler librement et nous assumerons toutes les décisions votées lors des sept ou huit séances qui se sont déroulées.

D'abord, nous aimerions rappeler que nous étions un petit groupe de députés. Nous avons commencé toutes ces séances avec deux principes sur lesquels nous avons essayé de tenir tout au long de ce travail de la commission. Nous voulions commencer par rejoindre l'objectif du Conseil d'Etat en débutant par le désenchevêtrement et en exigeant du Conseil d'Etat qu'il nous apporte des mesures de réformes structurelles plus importantes que celles qui figurent aujourd'hui sur nos tables. Nous ne sommes pas arrivé à atteindre notre objectif. Et puis ensuite, Monsieur Bernard Soguel, vous parlez d'accord? Mais, nous vous rappelons simplement qu'en commission, lorsqu'il a fallu adopter le paquet que nous avons sous les yeux, il y a eu 11 voix pour et 6 d'entre nous se sont abstenus. Alors, ne parlez pas ici de manque de cohérence, ou comme M. Jean Studer de louvoyer. Il faut rappeler les choses telles qu'elles étaient, et lorsque nous avons dû prendre position, une partie des députés, dont nous faisons partie, nous nous sommes abstenus parce que nous avions encore quelques doutes sur la qualité de ce rapport. Nous croyons important de le rappeler ici.

M. Olivier Haussener: – Dans cet important volet qui nous est proposé, on voit bien qu'on discute autant de péréquation que d'échelle de référence. Et il nous semble que l'information qui a été faite, et là nous rejoignons

Planification financière 1999-2002

M. Alain Bringolf qui hier a déposé un postulat allant dans ce sens-là, l'information est insuffisante. Il ne faut pas croire qu'une fois les dossiers ayant passé la rampe du Grand Conseil avec une majorité dont nous ne nous faisons pas trop d'illusion, il faudra encore passer le palier supérieur, ce sera le peuple. Quand on voit les enjeux, nous pensons que la péréquation, dans l'assainissement de l'image fiscale et de la cohésion cantonale, est plus importante par la péréquation que par l'échelle fiscale. Alors nous nous rallierions, si c'est renvoyé, à ceux qui seraient d'accord de discuter de l'échelle fiscale en même temps que la péréquation au mois de septembre. Et cela permettra au Conseil d'Etat d'établir toutes les simulations dont les conseillers communaux, les conseillers généraux et la population ont besoin pour, pas seulement faire des référendums, mais pour déjà accepter l'idée d'une cohésion cantonale et qu'on ait une acceptation tacite de la population et non pas seulement des membres de la commission.

M. *Rolf Graber*: – Nous aimerions faire deux remarques. La première s'adresse à M. Jean Studer. Il n'est pas impossible que nous ayons, dans la procédure et dans la manière d'aborder le problème que nous traitons et qui engagera le canton pour plusieurs années, choisi la mauvaise voie qui nous conduit aujourd'hui à avoir des divergences de vues sur la manière de traiter les objets.

Nous nous expliquons. Habituellement, nous sommes saisi d'un rapport du Conseil d'Etat auquel nous donnons, ici en tant que plénum, une orientation, et si nous n'arrivons pas à traiter le problème en séance, nous le renvoyons en commission et la commission dispose de l'éclairage du plénum pour orienter ses travaux. Nous avons voulu l'inverse à savoir que la discussion partait directement en commission et qu'on arrive avec un projet où l'on fait le forcing pour le faire passer au plénum. Alors, il faudrait s'interroger sur la manière de travailler dans le futur et quand on a des sujets de cette importance-là, ne pas forcément passer d'abord en commission, mais d'abord en plénum pour qu'on ait le débat de fond avec une procédure tout à fait normale. Pour les impôts, une telle tentation existait aussi mais la sagesse l'aura finalement emporté puisque le projet sera soumis au plénum et que ce n'est qu'ensuite qu'il sera vraisemblablement discuté en commission. Donc, ce que nous vivons maintenant est peut-être une conséquence de notre manière de travailler qui n'a pas été optimale.

La deuxième remarque s'adresse plus précisément à M. Bernard Soguel qui lie des éléments d'assainissement des finances cantonales à des décisions que nous avons à prendre – et il ne faudra pas se dérober – mais qui n'ont pas d'influence sur l'assainissement des finances cantonales. Et de plus, d'une certaine manière, il a le culot de nous dire qu'il y a un grand sacrifice financier qui a été fait – on va peut-être tout à l'heure nous expliquer cela – pour que nous puissions accepter un certain nombre de mesures. Il faut quand même compléter ou expliquer les choses. Le sacrifice financier s'applique à 5% des mesures. Les communes – et surtout le contribuable –,

Discussion générale (suite)

paieront le 80% de la facture de l'assainissement des finances cantonales. C'est là que l'effort est fait et il ne faut pas le cacher ! Le sacrifice ne porte que sur une part infime des mesures même si vous le mettez en évidence. Alors, quand vous nous dites que nous portons des responsabilités parce que nous louvoyons, les responsabilités sont plutôt à porter là où vous ne les situez pas !

M. Claude Borel : – Nous aimerions juste, en tant que rapporteur, rappeler deux choses, le résultat de deux votes, barème de référence : 17 oui, 0 non, 2 abstentions ; péréquation financière : 15 oui, 0 non, 2 abstentions. Le score qu'a rappelé tout à l'heure M. Jean-Claude Baudoïn concernait l'ensemble du paquet, mais pas les deux dispositions dont nous discutons maintenant.

Nous aimerions aussi rappeler que le tableau qui récapitule tous les sacrifices par secteur d'activité englobe une mesure qui n'est pas du ressort de notre commission et qui devrait finalement être retirée des calculs statistiques, c'est le fait que l'imposition à 100% des rentes AVS n'est plus du ressort de notre Grand Conseil, donc devrait être biffée de ce tableau, ce que le Conseil d'Etat a d'ailleurs également fait dans son propre tableau.

M. Bernard Soguel : – Nous rappelons simplement que le groupe socialiste soutient l'ensemble du paquet, l'ensemble des efforts qui doivent être faits pour arriver à diminuer de 40 millions le déficit des comptes de fonctionnement. Nous l'avons déclaré hier, c'était parfaitement clair. Nous n'essayons pas de jouer, Monsieur Damien Cottier, sur les mots pour revenir sur une position qu'on aurait préparée d'avance. Nous avons suffisamment discuté aussi, entre les groupes, entre présidents de groupes, pour savoir comment on fonctionne et comment on a essayé d'arriver à atteindre l'objectif qui était fixé. Comprenez que, si nous n'avons pas de garantie, on ne peut pas faire certains efforts. Il ne s'agit pas simplement du moindre effort, c'est vrai, qui est demandé à la fonction publique cette fois, mais il faudrait peut-être prendre l'ensemble des mesures qui ont été prises depuis 1992 pour, par exemple, prendre les efforts faits par les communes. Dans les réflexions qu'a conduites la commission, eh bien, on a aussi pris en compte ces éléments-là. Il faut avoir une vue d'ensemble. Pour continuer à trouver le consensus, vous aussi, à droite, vous avez aussi besoin d'assurance pour prendre certaines décisions, pour soutenir certaines décisions qui sont difficiles pour vous à soutenir. Le barème de référence et la péréquation étaient des éléments qui nous ont aidés à maintenir l'ensemble des mesures et notamment des mesures de la fonction publique et certaines mesures sociales, nous n'y reviendrons pas en détail. Alors, comprenez que nous étions arrivés à un accord, ce n'était pas un accord formel signé, mais un accord de confiance et c'est en confiance relative – parce qu'on pensait bien qu'il pouvait y avoir des retours – mais c'était un accord de confiance et on est arrivé au début de ce débat aussi en confiance relative pour réussir. Alors, si cette confiance est rompue, eh bien, on reprendra les débats en

Planification financière 1999-2002

septembre, mais pas seulement sur le barème de référence, sur l'ensemble du paquet pour le groupe socialiste.

M. *Pierre Hainard* : – Nous répétons, et nous tenons à répéter, que le groupe radical est partisan du barème unique de référence en matière d'impôt sur les personnes physiques d'autant plus que c'est lui qui a déposé la motion à ce sujet. Simplement, il émet certains doutes quant à l'échelle fiscale, il émet certains doutes quant aux informations qui n'ont pas été données, il aimerait y voir plus clair. Ensuite, nous tenons à faire remarquer que, ce que nous appelons la droite ou le centre aussi, fait de gros efforts pour soutenir certaines décisions fiscales. Et ces décisions fiscales font le 80-90% des décisions de ce Grand Conseil.

M. *Laurent Debrot* : – Nous aimerions rappeler ici que le barème de référence n'a pas d'influence globale sur les finances publiques. Nous sommes devant une autre façon de partager les charges fiscales entre les contribuables du canton. Or, dès lors que l'on modifie une échelle fiscale, sans augmenter le revenu fiscal, nous nous trouvons devant un équilibre qui profite à une part des contribuables et qui charge une autre part. Ce rééquilibrage peut profiter à 40-50 ou 60% de la population. Il peut coûter aussi à 40-50, voire 60% de la population. Maintenant, de deux choses l'une, ou le Grand Conseil explique à la population que ce rééquilibrage est obligatoire pour sauvegarder la cohésion cantonale en parlant de solidarité et d'équité, ou chaque parti compte ses voix et calcule où se trouve son électorat. Dans cette nouvelle répartition, la démarche du parti radical, publiée dans la presse d'aujourd'hui sous forme d'une petite annonce publicitaire, prétend ouvrir une *hot-line* sous le nom de « Radi-call » avec le slogan « Les radicaux vous écoutent. » Cet article porte à croire que cette droite-là cherche plutôt à compter ses électeurs durant l'été, à savoir où ils se trouvent pour pouvoir mieux, cet automne, se permettre de liquider cette péréquation. Alors que maintenant nous devrions plutôt convaincre notre électorat que le gouvernement, qui est du reste majoritaire de droite, a fait le bon choix. Ceci dit, le sous-titre du rapport du Conseil d'Etat, fiscalité et autres recettes, nous paraît un peu maladroit puisqu'il laisse entendre que le barème de référence est une nouvelle recette de l'Etat. Et nous avons vu, ces derniers temps dans la presse dans les courriers des lecteurs, que nombre d'entre eux ressentent plutôt ce barème de référence comme une nouvelle recette de l'Etat. C'est maintenant, et nous pourrions le faire cet été, qu'il faut convaincre chaque parti d'informer ses électeurs qu'il n'en est rien et que ce nouveau barème de référence pourrait peut-être bien présager d'une baisse de la fiscalité par un subventionnement supplémentaire de la Confédération.

M. *Pierre Bonhôte* : – En cas de non-vote de l'échelle du barème unique durant cette session, la raison, pour laquelle nous ne pourrions pas entrer en matière sur d'autres mesures, est claire. Si l'on prend en particulier l'introduction des taxes causales, nous l'avons dit, celle-ci a un effet antisocial, elle

Discussion générale (suite)

charge exagérément les bas revenus au sens où ces taxes ne sont pas proportionnelles aux revenus. Nous pouvons donc entrer en matière pour l'introduction de telles taxes uniquement dans la mesure où nous votons en même temps une échelle fiscale qui allège également la charge des bas revenus. Alors nous n'allons pas, aujourd'hui ou demain, accepter des taxes causales qui chargeraient les bas revenus sans avoir l'assurance que nous votons également en parallèle et en même temps une échelle fiscale qui décharge ces mêmes bas revenus et qu'on nous dise simplement qu'on renvoie ce vote de l'échelle fiscale en automne. C'est un marché de dupes que l'on nous propose et auquel jamais nous ne souscrivons. Quant aux chiffres cités par M. Rolf Graber et non par M. Roland Debély hier en matière de répartition des efforts, ils sont tout à fait farfelus. Il est faux de dire que les mesures que nous prenons sont à 80% des mesures fiscales. Cela fait fi, d'une part, de ce qu'a déjà dit tout à l'heure, M. Claude Borel, à savoir que les mesures de taxation à 100% de l'AVS ne sont pas de notre compétence, mais de compétence fédérale. Nous n'allons donc pas voter une mesure dans ce domaine-là. Et cela fait fi, d'autre part, de l'ensemble des mesures structurelles préparées par le Conseil d'Etat qu'il nous proposera ici au Grand Conseil ou qu'il prendra de sa propre compétence, qui pour beaucoup ne sont pas chiffrées dans le rapport qui nous est soumis ici. Nous pensons particulièrement à la planification hospitalière que l'on a chiffrée, à l'époque, à quelque 10-12 millions de francs d'économies et qui n'est pas comptée dans le paquet fourni ici. Il s'agit bien là de mesures salariales et de réduction du nombre d'emplois existants ou d'emplois à créer. Il est donc totalement faux de dire que, sur l'ensemble des économies que réalisera l'Etat, les 80% proviennent de ponctions fiscales nouvelles. C'est démagogique et populiste.

M^{me} Isabelle Opan-Du Pasquier: – Nous aimerions nous insurger contre certaines paroles qui nous traitent ici de duplicité. Nous vous avons dit, par nos présidents de groupes de droite, que nous sommes favorable à une péréquation. Et parce que certains d'entre nous ont des doutes techniques et voudraient lier techniquement et politiquement un dossier dont nous voulons parler en septembre, on est en train de nous dire qu'on est en train de rouler tout le monde dans la farine, et qu'en septembre, nous aurons tourné notre veste. Il est absolument inacceptable de nous parler ainsi.

M. Roland Debély: – Pour répondre au dernier intervenant du groupe socialiste, nous aimerions dire que l'imposition des rentes AVS a une incidence fiscale puisque conjointement, le barème cantonal unique est adapté pour les bas revenus. Donc, il y a compensation au niveau du barème par rapport à l'imposition fiscale. Mais le résultat net est une augmentation de la fiscalité globale qui a une incidence directe sur les 39 millions de francs qui ont été votés. Donc, incidence il y a, imposition AVS et puis compensation du barème d'imposition.

Planification financière 1999-2002

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales : – Le débat que vous venez d'avoir, débat qui relève avant tout du Grand Conseil, que nous observons du banc du gouvernement, qui ne nous étonne pas, mais qui nous montre que, quelle que soit la méthode utilisée, on se heurte aux mêmes difficultés et, si vous permettez, aux mêmes peurs. Pourquoi ? Dans les cantons qui nous entourent, dans le canton de Vaud, dans le canton de Genève, que s'est-il passé ? On a travaillé à travers des tables rondes en dehors du Grand Conseil, on a tenté de se mettre d'accord sur des programmes et quand on est arrivé avec ces programmes devant le Grand Conseil, le débat est reparti parce que le Grand Conseil a dit : « Attention, c'est nous qui avons le droit de décider, on n'est pas lié par ce qui a été discuté dans les tables rondes – cela a commencé au niveau de la Confédération – par conséquent, nous voulons prendre nos propres responsabilités. » Et un certain nombre de prises de position de la table ronde n'ont pas été respectées par les Grands Conseils.

Au niveau du canton de Neuchâtel, nous avons dit que nous voulions éviter cet écueil-là. Nous vous avons proposé de travailler différemment et de rompre nos habitudes en soumettant les intentions du Conseil d'Etat à la commission de gestion et des finances qui a été élargie à cette occasion. Nous espérions qu'à travers l'élargissement de cette commission, elle serait particulièrement représentative du Grand Conseil. Nous avons fait cette procédure, nous avons présenté des propositions à la commission qui en a accepté certaines, qui nous a demandé d'en modifier d'autres, nous avons suivi en partie les propositions de la commission, nous avons donné toute la documentation que l'on a sollicitée de notre part. Le Conseil d'Etat avait le souci d'arriver à des propositions qui soient cohérentes et qui, dans la mesure du possible, puissent remporter l'adhésion de la plus grande partie du Grand Conseil parce qu'en définitive, il faut que ce Grand Conseil accepte les propositions qui sont faites, quitte à ce qu'elles soient contestées devant le peuple, et ensuite le peuple est souverain pour en décider, on est bien d'accord là-dessus.

Que constatons-nous aujourd'hui ? C'est que, malgré le fait que nous ayons passé par une commission parlementaire, eh bien, la réaction du Grand Conseil est un peu la même que la réaction d'autres Grands Conseils sur la base de discussions auprès de la table ronde. Nous le regrettons parce que nous avons un peu le sentiment, et c'est peut-être aussi la responsabilité des groupes, que les commissaires, qui ont siégé dans cette commission, n'étaient pas suffisamment représentatifs de la tendance de chacun des groupes et que ce que nous vivons ce matin aurait pu être évité si la composition de la commission avait été légèrement différente.

Maintenant vous êtes devant un rapport du Conseil d'Etat, un rapport d'une commission qui émane de votre Grand Conseil. Nous sommes particulièrement conscient que ce qui vous est présenté n'est pas facile et qu'il peut y avoir de chaque côté de cet hémicycle des peurs et des craintes de dire : on peut accepter ceci, mais on ne peut pas accepter cela, si on accepte cela,

Discussion générale (suite)

qu'est-ce que cela va entraîner? Nous croyons qu'à un certain moment, il faut avoir le courage d'aller jusqu'au bout. C'est ce que nous vous demandons et en l'état actuel du débat de le poursuivre comme il a été prévu et ensuite de passer aux différentes votations. Si nous prolongeons la discussion que nous avons maintenant, nous allons simplement vers un blocage.

Au nom du Conseil d'Etat, nous vous demandons de poursuivre l'examen de nos propositions qui ont été étudiées par la commission et ensuite de vous compter, mais c'est une autre affaire. Cependant nous aimerions bien aller de l'avant!

La présidente: – Nous aimerions bien aussi aller de l'avant! Nous vous proposons de prendre le chapitre 5, péréquation financière et désenchevêtrement des tâches. La discussion est ouverte.

Chapitre 5 – Péréquation financière et désenchevêtrement des tâches

M. Jean-Gustave Béguin: – Nous aimerions quand même intervenir à titre personnel parce que cette fracture du plénum nous peine un peu. Nous n'étions pas loin d'un consensus pour arriver à une bonne majorité. Nous constatons que le barème unique, tel qu'il est proposé, n'est pas assisté d'une somme d'informations et de chiffres techniques qui assurent une décision politique facile.

Nous sommes partisan de la péréquation financière, un peu moins du barème unique, mais nous pouvons nous y rallier. Dans l'objectif d'apporter un soutien, peut-être contre nature, aux collègues avec lesquels nous ne partageons pas toujours les mêmes avis, nous pensons à la proposition faite par M. Alain Bringolf tout à l'heure quand il disait d'écouter, de prendre acte et de voter l'entrée en matière sur la proposition du barème unique, mais de reporter à l'automne la discussion de détail. Alors là, qu'on ait une information complète et des documents qui font référence de prolongement et de simulations faites sur des bases communales, nous aurions une décision qui serait finalement plus facile à prendre, nous aurions de nouveau une discussion pour peut-être l'adaptation de l'échelle sur certaines propositions, mais enfin, le principe même de l'échelle de référence, c'est qu'on pourrait entrer en matière maintenant pour la péréquation financière, mais en discuter l'application et le détail au mois de septembre.

M. Pierre-Jean Erard: – Les mentalités évoluent. Jamais l'assentiment vis-à-vis de la péréquation financière n'a été aussi grand, au point que la péréquation et, derrière elle, la solidarité entre les communes est désormais une chose acquise. Jamais un concept de péréquation n'a été aussi concret et proche des réalités. Les calculs infondés et inconsistants qui prévalaient jusqu'ici ont été supprimés. On y parle de francs, de montants, on a aboli les rapports abstraits et les inverses. La notion de capacité contributive est très

Planification financière 1999-2002

proche et presque identique à celle d'impôt cantonal. Celle de charges, excessives ou non, permet de nuancer les dépenses communales en y intégrant les investissements, mais en y excluant les préférences locales. Ces deux aspects, pour ces deux péréquations, puisqu'il s'agit de deux péréquations, au lieu d'être combinés selon une formule alchimique sont considérés séparément, ce qui permettra de pondérer indépendamment les deux flots financiers en donnant par exemple un poids inférieur aux charges qui sont moins significatives que la capacité contributive.

Notre enthousiasme se tempère un peu lorsqu'on arrive aux modalités finales du calcul. Ici les notions claires s'estompent, les mécanismes s'embrouillent et s'enchevêtrent, la capacité contributive, une notion claire, se mue en un indice des ressources compensé, on injecte, dans la répartition des charges, une notion de communes faibles déterminée par la capacité contributive, remélangeant ainsi les notions qu'on voulait séparer. Bref, on a l'impression que, sur les bons concepts adoptés au départ, on effectue ensuite des calculs de péréquation avec des instruments d'arpenteur. Ces circonstances nous suggèrent un certain nombre de questions. On nous demande des précisions à propos du taux de péréquation. On désire avoir une idée de l'enveloppe qu'on voudrait voir transférer. On s'inquiète de savoir si les charges d'agglomération sont correctement prises en compte. On demande si les intérêts passifs seront pris en considération dans la définition des charges.

En conclusion, le parti libéral-PPN approuve les bases proposées pour la péréquation ainsi que les directions prises. Il est d'avis que l'heure de la péréquation a sonné et qu'il faut aller de l'avant. Par contre, comme il s'agit encore d'une consultation, il profite de ce fait pour suggérer encore quelques pistes et quelques précisions. Le fonds de péréquation doit être neutre, c'est un fonds comptable et non un fonds de bienfaisance. Les montants, représentant les capacités contributives et les charges excessives, doivent être pris en compte sans changement, tels que normalisation, réduction, compensation, etc., dans la détermination des répartitions. Par contre, il serait judicieux, dans chacune, de faire intervenir une moyenne. Ainsi, dans la péréquation des capacités contributives, les communes situées au-dessus de la moyenne devront alimenter le fonds tandis que celles situées au-dessous vont en bénéficier et ceci proportionnellement à l'écart. Au contraire, dans la péréquation des charges, excessives ou non, les communes dont les charges sont supérieures à la moyenne vont bénéficier cette fois du fonds tandis que les autres vont l'alimenter. Et dans chacune de ces péréquations, on pourra définir, peut-être même le Grand Conseil pourra agir sur ce coefficient qu'est le niveau de péréquation situé entre 0 et 100 %, 0 % signifiant statu quo et effet de péréquation nul et 100 % signifiant la compensation totale des différences. Il est clair qu'un coefficient se situera finalement probablement entre 15 et 20 %. Mais c'est en fonction de ce niveau que seront immédiatement visibles les sommes totales transférées dans chacune des péréquations ainsi que les quotes-parts de chaque commune. Ce sera la simulation immédiate de l'effet péréquation et de plus

Discussion générale (suite)

cela permettrait, c'est aussi ce que demandent beaucoup de gens, de faire jouer au fonds de péréquation un rôle politique justement en dosant correctement ce coefficient. Enfin, le groupe libéral-PPN souhaite qu'avec l'introduction de la péréquation, soient aussi édictées des dispositions transitoires, éventuellement une mise en vigueur échelonnée, de manière à ce que les communes fortement touchées par les effets de la péréquation puissent y faire face progressivement.

M. *Jean-Bernard Wälti* : – Planification, péréquation financière : le nouveau système proposé paraît intéressant à la majorité des radicaux qui pourront donc y souscrire sur le fond.

Le groupe radical remarque cependant que certains semblent penser que ce sera la réponse toute faite pour résoudre les problèmes d'un certain nombre de communes. Dans ce contexte, nous saluons le rappel fait par le Conseil d'Etat du système actuel de péréquation qui porte tout de même déjà sur un montant de 18 millions de francs qui sont transférés des communes dites financièrement fortes vers les communes financièrement faibles.

Ainsi, les villes de La Chaux-de-Fonds et du Locle bénéficient par exemple à elles deux de plus de 12 millions de francs d'apports et à l'autre extrême les habitants de La Côte-aux-Fées déposent aujourd'hui déjà près de 1000 francs par habitant dans le pot péréquatif... voir pages 67, 68 et 69 du rapport du Conseil d'Etat (pp. 484, 485, 486 et 487 du *BGC*).

Le groupe radical veut mettre en garde ceux qui pensent que la nouvelle péréquation permettra d'un coup de cuillère à pot... péréquatif... d'effacer les déficits structurels de certaines communes. Elle permettra au mieux de diminuer, éventuellement de supprimer, les déficits actuels sans probablement conduire à des baisses d'impôt dans les communes financièrement faibles. Ces communes n'échapperont donc pas à des réformes de structures pour limiter leurs dépenses. C'est d'ailleurs l'une des exigences mises pour une réussite du nouveau système de péréquation.

Nous voulons en effet bien faire encore un effort de plus pour tendre à un meilleur équilibre régional, mais à trop vouloir compter sur les « riches pour aider les pauvres » ce sera l'ensemble du canton qui risque de s'appauvrir avec des ponctions fiscales toujours croissantes. La théorie est une chose et nous regrettons qu'elle ne soit pas liée à la pratique de la présentation d'un certain nombre de modèles de calculs, notamment pour illustrer ce que pourrait être la péréquation des ressources en francs et centimes pour chacune des communes du canton.

A ce stade d'information, nous pensons que la compensation de cet indice ne devrait pas dépasser le facteur 70. La manière de calculer les disparités de charges entre communes est particulièrement délicate, car il faut se déterminer sur la notion de préférences locales, par exemple des salaires dans certaines communes, et des charges structurelles plus élevées liées aux différences socio-économiques et au rôle-centre des villes.

Planification financière 1999-2002

Le rapport du Conseil d'Etat vise à ne pas imputer dans la péréquation des éléments relevant de préférences locales. C'est bien, mais là aussi, nous attendons les calculations pratiques pour donner un avis plus définitif. Toutefois, si on lit les tableaux, un transfert de l'ordre de 1% ou de 8 millions de francs paraît envisageable.

Selon les tableaux présentés dans le rapport, le fonds de péréquation serait alimenté pour environ 30 millions de francs, en lieu et place des 18 millions actuels. Cette progression, liée au changement de système, doit être considérée comme un maximum. Aller au-delà accentue le risque de rejet.

Concernant le désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes, le groupe radical reste sur sa faim. D'une part, les idées comme celle de la communalisation de l'enseignement obligatoire semblent abandonnées. La crainte de voir des différences dans la rémunération des enseignants est-elle fondée? (page 76 du rapport du Conseil d'Etat, p. 495 du *BGC*). D'autre part, nous relevons que le désenchevêtrement qui devient maintenant un partenariat correspond à un renforcement très net du poids du canton par rapport aux communes avec un transfert annoncé de 30 millions de francs.

Or, par ce transfert, mis à part l'autonomie communale qui en prend encore un coup, on s'éloigne encore une fois de la base, on s'éloigne du citoyen. Plus on centralise, moins il y a de transparence pour le contribuable.

Nous devons donc redonner aux communes des compétences renforcées, par exemple dans les domaines de l'enseignement, de la santé et du trafic.

M. Alain Bringolf: – Répondant directement au dernier interpellateur qui vient de demander plus d'autonomie et plus de compétences aux communes, arrêtons le centralisme! Et nous aimerions savoir comment il coordonne cela avec la farouche détermination dont son parti fait preuve pour l'adhésion à l'Europe.

Ceci étant dit, notre groupe vous l'avez compris, nous n'avons pas cessé de le répéter depuis hier, de dire que la péréquation financière intercommunale est un impératif absolu pour réduire les différences qui existent. Des différences qui ne sont pas aujourd'hui le résultat de choix politiques absolus: ce n'est pas un choix politique que de vivre dans une région située à 1000 mètres d'altitude, ce n'est pas un choix politique d'être dans une commune qui n'est pas au bord du lac, ce n'est pas un choix politique dans l'expansion et dans le système économique que nous vivons qui veut la bataille des plus grands contre les moins grands, que dans certaines communes, la masse d'argent est plus basse que dans d'autres, que dans certaines régions la proportion des personnes âgées est plus élevée que dans d'autres, ce n'est pas que le résultat de choix politiques communaux restreints. Ce sont bien les conséquences d'un système qui est dévastateur sur l'ensemble de la planète.

Discussion générale (suite)

Ceci dit, la péréquation financière qui est proposée, et nous l'avons dit dans le cadre de la commission, nous l'avons redit et le représentant du Conseil d'Etat l'a réaffirmé tout à l'heure, lance un défi important, elle est quelque part courageuse et nous savons bien tout ce que cela va impliquer pour pouvoir la mettre en œuvre. Néanmoins, nous croyons qu'un meilleur équilibre entre les régions, comme nous l'avons vu précédemment, et qu'un meilleur équilibre entre les contribuables est nécessaire pour avoir un canton qui soit mieux équilibré, où il y ait moins de tensions et pour cela, nous devons entrer en matière sur cette péréquation. Mais ce ne sera pas suffisant d'entrer en matière sur la péréquation, encore faudra-t-il que le taux que l'on aura choisi permette effectivement de répondre à ces attentes-là. Et si l'on prend le taux le plus bas, au niveau de la péréquation des ressources, situé à 60 avec un transfert de 13 millions de francs, on ne va rien voir comme différence de correction entre les diverses communes.

Il en est de même en ce qui concerne la surcharge structurelle. Si l'on se contente du 1% avec un transfert de 8 millions de francs, on n'ira pas très loin. Il nous semble que la stratégie que nous vous proposons c'est de chercher l'optimum possible, c'est-à-dire d'aller à 100 pour la péréquation des ressources et à 5% de la surcharge structurelle, mais de mettre en place une réalisation échelonnée de cet objectif maximum parce que nous savons qu'il faudra tenir compte de changements qui peuvent être importants. Nous ne sommes pas insensible à mesurer cet effort-là. On nous a rappelé hier que, lors de la précédente péréquation financière, cela avait été prévu d'échelonner cela en cinq ans, on pourrait imaginer que cette nouvelle péréquation, si elle prend le tout, soit aussi mise en place en cinq ans. Si c'est le chiffre moins élevé qui est retenu, cela pourrait être en trois ans, s'il est très bas, on est déjà en retard par rapport à la situation actuelle. On peut le mettre en place tout de suite.

Voilà au fond notre position et nous aimerions encore la compléter en disant que si le barème cantonal de référence est appliqué et que la péréquation ne l'est pas suffisamment, nous n'aurons pratiquement rien résolu au niveau du rapport entre communes riches et communes pauvres.

Au niveau du désenchevêtrement des tâches, il a été rappelé que la commission n'a pas pu aborder de manière approfondie ces différentes propositions. Elles ont été posées d'une manière générale. Notre groupe souscrit à un désenchevêtrement des tâches et des charges entre l'Etat et les communes. Il nous semble que c'est une manière d'abord de mieux nous organiser, plutôt que d'abord de faire des économies. Si on s'organise mieux et qu'il s'ensuit des économies, alors on aura réussi magistralement, mais il ne faut pas faire l'inverse! Et puis on reprendra ce dossier dans le détail quand on aura pu y voir un peu plus clair. Il est vrai aussi que les différentes propositions sont quand même intéressantes. Nous aurions envie de dire: commençons par le désenchevêtrement fort pour voir où cela peut nous conduire, parce qu'il a le mérite d'être très explicite et de bien partager les tâches des uns et des autres.

Planification financière 1999-2002

M. Jacques-André Maire: – Nous l'avons déjà dit à plusieurs reprises, mais nous le répétons, nous aurions, dans l'idéal, souhaité que la péréquation et le désenchevêtrement puissent être traités complètement y compris avec leurs modalités d'application dans le cadre de ce débat sur la planification. Mais nous comprenons d'un autre côté que le temps manque au Conseil d'Etat et aux services concernés, services qui, il faut le relever, ont été très chargés durant ce printemps, même surchargés, et dans ce sens-là, nous sommes tout de même satisfait de pouvoir nous prononcer ce matin sur les principes de la péréquation et du désenchevêtrement.

La mise en œuvre d'une péréquation réellement efficace, et nous le répétons aussi, est pour nous une condition fondamentale pour que les mesures d'économie liées à la planification puissent se réaliser dans des conditions supportables pour l'ensemble des communes. La situation financière de certaines communes, vous le savez, n'est plus tenable. Le déséquilibre entre les régions du canton se creuse de façon très inquiétante. Nous devons à tout prix éviter un développement de notre canton à deux vitesses, développement qui risquerait de provoquer la fracture entre les régions dont nous parlons depuis hier.

La péréquation indirecte actuelle a des effets, Monsieur Jean-Bernard Wälti, insuffisants. Bien sûr, 18 millions de francs paraissent grands quand on regarde par le petit bout de la loupe, mais comparé au 1,2 milliard, qui est le total des charges des communes, en chiffres ronds, ce n'est toujours que 1,5% de ces charges, donc, dans ce sens-là, c'est insuffisant il faut le dire. De plus, cette péréquation, le rapport du Conseil d'Etat le relève bien, manque de transparence, en particulier en raison du critère de l'effort fiscal qui, nous l'avons déjà dit, ne révèle pas forcément les charges réelles d'une commune, mais qui dépend de ses choix en matière de financement et de ses dépenses, soit par l'emprunt ou au contraire une priorité à la fiscalité, etc. Ce critère doit donc être abandonné au profit d'un indicateur indépendant des préférences locales et de la politique d'endettement des communes. Pour être crédible, une péréquation efficace et transparente ne doit pas, et là nous partageons tout à fait l'avis de certains préopinants, permettre de financer les caprices de telle ou telle commune. Nous en sommes d'accord. Les principes de la nouvelle péréquation, fort bien expliqués dans le rapport du Conseil d'Etat, nous paraissent donc tout à fait pertinents. La péréquation des ressources doit permettre de réduire les disparités choquantes entre communes riches et communes pauvres de ce canton. Elle doit corriger, par exemple, l'injustice flagrante qui fait que des communes, souvent déjà riches par ailleurs, profitent des retombées fiscales de la promotion économique, financée, nous le rappelons, par l'ensemble des contribuables de ce canton, alors que d'autres communes, excusez-nous l'expression, n'en voient jamais la couleur! Il n'est que justice que les petits paradis fiscaux de ce canton viennent en aide aux communes moins gâtées par la nature, via le fonds de péréquation et quand on dit « moins gâtées par la nature », nous partageons l'avis de

Discussion générale (suite)

M. Alain Bringolf, on peut parler d'altitude, d'ensoleillement, de tout ce que l'on veut.

La compensation de la surcharge structurelle doit permettre de tenir compte des inégalités naturelles justement. Et dans ce sens-là, si nous repensons à quelques mois en arrière, les dépenses de déneigement durant l'hiver dernier sont éloquents et n'ont pas de relation directe avec des choix et des préférences politiques.

Le vieillissement accru de la population de certaines communes pourra être pris en compte et là encore, il ne s'agit pas de choix politique. La compensation de la surcharge structurelle prendra en compte l'importante question des charges d'agglomération que doivent assumer les communes centre et là aussi, ce n'est que justice puisque ces prestations sont offertes à tous, en particulier à certaines communes riches de la périphérie de ces centres.

Afin que la nouvelle péréquation soit réellement plus transparente que l'actuelle, nous souhaitons donc que le modèle économétrique qui est annoncé par le Conseil d'Etat puisse clairement distinguer les charges effectives des charges imputables aux préférences locales et que tout cela soit clairement explicité dans le rapport de septembre.

La réflexion maintenant sur le désenchevêtrement des tâches est une réflexion difficile. M. Jean-Pierre Authier rappelait tout à l'heure qu'on en avait abondamment parlé en 1995, c'est vrai. Cette réflexion doit néanmoins se poursuivre et elle devrait être menée dans les semaines et les mois à venir, en discussions plus intenses avec les communes que cela a été le cas jusqu'à présent. Cette réflexion doit viser une organisation plus rationnelle du secteur public et supprimer en particulier toutes les zones floues de collaboration entre canton et communes où, il faut bien l'admettre, le risque de doublon existe encore. Le groupe socialiste soutient les principes énoncés par le Conseil d'Etat. Il est en effet légitime que « qui décide paie et qui paie décide ». Nous souscrivons au renforcement du rôle des communes dans les tâches de proximité, mais, cela a déjà été dit hier et nous le répétons, nous y mettons une condition impérative, c'est que les communes aient la capacité d'assumer ces tâches, tâches qui pourraient leur être confiées et qui passent inmanquablement, dans certains cas, par un regroupement des communes. Ces regroupements de communes doivent donc être encouragés de façon claire par l'Etat. On peut, par exemple, imaginer que le fonds de péréquation qui sera créé soit un instrument d'incitation financière aux regroupements de certaines communes. Ces regroupements pourraient d'ailleurs prendre des formes diverses. On parle abondamment dans la presse de fusion, on se rend compte que cette forme-là n'est pas la plus populaire, et personnellement nous le comprenons, mais on peut imaginer d'autres modèles. Le modèle de fédération tel qu'imaginé au Val-de-Travers est une piste des plus intéressantes. Mais de toute manière, quelle que soit la forme retenue, cette forme devra garantir un bon contrôle démocratique. Et là, il faut bien admettre que la formule des syndicats intercommunaux souffre

Planification financière 1999-2002

actuellement d'un déficit démocratique. Les collaborations intercommunales fortes doivent aussi permettre à certaines communes de mieux maîtriser les charges qui les écrasent. Et nous pensons ici en particulier aux deux villes du haut du canton qui ont amorcé des réflexions qu'il s'agit maintenant de concrétiser, quitte à accélérer un peu l'évolution des mentalités. C'est d'ailleurs la prise en compte de cette évolution des mentalités qui fait que globalement la variante partenariat du projet de désenchevêtrement nous paraît actuellement plus réaliste que le désenchevêtrement fort. Ce dernier peut être séduisant en effet, mais ne manque pas, par certains côtés, d'être quelque peu simplificateur. Il risque de restreindre trop les compétences des communes que nous souhaitons encore une fois voir plus fortes au travers des regroupements que l'Etat doit clairement favoriser.

En conclusion, le groupe socialiste accepte donc les principes annoncés par le Conseil d'Etat tant en matière de péréquation financière que de désenchevêtrement. Il demande au Conseil d'Etat de les mettre en œuvre dans les délais annoncés et il compte sur un appui clair de tous les députés pour faire preuve de solidarité avec les régions moins favorisées de ce canton et renforcer ainsi sa cohésion pour affronter les défis à venir. Mais nous rappelons que cette entrée en matière, claire au niveau des principes, forme un tout avec l'ensemble du débat de cette session.

M. Jean-Pierre Authier: – Nous sommes appelé à rapporter sur le problème du désenchevêtrement. Nous ne pouvons pas nous empêcher de faire deux remarques sur le problème de la péréquation financière en fonction de ce qui a été dit. La première c'est à la suite de l'intervention de M. Alain Bringolf. Nos craintes commencent à se préciser, M. Alain Bringolf dit qu'il faudrait qu'on ait comme objectif, dans la péréquation des ressources, l'objectif d'indice à 100 qui coûterait donc 50 millions de francs et pour l'autre indice, c'est-à-dire les coûts de compensation de la surcharge structurelle, un maximum, soit 5%. Si nous allons là, nous pouvons tout simplement supprimer les impôts communaux, cela ne sert plus à rien. On applique un impôt cantonal à tout le monde et ensuite l'Etat redistribue à chacune des communes parce qu'on aura parfaitement nivelé les différences qui existent entre elles. C'est bien ce que nous craignons un petit peu dans la démarche de certaines parties de ce Grand Conseil. C'est une petite remarque, on voit bien que la volonté en fait est de supprimer toutes les différences fiscales et d'arriver à une unité fiscale dans l'ensemble du canton, du côté du moins du groupe dont le porte-parole est M. Alain Bringolf.

Deuxième chose, nous aimerions quand même que le Conseil d'Etat, sur le modèle de péréquation et sur la partie des surcharges structurelles, nous donne quelques indications et quelques pistes. Nous comprenons bien les surcharges structurelles. Nous avons parlé du déblaiement de la neige, du rôle des centres d'agglomérations, mais nous avons aussi parlé du fait que l'on ne tiendrait pas compte des préférences locales dont la qualité et la quantité dépassent les standards. Alors, nous aimerions avoir une liste un

Discussion générale (suite)

peu exemplative parce que nous imaginons l'embarras dans lequel se trouvera le Conseil d'Etat quand il devra établir cette liste des préférences locales. Et il nous intéresserait quand même de savoir ce qu'il entend par là, si on fait l'exception des salaires du personnel communal du Locle dont nous avons parlé, et s'il n'y a pas d'autres choses. Là nous aimerions bien comprendre et craignons que ce soit des déclarations qu'on ait de la peine à traduire dans les faits.

Mais venons-en au désenchevêtrement parce que c'est à ce sujet que nous avons été chargé de rapporter au nom du groupe libéral-PPN pour dire que nous partageons très largement ce qui a été dit ici tout à l'heure au sujet du désenchevêtrement. Nous regrettons en fait que le dossier n'ait pas été présenté simultanément avec les efforts de péréquation – parce qu'on ne peut pas parler ici d'un dossier, seulement de quelques pistes – mais nous comprenons que, dans un esprit de consensus, on ne peut pas tout faire à la fois et que c'est le dossier qui va suivre. Néanmoins, nous considérons que, vu la partie quelque peu réduite du rapport consacré à ce désenchevêtrement comme d'ailleurs dans les réformes de structures, les réflexions de l'Etat n'ont pas été très loin.

Nous partageons les objectifs et principes généraux qui ont été évoqués au début. Simplement, nous pensons qu'il faut porter l'accent, non pas seulement sur le côté financier – il est quand même important – mais sur le côté des répartitions des pouvoirs décisionnels. L'idée du désenchevêtrement c'était, à l'origine, de mieux pouvoir stimuler l'intérêt civique au sein des communes. De nombreuses communes se plaignaient de ne plus avoir suffisamment de compétences et surtout d'avoir un dispositif décisionnel dans une quantité de domaines qui n'étaient pas clairs. Alors l'idée du désenchevêtrement, c'est bel et bien de pouvoir rendre le pouvoir de décision, par exemple, aux communes. Or, nous constatons quand même que, dans l'ensemble du rapport, tous les modèles de désenchevêtrement évoqués vont plutôt dans l'autre sens. On accroît le pouvoir de décision de l'Etat dans le modèle du désenchevêtrement fort, c'est évidemment le cas, mais même dans le modèle du désenchevêtrement partenarial, on voit que les charges de l'Etat augmenteraient. Donc, si le pouvoir de décision augmente dans la même proportion, cela signifie qu'on diminue encore une fois le pouvoir décisionnel des communes. Alors l'idée du désenchevêtrement, ce n'était pas cela, c'était de dire: essayons autant que possible de garder une neutralité des coûts, évitons les transferts de coûts entre les communes et l'Etat, mais éclaircissons le mieux possible les pouvoirs décisionnels.

Donc, nous partageons les objectifs tels qu'ils sont mentionnés là. Nous sommes un peu plus réservé quant aux exemples qui sont pris ensuite parce qu'on a l'impression que les flux et transferts, financiers et décisionnels, vont presque toujours du sens des communes vers l'Etat et très peu dans l'autre sens. Cela ne nous étonne pas parce que le rapport nous vient du Conseil d'Etat, nous vient d'une commission du Grand Conseil – que nous

Planification financière 1999-2002

respectons – mais qui forcément voit plutôt le point de vue de l'Etat, a plutôt une démarche jacobine qu'une démarche girondine.

Une remarque encore, les différents modèles de répartitions des charges sont intéressants, les modèles partenariat, celles avec prise en charge prépondérante par les communes et celles prises en charge complètement par l'Etat, et nous pouvons y souscrire, encore faudra-t-il voir dans la pratique en fonction des dossiers choisis, ce que cela donne. Nous insistons sur le fait, mais nous croyons que cela est implicite mais nous aimerions encore l'entendre, qu'on n'introduise pas alors, dans la répartition des coûts entre communes et Etat, dans ce modèle de désenchevêtrement des critères péréquationnels. Il est entendu que la péréquation sera traitée à part et qu'on ne réintroduira pas des critères de type effort fiscal ou masse imposable dans les sommes soumises aux communes et au canton de par le désenchevêtrement. Nous aimerions en avoir la confirmation de la part du Conseil d'Etat.

Et puis, dans les différentes variantes qui ont été prises, dans les différents domaines qui ont été étudiés, nous ajouterons que, peut-être dans le domaine de la santé publique, dans celui des soins à domicile et des services à domicile, tout ceci pourrait être du ressort, principalement, des communes. Cela a été dit quelque part dans le rapport, mais c'est un des volets de la santé publique qui pourrait être du ressort des communes et cela se fait dans d'autres cantons d'ailleurs.

S'agissant des remarques qui ont été faites sur le regroupement de certaines communes, nous partageons ces réflexions. Nous pensons en effet qu'il y a des quantités de tâches qui ne pourraient être faites correctement que si ces communes se regroupent, mais nous ne sommes pas aussi sceptique que vous sur la formule des syndicats intercommunaux. Nous avons examiné à plusieurs reprises les prescriptions légales des syndicats intercommunaux, il n'y a pas tellement de manque démocratique, simplement le défaut c'est que souvent les syndicats intercommunaux ne s'occupent que d'un problème. S'ils avaient des choix multiples ou ne s'occuperaient pas seulement d'un problème spécifique, au lieu d'être un club de supporters, ils verraient mieux l'intérêt de l'ensemble de la région qu'ils représentent. Mais nous ne croyons pas qu'il faille condamner la formule des syndicats intercommunaux.

En conclusion, nous dirions que nous n'avons pas eu le sentiment qu'il y avait une volonté très forte du Conseil d'Etat de désenchevêtrer. Nous serions intéressé de connaître le calendrier des intentions du Conseil d'Etat. Quand entend-il venir devant le Grand Conseil avec des propositions concrètes en matière de désenchevêtrement ?

M. Alain Bringolf: – Nous croyons qu'il y a des images stéréotypées qui devraient pouvoir évoluer un peu et cela fait déjà quand même quelque temps, pour ne pas dire quelques années, qu'on est revenu de l'idéal du même salaire pour tous. Heureusement la diversité humaine est suffisamment bien présente et nous voulons l'améliorer pour ne pas sombrer dans

Discussion générale (suite)

cette égalité qui n'est pas bonne. Par contre, le déséquilibre par l'inégalité n'est pas bon non plus. Donc, il faut réduire un peu. Et si l'on met en place le désenchevêtrement, on va donner des compétences aux communes. Elles pourront faire valoir une certaine autonomie ou, en tout cas, une certaine responsabilité. Au niveau de la blague un peu ironique, nous dirons à M. Jean-Pierre Authier que malgré la péréquation financière maximum souhaitée, certaines communes vont conserver un potentiel fiscal meilleur que d'autres et celles-là pourront consacrer leur autonomie à des dépenses somptuaires.

M. Laurent Debrot: – Nous répétons ici que la répartition des tâches entre l'Etat et les communes permettrait de redonner un réel sens au système d'organisation politique qui instaure des échelons décisionnels. Actuellement, nous le disions tout à l'heure, plus de 70% des dépenses communales sont imposés par des choix politiques qu'elles n'ont pas votés. Un désenchevêtrement, dit fort, permettrait de limiter cette zone trouble où compétences législatives et compétences financières ne se recouvrent pas. Un désenchevêtrement, dit fort, permettrait également de gommer une partie des différences de capacités contributives. Par exemple, si les charges d'éducation sont prises en charge par l'Etat, nous n'aurons plus des citoyens qui paieront dix fois plus ou deux fois plus avec le barème de référence, peut-être même moins avec une bonne péréquation, mais actuellement dix fois plus que d'autres pour des mêmes prestations. Ainsi, si 210 millions de francs, voire plus, passaient par l'imposition cantonale, ce serait 210 millions de francs qu'il n'y aurait plus à péréquationner. Qu'en est-il de l'autonomie communale? Demandons au service des communes, ou au service de l'enseignement primaire, combien de fois ils sont intervenus pour forcer des décisions ou même casser des décisions d'une commission scolaire qui s'attribue des pouvoirs inacceptables! Nous sommes pour des communes qui prodiguent des prestations de proximité, des communes fortes qui ont un réel pouvoir décisionnel sur leur budget, sur leur équipement, sur leur vie culturelle. Et souvent, des syndicats intercommunaux sont nés d'une démobilisation de l'Etat. Ils sont des échelons politiques intermédiaires et peu démocratiques. Un désenchevêtrement fort pourrait en supprimer quelques-uns.

M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Nous nous réjouissons de constater que le Grand Conseil entre en matière sur les propositions que nous avons faites concernant la péréquation financière. Il est vrai, encore une fois, qu'on peut regretter que nous n'ayons pas pu présenter le tout en même temps, le barème de référence, la péréquation, le désenchevêtrement, mais il faut être conscient que, si le barème de référence était facile à élaborer, il suffisait de redessiner l'échelle par rapport aux rentrées fiscales actuelles, la péréquation était beaucoup plus difficile à mettre en œuvre. D'abord, il fallait trouver le système de péréquation. Vous savez que, pendant longtemps, on a contesté le système que nous avons dans le canton et que nous avons imaginé ce

Planification financière 1999-2002

système, nous n'avons rien inventé, nous nous sommes inspiré essentiellement de ce que les Bernois ont fait, de ce qui est en train de se faire au niveau de la Confédération et c'est pratiquement au début des travaux de la commission que nous avons présenté ce schéma, que nous avons d'ailleurs encore élaboré et finalement légèrement modifié par rapport à la version que vous avez reçue dans le rapport. Et la mise en œuvre de cette péréquation financière, que nous vous proposerons d'adopter au mois de septembre, implique maintenant un certain nombre de simulations, mais surtout la rédaction d'une loi sur la péréquation financière avec les conséquences sur d'autres législations existantes puisqu'il est bien clair que la nouvelle péréquation financière à mettre en place supprimera de manière définitive le système de péréquation actuel qui sera remplacé par ce nouveau système. Donc il faudra que nous adoptions les dispositions légales adéquates, et pour répondre aussi à M. Pierre-Jean Erard, vraisemblablement que, dans ces dispositions légales, il faudra prendre des dispositions finales et transitoires pour assurer le passage d'un système à l'autre.

Donc, nous avons encore un certain travail à faire. Mais, nous nous réjouissons de voir que vous acceptez le principe du remplacement d'une péréquation financière qui était basée sur des indices de charges, en particulier l'effort fiscal, voire le revenu fiscal qu'on avait encore essayé de rajouter pour essayer d'améliorer la situation, par un système de péréquation des ressources qui alors ne tient plus du tout compte de l'effort fiscal, de la charge fiscale des communes concernées. Et c'est un système de péréquation qui va nous conduire à créer un fonds de péréquation qui sera alimenté – vous l'avez compris – d'une part par les communes financièrement fortes, d'autre part par des parts du canton qui reviennent aux communes et qui sera ensuite redistribué aux communes financièrement faibles selon un objectif de péréquation qui reste maintenant encore à déterminer et à discuter. Nous avons fait un certain nombre de calculs. Il semble que l'objectif, vers lequel nous nous acheminons, sera l'objectif de 75, c'est-à-dire qu'il s'agira de faire en sorte que la commune financièrement la plus faible atteigne au moins le niveau de 75 après la péréquation des ressources. C'est donc vers quoi nous allons au travers de ce système de péréquation des ressources.

Alors, nous avons complété, vous l'avez vu, le projet par l'intervention également de la compensation des surcharges structurelles et là des questions ont été posées. C'est vrai qu'il est difficile de mettre en place ce système de compensation de charges structurelles qui n'aura d'ailleurs qu'un rôle subsidiaire par rapport à la péréquation des ressources. Mais la question est délicate parce qu'il s'agit de définir cette surcharge. Quelle est la surcharge par rapport aux charges des communes considérées comme normales ou standard? Ceci est difficile à déterminer, c'est la raison pour laquelle dans la préparation que nous menons et le Conseil d'Etat, encore avant les vacances, va se prononcer sur un certain nombre de principes pour que nous puissions préparer les propositions que nous vous soumettrons, nous pensons que d'abord, seules les communes financièrement faibles, c'est-à-dire celles qui

Discussion générale (suite)

auront un multiple d'impôts supérieur à la moyenne et un indice des ressources inférieur à la moyenne et les communes centre (donc les trois villes) bénéficieront de cette compensation de la charge structurelle. Et que, par ailleurs, la compensation ne sera de toute manière que partielle dans la mesure où elle devrait être fixée de l'ordre de 3% avec éventuellement un système dégressif que nous devons encore mettre en place.

Mais, pour tenir compte des charges structurelles, l'idée est de prendre en considération – mais nous le répétons encore une fois, ce n'est pas définitif, nous donnons ici les pistes sur lesquelles nous travaillons – la totalité des charges de la commune, déductions faites des amortissements supplémentaires, des subventions à redistribuer, des imputations internes – il faudra qu'on examine la question des intérêts qui ont été indiqués tout à l'heure – et des charges liées aux préférences locales. C'est important afin que le reproche qui avait été fait aux anciens systèmes proposés, qui conduisaient certaines communes à dire qu'elles ne voulaient pas payer pour des communes qui avaient fait des dépenses de préférence, nous allons les écarter et prendre un taux de compensation maximale de 3%, de sorte que l'on devrait arriver à quelque chose qui permette de tenir compte des surcharges structurelles effectives, surcharges à prendre de manière objective. Voilà l'état de nos réflexions en ce qui concerne le système de péréquation financière que nous entendons vous proposer au mois de septembre. Il est évident que la différence, par rapport à la situation actuelle, nous croyons nécessaire de donner quelques chiffres, actuellement c'est à peu près 18 millions de francs qui font l'objet d'un effet péréquatif, eh bien, selon nos calculs, ce sera un montant d'environ 40 millions de francs qui désormais fera l'objet d'éléments péréquatifs.

En ce qui concerne le désenchevêtrement, nous avons donné des pistes et nous dirions que si la péréquation implique que nous préparions une loi et que par conséquent nous ne pouvions pas vous la présenter immédiatement, le désenchevêtrement impliquera des réflexions complémentaires par rapport aux propositions que nous avons faites et qui ne sont que des pistes, mais s'agissant du calendrier, notre intention est de soumettre au Grand Conseil des propositions concrètes concernant le désenchevêtrement dans le courant de l'an 2000 parce que, encore une fois, notre défi est de mettre en place l'ensemble du système à partir du 1^{er} janvier 2001. Donc le désenchevêtrement suivra immédiatement et des propositions seront faites au début de l'an 2000. Il est vrai que nous ne pourrons pas suivre le désenchevêtrement fort tel que nous vous l'avons indiqué parce qu'il réduirait de manière excessive le rôle des communes. Nous serons plutôt entre un système partenariat, et peut être un peu plus que le système partenariat proposé, et un système où nous devons, non seulement désenchevêtrer, mais mieux définir le pourcentage de responsabilités, ce qui devrait aussi nous conduire à changer, à travers des modifications législatives, le pourcentage et l'importance des compétences de décisions. C'est cela qui est recherché dans le cadre du désenchevêtrement.

Planification financière 1999-2002

Voilà ce que nous pouvons dire à ce stade de la discussion, mais nous dirons la satisfaction du Conseil d'Etat de voir que le Grand Conseil est prêt à suivre ses propositions, qui nous permettraient de mettre en place une péréquation financière qui, cette fois-ci, aurait les plus grandes chances d'être acceptée.

Chapitre 6 – Réformes de structures

M. *Roland Debély*: – Nous appelons de nos vœux des réformes de fond, des économies d'échelles et un allègement des coûts de fonctionnement. Aussi ce chapitre est un début de réponse à nos attentes.

Nous observons avec intérêt que des analyses sont en cours, que des mandats d'études sont donnés et nous saluons le processus mis en place. Pour le groupe radical, et nous pensons également pour les autres groupes, qu'il est trop tôt pour prendre position sur les différents projets car les informations que nous avons sont très lacunaires.

M. *Pierre Bonhôte*: – Les mesures structurelles dont le Conseil d'Etat nous fournit un catalogue aux chapitres 6 et 7 du rapport (pp. 499 et 501 du *BGC*) ne sont pas anodines.

Le groupe socialiste apprécie que les propositions de réformes fassent partie du paquet même si elles ne nécessitent pas de vote de notre part aujourd'hui. De même notre délégation, au sein de la commission de gestion et des finances élargie, a demandé que le gouvernement nous présente les mesures de sa compétence qu'il entendait prendre. Nous n'aurions su admettre en effet que le Grand Conseil vote un paquet de mesures de son côté tandis que le Conseil d'Etat aurait agi en parallèle sans concertation. Un paquet honnête doit exposer l'ensemble des réformes afin que le parlement puisse juger de l'équilibre global. C'est ainsi que le rapport nous est présenté et nous en sommes satisfait.

Le groupe radical, celui du Grand Conseil et non celui que nous avons connu en commission et qui était fort différent, s'est livré hier à une violente diatribe contre la prétendue incapacité du Conseil d'Etat à proposer des mesures d'économies. Au point qu'on a pu se demander qui était majoritaire dans ce canton depuis l'avènement de la République. On notera d'ailleurs que le même groupe radical, qui ne cultive pas la cohérence comme vertu cardinale surtout à l'approche des élections, s'est empressé de nous montrer la voie vers les économies en déposant une motion en faveur d'une galerie de secours pour le tunnel de la Vue-des-Alpes, motion 99.131, du 21 juin 1999. A l'instar de l'inénarrable emprunt du 150° dont on se gausse encore dans les chaumières, les radicaux ont donc imaginé une nouvelle manière de combler les déficits de l'Etat en creusant des trous. Mais trêve de digression, à notre sens, les propositions de réformes structurelles qui nous sont faites ne sont nullement anecdotiques. Elles pourraient même faire certains dégâts dans la mesure où le Conseil d'Etat continuerait à

Discussion générale (suite)

pratiquer la diplomatie du bulldozer qu'il affectionne ces derniers temps. A quelques exceptions près, le groupe socialiste n'est donc pas opposé aux mesures présentées par le gouvernement. Il estime toutefois que leur élaboration et leur mise en œuvre nécessiteront le respect d'un certain nombre de principes et de critères à propos desquels nous serons vigilant.

Premièrement, il ne s'agira pas de réformer pour la beauté de l'exercice, mais de s'assurer que chaque réforme corresponde bien à une nécessité. Deuxièmement, les réformes devront respecter le critère d'accessibilité des services publics pour la population. Troisièmement, l'ensemble des mesures devra être coordonné sur le plan territorial afin que certaines régions ne se voient pas totalement dépouillées de la présence de l'Etat. Les principes de décentralisation devront être respectés. Un repli général de l'Etat sur les deux plus grandes villes ne serait pas admissible. Quatrièmement, nous l'avons déjà dit, ces diverses mesures, et en particulier celles qui touchent le personnel, devront être négociées dans un véritable esprit de partenariat sans quoi la cour du Château ne désemplira pas. Dans la mesure où l'ensemble de ces critères seront respectés, nous sommes persuadé qu'il sera possible de conduire ces réformes de structures à la satisfaction générale. Mais encore une fois, nous serons vigilant. Un grief que nous avons à l'encontre de ces mesures structurelles est l'absence d'évaluation même sommaire des économies à en attendre. Nous sommes d'avis que le fait de n'avoir pas chiffré la plupart des réformes proposées n'est pas innocent, du moins dans les effets. Cela permet notamment, nous l'avons déjà dit, au groupe radical de vitupérer contre une réduction du déficit prétendument assuré à 80 % par des recettes fiscales. Or la plupart des réformes de structures se traduiront par des disparitions de postes existants ou planifiées. Il s'agit donc bien là d'une contribution de la fonction publique. Le fait de ne l'avoir chiffré que très partiellement occulte l'importante contribution salariale que représenteront ces mesures. Nous nous sommes amusé, au cours des travaux de la commission de gestion et des finances élargie, à recalculer les contributions respectives à l'amélioration budgétaire en terme de recettes d'une part, d'économies salariales d'autre part et enfin de réduction de subventions dénuées d'incidence salariale. Si au lieu d'attribuer aux mesures structurelles, non chiffrées, une contribution de 0 franc, on choisit une valeur certainement moins fautive de 100.000 francs pour chacune et que l'on comptabilise la planification hospitalière pour 10 millions de francs, alors l'image des différentes contributions à l'effort financier change radicalement. Les recettes nouvelles ne font plus que le 59 % de l'ensemble même en y prenant l'augmentation de la taxation de l'AVS à 100 %, les subventions non salariales 14 % tandis que les contributions en termes de salaires se montent à 27 %. Le soi-disant déséquilibre au détriment du contribuable perd singulièrement de son caractère effrayant.

Concernant les propositions nécessitant des modifications de lois, nous attendons les projets du Conseil d'Etat pour nous prononcer. Un seul mérite, d'ores et déjà, notre opprobre. Il s'agit de la velléité saugrenue du

Planification financière 1999-2002

gouvernement de se débarrasser des motions qu'il a un peu trop laisser se fossiliser. Cette tendance nous rappelle un peu la très honnête déclaration de M. Maurice Jacot devant ce parlement qui avait dit un jour, nous citons : « Le Conseil d'Etat s'efforce de répondre aux motions dans les délais, surtout si elles soulèvent des problèmes intéressants. » Manifestement le Conseil d'Etat, toujours fidèle à cette maxime, a décidé de se débarrasser des autres qui traitent de sujets secondaires ou obsolètes. Il est vrai qu'il n'est pas de problème que l'absence de solution ne finisse par résoudre. Quant aux mesures de la compétence du Conseil d'Etat, nous ne les passerons pas toutes en revue vu leur profusion. L'introduction de l'enveloppe budgétaire pour le financement des hôpitaux et autres institutions nous semble acceptable mais uniquement dans la mesure où cette manière de faire ne conduit pas à porter atteinte à la substance des prestations.

Les propositions avancées par le Département de l'instruction publique et des affaires culturelles (DIPAC) nous stupéfient passablement. L'idée de supprimer les indemnités allouées aux étudiants de l'Ecole normale s'apparente à un détournement de fonds sinon à un hold-up. La caisse de remplacement du corps enseignant est en effet alimentée par les enseignants eux-mêmes. Que le Conseil d'Etat ait pu imaginer faire main basse sur ce magot nous sidère ! Nous ne pouvons que recommander au gouvernement de penser à autre chose. De même la suppression d'une heure de décharge en année d'orientation nous semble injustifiée au regard du surcroît de travail lié à l'orientation. En ce qui concerne les autres mesures, nous nous bornerons à exhorter une fois encore le gouvernement à les mettre en œuvre en respectant les principes que nous avons énoncés tout à l'heure.

M. *Alain Bringolf* : – Un exécutif se doit d'avoir constamment en présence le fonctionnement de l'administration qu'il est appelé à diriger, d'examiner si les structures fonctionnent bien et d'examiner aussi ce qu'il faut changer pour qu'elles fonctionnent mieux. Dans cet examen, le fonctionnement doit aussi tenir compte des charges financières que ce fonctionnement implique. Malheureusement, nous avons le sentiment et notre groupe a mal ressenti un certain nombre de ces propositions de réformes de structures parce que, dans les textes que nous avons reçus, arrive toujours un leitmotiv premier, les économies. Il ne faudrait pas traduire, par cette intervention que nous ne sommes pas pour faire des économies, mais il ne faut pas les dissocier des objectifs et des tâches de l'Etat. Nous le répétons sans cesse, un Etat n'est pas né pour lui-même, il est né pour coordonner l'avis des habitants. Cela reste la tâche prioritaire. Que l'on examine ces tâches prioritaires au plan financier pour les réaliser au meilleur coût, cela va de soi. Mais maintenant, on est en train d'inverser la tendance. L'on constate que, dans toute une série de mesures, on s'aperçoit que ce qui est d'abord visé, c'est d'abord les économies et après on s'arrangera dans ce qui reste et ça réduit comme peau de chagrin. Et puis les dysfonctionnements auxquels l'Etat doit faire face et qui augmentent ses

Discussion générale (suite)

charges financières, c'est en particulier toutes les tâches sociales. Celles-ci sont le résultat d'un autre dysfonctionnement que l'Etat n'est pas seul à pouvoir maîtriser, malheureusement, c'est le dysfonctionnement économique, chacun voulant aller plus vite, plus loin, laisse sur le chemin de plus en plus de personnes. Et alors, nous n'arrivons pas, nous, à faire passer les économies avant les tâches sociales. Ce n'est pas de gaieté de cœur, nous préférierions voir les tâches financières de l'Etat accorder une diminution à toute la série de mesures sociales. Ce serait la preuve évidente que la société se rééquilibre, elle aussi, et cette direction-là nous semblerait bien meilleure.

Donc, ces réformes de structures vont dépendre pour nous essentiellement de la motivation première du gouvernement et de la manière de les faire passer au sein de ses services ou au sein de la population. Nous ne rajouterons pas qu'un certain nombre de manifestations ces derniers jours ou de ces dernières semaines, sont davantage le résultat d'une mauvaise manière de faire que de certains objectifs recherchés. Alors, pour le groupe PopEcoSol, nous examinerons, pour ce qui nous concerne, les propositions précises au moment où elles viendront devant le parlement avec cette vision des choses, avec cette réserve exprimée. Et puis, nous l'avons déjà dit hier et dans le cadre général, les craintes que nous avons de toute une série de réformes de structures relevant du Conseil d'Etat, mais notre réserve se base sur les mêmes considérations.

M. Jean-Claude Baudoin : – Notre groupe naturellement a pris acte de la volonté du Conseil d'Etat d'engager aussi ses propres réformes. Nous sentons bien là une volonté, il n'y manque que des chiffres. Nous pouvons avoir une promesse, c'est de l'obtenir le plus rapidement possible, ce que nous encouragerons. Nous pourrions aussi le soutenir et nous soutiendrons le Conseil d'Etat quand il viendra devant le Grand Conseil nous faire part des mesures qu'il entend prendre. Et puis, si nous l'encourageons et si nous nous engageons à le soutenir, c'est parce que nous saurons aussi mesurer, nous le voyons avec le débat de ce matin, que toutes les modifications et toutes les propositions de changements engendrent des peurs et c'est celles-ci également qu'il faudra combattre.

M. Roland Debély : – Critique d'idées, confrontation d'opinions, d'accord ! Démagogie, pas d'accord, amalgame volontaire, non plus ! Et là, nous répondons à la remarque faite par le député Pierre Bonhôte, mais nous l'invitions à lire la motion du groupe radical, 99.131, du 21 juin 1999, « Galerie de secours pour le tunnel de la Vue-des-Alpes ». Nous l'invitions à lire la fin du paragraphe 3 et le paragraphe 4 et si le manque de cohérence est un vilain défaut, la précipitation conduit souvent à des analyses erronées, et en matière de sécurité publique, nous croyons qu'il ne faut pas jouer avec l'ironie.

Planification financière 1999-2002

M. *Hansueli Weber*: – Nous intervenons durant quelques minutes seulement à propos de la page 82 du rapport du Conseil d'Etat (p. 501 du *BGC*) concernant l'OMP. Nous venons d'entendre comme quoi il ne faut pas se précipiter d'une part, par rapport aux analyses qui peuvent être faites d'une manière trop intempestive et, d'autre part, nous avons entendu la crainte que peuvent susciter certaines prises de positions.

Si nous voyons l'histoire relatée dans les deux paragraphes à la page 82 du rapport du Conseil d'Etat (p. 501 du *BGC*) concernant l'office médico-pédagogique, nous sommes déçu de cette synthèse qui est relatée ici sur un travail beaucoup plus important se trouvant sur le bureau du Conseil d'Etat.

L'OMP sert à qui? Il sert à l'enfant. On lui a reconnu l'école, il y a cent ans environ, il y passe 15.000 heures et il a aussi le droit à la santé. La convention de l'UNESCO et le droit à l'enfant stipulent qu'il s'agit de protection de l'enfant et la promotion de son développement.

Si nous voyons ici que l'on veut démanteler les acquis au niveau de l'OMP et les mettre au service de la santé publique, nous exhortons le Conseil d'Etat de surseoir à ce problème. Si l'OMP est déjà depuis longtemps au service de jeunesse, c'est-à-dire au rencard du DIPAC, et pas au sein de l'école primaire ou de l'école secondaire et qu'il n'a pas encore pu suffisamment travailler en réseau par rapport à la psychologie scolaire qu'on pourrait attendre de lui, il y a des choses qu'on pourrait rénover, qu'on pourrait changer mais pas démanteler. Nous aurions envie d'intervenir encore une fois là-dessus lorsque nous aurons un débat sur la médecine scolaire, lors du prochain rapport du Conseil d'Etat.

M^{me} *Monika Dusong*, conseillère d'Etat, cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité: – Très brièvement parce qu'il y a deux ou trois éléments qui ont été dits par rapport à des réformes engagées dans notre département et qui sont particulièrement touchées. Nous aimerions d'abord vous dire que lorsqu'on mène des réflexions sur des réformes de structures, on ne peut pas le faire avec des préalables, avec des *sine qua non*. Il faut être très clair à ce sujet, il faut se donner le courage d'une réflexion différente, d'élaborer des hypothèses, toutes les hypothèses, et aussi sans tabous, sinon nous ne ferons rien, et dans quatre ans, nous nous retrouverons avec une nouvelle planification financière et nous verrons la frustration de certains parce que rien n'a bougé dans ce canton. Ainsi, par exemple, si un groupe nous dit qu'il faut renoncer à toutes concentrations et veiller à des éléments d'accessibilité et de proximité, nous aimerions inviter le Grand Conseil à prendre en considération que nous sommes un canton de 165.000 habitants, ce qui équivaut aux habitants de la ville de Lausanne, et que nous avons des structures dédoublées à quelques encablures à 8 ou 15 kilomètres. De toute évidence, nous devons concevoir ce canton autrement que comme un jeu de légos où finalement on juxtapose des morceaux d'un puzzle, mais nous sommes un ensemble et nous devons nous regrouper. Ces réformes certes sont là pour faire des économies,

Discussion générale (suite)

Monsieur Alain Bringolf, mais sont surtout là pour donner la garantie que la fonction publique travaille avec des concepts d'efficacité afin de dégager des nouveaux moyens pour répondre aux nouvelles tâches qui arrivent sans cesse à l'Etat parce que, vous avez raison, souvent l'Etat fait le service après-vente de la société. Donc, il s'agit de dégager des moyens, de les utiliser de la manière la plus économe possible, la plus efficace possible afin que nous puissions faire face aux nouvelles prestations, et sur le plan de la qualité, et sur le plan de la quantité. Ceci semble important. Si on parle de la planification sanitaire et des enveloppes financières des hôpitaux, vous dites, c'est acceptable pour autant qu'elles ne portent pas atteinte à la substance des prestations. Nous devons vous dire très clairement, au niveau du Conseil d'Etat, si, nous porterons atteinte au niveau des prestations, nous sommes en train de le faire, en train de regrouper toute la planification sanitaire, c'est bien justement parce que nous voulons offrir à l'ensemble de la population, non pas une multiplicité de petites structures, mais des structures efficaces qui répondent à un réel besoin de santé publique. Le financement des hôpitaux, mais aussi des homes et des établissements pour enfants est en fait une préplanification. Au moment où nous aurons la planification, au moment où nous connaissons le coût réel par établissement, par cas, nous n'aurons plus besoin de ce genre d'outil de pilotage. Mais aujourd'hui, nous en avons encore besoin parce que nous l'avons vu, pour le budget 1999, sans cet élément-là, nous n'avions plus de pilote dans l'avion et nous ne pensons pas que vous auriez été très contents. Nous vous invitons à faire front, à vous préparer d'ores et déjà à des changements, de préparer les mentalités à des changements, parce que vous avez raison, Monsieur Jean-Claude Baudoin, tout changement fait peur. Et vous pouvez expliquer, vous pouvez communiquer aussi longtemps que vous voulez, lorsque la personne est concernée, évidemment il y a l'émotion, évidemment elle est touchée, évidemment elle a besoin d'un accompagnement. Mais si nous ne voulons pas d'un canton immobile qui n'ose plus, il faut avoir le courage de se remettre en question et de faire en sorte que cette fonction publique vive et que l'administration publique puisse s'adapter aux nouveaux défis.

La présidente: – Nous avons encore l'objectif de voter l'entrée en matière pour ne pas recommencer tout le débat demain, ayant déjà beaucoup parlé aujourd'hui.

M. Bernard Soguel: – Nous vous proposons de reporter le vote d'entrée en matière, de prise en considération du rapport, à demain. La nuit porte conseil pour certains effectivement. La position du groupe socialiste est faite, nous l'avons expliquée tout à l'heure. D'autres ont ajouté des compléments. Si nous votons maintenant, nous nous opposerons à la prise en considération du rapport et nous pensons qu'il doit y avoir un débat final après les deux jours de discussions que nous avons eus. On doit pouvoir tirer des enseignements des propos qui ont été échangés et ensuite prendre une position en toute connaissance de cause. Nous avons nous-mêmes une

Planification financière 1999-2002

séance de groupe tout à l'heure où nous pourrions faire le point de la situation. Si vous voulez opérer un coup de force, le groupe socialiste s'opposera au vote maintenant. S'il a lieu, il s'opposera à la prise en considération du rapport et il s'abstiendra sur toutes les autres propositions.

M. *Pierre Hainard*: – Alors halte au chantage, halte à la démagogie! Le groupe radical propose que nous passions au vote sur l'entrée en matière, et ce, immédiatement après huit heures de longs et douloureux débats.

M. *Jean-Claude Baudoin*: – Nous dirons la même chose que M. Pierre Hainard, mais nous ajouterons quelque chose. Nous avons parlé avant du fonctionnement et de la manière dont nous sommes arrivé ici pour dynamiser ce débat. Mais là, Monsieur Bernard Soguel, nous sommes obligé de vous le dire, nous avons l'impression de se retrouver en commission. Rappelez-vous, lorsque nous voulions voter, vous demandiez toujours une information supplémentaire! Nous n'allons pas lever ici des secrets. Vous avez dit tout à l'heure que le groupe socialiste n'avait pas besoin de dormir une nuit et maintenant, vous nous demandez de reporter le vote à demain. Alors on peut s'interroger!

M. *Jean Studer*: – Soyons totalement transparents. La question est assez simple. Le groupe radical et une partie du groupe libéral-PPN nous ont annoncé, il y a une heure ou une heure et demie, qu'ils solliciteraient le renvoi de l'examen de la loi instaurant un barème unique. Il est là le problème et il a surgi depuis que nous avons entendu cette proposition. Alors, nous voulons être au clair. Nous vous l'avons déjà dit, pour nous ces propositions du Conseil d'Etat forment un tout et vous ne nous aurez pas avec une entrée en matière lorsqu'on nous apporte la page 95 (p. 514 du *BGC*) vous demandez le renvoi de cette loi à la session ultérieure. On peut inverser les problèmes, cela nous va aussi. Prenons position, aujourd'hui ou demain, sur le renvoi à une session ultérieure de la loi sur le barème unique et après, nous vous communiquerons notre position. Si vous êtes cohérents avec vous-mêmes et si vous souhaitez un vote en pleine transparence, pour qu'il n'y ait pas de doute, vous accepterez cette proposition.

M. *Damien Cottier*: – Tout d'abord nous constatons que le groupe socialiste est cohérent dans ses blocages. Il ne s'agit pas de renvoyer ce rapport au Conseil d'Etat, la proposition qu'a faite la droite tout à l'heure, suite à la proposition de M. Alain Bringolf d'ailleurs, se base sur l'article 102 de la loi sur l'organisation, alinéas 2 et 3, qui nous dit clairement que nous pouvons voter l'entrée en matière, puis reporter le deuxième débat à une session ultérieure. Donc il ne s'agit pas d'un renvoi, il s'agit simplement d'un report de la discussion de détail. Deuxièmement, nous ne croyons pas qu'on puisse voter l'entrée en matière après avoir fait la discussion, article par article, c'est tout simplement contraire à la loi. De ce point de vue-là, les choses sont parfaitement limpides.

Discussion générale (suite)

M. *Olivier Haussener* : – Si le Grand Conseil nous avait suivi hier, nous n'en serions pas là aujourd'hui, on aurait pu voter l'entrée en matière !

M. *Jean-Pierre Authier* : – On peut prendre le problème par les deux bouts, on risque de toute façon d'être dans une impasse ! La seule possibilité d'éviter l'impasse, c'est probablement la voie qui a été évoquée par M. Alain Bringolf, c'est de dire votons l'entrée en matière sur la loi sur le barème unique, votons ou ne votons pas cette entrée en matière, et repoussons la discussion de détail à cet automne. Dans ce cas-là, vous êtes satisfaits. Le groupe socialiste souhaite que l'on puisse entrer en matière sur cette loi, c'est une condition *sine qua non* à votre acceptation, mais vous pouvez admettre, et c'est là que nous vous demandons de faire un pas dans notre direction, que sur le plan du détail de cette loi, comme sur le plan du détail de la loi de péréquation, nous en discutons quand nous serons mieux documentés. Ne pas accepter ce raisonnement-là qui est exactement la proposition de M. Alain Bringolf, c'est faire preuve non pas de blocage, mais d'entêtement.

M. *Pierre Hirschy*, président du Conseil d'Etat : – Il serait malheureux que vous arriviez à un conflit maintenant sur une procédure. Il y aura encore assez de discussions dans le deuxième débat pour tout simplement respecter la loi sur le Grand Conseil que vous avez vous-mêmes déterminée il y a quelques années. Et cette loi dit bien que, après la première discussion, il y a le vote d'entrée en matière, c'est ce qui doit être fait maintenant, et ensuite, il y a toujours possibilité pour que le projet soit renvoyé en commission ou que le projet soit renvoyé en deuxième débat à une session ultérieure.

Ce sera alors la discussion de demain. Le Conseil d'Etat vous a déjà dit qu'il souhaitait que le barème de référence soit voté aussi demain. Aujourd'hui, c'est l'entrée en matière sur l'ensemble qui doit être votée. Et demain, vous débattrez en deuxième débat et vous vous prononcerez sur chacun des sujets. Mais puisque nous avons voulu que cela soit présenté dans un cadre général, dans un cadre complet, tel que vous l'avez ici, aujourd'hui, vous pouvez voter une seule entrée en matière sur l'ensemble. Et demain, vous reprendrez cela en deuxième débat.

M. *Bernard Soguel* : – Le problème, vous l'avez déjà compris, est que le groupe socialiste n'a pas de garantie sur le barème de référence pour accepter certains autres volets du paquet. Nous pourrions éventuellement entrer en matière maintenant, mais si l'ensemble des propositions du deuxième débat est renvoyé en septembre et nous reprendrons et nous déciderons d'un ensemble cohérent où nous saurons ce que tout le monde veut faire en septembre. C'est une possibilité. Nous pourrions éventuellement examiner la proposition de M. Alain Bringolf, mais il faudrait des textes, nous n'avons pas de propositions précises. Nous ne voterons pas maintenant, à la minute, sur des propositions qui sont des idées, des hypothèses ou des principes.

Planification financière 1999-2002

M^{me} *Isabelle Opan-Du Pasquier* : – Nous sommes un peu navrée d'en arriver là, mais nous croyons qu'il y a un problème de vocabulaire. Il y aura un vote d'entrée en matière sur chaque loi de manière réglementaire. Il s'agit ici, comme le demande le Conseil d'Etat dans ses conclusions au rapport, de prendre en compte la prise en considération du rapport du Conseil d'Etat. C'est cela que nous devons faire pour commencer, et ensuite, nous prendrons les questions les unes après les autres. Il ne s'agit pas d'entrer en matière, voilà deux jours que nous sommes en matière, mais de prendre en considération le rapport. Et nous prenons en considération le rapport du Conseil d'Etat que nous remercions en passant pour l'énorme travail que cela sous-entend.

M. *Alain Bringolf* : – C'est vrai qu'il est un petit peu problématique et inhabituel qu'un rapport global nous demande de prendre en considération treize projets de lois et de décrets, et en plus prévoit aussi les principes de la péréquation à venir, donc ce qui est un peu moins précis. Alors, nous voulons bien entrer en matière sur le tout pour ne pas arrêter le débat. Quand les situations sont un peu tendues, un peu difficiles, nous pensons que quelquefois il faut pouvoir respirer un peu, remettre un peu d'oxygène dans le cerveau pour mieux s'en sortir. Nous ne serions pas opposé à ce que nous nous prononcions sur l'entrée en matière globale au sens où l'a dit le président du Conseil d'Etat. Demain matin, nous serons mûrs pour voter ces décrets ou pas ? Mais nous serions assez d'accord de reprendre l'avis du parti socialiste de voter sur l'entrée en matière et de prendre le débat de détail cet automne. Ainsi on aurait eu le temps de bien s'oxygéner de cette manière-là !

La présidente : – Mesdames et Messieurs les députés, nous allons arrêter ici. Nous aimerions éviter que demain on reprenne tout le débat, réfléchissez bien. Ce que l'on vous demande, c'est une prise en considération et pas une entrée en matière. Donc, vous ne prenez pas beaucoup de risques. Nous reprendrons ce sujet demain après les questions et les interpellations. Nous souhaitons qu'il ne soit pas nécessaire d'avoir un débat de cinq heures pour procéder à ce vote de prise en considération.

Séance levée à 13 h 35.

La présidente,

T. HUMAIR

Les secrétaires,

F. GERTSCH

R. DEBÉLY

Le secrétaire-rédacteur,

J.-M. REBER

QUINZIÈME SESSION DE LA 45^e LÉGISLATURE

Session extraordinaire des 21, 22, 23 juin et 17 août 1999

Séance du mercredi 23 juin 1999, à 8 h 30, au Château de Neuchâtel

Présidence de M^{me} Thérèse HUMAIR, présidente

PRÉSENCE

Présents: 110 députés.

Absents et excusés: M. Jacques Béguin, M^{mes} Madeleine Bubloz, Fabienne Droz, MM. André Gerber et Frédy Gertsch. – Total : 5.

PROPOSITIONS DE DÉPUTÉS

Les propositions suivantes ont été remises à la présidente qui en a fait donner copie aux députés et aux membres du Conseil d'Etat :

1. Postulats

99.147 ad 99.021

Postulat des groupes radical et libéral-PPN Montant des cotisations à la Caisse de pensions

Le Conseil d'Etat est prié d'étudier les modifications nécessaires à la loi sur la Caisse de pensions de l'Etat de telle façon d'obtenir, à terme, l'égalité des cotisations entre employeur et employé, comme par exemple la Caisse de pensions de la Confédération. A cette occasion, il faudra vraisemblablement instaurer la primauté des cotisations sur la primauté des prestations.

Signataires: P. Hainard, I. Opan-Du Pasquier, C. Bugnon, D. Cottier, M. Berger-Wildhaber et R. Debély.

99.148 ad 99.021

Postulat du groupe libéral-PPN Caisse de pensions et politique du logement

Le Conseil d'Etat est prié d'étudier dans quelle mesure sa politique du logement réalisée en grande partie grâce à la Caisse de pensions est compatible avec les intérêts des assurés.

Signataires: H. Scheurer, C. Bernoulli, J.-P. Authier, C. Bugnon, J. de Montmollin, L. Amez-Droz, I. Opan-Du Pasquier et S. Perrinjaquet.

Propositions de députés (suite)

2. Questions**99.362****Question Francis Portner****Au masculin**

Dans le document disponible intitulé « Autorités cantonales neuchâtelaises », nous constatons que le texte est uniquement « masculinisé ».

Le Conseil d'Etat trouve-t-il normal de continuer dans cette voie ?

99.363**Question Francis Portner****Rétroprojecteur**

Le Conseil d'Etat pense-t-il à l'avenir se doter d'un rétroprojecteur afin d'être équipé d'un outil de communication moderne et efficace ?

99.364**Question Raoul Jeanneret et Monica Boss****Gastromarin, acte 01, encore un « esfore » !**

Le 16 mars 1999, le bureau du Grand Conseil a été gracieusement invité à visiter le nouveau bâtiment du Centre professionnel du Littoral neuchâtelois (CPLN) qui abrite l'Ecole des arts et métiers (EAM). Sous la conduite de MM. Jean-Pierre Gindroz, directeur général, et Jean-Claude Gosteli, directeur de l'EAM, il a pu parcourir les nouveaux locaux affectés aux quatre sections: dessin du territoire et constructions, alimentation et hébergement, coiffure et préapprentissage.

Il a également été informé du projet prometteur de centre de formation sur une année pour les professions cumulées de cuisinier et de sommelier. Cette offre nouvelle baptisée « Apprentissage plus » aurait permis à un effectif d'au moins six apprentis de première année d'augmenter leur qualification en travaillant à plein temps au Restaurant Le Romarin sous la direction de M. Jean-Pierre Berthonneau. Ce conditionnel est de mise car nous apprenons, au début de ce mois, que l'expérience ne sera pas tentée l'année prochaine en raison du désintérêt non pas des apprentis mais des employeurs réticents à s'engager on ne sait trop pour quelles raisons: ont-ils estimé la contribution paritaire maître d'apprentissage/Etat fixée à 2500 francs par année trop onéreuse; ont-ils mal perçu la concurrence du Romarin; pourquoi ont-ils préféré la formation duale traditionnelle alors qu'ils auraient pu utiliser les services de leur apprenti durant six semaines de cette première année et bénéficier par la suite de personnel mieux formé et mieux préparé à affronter une profession exigeante ?

Décidément, Gastroneuchâtel, propriétaire à 40% de la société Esfore (Espace formation-restauration) avec la ville de Neuchâtel à 60%, donne un

Propositions de députés (fin)

bien mauvais signal à la veille d'Expo.01. Comment peut-on refuser aux jeunes une chance de formation plus complète? Peut-on croire que la branche de la restauration ne sente pas le besoin d'un personnel performant et motivé? N'a-t-elle pas entendu l'appel de Tourisme neuchâtelois pour l'amélioration de la qualité de l'accueil et des services dans notre canton? N'est-elle pas partenaire dans l'organisation du cours AA09 du CPLN avec l'objectif avoué: « Occuper un emploi dans le tourisme demande des compétences particulières. Dans aucune autre branche, il n'est aussi important que les prestations soient parfaitement adaptées aux besoins et désirs de la clientèle. Grâce à l'Exposition nationale, le secteur de l'économie connaîtra un nouvel essor à Neuchâtel offrant des possibilités pour les personnes intéressées par le secteur du tourisme. »

Nous demandons au Conseil d'Etat de :

- s'exprimer sur cet échec;
- nous expliquer comment Gastroneuchâtel n'a pas réussi à informer et convaincre ses propres membres de la validité et de la rentabilité de cette formation;
- nous renseigner sur le reclassement du personnel du Romarin et du sort des apprentis qui s'étaient inscrits;
- renouer le dialogue avec Gastroneuchâtel pour tenter de relancer ce projet, peut-être sous une autre forme;
- nous exposer son analyse de la situation du tourisme et de l'accueil dans notre canton à la veille d'Expo.01.

COMMUNICATIONS DE LA PRÉSIDENTE**Séance de relevée**

Nous confirmons qu'une séance de relevée a été fixée par le bureau. Elle aura lieu le mardi 17 août 1999, à 17 heures.

Election au bureau du Grand Conseil – nouveau président de groupe

Dès la rentrée des vacances d'été, M^{me} Isabelle Opan-Du Pasquier, présidente du groupe libéral-PPN, sera remplacée par M. Michel Barben, qui prend sa place au bureau du Grand Conseil.

Réunion d'une commission

Au moment de la pause, les membres de commission fiscalité sont priés de se réunir au petit salon afin de fixer leur séance concernant la nouvelle loi sur l'harmonisation de l'impôt direct.

Anniversaire

Nous souhaitons un joyeux anniversaire à M. Max Schafroth. (*Applaudissements.*)

Communications de la présidente (fin)

Modification de l'ordre du jour

Le bureau s'est retrouvé ce matin et il a été décidé de nous pencher directement sur la planification financière. Nous allons tout d'abord nous prononcer sur la prise en considération de ce rapport, ensuite sur les lois et les décrets, mais en tout premier sur le barème de référence. Nous continuerons, comme cela a déjà été précisé hier, sur les lignes directives de la péréquation financière du désenchevêtrement des tâches et après nous prendrons les postulats. Nous espérons qu'il reste du temps pour les interpellations. Nous vous signalons que toutes les interpellations concernant le Home Les Lilas seront groupées. Nous avons comme objectif de terminer le rapport sur la planification financière.

RAPPORTS 99.021, PLANIFICATION FINANCIÈRE 1999-2002 (suite)*Discussion générale (suite)*

M. *Pierre Hirschy*, président du Conseil d'Etat : – Le Conseil d'Etat s'est réuni ce matin pour voir quelles étaient les positions que nous devrions adopter pour la suite des débats.

En premier lieu, nous avons appris que le Grand Conseil se prononcera sur la prise en considération du rapport. C'est une marque de confiance vis-à-vis de la commission de gestion et des finances et du Conseil d'Etat, mais nous rappelons que ce n'était pas une manière légale absolument indispensable. Toutefois, nous admettons volontiers ce vote de prise en considération.

Ensuite, nous avons admis avec le bureau qu'il y aurait le vote sur le barème fiscal de référence, ce qui fait que le débat d'hier trouvera ainsi une issue par rapport au vote qui aura lieu tout à l'heure. Nous aimerions simplement rappeler, au nom du Conseil d'Etat, que les mesures que nous vous proposons forment un tout et qu'il serait très délicat, et certainement très regrettable, qu'un des éléments ne soit pas pris en compte dans l'ensemble et soit reporté à une date ultérieure. Dans notre rapport, nous vous rappelions que la vision et les objectifs politiques que nous avons définis pour la législature en cours se retrouvaient dans les treize mesures qui sont présentées et qu'en fait, la cohésion de notre canton et les déséquilibres qui s'accroissent entre régions méritaient que l'on prenne des décisions, et ceci assez rapidement.

Nous savons bien qu'en septembre prochain, il y aura encore d'autres discussions pour compléter ce dossier, mais, Mesdames et Messieurs, nous devons vous avouer que la péréquation financière va vous occuper certainement assez longuement en septembre 1999 et qu'en plus, vous aurez à examiner la loi sur les contributions directes. C'est pour cette raison que le Conseil d'Etat et la commission de gestion et des finances ont admis que ce qui est présenté aujourd'hui ne doit pas être séparé, ne doit pas être dissocié, sinon, on pourrait aller vers un total éclatement. Par rapport à la situation que nous connaissons et au travail qui a été fait ces derniers mois,

Discussion générale (suite)

le Conseil d'Etat vous engage à prendre en compte les différents projets de décrets et lois que nous vous proposons, quels qu'ils soient.

M. Bernard Soguel : – Le long débat général sur les propositions concernant la planification financière a laissé tout d'abord le groupe socialiste mitigé, ensuite plutôt satisfait de la possibilité d'un consensus, puis brusquement fâché par une proposition de report sur l'un des éléments, pour ne pas dire l'élément qui lui paraissait essentiel dans les propositions du Conseil d'Etat : le barème fiscal de référence.

Nous vous rappelons que nous nous sommes déclaré d'entrée favorable à l'ensemble du projet du Conseil d'Etat à la condition unique que l'on trouve une majorité sur les treize décrets et lois ainsi que sur les principes de la péréquation financière.

Nous nous en tenons à cette position. Nous voterons l'ensemble des projets, même ceux qui provoquent chez nous un phénomène de rejet, si nous avons la garantie souhaitée d'atteindre ainsi l'objectif de diminuer le déficit de l'Etat de 40 millions de francs par année, ceci pour le bien du canton et de la population.

Le groupe socialiste a donné des gages de son engagement en faisant siffler par les syndicats son approbation de l'augmentation de 0,5% des cotisations à la Caisse de pensions de l'Etat. A notre tour, nous voulons des gages de la droite sur le barème de référence. Nous l'avons annoncé loyalement dès le début des débats en commission et en plénum. Nous avons déclaré être lié par l'engagement des commissaires socialistes dans la commission de gestion et des finances sur l'ensemble du paquet moyennant quelques propositions d'amendements. Si le consensus recherché, trouvé en commission, était rompu sur un élément aussi important que le barème de référence, le groupe socialiste se sentirait naturellement délié de ses engagements et prendrait position en fonction des options politiques qui sont les siennes.

Malgré tout et après avoir écouté quelques députés libéraux-PPN ainsi que le bureau du Grand Conseil, nous voulons croire qu'il existe encore dans ce parlement une majorité pour accepter les treize textes du Conseil d'Etat et les principes de la péréquation financière. Pour tenter de sauver cette majorité, nous acceptons la procédure proposée par le bureau.

Si la majorité du Grand Conseil, même courte, accepte le barème de référence proposé par le Conseil d'Etat, le groupe socialiste, dans sa grande majorité, acceptera les treize décrets et lois ainsi que les principes de la péréquation financière. Il proposera de lier les mesures budgétaires, comme le dépôt d'amendements le laissait entendre, mais sans en faire une condition *sine qua non* à l'acceptation du paquet.

M. Pierre Hainard : – Le groupe radical votera donc l'entrée en matière, mais rappelle simplement que, dans son principe, il n'a jamais été contre le barème fiscal de référence. La meilleure preuve – et nous l'avons dit hier –,

Planification financière 1999-2002

c'est que c'est le groupe radical qui a déposé la motion concernant le barème fiscal de référence. Le seul problème concerne l'article 4 car nous contestons la courbe mais, sur le principe, nous avons toujours été d'accord avec le barème fiscal de référence. Nous voterons l'entrée en matière.

La présidente: – Nous allons donc nous prononcer sur l'entrée en matière.

On passe au vote.

L'entrée en matière est acceptée par 98 voix contre 2.

Loi**instaurant un barème unique de référence en matière d'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques**

La présidente: – L'entrée en matière est-elle combattue ?

M. Jean-Pierre Authier: – L'entrée en matière est combattue. Ce serait complètement nous dédire que de ne pas la combattre compte tenu des arguments que nous avons avancés hier. Il est évident que l'on ne va pas reprendre toute l'argumentation qui a été développée hier, car nous craindrions de lasser l'auditoire, d'autant plus que nous croyons que les opinions sont faites au sujet de ce barème de référence. Nous répétons simplement que nous pensons que ce barème de référence est inutile et dangereux pour l'adoption de la péréquation. Là, évidemment, l'appréciation diffère considérablement entre les députés du Grand Conseil. Nous comprenons difficilement pourquoi le groupe socialiste en a fait une condition *sine qua non*, parce que, finalement, cela n'arrange en aucune manière les finances de l'Etat, cela n'a aucun rapport avec les 40 millions de francs, ce n'est qu'une question de relations entre les communes et les contribuables. C'est un problème éminemment politique. Nous serions très désireux que la péréquation passe et nous pensons qu'introduire en plus le barème risque de provoquer des indigestions auprès des communes qui seront particulièrement touchées.

Nous n'avons qu'un élément supplémentaire à apporter au débat d'hier, parce que le Conseil d'Etat a apporté quelques réponses. Il a dit que ce barème de référence permettrait, par exemple, de faire en sorte que ce qui ressort de la fiscalité ressortira de la fiscalité et que ce qui ressort des taxes ressortira des taxes en disant que, par exemple, la taxe hospitalière sera intégrée par conséquent dans cette nouvelle manière de percevoir l'impôt. Nous répondons que c'est aussi possible en l'état. Il suffit de donner des instructions précises aux communes en disant que, désormais, la perception d'une taxe hospitalière n'est plus possible et qu'elles pourraient l'intégrer sans difficultés particulières dans leurs propres barèmes. Puis, le porte-parole du Conseil d'Etat nous disait aussi : « Mais enfin, le barème de

Discussion générale (suite)

référence permettra de faciliter les transferts d'argent, les transferts de charges financières lorsqu'on aura procédé au désenchevêtrement.» Nous pensons aussi que cet argument ne tient pas, parce que si l'on procède au désenchevêtrement et que l'on accroît les charges des communes, ou l'inverse, ou on les allège, on s'adressera des factures respectives, comme cela se fait déjà d'ailleurs dans une quantité de domaines.

Ensuite, nous avons trouvé dans un tous ménages qui nous a été adressé par le Département fédéral des finances toute une explication sur les réflexions quant à la nouvelle péréquation financière intercantonale. Il nous intéressait beaucoup de savoir si les arguments qui ont été avancés dans le dossier du Conseil d'Etat se vérifiaient à travers la littérature de la Confédération. Alors, nous n'avons pas trouvé, dans le nouveau système de compensation – c'est la péréquation intercantonale au niveau fédéral –, d'éléments qui nous montraient que notre système fiscal actuel était pénalisant. Le nouveau système de compensation, au niveau fédéral, va reposer essentiellement sur la capacité financière des cantons, c'est-à-dire sur les ressources, et on dit, nous citons l'article: «La capacité financière des cantons est calculée en fonction du potentiel disponible des ressources fiscales, autrement dit elle dépend des recettes fiscales possibles du canton et non pas la charge fiscale.» La charge fiscale par canton disparaît volontairement du nouvel index des ressources. Il y a donc bel et bien une réflexion qui se fait au niveau fédéral qui tient compte des ressources possibles et non pas des échelles fiscales de chacun des cantons. Mais, ce n'est qu'une information du Département fédéral, simplement, cela tendrait à conforter notre impression que les échelles fiscales respectives des communes n'ont pas réellement d'incidence sur le nouveau système péréquatif de la Confédération.

Ceci dit, nous nous opposerons à l'entrée en matière de ce projet de loi.

M. Claude Borel: – Comme annoncé hier, le groupe socialiste soutiendra avec conviction le projet de barème proposé par le Conseil d'Etat. Il tient à rappeler que ce projet doit tenir compte aussi bien de l'effet peu social des nouvelles taxes proposées et de l'imposition à 100% des rentes AVS-AI, mais aussi de la péréquation intercantonale. Il s'opposera, comme déjà dit, au renvoi proposé par M. Jean-Pierre Authier. Nous ne pouvons pas, pour notre part, accepter de voter aujourd'hui des nouvelles taxes sans avoir la garantie qu'elles soient prises en compte par le barème de référence. Il s'agit là d'un rappel, mais toutes les autres remarques qui ont été faites par M. Bernard Soguel et les autres membres du groupe socialiste renforcent évidemment cette prise de position.

M. Michel Barben: – Nous donnons ici l'avis de la partie du groupe libéral-PPN qui acceptera l'entrée en matière sur ce projet de loi et qui estime que les avantages d'un barème de référence l'emportent sur les inconvénients, que l'on retrouve ici une meilleure équité entre les contribuables de notre canton, également une meilleure image fiscale de notre canton. Nous

Planification financière 1999-2002

espérons également, comme cela a été sous-entendu par le Conseil d'Etat, que cette meilleure image fiscale du canton sera profitable au niveau de la péréquation financière fédérale. Nous estimons aussi que, par là, il y a une meilleure exploitation de la masse fiscale à disposition. De plus, accompagné de la prochaine péréquation, cela pourra améliorer l'équilibre régional de notre canton.

M. Alain Bringolf: – Le groupe PopEcoSol restera fidèle à ce qu'il a annoncé depuis lundi dernier en précisant que l'instauration de ce barème unique était effectivement la première pierre à poser sur le mur qui va corriger notre politique fiscale cantonale. Les ressources possibles – comme l'a rappelé M. Jean-Pierre Authier –, si elles sont valables sur le plan de la Confédération, sont également valables sur le plan cantonal, nous paraissent également valables sur le plan de la fiscalité communale et cela forme un tout.

Pour revenir à la proposition que nous avons faite hier, nous pensons que notre position est parfaitement en adéquation avec cette déclaration disant que le Grand Conseil, dans sa plus grande majorité, puis si possible avec une majorité de tous les groupes représentés, doit pouvoir entrer en matière sur ces réformes fondamentales que sont le barème unique d'une part et la péréquation d'autre part. La demande de plus grandes explications qui devraient être faites durant l'été n'enlève rien à cette logique-là. Nous avons devant nous un barème unique qui est préparé, qui nous paraît acceptable, et les remarques que nous avons entendues hier laissent penser qu'effectivement, au niveau du barème unique, la courbe qui est proposée pourrait être remise en question après un été torride. Nous pensons que l'on doit entrer en matière sur ce qui nous est proposé aujourd'hui, avec l'adjonction que nous vous proposerons que cela forme un tout avec la future péréquation, pour laquelle tous les groupes se sont déclarés prêts à entrer en matière bien qu'on n'en connaisse pas encore, avec détails, le fonctionnement. Le groupe PopEcoSol soutiendra bien entendu l'introduction du barème unique.

M. Pierre Hainard: – Le groupe radical est pour le principe du barème unique de référence, nous l'avons dit et nous l'avons redit. L'article 4, échelle, pose un certain nombre d'inconnues, ce qui nous dérange. Le groupe radical votera, dans sa majorité, la loi instaurant un barème unique de référence, mais refusera les amendements. Une partie du groupe s'abstiendra à cause de l'article 4 vu le manque de projections et d'informations sur les incidences sur les budgets des communes.

En parlant d'information, nous aurions une question à poser. Il existe, paraît-il un livre vert, que nous ne connaissons pas, distribué aux conseillers nationaux qui indique clairement les implications du barème unique de référence sur la péréquation fédérale, donc au sujet de ces fameux 30 millions de francs. Nous aimerions savoir pourquoi on ne nous a pas parlé de ce document.

Discussion générale (fin)

La présidente: – L'entrée en matière étant combattue, nous allons passer au vote.

On passe au vote.

L'entrée en matière est acceptée par 76 voix contre 20.

M. *Jean-Pierre Authier:* – Conformément à l'article 102 de la loi d'organisation du Grand Conseil, nous proposons que le second débat soit renvoyé à la session prochaine, en même temps que le dossier sur la péréquation.

La présidente: – M. Jean-Pierre Authier a fait une proposition que nous allons mettre au vote.

On passe au vote.

Le renvoi du vote à la session de septembre 1999 est refusé par 65 voix contre 14.

Discussion en second débat

Titre et préambule. – Adoptés.

Article premier. – Adopté.

Articles 2 à 7. – Adoptés.

Article 8. –

La présidente: – A l'alinéa 2 de l'article 8, nous sommes en présence de l'amendement suivant du groupe PopEcoSol: «² Elle entre en vigueur avec effet au 1^{er} janvier 2001 pour autant que l'instauration de la péréquation financière intercommunale soit applicable législativement. »

M. *Alain Bringolf:* – L'amendement que nous avons proposé pour pratiquement tous les projets de décrets et de lois a pour but de traduire notre souhait de voir être mis en place à la fois le barème cantonal et la péréquation financière. Pour lier ces deux points, il nous a semblé que la manière de faire était bien celle que nous proposons, à savoir que la mise en vigueur ne pourra intervenir que si l'instauration de la péréquation financière intercommunale est applicable législativement. Il nous semble que c'est une manière de lier les deux choses. Le groupe PopEcoSol ne suivra pas dans son entier cette proposition pour ne pas affaiblir le barème au cas où la péréquation ne serait pas votée. Nous pensons néanmoins que l'on pourrait faire un lien positif entre ce que nous sommes en train de discuter maintenant et l'autre point important qu'est la péréquation.

Planification financière 1999-2002

M. *Pierre Hainard* : – Le groupe radical s'opposera à cet amendement pour la bonne et simple raison qu'il ne nous paraît pas légal ou juridiquement correct de lier une loi avec quelque chose qui n'existe pas encore.

M. *Michel Barben* : – Le groupe libéral-PPN s'opposera à l'amendement du groupe PopEcoSol. Il nous apparaît que si, ici, on peut avoir une marque de confiance, et nous croyons que cela a été prouvé lors du vote précédent, il n'en sera peut-être pas de même devant le peuple. Nous ne pouvons donc lier de manière aussi risquée tous ces projets entre eux, car il y a des risques de référendum. C'est la raison pour laquelle nous nous opposerons à la proposition du groupe PopEcoSol.

M. *Bernard Soguel* : – Pour les mêmes raisons, le groupe socialiste s'opposera à cet amendement. Il pense que l'on ne peut pas lier un texte définitif conceptualisé avec des principes. En outre, le barème de référence est lié à plusieurs étapes, à l'étape de la péréquation financière, ensuite le Conseil d'Etat a annoncé une étape « désenchevêtrement », et nous souhaitons qu'il y ait une quatrième étape « réforme des communes » pour avoir un tout. Il ne nous paraît pas sage et même un peu dangereux de lier le barème de référence au principe de la péréquation financière.

M. *Alain Bringolf* : – Compte tenu des avis que nous avons entendus – et nous en prenons acte –, nous croyons quand même que la volonté que nous avons émise, et nous ne sommes pas les seuls à l'avoir émise, a été entendue. Nous pensons donc que, par gain de paix, nous allons retirer notre amendement.

La présidente : – **Nous prenons note que l'amendement du groupe PopEcoSol, à l'alinéa 2 de l'article 8, est retiré.**

Article 8. – Adopté.

On passe au vote d'ensemble.

Le projet de loi est adopté par 69 voix contre 16.

**Décret
relatif à la prolongation du plafonnement
de l'indexation des salaires de la fonction publique
pour les années 2000 et 2001**

La présidente : – L'entrée en matière est-elle combattue ? Ce n'est pas le cas, nous ouvrons donc la discussion en second débat.

Discussion en second débat (suite)

Discussion en second débat

Titre et préambule. – Adoptés.

Article premier. – Adopté.

Article 2. –

La présidente: – Nous sommes en présence d'un amendement du groupe PopEcoSol qui est identique à celui qui a été retiré lors de la discussion en second débat de la loi qui vient d'être adoptée.

M. Alain Bringolf: – Il faut être logique. Sur le problème le plus important, nous avons dû le retirer. Nous n'allons donc pas le maintenir sur les autres projets de lois et décrets qui sont un petit peu plus accessoires.

Par contre, le fait d'avoir retiré cet amendement va laisser au sein du groupe PopEcoSol une liberté d'appréciation sur chacun de ces projets, car tous ne seront pas acceptés par l'ensemble des membres du groupe. Nous croyons pouvoir dire que celui-ci le sera, mais que l'on se prononcera autrement pour les autres. Donc, pour celui-là, nous pouvons entrer en matière.

M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Nous avons pris acte du retrait de l'amendement du groupe PopEcoSol, mais il reste encore l'amendement du groupe socialiste. Nous aimerions exprimer la position du Conseil d'Etat. Nous avons expliqué que nous avons présenté ici un projet global, mais vous devez être parfaitement conscients que ce projet global n'est pas encore complet puisqu'il devra être accompagné de la péréquation financière, de la nouvelle loi fiscale, du désenchevêtrement que nous avons annoncé pour l'an 2000, tout cela pour qu'un ensemble puisse entrer en vigueur en 2001. Mais le Conseil d'Etat a estimé qu'il fallait jouer le jeu démocratique et que les propositions que nous vous présentions, nous devons vous les présenter dans un certain ordre – peut-être que certains ont discuté l'ordre dans lequel nous vous avons présenté ces propositions –, mais qu'il n'y avait pas de raison de formellement ou de juridiquement les lier les unes avec les autres.

C'est la raison pour laquelle, au nom du Conseil d'Etat, nous souhaitons que vous votiez les différents décrets et lois que nous vous proposons, mais sans les lier les uns aux autres de telle manière que, si le jeu démocratique doit se dérouler à travers un référendum sur l'une ou l'autre proposition, cela soit clair et que nous ne jouions pas à cache-cache.

La présidente: – **Nous prenons note que tous les amendements du groupe PopEcoSol qui concernent la mesure citée ci-devant sont retirés.**

Planification financière 1999-2002

Nous sommes encore en présence de l'amendement suivant du groupe socialiste :

Art. 2 (nouveau) L'application du présent décret est liée à celle des décrets portant modification temporaire de la loi concernant la Caisse de pensions de l'Etat de Neuchâtel, portant modification temporaire de la loi concernant la répartition de la part du canton au produit de l'impôt fédéral direct, portant renouvellement de la contribution aux mesures de crise en faveur des victimes du chômage, portant non-compensation de la progression à froid et des lois portant révision de la loi sur les établissements spécialisés pour personnes âgées, portant révision de la loi d'exécution de la législation fédérale sur la protection civile, portant révision de la loi d'introduction de la loi fédérale sur l'assurance-maladie, portant révision de la loi sur la taxe des véhicules automobiles, des remorques et des bateaux et sur le fonds cantonal des eaux.

M. Bernard Soguel: – Pour pacifier les débats, le groupe socialiste retire cet amendement pour l'ensemble des projets, en espérant que l'ensemble des projets soient acceptés par la majorité du Grand Conseil.

La présidente: – **Nous prenons note que tous les amendements du groupe socialiste concernant la mesure citée ci-devant sont retirés.**

Article 2. – Adopté.

On passe au vote d'ensemble.

Le projet de décret est adopté par 93 voix sans opposition.

**Décret
portant modification temporaire de la loi
concernant la Caisse de pensions de l'Etat de Neuchâtel**

La présidente: – L'entrée en matière est-elle combattue? Ce n'est pas le cas. Nous passons donc à la discussion en second débat.

Discussion en second débat

Titre et préambule. – Adoptés.

Article premier. –

La présidente: – Nous sommes en présence de l'amendement suivant de M. Bernard Matthey :

Discussion en second débat (suite)

Article premier ...

- a) pour l'assuré : à 9,5 % du traitement assuré dès le 1^{er} janvier...
- b) pour l'employeur : à 9,5 % de la somme des traitements...

M. *Bernard Matthey* : – Nous ne voulons pas faire un long discours. Vous avez certainement compris que l'intention de cet amendement vise à rétablir la parité des cotisations à la Caisse de pensions. Cette parité existe dans la plupart des entreprises suisses et existe également à la Caisse de pensions de la Confédération. Le canton de Neuchâtel, à une époque où il était riche, où les vaches étaient grasses, a pu se permettre de favoriser, par une part plus importante, ses cotisants. Cette période de vaches grasses a disparu ; elle a disparu pour tout le monde, pour les entreprises, pour beaucoup de petites entreprises et elle a disparu également pour l'Etat puisque nous sommes en train de chercher des mesures d'économies. Donc, plutôt que des demi-mesures, et de toute façon, on parle de mesures temporaires, nous proposons très concrètement de créer un choc fort et clair pour dire que, n'ayant plus d'argent, on va donc essayer de retrouver des moyens. Ici, en l'occurrence, ce n'est pas une atteinte aux salaires, c'est une atteinte à une cotisation qui serait un peu plus importante. On n'enlève pas de l'argent aux gens, simplement, on leur en donne un peu moins.

Si, par un coup de bol extraordinaire, cet amendement pourrait être retenu – mais nous ne nous faisons pas d'illusions –, il est clair qu'il mettrait en difficulté le Conseil d'Etat lors de discussions paritaires avec les fonctionnaires. Mais nous prétendons que si nous acceptons le postulat des groupes radical et libéral-PPN 99.147, du 23 juin 1999, « Montant des cotisations à la Caisse de pensions », cela donnera une force de négociation au Conseil d'Etat puisque le Conseil d'Etat dira : « Nous sommes obligé d'appliquer ce règlement. » La proposition est donc claire, l'affaire est pour l'instant temporaire. Dès lors, que vous votiez n'importe quelle modification de la parité entre les cotisations patronales et les cotisations des employés, de toute façon, ce temporaire va durer sans doute une éternité et nous sommes prêt à prendre les paris et à payer un verre à la buvette pour dire qu'à la fin de la période d'essai, on transformera cet essai de but en goal définitif et probablement qu'à ce moment-là, on sera encore dans une moins bonne situation et on reviendra peut-être à la parité. Donc, nous lançons une bouteille à la mer et vous demandons de voter cette parité.

M. *Alain Brिंगolf* : – Nous proposons de faire couler la bouteille parce que les propos ne sont pas acceptables. Il semble aussi que le Conseil d'Etat lui-même a convenu qu'il y avait des projets qui allaient plus loin que ceux à quoi il s'est rapporté finalement et pas simplement par gentillesse, mais parce que, techniquement, cela paraissait impossible.

On parle toujours de la Confédération, mais on oublie d'ajouter que la Confédération prend, elle, à sa charge la couverture technique de la Caisse de pensions. Là aussi, ce n'est donc pas une bonne formule.

Planification financière 1999-2002

L'augmentation qui nous est proposée de 0,5%, qu'on le veuille ou qu'on ne le veuille pas, porte une atteinte au pouvoir d'achat des fonctionnaires. C'est 0,5% qu'ils auront en moins dans leur compte-salaire à la fin de chaque mois. Enfin, les débats qui ont eu lieu, ou qui n'ont pas eu lieu, avec la fonction publique ont prouvé que cette mesure n'avait pas été, à notre avis, élaborée dans un esprit de dialogue suffisant et c'est pourquoi certains d'entre nous s'abstiendront par rapport à cette proposition du gouvernement et certains autres s'y opposeront.

M. *Claude Bugnon* : – La proposition avait été faite à la commission de gestion et des finances au début de ses travaux d'avoir une contribution à la Caisse de pensions paritaire de 9,5% de retenue sur les salaires aux employés et une contribution égale de la part de l'employeur. Pour des raisons techniques, certainement aussi suite aux négociations avec les associations de personnel et le Conseil d'administration de la Caisse de pensions, le Conseil d'Etat est revenu en arrière et a rendu la mesure temporaire avec une cotisation augmentée de 0,5% à l'égard du personnel. Nous relevons que cela équivaut en fait à une diminution de salaire des serviteurs de l'Etat d'un demi-point. On peut espérer que, d'ici à la fin de cette année, il y aura un petit plus à l'inflation qui évitera une baisse du revenu nominal à la fonction publique neuchâteloise.

A l'origine, nous l'avons dit lors de la discussion générale, souvent, les caisses de pensions étaient uniquement financées par l'employeur, ou de manière prépondérante par l'employeur, et c'est avec l'arrivée en 1985 de la loi sur la prévoyance professionnelle que nous avons eu, au minimum, l'arrivée de ce partage de la contribution.

Le groupe libéral-PPN, dans sa majorité, soutiendra la proposition qui nous est faite par le Conseil d'Etat et quelques-uns soutiendront, par amitié, la proposition faite par M. Bernard Matthey. (*Rires.*)

M. Bernard Matthey, par sa proposition, a voulu frapper le Grand Conseil, car, dans les petites et moyennes entreprises, au sujet desquelles une question a été posée lors de cette session, la contribution est bel et bien partagée par moitié et on demande cet effort aux salariés. Si bien que, dans les petites et moyennes entreprises neuchâteloises, dans le secteur privé, il y a souvent de gros écarts sur le traitement, dirions-nous, des assurances sociales. C'est un élément important. Néanmoins, nous soutiendrons le postulat des groupes radical et libéral-PPN 99.147, car nous pensons qu'il est nécessaire qu'une étude complète de la Caisse de pensions soit faite afin de savoir si l'on va vers des primautés de prestations, comme c'est le cas actuellement, voire des primautés de cotisations, ce qui nous paraît plus judicieux dans la situation actuelle. De nombreuses grandes caisses de pensions cantonales, notamment la Caisse de pensions du canton de Zurich, ont introduit la primauté de cotisations. Il nous intéresserait de savoir si, à ce niveau, notre Caisse de pensions est encore financièrement suffisamment forte et si l'on doit modifier, d'une façon ou d'une autre, son financement.

Discussion en second débat (suite)

M. *Frédéric Cuche* : – Nous n'allons pas vous étonner si nous disons que le groupe socialiste refusera l'amendement Bernard Matthey. Le Conseil d'Etat, en revenant sur sa proposition qui aurait fixé la parité des cotisations, s'est rendu compte que, pour des raisons techniques et politiques – nous l'espérons –, il n'était pas possible de retenir cette solution. Elle n'est pas acceptable pour nous. Les comparaisons que nous avons reçues concernant la répartition des cotisations entre employeurs et employés démontrent clairement que les collaborateurs de l'Etat neuchâtelois sont déjà plutôt mal lotis. C'est un constat.

Nous vous demandons donc de refuser l'amendement du député Bernard Matthey. Cette proposition pourrait être un grain de sable ou plutôt un pavé pour faire échouer le consensus indispensable pour l'avenir de notre canton.

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales : – Le Conseil d'Etat vous propose de ne pas accepter l'amendement de M. Bernard Matthey. Dans le rapport, nous avons expliqué les raisons pour lesquelles nous avons peut-être imaginé à un certain moment que nous pourrions aller vers la parité des cotisations, que cela posait un problème de financement de la Caisse de pensions, que cela posait un problème en particulier de la couverture des cas d'invalidité et que cela remettait en cause la solidarité entre les plus jeunes et les plus âgés, de sorte que nous nous sommes contenté de faire la proposition temporaire d'un demi-point comme sacrifice pour nous permettre d'atteindre nos objectifs financiers.

Nous ajoutons qu'en ce qui concerne les caisses de pensions, c'est constamment qu'elles doivent se préoccuper du problème de leur financement. Pour l'instant, vous le savez, la Caisse de pensions de l'Etat de Neuchâtel a une bonne couverture, son financement est tout à fait sain, mais on sait qu'il y a des velléités de la Confédération demandant par exemple que la couverture soit portée à 100%. Si cela devait être le cas, il est clair qu'à ce moment-là, des mesures devraient de toute manière être prises en ce qui concerne le financement de la Caisse de pensions. Mais pour l'instant et pour ce qui concerne ici les mesures que nous vous proposons, nous vous demandons d'accepter la proposition du Conseil d'Etat.

La présidente : – L'amendement Bernard Matthey étant combattu, nous allons passer au vote.

On passe au vote.

L'amendement Bernard Matthey est refusé par 70 voix contre 10.

Article premier. – Adopté.

Article 2. – Adopté.

Planification financière 1999-2002

On passe au vote d'ensemble.

Le projet de décret est adopté par 65 voix contre 8.

**Loi
portant révision de la loi sur les établissements spécialisés
pour personnes âgées**

La présidente : – L'entrée en matière est-elle combattue ? Ce n'est pas le cas. Nous ouvrons la discussion en second débat.

Discussion en second débat

Titre et préambule. – Adoptés.

Article premier. – Adopté.

Article 2. – Adopté.

On passe au vote d'ensemble.

Le projet de loi est adopté par 99 voix sans opposition.

**Loi
portant révision de la loi d'exécution
de la législation fédérale sur la protection civile**

La présidente : – L'entrée en matière est-elle combattue ? Ce n'est pas le cas. Nous ouvrons donc la discussion en second débat.

Discussion en second débat

Titre et préambule. – Adoptés.

Article premier. – Adopté.

Article 2. – Adopté.

On passe au vote d'ensemble.

Le projet de loi est adopté par 102 voix sans opposition.

Discussion en second débat (suite)

**Loi
portant révision de la loi d'introduction de la loi fédérale
sur l'assurance-maladie**

La présidente: – L'entrée en matière est-elle combattue ?

M^{me} Laurence Vaucher: – Il ne s'agit pas de combattre l'entrée en matière, il s'agit juste de revenir sur une question qui avait été posée lors du débat d'hier à propos des catégories qui nous semblaient ne pas être le reflet de la réalité et poser des problèmes, c'est-à-dire que si quelqu'un avait une augmentation de revenu, même peu importante, cela représentait au contraire une perte de subside assez importante. On ne nous avait pas répondu sur ce sujet. Nous nous permettons de revenir à la charge et de reposer la question.

M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Le problème que pose M^{me} Laurence Vaucher est celui de l'effet de seuil. Lorsqu'une personne a une différence de revenu déterminant qui est minime – c'est tout le problème des gens qui se trouvent à une certaine frontière –, par exemple de 200 francs par année, la différence du subside peut représenter un montant relativement important, c'est vrai. Cependant, nous croyons qu'il est dans l'ordre des choses que toute norme ou toute limite de revenu implique cet effet de seuil plus ou moins pénalisant. Nous sommes saisi de temps en temps de recours où nous voyons bien qu'il y a des cas limites.

Si l'on voulait y remédier, il faudrait multiplier les catégories, mais alors l'effet serait extrêmement délicat, parce que cela nous conduirait à entrer en matière sur des révisions intermédiaires de classification en raison de la multiplication des demandes liées à des modifications de revenus relativement minimes. On pourrait réduire les catégories, mais nous avons dit hier, par rapport à une question posée par le groupe radical, que nous estimions qu'il fallait maintenir la catégorie 5 en particulier pour essayer d'avoir la plus grande souplesse possible. Nous essaierons, à travers les catégories à prendre en considération, d'éviter ce cas, mais on n'évitera jamais qu'il y ait des cas tout à fait limites. Nous croyons d'ailleurs qu'une motion est actuellement à l'étude afin de voir ce que l'on peut faire à l'égard des personnes, non seulement dans ce domaine-là, mais aussi dans d'autres domaines, qui sont dans les cas limites et qui, finalement, ont avantage à être au-dessous plutôt qu'au-dessus. Il y a effectivement un problème, mais nous croyons que c'est lié au système.

La présidente: – L'entrée en matière est-elle combattue ? Ce n'est pas le cas. Nous ouvrons la discussion en second débat.

Planification financière 1999-2002

Discussion en second débat

Titre et préambule. – Adoptés.

Article premier de la loi de révision. –

Article 14 de la loi de base. –

La présidente: – A l'article 14 de la loi de base, nous sommes en présence de l'amendement suivant du groupe socialiste:

Art. 14, alinéa 3 (nouveau): ³ *Le montant du subside maximum correspond à la moyenne annuelle des primes des dix plus grandes caisses du canton pour l'année écoulée.*

L'ancien alinéa 3 devient l'alinéa 4.

L'ancien alinéa 4 devient l'alinéa 5.

M^{me} Laurence Vaucher: – Nous revenons sur l'argumentation que l'on avait apportée hier à ce problème, c'est-à-dire que nous proposons que le montant du subside maximum corresponde à la moyenne annuelle des primes des dix plus grandes caisses du canton pour l'année écoulée. Le Conseil d'Etat, en commission de gestion et des finances élargie, avait donné les garanties pour l'introduction de cet article qui nous permettaient en fait d'éviter l'érosion des subsides qui serait due à une augmentation des primes qui est plus importante que l'augmentation du subside de la Confédération. Cela nous permettait de rester toujours dans une certaine réalité par rapport à ce qui se passe sur le terrain.

Nous maintenons cet amendement parce que nous estimons qu'il est important et, malgré la réponse qui nous a été donnée qu'on pouvait l'introduire plutôt dans le règlement d'application de la loi, nous avons l'impression qu'il est plus efficace, plus lourd, de l'introduire dans le texte de loi.

M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Nous avons déjà dit hier que nous ne pourrions pas accepter cet amendement pour les raisons que nous avons brièvement expliquées hier et que nous aimerions développer ici pour faire comprendre qu'il y a un risque d'aller à l'encontre du but poursuivi si l'on introduit, dans la loi, ce type d'amendement. En effet, la modification que nous vous proposons, comprenant donc la transformation du subside en francs ainsi que le transfert de compétence au Conseil d'Etat, en ce qui concerne les catégories, correspond, comme cela a été précisé dans le rapport du Conseil d'Etat, à un outil de gestion. Nous voulons pouvoir gérer les subsides des primes d'assurance-maladie dans le cadre budgétaire en utilisant, nous l'avons dit, la totalité de l'intervention en fonction des interventions de la Confédération.

Discussion en second débat (suite)

Dès lors, si l'on entrave cet outil, on va en diminuer l'efficacité, voire même la raison d'être. L'amendement que vous proposez reviendrait à définir à l'avance les critères de fixation du subside de la catégorie 1 puisque, dans ce dernier, devrait obligatoirement se trouver la prime moyenne des dix plus grandes caisses du canton, si l'on va dans le sens de l'amendement. Le Conseil d'Etat n'aurait de marge de manœuvre que pour les catégories suivantes de 2 à 5. Si l'on imagine que, parmi les dix caisses dont on parle, la moitié augmente ses primes de 10%, l'autre moitié de 5%, on obtient, arithmétiquement, une augmentation moyenne de 7,5%. Si l'on appréciait les augmentations de primes selon le paramètre de pondération lié au poids de chaque caisse, par rapport à l'effectif cantonal – il faut tenir compte de l'effectif des caisses –, les cinq caisses aux effectifs les plus importants, si elles augmentaient leurs primes de 10%, et les cinq caisses aux effectifs les moins importants de 5%, la moyenne pondérée de l'augmentation serait encore plus importante. Or, le budget de la réduction des primes n'évoluera, pour les quatre années à venir, que de 1,5% par année, cela résulte de l'arrêté fédéral fixant les subsides fédéraux pour les années 2000 à 2003.

L'affaire Visana a montré que cette caisse avait envisagé de facturer, pour 1999, une prime mensuelle de 570 francs. Vous connaissez la suite, elle a finalement opté pour le retrait avec toutes les conséquences que cela a eu, et comme cette caisse détenait l'effectif le plus important du canton, on mesure sans peine ce qu'aurait impliqué, si l'on avait encore eu le cas de Visana, le modèle de calcul si nous l'avions indiqué dans la loi, car la moyenne, qu'elle soit arithmétique ou pondérée, des dix principales caisses aurait tiré les subsides en francs vers le haut de manière insupportable et injustifiée si on l'avait appliqué dans ce cas-là. Dès lors, vouloir lier les subsides en francs sur la moyenne des primes des dix principales caisses du canton signifie que le niveau des subsides dépendrait d'un facteur sur lequel le Conseil d'Etat n'a pas prise, c'est-à-dire la politique de primes des caisses elles-mêmes, et c'est précisément ce que l'on recherche à éviter avec notre nouveau système.

Notre système ne doit donc pas dépendre de l'évolution parfois chaotique des primes, sinon le risque de dérapage budgétaire va se profiler et c'est justement ce que nous voulons éviter.

Il est vrai que devant la commission, nous avons admis que l'idée pouvait éventuellement entrer dans l'appréciation du Conseil d'Etat de prendre la moyenne des dix caisses, mais il n'était pas dans notre intention que cela figure dans la loi.

Il ne faut pas non plus oublier que le niveau des primes ne va pas forcément de pair avec la distribution des assurés entre les caisses. Ainsi, pour des raisons stratégiques, un assureur important peut-il prévoir une prime relativement modeste, voire bloquer pendant une année, pour des raisons de publicité, ses primes, alors que les primes d'un cumul d'assureurs moins importants, mais présentant globalement un effectif comparable, pourraient fortement varier.

Planification financière 1999-2002

Nous considérons donc que l'amendement que vous nous demandez d'inscrire dans la loi est trop contraignant, qu'il créerait, pour la catégorie 1, un montant fixé automatiquement et entièrement assujéti aux fluctuations des primes et politiques des caisses en la matière. C'est la raison pour laquelle nous vous demandons de ne pas accepter cet amendement. Nous souhaiterions que M^{me} Laurence Vaucher veuille bien accepter de le retirer, mais en lui donnant effectivement l'assurance que le Conseil d'Etat pourra tenir compte de la moyenne des dix plus importants assureurs sur le plan cantonal dans la fixation de ces différentes catégories.

La présidente : – Madame Laurence Vaucher, est-ce que vous retirez votre amendement ?

M^{me} Laurence Vaucher : – Nous avons bien compris vos arguments, mais nous tenons à maintenir notre amendement.

La présidente : – L'amendement du groupe socialiste étant combattu...

M. Pierre Hainard : – Le groupe radical suivra les recommandations du Conseil d'Etat et votera contre l'amendement.

M. Alain Bringolf : – Le groupe PopEcoSol soutiendra l'amendement socialiste. Nous constatons et regrettons que, finalement, ce qui nous préoccupe nous, c'est ce qui va peser sur les assurés et ce qui préoccupe le gouvernement – même si nous pouvons le comprendre, nous pouvons le regretter en même temps –, c'est surtout la régularité de ses finances. Nous sommes toujours dans ce dilemme un peu contradictoire et, dans le cadre de la commission, nous avons passé de longs moments pour essayer de comprendre toute cette articulation qui est nécessaire, mais, ne l'oublions pas, qui est nécessaire en raison des prises de position de la Confédération qui, elle, a rejeté sur les cantons, pour les mêmes raisons d'assainissement financier et là, il faut qu'il ait quand même quelques voix pour dire que l'on n'est pas d'accord avec ce mouvement.

M. Pierre Bonhôte : – Nous sommes assez étonné de la volte-face du Conseil d'Etat. En commission, le représentant du Conseil d'Etat avait accepté d'introduire de telles dispositions dans la loi. Cela figure en page 6 du rapport de la commission de gestion et des finances élargie (p. 393 du *BGC*) qui dit, notamment : « L'idée d'une contribution-plancher basée sur les conditions des dix principales caisses du canton a également été évoquée. Le Conseil d'Etat s'est engagé à inscrire un tel plancher dans son futur projet de loi. » Que nous sachions, le Conseil d'Etat n'a pas fait d'opposition à la mention de cet engagement dans le rapport de la commission de gestion et des finances. Pour notre part, nous avons accepté le transfert de compétence au Conseil d'Etat en matière de fixation des montants en francs, plutôt que de suivre automatiquement le montant des primes, pour autant qu'un certain

Discussion en second débat (suite)

garde-fou soit maintenu. Dès le moment où le Conseil d'Etat n'accepte plus que cette condition soit maintenue, nous estimons que les montants alloués au titre de l'aide à l'assurance-maladie pourraient s'écarter de plus en plus notablement du montant des primes dans la mesure où les coûts des assurances-maladie continueraient d'augmenter plus rapidement que le 1,5% des subventions de la Confédération. Dans ces conditions, un certain nombre de députés du groupe socialiste ne pourront pas accepter la mesure si l'amendement n'est pas accepté.

M. *Jean Walder*: – Le groupe libéral-PPN soutiendra le Conseil d'Etat.

La présidente: – L'amendement du groupe socialiste étant combattu, nous allons le mettre au vote.

On passe au vote.

L'amendement du groupe socialiste à l'article 14 de la loi de base est refusé par 55 voix contre 50.

Article 14 de la loi de base. – Adopté.

Article 15 de la loi de base. – Adopté.

Article 17 de la loi de base. –

La présidente: – A cet article 17, nous sommes en présence d'un amendement du groupe socialiste qui vise à supprimer la phrase suivante: « Celui-ci peut prévoir que le droit de certains bénéficiaires soit subordonné à une déclaration formelle de revendication. »

M^{me} *Laurence Vaucher*: – En ce qui concerne la suppression de cette phrase, nous avons également expliqué que cela transgresse un principe qui nous est cher, celui de l'automatisme, c'est-à-dire qu'un accord d'aide sociale subordonné à une demande nous paraît ne pas aller dans le bon sens, même s'il s'agit de contribuables de condition indépendante, on sait qu'il y a des abus, on sait que la déclaration de revenu n'est pas toujours révélatrice de la situation financière exacte, mais nous ne souhaitons pas que ce garde-fou figure dans ce texte de loi. Nous préférons le voir dans une loi sur les contributions ou sur la fiscalité et non dans une loi à caractère social. C'est la raison pour laquelle de supprimer purement et simplement cette phrase, non pas que l'on ne veuille pas se donner les outils pour éviter les abus, mais simplement, nous estimons qu'ils ne sont pas là au bon endroit.

M. *Jean Walder*: – Le groupe libéral-PPN n'acceptera pas l'amendement du groupe socialiste et demande de maintenir cette phrase avec les arguments développés par notre collègue, dans le sens que le Conseil d'Etat demande

Planification financière 1999-2002

simplement la possibilité d'introduire cette mesure et il nous semble opportun de pouvoir lui donner cette possibilité, même si elle est inscrite dans la loi. Rappelons qu'il y a eu tout de même un certain nombre d'abus et que, par équité, si le contribuable indépendant d'un côté a une marge de manœuvre un peu plus importante pour déterminer sa taxation fiscale, il nous semble tout à fait normal aussi que, d'un autre côté, il doive faire une revendication pour demander une aide sociale.

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Nous croyons que le rapport explique que nous avons hésité au niveau du Conseil d'Etat et nous avons discuté avec la commission aussi en relation avec le chef du service de l'assurance-maladie sur l'opportunité de supprimer le principe de l'automatisme. Nous croyons que la commission a clairement manifesté sa volonté de ne pas supprimer ce principe. Ce n'est pas ce que nous vous proposons, mais nous vous proposons de donner la possibilité dans certains cas pour certains bénéficiaires que le Conseil d'Etat puisse subordonner la demande à une déclaration formelle de revendication. Donc, pour l'instant, ce n'est qu'une délégation de compétence dans des hypothèses tout à fait particulières que le Conseil d'Etat pourrait utiliser.

Nous aimerions déjà dire ici qu'il y a déjà des cas dans lesquels, de toute manière, malgré l'automatisme qui existe aujourd'hui, le service de l'assurance-maladie demande de démontrer que la personne a effectivement droit à des subsides. C'est en particulier le cas, et nous sommes malheureusement saisi de passablement de recours, de jeunes étudiants ou autres qui n'ont pas des revenus suffisants pour vivre et qui demandent des subsides de l'assurance-maladie. On leur demande de prouver qu'ils n'ont pas la possibilité d'avoir le soutien de leurs parents, par exemple, et très souvent, nous devons refuser ce type de demandes. Nous vous demandons de laisser cette possibilité qui est donnée au Conseil d'Etat dans des cas particuliers.

M. *Pierre Hainard*: – Le groupe radical soutiendra le Conseil d'Etat et refusera l'amendement.

La présidente: – Cet amendement étant combattu, nous allons le mettre au vote.

On passe au vote.

L'amendement du groupe socialiste à l'article 17 de la loi de base est refusé par 55 voix contre 46.

Article 17 de la loi de base. – Adopté.

Article premier de la loi de révision. – Adopté.

Discussion en second débat (suite)

Article 2 de la loi de révision. –

La présidente: – Nous sommes en présence de l'amendement suivant du groupe PopEcoSol:

Art. 2 L'Etat aidera les assurés à changer de caisse-maladie par l'intermédiaire du service de l'assurance-maladie.

M. Alain Bringolf: – On nous l'a dit, les pressions sont importantes sur les assurés et une des manières de maîtriser les dépenses, c'est d'inciter les assurés à changer de caisse aussi souvent que nécessaire pour pouvoir obtenir des cotisations aussi basses que possible; l'Etat – et nous pouvons comprendre cet objectif –, estimant qu'il ne doit pas aider des assurés qui, sans souci, restent affiliés à des caisses qui ont des cotisations trop élevées.

Dans la loi sur l'assurance-maladie, comme dans beaucoup d'autres lois, on se trouve en face de propositions relativement administratives et technocratiques et si, pour ceux qui élaborent et pour ceux qui ont élaboré la nouvelle loi sur l'assurance-maladie, cela ne pose aucun problème pour eux de changer de caisse chaque année, il n'en est bien évidemment pas de même pour une quantité relativement importante d'assurés que tout changement de ce type-là pose un problème. Nous pouvons le vivre nous à l'office social du POP où nous avons dû aider une quantité relativement importante de personnes, souvent des personnes âgées, mais pas seulement des personnes âgées, qui étaient paniquées à l'idée de devoir changer de caisse.

Notre proposition a pour but de rejoindre l'objectif du Conseil d'Etat qui veut favoriser les assurés à changer de caisse, mais, en même temps, nous lui demandons, dirions-nous, à l'exemple de ce que le service de l'assurance-maladie a fait dans le cadre Visana, c'est-à-dire d'apporter un appui certain, d'aider, par le cadre de ce service-là, les assurés à changer de caisse. Cela peut être fait simplement par une proposition d'une lettre assignée, et nous ne savons par quelle possibilité, mais il appartient, à notre sens, à l'Etat d'aider ses administrés lorsqu'ils éprouvent des difficultés à aller dans une direction qui constitue un objectif pour le gouvernement. Nous vous demandons d'être attentifs à cette proposition et de la soutenir.

M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Nous comprenons le souci exprimé par M. Alain Bringolf, mais nous ne pouvons pas accepter un amendement qui obligerait l'Etat, par l'intermédiaire du service de l'assurance-maladie, à aider les assurés à changer de caisse-maladie. Nous aimerions d'abord rappeler que le droit au changement d'assurance est inscrit dans la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) et ses conditions d'exercice sont effectivement réglementées. On sait qu'en cas d'augmentation de primes, les assureurs doivent signaler le droit de changer de caisse. La LAMal délègue aux cantons la compétence de réduire les primes et de contrôler l'affiliation obligatoire. Ce sont les compétences que le canton doit exercer en matière d'exécution de

Planification financière 1999-2002

la LAMal. Il est vrai que l'on peut souhaiter qu'il y ait une aide, mais si l'on regarde la réalité des faits, si l'on voit la pratique des assureurs, notamment en matière de compléments d'assurances non obligatoires qui sont parfois liés aux changements qui peuvent intervenir, l'amendement proposé ici se heurte d'abord tout simplement aux capacités du service de l'assurance-maladie et impliquerait en effet la mise en place d'une importante structure d'aide qui devrait englober non seulement l'aspect de l'assurance de base, mais tout le problème des assurances complémentaires pour lesquelles le service n'a d'ailleurs aucune compétence légale, mais qui devraient être prises en considération. Nous devons dire que les seules tâches liées à l'assurance-maladie sur le plan social sont déjà suffisamment lourdes pour ce service sans qu'on l'oblige à accroître ses tâches dans ce sens-là.

Il est vrai qu'on a apporté une aide aux assurés dans l'affaire Visana. Nous avons estimé que là, l'importance du nombre des assurés concernés justifiait une intervention ponctuelle, majeure et qui a été, croyons-nous, appréciée. Nous l'avons fait, nous estimions qu'il était de notre devoir de le faire, mais cela n'a pas été sans quelques répercussions sur le service qui a été surchargé par cette affaire Visana durant de nombreux mois. Le service de l'assurance-maladie n'a pas les moyens d'aider systématiquement les assurés à changer de caisse-maladie. Nous pensons qu'il y a aussi d'autres instances parapubliques, voire privées, qui peuvent intervenir dans ce sens.

Nous aimerions également signaler que, déjà aujourd'hui, le service de l'assurance-maladie publie dès que possible les primes de l'assurance obligatoire pour l'année suivante, qu'il renseigne tout au long de l'année, par téléphone ou par écrit, les assurés qui s'adressent à lui et qui lui soumettent de nombreuses questions, y compris des questions relatives aux modalités de changement d'assureur.

Nous croyons que le service de l'assurance-maladie fait déjà beaucoup pour renseigner et aider dans toute la mesure du possible. L'amendement du groupe PopEcoSol nous paraît aller trop loin. Nous ne pouvons pas, surtout dans le cadre des discussions que nous avons, accepter qu'il y ait là une tâche supplémentaire qui ne manquerait pas de charger de manière importante ce service, parce que cette aide devrait être apportée à tout le monde et non pas dans des cas ponctuels comme c'était le cas pour Visana.

M^{me} *Claudine Stähli-Wolf*: – Nous devons dire que nous sommes un petit peu étonnée de la réponse du Conseil d'Etat. Nous allons voter une loi qui va impliquer un certain nombre de choses pour nos concitoyens et il nous semble logique que l'Etat prévienne que ses services puissent appuyer les citoyens qui seront le plus touchés par ces mesures et probablement en même temps ceux qui seront le moins à même de rendre cette loi applicable. On ne peut pas simplement édicter des lois et puis ne pas se soucier de mettre en place les moyens pour qu'elles soient réalisables. Le Conseil d'Etat signale: « Le service de l'assurance-maladie n'est pas à même de... »,

Discussion en second débat (suite)

mais c'est justement là que nous, nous avons un problème sur ce qu'est un service public. Le service public doit justement permettre de réguler les difficultés des citoyens, faire appliquer les lois, mais aussi faire qu'elles soient applicables. Nous trouvons que, dans la réponse du Conseil d'Etat, il apparaît davantage l'enjeu strictement de régulation financière, ce qui, en ce qui nous concerne, nous inquiète. Nous souhaiterions vraiment que le Grand Conseil prenne conscience que l'on ne peut pas édicter des lois sans qu'elles soient compréhensibles et applicables pour les citoyens.

M^{me} *Isabelle Opan-Du Pasquier* : – Nous avons l'impression que les lois sont compréhensibles et applicables pour les citoyens. Nous nous opposons à une augmentation des tâches de l'Etat. Nous sommes assez surprise de voir que, dans l'ensemble des interpellations, postulats, questions, etc., se nichent, à peu près à chaque feuille que nous avons reçue aujourd'hui, et elles sont nombreuses, des interrogations des députés pour savoir ce que fait l'Etat dans ce domaine, ce que fait l'Etat dans cet autre domaine. Nous sommes ici pour essayer, d'une part, de faire des économies et, d'autre part, de trouver de l'argent, puis cela déborde par tous les coins: chaque fois, on demande de l'argent. Nous nous opposons à cet amendement et nous nous opposons à ce que l'Etat prenne par la main chaque citoyen.

M^{me} *Laurence Vaucher* : – Le groupe socialiste suivra l'amendement du groupe PopEcoSol parce que nous estimons que le terme « aidera » n'est pas aussi contraignant qu'on veut bien le dire, d'autant plus que lorsque le cas s'est présenté, le service a été présent pour aider les assurés à changer de caisse, et nous estimons qu'il est judicieux de laisser cela dans le texte.

M. *Pierre Hainard* : – Liberté et responsabilité, le groupe radical s'opposera à l'amendement.

La présidente : – Cet amendement étant combattu, nous allons passer au vote.

On passe au vote.

L'amendement du groupe PopEcoSol à l'article 2 de la loi de révision est refusé par 52 voix contre 50.

Article 2 de la loi de révision. – Adopté.

M^{me} *Laurence Vaucher* : – Le groupe socialiste, dans sa grande majorité, malgré les revers concernant les amendements, acceptera ce projet de loi.

M. *Alain Bringolf* : – Notre groupe est triste, en colère... il ne votera pas le décret.

Planification financière 1999-2002

La présidente : – Nous allons passer au vote d'ensemble.

On passe au vote d'ensemble.

Le projet de loi est adopté par 71 voix contre 13.

**Décret
portant modification temporaire de la loi
concernant la répartition de la part du canton
au produit de l'impôt fédéral direct**

La présidente : – L'entrée en matière est-elle combattue ?

M. *Pierre Hainard* : – Comme nous l'avons déjà dit, le groupe radical, dans sa majorité, rejette ce décret pour deux raisons.

La première, c'est qu'il péjore les communes globalement de 50% à 45%, donc de 5% de ce fameux impôt fédéral direct (IFD). Nous avons dit que ce n'était pas un transfert de charges, mais que c'était un non-transfert de ressources et que la distribution entre les communes nous paraissait trop aléatoire pour être reconnue.

La présidente : – L'entrée en matière étant combattue, nous allons donc passer au vote.

On passe au vote.

L'entrée en matière est acceptée par 69 voix contre 20.

Discussion en second débat

Titre et préambule. – Adoptés.

Article premier. –

La présidente : – A cet article premier, nous sommes en présence des deux amendements suivants :

Amendement du groupe libéral-PPN

Article premier, alinéa 1, lettres *a* et *b* : inchangées.

Lettre *c* :

c) 45% aux communes *selon l'article 2 de la loi*.

Alinéa 2 : supprimé.

Alinéa 3 : supprimé.

Discussion en second débat (suite)

Amendement Pierre-Jean Erard

Article premier, alinéas 2 et 3: supprimés et remplacés par l'alinéa (unique) suivant:

La part revenant aux communes est répartie, à raison de 50 % du produit de l'impôt fédéral direct selon l'article 2 de la loi, dont sont déduits 5 % de ce produit, répartis selon le même prorata, aux communes dont le revenu fiscal par habitant est supérieur ou l'effort fiscal inférieur, à la moyenne (à l'exception de la commune de Neuchâtel).

M. *Olivier Haussener*: – En effet, si une partie du groupe libéral-PPN peut soutenir, dans une certaine mesure, une répartition plus généreuse de l'impôt fédéral direct en faveur de l'Etat, afin d'en améliorer ses finances, il nous semble, par contre, prématuré d'en modifier le système de répartition en ce qui concerne le solde en faveur des communes. Alors que le dossier de la péréquation financière entre les communes sera débattu au mois de septembre prochain, il ne nous semble pas judicieux d'introduire en avant-première et même de façon temporaire une nouvelle clé de répartition avec des facteurs que nous appellerions arbitraires et qui n'ont rien à voir avec un projet de péréquation cantonale. Cette nouvelle répartition ne va d'ailleurs pas dans le sens des critères de la péréquation fédérale repris dans le projet de notre canton où l'indice des ressources est déterminant. De plus, un sentiment de bricolage plane sur cette formule de répartition qui est proposée qui, pour certains, semble avoir été bâtie non pas sur des critères objectifs, mais bien sur un résultat escompté.

Pour ces raisons, il nous semble donc incorrect, inopportun et prématuré de changer les règles du jeu en cours de partie. C'est pourquoi nous vous demandons de bien vouloir surseoir à la modification de cette clé de répartition en acceptant le projet d'amendement, et ceci dans l'attente du dossier de la péréquation financière du mois de septembre prochain. D'ailleurs, il y avait un amendement qui a été retiré par le groupe PopEcoSol, que nous aurions d'ailleurs soutenu, qui allait dans le sens de soutenir l'ensemble des projets si l'échelle fiscale était acceptée, ainsi que la péréquation.

M. *Pierre-Jean Erard*: – La raison de l'amendement que nous avons déposé est d'émettre une protestation contre le calcul abracadabrant qui nous est présenté et d'exprimer une lassitude contre ce phénomène qui devient récurrent. Nous citerons simplement le calcul actuel des effets péréquatifs qui a été mis en pièces hier, le projet de répartition des députés par district qui est encore de chaude mémoire, un projet à venir sur la réduction du nombre des conseillers généraux et, enfin, malheureusement, le futur projet de péréquation financière qui repart dans la même direction. C'est pourquoi nous voudrions encourager nos autorités à prendre au sérieux ces problèmes. Ce n'est pas parce que les aspects politiques sont plus importants, même beaucoup plus importants, que les aspects techniques qu'il faut pour autant traiter ces derniers avec négligence.

Planification financière 1999-2002

A propos de l'article lui-même, il y a une raison objective et une raison subjective. La raison objective, c'est que le calcul proposé aboutit à des résultats tout simplement inexacts. Si l'on regarde la page 30 du rapport du Conseil d'Etat (p. 440 du *BGC*), on remarque des différences entre les pourcent qui devraient être rigoureusement identiques, ainsi qu'un total incorrect dans la colonne des écarts. Or, tous les comptables nous le diront, une méthode qui aboutit à des écarts de 10 % dans les pourcent et ne serait-ce que de 7000 francs dans un total est inacceptable.

Nous allons revenir un peu sur le fond – nous vous demandons un peu de patience – et vous promettons que nous ne vous demanderons pas plus de compréhension en mathématiques que de savoir que 45 s'obtient en soustrayant 5 de 50. On a classé les communes en deux groupes – on en a parlé hier – : les communes riches et les communes pauvres. On dit que l'on donne un tiers aux communes pauvres, ensuite deux tiers à tout le monde, mais pour les communes pauvres qui ont plus que ce qu'elles avaient avant, on retranche ce qu'elles ont en plus et on redistribue ce qui a été retranché aux pauvres, bon... Ce que l'on s'aperçoit, c'est la chose suivante : c'est qu'après les deux premières répartitions, toutes les communes pauvres ont trop, qu'il faudra à toutes leur retrancher et qu'elles aboutissent toutes à 50 %. Dès lors, pourquoi ne pas dire tout de suite que l'on redistribue les 50 % à toutes les communes et les 5 % que l'on veut récupérer, on les récupère sur les communes riches selon le barème. Cela va beaucoup plus vite et, surtout, c'est juste.

Ceci dit, comme nous savons que la présidente veut opposer ces amendements, sous la raison qu'ils concernent le même article – et nous contestons nous que ces deux amendements touchent le même objet, parce que le premier objet est la répartition elle-même, alors que le nôtre est une formulation –, mais nous ne voudrions pas que ces deux amendements soient opposés l'un à l'autre. Nous préférons, après avoir donné notre message et en espérant que tout le monde l'a bien compris, le retirer. Mais, il y a encore un « mais », malheureusement, en relisant exactement l'alinéa 3 de l'article premier du projet de décret, il y a un adverbe « uniformément » qui n'a rien à y faire, parce que, justement, une répartition péréquative n'est pas uniforme. Donc, il faudrait que quelqu'un demande que cet adverbe soit retiré, mais nous ne voudrions pas que cet amendement-là soit opposé au nôtre.

La présidente : – Nous aimerions dire à M. Pierre-Jean Erard que nous sommes obligée de les opposer puisqu'ils sont au même article. Enfin, nous verrons...

M. Pierre-Jean Erard : – Nous demandons à ce qu'ils ne soient pas opposés l'un à l'autre. L'amendement du groupe libéral-PPN et le nôtre ne se contraignent pas. L'amendement du groupe libéral-PPN est plus important que le nôtre qui vise simplement à corriger des imperfections mais pas de changer l'échelle. Nous retirons notre amendement.

Discussion en second débat (suite)

La présidente : – **Nous prenons note que l'amendement Pierre-Jean Erard à l'article premier est retiré.**

M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales : – C'est le début de la discussion que nous aurons cet automne sur les critères de la péréquation et il est vrai que cela montre que les critères actuels de la péréquation sont justement des critères discutables et qu'il faut changer.

Ce que nous vous demandons par là, nous le rappelons pour essayer de simplifier les choses, c'est d'accepter pour une année qu'il y ait une répartition de l'impôt fédéral direct à raison seulement de 45 % en faveur des communes et donc que l'Etat puisse bénéficier de la différence. Ce que nous avons essayé de vous proposer, c'est que cette diminution ne péjorise pas encore davantage les communes qui ont des difficultés et n'avantage pas certaines communes qui, elles, au contraire, vont vraisemblablement par la suite participer à la péréquation. Il est clair que l'amendement du groupe libéral-PPN a l'avantage de la simplicité, puisqu'on applique les mêmes critères qu'actuellement et que toutes les communes vont avoir une diminution de 10% telle que prévue, puisque c'est ce qui est proposé ici. Nous avons proposé, et le Conseil d'Etat maintient sa proposition, d'appliquer en l'occurrence les règles que nous avons déterminées lorsque nous avons transféré la charge des maturités des communes au canton et où il y a eu une compensation, compensation à laquelle nous avons donné un effet péréquatif plus important que l'effet péréquatif actuel, ceci en attendant le nouveau système de péréquation financière. Il est bien évident que l'ensemble de ces propositions sera remplacé, si vous l'acceptez au mois de septembre prochain, par le nouveau système de péréquation financière à partir du 1^{er} janvier 2001.

M. Alain Bringolf : – Tout d'abord, nous dirons à M. Pierre-Jean Erard qu'il faudrait qu'il se mette d'accord un peu avec lui-même parce qu'il a signé les deux amendements. Ceci dit, nous vous proposons de les refuser, bien entendu, parce qu'on a insisté longuement durant les deux premières journées et en partie ce matin sur l'importance de rééquilibrer le canton. On ne peut pas – et on a entendu aussi chez les libéraux-PPN qu'ils étaient favorables à ce rééquilibrage du canton, à diminuer un certain nombre d'inégalités trop marquantes – tenir ce discours et, lorsqu'on arrive aux faits, au niveau des chiffres, dire : « Oh, juste sur ce point-là, ce n'est pas là qu'il faut commencer. » Cela ne peut pas aller. Il faut maintenant du corps à nos intentions et accepter la proposition du gouvernement. Pour une fois, c'est nous qui vous le demandons avec insistance.

M^{me} Laurence Vaucher : – Le groupe socialiste n'acceptera évidemment pas ces deux amendements pour toutes les raisons qui viennent d'être invoquées.

Planification financière 1999-2002

La présidente : – L'amendement du groupe libéral-PPN est donc combattu.

M. Olivier Haussener : – En fait, ce qui est proposé dans l'amendement libéral-PPN, ce n'est pas aller à l'encontre d'une péréquation, c'est simplement, dirions-nous, reporter la question au mois de septembre prochain où l'on discutera de cette péréquation. Nous ne voulons pas refuser des nouvelles recettes à l'Etat. Il nous semble que si l'on accepte l'amendement proposé, il aura des conséquences sur la péréquation que nous discuterons en septembre.

M. Pierre Hainard : – Nous aimerions savoir si la notion d'indice de ressources sera à disposition au mois de septembre – normalement, cela devrait être le cas –, de telle façon que l'on puisse utiliser cet indice de ressources pour distribuer aux communes cette fameuse part de l'IFD.

M. Alain Bringolf : – Nous aimerions ajouter qu'il ne s'agit pas de quelque chose de nouveau. Maintenant déjà, le canton redistribue un certain nombre de subventions d'une manière péréquative. Celle-ci vient simplement compléter cette action et n'empêche pas, à nos yeux, le débat fondamental que nous aurons sur la péréquation revue et corrigée de cet automne.

M. Pierre-Jean Erard : – Nous aimerions répondre d'abord à M. Pierre Hainard qu'il est vrai que si l'on utilise l'indice péréquatif, cela va changer un petit peu, cela va être moins grave qu'avec les anciens critères. Mais, à M. Alain Bringolf, nous disons que nous ne sommes pas du tout contre la péréquation, puisque le projet, même avec notre amendement, tient compte de l'échelle de péréquation traditionnelle. Ce que nous ne voulons pas, c'est une deuxième, une double, une triple péréquation.

M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales : – Pour être clair, sur le fait que cette répartition-là interviendra en l'an 2000 par rapport à l'Etat, elle aura des effets sur les communes en 2001 et la nouvelle péréquation que vous serez appelés à voter au mois de septembre 1999 ne s'appliquera qu'à partir du 1^{er} janvier 2001. Nous devons donc bien régler, selon le système actuel, la péréquation des 50 % qui deviennent 45 %. Encore une fois, on peut appliquer la règle actuelle sans modification, auquel cas on désavantage un certain nombre de communes et on favorise d'autres par rapport au système actuel. Ce que nous vous proposons simplement, c'est de prendre en considération le système que nous avons mis en place pour les maturités fédérales et qui faisait déjà une première correction et que vous avez très largement accepté dans ce Grand Conseil.

M. Pierre Hainard : – Nous n'avons pas encore compris si, oui ou non, on pouvait utiliser l'indice de ressources au mois de septembre pour l'introduire dans cette loi.

Discussion en second débat (suite)

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Non pas dans cette loi puisque là, on applique les règles actuelles. Les nouvelles règles s'appliqueront à partir du 1^{er} janvier 2001.

M. *Pierre Hainard*: – Le groupe radical, dans sa majorité, soutiendra l'amendement libéral-PPN, mais, à titre personnel, nous voterons le décret tel quel.

La présidente: – L'amendement du groupe libéral-PPN étant combattu, nous allons donc passer au vote.

On passe au vote.

L'amendement du groupe libéral-PPN est refusé par 67 voix contre 34.

Article premier. – Adopté.

Article 2. – Adopté.

On passe au vote.

Le projet de décret est adopté par 79 voix contre 14.

Décret
portant renouvellement de la contribution aux mesures de crise
en faveur des victimes du chômage

La présidente: – L'entrée en matière est-elle combattue? Ce n'est pas le cas. Nous passons donc à la discussion en second débat.

Discussion en second débat

Titre et préambule. – Adoptés.

Article premier. –

La présidente: – A cet article premier, nous sommes en présence de l'amendement suivant du groupe radical:

Article premier ¹ La contribution aux mesures de crise en faveur des victimes du chômage instituée par le décret concernant le financement des mesures de crise destinées à lutter contre le chômage et à apporter un soutien aux personnes victimes du chômage, du 25 mars 1992, est renouvelée jusqu'au 31 décembre 2002.

Planification financière 1999-2002

M. *Pierre Hainard* : – L'amendement que nous proposons est de renouveler ce décret jusqu'au 31 décembre 2002. Pourquoi 31 décembre 2002 ? Simplement parce que le groupe, dans sa quasi-unanimité refusera la non-compensation de la progression à froid. Nous sommes un groupe responsable, nous savons que l'Etat a besoin d'argent et, de ce fait, nous prorrogeons de deux ans ces mesures de crise, afin que l'Etat puisse avoir ces fameux 9 millions de francs et non pas 15 millions de francs, suite à la non-compensation de la progression à froid.

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales : – Nous n'allons pas allonger les débats. Nous avons expliqué hier la position du Conseil d'Etat, nous vous proposons de maintenir la contribution de solidarité pendant une année, de la supprimer à fin 2000, mais par contre, d'accepter de ne pas compenser la progression à froid. Nous n'avons pas autre chose à ajouter à ce que nous avons dit hier.

M. *Claude Borel* : – Comme déjà annoncé, le groupe socialiste est favorable à la sortie des mesures de crise en 2001. Il s'opposera donc à l'amendement du groupe radical visant à prolonger ces mesures pendant deux ans. Il préfère l'impact positif de la suppression d'un impôt de 2 % à partir de 2001 et la solution plus douce de la non-corrrection de la progression à froid lors de l'introduction d'un nouveau barème de référence.

M. *Michel Barben* : – Le groupe libéral-PPN refusera l'amendement du groupe radical, estimant que les mesures temporaires sont une mauvaise solution et qu'il nous faut en sortir. En outre, nous sommes aussi conscient qu'il y a une nécessité de prolonger encore une année pour les nécessités financières de l'Etat, raison pour laquelle nous nous rallions aux conclusions du Conseil d'Etat.

M. *Pierre Hainard* : – Nous espérons que ce n'est pas un manque de courage, car nous croyons qu'il est préférable de dire que nous maintenons une contribution aux mesures de crise de 2 % – c'est un impôt, on en est conscient, on le fait consciemment –, plutôt que de dire que nous arrêtons ce système à la fin de l'an 2000 et nous faisons la non-compensation de la progression à froid qui est un impôt déguisé, invisible, mais pas inodore, mais indolore (*rires*) – il est les deux d'ailleurs –, et nous croyons que c'est éventuellement un manque de courage de préférer un impôt déguisé que personne ne remarque. Nous, groupe radical, maintenons notre amendement. Nous préférons annoncer la couleur et dire : « Nous acceptons un impôt supplémentaire de 2 % pendant encore trois ans. » Nous voulons une politique transparente, nous sommes cohérent, et nous maintenons notre amendement. Nous nous opposerons donc à la non-compensation de la progression à froid.

Discussion en second débat (suite)

M. *Alain Bringolf*: – Nous ne sommes pas insensible aux propos qui viennent d'être tenus par le représentant du groupe radical – à force d'être d'accord avec lui, il va peut-être réfléchir –, mais cela étant dit, nous sommes quand même dans un paquet de mesures qui attendent ce qui va se passer cet automne. Dans le cadre de la péréquation financière intercommunale, il faudra voir comment les contribuables vont finalement s'y retrouver.

Nous n'allons donc pas soutenir cette proposition radicale, mais nous ne nous y opposerons pas non plus, parce que s'il y a nécessité pour l'Etat de retrouver un peu d'argent, nous pourrions presque lui faire confiance qu'il saura revenir de lui-même devant le Grand Conseil pour nous proposer des mesures. Cette mesure-là nous paraît d'ailleurs tout à fait adéquate, mais nous souhaiterions nous donner encore jusqu'au mois de septembre avant de prendre ce type de mesures.

La présidente: – L'amendement du groupe radical étant combattu, nous allons passer au vote.

On passe au vote.

L'amendement du groupe radical, à l'article premier, alinéa 1, est refusé par 69 voix contre 17.

Article premier. – Adopté.

Article 2. – Adopté.

Article 3. – Adopté.

On passe au vote d'ensemble.

Le projet de décret est adopté par 93 voix contre 2.

COMMUNICATIONS DE LA PRÉSIDENTE

Réunion d'une commission

Nous rappelons aux membres de la commission fiscalité qu'ils doivent se réunir pendant la pause.

(Interruption de séance.)

Communiqués sportifs

L'équipe de football du Grand Conseil neuchâtelois rencontrera, vendredi 25 juin prochain, l'équipe du Grand Conseil fribourgeois. Il manque

Communications de la présidente (fin)

encore quatre joueurs pour compléter l'équipe. Les personnes qui seraient intéressées sont priées de s'annoncer auprès de M. Jacques Besancet, responsable de l'équipe.

Par ailleurs, en ce qui concerne le tournoi de football de Suisse romande, de Berne et du Tessin, du 21 août 1999, il manque encore six joueurs, vous pouvez également vous annoncer auprès de M. Jacques Besancet.

RAPPORTS 99.021, PLANIFICATION FINANCIÈRE 1999-2002 (suite)**Décret****portant non-compensation de la progression à froid**

La présidente: – L'entrée en matière est-elle combattue ?

M. Pierre Hainard: – Nous pensons avoir exprimé l'avis du groupe concernant la non-compensation de la progression à froid lorsque nous avons discuté des mesures de crise. Nous rappelons simplement que la non-compensation de la progression à froid est un impôt déguisé inodore et indolore !

M. Michel Barben: – Dans le souci de l'équilibre du paquet, nous accepterons l'entrée en matière.

M. Claude Borel: – Nous avons déjà souligné notre soutien à cette mesure, mais nous aimerions toutefois mettre encore une chose en évidence. Contrairement à ce que l'on pourrait penser en voyant l'addition des chiffres sous la rubrique « Fiscalité », il ne s'agit pas là d'une augmentation d'impôt mais d'une renonciation à une diminution d'impôt dont les 99% de la population ignorent l'existence et dont probablement plus de 50% des députés n'avaient jamais entendu parler avant de recevoir le rapport du Conseil d'Etat. Même si la correction de la progression à froid est en soi justifiée, la renonciation à cette correction est une mesure plutôt indolore en période de faible inflation, c'est ce qui nous incite à rester fidèle à l'ensemble du paquet approuvé par la commission.

M. Pierre Hainard: – Faux, Madame la présidente, c'est faux ! La non-compensation de la progression à froid est une augmentation d'impôt par rapport au pouvoir d'achat, car avec un pouvoir d'achat constant, nous paierons plus d'impôt. Donc, dire que ce n'est pas une augmentation d'impôt : c'est faux !

Nous rappelons que, dans la cohérence de notre politique, nous avons toujours déclaré que nous devons corriger la progression à froid pour être clair.

Discussion en second débat (suite)

La présidente : – Nous allons voter l'entrée en matière.

On passe au vote.

L'entrée en matière est acceptée par 78 voix contre 23.

Discussion en second débat

Titre et préambule. – Adoptés.

Article premier. – Adopté.

Article 2. – Adopté.

On passe au vote d'ensemble.

Le projet de décret est adopté par 75 voix contre 23.

La présidente : – Comme nous avons déjà voté la loi instaurant un barème unique de référence en matière d'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques, nous allons prendre maintenant la loi portant révision de la loi sur la taxe des véhicules automobiles, des remorques et des bateaux.

Loi
portant révision de la loi sur la taxe des véhicules automobiles,
des remorques et des bateaux

La présidente : – L'entrée en matière est-elle combattue ? Ce n'est pas le cas, nous ouvrons la discussion en second débat.

Discussion en second débat

Titre et préambule. – Adoptés.

Article premier. – Adopté.

Article 2. – Adopté.

On passe au vote d'ensemble.

Le projet de loi est adopté par 91 voix sans opposition.

Loi sur le fonds cantonal des eaux

La présidente : – L'entrée en matière est-elle combattue ?

M^{me} Violaine Barrelet : – Vous connaissez notre affinité pour l'eau et notre aversion pour la taxe sur l'eau potable. Cette eau, ce don du ciel, ne devrait pas être taxée de façon excessive. Nous vous proposons donc de renvoyer le projet de loi au Conseil d'Etat pour réétude.

En effet, s'il faut réellement respecter le principe de la causalité exigé par le droit fédéral et introduire une redevance sur l'eau potable, ce projet de loi mérite d'être revu et corrigé, ceci d'autant plus qu'il y a de nombreux amendements prévus et proposés. Il mérite d'être revu pour les raisons suivantes.

Premièrement, il est nécessaire à notre avis d'étudier un éventuel désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes. En effet, il est prévu que cette redevance soit prélevée chez le consommateur final dans les communes – ce fameux pollueur-payeur – par mètre cube d'eau potable utilisée, redevance qui retourne ensuite à l'Etat par gravitation – nous l'espérons du reste – pour finir dans un fonds, un réservoir, afin de financer les travaux d'adduction, d'évacuation et d'épuration desdites communes.

Nous pouvons dès lors nous demander si ce n'est pas le moment de déterminer le rôle de l'Etat et des communes dans cette histoire d'eau et d'étudier si cela ne devrait pas être la tâche des communes que de gérer un tel fonds ou du moins en partie. Une concertation des milieux intéressés mériterait également d'être faite car, à notre connaissance, les services des eaux des villes et des communes n'a pas eu lieu – mais peut-être que le Conseil d'Etat dira le contraire, nous ne le savons pas – en tout cas en ce qui concerne la ville de Neuchâtel.

Deuxièmement, la façon de prélever cette redevance mérite également d'être revue. Dans le rapport du Conseil d'Etat, on nous propose une taxe par mètre cube d'eau potable. Nous rappelons que l'affectation du fonds pour ces prochaines années est destiné à 95 % pour des travaux liés à l'évacuation et à l'épuration et seulement 5 % pour l'adduction. Nous souhaiterions que Conseil d'Etat tienne compte de ces distinctions.

Troisièmement, il est également important d'établir la liste précise des dérogations prévues dans un amendement du groupe libéral-PPN, mais également du Conseil d'Etat. Cette liste précise des dérogations proposées pour certaines entreprises et professions, ainsi que des réductions pour des gros consommateurs.

Quatrièmement, le plafond de la redevance doit également être revu en relation avec le mode de prélèvement éventuellement que nous avons signalé tout à l'heure.

Discussion en second débat (suite)

Cinquièmement, la proposition du groupe socialiste de taxer les rejets volontaires d'eaux non épurées dans l'environnement de façon plus forte que la redevance sur l'eau potable mérite également d'être étudiée, même si la proposition peut paraître excessive dans l'amendement proposé par le groupe socialiste.

Finalement, mis à part le souci d'assainir les finances cantonales publiques, il n'y a pas d'urgence à prélever cette redevance et il serait vraiment préférable que le Conseil d'Etat revoie ce projet de loi avec les points que nous avons soulevés. Nous pensons qu'une concertation des services des eaux serait souhaitable afin que l'on trouve un terrain d'entente pour cette redevance sur l'eau potable qui, comme nous le rappelons, représente quand même quelque chose dans la population. Si la population l'accepte de cette façon-là, nous le voulons bien mais, pour notre part, nous pensons qu'il serait préférable d'arriver avec un projet de loi qui ne fasse pas trop d'oppositions dans les rangs, dans les communes, et c'est la raison pour laquelle nous vous demandons de suivre notre proposition.

M. *Bernard Matthey*: – Nous aimerions rappeler à nos collègues de droite – radicaux, comme libéraux-PPN – quels étaient leurs slogans politiques en campagne électorale. Si nous nous souvenons bien, pour les radicaux, c'était: « Moins d'Etat, plus de libertés », et pour les libéraux-PPN, c'était: « Libres et responsables ».

La loi que nous allons voter et qui concerne l'eau va évidemment renforcer le pouvoir de l'Etat. Donc, elle est contraire aux déclarations que nous avons faites au moment où nous étions en campagne électorale. L'idée de créer un fonds est cohérente, elle nous convient. On crée un fonds, on a de l'argent et, une fois que l'on a suffisamment d'argent, on le dépense de manière judicieuse et planifiée, sans hâte, mais en ayant fait une réserve. Donc, cela nous convient très bien. Cependant, ce qui ne nous convient pas, c'est que ce fonds soit uniquement cantonal, c'est-à-dire qu'il donne un pouvoir complémentaire à l'Etat et que les communes vont se contenter de voter – comme on l'a fait jusqu'à présent – une part infime de leur crédit d'investissement, le reste étant subventionné, ce qui peut conduire – vous le savez – à un certain nombre de gaspillages. Cela n'a pas toujours été le cas, mais dans certains cas, lorsque l'on vote un crédit de 10 millions de francs et que l'on n'en paie que 2 millions, on sait que les 8 autres millions de francs sont payés par des subventions fédérales et cantonales. Il est donc clair que, comme conseiller communal, on est beaucoup plus à l'aise, car on sait que cela va encourager et développer l'économie de la région. On le vote donc sans arrière-pensées. Mais si l'on en paie la moitié ou les trois quarts, on tient peut-être un autre raisonnement et on est plus attentif à la façon dont on dépense l'argent.

Enfin, il y a fort longtemps, le député Jean-Jacques Miserez avait proposé que l'on cantonalise l'eau. On pourrait aussi cantonaliser l'épuration des eaux, mais est-ce que c'est cela que l'on veut? Est-ce que l'on veut que les

Planification financière 1999-2002

stations d'épuration deviennent progressivement cantonales et que la distribution d'eau le soit aussi? Nous pourrions avoir, à ce moment-là, le même prix de l'eau dans toutes les communes, c'est quelque chose qui ne nous convient pas, parce que nous avons une idée de l'indépendance et de la liberté dans les communes. Nous avons également une idée de la façon dont l'Etat peut effectivement corriger certaines inégalités entre les communes du Haut qui paient effectivement l'eau plus cher parce qu'il faut l'acheminer et qu'elle est plus rare, alors que, sur le Littoral, elle est plus abondante et plus facile à créer.

Nous devons donc faire ces corrections, mais nous croyons qu'il doit y avoir une certaine responsabilité des autorités communales dans cette affaire. Nous ne sommes manifestement pas en présence d'une taxe, mais en présence d'un impôt. Ce qui nous gêne, c'est que l'on déguise un nouvel impôt sous la forme d'une taxe. Nous voulions vous rappeler ces points au moment du vote d'entrée en matière.

M. Roland Debély: – Hier, lors de la discussion générale, nous avons effectivement introduit la réflexion sur cet objet-là par rapport au désenchevêtrement. A nos yeux, il s'agissait plutôt de choisir un désenchevêtrement qui va à l'intention des communes dans l'alimentation et l'épuration des eaux puisque, généralement une commune s'est construite et développée par rapport à son potentiel d'alimentation en eau.

Dès lors, nous pourrions imaginer de déléguer complètement cette tâche aux communes, respectivement aux syndicats intercommunaux. Les communes seraient ainsi responsabilisées, car en terme de gestion, en terme d'entretien, en terme d'investissement, nous croyons qu'il est important que la responsabilisation soit fortement portée sur les « décisionnaires » et ainsi individualiser ce type de responsabilité, plutôt que de la diluer entre deux sphères de compétence et de responsabilité.

Le chef du Département de la gestion du territoire a répondu hier que ce n'était en fait guère possible, parce que des engagements avaient été pris dans le subventionnement de projets en cours ou de projets qui étaient à l'étude. Notre réflexion ne sous-entend pas, bien entendu, que l'Etat doive se retirer du jour au lendemain de ses engagements. Il faut assumer les engagements pris, puis planifier ce désenchevêtrement à terme. Si nous reportons toujours des décisions, nous n'allons jamais pouvoir désenchevêtrer et n'allons jamais chercher davantage d'efficacité ou davantage d'économie en renforçant les responsabilités des gens concernés. Dans ce contexte, nous pensons que cet objet-là mérite effectivement une réflexion qui doit être poussée en commission, lorsque la commission de gestion et des finances abordera le problème du désenchevêtrement et de la péréquation. Nous soutiendrons donc, personnellement, la proposition de M^{me} Violaine Barrelet qui propose le renvoi de cet objet.

Discussion en second débat (suite)

M. *Pierre Hirschy*, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire: – Nous vous demandons d'entrer en matière sur ce projet de loi pour les raisons évoquées hier, mais aussi, pour répondre à M^{me} Violaine Barrelet et à MM. Bernard Matthey et Roland Debély.

Le désenchevêtrement, nous le souhaitons et ce n'est pas par cette loi que nous allons compliquer les rapports entre l'Etat et les communes, puisque nous intervenons sur les investissements. Il s'agit donc d'une aide aux communes pour les investissements essentiellement pour les stations d'épuration des eaux – nous l'admettons volontiers Madame Violaine Barrelet –, mais aussi pour des adductions d'eau et des mesures de protection, alors que la gestion et l'entretien reviennent aux communes. Il n'y a donc pas une interférence de l'Etat dans la gestion, dans la possibilité qu'ont les communes de pouvoir être maîtresses de leur épuration. En effet, s'il y a un subventionnement à l'investissement par l'Etat, ce sont les communes qui décident de l'investissement à faire, qui estiment jusqu'où elles peuvent aller et qui cherchent à faire le maximum d'économies, parce qu'elles ont toujours une part à payer et toujours une part à amortir, il faut tout de même le savoir.

Monsieur Roland Debély, lorsqu'on nous dit: « Il ne faut surtout pas arrêter ce qui est promis ! », cela veut dire alors que l'Etat continue de payer en prenant sur l'impôt et il a déjà – nous vous l'avons dit hier – payé plus de 100 millions de francs dans ce domaine-là. Maintenant, nous avons encore pour plus de 50 millions de francs prévus, nous avons encore 80 projets, on peut donc admettre qu'il y aura nécessairement encore une centaine de millions de francs à payer ces prochaines années.

Nous devrions donc continuer de payer, puis admettre qu'il n'y a rien à encaisser ! Nous croyons quand même que l'équité, là aussi, doit exister et nous devons pouvoir obtenir quelques moyens, de la part des communes, pour faire face à ces besoins.

En outre, il faut bien se dire que la Confédération a voulu que nous changions le système parce qu'en fait, elle ne souhaite plus intervenir. Les dernières décisions sont tombées pour les réalisations que l'on connaît actuellement.

La situation est donc différente et le canton doit avoir les moyens de pouvoir aider les communes pour ces épurations. Nous pouvons bien sûr admettre, du côté de Neuchâtel, que c'est fait. Eh bien, tant pis pour les autres, mais ce n'est pas comme cela que nous devons raisonner. Voyez-vous, lorsqu'on dit que l'eau est un don du ciel, Madame Violaine Barrelet – hier, vous avez dit que c'était un bien ou un bienfait du ciel –, nous sommes d'accord avec vous. Mais pour que vous puissiez tourner le robinet chez vous pour avoir de l'eau au lavabo, il faut qu'il y ait eu des stations de pompage, des adductions d'eau et, surtout, qu'il y ait une épuration des eaux pour que, à l'endroit où l'on prélève l'eau, on ait une qualité qui soit satisfaisante. Il ne faut pas l'oublier, c'est lié: pour avoir de l'eau propre au robinet, on doit s'occuper de

Planification financière 1999-2002

l'épuration. Le don du ciel dont parle M^{me} Violaine Barrelet, on peut l'obtenir, pour votre maison, pour chacun d'entre nous, en créant une citerne !

Nous, nous connaissons très bien le problème – nous pouvons vous l'avouer –, nous ne sommes pas relié à un réseau d'eau et nous avons dû faire notre propre citerne. Les 30.000 francs que nous avons dépensé pour créer notre citerne, personne n'est venu nous aider à les payer. Nous avons donc dû investir, pour avoir ce don du ciel, un certain montant pour pouvoir bénéficier de l'eau. Quant au pompage, nous le payons, nous, tous les jours. Il est donc facile de dire: « On prend de l'eau au robinet, cela ne coûte rien, c'est normal ! » Non !

Nous croyons qu'il y a une approche qui est différente et que nous avons des responsabilités à assumer dans le domaine de l'adduction d'eau. Pour avoir une qualité irréprochable, il faut des stations d'épuration et pour pouvoir tourner le robinet et avoir de l'eau chez soi, il faut qu'il y ait certaines structures qui nous permettent d'amener cette eau à domicile. C'est pour cette raison que le canton et les communes ont des tâches. Il n'y a pas de difficultés par rapport à ces relations entre canton et communes. Il y a l'aide du canton qui doit continuer pour nous permettre d'avoir dans nos communes des réseaux qui soient satisfaisants et à disposition du citoyen. C'est pour cette raison que nous vous demandons d'entrer en matière et de nous donner les moyens de continuer notre politique.

M. Alain Bringolf: – Nous avons deux choses à dire pour notre groupe, c'est que – et peut-être que nous ne l'avons pas encore souligné suffisamment – cette situation est provoquée par des décisions de la Confédération. Cette dernière ferme le robinet et ce sont les habitants qui trinquent, parce que nous ne pouvons pas nous contenter de recevoir précisément ces choix de la Confédération pour des motifs budgétaires comme un don du ciel, parce que ce n'est pas un don puis, en plus, c'est parfaitement voulu.

Nous connaissons les conséquences d'avoir fermé le subventionnement aux stations d'épuration; nous avons su ce que cela avait donné comme précipitation dans beaucoup de communes pour revoir les travaux qui devaient être faits. Plutôt que de les répartir d'une manière raisonnable dans un temps à peine plus long, il a fallu se précipiter pour obtenir ces dernières subventions. Ce sont des décisions graves qui viennent de la Confédération, elles sont inadmissibles et nous devrions le dire d'une manière beaucoup plus forte.

De plus, dans notre groupe, nous nous sommes interrogé sur le fait qu'il n'y a pas si longtemps, en suivant les recommandations du Conseil d'Etat, nous avons supprimé une série de fonds en pensant qu'il n'y en avait plus la nécessité, mais nous nous apercevons que nous en recréons un maintenant. Cela dit, par nécessité, notre groupe sera plutôt favorable à cette mesure.

Discussion en second débat (suite)

M^{me} *Violaine Barrelet* : – Nous souhaiterions encore connaître la réponse du Conseil d'Etat à notre question sur le degré de concertation des milieux intéressés à cette redevance sur l'eau potable. Il n'a pas répondu à notre question sur ce point-là.

M. *Pierre Hirschy*, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire : – Il n'y a pas eu de concertation avec les milieux intéressés, donc les services des eaux des communes, tout simplement parce que nous ne demandons rien de plus aux communes que d'encaisser des montants et de nous les rétrocéder. Il y aura effectivement peut-être un petit surcroît de travail, mais nous ne croyons pas que cela nécessitait des concertations étant donné que le montant qui est demandé ne fera que transiter par les communes. Il n'y a donc pas eu de concertation.

La présidente : – Nous allons donc voter l'entrée en matière.

On passe au vote.

L'entrée en matière est acceptée par 83 voix contre 13.

Discussion en second débat

Titre et préambule. – Adoptés.

Article premier. –

La présidente : – Nous sommes en présence d'un amendement du groupe libéral-PPN qui propose la suppression de l'alinéa 2 de l'article premier.

M. *Michel Barben* : – Le groupe libéral-PPN désirerait cadrer l'utilisation de ce fonds uniquement aux investissements et non au compte de fonctionnement. Nous avons vu auparavant que le montant dévolu au compte de fonctionnement concernant la loi portant révision de la loi sur la taxe des véhicules automobiles, des remorques et des bateaux était précisé, par contre, le montant dévolu au compte de fonctionnement, ici, alors n'est pas précisé. Nous nous retrouverions ici dans les dérapages, ou les défauts qu'il y avait, lorsque nous avons décidé de supprimer tous les fonds. Raison pour laquelle le groupe libéral-PPN demande que l'on cadre uniquement l'utilisation de ce fonds aux investissements.

M. *Pierre Bonhôte* : – Le groupe socialiste l'a dit, il n'est pas favorable aux affectations trop strictes des recettes de l'Etat. Il est donc, dans le cas présent, favorable à ce qu'une partie puisse être affectée aux contrôles de la qualité de l'eau. Il ne suffit pas d'amener l'eau aux consommateurs et d'évacuer les eaux usées, encore faut-il contrôler la qualité de cette eau.

Planification financière 1999-2002

Cette tâche est afférente à toute la question de l'adduction et de l'élimination des eaux et nous estimons donc que cette disposition coule de source.

M. *Laurent Debrot* : – Notre groupe ne pourra pas non plus soutenir cet amendement puisque l'alinéa 1 de l'article premier destine déjà ce fonds à des études, à des mesures d'organisation du territoire et autres. L'alinéa 2 ne fait donc que confirmer l'alinéa 1.

M. *Pierre Hirschy*, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire : – Nous aimerions justement faire référence à la loi portant révision de la loi sur la taxe des véhicules automobiles, des remorques et des bateaux, où l'on vient de supprimer le montant qui était affecté à la couverture des autres frais, qui dit à l'article 16: « Le solde est attribué à l'Etat et affecté à la couverture... », il y a là quatre points qui montrent effectivement que l'on couvre des frais de fonctionnement. Dans la loi sur le fonds cantonal des eaux, nous avons indiqué, à l'alinéa 2: « Le fonds peut couvrir une partie des prestations du service de la protection de l'environnement, effectuées dans les domaines de l'alimentation en eau potable, de l'évacuation et de l'épuration des eaux. » Cela est bien précis et cela nous paraît nécessaire, car il y a une activité qui entre bien dans le cadre de la perception de cette taxe. C'est pour cette raison que nous vous demandons de ne pas voter cet amendement.

La présidente : – L'amendement étant combattu, nous allons passer au vote.

M. *Pierre Hainard* : – Le groupe radical votera contre l'amendement, il suivra donc les demandes du Conseil d'Etat.

M. *Michel Barben* : – Au vu de l'issue probable du vote, nous retirons notre amendement.

La présidente : – **L'amendement du groupe libéral-PPN est retiré.**

Article premier. – Adopté.

Articles 2 et 3. – Adoptés.

Article 4. –

La présidente : – A cet article 4, nous sommes en présence des amendements suivants :

Amendement du groupe libéral-PPN

Art. 4 ³ Elle est calculée annuellement sur le volume de l'eau potable vendue dans chaque commune. (Suppression de: « total».)

Discussion en second débat (suite)

Alinéa 4 (nouveau): ⁴ *Les entreprises ou particuliers possédant leur propre système d'épuration de l'eau sont exonérés de la redevance cantonale.*

Alinéa 5 (nouveau): ⁵ *La redevance due par les agriculteurs, horticulteurs, maraîchers, viticulteurs reliés à une station d'épuration est calculée sur la base de la consommation moyenne cantonale par habitant.*

Alinéa 6 (nouveau): ⁶ *Le Conseil d'Etat peut accorder une réduction de la redevance pour les gros consommateurs ou les entreprises ne rejetant qu'une partie de leurs eaux dans le réseau d'épuration.*

Sous-amendement du groupe socialiste à l'amendement du groupe libéral-PPN

Art. 4 ⁴ *Les entreprises ou particuliers possédant leur propre système d'épuration de l'eau et qui rejettent des eaux de qualité acceptable sont exonérés partiellement de la redevance cantonale.*

M. *Pierre Hirschy*, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire: – Nous sommes en présence d'amendements du groupe libéral-PPN, avec un sous-amendement du groupe socialiste. Si l'on fait l'addition des deux, on se rend compte que la situation serait vraiment difficile au niveau administratif et au niveau des renseignements que nous devrions obtenir et là, nous chargerions vraiment les communes. C'est pour cette raison que nous avons préparé un amendement qui est plus simple dans son application, mais qui va dans le sens souhaité par les groupes qui ont déposé les amendements.

Nous avons donc souhaité avoir un article 4 avec un alinéa 4 (nouveau) qui dit que le Conseil d'Etat peut exonérer de la redevance cantonale des entreprises ou des particuliers possédant leur propre système d'épuration, pour autant qu'ils ne soient pas reliés à une station d'épuration. Sinon, il faut bien admettre qu'ils doivent aussi participer aux frais résultant de la gestion de cette station d'épuration et que la qualité des eaux rejetées soit de qualité acceptable, pour entrer dans les vues du sous-amendement socialiste. Nous pourrions ainsi faire face aux cas particuliers qui existeront, car il y en aura certainement dans quelques communes, comme cela a été demandé. Si nous allions dans le sens prévu par les amendements, nous aurions énormément de difficultés dans son application. De cette manière, le Conseil d'Etat pourra régler les cas évoqués dans vos différents amendements. Nous souhaitons que notre amendement puisse permettre aux personnes qui avaient déposés les premiers de les retirer.

M. *Michel Barben*: – Au vu de l'amendement du Conseil d'Etat, nous retirons nos amendements à l'article 4 pour les raisons suivantes: tout d'abord l'amendement du Conseil d'Etat va dans l'esprit de nos amendements et,

Planification financière 1999-2002

ensuite, nous pouvons imaginer que, dans l'application, les amendements que nous avons déposés pourront être repris.

La présidente: – **Le groupe libéral-PPN retire ses amendements à l'article 4. De ce fait, le sous-amendement du groupe socialiste est également retiré.**

M. Laurent Debrot: – Nous voterons l'amendement du Conseil d'Etat, mais nous étions prêt à accepter la suppression de l'adjectif «total» puisque, dans ce cas-là, si des consommateurs ne sont plus soumis à la redevance cantonale, ce terme de «total» peut être supprimé.

La présidente: – Y a-t-il une opposition à l'amendement du Conseil d'Etat? Ce n'est pas le cas, **l'amendement du Conseil d'Etat à l'alinéa 4 (nouveau) est donc accepté.**

Nous vous citons l'alinéa 4 de l'article 4 tel qu'il figurera dans la loi: «⁴ Le Conseil d'Etat peut exonérer de la redevance cantonale des entreprises ou des particuliers possédant leur propre système d'épuration, pour autant qu'ils ne soient pas reliés à une station d'épuration et que la qualité des eaux rejetées soit de qualité acceptable.»

M. Alain Bringolf: – Le groupe PopEcoSol avait déposé des amendements, nous en avons retirés, mais pas tous! A l'article 4, alinéa 1, il est dit: «La redevance due à l'Etat est fixée par le Conseil d'Etat.» Oh, c'est un petit baroud d'honneur parce que le Grand Conseil, constamment surchargé, préoccupé, a une tendance malheureuse à livrer toute une série de décisions au Conseil d'Etat, lui-même surchargé. Nous nous sommes donc dit que nous pourrions en tout cas conserver cette décision de connaître la redevance. Si on la soumet au Grand Conseil, nous ne sommes pas sûr que cela donnera lieu à des grands problèmes, mais c'est un peu une question de rester un peu maître de ce qui se passe.

La présidente: – Monsieur Alain Bringolf, nous vous prions de nous excuser d'avoir oublié votre amendement. A l'article 4, alinéa 1, nous sommes donc encore en présence de l'amendement suivant du groupe PopEcoSol: «¹ La redevance due à l'Etat est fixée par le *Grand Conseil*.»

M. Pierre Hirschy, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire: – En raison de l'amendement qui a été accepté tout à l'heure, l'amendement du groupe PopEcoSol devrait aussi être retiré, parce que si la redevance due à l'Etat était fixée par le Grand Conseil, nous vous assurons que nous aurons des débats qui ne correspondront pas au niveau de vos qualités.

La présidente: – Monsieur Alain Bringolf, est-ce que vous retirez votre amendement?

Discussion en second débat (suite)

M. *Alain Bringolf*: – Non.

M. *Pierre Bonhôte*: – Exceptionnellement, le groupe socialiste est d'accord de confier une compétence supplémentaire au Conseil d'Etat et refusera donc l'amendement du groupe PopEcoSol.

M. *Michel Barben*: – Le groupe libéral-PPN en restera à la version du Conseil d'Etat, parce que si nous accordons des dérogations, il est clair que la redevance doit aussi être de la compétence du Conseil d'Etat.

M. *Alain Bringolf*: – Lâché même par notre grand frère, nous nous voyons contraint de retirer notre amendement. (*Rires.*)

La présidente: – **Nous prenons note que l'amendement du groupe PopEcoSol à l'alinéa 1 de l'article 4 est retiré.**

Article 4. – Adopté.

Article 5. –

M^{me} *Isabelle Opan-Du Pasquier*: – Nous vous prions de nous excuser, Madame la présidente, cela va un peu vite. Pour nous, l'examen de l'article 4 n'est pas terminé. Nous vous prions de bien vouloir donner la parole à notre collègue Michel Barben pour l'amendement du groupe libéral-PPN à l'alinéa 5 (nouveau) de l'article 4.

La présidente: – Si nous avons bien compris, M. Michel Barben a retiré tous les amendements du groupe libéral-PPN à l'article 4.

Article 5. – Adopté.

Article 6. –

La présidente: – Nous sommes en présence de l'amendement suivant du groupe libéral-PPN: « Le montant de la redevance est au maximum de 50 centimes par mètre cube. »

M. *Michel Barben*: – Ici, cet amendement est un peu provocateur puisque nous avons envie de dire, par cet amendement, que même si le groupe libéral-PPN entre en matière sur la loi instituant le fonds cantonal des eaux, il faut savoir que la bourse du contribuable ou de l'acheteur d'eau n'est pas ouvrable à souhait. Nous pensons aussi – bon, le fonctionnement a été réintroduit, nous voulions le supprimer – que l'on peut, par des mesures d'économies, par des mesures de prolongement des équipements également, par l'allongement de la durée de la mise en place de ces équipements,

Planification financière 1999-2002

faire des économies et, ainsi diminuer le montant de la redevance. C'est pour cela que cet amendement a été déposé.

M. *Pierre Hirschy*, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire : – Nous avons aussi le souci des économies et le souci de l'étalement de certains travaux, d'ailleurs cela a été fait, mais nous aimerions vraiment vous demander de ne pas accepter cet amendement parce que l'on ne peut pas, d'un côté, accepter des amendements pour des exceptions et, d'un autre côté, fixer un maximum qui soit aussi peu élevé. C'est pour cette raison que nous avons indiqué 1 franc. Nous ne souhaitons pas atteindre ce montant. On ne peut vraiment pas d'un côté exonérer certains bénéficiaires et, d'un autre, fixer un prix maximum de 50 centimes. C'est pour cela que nous demandons d'en rester au texte prévu de 1 franc sachant que nos prévisions ne devraient pas dépasser 70 centimes environ.

La présidente : – L'amendement étant combattu...

M. *Pierre Hainard* : – Le groupe radical, dans sa grande majorité, votera contre la provocation de l'amendement et pour la sagesse du Conseil d'Etat.

M. *Pierre Bonhôte* : – Le groupe socialiste suivra aveuglément le Conseil d'Etat dans sa proposition d'un plafond de 1 franc par mètre cube.

M. *Christian Blandenier* : – Permettez-nous d'intervenir ici, mais nous aimerions apporter quelques précisions.

On nous a d'abord dit : «Votez cette taxe cantonale qui sert à financer des constructions cantonales. C'est pour l'investissement.» Nous avons voulu supprimer l'alinéa 2 de l'article premier en disant : « Investissements, passe encore, mais pas financement et paiement du salaire d'un service et des fonctionnaires. » Notre amendement n'a pas passé. Ensuite, le rapport parle d'un montant de 60 à 70 centimes le mètre cube. Le Conseil d'Etat, dans sa grande sagesse, prend de la marge et passe à 1 franc, ce qui représente quand même une augmentation d'à peu près 50 à 60%. Pensez à la TVA à 6,5%! Elle n'est pas restée longtemps à 6,5% puisque la possibilité d'augmenter de 1 point était déjà prévue. Donc, en acceptant aujourd'hui d'inscrire 1 franc dans la loi, on est sûr que l'on sera à 1 franc, parce que s'il n'y a plus d'investissements, on trouvera bien des fonctionnaires complémentaires pour surveiller les investissements qui ont été faits. Nous croyons que nous devons montrer un signe, un signe qui va aussi dans le fait d'éviter les abus et l'abus des normes, parce que, dans ce débat-là, on a, à aucun moment, remis en cause la nécessité absolue de tous les travaux qui sont faits soit pour l'adduction d'eau, soit pour l'épuration des eaux et, à un moment où l'on cherche des économies de structures, peut-être que là, on aurait aussi pu se dire : «On a moins d'argent, on construit moins compliqué.» Cela, on ne l'a même pas évoqué.

Discussion en second débat (suite)

Dès lors, par cet amendement qui réduit le montant de la taxe, c'est l'ensemble de ces éléments-là qui sont invoqués et c'est pour cette raison que nous soutiendrons personnellement cet amendement.

La présidente: – L'amendement du groupe libéral-PPN à l'article 6 étant combattu, nous allons passer au vote.

On passe au vote.

L'amendement du groupe libéral-PPN à l'article 6 est refusé par 57 voix contre 36.

Article 6. – Adopté.

Article 7. – Adopté.

Article 8. –

La présidente: – Nous sommes en présence d'un amendement du groupe libéral-PPN qui vise à supprimer l'alinéa 1 de l'article 8 qui dit: «¹ Tout immeuble alimenté en eau potable est pourvu, au plus tard à la fin de l'an 2000, d'un compteur permettant d'en connaître la consommation annuelle.»

M. Michel Barben: – Nous désirons simplement, pour des délais aussi brefs, enlever l'exigence de la pose d'un compteur. Là, nous devrions avoir beaucoup plus de latitude et de souplesse. Les personnes qui ne possèdent pas de compteur sont soumis à la moyenne cantonale et il nous apparaissait là qu'il y avait un bon compromis. De plus, l'installation de ces compteurs ainsi que les contrôles vont aussi occasionner des coûts administratifs importants, raison pour laquelle nous vous proposons de supprimer l'alinéa 1 de l'article 8.

M. Alain Bringolf: – On peut discuter de savoir si tous les immeubles qui ne sont pas dotés d'un compteur doivent l'être à fin 2000, c'est-à-dire dans un an et demi. Nous ne serions pas opposé à ce que l'on mette 2001 ou dans les deux ans ou les trois ans qui suivent, mais nous pensons que la proposition que nous font les libéraux-PPN est importante, car elle propose carrément de supprimer cette obligation. Au sein de la commission, certains – si l'on veut que cela soit efficace, il faudrait que la consommation des ménages soit connue – ont même été jusqu'à demander à ce qu'il y ait un compteur par ménage, si l'on voulait être logique, parce plus on met d'intermédiaires, moins les impressions sont fortes entre celui qui utilise l'eau et celui qui la paie. Il est vrai que la pose de compteurs individuels est coûteuse, mais ce n'est pas le problème le plus grave. En effet, ensuite, il faut qu'ils soient

Planification financière 1999-2002

régulièrement visités et entretenus. Ce sont des compteurs qui ont une fiabilité relative et qui doivent être vérifiés régulièrement. Il faut qu'il y en ait au moins un par immeuble, parce que, sans cela, comment les gens auront-ils conscience de ce qu'ils consomment? Nous ne pouvons donc que nous opposer à la suppression complète de l'alinéa 1 de l'article 8 et laissons le soin au Conseil d'Etat de voir si l'on peut allonger de un ou deux ans la date limite pour équiper ces immeubles.

M. Pierre Bonhôte : – Cette fois-ci, le groupe socialiste partage l'avis de son petit frère et estime qu'il est indispensable, pour que la loi puisse être appliquée, que les volumes d'eau puissent être mesurés et qu'ils puissent l'être au minimum à l'entrée de chaque immeuble, de préférence à l'entrée de chaque appartement. Cela, c'est naturellement une tâche qui est un peu plus compliquée et qui prendra plus de temps. A l'entrée en vigueur de la loi, les volumes d'eau doivent être mesurés à l'entrée de chaque immeuble, sinon, on se retrouve dans une situation où l'on applique une taxe par tête ou autre méthode particulièrement peu incitative.

M. Pierre Hirschy, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire : – C'est effectivement un problème un peu délicat. Il n'y a, sauf erreur, d'après les renseignements en notre possession, que deux communes qui n'ont pas de compteur d'eau. Si vous souhaitez vraiment que ces communes aient un délai un peu plus long, nous pouvons volontiers l'admettre, nous ne serons pas intransigeant sur le délai. Il faut simplement se rendre compte que, pour ces communes-là, il y aura nécessairement, dans les mois à venir, l'obligation pour elles-mêmes d'avoir une connaissance de leurs consommations d'eau et ce phénomène va très rapidement se régler par lui-même. Le problème va donc être vu par les communes elles-mêmes. Nous ne voulons pas nous battre sur cet amendement et laissons le Grand Conseil se déterminer. Si notre proposition passe, nous pouvons alors vous assurer que le délai de l'an 2000 sera appliqué avec une certaine souplesse. Si vous souhaitez plutôt indiquer le délai de l'an 2001, nous pouvons le faire, mais il y aurait à nouveau un délai. En tout cas, nous appliquerons cela de manière souple par rapport à ces deux communes.

La présidente : – L'amendement du groupe libéral-PPN étant combattu, nous allons passer au vote.

On passe au vote.

L'amendement du groupe libéral-PPN, à l'alinéa 1 de l'article 8, est refusé par 58 voix contre 21.

Article 8. – Adopté.

Discussion en second débat (suite)

Article 9. –

La présidente : – Nous sommes en présence de l'amendement suivant du groupe socialiste :

Art. 9 (nouveau) : Les rejets volontaires dans l'environnement d'eaux non épurées sont soumis à une redevance, due à l'État, dont le montant est cinq fois supérieur à celui frappant l'eau potable.

M. Pierre Bonhôte : – Les diverses pollutions intentionnelles de notre lac sont encore dans toutes les mémoires, sinon dans toutes les narines. On nous avait dit, à l'occasion de ces pollutions, qu'elles étaient légales, donc qu'elles n'étaient pas interdites par la loi. Les syndicats intercommunaux ont donc eu tout loisir, pendant un certain temps, de rejeter des eaux non épurées dans le lac.

La loi que nous allons voter se veut non seulement une loi de financement causale, mais également une loi à caractère incitatif puisque à l'avenir, il sera question de taxer les rejets des stations d'épuration sur la base de la qualité des eaux rejetées dans l'environnement, ce qui est une excellente disposition.

Nous proposons donc de faire un pas supplémentaire et de prévoir que ces rejets volontaires d'eaux non épurées dans l'environnement ne soient plus simplement gratuits, ce qui ne serait pas judicieux dans la mesure où l'on entend taxer les rejets à l'avenir même d'eaux épurées sur la base de leur qualité. Il faut donc que les rejets d'eaux non épurées soient taxés d'un montant qui soit un tant soit peu dissuasif. On peut effectivement estimer que si les différents syndicats intercommunaux ou les différentes stations d'épuration des eaux avaient eu à payer quelques milliers de francs par jour pour des pollutions volontaires dans l'environnement, elles auraient fait preuve de nettement plus d'imagination pour trouver des solutions permettant d'éviter ces pollutions volontaires du lac. Nous voulons donc introduire, par le biais de notre amendement, une taxe qui fasse qu'il ne soit plus gratuit simplement de rejeter les eaux non épurées dans l'environnement.

M. Pierre Hirschy, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire : – Tout à l'heure, on a parlé d'un amendement un peu provocateur, celui-là, il l'est encore plus. Vous partez d'une situation connue, il y en a d'autres qui ont été certainement moins connues mais qui ont aussi nécessité différents travaux dans des stations d'épuration des eaux. Nous aimerions vous rassurer en disant qu'avec les événements que nous avons connus ce printemps, mais surtout avec la loi sur la protection des eaux, nous avons tous les moyens de maîtriser le problème des rejets volontaires. De plus, nous vous rappelons que les stations d'épuration, lors d'orages, donc de fortes crues, de fortes eaux qui arrivent, doivent, par le déversoir d'orage, évacuer les eaux qui arrivent à la station d'épuration pour ne pas

Planification financière 1999-2002

détruire le lit microbien et toute l'activité de la station. Nous ne pouvons donc pas entrer en matière sur votre amendement. Mais surtout, avec votre amendement, vous introduiriez le droit aux rejets volontaires, ce qui voudrait dire que tous ceux qui auraient envie de rejeter volontairement des eaux dans l'environnement, pourraient le faire simplement en payant un peu plus, ce qui serait très grave. Nous avons une législation qui nous permet de maîtriser le problème. Nous vous demandons de refuser cet amendement.

M. *Pierre Bonhôte*: – Nous ne comprenons pas très bien, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, nous n'introduisons pas un droit de rejeter des eaux dans l'environnement! Ce droit apparemment existe puisque les syndicats intercommunaux ont procédé à ces rejets. Le chef du Département de la gestion du territoire ne nous dit pas qu'à l'avenir, ces rejets seront interdits, mais nous dit: « Nous avons les moyens de maîtriser la situation. » Nous avons vu comme elle l'a été dans le cadre de l'assainissement de la station d'épuration de la Châtellenie de Thielle. Ce que nous voulons, c'est un instrument supplémentaire qui fasse en sorte que, non seulement, la situation soit maîtrisée de l'avis du Conseil d'Etat, mais que ces pollutions soient les plus brèves possible. Nous estimons pour cela que l'instrument financier est le meilleur pour convaincre les syndicats intercommunaux et les stations d'épuration de polluer le moins possible l'environnement.

On nous dit que lors d'orages, des déversements se font dans le lac. Dans ce cas-là, ce ne sont pas des déversements intentionnels, mais accidentels.

M. *Jean Walder*: – Dans le cas de la pollution lacustre qui nous préoccupe, est-ce que le syndicat qui l'a fait a reçu une amende?

M. *Pierre Hirschy*, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire: – Dans le cas qui nous préoccupe, nous aimerions vous rassurer. Depuis le 31 mai 1999, la conduite a été rétablie, les pompes ont été changées et, depuis cette date, il n'y a plus du tout de déversement de cette région dans le lac. Le problème est donc réglé. Le syndicat n'a pas reçu d'amende puisqu'il n'avait pas transgressé la loi. La loi sur la protection des eaux permet, à certaines conditions, en raison des transformations demandées et du problème sur cette conduite, de faire ces déversements. Nous pouvons admettre que ceux-ci ont été faits à une mauvaise époque, car ils ont été faits au printemps. Heureusement, il y a eu assez d'eau depuis et tout est en ordre. Des déversements ont été effectués durant l'hiver dans d'autres stations qui sont au bord du lac de Neuchâtel pour permettre certains travaux absolument nécessaires. Donc, la loi le permet. Nous veillerons, nous-même, à être mieux renseigné, surtout à travailler mieux encore avec les syndicats intercommunaux qui gèrent ces stations d'épuration, mais ils n'ont pas transgressé la loi.

Discussion en second débat (suite)

La présidente : – L'amendement du groupe socialiste étant combattu, nous allons passer au vote.

On passe au vote.

L'amendement du groupe socialiste visant à créer un nouvel article 9 est accepté par 49 voix contre 48.

La présidente : – Nous aimerions apporter un correctif. L'amendement du groupe socialiste que nous venons de voter n'est pas à l'article 9, mais c'est un article 8 nouveau. L'ancien article 8 devient article 9 et l'article 9 devient article 10. Cependant, pour plus de commodité et de clarté dans nos débats, nous continuons avec l'énumération telle que proposée dans le projet de loi.

Article 9. –

M^{me} Isabelle Opan-Du Pasquier : – Nous aimerions revenir sur un point qui figurait dans l'un des amendements du groupe libéral-PPN. Nous croyons qu'il y a un problème de compréhension. Nous avons, à l'article 4, un alinéa 5 (nouveau) qui parlait des agriculteurs, horticulteurs, maraîchers, viticulteurs, qui emploient beaucoup d'eau, mais qui ne la rejettent pas dans une station d'épuration. Nous aimerions avoir l'avis du Conseil d'Etat à ce sujet parce que certains nous affirment que le fait d'avoir admis que certains pouvaient être exonérés partiellement s'ils rejetaient de l'eau propre concernait aussi ces personnes. Nous n'en sommes personnellement pas sûre et nous aimerions avoir l'avis du Conseil d'Etat. Qu'en pense-t-il? L'eau bue par les vaches – et, que nous sachions, elles en boivent beaucoup –, l'eau utilisée à l'arrosage des légumes, qu'est-ce qu'elle devient? Est-elle taxée ou ne l'est-elle pas?

M. Pierre Hirschy, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire : – Il faut se rendre compte que c'est dans les communes qu'il y a déjà actuellement des aménagements pour ce genre de consommateurs. Dans nos recommandations aux communes, nous en tiendrons compte et verrons avec celles-ci quelles sont les possibilités de pouvoir alléger les consommateurs que vous avez mentionnés.

Nous aimerions vous dire qu'au moment où un maraîcher, par exemple, utilise simplement l'eau du réseau pour arroser ses plantes, il n'y a pas de raison particulière qu'il ait une dérogation, parce que, bien souvent, ces maraîchers ont leur propre station de pompage, ont certainement des réservoirs personnels d'eau qu'ils alimentent par un toit ou éventuellement par une source. On trouve donc, dans les différentes dispositions des communes, tous les éléments permettant de pouvoir alléger ce genre de consommateurs. Actuellement déjà, il faut bien se rendre compte qu'au prix de l'eau de certaines communes, ils ne pourraient pas arroser leurs salades

Planification financière 1999-2002

et les vendre ensuite à 60 centimes sur le marché. Il y a donc là une garantie pour vous. Par notre amendement, nous pouvons tenir compte des cas particuliers des communes dont les gens ne sont pas reliés aux stations d'épuration où donc l'eau ne va pas à la station d'épuration. De plus, il y a soixante-deux règlements de communes tous différents, et on remarque que les communes du Littoral ont toutes des tarifs particuliers pour les viticulteurs. Nous discuterons donc avec les communes afin de voir de quelle manière nous allons pouvoir répercuter la taxe.

M^{me} Isabelle Opan-Du Pasquier : – Les communes appliquent donc le tarif d'eau qu'elles estiment et taxent les uns et les autres. On parle ici d'une redevance cantonale. L'article 4 dit que « la redevance cantonale est calculée annuellement sur le volume total de l'eau potable vendue... ». Cela veut dire que si l'on admet qu'un agriculteur ou un éleveur de poulets peut être exonéré de la redevance cantonale, la commune doit se débrouiller pour taxer les autres et pour payer la taxe de l'éleveur de poulets. Nous estimons que le canton doit dire, oui ou non, s'il entend taxer, au tarif plein, les utilisateurs qui ne rejettent pas leurs eaux dans les stations d'épuration. Si oui, qu'il le dise clairement, si ce n'est pas le cas, nous reprendrons à notre compte l'amendement à l'alinéa 5 (nouveau) proposé par le groupe libéral-PPN.

M. Pierre Hirschy, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire : – Vous oubliez que, dans l'amendement déposé à l'alinéa 5 de l'article 4, on ne parle pas de l'adduction d'eau et que, dans les communes, ce sont bien ceux qui sont reliés à une adduction d'eau qui ont des tarifs particuliers. Donc, les communes répercuteront aussi la redevance cantonale selon leur barème à ceux qui sont reliés aux adductions d'eau. Tous ceux qui ont un autre moyen d'alimentation en eau seront de toute manière exonérés. Cela, on est bien d'accord.

Nous pouvons vous présenter la liste. Prenons la commune de Cortaillod que vous connaissez bien : elle applique un forfait pour les viticulteurs et pour les jardins. A ce moment-là, cette commune transmettra la même répartition pour la redevance cantonale. Ce n'est pas à nous, dans notre loi, à aller dans le détail de toutes ces dispositions. C'est absolument impossible. Ensuite, si nous l'introduisons, le travail administratif serait énorme pour arriver à tenir compte de tous les cas particuliers. C'est avec les communes que nous pourrions faire que le barème soit variable suivant les consommateurs.

M. Rolf Graber : – La réponse n'est pas satisfaisante et elle ne correspond pas à la question. Dans un village de viticulteurs, la commune applique un tarif et peut exonérer partiellement ou totalement la consommation d'eau des viticulteurs. Avec la loi que nous introduisons, nous taxons toute l'eau qui est livrée, ce qui signifierait que ceux qui ne sont pas viticulteurs

Discussion en second débat (suite)

devraient supporter une charge supplémentaire pour l'eau utilisée par les viticulteurs qui, sur le plan local, n'est pas taxée. Cette partie, puisqu'il faut payer l'impôt sur le tout, il faut bien la répartir sur ceux qui restent, à savoir ceux qui ne seraient pas viticulteurs en l'occurrence. Or, c'est bien une décision cantonale de savoir si ces éléments-là sont taxés ou non et non pas une décision des communes, sinon il y a des communes qui se verront dans l'obligation de répercuter de manière très forte – nous pensons spécialement aux communes viticoles – le prix de la taxe exigée sur l'ensemble de la consommation, alors que, ma foi, il faudra bien se dire que ne la supporteront que ceux qui consomment l'eau du réseau.

M. *Pierre Hirschy*, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire: – On parle de communes viticoles, on arrose très peu le vignoble neuchâtelois! Il ne faut pas en faire une fixation! Il y a des communes qui ont des prix pour les sulfatages, d'accord, mais c'est peu comme utilisation. Où l'on arrose le vignoble, c'est au Valais, et pourquoi arrosent-ils autant que cela? C'est parce qu'ils ont l'eau à disposition, ce n'est pas de l'eau du réseau. Nous aimerions tout de même vous dire que nous sommes toujours un peu triste lorsque nous voyons que l'on utilise de l'eau propre à la consommation pour laver sa voiture et pour arroser. Il faut donc bien se rendre compte que l'on doit aider à utiliser des moyens différents. Le vignoble neuchâtelois ne va pas en souffrir parce que nous n'avons pas du tout les méthodes d'arrosage que nous connaissons au Valais. Notre vignoble se suffit à lui-même par le don du ciel dont parlait M^{me} Violaine Barrelet tout à l'heure.

Il y a effectivement des fermes qui sont reliées au réseau, mais puisqu'elles ont leur propre station d'épuration, elles bénéficieront des exonérations que nous avons prévues dans notre amendement. C'est pour cela qu'il n'y a pas de difficultés de ce côté-là pour les fermes.

Si vous commencez à dire: « On ne veut pas taxer les viticulteurs parce qu'ils arrosent », c'est tout simplement un faux problème!

M. *Laurent Debrot*: – L'amendement du Conseil d'Etat que nous avons accepté tout à l'heure lui permet d'exonérer de la redevance cantonale des entreprises et des particuliers possédant leur propre système d'épuration. Or, un maraîcher qui utiliserait son eau pour arroser, pour autant qu'il ait un compteur spécial, pourrait être considéré comme une entreprise ou un particulier qui possède son propre système d'épuration puisque l'eau va être épurée dans ses sols. Bon, on peut mettre quelques doutes sur certaines pratiques agricoles intensives sur la qualité de l'épuration des terrains, mais c'est quand même la réalité. Une eau d'arrosage est une eau qui est, en principe, épurée. De même, si une eau passe par l'intermédiaire d'une fosse à purin, serait issue de la consommation des vaches, dans ce cas-là, on pourrait considérer la fosse à purin comme un système d'épuration.

Planification financière 1999-2002

M. *Denis Challandes* : – Nous aimerions tout de même insister, avec l'idée de M. Rolf Graber qui a parlé de la viticulture, et rendre attentif le Conseil d'Etat au sujet des communes agricoles, genre La Chaux-du-Milieu ou La Brévine, dans lesquelles il y a un gros potentiel d'agriculteurs avec des grands troupeaux de bétail et nous verrions mal que l'on facture à ces communes le volume total d'eau potable vendue et que celles-ci répercutent le prix total de cette eau sur les consommateurs qui ne sont pas exonérés de la redevance.

M. *Fernand Cuche* : – On ne va pas prolonger ce débat presque inter-paysans et interrégions. Si la situation est claire pour les gens qui font appel à des sources de ravitaillements particuliers pour arroser, il faut voir que l'on va se trouver dans la situation d'agriculteurs qui détiennent des effectifs de bétail de plus en plus grands avec la restructuration qui se met en place et ce sont des gens, dans plusieurs villages, qui sont reliés au réseau. Cette eau-là va être consommée par le bétail et ne va pas charger l'épuration. Il faudrait quand même qu'il y ait une certaine harmonie au niveau des règlements communaux pour que ces volumes d'eau qui ne retournent pas dans un circuit d'épuration ne soient pas comptabilisés comme des mètres cubes qui doivent être recyclés. Là, est-ce que la loi permet d'avoir une certaine unité au niveau des communes, sinon, cela va bringuer !

M^{me} *Claudine Stähli-Wolf* : – Nous avons été frappée par l'analyse qu'a faite M. Rolf Graber et souhaiterions avoir un complément d'information sur l'incidence que la nouvelle législation que nous discutons maintenant aura sur la pratique communale. Il faut savoir que, dans les communes, on a toute une série de demandes, par exemple, l'usine d'incinération des ordures ménagères de la ville où nous travaillons envoie dans l'air toute une partie de l'eau qu'elle consomme. Il y a un certain nombre de gens qui consomment en effet de l'eau, mais qui arrosent aussi leur jardin ! Comment les communes vont-elles ensuite faire la différence entre ce qu'elles pourront taxer et ce qu'elles ne pourront pas taxer et quel effet cela aura sur l'exigence que les stations d'épuration, les investissements, tous les coûts d'exploitation des stations d'épuration des eaux doivent être financés par des taxes. Il y aura forcément une répartition qui devra être faite entre les citoyens qui vont ensuite vraiment payer. Nous aimerions avoir plus d'indications sur ces éléments. Pour l'instant, nous croyons qu'il y a là un flou, en tout cas pour nous.

M. *Pierre Hirschy*, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire : – L'amendement proposé par le Conseil d'Etat permet justement d'exonérer l'agriculteur de La Chaux-du-Milieu ou de La Brévine sachant qu'il n'est pas relié à une station d'épuration. Il a sa propre station d'épuration qui est sa fosse à purin – nous l'admettons volontiers – et qui est tout à fait conforme à ce que l'on a souhaité au niveau de la protection des eaux.

Discussion en second débat (suite)

C'est pour cela qu'au nom de la protection des eaux, on subventionne les fosses à purin et que vous avez eu à voter plusieurs crédits importants ces dernières années. Il n'y a donc pas de difficultés pour ces gens-là. Le seul problème que l'on peut rencontrer pour les agriculteurs, c'est par exemple le cas d'un agriculteur qui habite dans un village, qui, lui-même, a son eau pour son ménage reliée à une station d'épuration et qui n'a qu'un seul compteur d'eau. S'il a un compteur pour la ferme et un compteur pour le logement, il n'y a pas de difficulté, mais s'il n'a qu'un seul compteur d'eau, il y aura justement un cas particulier qu'il faudra examiner. Sinon, nous vous assurons que ce n'est pas du tout compliqué d'avoir ces éléments-là pour exonérer les gens qui ne contribuent pas à alimenter les stations d'épuration. Nous pouvons vous en donner la garantie.

En ce qui concerne les eaux d'arrosage, nous vous assurons que celles-ci doivent être taxées si elles sont prises sur le réseau. Cela montre bien qu'à ce moment-là, on utilise de l'eau propre à la consommation pour de simples arrosages. Il faut se rendre compte qu'en général, lorsque le prix de l'eau est d'un certain montant – on le voit dans certaines communes – les gens qui arrosent ont déjà tous pris des dispositions pour ne plus utiliser l'eau du réseau. Partout où les communes facturent plus de 1 franc le mètre cube d'eau, il y a déjà une prise de conscience de chacun pour utiliser de l'eau qui vient par un autre apport que l'adduction d'eau de la commune. Il n'y a donc pas de difficultés. Ce serait une grave erreur que de penser que l'on peut continuer d'arroser son jardin en n'étant pas taxé sur cette eau-là.

M. Claude Bernoulli: – Nous vous prions de nous excuser, mais puisque le débat d'entrée en matière a recommencé sur le fond du problème, nous aimerions poser une question en liaison avec ce qu'a dit le chef du Département de la gestion du territoire et en relation avec ce que nous venons de voter ou ce que le Grand Conseil vient d'accepter avec l'amendement socialiste. Le paysan qui va épandre son eau fait, à notre avis, des rejets volontaires dans l'environnement d'eaux non épurées soumis à redevance due à l'Etat dont le montant est cinq fois supérieur à celui frappant l'eau potable. Est-ce que c'est bien comme cela qu'il faut comprendre la disposition que nous venons d'accepter? Est-ce juste ou non?

M. Marcel Garin: – Nous avons beaucoup étudié le problème du barème fiscal, nous en avons parlé dans notre groupe et c'est ainsi que nous n'avons pas eu besoin d'intervenir auprès de cette noble assemblée.

Par contre, concernant la loi sur le fonds cantonal des eaux, nous l'avons vue relativement superficiellement et pourtant, nous, nous vous dirions ceci, puisque nous en sommes à cette réflexion: « Selon Candide, il faut cultiver son jardin. » C'est ce que nous faisons depuis un certain temps et nous vous assurons qu'il y a de nombreux mètres cubes d'eau qui sont utilisés. Par conséquent, nous ferons une proposition avant que l'on vote cette loi: il faudrait que l'on voie quelle sera l'incidence dans ce domaine pour tous ceux

Planification financière 1999-2002

qui ont des jardins et que l'on crée un deuxième réseau. Nous sommes sérieux en vous faisant cette proposition. En effet, l'eau non potable qui se trouve dans la plupart de nos fontaines et qui retourne ensuite dans la nature n'est pas utilisée. Elle pourrait donc parfaitement l'être dans ce domaine et faire que, probablement, il n'y aurait pas d'intervention de la part de la population contre cette loi qui va coûter beaucoup trop cher à tout un chacun.

M. *Pierre Hirschy*, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire : – M. Marcel Garin a toujours le don de nous apporter un peu de fraîcheur dans les discussions et un peu d'oxygène. Nous l'en remercions.

Si, vraiment, les mètres cubes d'eau qu'il utilise pour arroser son jardin vont lui coûter peut-être 60 à 70 centimes de plus, nous nous réjouissons alors qu'il nous dise qu'il n'achète jamais un litre d'eau minérale qui lui coûte 700 francs le mètre cube. Si vous allez au restaurant, vous la paierez certainement 18.000 francs le mètre cube, et même plus dans certains restaurants. Donc, il faut savoir proportions garder. Nous vous assurons que pour mettre quelques mètres cubes d'eau dans un jardin, il faut quelques arrosoirs, car vous n'avez certainement pas un arrosage automatique et nous vous assurons que 60 à 70 centimes pour l'arrosage de votre jardin ne vous pénaliseront pas, Monsieur le député.

M. *Jean-Gustave Béguin* : – L'intervention de notre collègue Marcel Garin nous donne la possibilité de faire une réflexion sur l'impact d'une taxe telle que l'on va voter maintenant. L'eau qui nous vient du ciel... Il ne faut pas oublier que dans nos Montagnes neuchâteloises, il y a quand même 1400 millimètres d'eau météorite qui tombent chaque année sur nos toits, sur nos places, sur nos routes. On a donc un potentiel qui ne peut être exploité parce que, individuellement, cela coûte trop cher. Or, nous avons aussi dans notre pays jurassien, et vous le savez, Monsieur l'historien, de magnifiques réseaux très anciens de sources, de fontaines, etc., qui, pour la plupart – les quelques-uns qui sont privés sont entretenus –, sont publics et ceux d'anciens fonds qui sont devenus désuets et personne ne s'en inquiète beaucoup, sauf pour retirer les quelques francs du capital qui gère encore quelques intérêts, et ces structures-là qui font partie d'un patrimoine ancien et qui se révèlent par de magnifiques édifices de fontaines, etc., mais qui sont souvent reliés au réseau d'eau potable traité, qui n'ont plus rien à voir avec le réseau d'origine qui provient de la source, eh bien tout cela, cela manque d'entretien, cela manque de conservation et cela manque d'utilité, parce que l'utilité rend l'équipement valable. Dès le moment où l'activité est désuète, obsolète, cela tombe en désuétude.

Cela nous permet de dire que même si cela fera mal à tous de voter une taxe supplémentaire, parce que même si l'eau est un bienfait du ciel, bon marché, qu'on ne devrait pas taxer, cela nous permettra aussi d'avoir une meilleure protection de cet élément, une meilleure utilisation de ce que les

Discussion en second débat (suite)

sources nous mettent à disposition et, surtout, de permettre à l'initiative de chaque jardinier amateur, de chaque automobiliste, de chaque agriculteur, de profiter de ce mètre et demi d'eau qui tombe sur son toit pour s'adjoindre une citerne. Il existe des petits pompages domestiques qui ne coûtent pas les yeux de la tête et la convergence entre l'augmentation du prix de l'eau par ces taxes fera que le fait de se doter personnellement d'un réseau complémentaire d'eau non traitée sera très opportun.

M. Pierre Hirschy, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire: – Nous n'avons pas répondu à la question de M. Claude Bernoulli qui est tout à fait fondamentale. Pour nous, l'amendement socialiste ne devrait pas concerner les agriculteurs qui, effectivement, épandent sur leurs champs des eaux non épurées selon le terme consacré d'une station d'épuration. Nous, c'est l'interprétation que nous en avons, mais il faut peut-être demander à M. Pierre Bonhôte, parce que effectivement, nous étions opposé à cet amendement mais si, en plus, on a le risque de devoir condamner des agriculteurs pour épandage de leur fosse à purin à certains moments, nous pensons que là, cela irait vraiment trop loin. Monsieur Pierre Bonhôte, nous vous demandons de préciser si, pour vous, les rejets volontaires passent aussi par la ferme.

M. Pierre Bonhôte: – Nous précisons volontiers, à l'intention du Conseil d'Etat et du pouvoir judiciaire qui pourrait avoir à trancher un jour, que notre amendement concernait les eaux des réseaux d'égouts et donc les eaux qui devraient normalement transiter par les stations d'épuration et qui n'y transiteraient pas pour des raisons volontaires, comme nous l'avons dit, et ne concerne pas les eaux d'arrosage.

Il y a une autre question à laquelle le Conseil d'Etat n'a, semble-t-il, pas répondu. Dès le moment où il a maintenant la compétence d'exonérer un certain nombre de consommateurs de la taxe sur l'eau, selon son amendement à l'alinéa 4 de l'article 4 que nous avons accepté, il faut naturellement également exonérer la commune de la redevance sur le même volume d'eau, ce qui fait que l'alinéa 3 de l'article 4, qui dit que la redevance est calculée annuellement sur le volume total de l'eau potable vendue dans chaque commune, devrait être corrigé pour dire: «déduction faite des volumes exonérés».

M. Fernand Cuche: – En ce qui concerne l'utilisation des purins de ferme, suite à l'intervention de M. Claude Bernoulli, nous aimerions rappeler qu'une fosse à purin n'est pas considérée comme une station d'épuration, que c'est bien le travail du sol qui permettra d'épurer cette eau et que l'épandage des purins est réglementé, notamment par la loi sur la protection des eaux. Dès lors, nous croyons que du point de vue légal, il n'y a pas de confusion possible.

Planification financière 1999-2002

M^{me} *Isabelle Opan-Du Pasquier*: – La loi d'organisation du Grand Conseil nous permet de revenir, après la discussion, sur un point ou sur un autre, ce dont nous profitons. Donc, nous remettons au vote l'amendement du groupe libéral-PPN à l'alinéa 5 (nouveau) au sujet de la redevance due par les agriculteurs, horticulteurs, maraîchers, viticulteurs reliés à une station d'épuration et calculée sur la base de la consommation moyenne cantonale par habitant.

La présidente: – Selon la loi d'organisation du Grand Conseil, nous devons voter si nous sommes d'accord de revenir sur un article qui a déjà été adopté.

On passe au vote.

La rediscussion de l'article 4 est acceptée par 44 voix contre 6.

Article 4. –

M^{me} *Isabelle Opan-Du Pasquier*: – Nous ne sommes pas satisfaite par les réponses du Conseil d'Etat concernant cet article et nous souhaitons qu'il soit mis au vote.

Puisque nous en sommes à l'article 4, nous pensons qu'il faudrait ajouter – M. Pierre Bonhôte en a parlé – à la fin de l'alinéa 3 de l'article 4: « déduction faite des volumes exonérés en vertu de l'alinéa 4 ». Il y a donc deux points, Madame la présidente: le premier concerne les agriculteurs, horticulteurs; quant au deuxième, nous reprenons l'idée de M. Pierre Bonhôte parlant de la déduction.

La présidente: – Nous prions M^{me} Isabelle Opan-Du Pasquier de nous amener son amendement par écrit.

M. *Pierre Hirschy*, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire: – Pour la clarté du débat, M^{me} Isabelle Opan-Du Pasquier souhaite que l'on vote sur la proposition du groupe libéral-PPN, mais uniquement concernant l'alinéa 5. On est bien d'accord.

Quant à l'alinéa 3 de l'article 4, selon la proposition de M. Pierre Bonhôte, vous avez raison, il faut dire: «³ Elle est calculée annuellement sur le volume total de l'eau potable vendue dans chaque commune, *déduction faite des volumes exonérés en vertu de l'alinéa 4.* »

M. *Pierre Bonhôte*: – Nous avons donc déposé notre amendement à l'alinéa 3 de l'article 4.

En ce qui concerne la proposition d'amendement du groupe libéral-PPN à l'alinéa 5, nous ne sommes pas favorable à cet amendement. Nous estimons

Discussion en second débat (suite)

en effet que le fait de taxer également cette eau et donc de ne pas accorder de déduction pour les agriculteurs, horticulteurs ou maraîchers a un effet incitatif au sens où cette mesure incite à rechercher des sources d'eau qui ne sont pas l'eau du réseau ainsi que l'a déclaré le député Jean-Gustave Béguin et comme le fait, entre autres, le Site de Cernier qui stocke les eaux de pluie dans un étang pour l'arrosage.

M. Laurent Debrot : – Nous revenons à l'amendement du groupe libéral-PPN à l'alinéa 5 de l'article 4. Nous ne soutiendrons pas cet amendement. Nous pourrions éventuellement l'accepter si l'agriculteur mettait un compteur particulier pour toute l'eau qu'il consomme dans son exploitation et qu'il maintienne un compteur séparé pour sa consommation familiale. Quant à la remarque que nous avons faite tout à l'heure concernant l'amendement du Conseil d'Etat à l'article 4, alinéa 4, nous aimerions savoir s'il pourrait éventuellement appliquer cet alinéa 4 dans le cas des arrosages professionnels.

On parle toujours de réservoirs d'eau que les agriculteurs n'ont qu'à faire. Avec une surface de 1 hectare, qui est une petite surface maraîchère, si vous voulez faire un seul arrosage, il faut en tout cas 30 mm – et les professionnels vous diront que ce n'est pas beaucoup, d'eau –, ce qui veut dire 300 m³ à l'hectare. Si vous avez déjà un réservoir qui contient 300 m³, vous avez de la chance, parce qu'un tel réservoir est extrêmement cher et il ne sera jamais rentabilisé. De plus, si vous avez vidé ce réservoir pendant l'été, il vous faudra deux, trois voire quatre mois avec 100 mm de pluie sur votre toit pour qu'il se remplisse, ce qui est impossible. Donc, l'utilisation d'eau de pluie pour un professionnel est impossible.

Ce que nous proposons, c'est que le Conseil d'Etat maintienne son amendement à l'alinéa 4, c'est-à-dire que le Conseil d'Etat peut exonérer de la redevance cantonale des entreprises pour l'arrosage pour autant, évidemment, que l'approvisionnement en eau soit satisfaisant. Il est évident qu'un agriculteur qui prendrait de l'eau pour arroser ses terrains alors qu'on est en période de pénurie, ce serait criminel et nous ne voulons pas abonder dans ce sens-là.

Par contre, il y a encore beaucoup de communes qui, même en période estivale, ont des réservoirs qui débordent. Est-ce que les agriculteurs n'auraient pas meilleur temps de l'utiliser pour arroser leurs champs que de laisser cette eau déborder dans des creux perdus au niveau des réservoirs.

La présidente : – Nous parlons donc de l'amendement du groupe libéral-PPN à l'article 4, alinéa 5 (nouveau), qui dirait : « *La redevance due par les agriculteurs, horticulteurs, maraîchers, viticulteurs reliés à une station d'épuration est calculée sur la base de la consommation moyenne cantonale par habitant.* » Nous allons nous prononcer sur cet amendement.

On passe au vote.

Planification financière 1999-2002

L'amendement du groupe libéral-PPN, à l'alinéa 5 de l'article 4 est refusé par 52 voix contre 42.

M. *Fernand Cuche*: – Très bref commentaire pour dire que l'amendement proposé M. Pierre Bonhôte, si nous avons bien compris, est le suivant: l'article 4, alinéa 3, se termine par « déduction faite des volumes exonérés... ». Nous estimons que cet amendement est plus global, plus général, et permettrait notamment, suite à l'intervention de M^{me} Claudine Stähli-Wolf, d'intégrer peut-être d'autres utilisations que simplement l'utilisation étroitement liée à l'exploitation agricole ou aux travaux agricoles. Donc, nous soutiendrons cet amendement.

La présidente: – Nous parlons donc de l'amendement Pierre Bonhôte à l'article 4, alinéa 3, de la teneur suivante: «³ Elle est calculée annuellement sur le volume total de l'eau potable vendue dans chaque commune, *déduction faite des volumes exonérés en vertu de l'alinéa 4.* » Est-ce que cet amendement est combattu? Ce n'est pas le cas. **Nous considérons donc que l'amendement Pierre Bonhôte à l'article 4, alinéa 3, est accepté.**

M. *Laurent Amez-Droz*: – Nous aimerions une petite précision de la part du Conseil d'Etat concernant sa proposition à l'alinéa 4 de l'article 4 et notamment suite à la remarque de M^{me} Claudine Stähli-Wolf par rapport à l'eau qui est utilisée et qui part à CRIDOR dans les vapeurs de refroidissement des fours. Nous savons aussi qu'il y a d'autres utilisateurs qui utilisent l'eau pour en faire du béton, nous avons des cas d'entreprises qui rejettent de l'eau propre qui va directement au lac parce qu'elle n'a pas besoin d'être épurée. Dès lors, est-ce que l'alinéa 4 de l'article 4 qui dit que les particuliers possédant leur propre système d'épuration veut aussi dire ceux qui ne vont de toute façon pas à la station d'épuration? En effet, le raisonnement de dire que ces consommateurs utilisent de l'eau et que cette taxe concerne aussi un fonds qui cherche à financer l'alimentation en eau, il ne faut quand même pas se leurrer, la principale utilisation de ce fonds sera l'assainissement des stations d'épuration à 80%. Donc, il ne serait pas juste de pénaliser ces entreprises et nous aimerions être sûr de l'interprétation de l'alinéa 4 que fera le Conseil d'Etat quand il s'agira de soumettre les communes au prélèvement de cette taxe.

M. *Pierre Hirschy*, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire: – Monsieur Laurent Amez-Droz, il y aura peu d'exonérations. Dès lors, n'allez pas penser que l'on va exonérer tout simplement le gros consommateur! Si vous avez, dans votre commune, un consommateur d'eau qui fait du béton et qu'il prend l'eau au réseau – ce qui nous étonnerait d'ailleurs, car nous sommes presque persuadé qu'il prend cela dans la nappe, mais c'est à voir –, on ne va pas exonérer des entreprises simplement parce qu'il s'agit de gros consommateurs d'eau. Ce serait contraire à la

Discussion en second débat (suite)

volonté qui est exprimée ici, parce qu'il y a la partie épuration certes, mais également la partie adduction d'eau, il ne faut tout de même pas l'oublier. Donc, de cette manière-là, on ne peut pas penser qu'il y aura des efforts d'économies qui seront faits si, tout simplement, on exonère le gros consommateur d'eau. De même, il y a très peu d'entreprises qui ont des stations d'épuration complètement autonomes et qui rejettent directement au lac. Presque toutes font de la préépuration, parce que les eaux qu'elles apportaient n'étaient pas compatibles avec le système d'épuration de la station et qui ensuite vont quand même à la station d'épuration. Il n'y a pas de difficulté de ce côté-là. Cependant, nous voyons que, pour Marin, en fait, vous n'avez pas du tout exonéré des entreprises qui font du béton. Vous avez un prix de l'eau qui est heureusement très bas, mais les seules exonérations que vous avez accordées, ce sont 50% en moins pour les exploitations agricoles.

M. Laurent Amez-Droz : – On a effectivement bien parlé du problème de l'exonération de l'eau qui est une chose. Ces exonérations sont très réduites sur notre commune, mais là, il s'agit de la taxe d'épuration. Donc, pour parler concrètement, Béton Frais qui fait du béton que l'on utilise notamment dans nos tunnels bénéficie d'une exonération de la taxe d'épuration parce que, manifestement, l'eau va être utilisée pour la confection du béton et n'ira pas à la station d'épuration. Nous insistons en disant que la quasi-intégralité de l'utilisation du fonds cantonal des eaux, ce n'est pas pour financer l'adduction d'eau, mais c'est pour financer principalement les réseaux d'épuration. Dès lors, nous ne pensons pas que l'on puisse accepter cette taxe si l'article 4, alinéa 4, est interprété comme vous nous l'avez dit.

M. Pierre Hirschy, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire : – Si vous ajoutez encore le lavage d'un véhicule pour 1 m³ de béton, on peut admettre 1 m³ d'eau, parce que, sans cela, il ne faut pas 1 m³ d'eau. Vous connaissez certainement la fabrication du béton.

Si le béton augmente de 70 centimes à cause du prix de l'eau, on pourrait le regretter, mais actuellement, on enregistre des augmentations du prix du béton qui sont dues à d'autres éléments qui sont beaucoup plus importants. Nous croyons qu'il faut se rendre compte de cela ! Le simple fait d'être un grand utilisateur ne doit pas générer un rabais particulier de la redevance de l'Etat. Nous ne pouvons vraiment pas entrer dans ce jeu.

M. Roland Debély : – Les longues discussions que nous avons maintenant sur cet objet-là sont la démonstration de la problématique des dossiers enchevêtrés. Dès lors, vive le désenchevêtrement et la responsabilisation et l'indépendance des communes !

Article 4. – Adopté.

Planification financière 1999-2002

M^{me} *Violaine Barrelet* : – Nous aimerions intervenir au sujet de l'article 9 qui est devenu article 10, alinéa 2. Cette loi entrerait en vigueur le 1^{er} janvier 2000. Mesdames et Messieurs les députés, cela fait des heures et des heures que nous discutons concernant le paquet qui nous est proposé par le Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat a proposé un paquet de mesures qui doivent être normalement harmonisées. On nous a dit par A + B qu'il fallait le lier au barème de référence et nous, nous proposons, pour que les communes puissent assimiler toutes ces mesures, que cette loi entre en vigueur seulement le 1^{er} janvier 2001, comme tous les autres projets de décrets et de lois proposés.

Nous aimerions dire aussi que, pour la ville de Neuchâtel, cela implique quand même que l'on doive revoir le problème de facturation et de toute l'informatique. Nous aimerions dire aussi que, dans beaucoup de villes, nous avons dû remettre au clair nos programmes informatiques pour enregistrer les factures et que cette nouvelle facturation va occasionner un travail supplémentaire. Nous estimons qu'il faut nous donner le temps et nous ne voyons pas pourquoi cette loi doit entrer plus rapidement en vigueur que les autres, si ce n'est, bien sûr, qu'elle allégera les finances publiques cantonales.

La présidente : – Madame Violaine Barrelet, si vous faites une proposition d'amendement, nous avons besoin de l'avoir par écrit.

M. *Pierre Hirschy*, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire : – Nous aimerions insister pour que l'on maintienne le texte initial de l'introduction en janvier 2000. Nous vous l'avons dit hier, cette taxe entre en vigueur dix ans trop tard. Il est absolument nécessaire, pour pouvoir nous permettre de respecter les engagements que nous avons pris, que nous ayons, dès le budget 2000, les montants correspondants. Le fait de renvoyer, au nom d'une adaptation du logiciel pour la facturation, cela voudrait vraiment dire que le système informatique n'est pas très performant, parce qu'il s'agira simplement d'ajouter un montant au prix de l'eau et nous ne croyons pas que c'est cela qui va poser des problèmes à un système qui devrait être tout à fait adapté à la situation actuelle. Il faut donc vraiment se rendre compte que la date du 1^{er} janvier 2000 est nécessaire vis-à-vis du programme financier que nous nous sommes fixé.

La présidente : – Nous sommes en présence de l'amendement suivant de M^{me} Violaine Barrelet qui propose que la présente loi entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2001. Cet amendement étant combattu, nous allons passer au vote.

On passe au vote.

L'amendement Violaine Barrelet est refusé à une majorité évidente.

Discussion en second débat (suite)

M^{me} *Isabelle Opan-Du Pasquier* : – Nous sommes contrainte de vous communiquer que beaucoup d'entre nous estiment que cette loi est mauvaise et ne la voteront pas.

On passe au vote d'ensemble.

Le projet de loi est adopté par 65 voix contre 30.

Loi portant révision de la loi sur la protection des eaux

La présidente : – L'entrée en matière est-elle combattue ? Ce n'est pas le cas. Nous passons donc à la discussion en second débat.

Discussion en second débat

Titre et préambule. – Adoptés.

Article premier de la loi de révision. –

Article 25 de la loi sur la protection des eaux. –

La présidente : – A cet article 25, nous sommes en présence de l'amendement suivant du groupe PopEcoSol : « Ces contributions sont perçues sous formes d'*impôts affectés* de nature causale, proportionnés en principe au volume d'eaux usées *dépassant la consommation moyenne par habitant.* »

M. *Alain Bringolf* : – Nous vous l'avons souvent répété au niveau des taxes en général, nous regrettons leur effet pervers puisqu'elles frappent d'une même somme des gens qui n'ont pas les mêmes ressources. Cela est dommageable et contraire à notre sens de l'équité.

De plus, la Confédération, dans son rapport concernant la loi fédérale sur la protection des eaux, précise qu'il est possible, dans certaines situations, de renoncer à la perception de taxes et à les remplacer par des impôts. Elle dit, dans le message du Conseil fédéral, la nécessité d'un financement par des impôts pourrait par exemple s'imposer si de nouvelles ordonnances visant à adapter les taxes aux coûts réels ne pouvaient être mises en vigueur à temps à la suite de votations populaires. Enfin, l'application rigide du principe de causalité ne fait qu'encourager une élimination anarchique, peu souhaitable au demeurant. Le recours aux impôts est admissible.

Dès lors, juridiquement, il doit certainement y avoir des tas d'interprétations possibles à faire avec cette terminologie, mais il nous a semblé qu'il était possible de percevoir des impôts affectés, impôts en relation avec le revenu des gens, mais en les affectant d'une manière très précise pour prendre en

Planification financière 1999-2002

conséquence la relation que nous partageons d'un coût d'une denrée rare comme on vient de le voir maintenant qu'est l'eau avec le coût de celle-ci. Nous proposons simplement de remplacer les taxes par un système d'impôts affectés.

L'autre problème, c'est que l'on a beaucoup parlé de l'eau et d'où elle vient. Au sein de la commission, nous avons eu un débat à ce sujet en disant qu'il y a une partie naturelle liée au besoin humain de consommation d'eau qui devrait pouvoir être prise en charge par la collectivité puisque l'on vient de voter maintenant, avec un peu d'émotion et un long débat, de quoi se payer les installations nécessaires à pouvoir consommer cette eau et à la rejeter correctement. Il nous semble donc que l'on pourrait mesurer un peu, au niveau de la protection des eaux, dans ce qui nous est proposé maintenant, en ne prenant en charge au fond que la surconsommation. Cette surconsommation, on imagine de prévoir cet impôt affecté pour le volume d'eaux usées qui dépasse la consommation moyenne par habitant, ce qui est une manière de dire qu'il y a quelque chose qui concerne tout le monde qui est pris en charge par tout le monde et puis l'on taxe, surtout à ce moment-là, la surconsommation qui nous paraîtrait être bien liée à l'esprit de la loi.

M. *Pierre Hirschy*, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire: – Sur la première partie de l'amendement, il ne s'agit pas d'un impôt affecté, il s'agit bien d'une taxe et, par rapport au barème fiscal de référence, comme l'a dit le chef du Département des finances et des affaires sociales, nous aurons le barème pour l'imposition qui permettra d'intégrer différents impôts que nous avons, en particulier la taxe hospitalière qui est un impôt, et d'avoir des taxes causales. C'est donc bien d'une taxe dont il est question ici aujourd'hui.

Quant à la deuxième partie de l'amendement disant « dépassant la consommation moyenne par habitant », il s'agirait d'avoir un volume à disposition. Ce n'est absolument pas possible. Il faut se rendre compte que si nous voulons que cela ait quelques effets et quelques effets d'économies aussi, même pour l'eau habituelle d'un ménage, cela passe par la taxe sur l'ensemble du volume. Nous vous demandons donc de refuser cet amendement.

M. *Pierre Bonhôte*: – Malgré le caractère qui pourrait être intéressant de cette proposition d'amendement, nous ne nous y rallions pas. Du point de vue strict de la causalité, ce n'est effectivement pas seulement la surconsommation qui engendre des frais et des besoins d'investissement, mais c'est l'ensemble de la consommation. En outre, nous estimons, nous l'avons déjà dit, que le barème de référence introduira, pour les personnes à bas revenu, des corrections et des réductions de fiscalité plus importantes que les relativement faibles montants qui seront touchés et concernés par cette loi sur la protection des eaux et il n'est pas judicieux de la compliquer une nouvelle fois en introduisant cette notion de surconsommation.

Discussion en second débat (suite)

M. *Pierre Hainard* : – Le groupe radical s'opposera à cet amendement pour les bonnes raisons qui ont été données. On ne peut pas faire des taxes affectées à géométries variables. De plus, la courbe du barème fiscal a été corrigée de telle façon que les bas revenus soient moins affectés.

La présidente : – L'amendement du groupe PopEcoSol étant combattu, nous allons le mettre au vote.

On passe au vote.

L'amendement du groupe PopEcoSol à l'article 25 de la loi sur la protection des eaux est refusé par 60 voix contre 11.

Article 25 de la loi sur la protection des eaux. – Adopté.

Article premier de la loi de révision. – Adopté.

Articles 2 et 3 de la loi de révision. – Adoptés.

On passe au vote d'ensemble.

Le projet de loi est adopté par 81 voix sans opposition.

Loi

portant révision de la loi concernant le traitement des déchets

La présidente : – L'entrée en matière est-elle combattue ?

M. *Laurent Debrot* : – La demi-solution qui nous est proposée pour financer le traitement des déchets ne nous satisfait pas. L'Etat se décharge sur les communes d'une tâche qui lui est suggérée par une loi fédérale. Or, ni les communes ni l'Etat ne peuvent répondre à satisfaction à la loi sur la protection de l'environnement qui rend responsable financièrement celui qui produit des déchets.

La taxe au sac est en fait, à notre niveau, cantonal et communal, la mesure la plus cohérente puisqu'elle est incitative et proportionnelle. Chacun pourrait donc, par une gestion raisonnable de ses modes de production de déchets, réduire sensiblement ses charges financières en matière de déchets. Les inconvénients du système ont été dénoncés de nombreuses fois (élimination sauvage, tassage de sac, mauvais tri, etc.). Nous n'y reviendrons pas. Le système qui nous est proposé ici est manifestement plus facile à appliquer, mais il ne répond pas à l'exigence fédérale dans l'essence même de la loi. Nul ne peut s'y soustraire et l'effort que le consommateur peut faire peut être anéanti, financièrement parlant, par la négligence d'un autre citoyen, via

Planification financière 1999-2002

une espèce de punition collective. Nous ne sommes en fait que marginalement responsables de nos déchets. La publicité qui nous inonde remplit nos poubelles et nous encourage à consommer toujours plus et souvent toujours plus mal. Les emballages nous sont le plus souvent imposés. La vraie solution est en main du Conseil fédéral qui peut prélever des taxes au niveau des productions de biens susceptibles de transformer un déchet plus ou moins rapidement. L'introduction de consignes obligatoires permettrait d'améliorer nettement la qualité de nos déchets. Le fait, par exemple, d'imposer une consigne de 1 franc par pile est un réel encouragement au recyclage, alors que la taxe seule n'est qu'un maigre frein à la consommation.

L'introduction de consignes permettrait des gains marginaux pour nombre d'enfants ou autres qui s'improviseraient ferrailleurs permettant de rendre aux déchets la valeur qu'ils ont ou pourraient avoir s'ils étaient bien triés.

Devant ce constat d'incapacité et devant la satisfaction que nous avons eue lors du vote sur le barème de référence diminuant l'imposition des petits revenus, nous nous contenterons de nous abstenir et nous proposerons, dans le cas où le décret était refusé, une résolution au Conseil fédéral.

M. *Pierre Hirschy*, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire: – Que vous proposiez une résolution au Conseil fédéral ne nous gêne pas particulièrement, même si l'on sait que cela a peu d'influence souvent. Vous avez raison, c'est au départ qu'il est préférable de prévoir taxer en fait les éliminations. Or, si pour les piles, on y arrive, que pour les frigos, ce n'est pas trop difficile, pour l'ensemble des déchets, ce n'est pas possible actuellement. Les mesures que nous proposons font tout simplement face à l'actualité, par rapport à la loi sur la protection de l'environnement qui nous demande d'introduire des taxes, et là, nous intervenons déjà concernant le premier point soulevé dans l'amendement du groupe PopEcoSol, il ne s'agit pas d'impôts affectés, il s'agit bien de taxes. Ensuite, en ce qui concerne la taxe au sac, nous vous l'avons dit, nous avons un groupe de travail qui s'est penché avec beaucoup d'intérêt sur ce problème et qui, à la suite de nombreuses séances, a remarqué qu'en fait, le système avait beaucoup plus d'inconvénients que d'avantages et c'est pour cette raison que nous n'avons pas retenu la taxe au sac. Cependant, nous croyons que par rapport à ce qui est demandé et ce que nous avons ici, c'est vraiment que les communes aient une base légale pour pouvoir introduire les taxes telles qu'elles sont prévues.

La présidente: – Nous allons voter l'entrée en matière.

On passe au vote.

L'entrée en matière est acceptée par 73 voix sans opposition.

Discussion en second débat (suite)

Discussion en second débat

Titre et préambule. – Adoptés.

Article premier de la loi de révision. –

Article 22 de la loi concernant le traitement des déchets. –

La présidente: – Nous sommes en présence des deux amendements suivants:

Amendement du groupe socialiste

Art. 22 ¹ Les communes sont tenues de couvrir les frais de ramassage et d'incinération des déchets par la perception de taxes de nature causale. (Suppression de la fin de la phrase dès « proportionnées».)

Amendement du groupe PopEcoSol

Art. 22 ¹ Les communes sont tenues de couvrir les frais de ramassage et d'incinération des déchets par la perception *d'impôts affectés* de nature causale, proportionnés en principe à la quantité de déchets produits. (Le reste de la phrase est supprimé.)

M. Alain Bringolf: – Nous aimerions dire à M. Pierre Hirschy, chef du Département de la gestion du territoire, que nous savons que c'est une taxe que vous voulez introduire. Il n'y a pas besoin de préciser que ce n'est pas un impôt affecté, parce que ce que nous voudrions proposer, c'est que ce soit un impôt affecté. Bon, on ne va pas refaire deux fois le débat.

Par contre, la fin de cet article 22 nous paraît devoir être supprimée en laissant: «... proportionnés en principe à la quantité de déchets produits.» Il nous semble qu'il n'est pas utile de préciser qu'il y a des éléments sans relation avec elle, tels que l'âge ou le revenu des usagers, qui ne sont pas admissibles. Cela revient à aller dans le sens inverse de ce que l'Etat, croyons-nous, avait accepté de la ville de La Chaux-de-Fonds récemment. Autre chose est le résultat de ce que la ville de La Chaux-de-Fonds avait proposé, mais les élus chaux-de-fonniers, dans une difficile négociation étaient arrivés à l'unanimité à être d'accord avec une taxe qui tienne compte d'un certain nombre d'autres paramètres. Le fait que cela n'ait pas passé est à mettre en relation avec autre chose. Mais là, cela empêcherait cette possibilité-là, et nous le regrettons. Ou bien alors, entre le moment où le Conseil d'Etat, qui était au courant de la proposition chaux-de-fonnière, qu'il avait, semble-t-il, acceptée, et maintenant, il y a eu un changement de position. Dès lors, nous proposons d'enlever cette fin de phrase ou alors d'avoir des explications complémentaires.

Planification financière 1999-2002

M. *Pierre Bonhôte* : – Nous avons exposé, lors du débat d'entrée en matière, la raison pour laquelle nous avons déposé cet amendement. Il nous semble en effet qu'exclure d'emblée les critères tels que l'âge ou le revenu du calcul des taxes de nature causale en matière de déchets n'est pas approprié. Il n'est pas plus juste de dire que la tête d'habitant est une mesure de la causalité plus que le revenu ou que l'âge étant donné que la production de déchets dépend pour une bonne part de la consommation, dépend donc du revenu et dépend également de l'âge. Il nous paraît donc qu'il n'est pas opportun d'exclure d'emblée ces critères-là et d'empêcher les communes d'adopter des méthodes de taxation qui soient un tant soit peu plus sociales qu'une pôle-taxé.

Nous proposons donc de retirer cette fin de phrase, comme le groupe PopEcoSol avec qui nous fusionnons volontiers notre amendement. Nous estimons que, par cette méthode-là, nous donnons quelques chances supplémentaires à ce texte de loi d'être adopté. On sait qu'en référendum en ville de La Chaux-de-Fonds, l'opposition portait sur une proposition qui incluait des valeurs de type social ou liés à l'âge. Nous estimons qu'il serait particulièrement malencontreux de risquer d'être balayé encore plus proprement par le peuple en référendum en retirant aux communes la possibilité d'introduire de tels critères de taxation.

M. *Pierre Hirschy*, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire : – Si l'on exclut la terminologie « impôts affectés », on en revient vraiment aux taxes de nature causale. Nous croyons que là, nous sommes d'accord avec M. Alain Bringolf.

Quant à la suppression de la fin de la phrase, nous admettons aussi qu'en fait, on peut laisser les communes avoir quelques libertés quant à la nature de la taxe, mais si nous l'avions indiqué, c'est tout simplement parce qu'une taxe de nature causale ne doit pas être liée au revenu, à l'âge ou à la situation des personnes qui doivent payer cette taxe, mais bien liée au produit qui doit être éliminé. C'est pour cela que nous l'avions mis. Nous pouvons accepter votre amendement. Cependant, ces deux amendements ne sont pas tout à fait les mêmes parce que vous ne vous arrêtez pas au même endroit. L'amendement socialiste s'arrête à « nature causale », alors que l'amendement du groupe PopEcoSol dit encore « ... proportionnés en principe à la quantité de déchets produits. » Nous aimerions que l'on puisse aller jusqu'à la terminologie proposée par le groupe PopEcoSol, c'est-à-dire : « ... proportionnés en principe à la quantité de déchets produits », mais alors on supprime le terme « impôts affectés ».

La présidente : – Est-ce que le groupe socialiste peut se rallier à la proposition du groupe PopEcoSol d'aller jusque « ... proportionnés en principe à la quantité de déchets produits. »

M. *Pierre Bonhôte* : – Nous nous rallions à la proposition du groupe PopEcoSol et retirons notre amendement en sa faveur.

Discussion en second débat (suite)

La présidente : – Nous prenons note que l'amendement du groupe socialiste est retiré en faveur de l'amendement du groupe PopEcoSol.

M. Alain Bringolf : – Nous acceptons la proposition du Conseil d'Etat et remercions le groupe socialiste de venir à notre rencontre. Nous enlevons notre proposition parlant d'impôts affectés et nous allons jusqu'à « la quantité de déchets produits ».

M. Pierre Hainard : – Le groupe radical suivra les propositions du Conseil d'Etat.

M. Michel Barben : – Le groupe libéral-PPN a l'intention de refuser cet amendement. Pourquoi? Simplement parce qu'on recommence par introduire des taxes qui ne sont plus tout à fait causales, dont la causalité n'est plus, en prenant des éléments totalement en dehors de la causalité de ces taxes. L'âge n'est pas une causalité du nombre de déchets éliminés. Le revenu n'est pas non plus dans les déchets ménagers, car chacun produit un certain nombre de déchets. Les déchets supérieurs tels que les frigos, les téléviseurs, sont éliminés par d'autres taxes, car pour leur destruction, une taxe est déjà prélevée à la source. Pour les déchets ménagers, aucune taxe n'est prélevée à la source.

Nous dirons encore que, pour ces déchets ménagers, peut-être que la taxation des emballages à la source serait certainement là le meilleur système. Malheureusement, ce système, nous ne l'avons pas. Nous refuserons l'amendement proposé par le groupe socialiste et le groupe PopEcoSol.

M. Alain Bringolf : – Nous sommes étonné de la position des libéraux-PPN qui s'inscrit à l'encontre de tout ce qu'ils nous ont déclaré depuis lundi, à savoir l'autonomie communale.

M. Pierre Hainard : – Nous sommes bien d'accord que dans l'amendement du groupe PopEcoSol que nous voterons, nous l'avons dit, les mots « impôts affectés » sont remplacés par « taxes ».

La présidente : – Pour la clarté du débat, nous vous lisons l'amendement du groupe PopEcoSol à l'article 22 de la loi concernant le traitement des déchets : «¹ Les communes sont tenues de couvrir les frais de ramassage et d'incinération des déchets par la perception de taxes de nature causale, proportionnées en principe à la quantité de déchets produits. » Nous allons passer au vote de cet amendement.

On passe au vote.

L'amendement du groupe PopEcoSol est accepté par 63 voix contre 36.

Planification financière 1999-2002

M. *Michel Barben* : – Au vu du résultat du vote, une partie du groupe libéral-PPN refusera cette taxe.

Article 22 de la loi concernant le traitement des déchets. – Adopté.

Article premier de la loi de révision. – Adopté.

Articles 2 et 3 de la loi de révision. – Adoptés.

On passe au vote d'ensemble.

Le projet de loi est adopté par 72 voix contre 26.

La présidente : – Mesdames et Messieurs les députés, nous devons encore nous prononcer sur les lignes directrices de la péréquation financière et du désenchevêtrement des tâches. Les propositions concrètes vous seront soumises lors de la session de septembre 1999. Nous passons donc au vote.

On passe au vote.

Le principe du désenchevêtrement et de la péréquation est accepté par 95 voix contre 4.

La présidente : – Nous avons eu la visite de presque tous les présidents de groupes. Compte tenu de l'actualité politique dans le canton, il a été décidé que les postulats ne peuvent pas être traités maintenant et que nous traiterons plutôt les interpellations. Il y a des interpellations de grande actualité politique, il nous semble donc à tous plus important de réserver un moment au traitement de ces interpellations.

Il a aussi été décidé que vous ne vous exprimerez pas sur ces interpellations car nous avons tous des développements écrits. Nous vous prions d'accepter cette manière de faire, pour gagner du temps, car on vient de nous dire qu'il y a plusieurs choses qui devraient être traitées : premièrement tout ce qui a trait au Home Les Lilas, ensuite au tunnel, et enfin il y a les interpellations concernant la fonction publique qui sont extrêmement importantes et qui doivent être traitées.

Si vous pouvez accepter cette manière de faire, nous commencerons par la réponse aux interpellations concernant le Home Les Lilas.

M. *Jean Studer* : – Nous souhaitons développer notre interpellation.

La présidente : – C'était une proposition. Nous ne pouvons certainement pas aller contre la volonté de l'interpellateur. Nous donnons donc la parole à M. Jean Studer.

INTERPELLATIONS

99.123

21 juin 1999

Interpellation du groupe socialiste

Accueil des réfugié(e)s : tirer les leçons d'une erreur

L'accueil rapide et en nombre important de réfugiés a toujours constitué une action politique difficile. Elle exige doigté, clarté et détermination. Le Conseil d'Etat n'en a pas fait preuve en envisageant une fermeture anticipée du Home Les Lilas, à Chézard, pour y installer des réfugiés.

Ce faux pas ne doit nullement remettre en cause la nécessité pour notre canton de participer pleinement à l'effort international d'accueil des réfugiés. Nous devons et pouvons mettre à disposition un cadre conforme à leur dignité. Si des abris de protection civile peuvent constituer une solution immédiate et très temporaire, ils ne constituent plus un tel cadre après quelques semaines.

Le groupe socialiste demande au Conseil d'Etat quels enseignements il a tirés de l'affaire du Home Les Lilas et surtout quel programme et quels moyens il a définis depuis pour faire face à nos responsabilités d'êtres humains face à d'autres êtres humains victimes de la violence.

Signataires: J. Studer, M. Barrelet, V. Garbani, F. Berthoud, B. Bois, M. Boss, Frédéric Cuche, M. Guillaume-Gentil-Henry, M. Donati, H. Deneys, O. Duvoisin, M. Debély, J.-A. Maire, A. Laurent, F. Perrin-Marti, G. Santschi, M. Giovannini, D. Barraud, F. Gertsch, L. Matthey, R. Wüst, L. Vaucher, Ch.-H. Augsburg, M. Blum, H. U. Weber, M. Perroset, J.-J. Delémont, P. Bonhôte, B. Soguel, C. Borel, J.-C. Perrinjaquet, B. Renevey et P. Erard.

M. Jean Studer: – Nous comprenons le souci d'avancer dans nos débats mais nous privilégions la discussion parlementaire que certaines affaires suscitent et auxquelles ces affaires doivent donner lieu en bonne démocratie.

Nous avons interpellé le Conseil d'Etat au sujet de ce qu'il est maintenant convenu d'appeler l'affaire des Lilas et en plus du texte que vous avez sous les yeux, nous souhaiterions apporter les compléments suivants.

La composante internationale est une composante historique de la formation à laquelle nous avons l'honneur d'appartenir et cette composante internationale nous a de tout temps conduit à nous battre pour l'accueil de personnes en difficulté, que ce soit chez nous ou provenant de l'étranger.

S'agissant en particulier des réfugiés, notre formation politique, à l'instar d'autres, mais contrairement aussi à d'autres formations politiques, s'est toujours battue contre toutes restrictions excessives des possibilités d'accueil ou contre toutes restrictions des moyens que nous mettions à

Accueil des réfugié(e)s : tirer les leçons d'une erreur

disposition pour répondre à celles et à ceux qui souhaitaient trouver refuge chez nous. Il est d'ailleurs significatif à ce sujet que la première intervention de notre dernière collègue arrivée, M^{me} Florence Perrin-Marti, a été consacrée à ce sujet lors de la dernière session puisque elle était intervenue sur les possibilités d'accueil tel que l'envisageait le Conseil d'Etat pour sa première prise de parole dans cet hémicycle.

Ces convictions qui sont celles du parti socialiste ne peuvent être remises par la très vive irritation qu'a provoqué, en notre sein, l'affaire des Lilas. Et cette irritation est motivée à la fois par une décision et à la fois par une attitude.

La décision a bien sûr été celle d'avancer la fermeture de cet établissement pour y installer des réfugiés. Il n'est pas nécessaire de suivre n'importe quel cours de gestion publique, fût-elle nouvelle ou ancienne, pour ne serait-ce que sentir – à défaut de savoir – combien un tel choix est faux. Des nombreuses raisons ont été évoquées, la principale tient à l'opposition entre deux catégories de la population qui ont besoin de compréhension, de compassion, bref de solidarité.

Cette décision est pour nous d'autant plus difficile à accepter que jusqu'alors et il faut lui en donner acte, le Conseil d'Etat avait su manifester doigté, clarté et détermination dans ce dossier difficile. Il avait choisi l'action concrète et personnalisée plutôt que de grandes déclarations médiatiques et nous savons qu'un grand nombre de cas ont ainsi pu être résolus sur un plan autre que sur un plan collectif, mais des cas individuels personnalisés. Et sur le plan de l'accueil des réfugiés auxquels notre collectivité à l'instar d'autres doit aujourd'hui faire face, le Conseil d'Etat, par cette manière d'agir, avait aussi résolu les problèmes qu'il rencontrait. Nous pensons ainsi à la façon dont il avait agi à l'égard de la commune de Dombresson.

Autrement dit, jusqu'à cette affaire, le Conseil d'Etat s'était donné de très bonnes cartes pour agir dans ce dossier. Une fois l'affaire révélée, la partie s'avérait, à l'évidence, perdue et c'est l'attitude qui a suivi qui suscite notre irritation. Nous aurions pu imaginer que l'évidence de l'erreur étant sur la table, notre Conseil d'Etat fasse un peu preuve immédiatement d'humilité, reconnaisse l'erreur et n'essaie pas de se justifier encore pendant plusieurs jours face à une décision qui, à l'évidence, était fautive. Nous aurions pu imaginer que, reconnaissant son erreur, il n'essaie pas de perdre les bonnes cartes qu'il avait encore en ses mains pour régler ce cas difficile.

Malheureusement, ce choix-là n'est pas celui qui a été fait et l'obstination a conduit à une extension des dégâts que provoque, dans l'opinion, cette affaire.

Enfin, et pour reprendre les propos que tenait un de nos collègues lors de notre préparation de groupe, le Conseil d'Etat, en fin de compte dans cette affaire, se retrouve « pomme avec le bour ». Et ce constat n'est pas du tout réjouissant, parce qu'il n'est pas bon que, dans une démocratie, les autorités

Interpellations (suite)

puissent être ridicules. Il n'est surtout pas bon que dans un dossier aussi sensible, on puisse autant dérapier parce que, comme le disait un auteur célèbre, dans ce domaine malheureusement: «Le ventre de la bête immonde est toujours fécond», et vous savez combien, dans ce domaine, rapidement, les sentiments xénophobes peuvent prendre le dessus sur l'esprit de solidarité qui caractérise quand même parfois la population de ce canton.

Au-delà de ces constatations, d'autres peuvent être faites. Elles ressortent des interpellations – et nous n'entendons pas forcément les développer longuement – sur le problème de la communication en relevant au passage qu'une bonne communication ne suffit pas à rendre les décisions bonnes, sur le problème des fondations dont on dit qu'elles sont indépendantes de l'Etat mais dont on constate finalement la totale soumission aux décisions gouvernementales.

Mais enfin, le problème est au-delà. Il est donc de savoir aujourd'hui comment le Conseil d'Etat entend rétablir une certaine sérénité dans notre canton pour faire face à ses responsabilités et clairement comment le Conseil d'Etat, face aux difficultés qu'il a rencontrées et que, malheureusement, il est appelé à rencontrer dans ce problème d'accueil des réfugiés, pense pouvoir accueillir ceux qui ont besoin de notre solidarité pour vivre un moment chez nous et si, en particulier, il est disposé à ne pas recourir systématiquement aux abris de la protection civile. On a lu, ici ou là, que le Conseil d'Etat envisageait maintenant des possibilités autres que d'essayer de louer des bâtiments, que l'on envisageait des constructions propres et provisoires. Nous avons besoin ici mais aussi à travers nous, pour l'ensemble de la population, de précisions claires avant que ne commencent les vacances d'été et que les situations soient réglées pendant cette période.

La présidente: – Pour respecter la démocratie, nous donnons la parole aux autres interpellateurs. Nous donnons donc la parole à M. Roland Debély pour son interpellation.

99.134

21 juin 1999

**Interpellation Roland Debély, Jean-Bernard Wälti et Philippe Wälti
Les Lilas: l'incroyable gaffe des autorités cantonales**

Les Lilas, Saint-Martin. Déloger des personnes âgées pour y loger des requérants d'asile. Décision scandaleuse.

Ce sont cette logique et cette réalité qui ont été retenues par la population.

L'idée en elle-même et la façon de faire sont calamiteuses, honteuses et ressenties comme un profond mépris à l'encontre des personnes âgées, des membres de leur entourage et des autorités locales.

Les Lilas : l'incroyable gaffe des autorités cantonales

Cette panne (volontaire?) de communication n'est pas qualifiable; les décisions prises non plus. Les réactions spontanées de la population, des autorités locales et le succès de la pétition en sont la preuve et démontrent un profond ras le bol.

L'affaire des Lilas a mis en lumière de graves dysfonctionnements au sein de l'autorité cantonale et nous prions le Conseil d'Etat d'informer le Grand Conseil:

- *sur la problématique de l'accueil des réfugiés attribués à notre canton;*
- *sur les dispositions prises et les intentions réelles au sujet du Home Les Lilas;*
- *sur les mesures internes qu'il aurait prises ou qu'il envisage de prendre, par exemple dans sa politique et son organisation de communication pour éviter à l'avenir ce type d'autogol.*

Il nous intéresserait en particulier que le Conseil d'Etat prenne position sur les points suivants:

Politique et organisation de la communication du Conseil d'Etat

La panne de communication dans le contexte général de la fermeture des Lilas et de l'installation de réfugiés était-elle volontaire, pour ne pas éveiller l'attention et pratiquer le fait accompli?

Cas contraire, y a-t-il eu absence de dialogue, d'information, de communication, de collaboration entre services et départements? S'agit-il de manque de savoir-faire ou de vouloir-faire?

Des mesures ont-elles été prises, sont-elles envisagées pour éviter à l'avenir que des bourdes aussi lourdes ne se répètent (par exemple: politique et organisation de la communication)?

Asile et xénophobie

Pour entretenir, développer, exacerber un climat xénophobe, il est difficilement possible de faire plus mal que de déloger des indigènes pour y placer des requérants d'asile. Que s'est-il passé au Conseil d'Etat pour en arriver là?

Le Conseil d'Etat a-t-il surestimé le seuil de tolérance de la population à l'encontre des réfugiés et des requérants d'asile? Est-il d'avis que la xénophobie est en progression? Quelle réponse pense-t-il y donner au travers de sa politique et des choix qu'il devra opérer pour l'accueil des demandeurs attribués à notre canton?

Quelle est l'analyse actuelle du Conseil d'Etat au sujet des réfugiés et demandeurs d'asile suite à l'évolution de la guerre en Serbie?

Interpellations (suite)

Homes pour personnes âgées

La Fondation des établissements cantonaux pour personnes âgées (FECPA) est-elle un Etat dans l'Etat: mais qui donc commande?

Le Home Les Lilas aurait un taux d'occupation d'environ 90%. Pourquoi le fermer, pourquoi fermer un home qui répond aux besoins d'une population qui ne demande pas de « quatre étoiles »; pourquoi déplacer des pensionnaires dans d'autres établissements plus coûteux? Peut-être pour amortir le surdimensionnement existant aussi dans ce domaine? Les réformes de structures et les économies demandées sont-elles obnubilées par la technocratie médicale au détriment du bon sens? Quelle est l'instance et quelles sont les bases légales qui fixent les normes d'exploitation des homes?

Quand (paraît-il, il y a plusieurs années!) et par quelle instance la décision de fermer Les Lilas avait-elle été prise? Quand a-t-elle été communiquée pour la première fois aux autorités communales et aux pensionnaires?

Quelles sont les dernières dispositions prises et les réelles intentions du Conseil d'Etat au sujet du Home Les Lilas?

M. Roland Debély: – Si des sondages de cote de popularité existaient chez nous, la cote d'amour de nos conseillers d'Etat aurait atteint les bas-fonds de la cote statistique et si les élections devaient se tenir en cette période, le résultat serait sans appel.

L'affaire des Lilas a donné un coup de projecteur sur la forme ou sur le fond d'un certain nombre de problèmes et nous les avons résumés en trois points: la politique de communication, l'asile et le seuil de tolérance de la population à l'égard des étrangers, et enfin la politique hospitalière qui a des exigences et des normes très élevées, donc coûteuses, alors que des structures plus simples, des structures de proximité comme Les Lilas semblent répondre à une bonne tranche de la population.

Par souci d'économie de temps, nous renonçons à faire un développement plus long de notre interpellation étant donné que la forme écrite contient les questions sur lesquelles nous souhaiterions obtenir des réponses du Conseil d'Etat.

Nous dirons encore simplement que dans le cadre de la pérennité du Home Les Lilas, nous sommes bien conscients que les questions que nous posons ne peuvent obtenir, dans le contexte de la discussion d'aujourd'hui, une justification par exemple sur la politique d'hébergement et de soins pour les personnes âgées. Par contre, la population attend des prises de position pour éclairer des problèmes qui ont été mis en exergue.

L'affaire du Home Les Lilas

99.137

21 juin 1999

Interpellation Claude Bugnon**L'affaire du Home Les Lilas**

Il est couramment dit que nous vivons une époque difficile. La conjoncture que nous connaissons met en évidence de nombreux égoïsmes qui affaiblissent les liens sociaux et la solidarité.

Nous sommes en plein dans « l'Année internationale des personnes âgées » décrétée par l'Organisation des Nations Unies (ONU). Son slogan « Une société pour toutes les générations » doit nous sensibiliser aux multiples questions touchant au vieillissement et à la vieillesse.

C'est ce moment que choisit notre Conseil d'Etat pour annoncer brutalement la fermeture du Home Les Lilas à Chézard, sans préavis, sans en parler à temps aux pensionnaires, à leurs proches ou même aux autorités locales. C'est après coup qu'il réagit aux médias qui nous apprenaient que le bâtiment était insalubre et impropre à l'exploitation prévue à l'origine.

Nous désirons connaître quelles sont les raisons essentielles qui poussent le Conseil d'Etat à fermer cette maison? Quelle politique entend-il mener au sujet des homes simples ou médicalisés? Est-ce que sa politique est conforme aux vœux du Conseil de santé ou des premières conclusions de la commission de gériatrie mise sur pied en début de législature?

Chacun sait, et le Conseil d'Etat en premier, l'importance et le nombre de passions qui accompagnent les dossiers du coût de la santé et du vieillissement de la population. Ce sont des dossiers explosifs qu'il faut manier avec prudence et une politique d'information adéquate doit les accompagner constamment.

On peut parfaitement prendre des décisions, parfois impopulaires, mais il y a de bonnes manières pour les présenter.

Nous ne formons une société humaine et solidaire que si nous mettons tout en œuvre pour que les personnes âgées et très âgées en fassent réellement partie, que si nous respectons leur dignité et les protégeons dans des situations difficiles. Une société qui ne respecte pas ses aînés a perdu son âme.

M. Claude Bugnon: – Vu l'heure et les développements qui ont été faits jusqu'ici, nous n'avons pas grand-chose à ajouter sauf à demander des éclaircissements du Conseil d'Etat qui soient vraiment officiels au sujet de l'affaire des Lilas et au sujet d'éventuelles fermetures de homes simples dans le canton.

Interpellations (suite)

99.138

21 juin 1999

**Interpellation Christian Blandenier
Quel avenir pour Les Lilas ?**

L'annonce faite dans la presse, avant toute information aux personnes concernées (pensionnaires, personnel et direction) et aux autorités communales concernant la fermeture du Home Les Lilas à Chézard-Saint-Martin pour la fin de l'année 1999, voire même avant, a ébranlé toute une population, d'abord locale, puis régionale, cantonale et maintenant au-delà des frontières neuchâteloises.

Le malaise est d'autant plus grand que le bâtiment serait transformé en lieu d'accueil de réfugiés. Bien sûr, il ne faut pas tout mélanger. C'est pourtant ce qui se passe dans l'esprit des gens ; cela paraît difficilement évitable.

Cette confusion, de même que la consternation qui a saisi la population, est due pour l'essentiel à un déficit d'information dans les décisions prises par le gouvernement.

Ce dossier appelle, au-delà des réactions émotionnelles, d'autres questions. En voici quelques-unes :

- A l'heure où l'on cherche des réformes structurelles permettant d'assainir les finances des collectivités publiques, doit-on absolument respecter des normes parfois luxueuses dont même les pensionnaires ne veulent pas ? Les travaux envisagés et estimés à près de 3 millions de francs pour la rénovation du bâtiment sont-ils indispensables, nécessaires ou somptuaires ?*
- A combien sont chiffrés les travaux d'adaptation en vue de l'accueil des réfugiés ?*
- Quelle politique entend mener le gouvernement en matière de home simple ?*
- Quelle est la politique d'information du gouvernement lorsqu'il est amené à prendre des décisions touchant de très près et de manière profonde la vie d'un groupe de citoyens en particulier ?*

Cosignataires : O. Haussener, D. Challandes et L. Rollier.

M. Christian Blandenier : – Notre intervention sera très brève car l'essentiel figure dans le texte. Simplement, nous rappelons ici que la fermeture annoncée anticipée de ce home a provoqué un remous local, régional, cantonal, extracantonal et bientôt cybernétique. Toujours est-il que, à ce jour, plus de 9200 personnes ont signé la pétition par laquelle les pétitionnaires s'inquiètent de l'avenir de ce home. Nous aimerions en particulier que le Conseil d'Etat nous donne quelques renseignements, notamment savoir si effectivement les travaux devisés pour rénover ce home sont bien estimés à plus de 3 millions de francs, ce qui nous paraît énorme, et si, puisqu'on nous

Quel avenir pour Les Lilas ?

annonce que ce bâtiment est insalubre, les travaux rendus nécessaires pour l'accueil des réfugiés ont aussi été chiffrés et si oui, pour quel montant. En rejoignant la question de M. Claude Bugnon, quel avenir entend-on réserver aux homes simples qui peut-être ne sont pas forcément conformes aux normes mais répondent tout à fait aux attentes des pensionnaires qui s'y trouvent et qui n'en demandent pas tant.

99.139

21 juin 1999

**Interpellation du groupe radical
Communication**

Dernièrement, le gouvernement neuchâtelois annonçait, de manière quelque peu « perturbée », la fermeture du Home Les Lilas à Chézard-Saint-Martin.

Cette nouvelle, mal gérée, mal annoncée et donc mal perçue, a créé une situation extrêmement tendue entre les citoyens de ce canton et leurs autorités. Le gouvernement a d'ailleurs dû publier un second communiqué intitulé « Utiles précisions du Conseil d'Etat » !

Nous ne souhaitons pas débattre ici du fond de cette décision, c'est l'objet d'un autre débat. Nous souhaitons nous entretenir de la forme des annonces du Conseil d'Etat.

Le groupe radical est convaincu qu'en cette fin de millénaire, pour mener une bonne politique, il ne suffit pas de prendre les bonnes décisions, il convient aussi de bien les expliquer. Il est donc indispensable de savoir communiquer.

La crise de ces derniers jours relative au Home Les Lilas, comme d'autres décisions antérieures l'illustrent, le Conseil d'Etat ne sait pas toujours communiquer au mieux.

Le groupe radical demande donc au Conseil d'Etat s'il envisage de s'attacher rapidement les services d'un porte-parole du gouvernement chargé de l'appuyer dans cette tâche. Ce poste, qui existe dans de nombreux autres cantons, a déjà fait ses preuves.

Signataires: D. Cottier, P. Hainard, W. Geiser, M. Berger-Wildhaber, W. Willener, M. Garin, D. G. Rossier, A. Gerber, P. Sandoz, J. Tschanz, E. Berthet, P. Meystre, F. Rutti, R. Debély et D. Burkhalter.

M. Damien Cottier: – Rapidement aussi cette interpellation n'est liée que de loin à l'affaire du Home Les Lilas, c'est-à-dire que nous estimons que c'est un des cas où la communication n'a pas fonctionné, c'est pour cela que nous déposons cette interpellation maintenant, mais elle ne concerne pas que cette affaire spécifique.

Interpellations (suite)

Le groupe radical est convaincu – et il le dit dans son texte – que nous sommes au siècle de la communication, que pour bien gouverner il faut bien informer et que communiquer est un métier. Il existe des gens formés, des spécialistes dans ce domaine. Comme le font d'autres gouvernements par exemple dans le canton de Vaud et au niveau de la Confédération où il existe un poste de vice-chancelier qui est porte-parole du gouvernement, il nous semblerait sage que le Conseil d'Etat neuchâtelois s'adjoigne les services d'un spécialiste de la communication pour éviter un dérapage tel que celui que nous avons vécu avec le Home Les Lilas et tel qu'il y en a déjà eu d'autres dans le canton de Neuchâtel.

M^{me} *Monika Dusong*, conseillère d'Etat, cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité: – L'ouverture d'un centre pour requérants d'asile et la politique de communication du Conseil d'Etat sont à traiter ensemble et ceci afin d'éviter des redites, mais aussi pour permettre une lecture plus synthétique des événements.

Nous sommes en particulier en charge de vous apporter des précisions quant à la fermeture du Home Les Lilas alors que notre collègue M. Jean Guinand se prononcera sur le volet des requérants d'asile et que le président, M. Pierre Hirschy, interviendra sur la politique de communication du Conseil d'Etat.

Concernant la fermeture du Home Les Lilas, nous aimerions organiser le débat sur quatre volets:

- premièrement, une information objective, d'abord sur les tenants et aboutissants de ce dossier afin, que le Grand Conseil dispose des éléments nécessaires pour porter un regard permettant un certain recul;
- deuxièmement, la politique de la santé publique en ce qui concerne l'avenir des homes simples et les normes qui régissent ce secteur;
- troisièmement, le problème de l'information qui est au centre de vos préoccupations;
- quatrièmement, la suite qui sera donnée au dossier.

Nous serons sans doute quelque peu longue, mais il nous importe de vous apporter tous les éléments qui vous permettent de vous forger une opinion fondée sur des faits et non seulement sur des articles de presse qui ne peuvent jamais refléter l'ensemble des informations. Ceci n'est pas un reproche aux médias qui dans ce dossier on fait leur métier, à savoir informer au plus vite, à leur rythme et avec les éléments dont ils disposaient.

En fait, qui dirige le Home Les Lilas et qui décide de son affectation ?

Parlons d'abord de structures, non pas pour éluder les responsabilités, mais pour montrer que notre fonctionnement n'est pas toujours simple et qu'il peut être à l'origine de confusions de rôles tout à fait néfastes.

Home Les Lilas

Le Home Les Lilas appartient à la Fondation des établissements cantonaux pour personnes âgées (FECPA) qui est une fondation indépendante de l'Etat, agissant en son nom propre. Toutefois, elle est présidée par la cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité. Une telle structure n'est sans doute plus adéquate et il faudra revoir le fonctionnement de ce genre de fondation qui met souvent le chef de département en porte-à-faux dans son rôle de membre du gouvernement. C'est par exemple le cas lorsque qu'il demande au comité et à la commission d'accepter des budgets des établissements en tant que président pour ensuite les sanctionner en tant que chef du département après que la santé publique les a amendés comme tous les budgets des autres homes non soumis à l'autorité du Conseil d'Etat.

C'est donc le comité et la commission de la FECPA qui ont décidé d'accélérer la fermeture du Home Les Lilas et non le Conseil d'Etat, mais cette décision est intervenue, bien sûr, en connaissant l'état d'urgence de la situation sur le front des requérants d'asile. La FECPA a donc répondu à un vœu du Conseil d'Etat et est entrée en matière parce qu'elle cherche une nouvelle affectation sociale pour son bâtiment, depuis plus de deux ans, activement, mais sans succès.

Quelles sont en fait les raisons de la fermeture proposée du Home Les Lilas ? Depuis de nombreuses années, nous l'avons dit, la FECPA, et non pas le Conseil d'Etat, s'interroge sur la viabilité sur son Home Les Lilas. Objectivement, la structure de ce home ne correspond plus aux exigences actuelles concernant le niveau de confort admis communément aujourd'hui, et nous ne parlons pas encore des normes. Bien sûr, on peut toujours se contenter d'infrastructures modestes, mais de toute évidence, ceci n'est pas une position qui tient dans la durée. Tôt ou tard, il faut adapter l'établissement aux conditions d'une exploitation soumise aussi à des règles économiques de viabilité et de concurrence. Ceci est la responsabilité de gestion de chaque exploitant d'un home. Et c'est cette réflexion que la FECPA a menée depuis 1994. Elle a activement recherché une nouvelle affectation pour son home simple pour personnes âgées et en voici les raisons.

Le bâtiment ne répond plus ni aux exigences de confort communément admises ni aux normes émises par la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal). Des transformations importantes seraient nécessaires pour une adaptation modeste alors même qu'elle ne répondrait toujours pas aux normes. En 1997, une étude menant aux prévisions d'éventuels travaux dans le but d'accueillir des personnes souffrant plutôt de handicaps psychiques a été menée. Elle a abouti à la prévision de travaux pour un montant de 2,8 millions de francs. Une médicalisation du home qui lui permettrait d'accueillir des personnes physiquement plus handicapées pourrait même être plus onéreuse encore. Notons qu'il n'a jamais été prévu de transformer Les Lilas en institution luxueuse mais de l'adapter, tant que peut se faire, aux normes de la Confédération.

Interpellations (suite)

Ces normes contestées par certains, parlons-en. Finalement, nous sommes, nous-mêmes, des clients potentiels de homes. Bien entendu, pas immédiatement, nous attendrons encore quelques années, mais toutefois, nous ne pouvons pas rester indifférents aux conditions minimales mais décentes que nous exigeons pour héberger les personnes âgées.

Qui édicte des normes et à quoi servent-elles? Ces normes émanent de la Confédération pour tout ce qui concerne la construction des homes subventionnés, puisque la Confédération, à l'époque, a contribué au financement de ces homes. Pour les homes privés dans notre canton, elles sont fixées par arrêté du Conseil d'Etat. Le Département de la justice, de la santé et de la sécurité travaille actuellement à l'harmonisation de ces normes afin que les mêmes critères régissent les divers types d'institutions ne serait-ce que pour une question d'équité. On ne peut pas exiger des homes privés ce que l'on n'exige pas des homes publics. Il faut surtout en retenir qu'elles ne sont en aucun cas axées sur des quatre étoiles ou établissements de luxe. Elles prévoient simplement, par exemple, l'eau courante dans les chambres, un nombre minimal de salles de bain (une pour dix pensionnaires), de WC (un pour quatre pensionnaires) et des surfaces adéquates pour les chambres dans lesquelles, rappelons-nous, les personnes vivent (par exemple, 14 m² à 18 m² suivant le type de home). Notons en ce qui concerne les sanitaires que chaque chambre doit disposer d'eau courante. Il ne s'agit pas seulement du confort des personnes hébergées, mais aussi des soins de base que, même dans un home simple, une personne âgée doit pouvoir recevoir dans de bonnes conditions.

Nous vous rappelons que la dimension actuelle du home est de vingt chambres, mais qu'il y a parmi ces chambres certaines dont la dimension est à peine de 10 m², ce que l'on peut difficilement admettre comme décent aujourd'hui. Les frais de telles transformations reportés sur un nombre de pensionnaires plus restreint font en sorte que les prix de pension exigés deviennent simplement impossibles. Et c'est là qu'il faut reconnaître que les homes simples se trouvent aujourd'hui dans une situation difficile et notamment au Val-de-Ruz où il y a déjà abondance de ce genre de homes.

En effet, alors que la moyenne cantonale de lits en home simple est de 1,7% sur la population en âge d'AVS, cette densité est de 3,9% de la population AVS au Val-de-Ruz et en fermant Les Lilas cela sera de 2,75%. Par ailleurs, la planification sanitaire prévoit une baisse générale de ces normes à 1,7% car il faut comprendre, aujourd'hui, que l'avenir des homes simples est compromis. C'est ce que vous vouliez savoir, Monsieur Claude Bugnon.

Les différentes mesures prises pour maintenir les personnes âgées à domicile aussi longtemps que possible font en sorte que la personne qui doit finalement se résoudre à entrer dans un home se trouve souvent dans un état de santé nécessitant d'emblée le recours à un home médicalisé. Les conséquences de cette évolution, heureuse en tant que telle, est que les homes

Home Les Lilas

simples ont de la peine à trouver des clients. Ainsi de nombreux homes simples cherchent aujourd'hui à offrir des séjours de courte durée pour des périodes de convalescence.

Concrètement, et en ce qui concerne le Home Les Lilas pour l'année 1998, vingt-trois personnes ont bénéficié de ce genre d'hébergement. Lorsqu'on parle de déplacement de pensionnaires avec émotion, on imagine une population résidente de longue date déracinée par un changement de home. En l'occurrence, à peine plus de la moitié des résidents sont entrés aux Lilas entre 1993 et 1997. La personne qui, par exemple, a ému l'éditorialiste de *L'Impartial*, réside dans le home depuis le mois de décembre 1998. Cette constatation n'a pas pour but de minimiser les inquiétudes qu'un changement d'institution peut amener, mais elle vise à la mettre en perspective. Cet élément montre aussi clairement que sans l'apport des courts séjours, les homes simples ne sont plus viables mais aussi que tous ces homes se situent « sur le même marché », si vous nous permettez l'expression, et dans cette situation, l'attractivité du home est aussi celle du confort. Et nous voici donc de retour au problème de fond de ce home qui n'est plus conforme, ni aux normes, ni aux attentes des pensionnaires à terme.

Quels sont les éléments que nous pouvons vous apporter quant à la politique du DJSS en matière de homes simples? Elle se calque sur l'évolution réelle des besoins, c'est d'ailleurs bien ce processus difficile que nous devons entreprendre dans ce domaine comme dans d'autres. Or, les personnes âgées entrent de moins en moins fréquemment en institution quand elles sont valides et ceci est une fort bonne chose. Quand elles y entrent, elles souhaitent souvent pouvoir également y être soignées si leur état de santé se péjore. Il n'est plus question, aujourd'hui, de créer des homes simples, mais plutôt d'accompagner ceux qui existent et dont l'infrastructure s'y prête vers une semi-médicalisation qui leur permette de prendre en charge de façon appropriée les résidents de demain. Ainsi, les recommandations de la commission de gériatrie à laquelle vous appartenez, Monsieur Claude Bugnon, forment la base de la politique de la santé publique. Les capacités d'accueil en home simple sont largement suffisantes dans le canton, excédentaires dans le Val-de-Ruz de nombreuses unités. Le premier rapport de la commission de gériatrie prenait déjà en compte la fermeture prévue d'une vingtaine de lits simples au Val-de-Ruz.

Qu'en est-il de l'information? Est-ce que la FECPA a élaboré ces scénarios en catimini, sans en parler à personne? D'après les informations dont nous disposons, ce n'est pas le cas. En effet, elle a fait savoir, depuis de nombreux mois, au home lui-même et aux autorités communales, qu'une telle fermeture aurait lieu et qu'une autre affectation était recherchée. Les autorités nous l'ont d'ailleurs confirmé. Seulement, elles s'attendaient à une fermeture fin 2000, début 2001 et il est vrai qu'elles ont été surprises par l'annonce de la fermeture plus rapide que prévue, parce que la FECPA a choisi, et c'est peut-être là son erreur, d'en informer en priorité les pensionnaires et le

Interpellations (suite)

personnel du home. Elle ne s'est pas donné le temps d'en informer immédiatement après les autorités et ceci est regrettable, nous l'admettons. Toutefois, il ne faut pas être naïf. Ce n'est pas l'annonce de la fermeture prématurée qui a suscité l'émotion, mais bien la création d'un centre d'accueil des réfugiés.

Le hasard voulait qu'une émission de « mise au point », diffusée très récemment, mît au pilori les conditions précaires de confort d'hébergement de nos aînés. Elle aurait pu être tournée au Home Les Lilas et susciter des émotions d'un autre genre, à savoir celui de tolérer des conditions de vie peu respectueuses de nos personnes âgées.

Que va-t-il se passer maintenant? Le Conseil d'Etat a rencontré les autorités de Chézard-Saint-Martin pour une explication franche et constructive. Nous avons exprimé nos regrets à nos partenaires quant aux lacunes d'informations que nous reconnaissons pleinement. Par ailleurs, il a été décidé de former deux groupes de travail paritaires dans lesquels des représentants du Conseil communal, des pétitionnaires et de l'Etat analyseront les divers éléments afin de chercher une éventuelle solution, d'une part pour le home et, d'autre part, pour le problème de l'hébergement des réfugiés. Or, il faut bien être conscient que sans transformations importantes, le home n'est plus exploitable en tant qu'établissement pour personnes âgées à assez brève échéance. L'autorisation d'exploiter arrive à échéance à la fin de cette année. Elle peut être prolongée d'une année à condition que des travaux soient entrepris ou que le home cesse son activité à courte échéance. Or, la FECPA ne peut pas investir les sommes nécessaires, elle n'en a pas les moyens et ceci d'autant moins qu'elle sait que ce home n'est pas viable sur le plan financier. D'après nos économistes de la santé publique, la taille critique d'un home simple se situe à environ quarante lits. Or, Mesdames et Messieurs les députés, les coûts de la santé dépendent aussi de l'efficacité des structures en place.

Toutefois, si d'autres instances ou personnes souhaitent reprendre ce rôle, nous saisirons le comité et la commission de la FECPA pour les prier d'entrer en matière. Il faudra alors examiner si les autres exigences quant à l'autorisation d'exploitation d'un home sont remplies et il s'agit, notamment, de celles liées aux qualifications requises pour la direction d'un home et du personnel.

Il nous paraît encore important de porter à la connaissance du Grand Conseil que, dans le Val-de-Ruz même, dix-sept places pour personnes âgées en home simple sont disponibles, soit immédiatement, soit d'ici deux mois. Vu l'offre pléthorique en lits, il ne sera pas difficile, le cas échéant, de replacer les pensionnaires dans la région même. Si cela s'avère nécessaire, nous le ferons avec les pensionnaires, de manière accompagnée avec les familles et en tenant compte, évidemment, des souhaits des pensionnaires.

Par ailleurs, la FECPA s'est engagée à reclasser le personnel, soit dans ses propres homes, soit avec l'aide de l'assurance-maladie des personnes âgées (LAMP) qui a aussitôt répondu présente.

Home Les Lilas

Voilà, Mesdames et Messieurs les députés, le volet de cette affaire concernant le Home Les Lilas. Nous espérons, bien sûr, que ces éléments d'information vous permettent de nuancer quelque peu votre jugement et nous passons la parole à notre collègue, M. Jean Guinand pour le volet qui le concerne.

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Responsable au Département des finances et des affaires sociales de l'hébergement des requérants d'asile, nous devons vous dire que, au cours de ces derniers mois, notre tâche a été rendue de plus en plus difficile en raison du nombre d'arrivées qui n'ont jamais été aussi importantes. Nous savons pourquoi ce nombre d'arrivées est aussi important. C'est la conséquence de la guerre qui a eu lieu au Kosovo. Pour le seul mois de juin et jusqu'à aujourd'hui, ce sont 180 personnes qui sont arrivées dans le canton et qu'il a donc fallu loger. Depuis le début de cette année, ce sont 660 réfugiés qui sont arrivés dans notre canton, soit une moyenne de 110 par mois.

Théoriquement, pour faire face à un tel afflux par rapport aux perspectives que l'on nous a annoncées au niveau de la Confédération, vous voyez bien que, pratiquement chaque mois, nous pourrions remplir l'équivalent d'un centre comme celui des Cernets-Verrières ou de la Prise-Imer.

Or, vous le savez, nous avons dans le canton les centres de premier accueil des Cernets-Verrières, de la Prise-Imer, de Couvet et nous pouvons maintenant disposer également de celui de Fontainemelon. Nous recherchons, depuis maintenant plus d'une année, de nouvelles solutions pour faire face à cet afflux de réfugiés. Malgré les lettres que nous avons envoyées par l'intermédiaire du Conseil d'Etat, à toutes les communes, à tous ceux qui pouvaient avoir des possibilités d'hébergement collectif disponible, les réponses ont été quasi inexistantes et c'est la raison pour laquelle nous avons dû ouvrir des abris de protection civile.

Cependant, nous l'avons toujours dit, et nous le répétons ici, ces abris de protection civile ne peuvent constituer que des étapes très temporaires avant un placement dans un autre lieu d'accueil. Nous avons veillé à ne placer dans les abris de protection civile que des personnes célibataires et évité d'y mettre des familles.

Alors, il faut bien reconnaître, Mesdames et Messieurs, que ce que l'on a appelé l'affaire des Lilas, que M. Jean Studer a considéré comme un faux pas et nous admettons avec lui que c'était un faux pas, que par ailleurs également, le désistement du propriétaire de l'Auberge des Fées à Buttes, nous met aujourd'hui dans une situation extrêmement difficile, extrêmement inconfortable. Et nous nous rendons compte que, dès l'instant où nous avons trouvé un lieu, nous avons la plus grande des difficultés à expliquer et à convaincre que ce lieu devrait pouvoir être affecté à recevoir des requérants d'asile.

Interpellations (suite)

Vous connaissez les difficultés que nous avons rencontrées à Fontainemelon où, finalement, grâce au courage du Conseil communal qui a osé aller à l'encontre de la décision du Conseil général, il faut dire que l'on était en plein milieu de la guerre du Kosovo, nous avons pu bénéficier de la Ferme Matile.

Il faut savoir aussi, et nous aimerions ici insister, et c'est très important, qu'il y a eu sans doute un malentendu, qu'il n'a jamais et ne sera jamais dans nos intentions d'aller vider, quelque part, un établissement quelconque dans ce canton pour y mettre des requérants d'asile. Nous recherchons des bâtiments qui sont disponibles et à notre disposition, M^{me} Monika Dusong vient d'expliquer ce qu'il en était du Home Les Lilas.

En ce qui concerne l'Auberge des Fées à Buttes, c'était le propriétaire qui, depuis plusieurs mois, nous disait: « Ces locaux sont disponibles mais nous n'arrivons pas à trouver d'autres solutions et nous sommes prêt à les mettre à votre disposition. » Vous avez vu ensuite, au moment où l'annonce a été faite, nous en avons informé la commune préalablement, la réaction de la population. Nous attirons ici votre attention sur le fait que nous n'avons pas signé le contrat de bail avec le propriétaire avant que les autorités aient été informées et nous croyons que l'on ne peut pas là nous reprocher de ne pas avoir joué cartes sur table.

Alors, qu'allons-nous faire? Et bien, nous allons poursuivre notre recherche pour essayer de trouver, dans ce canton, des lieux dans lesquels nous pourrions recevoir les requérants d'asile, ceux qui fuient la violence, ceux qui fuient ce qu'ils ont vécu au Kosovo et qui attendent, de notre pays, un lieu d'accueil.

Dans la poursuite de notre recherche, et elle est extrêmement difficile, nous essaierons de trouver des lieux, et entre-temps nous utiliserons encore une fois les abris de protection civile, mais ceci à titre totalement provisoire.

Nous avons demandé également, à travers des architectes que nous avons mandatés, de voir si nous pouvions agrandir des structures existantes, à la Prise-Imer ou aux Cernets-Verrières, éventuellement, par la construction de baraquements ou de constructions modulaires appropriées qui pourraient être prises en considération.

Mais nous lançons une fois encore un appel à toutes celles et à tous ceux qui ont, dans ce canton, la possibilité de mettre à notre disposition des locaux où nous pourrions recevoir des requérants d'asile.

Mais il faut bien reconnaître que nous avons rencontré, tout de suite, des réticences considérables dès l'instant où nous avons trouvé des locaux, et que nous prenons contact avec la population ou d'abord avec les autorités, que ce soit à Buttes ou à Fontainemelon; nous l'avons peut-être mal fait à Chévard-Saint-Martin, c'est vrai. Il faut bien voir ici qu'il est toujours plus facile de dire qu'il faut accueillir les gens, mais lorsqu'il s'agit d'accepter que ces gens vivent à côté de chez vous, c'est peut-être un tout petit peu difficile.

Home Les Lilas

Alors, nous allons poursuivre notre effort. De manière très concrète, à 16 heures, nous rencontrons dans notre bureau les responsables de l'accueil des requérants d'asile dans ce canton. Nous avons même convoqué, à cette occasion, un spécialiste de l'information pour voir si l'on peut améliorer cette information, voire quelle campagne nous pourrions éventuellement mettre en place pour essayer de faire comprendre à la population quels sont nos besoins.

En ce qui concerne la réponse que nous pouvons donner, c'est que l'utilisation des abris de la protection civile, encore une fois, n'est qu'une solution qui ne peut être que temporaire. Nous devons bien, d'ici l'automne, trouver des solutions parce qu'il est illusoire de penser que les gens qui sont arrivés chez nous aujourd'hui pourront rentrer dans leur pays pour l'hiver prochain. Nous croyons que de cela, nous devons en être absolument conscients. Nous souhaitons tous la reconstruction du Kosovo. Nous souhaitons tous que la population puisse retrouver les lieux sur lesquels cette population souhaite pouvoir vivre, mais il ne faut pas se faire d'illusions, ce ne sera pas avant, en tous cas, l'année prochaine. Par conséquent, nous devons poursuivre notre tâche et il est vrai que l'affaire du Home Les Lilas ne nous rend pas la tâche facile.

Voilà ce que nous pouvons dire à ce stade de la réflexion dans ce dossier.

M. *Pierre Hirschy*, président du Conseil d'Etat : – Nous voulons dire au Grand Conseil que les problèmes de communication n'échappent pas au Conseil d'Etat qui s'efforce, bien sûr, de les gérer avec les moyens mis à disposition. Nous sommes conscients qu'il est toujours possible de faire mieux et nous nous efforcerons d'améliorer encore notre manière d'informer.

Pour ce qui est du Home Les Lilas, nous croyons que notre collègue, M^{me} Monika Dusong, cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité, a exprimé clairement son mea culpa, tout en soulignant le problème difficile qu'elle a rencontré en étant présidente d'une fondation et, en même temps, cheffe d'un département.

Cependant, nous ne voulons pas donner l'impression d'écarter ou d'éluider nos responsabilités. Nous aurions dû voir l'enjeu et, notamment, l'amalgame qui pouvait se faire dans le raisonnement de la population, et nous regrettons, sincèrement, l'escalade de l'émotion qui est intervenue. C'est pourquoi, nous porterons encore, d'une manière plus soutenue, nos efforts sur la communication.

Nous voudrions vraiment dire à M. Damien Cottier que, lorsqu'il évoque d'autres dérapages, il faudrait qu'il nous les signale, parce que si, effectivement, Les Lilas peut être considéré comme un dérapage, nous aimerions alors qu'il nous dise où il y aurait eu d'autres dérapages. D'ailleurs, la motion du groupe socialiste au sujet de la politique de communication parle aussi, parmi de nombreux exemples, de celui du Home Les Lilas. Nous attendrons quand même quelques exemples. Nous pensons pouvoir dire,

Interpellations (suite)

ici, que nous conduisons une politique de communication qui est tout à fait conforme avec ce que l'on peut attendre d'un gouvernement, notamment par des conférences de presse, soit du Conseil d'Etat, soit des départements, soit même de certains services en fonction des sujets. De plus, nous sommes toujours à disposition de la presse. Nous ne croyons pas qu'un de nos collègues ait refusé, une fois, une interview ou une possibilité de discuter avec un journaliste sauf s'il y avait des intérêts absolument impossibles à concilier.

Il y a un point certes que nous devons encore étudier, c'est celui des nouveaux moyens de communication. Intranet, nous l'utilisons déjà à l'intérieur de l'administration, mais, c'est peut-être sur Internet qu'il nous faudra encore intervenir, donc utiliser ces nouveaux moyens.

Monsieur Damien Cottier, par rapport à ce problème que nous acceptons et pour lequel nous voulons encore travailler d'ailleurs, en collaboration avec notre chancelier qui a été engagé, en fonction de son ancienne profession, à s'occuper de la communication, nous pensons que vous allez un peu loin lorsque vous dites qu'il nous faut engager une personne supplémentaire. Voyez-vous, lorsque l'on entendra encore les discussions futures au sujet de notre situation financière et de notre budget, nous trouvons étonnant d'entendre qu'il faut simplement engager une personne de plus pour pouvoir mieux maîtriser le problème de la communication.

Nous nous engageons donc, vis-à-vis du Grand Conseil, à être encore plus efficace, avec les moyens dont nous disposons, à mieux utiliser les moyens modernes de communication et nous croyons que nous arriverons à informer suffisamment, et les citoyens, et les députés, et les habitants de ce canton par rapport aux activités de notre gouvernement. Mais nous admettons bien sûr, que parfois, lorsque l'émotion est grande, il est de toute manière bien difficile de pouvoir contrôler et maîtriser la communication.

La présidente : – Nous nous tournons vers les interpellateurs. Monsieur Jean Studer, êtes-vous satisfait de la réponse ?

M. *Jean Studer* : – Oui.

La présidente : – Monsieur Roland Debély, êtes-vous satisfait ?

M. *Roland Debély* : – Partiellement.

La présidente : – Monsieur Claude Bugnon, êtes-vous satisfait ?

M. *Claude Bugnon* : – Oui.

La présidente : – Monsieur Christian Blandenier, êtes-vous satisfait ?

M. *Christian Blandenier* : – Partiellement.

Home Les Lilas

La présidente : – Monsieur Damien Cottier, êtes-vous satisfait ?

M. *Damien Cottier* : – Partiellement.

COMMUNICATIONS DE LA PRÉSIDENTE

Renvoi d'un projet de loi en commission

Nous vous informons que le projet de loi des groupes PopEcoSol et socialiste 99.145, du 21 juin 1999, portant modification de la loi sur les transports publics, ainsi que l'amendement Claude Bernoulli ad 99.145, du 22 juin 1999, sont renvoyés à la commission législative.

Réunion du bureau

Nous prions les membres du bureau de se réunir autour de nous un bref instant.

Mesdames et Messieurs les députés, vous savez que nous avons encore énormément de travail, mais il est difficile de poursuivre étant donné que de nombreuses personnes ont encore des séances agendées. Nous nous voyons vraiment contrainte de vous laisser partir, mais nous aimerions tout de même vous dire de penser à la tirelire des huissiers et que, le 17 août prochain, lors de notre séance de relevée, la buvette sera ouverte. Vous pourrez donc vous restaurer ici.

En dernier lieu, nous tenons à vous souhaiter d'excellentes vacances.

Séance levée à 14 h 05.

La présidente,

T. HUMAIR

Les secrétaires,

F. GERTSCH

R. DEBÉLY

Le secrétaire-rédacteur,

J.-M. REBER

QUINZIÈME SESSION DE LA 45^e LÉGISLATURE

Session extraordinaire des 21, 22, 23 juin et 17 août 1999

Séance du mardi 17 août 1999, à 17 heures, au Château de Neuchâtel

Présidence de M^{me} Thérèse HUMAIR, présidente

PRÉSENCE

Présents: 105 députés.

Absents et excusés: M. Jean-Pierre Authier, M^{mes} Elisabeth Berthet, Monica Boss, MM. André Gerber, Pierre Golay, Philippe Loup, Christian Piguët, Claude Ribaux et Serge Vuilleumier. – Total: 9.

Absent non excusé: M. Eric Ruedin. – Total: 1.

PROPOSITIONS DE DÉPUTÉS

Les propositions suivantes ont été remises à la présidente qui en a fait donner copie aux députés et aux membres du Conseil d'Etat:

1. Interpellation

99.149

Interpellation Charles Häsler TGV Paris - Berne: et Neuchâtel, b... !

Dans la « Lettre » N° 3 de juillet 1999 de la Communauté de travail du Jura (CTJ), c'est avec stupéfaction que nous pouvons lire, au chapitre des liaisons ferroviaires, que la ligne TGV Paris - Neuchâtel - Berne n'a jamais été une priorité pour la CTJ, au contraire des liaisons Paris - Lausanne - Berne et Delémont - Belfort.

Or, à ce jour, répondant à plusieurs interventions de député(e)s, le Conseil d'Etat a toujours affirmé son attachement à maintenir la liaison Paris - Berne - Zurich par Neuchâtel, conscient de l'importance de cette ligne pour notre canton.

Propositions de députés (suite)

Le Conseil d'Etat peut-il dès lors nous expliquer les raisons de cette position de la CTJ et nous indiquer les moyens qui peuvent et qui doivent être mis en œuvre pour faire mettre au chapitre des priorités la ligne TGV qui passe par notre canton et dessert Neuchâtel ?

Cosignataires: R. Graber, C. Bugnon, C. Bernoulli, J. Béguin, J. Walder, B. Matthey, O. Haussener et R. Burkhard.

2. Postulat

99.150 ad 99.027

Postulat du groupe radical**Fonds pour la formation et le perfectionnement professionnels**

Le Conseil d'Etat est prié d'étudier la possibilité de fournir au début de chaque législature un rapport intermédiaire qui fait le point :

- a) sur l'évolution des besoins en formation ;
- b) sur les actions entreprises en la matière durant la dernière législature et leurs impacts sur les objectifs visés ;
- c) sur les projets futurs et notamment sur la nécessité de poursuivre les actions entreprises sous la forme actuelle.

Ce rapport serait remis au Grand Conseil et présenté lors d'une des premières séances de la nouvelle législature.

3. Questions

99.365

Question Hugues Scheurer**Avocats et notaires : aide de l'Etat ?**

Est-il exact que des avocats et des notaires qui ouvrent une étude bénéficient d'une aide directe de l'Etat, dans le cadre des mesures du chômage, par le versement d'indemnités spéciales correspondant à un fixe mensuel ?

Est-il exact que ces personnes, lorsqu'elles demandent un crédit bancaire, obtiennent un cautionnement de l'Etat ?

99.366

Question Valérie Garbani**Maisons des Jeunes : quelles réflexions pour quel avenir ?**

La « Fondation de la Maison des Jeunes » a été fondée en 1948 pour fêter les 100 ans de la République et Canton de Neuchâtel.

Propositions de députés (fin)

Cette fondation a créé, respectivement en 1991 et en 1995, la Maison des Jeunes de La Chaux-de-Fonds et celle de Neuchâtel.

Alors même que le déficit, le taux d'occupation et le nombre de repas servis à l'interne comme à l'externe sont restés stables durant 11 ans (1988 à 1998), la pérennité des Maisons des Jeunes n'est plus assurée. Le Conseil d'Etat a même annoncé leur disparition dans son récent rapport sur la planification financière. En effet, la volonté du Conseil d'Etat de supprimer les subventions accordées à la fondation aura très vraisemblablement pour conséquence d'entraîner la disparition des établissements qu'elle gère. Drôle de façon de fêter le 150^e anniversaire de la fondation ! La position du Conseil d'Etat se fonde sur la situation préoccupante des finances de l'Etat de Neuchâtel et sur sa volonté de ne plus « faire preuve d'altruisme », de ne plus payer pour l'accueil d'étudiantes et d'étudiants suisses non domiciliés dans le canton ni pour des étrangères et des étrangers.

Neuchâtel est un canton universitaire, un canton qui a plébiscité l'adhésion de la Suisse à l'Union européenne, un canton pionnier en matière d'intégration des étrangères et des étrangers. Le Conseil d'Etat semble en outre particulièrement sensible à prévenir la délinquance des jeunes. Les Maisons des Jeunes accueillent aussi, aujourd'hui, des jeunes perturbés tant sur le plan familial que professionnel. Elles constituent en outre un environnement idoine pour préserver les jeunes, éloignés de leurs familles par leur formation, de l'isolement, un lieu adéquat pour favoriser leur insertion sociale.

Le Conseil d'Etat n'est-il en conséquence pas d'avis qu'il conviendrait, avant de prendre des décisions hâtives quant à l'avenir des Maisons des Jeunes, de se fonder sur une étude sociologique, à l'instar du mandat qui a été donné en 1983 à l'institut de sociologie de l'Université de Neuchâtel, étude qui a confirmé, si besoin était, que la Maison des Jeunes de Neuchâtel répondait à un réel besoin, que son existence s'avérait être indispensable ?

99.367**Question Denis de la Reussille et Francis Portner
Campagne raciste de l'UDC**

La campagne électorale de l'Union démocratique du centre (UDC), par voie d'affiches, est lancée et choque notre sensibilité.

En effet, l'utilisation du racisme et de la xénophobie y est massive.

Les stéréotypes sur les étrangers sont abusifs et démagogiques.

Notre groupe est indigné qu'une telle pratique soit autorisée.

Le Conseil d'Etat partage-t-il notre préoccupation et, si oui, pense-t-il réagir officiellement ?

Cosignataires: A. Bringolf, A.-V. Ducommun, L. Boegli, C. Stähli-Wolf, E. Augsburger, P.-A. Thiébaud, L. Debrot, F. John et Fernand Cuche.

COMMUNICATIONS DE LA PRÉSIDENTE

Séance de relevée

Le bureau du Grand Conseil a fixé une séance de relevée, elle sera nécessaire parce que nous savons d'ores et déjà qu'il y aura beaucoup de dossiers à traiter au mois de septembre. Cette séance de relevée a donc été fixée au **mercredi 10 novembre 1999, de 14 h 15 à 22 heures.**

Sonorisation de la salle du Grand Conseil

Vous savez qu'il y a eu récemment des problèmes de sonorisation de la salle du Grand Conseil. Actuellement, des tests sont effectués et il est important que vous laissiez les feuilles mises à disposition sur vos bureaux avec vos remarques, afin que les personnes compétentes puissent régler les micros par rapport à vos places.

DÉCLARATION DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ÉTAT

M. *Pierre Hirschy*, président du Conseil d'Etat: – Dans cette session où nous ne pourrons pas répondre à des préoccupations de députés, nous souhaitons pouvoir vous faire une déclaration en début de séance, concernant l'Exposition nationale, pour vous dire en fait que les préoccupations que vous avez pu lire dans la presse ou entendre par les autres médias sont bien sûr les préoccupations du Conseil d'Etat, peut-être encore plus pour certains de ses membres.

Nous avons effectivement actuellement des discussions intenses entre la direction et le Comité stratégique, la Confédération et les milieux économiques, mais ce qu'il faut relever, et ce qui est important, c'est que nous avons pu obtenir pour cette Exposition nationale le soutien du Conseil fédéral – ce que vous avez pu lire dernièrement dans la presse – et que, hier lors de la réunion qui a eu lieu à Morat, nous avons pu cerner la volonté des milieux économiques de réaliser cette Exposition nationale. Nous croyons que c'est cela, pour nous, qui doit nous animer et nous intéresser.

Nous devons relever – et nous croyons que les députés s'en sont déjà rendu compte – qu'un travail énorme a été fait et, actuellement encore, il y a une activité très intense. Les cantons et les villes, qui sont donc à l'origine de cette exposition, ont beaucoup investi de leur temps et de leurs projets pour une réalisation qui est ambitieuse et qui, par ce que nous en avons vu, est réjouissante.

Certes, des questions sont posées, un audit a été demandé et le problème essentiel – vous l'avez lu aussi dans la presse – est celui de la trésorerie, car si des promesses de versements ont été faites, celles-ci n'ont peut-être pas encore été réalisées. Il faut donc une gestion des moyens financiers mis à disposition. Des améliorations doivent être apportées dans la trésorerie de

Déclaration du président du Conseil d'Etat (suite)

l'Exposition nationale, mais c'est un problème qui doit se résoudre par les membres dirigeants de cette Exposition nationale.

Nous avons aussi entendu dire que l'on voulait renforcer un Comité directeur pour prendre éventuellement plus de pouvoir dans cette exposition. Nous croyons que ce qui est surtout important, c'est de conserver la motivation de la direction. Il est nécessaire que la créativité et l'enthousiasme ne soient pas ternis et on attend l'émotion, elle est annoncée, cela nous pouvons vous l'assurer.

Le Conseil d'Etat désire donc simplement rappeler au Grand Conseil l'importance du projet pour notre canton et pour notre pays. Nous croyons que le président du Comité stratégique, que vous connaissez, l'a bien compris et que peut-être certains ne l'ont pas assez mesuré. Nous savons que le 3 mai 2001, l'Exposition nationale s'ouvrira, nous avons maintenant le soutien du Conseil fédéral et de l'économie et nous arriverons à régler les problèmes financiers. Nous croyons que ce qui doit nous porter, nous, autorités neuchâteloises, c'est de conserver l'enthousiasme, c'est de conserver la confiance en ceux qui conduisent l'Exposition nationale et ainsi nous aurons vraiment, dans moins de deux ans, une fête qui sera digne de notre pays.

En conclusion, nous voudrions vous dire qu'au niveau parlementaire fédéral, au niveau de notre pays, nous avons également les mêmes sentiments, et vous citer simplement le texte de M^{me} Dorle Vallender, présidente du groupe parlementaire Expo.01. Elle a dit:

Notre pays a subi quelques secousses au cours de cette décennie et notre confiance s'en est trouvée ébranlée. Bien des gens se sentent isolés, non seulement à cause de la récession ou de la globalisation. Les votations sur l'EEE, sur les casques bleus de l'ONU et tout récemment encore sur l'assurance-maternité, par exemple, ont par ailleurs montré combien le regard, que les habitants des différentes parties de la Suisse portent sur des problèmes nationaux, peut être différent. L'Expo.01 nous offre donc l'occasion de réfléchir à ce que nous avons accompli et c'est à ce que nous souhaitons accomplir encore ensemble, malgré tout ce qui nous sépare, alors que d'une manière générale, l'on ne trouve de diversités culturelles qu'au sein de grands ensembles économiques, elle est chez nous un principe d'Etat, un principe vivant qu'il vaut la peine de cultiver. Voilà pourquoi la démarche des stratèges de l'Expo.01, qui consiste à privilégier les projets collectifs permet à nos vingt-six cantons et demi-cantons, dont les façons de penser sont parfois si différentes, de se présenter comme unie en équipe suisse. A côté de l'approche intellectuelle, les sentiments ne doivent pas être négligés, pour moi, se détendre, rire et fêter doit absolument faire partie d'une exposition nationale. Non qu'il s'agisse de nous célébrer nous-même, mais de fêter ensemble. Les rencontres que l'on pourra faire sur place seront d'excellents moyens d'entrer en dialogue et de rester en contact.

Déclaration du président du Conseil d'Etat (fin)

C'est dans ces sentiments que nous croyons que nous devons aborder cette Exposition nationale. Nous savons qu'actuellement il y a des discussions fortes, qu'il y a passablement de contestations, mais nous, autorités neuchâtelaises, nous gardons confiance en ceux qui conduisent cette Exposition nationale et nous savons que le 3 mai 2001, nous serons tous ensemble pour cette ouverture.

La présidente: – Nous remercions M. Pierre Hirschy, président du Conseil d'Etat. Nous allons traiter maintenant le rapport 99.024 relatif au développement du Centre neuchâtelais d'intégration professionnelle (CNIP) dans les locaux de l'ancienne usine Dubied à Couvet.

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
relatif au
développement du Centre neuchâtelois
d'intégration professionnelle (CNIP)
dans les locaux de l'ancienne usine Dubied à Couvet
et à l'appui
d'un projet de décret
portant octroi d'un crédit de 7.500.000 francs
destiné à l'aménagement, la rénovation
et l'installation du CNIP dans les locaux
de l'ancienne usine Dubied à Couvet

(Du 10 mai 1999)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

I. INTRODUCTION

Lors de sa session de février 1993, le Grand Conseil adoptait les conclusions du rapport intermédiaire de la commission formation professionnelle 92.028, du 20 novembre 1992, traitant notamment de l'avenir du Centre cantonal de formation professionnelle du Val-de-Travers (CPVT).

Cette décision portait notamment sur :

- la transformation de l'Ecole technique de Couvet en Centre cantonal de compétences articulé sur les métiers de la mécanique avec la collaboration des écoles techniques de Neuchâtel (ET-CPLN), du Locle et de La Chaux-de-Fonds (actuellement ETMN-CIFOM) ;
- la recherche d'autres solutions qui utiliseraient les compétences et les potentialités du Val-de-Travers (postulat du groupe socialiste 93.102, du 1^{er} février 1993, « Formation professionnelle » accepté par le Grand Conseil à cette date) ;
- l'éventuelle utilisation des locaux libérés pour transférer les classes de l'Ecole professionnelle de Fleurier à Couvet.

Réinsertion professionnelle

En date du 2 février de l'année suivante, le Conseil d'Etat renseignait le Grand Conseil (rapport 94.008) sur l'évolution du dossier et sollicitait un premier crédit nécessaire à l'aménagement des locaux conformément aux conclusions du rapport intermédiaire de la commission formation professionnelle. A cette occasion, on avait pu relever que les décisions du Grand Conseil avaient trouvé leurs premières réalisations permettant ainsi au CPVT de poursuivre son activité et son développement même si les aménagements et transformations indispensables acceptés par le Grand Conseil restaient modestes.

Dès 1997, compte tenu :

- de la baisse généralisée des effectifs en matière d'apprentissage de type dual (entreprise-école) mettant en cause directement le fonctionnement du CPVT;
- de la nécessité fixée par des contraintes financières et organisationnelles d'un regroupement cantonal des filières de formation,

le Département de l'instruction publique et des affaires culturelles mandatait un groupe de travail « Avenir du CPVT » dont la mission était de dresser l'état de situation et d'établir des propositions pour permettre au département, puis au Conseil d'Etat de prendre les décisions nécessaires quant à l'avenir de ce centre. Ce groupe de travail formé de représentants des secteurs de la formation professionnelle (administration et écoles), des assurances sociales, de l'économie régionale et du pouvoir politique déposait son rapport le 30 septembre 1997 et le Conseil d'Etat prenait alors les décisions suivantes :

- fermeture au 16 août 1998 du Centre de compétences en mécanique ;
- fermeture de l'Ecole professionnelle commerciale (EPC) au 16 août 1998 ;
- maintien de l'atelier de soudure, dernière activité au bénéfice des apprentis de tout le canton ;
- autorisation d'examiner les perspectives de développement offertes par les nouvelles techniques d'assemblage ;
- maintien et développement de la structure d'intégration professionnelle assurée par le Centre neuchâtelois d'intégration professionnelle (CNIP) ;
- intégration définitive d'une classe d'accueil pour requérants d'asile ;
- non-implantation d'un centre de plasturgie à Couvet sans toutefois exclure certains développements particuliers dans ce domaine, notamment la création d'une formation d'opérateur ;
- non-implantation au Val-de-Travers d'un secteur d'apprentissage pour les métiers de l'automobile.

De plus, le Conseil d'Etat reconnaissait la nécessité de maintenir et de développer au Val-de-Travers, région essentiellement industrielle, une entité de

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

formation professionnelle. Enfin, en relation avec les décisions prises, il mandatait une nouvelle commission interdépartementale pour étudier la réorientation globale des activités du centre.

En date du 16 juin 1998, ladite commission déposait un nouveau rapport, le neuvième depuis 1991, relatif au fonctionnement du CPVT, et proposait :

- le maintien et le développement du secteur de la soudure/assemblage à disposition des apprentis et des adultes de tout le canton ;
- le développement des prestations de requalification professionnelle proposées par le CNIP dans les secteurs de l'industrie et de l'artisanat ;
- le développement, en collaboration avec les autres écoles professionnelles du canton, d'une structure de formation continue au bénéfice des entreprises et de la population du Val-de-Travers ;
- l'étude de la mise en place de formations cantonales d'opérateurs, en plasturgie ou dans d'autres domaines à fortes demandes industrielles, au bénéfice des adultes qui fréquentent le CNIP ;
- l'organisation définitive d'une structure de formation pratique sur deux ans à disposition de jeunes requérants d'asile ;
- la création d'un centre de formation continue pour des personnes sans emploi principalement dans les domaines :
 - de la soudure et de l'assemblage ;
 - de la microtechnique ;
 - du polissage ;
 - de la commande numérique ;
 - de la mécanique traditionnelle au niveau de la production et de la maintenance.

Enfin, compte tenu de la particularité de la nouvelle structure prévue, à forte implication industrielle, la commission recommandait encore le déplacement du centre sur le site de l'ancienne usine Dubied et cela en particulier aussi en raison de l'insuffisance des locaux actuels en regard des besoins futurs. Ainsi, nous louons d'ores et déjà des locaux à l'extérieur.

En juillet 1998, le Conseil d'Etat prend connaissance du rapport de la commission interdépartementale et en salue la qualité. Mais, bien qu'il considère le projet d'importance cantonale, il tient en premier lieu à recueillir l'avis des autorités exécutives et de la députation du Val-de-Travers pour tenir compte des réactions du Vallon à la fermeture du CPVT. Celles-ci se réunissent en août 1998 et approuvent, à l'unanimité, le bien-fondé de la démarche et l'intérêt des mesures préconisées.

Fort de ces considérations, notre Conseil décide de passer à la concrétisation des propositions formulées par la commission. Une première démarche fut le rattachement du CNIP au Département de l'économie publique (DEP)

Réinsertion professionnelle

afin de faciliter au mieux son articulation d'une part avec les milieux économiques, lien incontournable au fonctionnement de son outil de formation industrielle, d'autre part avec les offices régionaux de placement (ORP), l'office AI et la politique de l'asile, toutes structures comprises dans le DEP.

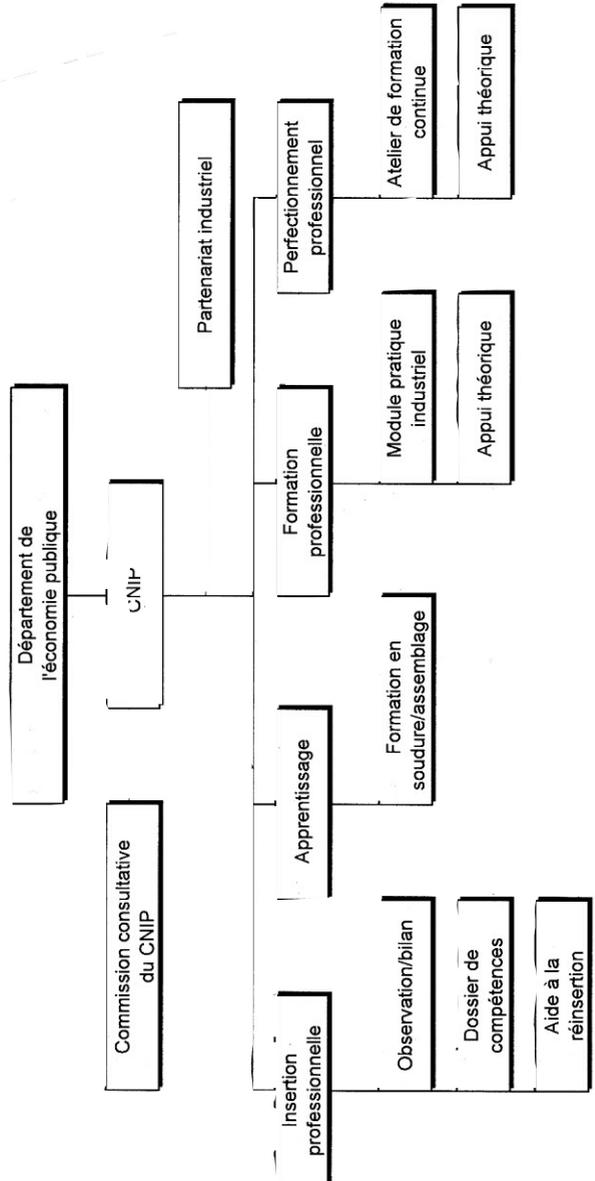
Le seconde démarche est celle qui justifie aujourd'hui le dépôt de ce rapport, à savoir :

- une proposition de nouvelle organisation du CNIP dans une structure industrielle mieux appropriée aux missions qui lui ont été fixées ;
- un projet d'investissements destinés à l'aménagement, la rénovation et l'installation du CNIP sur le site de l'ancienne usine Dubied.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

II. PRÉSENTATION DU CNIP

1. Un centre unique et modulaire : le CNIP



Réinsertion professionnelle

Le Centre neuchâtelois d'intégration professionnelle (CNIP) de Couvet est un établissement de formation professionnelle de droit public de l'Etat qui offre, principalement à des adultes, par le biais de cours du jour ou du soir, l'opportunité d'intégrer ou de réintégrer un univers professionnel en constante évolution.

Par des formations modulaires, courtes et intensives, individualisées, les personnes devant entreprendre une diversification ou une intégration professionnelle pour des raisons liées à :

- **l'économie** (restructuration/licenciement/chômage) ;
- **la santé** (handicap physique principalement) ;
- **l'administration** (requérants d'asile/étrangers)

ont la possibilité de découvrir de nouvelles perspectives, d'acquérir de nouvelles ressources et de développer de nouvelles compétences en étroite relation avec les réalités industrielles.

A cet effet, un **partenariat** avec les entreprises, sous la forme d'échanges de compétences et de technologies par la mise à disposition de machines, d'offres de places de stage dans le but de mesurer les aptitudes des intéressés et de filières pour des placements futurs, est assuré.

Parallèlement, le CNIP offre également :

- du **perfectionnement professionnel**. Des cours multiples sont organisés à la demande ou selon un horaire annuel, toujours sur une base modulaire. Ils peuvent être suivis en journées complètes ou en emploi. Les entrées en formation peuvent se faire à tout moment de l'année. Chaque formation se scelle par une certification CNIP reconnue et appréciée par les entreprises ;
- des **stages pratiques** pour apprentis et étudiants dans les domaines de la soudure/assemblage. Le CNIP est le répondant cantonal dans cette partie de la mécanique dont le besoin en personnel va croissant et il a reçu pour mission l'organisation de la formation y relative en collaboration avec les autres centres de formation professionnelle.

2. Organisation de la formation

Le CNIP propose au futur apprenant le passage dans un atelier **d'insertion professionnelle**. Ce dernier sert à évaluer les aptitudes générales de chacun, en relation avec les acquis. L'évaluation, sur des bases d'électrotechnique, de mécanique et de dessin technique, met en valeur :

- **les aptitudes manuelles** (habileté, bienfacture, rendement, précision) ;
- **les aptitudes intellectuelles** (concentration, mémorisation) ;
- **le savoir-être** (comportement, personnalité, motivation, intégration) ;
- **les acquis scolaires** (mathématiques, français)

tout en tenant compte de l'éventuel handicap professionnel ou social de celles et ceux qui en sont devenus tributaires. Au terme de cette démarche,

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

une synthèse, sous la forme d'un rapport final écrit, est établie. Dès lors, la formation qui en découle peut être suivie dans le cadre du CNIP, voire dans une autre institution, ou directement dans des entreprises.

Le CNIP offre une formation pratique en **atelier de base** dans les domaines de l'électronique, de l'électricité et de la mécanique. Chaque discipline se compose d'un à plusieurs modules, tous faisant l'objet d'une certification, qui peuvent se répartir et s'acquérir en fonction du temps à disposition et des besoins personnels de chacun. Pour ce faire, actuellement le CNIP loue dans la zone industrielle de Couvet une usine, équipée en machines, d'une surface de 960 m² sur 2 étages pour un montant forfaitaire de 90.000 francs par année + charges (électricité et gaz) à raison de 15.500 francs. Cette unité « **ateliers industriels** », dépendante du centre, assure des prestations en sous-traitance qui permettent au stagiaire de vivre un rythme quotidien de production auquel il se trouvera confronté dès son retour dans le monde du travail.

Le CNIP repose sur une structure administrative, pédagogique et médico-sociale de qualité assurant également des **appuis théoriques** (mathématiques, français, informatique et culture générale) dans un encadrement adéquat. Malgré son rattachement au DEP, le CNIP continue à être directement associé à l'organisation et aux structures de la formation professionnelle de façon à tenir compte et intégrer l'ensemble des besoins de formation, s'intégrant dans le réseau des structures existantes et éviter les redondances.

3. Encadrement

Les différentes missions menées au CNIP font appel à un personnel (homme ou femme) qualifié :

- **le formateur d'adultes**, responsable de l'application socio-pédagogique des plans de formation. Il répond aux exigences définies par la réglementation (cantonale, fédérale) en la matière et est au bénéfice d'une solide expérience professionnelle. Sa fonction est définie à travers un cahier de missions s'appuyant notamment sur la notion de charge globale ;
- **le préparateur en atelier**, responsable de la mise en service des éléments de production industrielle ainsi que de toute la gestion du parc machines. Il est placé sous la responsabilité directe du formateur d'adultes ;
- **l'assistant social**, responsable de gérer l'encadrement médico-social de chaque personne en formation au CNIP depuis l'entretien d'entrée jusqu'à son intégration dans le monde du travail ;
- **l'employé administratif**, responsable du traitement administratif et financier de tous les dossiers ouverts dans l'institution ;
- **le préposé à l'intendance**, responsable de toute l'organisation des structures d'accueil (cafétéria, vestiaires, chambres, ateliers). Dans ce cas, cette mission est gérée par le service de l'intendance des bâtiments de l'Etat ;

Réinsertion professionnelle

- **le partenaire industriel**, intervenant extérieur, occasionnel ou permanent, chargé d'apporter à l'institution la touche industrielle liée à l'enseignement et à la production. Son domaine d'intervention s'effectue sur une large échelle, depuis la mise à disposition de moyens de production jusqu'à une participation active dans la réalisation des objectifs de formation. Son engagement se fait principalement sous la forme de mandats ou de conventions.

La diversité des missions proposées aux partenaires-clients venant de tous horizons demande une grande flexibilité dans la gestion d'un tel centre. **L'organe de direction** est défini en conséquence. Sa mission se partage entre une gestion administrative, pédagogique, industrielle et une représentation permanente auprès des milieux économiques et institutionnels concernés. Il est secondé par une commission participant activement à son fonctionnement. Cette commission, avec désignation d'un comité de soutien à la gestion du centre, est principalement constituée d'employeurs possibles des personnes formées (voir annexe 1).

4. Financement

Le financement des actions menées par le CNIP (et le CPVT jusqu'au 31 décembre 1998) est assuré par plusieurs sources professionnelles et institutionnelles :

- des subventions cantonales et fédérales (Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie, OFFT) dans le cadre de la loi sur la formation professionnelle quand il s'agit de stages de formation pour apprentis ou de perfectionnement professionnel pour tout public ;
- des subventions versées par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) accordées pour toute formation proposée à des personnes dont les dossiers professionnels sont sous la responsabilité de l'assurance-invalidité ;
- des subsides versés par l'assurance-chômage (LACI) quand il s'agit de personnes sans emploi ;
- des subsides cantonaux et fédéraux alloués dans le cadre d'actions de formation visant une aide au retour pour de jeunes requérants d'asile ;
- des indemnités diverses calculées sur la base du prix coûtant pour tout autre type d'action.

Parallèlement, les éléments de production effectués dans les ateliers, en appui à la formation, sont facturés selon les tarifs en vigueur dans l'économie privée.

Il faut encore signaler que, suite à la fermeture du Centre de compétences en mécanique et de l'Ecole professionnelle commerciale en août 1998, le CNIP a repris toutes les structures pour les englober dans ses nouvelles missions de formation. C'est ainsi qu'en 1999, il fonctionne avec une capacité de formation équivalente à 80 postes d'apprentissage et d'insertion professionnelle.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Illustration des sources de financement:

Num.	Rubrique	Ressources financières	Comptes 1998	Comptes 1997	Comptes 1996	Comptes 1995
CNIP et CPVT jusqu'à décembre 1998						
Revenus						
43	Contributions		543'794.00	573'158.80	364'852.90	301'655.30
433.600	Ecolages et finances de cours	(LAC, particuliers)	428'775.45	519'429.00	313'716.00	241'899.45
434.800	Prestations de services divers	(production)	76'296.04	52'606.45	38'808.40	27'371.85
439.850	Recettes diverses	(vente)	38'722.51	1'123.35	12'328.50	32'384.00
45	Dédom. collectivités publiques					
452.000	Dédom. des communes	(Communes-Ecoles)	209'130.00	350'297.50	331'550.00	585'581.20
46	Subventions acquises		1'514'595.90	1'206'505.00	1'224'894.00	1'066'369.00
460.000	Subventions fédérales	(OFAS)	1'252'600.00	891'035.00	878'338.00	616'495.00
460.800	Subventions fédérales	(OFFT)	261'995.90	315'470.00	346'556.00	449'874.00
Total des revenus			2'267'519.90	2'129'961.30	1'921'296.90	1'953'605.50
Excédent des charges pour le canton			452'277.68	383'535.58	651'301.14	248'012.06

Réinsertion professionnelle

5. Premier bilan

Le CNIP s'est implanté au Val-de-Travers en avril 1994 avec l'ouverture d'un premier atelier de mécanique et d'électricité. Très rapidement et compte tenu de fortes demandes en formation, de nouvelles structures ont été prévues. Les modules de formation proposés doivent tenir compte de critères industriels. C'est ainsi que le CNIP a mis en place un réseau de partenaires pour notamment développer des éléments de sous-traitance.

Durant ces années de pratique, le CNIP a acquis une bonne expérience en matière de formation spécialisée. Le taux d'occupation de ses ateliers est important (plus de 80% en 1998) et démontre que les choix effectués étaient judicieux et qu'il est nécessaire de prévoir son développement.

Illustration : évolution des effectifs et des comptes/budgets au CNIP pour la période 1994-1999

Année	Journées de formation	Nombre de places	Nombre de dossiers traités	Nombre de structures d'ateliers	Comptes/ Budget alloué (en francs)	Revenus fabrication (en francs)	Postes encadrement ¹⁾	
							A	B
1994	1.061	8	13	1	210.000.—	1.500.—	1	1
1995	3.212	24	33	2-3	650.000.—	14.000.—	2	4
1996	4.168	32	31	4	960.000.—	29.000.—	4	4
1997	5.387	40	49	4-5	1.200.000.—	45.800.—	7	3
1998	8.050	48	67	6	1.600.000.—	65.000.—	8	3
1999²⁾	17.600	80	80-100	10	2.600.000.—	100.000.—	15	6

¹⁾ A : poste à plein temps ; B : poste à temps partiel.

²⁾ Au 31 décembre 1998, tous les ateliers du CPVT passent sous la responsabilité du CNIP.

III. IDENTIFICATION DU SITE POUR LE CNIP

Le CNIP au travers de ses différentes missions se doit de répondre en matière d'insertion ou de réinsertion professionnelle aux besoins des personnes concernées et des milieux socio-économiques. Il devient donc un outil important de la politique cantonale en matière d'emploi et de marché du travail. Il s'inscrit aussi dans la politique sociale visant à réintroduire dans le secteur professionnel celles et ceux qui n'ont pu s'y inscrire ou celles et ceux qui en ont été écartés. Il faut rappeler ici que 54% des chômeuses et chômeurs de notre canton sont faiblement qualifiés et que 60% ont moins de 40 ans.

Les actions proposées par le CNIP s'adressent principalement à une population peu ou pas qualifiée. La formation, devant permettre un retour dans l'économie, est organisée en grande partie en atelier. La structure mise en place fait appel à un nombre important de critères industriels et se doit d'être en évolution constante. Pour cela, elle doit pouvoir accueillir, en un même site, des ateliers d'apprentissage, des ateliers de production et des espaces en partenariat tout en permettant des aménagements et des

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

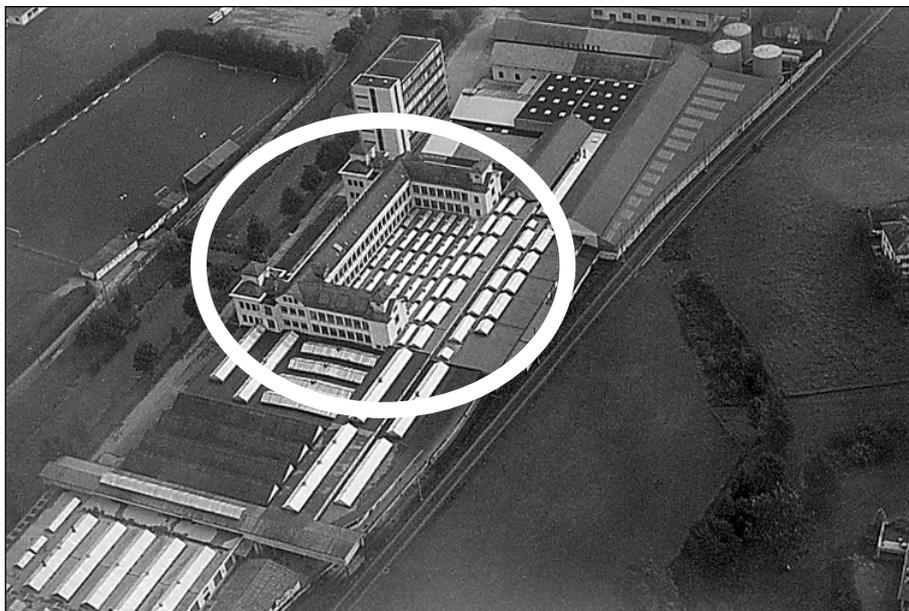
développements dictés par l'évolution du monde industriel et technique. Dans ce but, le CNIP se développe dans un site à caractère industriel dimensionné pour permettre des aménagements et développements permanents.

Sa localisation doit donc tenir compte d'éléments importants comme :

- des critères d'organisation d'une formation essentiellement pratique qui impose la création de surfaces permettant l'installation d'ateliers de type industriel ;
- une répartition équitable sur le territoire neuchâtelois des institutions de formation professionnelle ;
- la présence du site Dubied au Val-de-Travers qui, en plus de son caractère historique et industriel, offre des surfaces tout à fait adaptables et adaptées aux besoins du CNIP.

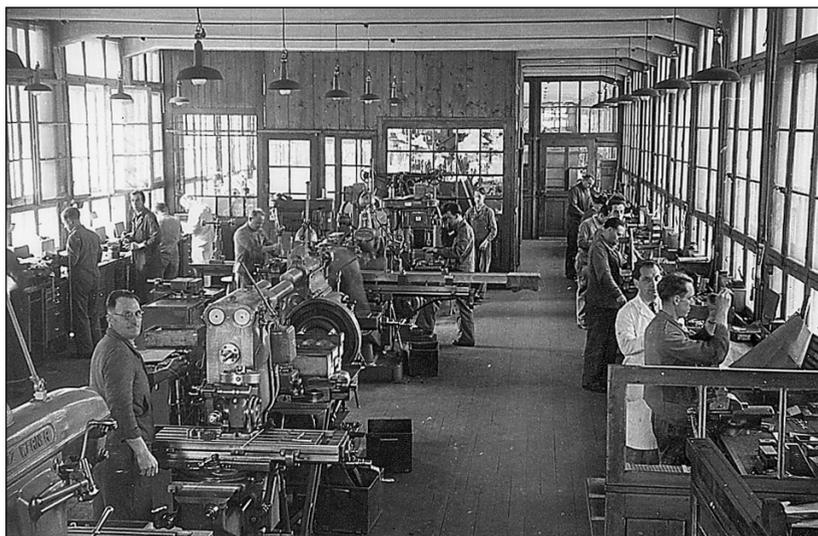
Avant de se tourner vers la recherche d'une nouvelle localisation plus adéquate que celle d'aujourd'hui, sur la base des éléments décrits ci-dessus, le Conseil d'Etat a étudié la possibilité d'une extension du site actuel. Malheureusement, celui-ci est situé dans un quartier résidentiel, et sa faible capacité d'extension ne permettrait pas de remplir les objectifs retenus. C'est pourquoi nous entendons proposer l'installation et le développement du CNIP au Val-de-Travers, dans les locaux de l'ancienne usine Dubied.

Cela aurait ainsi l'avantage essentiel de revaloriser très positivement l'ensemble des constructions.



1. Faire du site Dubied un parc technologique vivant !

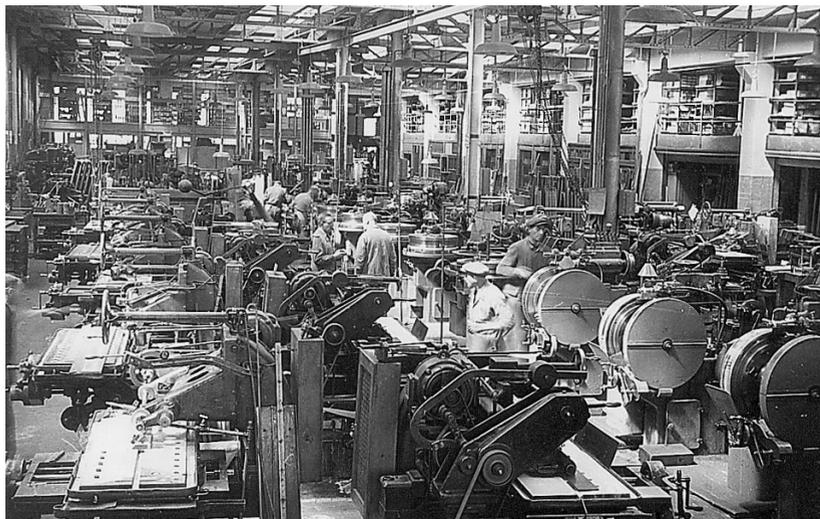
Couvet ou «Dubied city»? Pendant 121 ans et à travers cinq générations successives de membres de la famille Dubied, le village de Couvet a revêtu ce pseudonyme, en raison de l'importance économique incontestable de cette entreprise métallurgique pour la population et l'administration communale (emplois, impôts, taxes, etc.) ainsi que son engagement socio-culturel dans la vie de la localité (caisse-maladie, société immobilière, service social, caisse de retraite, football, tennis, ski-club, société d'émulation, fanfare, chant, hôpital, home, etc.). Durant un siècle et quart, ce fut sans conteste une véritable identification de la commune avec la maison Dubied, à l'image de Boncourt et de la manufacture de tabacs Burrus, ou de Cortaillod et de la fabrique de câbles. C'était le temps du «tout-à-Dubied»... Mais cette influence et cette identification se sont en fait étendues à l'ensemble du Val-de-Travers, voire du canton.



Sur les deux rives de l'Areuse, en aval de Couvet, les lieux-dits Les Iles, La Léchère et Pré-Jorat préfigurent depuis un siècle et demi l'actuelle zone industrielle, comprise transversalement entre la Pénétrante (route J 10) et la ligne ferroviaire du chemin de fer régional du Val-de-Travers (RVT), et longitudinalement entre la gare covassonne du RVT et la Presta (sur la limite intercommunale Couvet - Travers). Malgré la fin, en 1986, de l'activité minière de la Neuchâtel Asphalt Company Limited, exercée à l'est depuis 1840, et la déconfiture, en 1988, de la fabrique Edouard Dubied & C^{ie} S.A., créée à l'ouest en 1867, cette zone a fait l'objet d'une attention particulière pour ne pas être laissée à l'abandon. En une décennie, elle s'est muée en un véritable parc technologique: Natrex S.A. (asphalte de Trinidad); Navistra S.A. (visite des

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

mines et musée industriel); Saniku S.A. (sanitaire et injection plastique); Analytecon S.A. (produits chimiques et pharmaceutiques); Bioren S.A. (produits chimiques et pharmaceutiques); lamtec S.A. (composants mécaniques); Kosche S.A. (placage, profils en bois et matières synthétiques, lambris, plinthes, sols laminés, plafonds); Motors and Tools Engineering S.A. (moteurs électriques et machines de précision); Racemark Industries S.A. (accessoires de voitures); et Laurent Sauterel (constructions métalliques, ferronnerie d'art).



A peine l'effondrement de l'empire Dubied était-il consommé, en 1988, que son site (1 km de long) renaissait partiellement grâce à deux repreneurs: Monk-Dubied (du groupe anglais William Cotton), pour la division « machines à tricoter » (repris à son tour en 1995 par Intertool AG, s'occupant désormais essentiellement de la vente de machines d'occasion, du service après-vente et de la fourniture de pièces détachées), et EDCO Engineering S.A., pour la division « décolletage-mécanique générale ». D'autres locaux vacants ont été progressivement occupés par Codoni & C^o S.A. (entreprise générale de construction et transports de matériaux), Golay et Jeanneret (menuiserie, charpente, couverture, pose de sols) et Connexhor Feba S.A. (mouvements de montres Swiss made).

L'entreprise Dubied est née de la conjonction de trois branches traditionnelles de l'artisanat local:

- la production d'outils pour l'horlogerie (une trentaine de mécaniciens indépendants s'y livraient au milieu du XIX^e siècle);
- la fabrication de bas au métier (le propre arrière-grand-père du promoteur, Simon Duval [† 1795], s'y adonnait déjà au XVIII^e siècle comme marchand-éta blisseur d'une centaine d'ouvriers et ouvrières à domicile);

Réinsertion professionnelle

- la confection de dentelles aux fuseaux (le grand-père du créateur, Daniel-Henri Dubied-Duval [1758-1841], dirigeait dans cette branche un important commerce national et international).

L'entreprise fondée en 1867 par Henri-Edouard Dubied (1823-1878) marque le passage de l'atelier familial à la manufacture, tout en s'appuyant sur un savoir-faire historique, notamment en matière de travail du fer, cité dès le XIV^e siècle au Val-de-Travers. Au demeurant, la première usine construite par H.-Ed. Dubied, à l'est de la future gare du RVT, existe toujours, premier maillon d'un site qui, au fil des décennies, finira par s'étaler sur plus d'un kilomètre entre l'Areuse et la voie ferrée. D'une douzaine d'employés à l'origine, l'effectif du personnel du complexe covasson est monté à 1700 personnes, tandis que l'ensemble du groupe Dubied, avec ses succursales, ses agences et ses points de vente en Suisse et à l'étranger, a compté jusqu'à 3000 collaborateurs (1972).

Si, au départ, la firme était monovalente dans le créneau novateur des machines à tricoter, elle n'a pas tardé à devenir polyvalente en se scindant en trois divisions :

1. machines à tricoter, dès 1867 : rectilignes et circulaires, à main, à moteur, automatiques ;
2. décolletage et mécanique générale, dès 1896 : vis, boulons-écrous, rivets, valves, pièces de bicyclettes, armement, etc. ;
3. machines-outils, dès 1941 : tours et affûteuses. Dès 1917, l'entreprise créait son propre centre d'apprentissage. En 1920, la direction quittait Couvet pour Neuchâtel, et s'établissait dans l'ancien Hôtel Bellevue, rue du Musée N° 1.



Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Les signes avant-coureurs de la dégradation d'Ed. Dubied and Co. sont apparus dans les années 1973-1974, au moment de la première crise pétrolière qui allait engendrer un marasme sur le marché de la machine à tricoter, alors même que le petit-fils de Pierre Dubied prenait la tête du groupe employant encore 2122 personnes. Trois ans plus tard, en septembre 1976, Dubied connaissait la grève la plus dure de l'après-guerre en Suisse, entraînant notamment l'intervention du Conseil d'Etat. Malgré cela, la direction, n'arrivant pas à concilier exigences techniques et exigences commerciales, poursuivait une politique, souvent critiquée. Le 22 décembre 1987, pour éviter sa mise en faillite, l'entreprise obtient le sursis concordataire (jusqu'au 7 juin 1988) après avoir licencié 505 des 744 collaborateurs qu'elle occupait fin octobre sur son site de Couvet. On enregistre dès lors la reprise de la division des machines à tricoter par Monk-Dubied et celle du secteur du décolletage et de la mécanique générale par EDCO Engineering S.A.

Quant au corps de bâtiment du site de Couvet qui devrait accueillir le CNIP, il s'agit du grand immeuble en forme de H, connu sous le nom de « La Nouvelle » et sis dans la partie orientale du complexe Dubied. Il date de 1919 (année de la constitution d'*Edouard Dubied & Co S.A.* = EDCO, au capital de 9.600.0000 francs) et a été édifié grâce à l'émission d'un emprunt de 6 millions de francs à 6% et à l'initiative de l'administrateur-délégué Pierre Dubied-King (1887-1955), soucieux de rationaliser la fabrication des machines à tricoter pour reconquérir les marchés étrangers à nouveau ouverts au terme de la Première Guerre mondiale, et de compenser le ralentissement du décolletage (armement surtout) dû à la fin des hostilités. « C'était risquer gros, surtout en ce temps-là, et se charger lourdement pour de longues années à venir. Mais les événements devaient donner raison à cette décision audacieuse » (Marcel North, *La Maille* et ce qui s'ensuit, Dubied 1867-1967, 1967).

2. Implantation du CNIP dans le site Dubied

Le bâtiment « La Nouvelle » de l'ancienne usine Dubied permet de recevoir des ateliers lourds (rez : 3800 m²), de l'administration (1^{er} étage : 1000 m²), des ateliers de développement (2^e étage : 1000 m²), et des locaux prévus pour les archives et le stockage (combles : 900 m²).

Les besoins formulés par le CNIP peuvent être satisfaits par l'occupation :

- du rez-de-chaussée pour toute l'implantation des ateliers ;
- du premier étage pour l'administration et les salles de cours

et par la mise à disposition à des entreprises partenaires des surfaces restantes.

De plus, ce bâtiment est situé dans une zone qui permettrait :

- de répondre aux besoins en matière de repas par l'utilisation du restaurant situé dans le futur centre sportif ;

Réinsertion professionnelle

- de satisfaire aux besoins en matière de circulation (livraison, parcage, quai de chargement) ;
- de développer encore le partenariat par la présence d'un environnement industriel.

IV. PRÉSENTATION DU PROJET

La commission interdépartementale chargée de proposer les principaux axes de réorientation des activités du CPVT (rapport du 16 juin 1998) a défini les besoins en surface et en équipement pour le développement du CNIP. Cette approche chiffrée s'est faite en tenant compte :

- de la capacité d'accueil fixée jusqu'à **130 places** d'apprentissage sur la base des fortes demandes en formation enregistrées dans les domaines de la mécanique et de l'électrotechnique. Il est prévu que cet objectif soit atteint en l'an 2002 ;
- des travaux de la direction du CNIP menés en collaboration avec les autres écoles professionnelles du canton s'agissant de l'équipement ;
- des études préliminaires effectuées par le service de la gérance des immeubles de l'Etat en matière de locaux et d'aménagement ;
- des besoins en formation exprimés par les différents partenaires-clients (OFAS, ORP, entreprises et particuliers).

1. Les locaux

Construit en 1919 le bâtiment demande une rénovation importante. Celle-ci devra tenir compte :

- du type d'occupation (ateliers de formation et industriels, salles de technologie, locaux d'informatique, locaux administratifs) ;
- de l'application des directives cantonales en matière d'utilisation rationnelle de l'énergie (arrêté du Conseil d'Etat « AURE » du 23 décembre 1996) fixant le degré des isolations à mettre en place ;
- et naturellement de l'enveloppe financière disponible.

Il s'agit également de structurer les différentes interventions comme :

- le démontage des anciennes installations non utilisables dans la nouvelle adaptation ;
- le contrôle de la toiture du bâtiment principal et isolation de celle-ci ;
- la reconstruction de la toiture plate des ateliers ;
- le changement des fenêtres, des stores et des lanterneaux ;
- le rhabillage des façades ;
- l'installation d'un nouveau système de chauffage et de ventilation ;

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

- l'installation d'un nouveau réseau technique pour la distribution de l'énergie électrique (courant fort et courant faible).

2. L'équipement

La formation développée au CNIP est essentiellement pratique et de type industriel. Elle s'appuie donc sur un parc machines correspondant à ce qui est utilisé dans le monde industriel. L'équipement doit être choisi en conséquence, en partenariat très étroit avec les entreprises partenaires et être périodiquement renouvelé ce qui implique des investissements réguliers. Ceux qui vous sont proposés dans ce rapport permettront de couvrir les besoins actuellement recensés (voir annexe 2). Par la suite, il s'agira de trouver une systématique adéquate (convention entre partenaires, fonds d'équipement) permettant de répondre aux nouveaux besoins exprimés par l'économie en matière de formation industrielle.

3. Coût des travaux

L'étude menée par le Département de l'économie publique en collaboration avec la gérance des immeubles de l'Etat permet de déterminer le coût de cette opération :

A. Coût des travaux de transformation	Fr.
Acquisition de l'immeuble	220.000.—
Déblaiement, préparation du terrain, adaptation	230.000.—
Gros œuvre 1: travaux de maçonnerie	250.000.—
Gros œuvre 2: fenêtres, toits, ferblanterie, façades	1.280.000.—
Installations électriques	940.000.—
Chauffage, ventilation	1.000.000.—
Installation sanitaire	345.000.—
Installation de transport (ponts roulants)	100.000.—
Aménagements intérieurs 1: remplacement des lanterneaux .	790.000.—
Aménagements intérieurs 2: revêtement de sol	580.000.—
Honoraires architecte, ingénieur et conducteur de travaux ...	400.000.—
Décoration artistique	65.000.—
Total coût des travaux de transformation	<u>6.200.000.—</u>
B. Equipement d'exploitation	Fr.
Construction d'espaces cloisonnés préfabriqués	150.000.—
Installations électriques	110.000.—
Parois de séparation, plâtrerie	250.000.—
Peinture et faux-plafonds	<u>300.000.—</u>
Total coût de l'équipement d'exploitation	<u>810.000.—</u>

Réinsertion professionnelle

C. Aménagements extérieurs	Fr.
Jardinage, plantations	40.000.—
Accès bâtiment, places protégées	350.000.—
Frais secondaires, taxes	300.000.—
Total aménagements extérieurs	<u>690.000.—</u>
D. Coût de l'équipement de formation	Fr.
Total de l'équipement de formation (voir annexe 2)	<u>2.150.000.—</u>
E. Récapitulatif	Fr.
Total coût des travaux de transformation	6.200.000.—
Total coût de l'équipement d'exploitation	810.000.—
Total aménagements extérieurs	690.000.—
Total de l'équipement de formation (voir annexe 2)	<u>2.150.000.—</u>
Total de l'investissement	<u>9.850.000.—</u>

4. Financement du projet

Le montant arrêté pour l'implantation du CNIP dans le site Dubied est fixé au travers d'une enveloppe de 9.850.000 francs. Le montant retenu permettra de répondre aux objectifs fixés. Il reste maintenant à en définir les différentes modalités de réalisation et pour cela, nous avons constitué une commission de construction chargée de prendre en charge la responsabilité de ce projet.

En ce qui concerne le financement du projet, deux institutions neuchâtelaises ont décidé d'octroyer une aide financière au titre de participation pour la réalisation de CNIP sur le site Dubied. Il s'agit :

- de la Fondation neuchâteloise de secours aux chômeurs pour un montant de 2 millions de francs dans la mesure où le projet permettra de recevoir nombre de personnes au chômage et favoriser leur recyclage et leur réintégration professionnelle ;
- de la Fondation de l'Association paritaire interprofessionnelle à Fleurier pour un premier montant de 350.000 francs, affecté à l'achat du bâtiment «La Nouvelle» ainsi qu'à l'équipement d'une structure de formation continue réservée en priorité pour les entreprises et la population du Val-de-Travers. L'aide accordée dans ce cas peut faire l'objet, à l'avenir et en fonction des projets que pourrait réaliser le CNIP, de versements complémentaires.

C'est donc un montant global de 7.500.000 francs que nous vous demandons de prendre en considération au travers du décret qui vous est soumis. Cette dépense prévue au budget des investissements prioritaires de la planification financière pour un montant de 9,7 millions de francs fera l'objet

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

d'un amortissement calculé sur la base du décret cantonal (23 mars 1971, modifié le 1^{er} avril 1982) concernant l'amortissement des différents postes de l'actif des bilans de l'Etat et des communes.

Il est à noter que le Conseil d'Etat avait pensé un moment vendre le bâtiment du CPVT, ce qui aurait permis de diminuer d'autant le coût des installations du site Dubied (~2 millions de francs). Il y a cependant renoncé en souhaitant conserver la maîtrise sur ce bâtiment. L'installation dans ces locaux des ateliers Alfaset (anciennement ASI), actuellement à Travers, est fortement envisagée.

Au niveau du budget annuel de fonctionnement (voir également annexe 3), les estimations que nous avons établies montrent que l'augmentation des charges par rapport à la situation actuelle devrait rester très limitée, voire demeurer dans le cadre existant si l'on tient compte de l'accroissement du nombre des places de formation.

Réinsertion professionnelle

Compte	Dubied		Bâtiment CPVT	
	Budget 2002	Budget 2000	Budget 2000	Budget 1999
Charges de personnel	2'820'225.00	1'825'895.21	1'825'895.21	1'778'400.00
Biens, service et marchandises	1'085'560.00	644'210.00	654'210.00	724'100.00
Amortissements	294'000.00	294'000.00	106'500.00	106'500.00
Contributions	1'284'250.00	834'000.00	754'000.00	649'000.00
Dédom. de collectivités publiques	160'000.00	160'000.00	160'000.00	60'000.00
Subventions acquises	2'655'125.00	1'649'000.00	1'649'000.00	1'780'500.00
Charges de personnel	2'820'225.00	1'825'895.21	1'825'895.21	1'778'400.00
Biens, service et marchandises	1'085'560.00	644'210.00	654'210.00	724'100.00
Amortissements	294'000.00	294'000.00	106'500.00	106'500.00
Charges	4'199'785.00	2'764'105.21	2'586'605.21	2'609'000.00
Contributions	1'284'250.00	834'000.00	754'000.00	649'000.00
Dédom. de collectivités publiques	160'000.00	160'000.00	160'000.00	60'000.00
Subventions acquises	2'655'125.00	1'649'000.00	1'649'000.00	1'780'500.00
Recettes	4'099'375.00	2'643'000.00	2'563'000.00	2'489'500.00
Excédent de charges	100'410.00	121'105.21	23'605.21	19'500.00
Excédent de recettes				

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Dans cette approche financière, il faut encore relever les éléments suivants :

- le produit de la location future des bâtiments du CPVT pourrait permettre un revenu locatif d'environ 250.000 francs par année, ce qui diminue d'autant l'excédent de charges du site Dubied. De même, il est envisagé de louer le 2^e étage et les combles du nouveau bâtiment, ce qui réduira aussi le déficit (poste : Recettes diverses de l'annexe 3) ;
- le budget 2000 prévoit une capacité d'accueil de 80 apprenants avec un personnel d'encadrement de 21 postes ; celui de 2002 prévoit 130 apprenants et 28 personnes en encadrement ;
- le subventionnement des différents investissements est prévu sur la base du prix coûtant de la formation calculé à la journée (moyenne de 180 francs) et refacturé aux différents organismes partenaires (OFFT, OFAS, entreprises) ;
- les nouveaux frais financiers sont calculés selon les règles en vigueur dans l'administration cantonale.

En ce qui concerne le fonctionnement du CNIP et plus particulièrement sa capacité à répondre rapidement à de nouveaux besoins en matière de formation et d'équipement, le Conseil d'Etat est d'avis :

- qu'il est judicieux de créer une réserve d'équipement permettant le financement d'acquisitions nouvelles. Celle-ci pourrait être également utilisée pour la réalisation d'infrastructures communes développées avec les partenaires industriels engagés dans un processus de formation. Cette réserve pourrait être alimentée par un pourcentage prélevé sur les finances d'inscription et les revenus de la production du centre. Elle pourrait également être alimentée par des dons ;
- que la gestion financière du CNIP soit menée comme les autres institutions de l'Etat (au travers notamment d'un budget annuel). Par contre, afin que le CNIP puisse remplir ses objectifs liés à une capacité de répondre rapidement aux besoins en formation industrielle, une certaine souplesse devra être acceptée de façon à ce que le budget annuel puisse être adapté en cours d'année tout en admettant des excédents variables de charges ou de revenus dans les mêmes proportions. L'attribution d'une enveloppe budgétaire sera examinée.

V. CLASSEMENT D'UN POSTULAT

En date du 1^{er} février 1993, le postulat suivant a été adopté par le Grand Conseil:

93.102

1^{er} février 1993

Postulat du groupe socialiste Formation professionnelle

Considérant que la nouvelle affectation du Centre cantonal de formation professionnelle du Val-de-Travers (CPVT), telle qu'elle a été définie par le groupe de travail mandaté par le département de l'Instruction publique en un centre de compétence, modifie considérablement le rôle institutionnel de cette école et de la région en substituant à une formation à plein temps des modules de formation de durée variable,

le groupe socialiste invite le Conseil d'Etat à étudier la possibilité de développer à Couvet, dans un délai raisonnable, une filière à plein temps qui ne ferait pas concurrence à un apprentissage de même type dans les autres écoles professionnelles du canton. Cette filière nouvelle pourrait se constituer à partir d'un module existant comme celui de l'usinage sur matériaux composites ou celui travaillant sur la résistance des matériaux (métallurgie).

Cette étude pourrait approfondir la recherche d'autres solutions comme le lancement d'une filière d'excellence qui utiliserait les compétences et les potentialités du Val-de-Travers; la décentralisation d'une formation particulière devrait être aussi examinée.

En acceptant ce postulat, le Conseil d'Etat irait à la rencontre d'un district soucieux de son avenir par le maintien d'une école technique performante; il montrerait également qu'il est sensible à certains arguments en faveur des régions périphériques. Ce faisant, il contribuerait à décrire les différents partenaires appelés à dialoguer et à collaborer dans la recherche de solutions originales et porteuses d'espoir.

Signataires: R. Jeanneret, F.-E. Moulin, M. Pauchard-Givord, M. Castioni, B. Renevey, P. Ingold, A. Aubry, M. Dusong, J.-C. Leuba, J.-L. Virgilio, J.-J. Delémont, J.-P. Tritten, J. Philippin, S. Vuilleumier, A.-M. Cardinaux-Mamie, B. Duport, J.-M. Monsch, D. Berberat, S. Mamie, M.-A. Noth, H. Deneys, B. Soguel, A. Buhler, C. Debrot, J.-S. Dubois, E. Reber, F. Gertsch, Ch.-H. Pochon, P. Willen, P.-A. Delachaux, F. Berthoud, G. Bochsler et F. Thiébaud.

Le présent rapport répondant aux objectifs du postulat, nous en proposons le classement.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

VI. CONCLUSIONS

Lors de sa conférence de presse du 25 janvier 1999 sur la politique cantonale de l'emploi et du marché du travail, le chef du Département de l'économie publique s'est fait le porte-parole de notre Conseil en annonçant la volonté du gouvernement de maintenir et de développer le CNIP considérant qu'il s'agissait d'un outil important dans l'aide à l'insertion ou à la réinsertion professionnelle ainsi qu'une contribution essentielle à la formation pratique de personnes peu qualifiées pour le service de l'industrie neuchâteloise. Il sera d'un apport essentiel pour la population active, en particulier les jeunes.

Le projet que nous vous soumettons, ainsi que les autres mesures visant à donner à cet établissement une structure de fonctionnement et de gestion adéquate et durable, seront à même de répondre aux besoins formulés par l'économie régionale, cantonale voire romande puisque déjà actuellement le CNIP répond à des demandes de formation formulées par plusieurs cantons romands.

Il s'agit dès lors de répondre, au Val-de-Travers, à des besoins supra-régionaux liés tant à l'industrie qu'à la lutte contre le chômage et pour la réintégration professionnelle. C'est aussi un moyen de redynamiser un site industriel de l'histoire économique de notre canton, et du Val-de-Travers tout particulièrement.

Par arrêté du Conseil d'Etat du 20 janvier 1999, le CNIP a été officiellement rattaché au Département de l'économie publique. Par arrêté du Conseil d'Etat du 27 janvier 1999, le règlement du CPVT a été abrogé. En conséquence, il y a lieu de procéder à une modification d'article de la loi cantonale sur la formation professionnelle du 23 juin 1981. Celle-ci interviendra prochainement lors d'une réactualisation de ladite loi.

Dans cette optique, nous vous prions de bien vouloir prendre en considération le présent rapport, d'adopter le projet de décret ci-après et de classer le postulat Raoul Jeanneret 93.102, du 1^{er} février 1993, intitulé « Formation professionnelle ».

Neuchâtel, le 10 mai 1999

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,

F. MATTHEY

Le chancelier,

J.-M. REBER

Décret
portant octroi d'un crédit de 7.500.000 francs
destiné à l'aménagement, la rénovation
et l'installation du CNIP dans les locaux
de l'ancienne usine Dubied à Couvet

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 10 mai 1999,
décrète :

Article premier Un crédit de 7.500.000 francs est accordé au Conseil d'Etat pour l'aménagement, la rénovation et l'installation du CNIP dans les locaux de l'ancienne usine Dubied à Couvet.

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

Art. 3 Le crédit sera amorti conformément aux dispositions du décret concernant l'amortissement des différents postes de l'actif des bilans de l'Etat et des communes, du 23 mars 1971.

Art. 4 ¹ Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

² Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le 10 mai 1999

Au nom du Grand Conseil :

La présidente, L'un des secrétaires,

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

ANNEXES**Annexe 1****Commission du CNIP**

<i>Membres</i>	<i>Coordonnées</i>
MATTHEY Francis <i>président</i>	Conseiller d'Etat Chef du Département de l'économie publique Château Neuchâtel
BOREL Pierre-Alain	Responsable de la formation Service de l'emploi La Chaux-de-Fonds
BOVAY Muriel	Députée Couvet
BRODARD Christian	Directeur des finances Nivarox-Far S.A. Le Locle
CHAVE Pierre-Olivier	Administrateur-délégué PX Holding S.A. La Chaux-de-Fonds
CHUARD Jean-Pierre	Chef du personnel, responsable de la formation Mikron S.A. Boudry
COUSIN Bernard	Gérant CPIC (Caisse paritaire interprofes- sionnelle de chômage) Fleurier
FAVRE Thierry	Directeur Patric S.A. Les Geneveys-sur-Coffrane
GRANDJEAN Antoine	Président du Conseil communal de Couvet, chef du dicastère de l'enseignement et de la formation Couvet
RAY Thierry	Formateur Centre neuchâtelois d'intégration professionnelle Couvet

Réinsertion professionnelle

REINHARD Diane	Cheffe du personnel SID S.A. (Société industrielle de la Doux) Saint-Sulpice
RUEGGER Jean-Philippe	Directeur OAI NE (Office de l'assurance-invalidité) La Chaux-de-Fonds
SCHREYER Pierre-Yves <i>vice-président</i>	Secrétaire général du Département de l'économie publique Château Neuchâtel
THÉVENAZ Eric	Secrétaire Syndicat FTMH Neuchâtel
TRIPONEZ Gérard	Directeur CIFOM Ecole technique Le Locle
VAUCHER Laurence	Députée Môtiers
GUBLER François <i>avec voix consultative</i>	Adjoint au chef du service de la formation professionnelle La Chaux-de-Fonds
HUGUENIN-DUMITTAN Daniel <i>avec voix consultative</i>	Directeur Centre neuchâtelois d'intégration professionnelle Couvét

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Annexe 2

Projet développement du CNIP: récapitulatif des investissements en équipement

descriptif des besoins par centre de compétences	surface actuelle	investissement mobilier/ machines	surface utilisée projet Dubied
1.0 structure atelier soudage/assemblage	260	240'000.00	499
2.0 structure FC pour demandeurs d'emploi	135	550'000.00	243
3.0 structure FC Val-de-Travers	300	150'000.00	473
4.0 structure formation plastique	0	150'000.00	283
5.0 demandeurs d'asile	120	150'000.00	120
6.0 structure ateliers existants	890	725'000.00	1'137
<u>structures ateliers</u>	1'705	1'965'000.00	2'755
<u>structure administrative et technique</u>	1'880	185'000.00	2'429
TOTAL	3'585	2'150'000.00	5'184

Réinsertion professionnelle

descriptif des besoins par centre de compétences	désignation	investissement	surface utilisée
1.0 structure de soudage et d'assemblage			
espace de soudage/assemblage :	atelier de 12 places , en fonction actuellement!		163
espace asséssemblage/Soudage II.	atelier de 10 places et de 1 lot de 3 places de travail	95'000.00	161
espace de réglage.	structure modulaire type G18.B3		25
espace production:	atelier : outillage général machines (cisaille, plieuse) machines (oxycoupage)	30'000.00 100'000.00 10'000.00	133
espace administratif:	structure modulaire type G18.B2 1 poste de travail pour maître	5'000.00	17
total 1 0		240'000.00	495
2.0 structure de formation continue pour demandeurs d'emploi			
espace de machines à commandes numériques:	atelier de 10 places , en fonction actuellement Complément d'équipement CNC	355'000.00	190
espace technologique:	salle de 8 places en info pour simulation CNC		36
espace production:	atelier + outillage général 1 complément CNC pour production	20'000.00 170'000.00	
espace administratif:	structure modulaire type G18.B2 aménagement de la structure	5'000.00	17
total 2 0		550'000.00	243
3.0 structure de formation continue pour entreprises et population du Val-de-Travers			
espaces de pratique:	atelier complémentaire ; équipement récupéré complément outillage et rangement	5'000.00	75
espace partenariat (cellules de 50m ²):	espace F. Berthoud espace P. Dubied		50 50

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

descriptif des besoins par centre de compétences	désignation	investissement	surface utilisée
	<p>espace H. Biolley</p> <p>espace C.-E. Guillaume complément équipement PC pour DAO et Cr-40</p> <p>salle de 12 places en bureautique (complément) bureau maintenance et serveur</p> <p>salle de cours, 4-10 places avec complément</p> <p>structure modulaire type G18.B2 aménagement de la structure</p>	<p>115 000.00</p> <p>20 000.00</p> <p>5 000.00</p> <p>5 000.00</p> <p>150 000.00</p>	<p>50</p> <p>50</p> <p>78</p> <p>45</p> <p>58</p> <p>17</p> <p>473</p>
4.0	<p>total 3.0</p> <p>structure de formation d'opérateur en plastrurgie pour adultes</p> <p>espace de pratique:</p> <p>espace technologie:</p> <p>espace technologie:</p> <p>espace technologie:</p> <p>espace administratif:</p>	<p>20 000.00</p> <p>80 000.00</p> <p>15 000.00</p> <p>25 000.00</p> <p>5 000.00</p> <p>150 000.00</p>	<p>150</p> <p>50</p> <p>48</p> <p>35</p> <p>283</p>
5.0	<p>structure formation pour jeunes demandeurs d'asile</p> <p>espace de pratique:</p>	<p>150 000.00</p>	<p>120</p>

atelier de mécanique et d'électricité; existant

Réinsertion professionnelle

descriptif des besoins par centre de compétences	désignation	investissement	surface utilisée
espace technologie;	parc machines conventionnelles	140'000.00	
espace administratif;	complément perceuse/aléuseuse, tour et outillage	5'000.00	
	salle de cours + tableau	5'000.00	
	structure type G18.B2		120
	aménagement place du maître	750'000.00	
total 5.0			
5.0 structure ateliers existants			
6.1 insertion professionnelle			
espace de pratique;	atelier d'insertion professionnelle; 8 places	50'000.00	85
espace technologie;	complément perceuse/aléuseuse, outillage et mobilier		
espace administratif;	salle de cours; 8 places		41
	bureau critique;		
	bureau spécialisé, entretien, simulation		54
total 6.1		50'000.00	180
6.2 électrotechnique I			
espace de pratique;	atelier d'électrotechnique; 8 places		113
espace production;	structure existante		
espace technologie;	atelier + outillage général	70'000.00	75
	1 complément équipement pour production		
	salle de cours, 1 structure type G18.B3		33
total 6.2		70'000.00	221
6.3 électrotechnique II			
espace de pratique;	atelier d'électrotechnique II; courant fort		60
	complément système machine à gravel, outillage	55'000.00	

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

descriptif des besoins par centre de compétences	désignation	investissement	surface utilisée
espace de pratique:	atelier d'électrotechnique II; courant faible complément instruments de mesure	45'000.00	53
espace de pratique:	atelier de production; système de soudage en surface SMD	130'000.00	75
	espace traitement sous protection 1 structure type G18.B2 complément équipement	20'000.00	25
	structure modulaire type G18.B2	250'000.00	17
total 6.3			230
3.4 <u>mécanique I</u>			
espace de pratique:	atelier de base; 8 places; existant renouvellement équipement	75'000.00	152
espace technologie:	salle de dessin; 8 places complément d'équipement	500'000.00	54
espace technologie:	structure modulaire type G18.B3		41
total 6.4		80'000.00	247
3.5 <u>mécanique II</u>			
espace de pratique:	atelier de mécanique II; 8 places; existant		109
espace de pratique:	atelier de production; complément d'équipement et outillage	275'000.00	133
espace administratif:	structure modulaire type G18.B2 aménagement place enseignant		17
total 6.5	récapitulation 6.0	275'000.00	259
6.0 <u>structure ateliers existants</u>		725'000.00	1'137
7.0 structure administrative/commune			
7.1 <u>structure médico-sociale</u>			

Réinsertion professionnelle

descriptif des besoins par centre de compétences	désignation	investissement	surface utilisée
espace administratif:	bureau entretien, récupéré	2'000.00	30
espace administratif:	bureau assistant(e) social(e), équipement		30
espace administratif:	infirmerie (réparti dans site)		40
total 7.1		2'000.00	100
7.2	<u>secrétariat et réception</u>		
espace administratif:	direction, administration, archives	15'000.00	139
total 7.2		15'000.00	139
7.3	<u>encadrement pédagogique</u>		
espace pédagogique:	responsable formation, aménagement	5'000.00	35
	salle des maîtres		36
	grand auditoire	5'000.00	150
	bibliothèque		50
total 7.3		10'000.00	271
7.4	<u>stockage/conciergerie</u>		
espace technique:	dépôt matière;	5'000.00	100
	équipement ventilation		
	déchets; niveaux et rivières		150
espace technique:	quai de chargement (train); portes, élévateur	30'000.00	450
espace technique:	espace nettoyage		
	locaux répartis dans site; complément d'équipement	10'000.00	70
espace technique:	les sanitaires et vestiaires; hommes, femmes		
	complément équipement	3'000.00	199
total 7.4		48'000.00	969
7.5	<u>accueil/hébergement</u>		
	réfectoire (fumeur, non fumeur)	50'000.00	150
total 7.5		50'000.00	150

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

descriptif des besoins par centre de compétences	désignation	investissement	surface utilisée
7.6 installations diverses/réserve	espace de circulation (~15% surfaces) déménagement mandats externes (graphistes, spécialistes...) réserve	50'000.00 10'000.00	550 250
total 7.6		60'000.00	800
7.0 structure administrative/commune	récapitulation 7.0	185'000.00	2'429

Réinsertion professionnelle

Budget annuel de fonctionnement dans le nouveau site Dubied

Annexe 3

Compte	Dubied		Bâtiment CPVT	
	Budget 2002	Budget 2000	Budget 2000	Budget 1999
Commissions	3'000.00	3'000.00	3'000.00	2'500.00
Traitement du personnel administratif	442'081.57	363'032.10	363'032.10	353'300.00
Traitement du personnel de réfectoire	38'749.44	27'677.24	27'677.24	34'500.00
Traitement du personnel enseignant	1'876'867.12	1'140'251.71	1'140'251.71	1'101'200.00
AVS, ALFA, chômage, accidents LAA	221'628.87	143'913.74	143'913.74	140'000.00
Caisse de pensions	177'875.81	115'502.88	115'502.88	11'500.00
Caisse de remplacement	19'122.61	11'617.54	11'617.54	11'100.00
Allocations de rattachement aux retraités	1'800.00	1'800.00	1'800.00	1'000.00
Autres charges de personnel	39'100.00	19'100.00	19'100.00	23'600.00
Charges de personnel	2'820'225.41	1'825'895.21	1'825'895.21	1'778'400.00
Imprimés et matériel de bureau	31'362.50	19'300.00	19'300.00	29'000.00
Livres et périodiques	11'245.00	6'920.00	6'920.00	7'500.00
Matériel d'enseignement	89'748.75	55'230.00	55'230.00	72'800.00
Machines et équipement	263'050.00	113'050.00	113'050.00	129'900.00
Eau, gaz, chauffage et éclairage	60'000.00	60'000.00	60'000.00	60'000.00
Matériel et fournitures	32'061.25	19'730.00	19'730.00	19'900.00
Matières premières	9'825.00	60'200.00	60'200.00	63'500.00
Entretien du bâtiment	30'000.00	5'000.00	10'000.00	20'000.00
Entretien mobilier machines et équipement	118'300.00	12'800.00	12'800.00	64'100.00
Loyers	20'000.00	20'000.00	45'000.00	100'600.00
Déplacements	243'750.00	150'000.00	150'000.00	08'400.00
Honoraires	24'375.00	15'000.00	15'000.00	20'000.00
Frais de port	23'562.50	14'500.00	14'500.00	14'000.00
Médecine scolaire	2'405.00	1'480.00	1'480.00	3'900.00
Autres frais divers	17'875.00	11'000.00	11'000.00	5'500.00
Biens, service et marchandises	1'085'560.00	644'210.00	654'210.00	724'100.00
Amortissements, compte des investissements	294'000.00	294'000.00	106'500.00	106'500.00
Amortissements	294'000.00	294'000.00	106'500.00	106'500.00
Ecologie, finance de cours	988'000.00	608'000.00	608'000.00	543'000.00
Prestations et services divers	178'750.00	140'000.00	140'000.00	100'000.00
Recettes diverses	117'500.00	86'000.00	6'000.00	6'000.00
Contributions	1'284'250.00	834'000.00	754'000.00	649'000.00
Dédommagements des communes	160'000.00	160'000.00	160'000.00	60'000.00
Dédommagements de collectivités publiques	160'000.00	160'000.00	160'000.00	60'000.00
Subventions fédérales OFAS	2'600'000.00	1'600'000.00	1'600'000.00	1'780'500.00
Subventions fédérales OFFT	55'125.00	49'000.00	49'000.00	0.00
Subventions acquises	2'655'125.00	1'649'000.00	1'649'000.00	1'780'500.00
Charges de personnel	2'820'225.41	1'825'895.21	1'825'895.21	1'778'400.00
Biens, service et marchandises	1'085'560.00	644'210.00	654'210.00	724'100.00
Amortissements	294'000.00	294'000.00	106'500.00	106'500.00
Charges	4'199'785.41	2'764'105.21	2'586'605.21	2'609'000.00
Contributions	1'284'250.00	834'000.00	754'000.00	649'000.00
Dédommagements de collectivités publiques	160'000.00	160'000.00	160'000.00	60'000.00
Subventions acquises	2'655'125.00	1'649'000.00	1'649'000.00	1'780'500.00
Recettes	4'099'375.00	2'643'000.00	2'563'000.00	2'489'500.00
Excédent de charges	100'410.41	121'105.21	23'605.21	119'500.00
Excédent de recettes				

Ce rapport a été envoyé en temps utile aux députés.

Discussion générale

M. Jacques de Montmollin: – Le Val-de-Travers a depuis quelques années mal à ses écoles. Il est clair que ce rapport ne lui rend, hélas pas, ce qui a été perdu dans ce domaine essentiel à la vie d'une région, pour des raisons qui tiennent à la dure loi économique et statistique que la politique ne parvient pas toujours à corriger, hélas encore !

Il reste que le rapport, qui nous est soumis ici, n'est nullement un rapport alibi où l'on s'efforcerait, comme un mauvais arbitre de football, de faire de la compensation. Non, c'est bien un excellent rapport où l'on veut répondre efficacement à un besoin réel, urgent, durable, celui de l'intégration et de la réintégration professionnelles. Les pages 1 à 4 (pp. 751 à 754 du *BGC*) disent bien quelle histoire nous permet aujourd'hui de regarder tout de même en avant en dotant le canton d'un outil moderne et performant, et en le logeant au Val-de-Travers, dans les anciennes et fabuleuses usines Dubied, un des lieux donc immense et qui retrouve ici une forte symbolique. Nous nous en réjouissons.

En acceptant ce rapport, nous avons la possibilité de démontrer, clairement et concrètement, sans faire de la mauvaise charité, que nous ne sommes pas insensible au sort des exclus de notre société qui ne devraient jamais l'être que provisoirement. Et nous le démontrons en investissant largement et intelligemment, nous le croyons, conformément aussi aux intérêts à long terme de la société industrielle, et malgré les difficultés financières actuelles qui ne doivent tout de même pas occulter certaines tâches prioritaires au point d'empêcher tout progrès.

Georges Pompidou déclara un jour à la télévision française, avec toute la solennité voulue, c'était autour des années 1968 et des Accords de Grenelle, que l'emploi ne cesserait désormais plus, dans une société en constante évolution technologique, d'être le point crucial de toute politique. L'avenir, à court et à moyen terme, lui a déjà donné raison. Le long terme ne le démentira certainement pas et ne nous permettra jamais d'esquiver cette question, bien au contraire.

Chaque jeune entrant aujourd'hui dans son existence active doit s'attendre et se préparer à devoir peut-être exercer dans sa vie plusieurs professions qui nécessiteront autant de nouvelles formations, autant d'efforts d'adaptation souvent à des technologies très pointues. Certes, le crédit demandé peut en effet paraître élevé dans les circonstances actuelles, nous l'avons dit, mais nous ne croyons pas que ce soit trop cher payé dès lors que nous prenons conscience de l'importance de l'enjeu et de son incidence sur la société de demain. N'empêche qu'il est bien légitime de se poser et de poser des questions qui concernent l'économie du projet et notamment de son exploitation. Comment contiendra-t-on les coûts, par exemple, du chauffage dans ces locaux majestueux ? Le budget d'exploitation tient-il assez compte de la nécessité qu'il y aura sans doute de renouveler souvent des outils

Réinsertion professionnelle

forcément eux aussi en perpétuelle évolution technologique? Le financement de l'exploitation, assuré largement par la Confédération, sera-t-il longtemps garanti, en d'autres termes, Berne tiendra-t-il à long terme ses promesses, et sinon?

Nous nous réjouissons d'entendre les réponses à ces questions qui ne sont certes pas subalternes et nous approuverons ensuite, à la grande majorité de notre groupe, un rapport dont nous féliciterons les auteurs pour sa qualité. C'est un projet d'espoir qui nous est soumis, un projet qui comporte une triple dimension humaniste, économique et visionnaire, un projet réaliste. C'est en ce sens qu'il est d'avenir et prioritaire à nos yeux et c'est en cela qu'il emporte notre adhésion.

M^{me} *Muriel Bovay*: – On ne trouve pas 7,5 millions de francs sous le pas d'un cheval! Cette demande de crédit a donc interpellé le groupe radical d'autant plus intensément que ces réflexions ont coïncidé avec une période de planification financière particulièrement discutée. Un recentrage des activités de l'Etat et la redéfinition de priorités ont été largement débattus au cours de notre dernière session. Deux constats émis dans le rapport relatif au Centre neuchâtelois d'intégration professionnelle (CNIP) ont constitué le point de départ de notre réflexion. Plus de la moitié des chômeurs sont des personnes dites non qualifiées, 60% des chômeurs ont moins de 40 ans. Au-delà du cliché simpliste et idéaliste qui veut que personne ne soit laissé au bord du chemin, il apparut à notre groupe que cette situation n'est pas acceptable et qu'une chance doit être donnée à chacun d'avoir accès au marché du travail. L'intégration professionnelle au sens où elle nous est proposée, constitue un des outils de la politique de l'emploi reconnu comme répondant à un besoin, non seulement par nos autorités et par les personnes demandeuses, mais aussi par les industriels de notre canton. Une prise en charge spécifique commençant par une période d'observation et d'évaluation, un enseignement théorique et pratique modulaire sont les garants que les chances de succès sont optimisées pour chacun.

La filière des Hautes écoles spécialisées (HES) mise en œuvre, il convient absolument de mettre en place une structure permettant la prise en charge de celles et de ceux qui ne peuvent aspirer à une formation de cette nature. Ne nous leurrions pas, les efforts ne peuvent se solder par un succès que si la personne présente des capacités, mais surtout une motivation à la hauteur de l'effort de formation mis à sa disposition. L'intégration professionnelle correspond donc à un besoin avéré, dans notre canton comme dans d'autres, dans lesquels des structures semblables ont présenté des résultats encourageants.

Situer ce centre au Val-de-Travers constitue une concrétisation de la volonté exprimée à de multiples reprises sur les bancs du Grand Conseil et de la part du Conseil d'Etat de tendre à un équilibre entre les régions de notre canton et est, en ce sens, entièrement bienvenu. Valoriser une partie de la friche

Discussion générale (suite)

industrielle Dubied constitue également un plus non négligeable pour cette région et contribuera à ce que ce qui fut un des fleurons de l'industrie neuchâteloise renaisse pour partie de ses cendres. Il s'agira donc pour le Val-de-Travers d'un projet bienvenu, en terme de valorisation du site Dubied, d'investissement, en plus des retombées économiques positives à attendre. Nous ne cacherons toutefois pas que ce projet, si bienvenu soit-il au Val-de-Travers, ne comble pas la volonté de contribuer à la formation professionnelle cantonale par une filière d'excellence telle qu'elle a été exprimée haut et fort par le passé à répétées reprises. Aussi cette réalisation ne devra, à notre sens, en rien compromettre un des autres projets émanant de la région et reconnu comme véritablement moteur en ce qu'ils sont en relation avec le désenclavement de la vallée ou en ce qu'ils s'inscrivent dans les valeurs industrielles défendues aujourd'hui. Ces remarques d'ordre général effectuées restent un certain nombre de questions et de remarques émanant de notre groupe qui, soit dit en passant, soutiendra massivement la demande de crédit. L'équilibre financier du projet repose sur un taux d'occupation optimale, et à notre sens optimiste, du site. La diminution annoncée du nombre de chômeurs, si réjouissante soit-elle, ne risque-t-elle de compromettre l'équilibre financier du CNIP, et partant, le CNIP en tant que centre de formation. Après l'échec cuisant du Centre cantonal de compétence du Val-de-Travers, quelle garantie de pérennité le Conseil d'Etat peut-il donner pour le CNIP dont le financement repose avant tout sur un subventionnement qui, bien que diversifié, n'en reste pas moins quasi exclusivement fédéral? Le projet n'entre pas en concurrence avec l'offre des autres cantons puisque la spécificité de la formation mécanique et électricité reste l'apanage du CNIP. Cette complémentarité intercantonale est à saluer. Si nous trouvons les amortissements dans les budgets prévisionnels présentés dans le rapport, quid des intérêts qui grèveront à n'en pas douter les comptes de l'Etat? Le principe de l'enveloppe budgétaire, vers laquelle le CNIP souhaite pouvoir s'orienter, nous semble une excellente chose ce d'autant que la commission du CNIP, récemment nommée, exercera un contrôle des orientations et décisions prises. L'enveloppe doit toutefois être subordonnée à la définition d'un mandat de prestations clair. Nous saluons également, et pour terminer, l'esprit de partenariat avec l'industrie qui prévaut dans les réflexions. Le fait que le bureau de la commission du CNIP soit composé à 100% de représentants de l'industrie constitue une garantie que les formations évolueront pour répondre au plus près aux besoins d'une part et que de l'autre, les certificats et diplômes décernés seront reconnus par le monde de l'industrie neuchâteloise.

En résumé, et pour conclure, notre groupe a très envie de croire en ce projet, en ce qu'il présente un outil supplémentaire dans la politique cantonale de l'emploi. Il salue l'effort fait dans le sens d'une répartition des structures de formation équitable dans le canton et attend avec impatience une levée de ses doutes résiduels quant à la solidité et à la pérennité financière des projets par les réponses du Conseil d'Etat.

Réinsertion professionnelle

M^{me} *Valérie Garbani*: – Acceptons-nous de répondre, dans une moindre mesure certes, aux besoins formulés par l'économie régionale et cantonale en acceptant le présent décret portant sur l'octroi d'un crédit de 7,5 millions de francs pour l'aménagement, la rénovation et l'installation du CNIP dans les locaux de l'ancienne usine Dubied? C'est une partie de la question qui nous est posée aujourd'hui. Pendant 121 ans, Dubied a pu compter sur le savoir-faire, la fidélité, l'engagement des travailleuses et des travailleurs et c'est aussi, voire surtout, grâce à sa main d'or que Dubied s'est profondément et durablement intégré au Val-de-Travers.

La deuxième partie de la question qui nous est posée touche précisément l'intégration et la réinsertion de celles et ceux qui ont consacré une partie, pour beaucoup une grande partie, de leur existence à satisfaire aux besoins de l'économie et qui, pour des raisons conjoncturelles, mais aussi pour des motifs de défauts de gestion, de lacunes dans le développement structurel, se sont un jour retrouvés sans emploi pour, les jours passant, se retrouver en marge du monde du travail, soit plus intégrés. La deuxième partie de la question qui nous est posée est donc la suivante: voulons-nous partir de *l'a priori* que les chômeuses et chômeurs de longue durée de plus de 50 ans, que les jeunes sans formation ou en difficultés, que les personnes peu ou pas qualifiées sont inintégrables car elles ne satisfont pas ou plus aux besoins de l'économie. Voulons-nous au contraire admettre qu'une société égalitaire se doit de réaliser, non seulement l'égalité des droits, mais également l'égalité des chances. Voulons-nous dès lors accepter ce décret pour permettre une meilleure insertion des chômeuses et chômeurs, une meilleure intégration et des perspectives d'avenir pour les réfugiés, et pour pouvoir offrir plus de possibilités de reconversion aux personnes au bénéfice d'indemnités journalières de l'assurance-invalidité. Intégration ne signifie pas assimilation, ne signifie pas rapport de force entre deux parties en présence. Pour qu'une intégration soit réussie, il faut qu'elle soit bilatérale. Dans le présent contexte, cela signifie qu'il est légitime que l'économie cherche à défendre ses intérêts et à s'appuyer sur une main-d'œuvre qui corresponde à ses besoins, mais il est également légitime qu'une société puisse demander à l'économie qu'elle assume une responsabilité sociale. La légendaire paix sociale qui prévaut en Suisse ne pourra subsister qu'à cette condition.

Le rapport qui nous est présenté, le décret que le Conseil d'Etat nous demande d'accepter vont dans ce sens. Le groupe socialiste acceptera d'accorder ce crédit de 7,5 millions de francs car il est susceptible de satisfaire non seulement aux besoins de l'économie, mais également les intérêts d'êtres humains. Nous avons besoin de nouveaux défis. «Lançons dix projets pour en réaliser au moins deux», telles ont été les déclarations du président du comité Sion 2006 après l'annonce de la décision du Comité international olympique (CIO) d'attribuer les jeux à Turin. Dans notre canton, la volonté de lancer des défis trouve un relais bien moins médiatique, mais elle existe bel et bien et surtout, elle est concrétisée en

Discussion générale (suite)

particulier aujourd'hui par ce décret, mais elle se concrétisera assurément aussi en 2001.

Le CNIP, ainsi que nous l'avons relevé, est un défi lancé contre la tendance qui se dessine d'oublier les chômeuses et chômeurs de longue durée dès qu'ils ont disparu des statistiques du chômage. Il s'agit aussi d'un défi au niveau de la prévention. Or, en l'absence de politique préventive, le marché du travail sera encore davantage à l'avenir représenté par : un premier petit noyau de personnes hautement qualifiées dont le travail sera garanti, un deuxième cercle de salariés qualifiés et de nouveaux indépendants qui, grâce à une qualification spécifique, pourront acquérir une certaine autonomie, et enfin de travailleuses et travailleurs moins bien qualifié(e)s ou non qualifié(e)s dont le statut professionnel n'assurera plus l'existence au niveau économique communément appelé les *working poors*.

En Suisse, chaque année, entre 8000 et 9000 jeunes ne commencent pas un apprentissage ou une autre formation postsecondaire. Aujourd'hui, à l'âge de 25 ans, 35% des personnes actives ne travaillent déjà plus dans la profession qu'elles ont apprise. A l'âge de 45 ans, l'on compte 50% de personnes qui ont changé au moins une fois de profession. Le système de formation et de formation continue doit donc être armé pour faire face à l'évolution du profil des professions. Alors que l'on exige aujourd'hui des travailleuses et travailleurs qui ne cessent d'apprendre tout au long de leur vie, il faut mettre en place des offres modulaires de formation, de formation continue et de perfectionnement. C'est aussi dans ce sens que s'inscrit le rapport du Conseil d'Etat puisqu'il s'adresse non seulement aux personnes sans emploi, mais qu'il s'appuie aussi sur la volonté de développer une politique préventive. Une politique de formation active constitue une alternative aux licenciements. L'argument selon lequel les employeurs doivent se séparer de leurs employés peu qualifiés n'aura plus de pertinence si ce personnel peut acquérir les connaissances lacunaires dans le cadre d'une formation continue de modules de formation. Il est en outre faux de penser que notre canton doit essentiellement orienter sa politique de l'emploi en direction de formation de personnes hautement qualifiées. Les entreprises recherchent toujours de la main-d'œuvre peu ou pas qualifiée ou encore recherchent des personnes qualifiées dans des formations, qui ne sont plus ou insuffisamment dispensées, telles que celles, par exemple, de sertisseur ou de guillocheur. Au CNIP, les métiers appris varieront en fonction des besoins et de l'évolution du marché de l'emploi. Le rôle des offices régionaux de placements (ORP) sera d'ailleurs précisément de déterminer quel programme de formation devrait y être dispensé. Une courte formation de quelques mois peut déjà offrir de réelles perspectives d'embauche. Le CNIP ne formera dès lors pas des chômeuses et des chômeurs qualifié(e)s puisque ces formations répondront à un besoin. Pour mémoire, les mesures de crise ont porté sur un montant de 15 millions de francs en 1998. C'est en conséquence pour ces raisons également, et pour encourager le Conseil d'Etat à mettre sur pied d'autres instruments de prévention, que le groupe socialiste accepte

Réinsertion professionnelle

d'accorder ce crédit de 7,5 millions de francs. Lors de la dernière session, dans le cadre du débat sur la planification financière, le groupe socialiste a insisté sur sa volonté de voir se combler, non seulement la fracture sociale, mais également la fracture régionale. Le fait que le CNIP ne fera aucunement concurrence aux entreprises du vallon, puisqu'il travaillera uniquement en sous-traitance avec ces entreprises, nous convainc, une fois encore, d'accepter l'octroi de ce crédit. De plus, ce système de sous-traitance ne portera pas davantage préjudice aux entreprises sous-traitantes du vallon puisque le concept choisi est de n'accepter que la production de petites séries au CNIP, et qui dit petites séries, dit peu de rentabilité pour les entreprises car on passe plus de temps à régler les machines qu'à faire de la production proprement dite.

Finalement, accepter ce décret permettra de mettre définitivement fin à l'affaire Dubied qui a traumatisé toute une région et dont les séquelles sont encore aujourd'hui très vivaces. Ce décret permettra de reconstruire, et c'est un bel espoir pour l'avenir.

Ce rapport suscite aussi néanmoins quelques remarques et questions de la part du groupe socialiste. Force est de constater qu'au vu du concept de formation choisie, les femmes sont les oubliées. Nous aurions dès lors souhaité connaître le point de vue de la déléguée à l'office de la politique familiale et de l'égalité entre hommes et femmes. Il aurait notamment été souhaitable que le Grand Conseil soit renseigné sur l'existence ou non d'une filière de formation analogue pour les femmes, et dans la négative, si cette lacune est déjà comblée par les structures existantes ou faut-il, au contraire, développer une telle offre. S'agissant des requérantes et requérants d'asile, le Conseil d'Etat est-il prêt à garantir qu'il n'exécutera pas des décisions de renvoi avant que la personne concernée ait achevé sa formation. En effet, il est tout à fait envisageable que la formation s'échelonne sur deux ans alors que la décision de renvoi tombe six mois après son début.

En ce qui concerne la formation des personnes handicapées, nous pensons qu'il va de soi que l'infrastructure du bâtiment leur permettra un accès facile, mais le rapport ne contenant aucune indication, nous osons la question: est-ce que la formation dispensée au CNIP est susceptible de faire concurrence aux ateliers de formation et d'occupation pour handicapés Alfaset ou encore au Centre professionnel du Littoral neuchâtelois (CPLN) qui dispose aussi de programmes pour les personnes handicapées, les requérants d'asile ou les chômeurs de longue durée? Est-ce que toutes les professions qui seront enseignées s'inscriront dans le cadre de formations reconnues? Comment les ORP procéderont-ils pour déterminer quels sont les besoins de l'économie régionale et à quels critères devront satisfaire les partenaires industriels pour être sélectionnés? Comment le lien va-t-il se construire avec les entreprises locales?

Le rapport ne dit également rien sur la politique énergétique souhaitée par le Conseil d'Etat dans la rénovation et la transformation de ce bâtiment.

Discussion générale (suite)

Peut-il nous renseigner? Le Conseil d'Etat n'est-il pas d'avis que le CNIP devrait également jouer un rôle de soutien dans la recherche d'emploi après la formation acquise, ce pour éviter, par exemple, que le savoir-faire se perde si la personne concernée devait à nouveau traverser une période de chômage. Est-ce que le Conseil d'Etat est aussi disposé, outre ce rapport sur le CNIP, à développer une politique de l'emploi favorisant les emplois de proximité?

En conclusion, le groupe socialiste accepte le décret qui nous est soumis, et comme ce projet est à l'évidence une bonne réponse à notre postulat 93.102, du 1^{er} février 1993, «Formation professionnelle», nous en acceptons le classement.

M. Denis de la Reussille: – D'emblée nous pouvons vous informer que le groupe PopEcoSol prendra en considération le présent rapport et adoptera le décret portant sur un crédit de 7,5 millions de francs. En effet, pour notre part, le rapport du Conseil d'Etat, concernant le développement du CNIP, ainsi que le décret destiné à l'aménagement, la rénovation et l'installation du CNIP dans les locaux de l'ancienne usine Dubied à Couvet, est intelligent et équilibré. De plus, ce rapport permettra, enfin nous l'espérons! de combler un peu la différence importante qui subsiste concernant les efforts faits en matière de formation pour les personnes non qualifiées qui, comme tout le monde devrait le savoir, bénéficient de nettement moins de moyens que d'autres catégories.

Pour notre groupe, ce projet répond de manière très positive à deux points essentiels. Premièrement, il donne ou redonne l'opportunité pour diverses catégories sociales de notre canton d'intégrer ou de réintégrer le monde professionnel en constante évolution et permet aussi à ces mêmes personnes, grâce à cette formation, de retrouver une dignité parfois mise à mal. Deuxièmement, ce rapport permet, par le choix du site de l'ancienne usine Dubied à Couvet, une prise en compte des difficultés de certaines régions de notre canton. Cette localisation nous réjouit, même si quelques problèmes mineurs devront être résolus. Nous souhaitons aussi que, dans l'avenir, le Conseil d'Etat nous présente des projets qui permettront à d'autres districts périphériques d'entrevoir une réelle solidarité régionale et une plus juste répartition des investissements du canton.

Vous l'aurez compris, sur ce dossier, nous partageons les intentions et les buts du Conseil d'Etat, dès lors, nous nous contenterons de quelques questions ponctuelles. Premièrement, le Conseil d'Etat peut-il nous informer plus précisément sur les collaborations prévues avec les autres centres de formation de notre canton? Deuxièmement, en page 18 du rapport (p. 768 du *BGC*), on nous indique que la Fondation de l'Association paritaire interprofessionnelle de Fleurier pourrait à l'avenir, et en fonction des projets nouveaux réalisés par le CNIP, accorder des versements complémentaires, le Conseil d'Etat peut-il éventuellement nous informer de ces projets en

Réinsertion professionnelle

gestation? Troisièmement, la collaboration et le partenariat envisagés avec certaines entreprises iront-ils jusqu'à une participation financière de ces dernières? Quatrièmement, nous l'avons déjà dit, le choix du site nous réjouit, mais le Conseil d'Etat a-t-il prévu, avec la collaboration des Transports régionaux neuchâtelois (TRN), d'améliorer l'offre concernant les transports en commun puisque la population concernée par ce centre de formation n'est pas forcément au bénéfice de moyens de transport individuels?

En conclusion, nous remercions d'avance le Conseil d'Etat de ses réponses ainsi que des choix politiques faits dans l'approche de ce dossier.

M. *Francis Matthey*, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique: – Nous remercions le Grand Conseil de l'accueil favorable qu'il fait à un projet qui, on l'a dit, a plusieurs objectifs. Le premier est naturellement lié à l'emploi, à la réinsertion professionnelle, à la prévention contre le chômage, à la réorientation et à la formation continue. Et cela pour une catégorie de nos concitoyens qui généralement n'ont pas la possibilité, étant donné leur niveau de formation de base, de participer à la politique de formation continue que l'on rencontre essentiellement à des niveaux supérieurs de formation. C'est pourquoi toute la question posée par le centre est liée à la politique cantonale de l'emploi. Celui qui vous parle est souvent sollicité pour donner des permis de travailleurs frontaliers pour du personnel non qualifié, alors que nous avons actuellement au chômage environ 1700 personnes qui n'ont pas ou peu de qualification. Notre devoir, et nous l'avons fait savoir tant aux employeurs, aux entreprises qu'aux syndicats, est en priorité de former les personnes qui, chez nous, peuvent l'être. Et à une des questions qui nous a été posée, on peut répondre que c'est plus de 50 % des personnes qui fréquentent actuellement le CNIP qui en sortent avec un emploi assuré. Donc au niveau du bilan social, c'est un élément déterminant, quand on voit ce que coûte à l'assurance-chômage quelqu'un qui passe plusieurs mois, voire malheureusement parfois plusieurs années, à être soutenu par la collectivité publique. Mais nous voulons aussi rendre service à l'industrie qui, dans un certain nombre de domaines, ne trouve plus les personnes pour exercer ces activités – nous l'avons vu récemment encore avec le polissage. Dans la soudure, dans l'assemblage, dans l'électrotechnique, voire dans l'orientation opérateurs en mécanique, il y a des débouchés possibles dans notre canton. Nous voulons assurer aux entreprises qu'elles peuvent avec notre collaboration prévoir du personnel pour remplir les postes de travail qui sont à disposition. Dès lors, si l'on considère que nous avons affaire à la fois à une politique de la main-d'œuvre étrangère, à une politique de réinsertion ou d'insertion professionnelles de personnes non qualifiées au chômage, requérantes d'asile ou parfois handicapées physiquement, nous avons à former les personnes concernées pour qu'elles puissent occuper les emplois à disposition dans notre canton.

C'est d'ailleurs aussi sur la base de cette perspective que le comité d'orientation stratégique a discuté de cette question durant toute une séance

Discussion générale (suite)

et qu'il a soutenu également la proposition que nous vous faisons en disant qu'elle est originale et qu'elle répond à des besoins. Par exemple, la commission d'experts en matière de main-d'œuvre étrangère, présidée par le professeur Jean-Louis Juvet, a jugé nécessaire le projet que nous vous soumettons aujourd'hui. Il vous intéressera de savoir que le taux d'occupation des 80 places dont dispose le CNIP n'a cessé d'augmenter. Ainsi, en 1996, le taux d'occupation était d'environ 60%; en 1998, 73% et cette année il est de 83%. Il y a incontestablement un recrutement malgré la diminution du chômage puisque cette question a été posée. Il ne faut pas seulement lier la question du CNIP au problème du chômage. Si vous prenez d'ailleurs le budget que nous vous avons adressé, à la page 34 du rapport 99.024 (p. 784 du *BGC*), vous constaterez que les montants des finances de cours et d'écolage, qui ne sont pas payés par les assurances sociales, mais payés par les entreprises, voire parfois par les intéressés eux-mêmes, n'ont cessé d'augmenter et représentent environ plus du tiers du financement du centre.

Peut-on dès lors donner des garanties quant à la pérennité? En d'autres circonstances et pour d'autres écoles, avons-nous donné une garantie concernant la pérennité des établissements? Qui aujourd'hui peut donner des garanties sur la pérennité de toutes les institutions que nous connaissons? En tout cas, pas celui qui vous parle! Mais ce que nous pouvons dire c'est que les besoins tels qu'ils se manifestent aujourd'hui et ce que nous avons déjà comme programmes nous permettent de dire avec assurance que le centre que nous souhaitons mettre à disposition sera occupé durant de nombreuses années encore. Et moins il y aura de personnes au chômage à réinsérer, plus nous pourrons développer une politique de formation continue pour les travailleurs de ce canton.

L'autre élément, et M^{me} Muriel Bovay y a fait allusion, c'est la question de la politique régionale. Certes on comprend que le Val-de-Travers eut préféré une HES ou bien une part de l'Université comme d'ailleurs les Montagnes neuchâteloises, mais nous sommes persuadé qu'avec l'apport des personnes qui fréquentent le centre, avec les investissements, les postes de travail et surtout les moyens que celui-ci supposera et que nous mettrons à disposition des entreprises du Val-de-Travers, incontestablement ce centre apportera une dynamique au Val-de-Travers.

Enfin, soulignons le partenariat avec les entreprises. Nous avons voulu que cet instrument soit à disposition de celles-ci, de telle façon que leurs besoins puissent être si possible satisfaits. C'est l'occasion de remercier à la fois les entreprises qui collaborent avec nous, mais aussi les deux fondations qui nous ont aidés à financer ce projet. Monsieur Denis de la Reussille, lorsque nous disons qu'une fondation du Val-de-Travers nous aidera, c'est pour des projets liés essentiellement à la formation ou à la réorientation des travailleurs du Val-de-Travers. Donc, c'est lié à l'action essentielle de ce que nous faisons pour le Val-de-Travers.

Réinsertion professionnelle

Nous répondons maintenant aux différentes questions qui nous ont été posées. Concernant le renouvellement des outils, pourrions-nous suivre? C'est la question de M. Jacques de Montmollin. Vous avez lu, dans le rapport, qu'à partir des finances de cours, nous constituerons une réserve pour pouvoir précisément assurer la rotation des machines, mais il faut aussi le dire, beaucoup d'entreprises collaborent avec nous et mettent des machines en prêt à disposition. Le financement de l'exploitation sera-t-il longtemps garanti? Dans la mesure où nous facturons à l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) ou à l'assurance-chômage les coûts des personnes qui concernent ces deux secteurs, plus la facturation des écologies, nous pensons qu'il n'y a aucune crainte à avoir, nous aurons toujours recours à ces deux sources de financement. Malheureusement, même si le chômage baisse, le nombre de chômeurs peu qualifiés et les chômeurs de longue durée ne diminuent pas.

Pour répondre à M^{me} Muriel Bovay, taux optimiste d'occupation! Nous croyons vous avoir répondu, Madame, sur cette question. Il ne cesse de s'accroître et nous espérons qu'il le sera encore, même si nous prévoyons l'extension du centre à plus de 120 postes. Quant à la garantie de pérennité, nous vous en avons parlé. Les intérêts, Madame, nous ne les portons jamais en compte, ils figurent toujours et tous au Département des finances. Quant à l'enveloppe et au mandat de prestations, ce sont des éléments que nous devons préciser, mais M. Daniel Huguenin, directeur du CNIP, souhaite avoir cette enveloppe parce qu'il est difficile, au début de l'année, de savoir comment les choses évoluent. Ainsi, l'ouverture de ces classes récemment dans le Val-de-Travers pour le polissage s'est fait avec la collaboration des entreprises qui nous ont sollicités pour pouvoir intervenir.

Madame Valérie Garbani, les femmes sont-elles les oubliées du CNIP? Non, Madame. Ici, nous parlons en terme de formation et non pas en terme de sexe. En électrotechnique, comme d'ailleurs dans la soudure, il y a des places offertes aux femmes puisque ces deux types de filières professionnelles sont accessibles tant aux hommes qu'aux femmes. Il n'y a pas pour nous de volonté de différencier les unes des autres. Mais il est évident que si nous pouvons, dans l'avenir, avoir des filières au CNIP qui concernent essentiellement les métiers féminins, nous les ouvrirons. En ce qui concerne l'asile, nous ferons notre possible de ne pas renvoyer des requérants qui suivent des cours de formation. Nous l'avons fait pour les réfugiés bosniaques, mais vous avez vu que le Conseil fédéral a pris des dispositions assez sévères concernant les réfugiés kosovars. Dans quelle mesure pourrions-nous avoir toujours les arguments suffisants, nous le verrons. Mais il est, pour nous, évident que renvoyer quelqu'un qui a six mois ou une année de formation, que ce soit en mécanique ou en électrotechnique, est plus important que de le renvoyer sans avoir une formation professionnelle.

Les handicapés, accès facile? Oui, Madame, puisque l'essentiel se trouvera au rez-de-chaussée d'une grande halle et qu'il y a des monte-charge dans le bâtiment que nous allons rénover.

Discussion générale (suite)

Formation reconnue? Elle est reconnue sur le plan cantonal. Nous donnons des attestations cantonales de formation et non pas des attestations reconnues sur le plan fédéral. Il est possible que par la suite, et c'est aussi dans ce sens que nous travaillons, on fonctionne par unités capitalisables. Il n'y a pas de concurrence avec Alfaset et le CPLN ou d'autres institutions, puisque le directeur du CNIP continue à participer aux colloques de direction avec les autres directeurs de la formation technique et professionnelle. Vous avez vu que, dans la commission, nous avons mis le directeur de l'École technique du Locle.

Les liens avec les ORP sont établis, ils sont évidents. En matière énergétique, nous allons travailler avec le service cantonal de l'énergie. Nous faisons des tests pour que nous ayons un maximum d'économie d'énergie en particulier pour le chauffage qui nous a fait vraiment souci avant l'acquisition du bâtiment pour savoir si oui ou non nous réussirions à dominer et à maîtriser cette question.

D'autres questions ont été posées. Le Conseil d'Etat n'est-il pas d'avis que le CNIP devrait également jouer un rôle de soutien dans la recherche d'emplois? Nous vous avons dit que 50% des personnes sortant trouvaient immédiatement de l'emploi. Nous devons, c'est vrai, améliorer le suivi pour ces personnes-là ou pour les personnes qui sortent et qui n'ont pas d'emploi. Le Conseil d'Etat est-il décidé à développer une politique de l'emploi favorisant les emplois de proximité? Notre prédécesseur l'a dit ici, nous avons supprimé tous les pompistes. Était-ce une bonne chose ou une mauvaise chose que de supprimer les pompistes? Il y a beaucoup d'emplois que nous créons dans d'autres secteurs où la production nécessite du personnel sans forcément vouloir maintenir des emplois non nécessaires ou non directement nécessaires. C'est vrai que nous devons faire en sorte que les personnes non qualifiées puissent trouver du travail, mais maintenir des emplois ou créer des emplois un peu fictifs, ce n'est pas notre rôle encore que nous comprenons et que nous voudrions, si c'est possible, développer les emplois auxquels vous faites allusion.

Il y a une dernière question, c'est celle de M. Denis de la Reussille, concernant la participation financière des entreprises. Celles qui nous demandent de développer des programmes de formation paient bien sûr. Mais elles participent encore à la formation à travers des stages qu'elles nous permettent d'effectuer. Donc, il y a incontestablement un très bon partenariat avec les entreprises en question.

Voilà, Mesdames et Messieurs, ce que nous pouvions dire en réponse aux questions qui nous ont été posées et en vous remerciant encore de l'accueil que vous réservez à ce rapport.

M. Denis de la Reussille: – Juste une question qui est restée sans réponse concernant une amélioration de la desserte des transports en commun.

Réinsertion professionnelle

M. *Francis Matthey*, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique: – Avec le haut du canton, la desserte par automobile postale vient d'être renforcée. Il est évident que ce centre doit pouvoir accueillir les personnes qui viennent de l'ensemble du canton. Nous avons déjà plus de dix personnes qui viennent d'autres cantons.

La présidente: – La parole n'étant plus demandée, l'entrée en matière n'est pas combattue, nous passons à la discussion en second débat.

Discussion en second débat

Décret
portant octroi d'un crédit de 7.500.000 francs
destiné à l'aménagement, la rénovation et l'installation du CNIP
dans les locaux de l'ancienne usine Dubied à Couvet

Titre et préambule. – Adoptés.

Article premier. – Adopté.

Articles 2 à 4. – Adoptés.

On passe au vote d'ensemble.

Le projet de décret est adopté par 85 voix sans opposition.

La présidente: – Nous devons maintenant nous prononcer sur le classement du postulat du groupe socialiste 93.102, du 1^{er} février 1993, « Formation professionnelle ». Y a-t-il opposition au classement de ce postulat ?

M. *Raoul Jeanneret*: – A titre personnel, nous nous opposons au classement du postulat. En effet, nous estimons, premièrement, que le CNIP ne réalise pas l'équivalent d'un centre de compétences ou d'une filière d'excellence au sens où la certification qui sera délivrée ne se situe pas au même niveau qu'un certificat fédéral de capacité (CFC). Notez que l'on ne cherche pas ici à dévaloriser les diplômes qui pourraient être délivrés par le CNIP, on serait même satisfait de voir le cumul de différentes formations aboutir à un titre équivalent par unités capitalisables selon le vœu du Conseil d'Etat qui vient de s'exprimer. Deuxièmement, à notre sens, le CNIP ne réalise pas absolument le vœu du Conseil d'Etat qui soutient, en page 11 de son rapport (p. 761 du *BGC*), nous citons: « Une répartition équitable sur le territoire neuchâtelois des institutions de formation professionnelle », le CNIP répondant plus à la réinsertion qu'à la formation. Troisièmement, nous jugeons que la décentralisation d'une formation particulière n'a pas été examinée avec la pleine volonté d'aboutir. Quatrièmement, l'avenir du CNIP n'est pas

Discussion en second débat (suite)

garanti à long terme, financièrement parlant. Il est difficile de prévoir, en ce domaine, la politique de la Confédération, les subventions de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) seront-elles maintenues au niveau actuel? Il peut intervenir une décision de délocalisation, les subsides versés par l'assurance-chômage, Alfaset pourrait être diminué par une politique d'austérité et de restrictions, idem pour ce subside versé dans le cadre de l'asile, etc. Pour toutes ces raisons, il est vrai, aléatoires, nous pensons que le Conseil d'Etat aurait dû faire montre d'un peu plus de prudence et laisser reposer ce postulat au fond d'un tiroir. Pour une fois qu'on ne demande pas sa réactivation, nous sommes étonné de son empressement. Nous soupçonnons le Conseil d'Etat de vouloir se débarrasser à la première occasion venue d'une demande contrariante. Or, nous vous rappelons que l'acceptation de ce postulat avait été quelque chose de difficile, dans un climat émotif particulièrement vif, et nous trouvons aujourd'hui que le Conseil d'Etat évacue ce contexte, surfe sur l'oubli bien naturel des hommes, et surtout des politiciens, pour enterrer une demande justifiée. Or, qui peut affirmer aujourd'hui qu'une nouvelle filière avec CFC ne sortira pas des nouvelles technologies, et pourquoi le Val-de-Travers ne pourra-t-il pas en profiter si des circonstances particulières y sont favorables? Après bien des renoncements, nous vous le rappelons, fermeture du centre de compétences en mécanique, non-implantation d'un centre de plasturgie, non-implantation d'un secteur d'apprentissage dans l'automobile, non-entrée en matière sur la revitalisation d'une école d'horlogerie. Il ne s'agit pas d'être nostalgique, mais de garder une assurance sur l'avenir. En conclusion, nous vous demandons de surseoir au classement du postulat 93.102, du 1^{er} février 1993.

M. *Francis Matthey*, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique: – Nous comprenons les paroles de M. Raoul Jeanneret comme un regret naturel de ne pas voir s'ériger dans le Val-de-Travers ce que, à l'époque, le Grand Conseil avait souhaité avec l'acceptation de ce postulat. Mais ce que nous faisons avec le CNIP, c'est pour nous un effort important, Monsieur Raoul Jeanneret, et c'est un effort important pour l'ensemble du canton. Incontestablement, en fonction de l'évolution des effectifs, nous ne pouvons multiplier les centres de formation professionnelle délivrant des CFC ou autres. Il faut faire jouer les synergies que nous avons dans les différentes écoles. Donc, si nous pouvons par la suite développer encore le CNIP dans d'autres secteurs, nous le ferons. Nous ne pouvons pas non plus nous écarter d'une certaine lucidité par rapport aux besoins de la formation technique et professionnelle. Nous pensons, par exemple, à toute la mécanique auto qui doit être liée à une école technique d'ores et déjà installée pour pouvoir bénéficier des synergies qu'on y trouve. La plasturgie, nous n'y avons pas renoncé, nous allons former des opérateurs en plasturgie dans le cadre du CNIP. Mais il y a d'autres écoles, notamment à Saint-Imier, qui ont déjà entrepris des efforts dans ce domaine-là et on doit en tenir compte ne serait-ce que pour des raisons financières. Nous ne voulons pas échapper à la responsabilité que le Conseil d'Etat doit assumer. Déposé en 1993, ce

Réinsertion professionnelle

postulat est à notre avis traité, sinon c'est M. Claude Borel qui interviendra pour nous dire que nous l'avons laissé se fossiliser. Nous avons présenté un projet, il répond à des besoins cantonaux, il est installé au Val-de-Travers et incontestablement pour le site Dubied, c'est un plus important que la remise en état de l'ensemble de ce secteur. Nous pensons que l'effort du Conseil d'Etat remplit les conditions du postulat s'il n'en respecte pas tout à fait le fond.

La présidente: – Nous allons donc nous prononcer sur le classement de ce postulat.

On passe au vote.

Le classement du postulat du groupe socialiste 93.102, du 1^{er} février 1993, « Formation professionnelle », est accepté par 72 voix contre 2.

MAINTIEN DES SUBVENTIONS CANTONALES
AUX PRESTATIONS DE MÉDECINE SCOLAIRE
ET D'ORTHOPHONIE

99.022

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi
portant révision de la loi sur l'organisation scolaire

(Du 12 mai 1999)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

I. INTRODUCTION

Dans le cadre de la cantonalisation des filières de maturités gymnasiales et professionnelles, le Grand Conseil acceptait, le 11 février 1997, un désenchevêtrement des charges financières entre Etat et communes. On se rappelle en effet que l'Etat se chargeait annuellement de 12,3 millions de francs supplémentaires, ce qui correspondait à un allègement équivalent pour les communes neuchâteloises. Des mesures compensatoires étaient alors acceptées parmi lesquelles il était décidé de supprimer les subventions accordées aux communes en faveur des prestations orthophoniques (mesure N° 8 du rapport du 8 janvier 1997 pour 0,4 million) et en faveur de la médecine scolaire et de la médecine dentaire scolaire (mesure N° 9 pour 0,5 million).

Cette décision devait se concrétiser par l'abrogation des arrêtés concernant la médecine scolaire, du 10 janvier 1992, du tarif de la médecine scolaire, du 10 mars 1992, et de l'orthophonie, du 7 décembre 1992. De plus, le chef du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles ayant, le 7 juillet 1998, décidé de séparer les prestations en matière de psychomotricité de l'offre assurée jusqu'ici par l'office médico-pédagogique, pour des raisons de clarification de missions du service de la jeunesse, cette activité restait sans base légale. Il était donc souhaité que l'on profitât d'une future réglementation pour y intégrer les prestations de psychomotricité.

On devait de surcroît tenter, dans les limites du désenchevêtrement visé, de tenir compte de la motion Michel Schaffter 95.124, du 15 mai 1995, intitulée « Quelle médecine scolaire pour demain ? », et des nécessités actuelles de l'éducation à la santé des élèves.

Maintien des subventions cantonales

Il est ici utile de rappeler que le 23 novembre 1995, les chefs du Département de la justice, de la santé et de la sécurité et du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles confiaient à un groupe de travail le mandat de répondre à la motion Michel Schaffter, déposée en mai 1995.

L'analyse de cette motion et de ses amendements permettait les considérations suivantes :

- a) La motion relevait avec pertinence l'amalgame de compétences cantonales, et surtout communales, qui caractérise la médecine scolaire actuelle. Elle dénonçait les disparités dues à la diversité des choix des communes en la matière et aux conceptions très variables qu'ont les médecins scolaires de leurs charges. Elle souhaitait que l'Etat fixe un cadre détaillant les objectifs à atteindre et assurant la coordination des activités de promotion et de contrôle de la santé.
- b) La motion s'attachait à évoquer l'évolution du concept d'éducation à la santé dans notre société. La médecine scolaire ne devait plus être du seul ressort du médecin mandaté à cet effet. Si ce dernier devait rester le responsable du contrôle de la santé, prévention et éducation à la santé pouvaient relever du corps enseignant et de partenaires spécialisés, en étroite collaboration avec les parents.
- c) La motion en appelait à un projet cantonal moderne et cohérent donnant priorité à une éducation à la santé permanente et intégrée à tous les degrés de la scolarité.

Le groupe de travail rendait son rapport le 27 janvier 1997. Il prévoyait une cantonalisation de la médecine scolaire et la création de centres régionaux d'éducation à la santé.

II. PROBLÉMATIQUE

Cependant, un mois plus tard, le Grand Conseil acceptait les propositions de désenchevêtrement aboutissant à la communalisation de la médecine scolaire.

Cette décision rendait le rapport précité caduque. En effet, il était difficilement imaginable d'exiger des communes la prise en charge des coûts supplémentaires découlant des mesures proposées dans le rapport de janvier 1997, puisque la négociation avec les communes n'incluait nullement ces nouveaux éléments.

Dans ce contexte, les chefs du Département de la justice, de la santé et de la sécurité et du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles chargeaient un groupe de travail de rédiger un nouvel arrêté de médecine scolaire, tenant compte de cette contradiction, tout en essayant d'y intégrer les éléments novateurs de la motion Schaffter. Accompagné d'un

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

rapport explicatif et de commentaires article par article, le projet d'arrêté «Politique de santé à l'école» était mis en consultation auprès des communes, des autorités scolaires, des services d'enseignement, des responsables des institutions d'éducation spécialisée et des membres du Conseil de santé.

Il proposait:

1. une politique de santé définie et contrôlée par l'Etat, pour prévenir une éventuelle inégalité de traitement des élèves, inhérentes aux situations financières hétérogènes des communes;
2. une adaptation aux nécessités de l'éducation à la santé des élèves, du contrôle de la santé des élèves, de la surveillance de la salubrité des classes et de l'ergonomie des équipements scolaires. En plus de la traditionnelle médecine scolaire, il préconisait diverses formes de prévention et de promotion de la santé, notamment la possibilité de conduire des projets d'établissement, centrés sur la santé et le bien-être de l'élève;
3. une ouverture aux méthodes actuelles d'intégration de thématiques générales de santé dans l'enseignement;
4. un rattachement de l'orthophonie et de la psychomotricité aux mesures de politique de santé à l'école.

Pour respecter la décision du Grand Conseil de février 1997, cet arrêté devait entrer en vigueur le 16 août 1999.

La consultation s'est avérée très négative. Vingt-sept communes, dont les trois villes, et les principaux établissements scolaires consultés, étaient nettement opposés et nombreuses étaient les instances ou personnes qui souhaitaient que cet arrêté soit retravaillé. Les critiques étaient de plusieurs ordres:

- a) la plupart des communes déploraient la décision du Grand Conseil, confirmant que ce dispositif était contraire au souhait de la motion Schaffter, de cantonaliser la médecine scolaire;
- b) une partie des communes craignaient une augmentation de leurs charges;
- c) l'arrêté semblait mettre de côté les organismes spécialisés dans la promotion et l'éducation à la santé ou de les menacer gravement dans leur existence;
- d) les enseignants devaient assumer une mission d'éducation à la santé sans en avoir la formation requise;
- e) les impératifs financiers conduisaient à une mauvaise répartition des périodes d'enseignement de la santé;
- f) l'intégration de la psychomotricité et de l'orthophonie dans le dispositif était critiquée, d'autant qu'aucune règle ne précisait à quelles conditions ces prestations doivent être fournies.

III. DÉCISION À COURT TERME

Le Conseil d'Etat observe que les avis sont aujourd'hui très partagés concernant l'instance qui doit assumer la responsabilité de la politique de santé à l'école et dès lors la financer. Il constate par ailleurs que la volonté exprimée dans la motion Schaffter, à savoir un développement et une meilleure coordination de la politique de la santé à l'école, rencontre un large écho favorable. L'arrêté mis en consultation n'y répond pas. Le Conseil d'Etat souhaite donc avoir le temps de forger un dispositif consensuel, tenant compte de l'analyse faite par la motion Schaffter en faveur de la jeunesse. Il ne pense pas judicieux de reprendre dans l'urgence un nouvel arrêté en la matière.

Cependant, il désire respecter la décision du Grand Conseil de février 1997, relative aux mesures compensatoires et à ses incidences financières globales.

Il vous propose donc de modifier le catalogue des mesures acceptées, par :

- a) un amendement de la mesure N° 3, concernant la prestation due à la Caisse de pensions de l'Etat pour le personnel enseignant des écoles enfantines, primaires et secondaires du degré inférieur. La réduction des prestations dues par l'Etat, ramenées en février 97 de 60 % à 45 %, serait modifiée en passant de 60 % à 37 %. Cette manière de faire conduirait les communes à prendre en charge 0,9 million de francs de plus ;
- b) un abandon de la mesure N° 8 et partiellement de la mesure N° 9, l'Etat continuant ainsi d'assumer 0,4 million de francs pour l'orthophonie et 425.000 francs pour la médecine scolaire. Pour le volet de médecine dentaire scolaire, il serait contreproductif de revenir en arrière, les communes s'étant organisées pour assumer les soins de prophylaxie dentaire en milieu scolaire. En effet, les cliniques dentaires sont aujourd'hui gérées par leur association ; elles ne sont plus déficitaires. On peut ainsi renoncer au subventionnement de cette partie de la médecine scolaire.

Si, globalement, ces modifications sont sans conséquence pour l'ensemble des communes, tel n'est de toute évidence pas le cas pour les communes considérées individuellement. Pour la ville de Neuchâtel par exemple, la mesure compensatoire initiale s'élevait à 340.000 francs. La mesure qui vous est soumise ne coûtera plus à la ville que 145.000 francs, soit une économie de près de 200.000 francs. Le fonds de compensation décidé par le Grand Conseil devra compenser ces écarts, de façon à maintenir des charges communales équivalentes à celles que le système actuel engendre.

Vu l'imminence de la rentrée scolaire, les mesures proposées ici permettent de ne pas abroger les dispositions en vigueur, soit les arrêtés concernant la médecine scolaire et l'orthophonie. Le dispositif restera donc inchangé et les efforts de l'Etat, à raison de 50 % de la prise en charge des prestations de médecine scolaire et de 40 % de subventionnement du déficit des centres d'orthophonie se maintiendront.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

IV. PLANIFICATION À MOYEN TERME

Ce dossier ayant souffert de l'antagonisme évident entre l'acceptation de la motion Schaffter par le Grand Conseil et la communalisation de la médecine scolaire et de l'orthophonie, le Conseil d'Etat désire réexaminer le problème à la lumière des propositions faites dans le rapport de janvier 1997, abandonné suite aux décisions de désenchevêtrement.

Il conviendra d'aboutir à une nouvelle réglementation, pour le 1^{er} janvier 2001.

Pour autant que le Grand Conseil accepte les modifications présentées ci-dessus, une planification prévoit :

- a) des assises de la santé en faveur de la jeunesse, organisées en automne 1999, visant au recueil de suggestions concrètes, tant en ressources humaines que financières, de tous les partenaires ;
- b) puis, l'instauration d'une commission chargée de proposer au Conseil d'Etat, puis au Grand Conseil, un texte de loi cohérent tenant compte de ce qui précède.

V. CONCLUSION

Le Conseil d'Etat espère que ce bref rapport vous aura donné un reflet des difficultés dans lesquelles il se trouve. L'importance de l'enjeu de ce futur dispositif explique à lui seul la nécessité d'accepter la révision proposée.

C'est pourquoi, pour l'ensemble des motifs exposés ci-devant, nous vous prions de bien vouloir prendre en considération ce rapport et d'accepter la révision de la loi sur l'organisation scolaire qui vous permet d'atteindre des objectifs conformes à l'équilibre visé par le fonds de compensation.

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

Neuchâtel, le 12 mai 1999

Au nom du Conseil d'Etat :

Le président,

F. MATTHEY

Le chancelier,

J.-M. REBER

Loi portant révision de la loi sur l'organisation scolaire

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 12 mai 1999,
décrète :*

Article premier L'article 48 de la loi sur l'organisation scolaire est abrogé et remplacé par la disposition suivante :

Art. 48 ¹ L'Etat prend en charge au titre de subvention cantonale :

- a) les 45% de l'ensemble des traitements légaux, augmentés des cotisations sociales à charge de l'employeur, servis aux membres du corps enseignant ;
- b) les 45% de l'ensemble des traitements légaux, augmentés des cotisations sociales à charge de l'employeur, servis aux directeurs pour leurs heures d'enseignement, et les 25% du traitement inhérent à leurs tâches administratives ;
- c) les 37% des prestations dues par les communes à la Caisse de pensions de l'Etat pour les directeurs et les membres du personnel enseignant des établissements communaux d'enseignement public.

² Le présent article ne s'applique pas aux cotisations et autres contributions dues par l'employeur à la Caisse cantonale de remplacement du personnel des établissements d'enseignement public qui font l'objet d'autres lois.

Art. 2 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Art. 3 ¹ Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à la promulgation et à l'exécution de la présente loi.

² La présente loi entre en vigueur le 16 août 1999.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

La présidente, L'un des secrétaires,

Ce rapport a été envoyé en temps utile aux députés.

Discussion générale

M^{me} *Françoise Rutti* : – Lorsque le Grand Conseil, en février 1997, acceptait une nouvelle répartition des charges financières entre Etat et communes, il n'avait pas connaissance du rapport du groupe de travail chargé de répondre à la motion Michel Schaffter 95.124, du 15 mai 1995, intitulée « Quelle médecine scolaire pour demain? ». Le rapport prévoyait une cantonalisation de la médecine scolaire ainsi que la création de centres régionaux de la santé. Alors que le Grand Conseil, en acceptant les mesures compensatoires, acceptait également une communalisation de la médecine scolaire. Le nouvel arrêté de médecine scolaire tenant compte de cette contradiction soumis à une large consultation n'a pas eu l'heur de plaire puisque la majorité des instances consultées a souhaité que cet arrêté soit retravaillé. Parmi les critiques, nous relèverons surtout la crainte de voir les charges communales augmenter et la confirmation que la décision du Grand Conseil était contraire au souhait de la motion Michel Schaffter. Aujourd'hui le Conseil d'Etat nous propose de modifier le catalogue des mesures acceptées, ceci pour respecter la décision du Grand Conseil relative aux mesures compensatoires et à ses incidences financières globales. Le fonds de compensation interviendra de façon à maintenir des charges communales équivalentes à celles que l'on connaît aujourd'hui. C'est une solution, certes, provisoire, mais elle permettra de prendre le temps de traiter un nouvel arrêté qui cette fois, nous l'espérons, recevra l'aval des communes et des établissements scolaires. C'est pourquoi le groupe radical accepte le rapport et votera la loi portant révision de la loi sur l'organisation scolaire.

M^{me} *Valérie Ducommun* : – Dans un premier temps, notre groupe a estimé qu'il pouvait entrer en matière sur ce rapport puisqu'en somme il s'agit de modifier une loi qui n'a pas encore pu être appliquée, et cela dans l'attente d'une nouvelle loi qui tiendra compte des divergences exprimées par le Grand Conseil. Cependant, avant d'arrêter notre position définitive, nous aurions besoin de quelques éclaircissements.

Il est mentionné, dans le rapport, qu'en raison du choix du Conseil d'Etat, en juillet 1998, de séparer les prestations en matière de psychomotricité, de l'offre assurée par l'office médico-pédagogique (OMP), cette activité s'est retrouvée sans base légale. Or, au vu des aléas parlementaires que mentionne le rapport, nous n'avons pas retrouvé la trace de ce qu'il advient de cette psychomotricité. Nous souhaiterions donc que le Conseil d'Etat puisse nous l'expliquer ou le réexpliquer ou qu'il nous informe de ses intentions face à cela.

La deuxième question porte sur la première modification du catalogue des mesures qui nous est proposée dans ce rapport, à savoir l'amendement de la mesure N° 3. Elle concerne la prestation due à la Caisse de pensions de l'Etat qui passerait, non plus de 60 % à 45 %, mais de 60 % à 37 %. Le rapport

Maintien des subventions cantonales

précise que cette manière de faire engendre une charge de 0,9 million de francs supplémentaires pour les communes. Or quelques lignes plus loin, il nous est dit que globalement ces modifications sont sans conséquence pour l'ensemble des communes, et ceci en lien avec le fonds de compensation décidé par le Grand Conseil. Nous aimerions donc demander au Conseil d'Etat quelques précisions afin de savoir ce qu'il en sera réellement et concrètement pour les communes si ces propositions sont acceptées. Notre groupe prendra donc position sur la base des réponses qu'apportera le Conseil d'Etat. Par ailleurs, si nous comprenons que le Conseil d'Etat aura besoin de temps pour résoudre au mieux la contradiction qui découle du vote du Grand Conseil en février 1997 d'une part, et de l'adoption de la motion Michel Schaffter d'autre part, nous pensons qu'il serait intéressant de reprendre cet objet dans le cadre de la discussion globale sur le désenchevêtrement des tâches. Enfin, nous aimerions glisser à l'oreille du Conseil d'Etat que, lorsqu'il réexaminera le problème, il n'écarte pas d'emblée l'hypothèse du statu quo à l'avenir par rapport aux subventions qu'il accorde actuellement pour les prestations orthophoniques ainsi qu'à la médecine scolaire.

M. *Jean-Claude Baudoin*: – Plus que jamais nous le voyons, le rôle des communes et de l'Etat doit être redéfini, et nous en avons la preuve aujourd'hui avec ce rapport où apparaissent en première ligne tous les antagonistes. Notre groupe suivra les conclusions du Conseil d'Etat. On nous dit encore une fois que l'an 2001 sera fatidique, alors nous mettrons nos forces pour y travailler et nous serons aussi en commission pour conseiller. Il faudra bien répondre à cette question: qui doit assumer la responsabilité de la politique de santé à l'école et qui doit la financer? Il faudra donc trouver une majorité politique pour répondre à cette question et nous comprenons fort bien l'embarras de notre exécutif qui souhaite, avant de trancher, proposer une solution consensuelle et prendre le pouls d'un certain public lors d'assises de la santé. Donc ce rapport illustre à merveille les enjeux actuels de notre maison politique neuchâteloise. Indiscutablement, Madame la présidente, le désenchevêtrement des tâches, le rôle de l'Etat, la confirmation de certaines de ses missions préoccupent. L'urgence est encore évidente à la lecture du rapport et il va bien arriver ce jour où l'Etat et les communes feront certes route ensemble, mais avec des autonomies redessinées et retrouvées. Nous l'appelons par tous les bouts ce désenchevêtrement et nous croyons qu'il pourrait être la pierre angulaire de la future loi sur la médecine scolaire. Il rassurerait en tout cas certaines communes qui comprendront mieux le pourquoi du comment de ce qu'elles doivent payer et il montrerait peut-être la voie à suivre dans d'autres domaines pour aborder l'important chapitre de la péréquation financière en préparation.

Alors, en conclusion, oui à tout, au Conseil d'Etat, aux assises, à l'instauration de la commission, avec un espoir, c'est que le postulat, que nous avons accroché, ait l'heur de plaire à tout le monde!

Discussion générale (suite)

M. *Hansueli Weber*: – Les membres du groupe socialiste sont d'accord d'entrer en matière et de voter favorablement le projet de loi proposé. Le rapport est bienvenu, réfléchi, clairvoyant, par rapport au fait de revenir sur la décision du Grand Conseil du 11 février 1997, il est timide et hésitant dans son développement et dans ses propositions.

Expliquons-nous. La prise de conscience de l'orthophonie et de la médecine scolaire et d'ailleurs d'autres prestations de l'Etat sont des tâches du canton, voire de la compétence de la Confédération et laborieusement acquises durant ces deux dernières années. Depuis le vote sur la cantonalisation de toutes les maturités du 11 février 1997 ou lors de choix des mesures compensatoires financières, l'Etat avait choisi de remettre aux communes et syndicats intercommunaux la compétence et ladite médecine scolaire et l'orthophonie, bref une tentative de désenchevêtrement précipitée et néfaste. D'ailleurs une mise en garde contre la communalisation de ces mesures a été faite lors de la discussion par M. Bernard Renevey, notre porte-parole. Cette expérience montre que tout désenchevêtrement dans les domaines sensibles tels que le Département de l'instruction publique et des affaires culturelles (DIPAC), le social, la prévention, les soins de base peuvent avoir des effets pervers. Le principe que la tâche de la santé à l'école incombe au canton, et de mettre à disposition les moyens pour garantir la santé dans un sens global, est la base de toute aide efficace et égalitaire dans le canton pour l'enfant, l'adolescent mais aussi pour les enseignants, les institutions et par effet de retour, pour les familles. Cette partie du rapport est bienvenue, réfléchie et clairvoyante.

Analysons d'abord le rapport tel qu'il nous est présenté, les chapitres I, « Introduction » et II. Problématique. Permettez-nous quelques remarques sans être trop long pour plus d'exactitude. Nous nous limiterons à l'essentiel pour une meilleure compréhension de la situation de départ.

En page 1 du rapport (p. 799 du *BGC*), paragraphe 2, il est noté: « Cette décision devait se concrétiser par l'abrogation des arrêtés concernant la médecine scolaire, du 10 janvier 1992, du tarif de la médecine scolaire, du 10 mars 1992, et de l'orthophonie, du 7 décembre 1992. » Les dates mentionnées sont récentes alors que le principe même qui régit la médecine scolaire, les conventions, à l'époque avant-gardistes en Suisse, et les arrêtés y relatifs, peu modifiés par la suite, datent du 17 septembre 1980.

En page 2 du rapport (p. 800 du *BGC*), le dernier paragraphe du chapitre I dit: « Le groupe de travail rendait son rapport le 27 janvier 1997 » (il s'agit du groupe du DIPAC et de la santé publique qui a planché sur la motion Michel Schaffter). Il est mentionné dans ce paragraphe qu'il était prévu des centres régionaux d'éducation à la santé. En effet, il était prévu sept centres régionaux, mais avec un staff pluridisciplinaire, avec du personnel médical, paramédical, administratif et socio-éducatif. Une solution ambitieuse et optimiste, voire imprudente à lire le rapport de minorité qui soulève le manque d'alternatives, le manque de précisions sur les principes et la formation, et surtout des lacunes concernant le financement.

Maintien des subventions cantonales

Page 3 (p. 801 du *BGC*), troisième paragraphe: les propositions du projet d'arrêté, mis en consultation, énuméré en quatre points, ne reflète pas la vérité des intentions et n'est pas un bon résumé du projet. Nous n'avons pas envie ici de répéter une certaine diatribe, le projet d'arrêté a donné malheureusement un miroir négatif de la politique et de l'administration, ce qui est dommage. Par contre, de vifs débats provoqués dans le cadre des exécutifs communaux, des commissions et des comités scolaires auprès des directeurs d'écoles, des professionnels de la santé et acteurs non-enseignants à l'école, ont permis de prendre conscience de la base légale et des acquis de la pratique, mais aussi des manques dans le domaine de la santé de l'enfant, de l'établissement scolaire et de la médecine scolaire. Cette consultation a été pénible, mais c'est peut-être après le chaos que la créativité peut naître. Par conséquent, nous demandons au Conseil d'Etat de rendre accessibles au public les réponses de la mise en consultation, et aussi de publier, avant les assises, un recueil des aspects positifs signalés, des attentes et des revendications de la part des consultés.

Quatrièmement, dans l'énumération des critiques en bas de la page 3 (p. 801 du *BGC*), sans vouloir la rendre exhaustive, signalons seulement un point qui n'y figure pas, l'éducation à la santé, l'information et l'éducation sexuelle, à l'âge de 13 ans et de 15 ans, c'est-à-dire aux niveaux 7 et 9 de l'école secondaire inférieure, avait été supprimé dans le projet d'arrêté. Après le canton de Vaud, c'est le canton de Neuchâtel qui a été un des premiers, bien avant l'apparition du syndrome immunodéficientiel acquis (SIDA), à introduire l'éducation sexuelle dans les écoles. La forme actuelle sous l'égide des médecins scolaires, et par l'intermédiaire du Groupe d'information sexuelle et d'éducation à la santé (GIS) dans de nombreuses communes, remonte à 1980. Pourquoi balayer de tels acquis ?

Après l'analyse des deux premiers chapitres du rapport, nous nous déclarons d'accord avec le contenu du chapitre III, « Décision à court terme ».

Venons-en au chapitre IV, « Planification à moyen terme »: qu'en est-il de ce que nous jugeons timide et hésitant? Dans ce chapitre, on aborde la procédure avec assises et groupe de travail, on parle du calendrier et de toutes les perspectives de travail en vue pour la remise en chantier de la réorganisation en médecine scolaire et l'orthophonie en tenant compte des différents éléments évoqués précédemment, mais surtout des ressources humaines et financières. Le tout devrait aboutir à un texte de loi cohérent; un texte de loi d'application que l'on sent à l'article 4, lettres *c* et *g*, et aux articles 40 et 46 de la loi de santé. Mais ce texte de loi cohérent doit se construire sur une réflexion du Grand Conseil, sur la politique en faveur de l'enfant, en faveur de la santé de l'enfant, c'est-à-dire au-delà de la médecine scolaire. Chacun de nous s'imagine autrement la médecine scolaire, on en a entendu parler, on l'a vécue soi-même il y a dix, vingt, trente ou quarante ans, et sa représentation se résume souvent au rituel de l'examen clinique à l'âge de 15 ans. Ce regard est alors réducteur. Ce texte de loi cohérent en faveur de la santé de l'enfant inclura l'orthophonie et la psychomotricité des outils

Discussion générale (suite)

thérapeutiques. Ce texte de loi naît ici d'une mise en commun des objectifs et la recherche d'un dénominateur commun de la part de tous les intéressés et reflète la volonté politique des membres du Grand Conseil. C'est à eux de définir ce qu'est la politique de santé à l'école. Nous entendons par là le droit de l'enfant. Nous faisons aussi allusion à la convention des Nations Unies, relative aux droits de l'enfant, adoptée à l'assemblée générale des Nations Unies le 20 novembre 1989. Nous mettons au centre de notre débat l'enfant qui passe environ 15.000 heures de sa croissance à l'école. Parfois l'enfant est souffrant, traverse une crise ou présente des problèmes. Tout ceci se répercute sur l'école, sur ses camarades, sur la tonalité de la classe, sur les enseignants et sur l'enseignement. Nous proposons un texte de loi qui intègre tout ce que l'Etat juge nécessaire pour respecter le droit de l'enfant, le droit à la santé, l'aide au développement harmonieux et ainsi permettre l'accomplissement de sa tâche pédagogique. Ceci implique une politique de santé en plus de la politique de soins, comme des mesures de prévention primaire, lisez par là, promotion de la santé motion Schaffter, projet d'institution, GIS, formation des enseignants – pourquoi pas des médecins scolaires? –, environnement social favorable à la santé. Pour la prévention secondaire, reconnaissance des difficultés dans la vie, dépistage, décryptage et diagnostics, et tertiaire lisez, prise en compte, thérapie spécifique et accompagnement. Tous les acquis existants devraient être maintenus, d'autres structures ou fonctionnements devraient être développés. Cette réflexion touche et implique les structures socio-éducatives, existantes ou à créer, les services de psychomotricité et d'orthophonie et de médecine scolaire, offices médico-pédagogiques (OMP), la psychologie scolaire et le fonctionnement de tous les protagonistes à l'école. La mise en réseau, et la collaboration – qui fait cruellement défaut dans ce pays – avec tous les services, associations et acteurs seront indispensables. La médecine scolaire n'est certes plus l'apanage des seuls médecins installés ou médecins-fonctionnaires, mais une volonté politique de promouvoir la santé à l'école. Comme il s'agira d'un projet de santé communautaire, c'est sous l'égide du DIPAC que cette loi d'application doit trouver sa place, ceci est notre opinion personnelle.

En conclusion, nous acceptons la loi portant révision de la loi sur l'organisation scolaire. Nous demandons au Conseil d'Etat de maintenir intégralement les arrêtés, tarifs, conventions et le cadre légal du *statu quo ante* du 11 février 1997 qui régissent la médecine scolaire et l'orthophonie pour les un, voire deux ans à venir ou jusqu'à l'aboutissement d'une loi d'application de la loi de santé, de partir du problème de mettre l'enfant et son développement au milieu du débat et de discuter d'abord des principes avant les processus et aussi le financement, de rendre accessibles au public les réponses de la mise en consultation et aussi de publier, avant les assises, un recueil des aspects positifs signalés, des attentes et des revendications de la part des consultés, d'inclure dans le groupe de travail des directeurs d'écoles, des médiateurs, des enseignants, mais aussi des députés, de

Maintien des subventions cantonales

surseoir à toute tentative intempestive de changement, de fonctionnement de l'OMP jusqu'aux assises promises, une réorientation devient nécessaire, mais pas une démolition. Ceci implique une mesure, mentionnée dans le plan financier, qui est de la compétence du Conseil d'Etat.

Les députés socialistes refuseront le postulat du groupe libéral-PPN 99.130, du 21 juin 1999 « Privatisation des prestations orthophoniques » inspiré du souci d'équité et d'accès au traitement orthophonique, pour tous, dans la perspective des assises concernant le droit du développement harmonieux de l'enfant.

M^{me} *Monika Dusong*, conseillère d'Etat, cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité: – Vous voyez bien que le but de ce rapport est non pas de faire un large débat sur la santé de l'enfant, au centre où jamais il ne se trouve, mais de sortir un dossier d'une tenaille, d'une ornière dans lequel il est tombé entre deux mandats que le Grand Conseil a donnés. Il s'agit, d'une part, de cantonaliser la médecine scolaire en élargissant les prestations, peut-être dans la voie qu'a dessinée le porte-parole du groupe socialiste dans une prise en charge plus large et plus globale des élèves, et d'autre part, par une opération purement financière lorsque nous avons cantonalisé les maturités. Et c'est entre ces deux antagonismes que nous avons essayé entre nos deux départements du DIPAC et du DJSS d'en débattre et de trouver la quadrature du cercle. Nous ne l'avons pas trouvée et ce n'est pas faute d'avoir essayé. Nous ne nous rappelons plus combien de versions nous avons vues concernant le fameux rapport que vous avez cité, Monsieur Hansueli Weber, vous en avez vu un ou deux. Il y en a eu une dizaine où nous avons dit que, lorsque le canton se retire d'un financement, on peut difficilement demander aux communes de faire beaucoup plus. Ce ne serait pas loyal et on serait éventuellement mal reçu.

Et vous avez parfaitement raison, Monsieur Jean-Claude Baudoin, lorsque vous dites que le fond de l'affaire c'est de dire: qui doit faire quoi? Qui décide? Comment pouvons-nous garantir des prestations équitables à tout le canton, comment pouvons-nous contrôler, donner des mandats, qui commande, qui paie? Nous sommes en plein dans le dossier du désenchevêtrement, et c'est bien ceci qui rend les choses aussi difficiles dans ce dossier. Aujourd'hui, il s'agit simplement de nous donner le temps de la réflexion pour nous permettre de nous repositionner. C'est peut-être rassurant pour le Grand Conseil de comprendre que, lorsque nous mettons en consultation un projet qui est quasi unanimement repoussé pour diverses raisons, pour des raisons financières ou des raisons de fond, le Conseil d'Etat écoute et qu'il ne va pas imposer un projet qui finalement ne satisfait personne. Nous avons donc décidé, avec notre collègue, de reprendre le tout dès le début. Faut-il pour autant, Monsieur Hansueli Weber, commencer quasi à la création du monde, à Adam et Eve, pour savoir ce qu'est un enfant et quels sont les soins à lui dispenser. Nous pensons avoir de sérieuses indications de la part du Grand Conseil à travers la motion Schaffter et à

Discussion générale (suite)

travers le débat qui a eu lieu. Donc vous avez donné les indications, nous n'avons simplement pas pu les suivre parce que de l'autre côté, nous n'avions plus le payeur qui pouvait éventuellement être prié de passer à la caisse. Nous allons donc reprendre le tout et nous vous remercions de vos remarques. Nous allons les analyser, nous allons les intégrer dans la réflexion, mais nous pensons que ce n'est pas le lieu ici pour faire une interprétation de texte. Nous pourrions entrer dans une polémique et dire que les points 1 et 4 ne sont pas vrais ou sont vrais. L'essentiel aujourd'hui c'est de dire que nous nous donnons les moyens de marquer un temps d'arrêt, de reprendre la réflexion et de la mener conjointement avec nos partenaires.

Vous avez raison, nous allons effectivement associer des directeurs d'écoles, des enseignants, des thérapeutes, des parents. Et nous pouvons vous dire que ces travaux-là sont déjà très avancés puisque nous avons vu la lettre d'invitation que nous allons adresser aux milieux concernés. Nous avons imaginé une structure à mettre en place par la suite pour piloter ce projet. Nous pensons le piloter sur le modèle du Conseil de santé qui est une commission faïtière où des milieux peuvent être représentés, mais qui serait un conseil relativement large, donnant mandat à une commission technique plus spécifique, à des experts sur le terrain pour nous élaborer un nouveau texte de loi qui donnera entre autres une base légale à la psychomotricité. Cela nous inquiète aussi d'avoir une prestation sans base légale et notre volonté n'est pas de biffer cette prestation, mais de lui donner une base légale par ce biais-là.

Nous ne voulons donc pas bricoler une solution, mais l'élaborer ensemble. Et d'ici là, vous avez vu la proposition, c'est effectivement de garder un statu quo. Actuellement tout continue comme avant et l'arrêté, que nous vous proposons aujourd'hui, est en fait une compensation financière. Nous vous expliquerons, Madame Anne-Valérie Ducommun, comment ça marche, mais effectivement, toutes les institutions, tous les partenaires et le GIS en particulier – il y avait eu pas mal d'émotion à ce sujet! – continueront à être subventionnés, continueront à déployer leurs activités, seront invités à réfléchir avec nous à la nouvelle structure que nous voulons donner à la santé de l'enfant au sein de notre système scolaire.

Nous confirmons donc au groupe libéral-PPN que l'analyse est juste, que les enjeux du désenchevêtrement, le rôle de l'Etat, de l'autonomie qui fait quoi, tout est bien là, et sans aucun doute, nous allons devoir intégrer cet élément dans le dossier du désenchevêtrement parce que nous ne voyons pas comment nous pourrions autrement dégager des moyens. Ce qui est intéressant, dans une première analyse, c'est de constater qu'en fait globalement, nous dépensons environ 6 à 7 millions de francs pour tout ce qui touche à la santé de l'enfant et à l'activité parascolaire. Mais ces prestations sont dispersées, et ce que nous souhaitons, c'est d'en faire une prestation qui soit offerte à tout un chacun en mettant les moyens ensemble. Mais actuellement il y a des prestations données par les communes et par le canton, et il faut désenchevêtrer, de toute évidence.

Maintien des subventions cantonales

Comment est-ce que cela marche, Madame Anne-Valérie Ducommun, comment retombe-t-on finalement sur nos pattes si vous permettez l'expression ? Il s'agit de retrouver 0,9 million de francs que nous avons transféré du canton aux communes et nous rappelons que c'était en contrepartie d'un élément de la cantonalisation des maturités. Donc, c'est par rapport à la situation actuelle où les communes paient déjà les 0,9 million de francs qu'il n'y aura pas de changement. Seulement, elles les paieront par un autre biais en recevant moins de subventions qu'auparavant. Et les communes, au lieu de payer 0,9 million de francs pour la médecine scolaire, paieront ceci pour la Caisse de pensions, et nous, nous continuerons par ailleurs à assumer l'autre partie. Le problème est que toutes les communes ne sont pas touchées de la même manière. Vous avez vu, dans notre exemple, que la ville de Neuchâtel serait privilégiée, et c'est pour ceci que nous avons le fonds de compensation qui nous permet de rétablir la volonté première qu'avait le Grand Conseil pour rééquilibrer cette charge. En revanche, nous devons rendre grâce aux communes qui ont repris les soins dentaires. Elles ont repris cette tâche avec panache, avec courage – vous vous rappelez l'épisode des caravanes qui étaient déficitaires – les communes ont rétabli, aussi avec l'aide de l'Etat, l'équilibre financier. Nous ne reviendrons pas en arrière, ce que les communes ont bien fait, nous n'allons pas recommencer et dire, dans une année ou deux, reprenez ceci.

Nous prenons acte de vos remarques et nous les intégrons. Encore un dernier élément, faut-il publier les réponses à une consultation ? C'est une première ! Nous lançons, nous ne savons pas combien de consultations à travers le canton pour toutes sortes de projets. Nous pensons que si vous voulez continuer à avoir un Conseil d'Etat respectueux des réponses qui nous sont données, afin qu'il puisse les intégrer, afin qu'il puisse justement, le cas échéant, dire on efface tout et on recommence, ce n'est pas la peine aujourd'hui de faire de l'archéologie, aujourd'hui, c'est le moment de dire comment allons-nous construire ce nouveau modèle ? Ce que nous pouvons vous dire, c'est que les gens les plus critiques, mais aussi les experts, ceux qui ont quelque chose à montrer – nous pensons, par exemple, à la ville de La Chaux-de-Fonds qui a un très bon système – seront intégrés dans les assises, et dans la commission qui va s'occuper de tout ceci. Car nous voulons justement nous entourer des experts qui se sont manifestés tout au long de cette consultation. Nous pensons qu'il n'est pas nécessaire de publier les critiques, toutefois si la commission technique, si la commission que nous allons nommer a intérêt à connaître ceci, bien sûr elle y aura accès, cela va de soi. Il s'agit de tout un dossier ; nous avons pris une partie de ce dossier avec nous, mais nous ne voulons pas déterrer l'ensemble qui serait vraiment trop volumineux.

En conclusion, nous vous remercions d'entrer en matière sur ce dossier, de nous permettre de marquer un temps d'arrêt, de nous permettre de nous repositionner et de revenir devant vous parce qu'il s'agira bien de cela, pour, à ce moment-là, avoir le débat que vous souhaitez, que vous méritez d'avoir.

Discussion générale (suite)

M. *Hansueli Weber*: – Nous nous permettons de venir à quelques explications supplémentaires. Nous avons noté: deuxième partie du rapport timide et hésitante, et elle reste timide et hésitante. Nous aimerions juste savoir – même si ce n'est pas le sujet aujourd'hui, nous sommes d'accord –, si le Conseil d'Etat a l'intention, quand il parle de textes de loi, de rester à des arrêtés qui sont inspirés par les intéressés qui ont été consultés lors des assises. Est-ce que ces textes de loi sont des lois d'application de la loi de santé et est-ce que les députés sont aussi invités à y participer?

Deuxième question: quand vous dites ne pas faire de l'archéologie, nous aimerions bien dire que toutes les communes et toutes les commissions scolaires du secondaire ont été consultées. On a fait du travail supplémentaire – nous y avons assisté dans deux communes seulement –, nous l'avons comparé à la planification hospitalière, mais c'est quand même un peu exagéré. Néanmoins, ces personnes ont donné de leur temps, bénévolement, elles ont donné leurs avis aussi. Cela date de trois mois en arrière. En ce qui concerne les intéressés, au moins au niveau des autorités, nous avons leurs avis déjà préparés. Nous n'avons pas ceux des enseignants. Les médecins scolaires ont été réunis après coup. Vous nous avez dit avoir reçu deux projets, or nous n'en avons reçu aucun, nous avons reçu seulement le projet d'arrêté, une fois terminé. Nous aimerions dire qu'une consultation de ce genre appartient à la population. C'est le Conseil d'Etat qui l'a demandée auprès des autorités des communes, et nous pensons qu'au moins ce recueil, pour les assises, peut être disponible à toutes les personnes qui participent aux assises, sinon c'est le comble!

M^{me} *Monika Dusong*, conseillère d'Etat, cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité: – Nous comprenons bien votre irritation parce que vous avez l'impression que nous voulons vous cacher quelque chose. Tel n'est pas le cas, Monsieur le député, tout simplement nous aimerions vous redire très clairement: oui sans aucun doute, nous allons venir avec une loi, ne serait-ce que pour donner la base légale à la psychomotricité. Et vu le débat qui a eu lieu, vu la motion Schaffter à laquelle nous devons de toute manière répondre, il y aura un débat qui aura lieu au niveau du Grand Conseil. Concernant le travail des commissions et de toutes les personnes qui nous ont donné du temps, de l'expertise en répondant à la consultation: c'est pour honorer ce travail que nous avons retiré notre arrêté, c'est bien parce que nous prenons au sérieux ce travail qui a été fait que nous avons retiré cet arrêté pour dire qu'il faut recommencer entièrement. Ce travail, ces analyses évidemment seront à disposition de la commission qui va être nommée, et de la commission technique qui va être instituée. Cela ne nous semble pas opportun de demander à *L'Express* de nous prêter trois ou quatre pages pour faire un recueil de toutes ces consultations. Ce n'est pas ce que vous souhaitez et il est évident que ce travail qui a été fait va être valorisé à travers le travail des commissions. Ceci vous satisfait-il Monsieur le député?

Maintien des subventions cantonales

La présidente: – L'entrée en matière n'est pas combattue. La parole n'est plus demandée. Nous passons à la discussion en second débat.

Discussion en second débat

**Loi
portant révision de la loi sur l'organisation scolaire**

Titre et préambule. – Adoptés.

Article premier. – Adopté.

Articles 2 et 3. – Adoptés.

On passe au vote d'ensemble.

Le projet de loi est adopté par 94 voix sans opposition.

POSTULAT

99.130 ad 99.022

21 juin 1999

**Postulat du groupe libéral-PPN
Privatisation des prestations orthophoniques**

Nous prions le Conseil d'Etat d'étudier les voies et moyens pour, à futur, envisager la privatisation des prestations orthophoniques.

Signataire: J.-C. Baudoin.

M. *Jean-Claude Baudoin:* – Nous aimerions être clair tout de suite. Nous ne demandons pas au Grand Conseil de signer ce soir un chèque en blanc pour privatiser les prestations orthophoniques dans le canton de Neuchâtel. Nous aimerions seulement que l'autorité pèse le pour et le contre d'étudier l'éventualité d'une réforme à envisager dans un souci de rationalisation, d'économie et de responsabilités individuelles. Nous ne sommes pas tout à fait naïf. Nous savons que le mot privatisation donne des boutons à la moitié de l'hémicycle. Nous savons aussi qu'en l'occurrence la privatisation des prestations orthophoniques n'appartient pas qu'aux seuls cantons, mais que les villes ont aussi un mot à dire: parité. Il n'empêche que notre demande d'étude nous apparaît légitime mais pour une raison qui est double.

La première est politique. Dans le cadre des dispositions à prendre pour ramener les comptes de l'Etat sur le chemin de l'équilibre, notre Grand Conseil a adopté, au mois de juin, une série de mesures. Dans le même

Postulat (suite)

temps, le Conseil d'Etat, et deux groupes politiques au moins, ont appelé de leurs vœux d'autres mesures structurelles. Au mois de juin, ces mesures n'étaient pas chiffrables. Elles le seront un jour, nous en sommes convaincu. Nous souhaitons simplement que notre postulat s'ajoute au catalogue des prestations à revoir. Il n'y a pas de raison valable aujourd'hui pour éviter l'examen d'une étude. Il ne saurait y avoir de domaine intouchable lorsque l'approche consiste à retrouver l'équilibre des finances. Le rejet de notre postulat devrait-il signifier qu'une majorité politique de circonstance juge inutile une demande qui appellerait ou repousserait la nécessité d'une réforme. Nous le savons mieux aujourd'hui, un tel postulat semble déranger parce qu'il pourrait aussi remettre en cause bien des acquis et hérissier le poil de personnes qui cultivent encore aussi un certain esprit de corporatisme.

La seconde raison de notre demande est la suivante. A ce jour, les orthophonistes privées assument presque 40% de la demande cantonale. Elles ont fourni en 1998 quelque 950 prestations, adultes compris, et c'est important parce qu'en principe l'orthophonie des villes ne peut absorber une autre demande que celle des enfants tant la liste d'attente est parfois longue. Ces tâches, les orthophonistes privées ne les exercent bien sûr pas par goût de luxe, elles ne placent pas – vous vous en doutez bien – le rendement en première ligne de leur profession. Par ailleurs, il faut aussi savoir qu'aujourd'hui les orthophonistes privées sont regroupées au sein d'une structure cantonale obligatoire, elles sont donc reconnues par l'Etat et ont droit à ce titre au financement par l'assurance-invalidité (AI). Leurs préoccupations sont celles de toutes les orthophonistes: qualité des soins, formation continue. Il y a une idée que nous pourrions encore proposer pour ces orthophonistes, de créer un fonds intercommunal pour l'aide financière aux personnes qui ne pourraient assumer tous les frais ou pour les traitements qui ne relèvent pas de l'AI. Ceci bien sûr dans le cadre d'une collaboration intercommunale qui s'intensifie ce que nous savons tous.

Désenchevêtrer, là encore ne voudra jamais dire renoncement à des engagements, qu'ils proviennent de l'Etat ou des communes, lesquelles paient déjà pour l'orthophonie lorsque le traitement sort du cadre de l'AI. On heurtera bien sûr certaines convictions qui argumenteront pour nous rappeler qu'en aucun cas l'Etat ou les villes ne devront se désengager d'une responsabilité sociale. Certes, mais notre demande d'étude n'ignore absolument rien de la responsabilité sociale. Elle pourrait simplement révéler que toutes les orthophonistes du canton seraient à même de les assumer dans une structure privée avec comme seul bienfait de décharger un petit peu le budget de l'Etat. L'étude nous révélerait aussi le coût actuel de l'orthophonie dans le canton, quelques chiffres que nous aurions pour comparer, pour juger des décisions à prendre. Le postulat n'a donc rien de révolutionnaire, il est seulement d'actualité. S'il dérange une partie de l'hémicycle, c'est peut-être parce qu'il est toujours difficile d'admettre de devoir se remettre en question, nous le ferons volontiers si la volonté de nos autorités consiste à consacrer tous les efforts pour mieux répartir, et les charges, et les responsabilités entre les

Privatisation des prestations orthophoniques

individus de notre canton, alors l'économie d'une telle étude ne devrait pas figurer à l'ordre du jour, bien au contraire. On ne peut pas omettre de passer à l'action et se contenter de principes politiques qui ne servent qu'à animer les joutes électorales. Personne ne proposera, dans notre groupe, la privatisation ou rien. En revanche, nous aimerions entamer l'étude de solutions nouvelles pour rappeler que les droits peuvent s'accompagner de devoirs, et que des responsabilités sociales bien gérées et bien réparties, peuvent aussi amener quelque économie. Cela, toutes les orthophonistes du canton sont à même de pouvoir l'envisager.

Pour conclure, et pour bien préciser le fond de notre pensée, il serait faux d'imaginer un seul instant que nous opposons l'orthophonie publique à l'orthophonie privée. Nous aimerions seulement que le Grand Conseil puisse admettre qu'une étude structurelle mériterait d'être menée afin de savoir si oui ou non nous pourrions un jour enlever une charge de l'Etat de Neuchâtel en toute connaissance de cause.

M. *Thierry Béguin*, conseiller d'Etat, chef du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles: – Le principe d'une privatisation des prestations orthophoniques est déjà ancré dans la réalité, vous l'avez rappelé Monsieur Jean-Claude Baudoin tout à l'heure; il y a dans ce canton 35 orthophonistes indépendantes qui sont réunies dans une association qui s'appelle Centre d'examen d'orthophonie logopédie indépendant neuchâtelois (COLIN). Et ces thérapeutes sont appelées, notamment par un certain nombre de communes, à prodiguer des soins d'orthophonie qui sont d'ailleurs remboursés lorsqu'il y a prescription médicale soit par l'Office fédéral des assurances sociales, soit par les assurances-maladie. En revanche, le problème d'une privatisation des prestations prodiguées par les orthophonistes des centres des trois villes de ce canton se pose de manière tout à fait différente. Il faut d'abord constater que, dans ce cas-là, l'Etat n'est pas l'employeur, l'employeur ce sont les villes. L'Etat lui se borne à contrôler les diverses mesures propres à assurer la coordination du travail, et deuxièmement, participe par la voie de subventions au financement, c'est précisément l'objet de l'arrêté que vous venez de voter et qui prolonge provisoirement cette situation. Donc déjà là, ce serait très difficile d'envisager une privatisation pour quelque chose qui ne concerne pas l'Etat au premier titre.

Deuxièmement, et c'est là sans doute le plus important et c'est une question de philosophie, les centres d'orthophonie des villes ne se contentent pas de soigner les enfants et les adultes qui leur sont adressés. Leur cahier des charges s'est, au fil du temps, élargi à des prestations non thérapeutiques, par exemple, des prestations de formation de stagiaires de l'Université. Vous savez qu'on forme dans notre Université des orthophonistes, il faut bien qu'elles puissent quelque part effectuer des stages. Et d'autre part, les orthophonistes des centres des villes effectuent un certain nombre de prestations dans le cadre de la prévention primaire, ce qui n'est pas compris dans les

Postulat (fin)

prestations des orthophonistes privées, remboursées par les assurances sociales. Il s'agit là, dans cette prévention primaire, d'actions menées avec des personnes ou des organismes intéressés par les soins langagiers. Concrètement ces orthophonistes des villes sont amenées à proposer des conseils à des pédiatres, à des médecins-dentistes, à donner des cours de sensibilisation aux enseignants ou dans le cadre de la formation du personnel hospitalier; à donner des conférences aux parents d'enfants en bas âge, à participer à des rencontres de perfectionnement professionnel avec d'autres professionnels de l'enfance – l'office médico-pédagogique (OMP), le soutien pédagogique, les médecins scolaires, etc. – et à élaborer des documents concernant le langage. Et ces prestations-là, extrathérapeutiques, ont été reconnues comme d'excellente qualité, et absolument indispensables notamment dans le cadre de la formation des futures orthophonistes, par un rapport de l'Université.

Dans ces conditions, la privatisation ne peut pas s'envisager de cette manière et unilatéralement. A notre avis, il conviendrait d'examiner cette question parmi d'autres dans le cadre des assises de la santé, mais il faut bien voir que l'idée d'une privatisation comme vous l'évoquez remet quelque part en cause ces prestations non thérapeutiques de prévention auxquelles nous sommes attaché, et c'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat vous propose de refuser ce postulat.

M. *Hansueli Weber*: – Nous réitérons seulement que les socialistes refuseront ce postulat concernant cette privatisation. Nous ajouterons encore l'excellente qualité des centres orthophoniques existants qui sont aussi un lieu de formation continue des orthophonistes privées. Il y a une unité de vues et une supervision qui ne se font pas dans un même sens quand on est dans le privé ou quand on est dans un centre. Alors nous refusons ce postulat.

M^{me} *Françoise Rutti*: – Après avoir écouté la réponse du Conseil d'Etat, une grande partie du groupe radical refusera le postulat.

La présidente: – La parole n'est plus demandée, nous passons donc au vote.

On passe au vote.

Le postulat du groupe libéral-PPN 99.130, du 21 juin 1999, « Privatisation des prestations orthophoniques », est refusé par 59 voix contre 32.

FONDS POUR LA FORMATION
ET LE PERFECTIONNEMENT PROFESSIONNELS

99.027

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi
créant un fonds pour la formation
et le perfectionnement professionnels

(Du 12 mai 1999)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

I. INTRODUCTION

Dans le rapport 98.012, du 18 février 1998 (rapport relatif à la loi sur la Haute école neuchâteloise), nous annonçons notre intention de solliciter les modifications de la loi sur la formation professionnelle nécessaires à la création d'un fonds paritaire. Les études menées nous conduisent aujourd'hui à vous proposer une loi spécifique à cet objet plutôt que d'alourdir exagérément la loi sur la formation professionnelle qui devra être fondamentalement revue d'ici deux à trois ans.

La création d'un fonds pour la formation et le perfectionnement professionnels vient enrichir la palette des mesures d'ores et déjà prises tant au niveau de la Confédération, de la Suisse romande et du canton.

Dès 1995, le Grand Conseil s'est inquiété de la diminution de l'offre de places d'apprentissage, du désintérêt que manifestaient les adolescents pour les formations en entreprises, ainsi que de l'insuffisance des mesures en faveur du perfectionnement professionnel. Le projet qui vous est soumis permet aussi de répondre de manière circonstanciée et positive aux postulats et motion suivants :

95.106

8 février 1995

Postulat du groupe libéral-PPN (primitivement déposé sous forme de motion)

Favoriser les apprentissages

Depuis plusieurs années, les jeunes en fin de scolarité obligatoire tournent le dos à la formation en emploi ou apprentissage. Parallèlement,

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

plusieurs responsables d'entreprises se plaignent de ne pas trouver d'apprentis. Las, certains ont même renoncé à en engager, ce qui a contribué à faire diminuer le nombre de places d'apprentissage disponibles. Dans certains secteurs, cette situation devient catastrophique! Les grandes entreprises qui ont mis sur pied une structure d'accueil et d'encadrement rencontrent moins de problèmes, aussi au vu de ce qui précède, nous demandons au Conseil d'Etat d'étudier la possibilité :

- *de favoriser les entreprises qui font l'effort d'engager et d'encadrer des apprentis en tenant compte de cet effort dans les attributions de mandat ou par le biais d'une défalcation dans la déclaration d'impôts, par exemple;*
- *d'étudier la mise sur pied par région et par branches d'une structure de soutien pour les apprentis des petites entreprises. Ce soutien pourrait être d'ordre pédagogique et administratif.*

Pour ce deuxième point, chaque région possède un établissement scolaire important qui pourrait offrir une telle structure.

Signataires: J.-C. Guyot, B. Matthey, C. Ribaux, J.-G. Béguin, J. Béguin, J. Grédy, A. Grandjean, I. Opan-Du Pasquier, J.-P. Wettstein, V. Barrelet, J.-M. Nydegger, C. Blandenier, L. Chollet, C. Bernoulli, P. Golay, M. Barben, J. Matile, R. Graber, C. Bugnon, J.-A. Choffet, P.-A. Brand, C. Vermot, F. Zwahlen, J.-M. Ducommun, F. Ruedin, S. Perrinjaquet, J.-M. Haefliger, J. de Montmollin, C. de Montmollin, G. Jeanbourquin, P. de Montmollin et J.-P. Bucher.

Ce postulat a été accepté le 3 octobre 1995.

95.119

15 mai 1995

Postulat Jeanne Philippin (primitivement déposé sous forme de motion)

Dynamiser la formation professionnelle et le perfectionnement

Compte tenu

- *de la baisse générale du nombre des apprenti(e)s en système dual,*
- *des efforts principalement entrepris au niveau des formations supérieures,*
- *de la crise économique qui pénalise les personnes peu qualifiées et désintéresse les entreprises au besoin de former,*
- *des attentes en main-d'œuvre de qualité,*
- *de la nécessité de reconnaître concrètement l'effort des entreprises qui forment...*

Fonds pour la formation et le perfectionnement professionnels

... il s'avère impératif de disposer d'un instrument cantonal permettant de :

- répartir plus justement les efforts de formation pour les personnes peu qualifiées ;*
- favoriser le perfectionnement professionnel ;*
- intensifier les échanges et la collaboration entre écoles et entreprises.*

Nous demandons au Conseil d'Etat d'étudier un mode de financement permettant de faire des propositions aptes à contribuer à la résolution équitable des problèmes.

Cosignataires : J.-A. Maire, J.-J. Delémont, A.-M. Cardinaux-Mamie et R. Jeanneret.

Ce postulat a été accepté le 3 octobre 1995.

97.131

23 juin 1997

Motion Rolf Graber**Redynamiser la formation par l'apprentissage**

La tendance observée depuis quelques années selon laquelle les jeunes, par choix ou par contrainte, délaissent la filière de l'apprentissage a été confirmée récemment.

Le transfert sur les filières à plein-temps induit des conséquences non négligeables dans le budget de l'Etat.

Ainsi, compte tenu de l'importance de ce problème, nous invitons le Conseil d'Etat :

- à analyser les causes provoquant le transfert décrit ci-devant ;*
- à proposer des mesures réhabilitant la formation dans le cadre des entreprises ;*
- à pratiquer une politique incitative auprès des employeurs potentiels.*

Cosignataires : C. Bugnon, P.-J. Erard, T. Humair et J. de Montmollin.

Cette motion a été acceptée le 3 février 1999.

II. JUSTIFICATION DE LA DÉMARCHE

Ces dix dernières années, le nombre de places d'apprentissage a considérablement régressé tant en Suisse que dans notre canton.

Sur le plan cantonal diverses mesures ont été prises dont nous résumons ici les principales :

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

- en septembre 1994, une enquête était lancée auprès de toutes les entreprises habilitées à former et qui avaient renoncé à le faire durant les cinq dernières années. 380 questionnaires étaient ainsi adressés, 284 réponses circonstanciées permettaient au Département de l'instruction publique et des affaires culturelles (ci-après: le département) de mieux connaître les motifs de renoncement des entreprises;
- en septembre 1995, le chef du département rencontrait les responsables des associations patronales et syndicales avec pour thème de discussion « Comment revitaliser l'apprentissage »; plusieurs suggestions étaient faites à cette occasion et progressivement mises en application;
- de cette rencontre naissaient deux commissions, l'une chargée de la promotion de l'apprentissage, l'autre de conduire l'étude relative à la création de ce qu'on appelait à l'époque un « fonds paritaire ». Nous y reviendrons;
- parallèlement, diverses actions étaient menées chaque année dans la presse, les cinémas, sur les ondes de la radio et de la télévision régionales en particulier. Elles avaient pour objectif de mieux faire connaître les apprentissages et leurs débouchés. Elles devaient encourager les jeunes à choisir un apprentissage à la sortie de la scolarité obligatoire (31,3% de choix en 1976, 18,8% en 1995!);
- simultanément, on tentait d'améliorer les connaissances des maîtres de la fin de la scolarité obligatoire à propos des réalités de la formation professionnelle. Dans la même optique, une semaine de formation des futurs enseignants était organisée et consacrée à ces problèmes ainsi qu'aux réalités de l'économie neuchâteloise. Ces mesures sont maintenant devenues permanentes. Elles sont conduites en collaboration avec le service de l'enseignement secondaire, le Séminaire pédagogique de l'enseignement secondaire et l'École normale;
- parallèlement encore, diverses réalisations originales recevaient l'aval de la Confédération, soit une procédure de fractionnement (unités capitalisables) des examens de certificat fédéral de capacité (CFC) pour ceux qui souhaitaient obtenir cette certification en emploi, ainsi que la création de troncs communs de formation dans les métiers des dessinateurs;
- plus récemment, les Départements de l'instruction publique et des affaires culturelles et de l'économie publique décidaient de créer une seule commission de perfectionnement professionnel chargée de gérer l'ensemble des prestations quelle que soit l'origine des demandeurs;
- à la fin de 1998, une commission mettait en place les principes généraux de la charte pour un premier emploi initiée par le Conseil des associations patronales et rendue possible grâce au financement obtenu au travers du service de l'emploi du Département de l'économie publique. Cette initiative ambitieuse vise notamment à offrir un stage en entreprise à tous ceux qui n'ont pas trouvé du travail à l'issue de leur formation. Ce

Fonds pour la formation et le perfectionnement professionnels

stage permet une véritable prise de conscience des réalités de l'entreprise en général. Il améliore aussi les relations écoles-entreprises, les établissements de formation professionnelle restant parties prenantes de ce complément de formation. Dans un premier temps, l'offre s'adresse aux ingénieurs et techniciens mais devra rapidement s'ouvrir aux jeunes ayant acquis leur certificat fédéral de capacité.

Ces diverses mesures cantonales commencent à porter leurs fruits. En matière d'image tout d'abord, on constate que 19,3% des jeunes, en 1998, ont l'intention d'entreprendre un apprentissage en entreprise (18,8% en 1995). L'offre des places d'apprentissage est en augmentation de 80 unités entre 1998 et 1999 (542 à 622). Ces chiffres sont certes encourageants mais ne sauraient nous conduire à une appréciation trop optimiste.

Enfin, l'émergence des maturités professionnelles et des hautes écoles spécialisées devrait encore améliorer l'image de la formation professionnelle, le CFC, complété d'une maturité professionnelle, permettant de poursuivre – à n'importe quel moment – des études.

Dès 1997, la Confédération prenait également des mesures d'urgence, notamment au travers de l'arrêté fédéral relatif à des mesures visant à améliorer l'offre de places d'apprentissage pour les années scolaires 1997-1998, 1998-1999 et 1999-2000 (arrêté fédéral sur les places d'apprentissage), du 7 mai 1997, d'un montant de 60 millions de francs. Il a permis au canton d'investir dans les mesures complémentaires suivantes :

- aménagement de la transition vers la formation professionnelle pour les adolescents les plus défavorisés (augmentation du nombre de classes de préapprentissage et d'insertion professionnelle) ;
- engagement de deux coordinateurs pour augmenter l'offre des places d'apprentissage ;
- encouragement à la création de pools d'entreprises ;
- mise sur pied d'une première année expérimentale de formation en école dans certains secteurs de la mécanique et de la restauration pour permettre une meilleure insertion des apprentis dans leur entreprise dès la deuxième année d'apprentissage ;
- soutien de diverses actions de promotion et de présentation ;
- participation à la bourse suisse des places d'apprentissage sur Internet.

La reconduction de ces mesures est annoncée au travers d'un nouvel arrêté fédéral.

Enfin et parallèlement à toutes ces mesures, diverses campagnes étaient menées au travers de la Suisse romande pour inciter les entreprises à former des apprentis.

Comme on peut le constater, la création du fonds qui vous est proposé constitue une nouvelle mesure, peut-être la plus importante puisqu'elle s'applique au bénéfice des entreprises formatrices.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

III. CONDUITE DE L'ÉTUDE

Le 12 février 1996 était créée la commission « fonds paritaire » dont on trouvera en fin de rapport la composition (annexe 1) et le mandat (annexe 2). Précisons d'emblée que l'appellation « fonds paritaire » a été abandonnée au vu du nombre de partenaires intéressés et du mode de perception. La commission s'est également dotée d'un groupe exécutif chargé de préparer les séances plénières.

a) Résumé des travaux

La commission a tenu dix séances du 12 février 1996 au 29 avril 1999. Conformément à son mandat, elle a défini les objectifs, les prestations, les ressources, les organes de perception, les bénéficiaires et les organes du fonds.

Elle a étudié les bases du Fonds en faveur de la formation et du perfectionnement professionnels créé le 1^{er} janvier 1989 à Genève. Elle s'est inspirée des travaux genevois, notamment quant aux organes de perception (caisses d'allocations familiales), quant au rôle des divers partenaires et quant à la définition des assujettis à la cotisation.

Elle a également fait le recensement des fonds d'associations professionnelles et de travailleurs existants. Elle a élaboré les propositions relatives au financement et aux prestations du fonds.

Elle a aussi pris une part prépondérante dans la rédaction d'un premier projet de texte de loi.

Elle a enfin conduit une enquête déterminante auprès des partenaires potentiels pour connaître le degré d'acceptabilité du projet dont nous détaillons les principaux résultats ci-après.

Elle a approuvé le contenu du présent rapport.

Actuellement, elle travaille à l'élaboration d'un projet de règlement d'application.

Nous nous plaisons à saluer ici le remarquable travail accompli par les membres de la commission mais aussi son souci constant de trouver de bonnes solutions en faveur de la formation professionnelle en entreprise et du perfectionnement professionnel.

b) Consultation des partenaires

Le 28 août 1998, le chef du département consultait 143 partenaires potentiels du fonds (voir annexe 3).

A l'aide d'un document explicatif et d'un avant-projet de texte légal, trois questions précises étaient ainsi posées aux intéressés (voir annexe 4).

Quatre-vingts réponses sont parvenues dans les délais (56%), dont 37 émanaient de groupements ou associations (49%) et 40 de communes (66%), alors que trois partis s'exprimaient (50%).

Fonds pour la formation et le perfectionnement professionnels

Les principaux résultats sont les suivants :

1. Données chiffrées*1.1. Intérêt pour le fonds*

Oui : 77,5%

Non : 19%

Pas de réponse : 3,5%

1.2. Prestations adéquates

Oui : 74%

Non : 24%

Pas de réponse : 2%

1.3. Contribution demandée

Elevée : 16%

Justifiée : 68%

Insuffisante : 5%

Autres : 1%

Pas de réponse : 10%

Il n'y a pas de variation significative des appréciations des groupements et associations avec les communes. En revanche, les partis qui s'expriment témoignent à 100% de leur intérêt pour le fonds, de l'adéquation des prestations et de la justification de la contribution demandée.

2. Commentaires

La consultation a obtenu un écho plutôt favorable et l'intérêt pour le fonds est acquis. Les principales critiques émises sont les suivantes :

- a) le fait que toutes les entreprises, y compris celles qui forment déjà, seraient appelées à financer le fonds ;
- b) le défaut de soutien concret et automatique aux entreprises formatrices ;
- c) le manque de prestations relevant du perfectionnement professionnel ;
- d) la crainte du double emploi avec les fonds paritaires des associations professionnelles ;
- e) le sentiment qu'il n'est pas possible de résoudre le problème de la diminution des places d'apprentissage par la seule approche financière ;
- f) pour l'Etat, les coûts de formation sont plus élevés pour des études à plein-temps que pour une formation en entreprise.

3. Modifications de l'avant-projet de loi

La consultation et notamment les principales critiques émises ont permis de modifier le premier projet sur les points suivants :

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

- la dénomination du fonds ;
- le versement d'une contribution forfaitaire aux entreprises qui engagent des apprentis. La proposition sera faite au travers du règlement d'accorder un montant de 200 francs à l'engagement de chaque apprenti ;
- une meilleure prise en compte – au niveau des prestations du fonds – du perfectionnement professionnel ;
- la reconnaissance des fonds existants d'associations professionnelles et leur complémentarité avec le présent projet ;
- l'introduction d'une fourchette dans la contribution annuelle par assujetti de 20 francs à 40 francs, à l'appréciation du Conseil d'Etat, tout dépassement devant faire l'objet d'une décision du Grand Conseil.

En résumé, la consultation organisée a permis de confirmer le bon degré d'acceptation du projet, de nuancer, voire de préciser, certains aspects importants des prestations du fonds.

IV. ASPECTS FINANCIERS

a) Ressources

Les références statistiques récentes font défaut. En se basant toutefois sur les données fournies au 31 décembre 1996 par le service statistique, on comptait dans le canton 83.473 emplois à plein-temps et à temps partiel. En considérant une cotisation minimum de 20 francs par assujetti et 80.000 emplois, les ressources annuelles du fonds se monteraient dans cette hypothèse à 1,6 million de francs.

A titre d'exemple, l'Etat de Neuchâtel en tant qu'employeur contribuerait pour quelque 3400 emplois regroupant les fonctionnaires et les enseignants des écoles cantonales.

Dans le même esprit, la ville de Neuchâtel contribuerait pour quelque 2800 emplois, celle du Locle pour quelque 720 et celle de La Chaux-de-Fonds pour quelque 2650.

b) Dépenses liées à l'administration du fonds

Après consultation des représentants des principales caisses d'allocations familiales, le budget suivant a été établi :

	Fr.
Frais de perception, 60 centimes par assujetti total	48.000.—
Amortissement des infrastructures informatiques	40.000.—
Rémunération de l'administrateur animateur	<u>110.000.—</u>
Total	<u>198.000.—</u>

Fonds pour la formation et le perfectionnement professionnels

Ce montant constitue un maximum valable pour la première année de fonctionnement.

La commission, en tenant compte notamment des expériences genevoises, a souhaité l'engagement d'un administrateur dont une part importante du mandat serait consacrée à des tâches d'animation :

- promouvoir le fonds, notamment par des contacts avec les milieux d'associations de travailleurs et d'employeurs, ainsi que les entreprises ;
- visiter les entreprises ou les associations bénéficiaires ;
- octroyer les prestations ;
- susciter la mise sur pied d'actions innovatrices.

c) Dépenses liées aux prestations

C'est donc un montant de 1,4 million de francs qui serait disponible, dès la première année, pour financer les prestations prévues dans l'article 3 de la loi. Une fois déduite la contribution forfaitaire accordée aux entreprises pour la signature d'un nouveau contrat d'apprentissage (art. 3, lettre a, de la loi) soit environ 240.000 francs, c'est un montant de quelque 1.150.000 francs qui pourrait être affecté aux autres prestations.

V. LIEN AVEC LE FONDS POUR L'ENCOURAGEMENT DES ÉTUDES ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

En 1993, le Grand Conseil adoptait le décret relatif au fonds cité en titre (voir rapport 93.007). En cela, il inscrivait sa démarche dans la révision de la loi sur les bourses d'études et d'apprentissage en créant un fonds unique regroupant le fonds pour l'encouragement des études et le fonds pour l'encouragement du perfectionnement professionnel. Ce fonds avait notamment pour objectif de prendre en charge les prêts d'apprentissage, de reconversion et de perfectionnement. Dans les faits, il est très peu sollicité.

Le Conseil d'Etat procédera au transfert du capital constitué sur l'ancien fonds pour l'encouragement du perfectionnement professionnel, soit approximativement un montant de 800.000 francs au bénéfice du nouveau fonds présenté dans ce rapport.

Cette démarche répond à la fois au souci des auteurs du postulat 95.119 et aux demandes exprimées par les partenaires potentiels du fonds qui souhaitaient voir mieux ancrées les prestations du perfectionnement professionnel.

Le montant de ce transfert sera essentiellement consacré au perfectionnement professionnel.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

VI. COMMENTAIRE DE QUELQUES ARTICLES DU PROJET DE LOI

Il faut ici préciser que le projet de nouvelle loi fédérale sur la formation professionnelle prévoit, dans son article 57 (version provisoire), la possibilité de prélever une contribution de solidarité auprès des entreprises qui ne forment pas d'apprentis pour l'affecter à des actions de formation. Ainsi donc, le texte que nous vous proposons s'inscrit parfaitement dans les projets fédéraux. Subsidiairement, il convient aussi de rappeler que l'initiative parlementaire visant à une refonte complète de la législation sur la formation professionnelle faisait déjà une place de choix au fonds tel que nous l'avons imaginé.

Article 2, alinéa 1

La lettre *a* exprime le souci de voir le fonds intervenir tant en ce qui concerne la formation de base que le perfectionnement et la formation continue (lettre *b*). Le principe d'une meilleure répartition des charges entre les entreprises qui forment et celles qui bénéficient d'une main-d'œuvre qualifiée est ici réaffirmé (lettre *c*). Les lettres *d* et *e* précisent le cadre privilégié des prestations du fonds, la formation duale en entreprise, sans pour autant négliger les innovations (lettre *f*) et les nouveaux secteurs de formation transférés au département dans les domaines de l'agriculture, de la santé et du social.

Les alinéas 2, 3 et 4 ont été ajoutés pour la clarté des intentions et en particulier pour répondre aux demandes exprimées par les partenaires potentiels du fonds lors de l'enquête que nous leur avons adressée.

Article 3

En raison de l'évolution rapide que connaît la formation professionnelle (modification constitutionnelle du champ des compétences de la Confédération au travers de l'article 63, nouvelle loi annoncée sur la formation professionnelle), la liste des prestations ne saurait être exhaustive. La lettre *a* a déjà fait l'objet de commentaires. Nous n'y reviendrons pas. La lettre *b* devrait permettre d'alléger – et non pas de supprimer – la charge supplémentaire qui pèse sur les entreprises dont la formation théorique et les cours d'introduction sont organisés hors du canton. Quant à la lettre *c*, elle devrait permettre – dans des cas particuliers – de participer au financement des cours d'introduction qui, pour des raisons avérées (notamment l'impact technologique important sur les métiers intéressés), dépassent la durée légale. La lettre *d* fait référence aux expériences menées dans divers secteurs (bâtiment, mécanique) où des coordinateurs ont été engagés pour améliorer l'offre et le recrutement. Les lettres *e* et *f* sont explicites. La lettre *g* recouvre le souci de certains motionnaires d'ouvrir plus largement encore et de faciliter l'accès au certificat fédéral de capacité pour les personnes en emploi. Les lettres *h*, *i*, *j*, *k* et *l* n'appellent pas de commentaire particulier.

Précisons que pour toutes les actions, il s'agit d'une participation du fonds et non pas d'une prise en charge totale.

Fonds pour la formation et le perfectionnement professionnels

Article 4

Voir chapitre IV du présent rapport.

Article 6

Voir chapitre III, chiffre 3, du présent rapport.

Article 7

Les modalités pratiques de perception en ce qui concerne notamment les personnes employées à temps partiel et les personnes occupant plusieurs emplois seront traitées par le règlement. Les premières sont assujetties. Pour les secondes, seules les entreprises correspondant à la part principale de l'activité seront appelées à cotiser.

Article 10

Les bénéficiaires prioritaires restent les associations, groupements d'entreprises, etc., sans pour autant exclure le subventionnement d'actions individuelles d'entreprises.

Cette clause – parfaitement conforme à l'esprit de souplesse souhaité – permettra de reconnaître des prestations originales ou novatrices.

VII. CONCLUSIONS

La création du fonds pour la formation et le perfectionnement professionnels constitue une des mesures importantes de redynamisation de la formation professionnelle en entreprise.

Elle s'inscrit parfaitement dans le cadre des efforts consentis par la Confédération et les cantons pour revaloriser la formation professionnelle dans son ensemble et l'adapter aux exigences du XXI^e siècle.

C'est dans cet esprit que nous vous demandons de prendre acte du présent rapport, d'adopter la loi sur le fonds pour la formation et le perfectionnement professionnels et de classer les postulats du groupe libéral-PPN 95.106, du 8 février 1995, « Favoriser les apprentissages », Jeanne Philippin 95.119, du 15 mai 1995, « Dynamiser la formation professionnelle et le perfectionnement », ainsi que la motion Rolf Graber 97.131, du 23 juin 1997, « Redynamiser la formation par l'apprentissage ».

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

Neuchâtel, le 12 mai 1999

Au nom du Conseil d'Etat:

<i>Le président,</i>	<i>Le chancelier,</i>
F. MATTHEY	J.-M. REBER

Loi sur le fonds pour la formation et le perfectionnement professionnels

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
vu la loi fédérale sur la formation professionnelle, du 19 avril 1978;
vu la loi cantonale sur la formation professionnelle, du 23 juin 1981;
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 12 mai 1999,
décrète :

I. BUT ET PRESTATIONS

Constitution **Article premier** Il est constitué un fonds pour l'encouragement de la formation et du perfectionnement professionnels en entreprise, doté de la personnalité juridique.

Objectifs du fonds **Art. 2** ¹ Le fonds vise à :

- a) revaloriser la formation professionnelle et le perfectionnement professionnel;
- b) promouvoir la formation continue;
- c) répartir la charge liée à la formation entre toutes les entreprises du canton;
- d) promouvoir et soutenir la formation duale;
- e) encourager les entreprises qui forment des apprentis;
- f) encourager les actions innovatrices dans le domaine de la formation professionnelle et du perfectionnement professionnel.

² Le subventionnement du perfectionnement professionnel ne devra pas dépasser celui de la formation professionnelle.

³ Le fonds ne se substitue pas au régime ordinaire de subventions fédérales ou cantonales.

⁴ Le fonds ne se substitue pas aux actions financées par les fonds d'associations professionnelles et de travailleurs.

⁵ Le fonds ne se substitue pas aux prestations de la loi sur les bourses.

Prestations
du fonds

Art. 3 Le fonds contribue notamment à financer les actions suivantes :

Fonds pour la formation et le perfectionnement professionnels

- a) allocation d'une indemnité forfaitaire à l'engagement d'apprentis ;
- b) cours d'introduction donnés hors canton aux apprentis neuchâtelois ;
- c) part de la durée supplémentaire des cours d'introduction ;
- d) frais liés aux coordinateurs de formation ;
- e) frais de matériel pour examens de fin d'apprentissage ;
- f) perfectionnement des experts aux examens ;
- g) participation aux frais d'organisation des cours de préparation à l'examen des personnes sans formation professionnelle (notamment l'article 41 de la loi fédérale sur la formation professionnelle) ;
- h) participation aux cours pour maîtres d'apprentissage ;
- i) participation à la promotion de la formation professionnelle ;
- j) soutien des actions documentaires en matière d'orientation professionnelle ;
- k) soutien des actions collectives et spécifiques de perfectionnement professionnel ;
- l) autres mesures incitatives.

II. RESSOURCES

Ressources

Art. 4 ¹ Les ressources du fonds sont constituées par une contribution annuelle à la charge des employeurs assujettis et un transfert de 800.000 francs émanant du fonds pour l'encouragement des études et de la formation professionnelle.

² Les conditions d'assujettissement et d'exemption de la loi sur les allocations familiales et de maternité, du 24 mars 1997, et de son règlement d'exécution sont applicables.

³ Les collectivités publiques contribuent à titre d'employeurs assujettis.

Obligation de renseigner de l'employeur

Art. 5 L'employeur doit fournir tous les renseignements nécessaires notamment à l'assujettissement, à la fixation et à la perception de la contribution.

Montant de la contribution

Art. 6 ¹ La contribution est fixée chaque année par le Conseil d'Etat, sur proposition du conseil de direction, en francs, par salarié.

² Son montant est déterminé en fonction des besoins réels définis par la direction du fonds. Il se monte initialement à 20 francs par an et par salarié et ne pourra dépasser 40 francs par an et par salarié.

³ La définition du salarié de la loi sur les caisses d'allocations familiales et de maternité, du 24 mars 1997, est applicable par analogie.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

⁴ Les modalités nécessaires pour la détermination de l'effectif des salariés occupés par les employeurs assujettis sont fixées par le règlement du Conseil d'Etat.

Organes
de perception

Art. 7 ¹ La contribution est perçue par les caisses de compensation pour allocations familiales et de maternité au sens de la loi sur les allocations familiales et de maternité, du 24 mars 1997.

² Les modalités de la perception et du transfert des montants prélevés au fonds sont fixées dans le règlement du Conseil d'Etat.

Compétences

Art. 8 Les caisses de compensation mentionnées à l'article précédent sont compétentes pour :

- a) constater et décider de l'assujettissement ou de l'exemption des employeurs ;
- b) prendre les décisions relatives à la contribution ;
- c) adresser les sommations aux employeurs qui ne remplissent pas les obligations prescrites ;
- d) procéder au recouvrement de la contribution ;
- e) adopter les décisions de taxation d'office lorsqu'un employeur tenu de payer la contribution néglige, après sommation, de fournir les indications nécessaires à son calcul.

Voies de droit
et force
exécutoire

Art. 9 ¹ Les décisions des caisses peuvent faire l'objet d'un recours, dans les vingt jours auprès du département désigné par le Conseil d'Etat, puis du Tribunal administratif.

² La loi sur la procédure et la juridiction administratives est applicable.

³ Les décisions des caisses passées en force sont assimilées à un jugement exécutoire au sens de l'article 80, alinéa 2, de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et faillite, du 11 avril 1889.

III. SUBVENTIONNEMENT

Bénéficiaires
potentiels

Art. 10 ¹ Les associations, groupements d'entreprises, commissions paritaires, groupes d'intérêt constitués en vue d'actions spécifiques, ainsi que les collectivités publiques peuvent prioritairement demander l'intervention du fonds.

² Le subventionnement direct d'actions individuelles d'entreprises est également possible.

Conditions
d'octroi

Art. 11 Les conditions de subventionnement sont fixées par le règlement du Conseil d'Etat.

Fonds pour la formation et le perfectionnement professionnels

IV. ORGANISATION

- Organes** **Art. 12** Les organes du fonds sont :
- a) le conseil de direction ;
 - b) l'administration.
- Conseil de direction** **Art. 13** ¹ Le conseil de direction est l'organe de décision et de gestion du fonds.
- ² Il est tripartite et se compose de représentants de l'Etat, des associations patronales et des syndicats.
- ³ Il prend ses décisions à l'unanimité.
- ⁴ Le règlement du Conseil d'Etat fixe la composition, les compétences et le fonctionnement de cet organe.
- Recours** **Art. 14** Les décisions du conseil de direction peuvent faire l'objet d'un recours au Conseil d'Etat.
- Administration** **Art. 15** ¹ L'administration du fonds est assurée par un administrateur animateur, rémunéré par les ressources du fonds.
- ² Il est engagé par le conseil de direction et lui est subordonné fonctionnellement.
- ³ Il est chargé de l'administration et de la promotion du fonds auprès des bénéficiaires potentiels.

V. DISPOSITIONS FINALES

- Disposition pénale** **Art. 16** L'employeur qui contrevient à la présente loi ou à des dispositions d'exécution, notamment :
- a) celui qui élude ou tente d'éluder de payer ses contributions ;
 - b) celui qui fournit sciemment des renseignements faux ou incomplets ou refuse d'en fournir ;
- est passible d'amende.
- Référendum** **Art. 17** La présente loi est soumise au référendum facultatif.
- Promulgation et entrée en vigueur** **Art. 18** ¹ Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à la promulgation et à l'exécution de la présente loi.
- ² Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

La présidente, L'un des secrétaires,

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

ANNEXES**Annexe 1****Composition de la commission « fonds paritaire »**

Présidence:

- M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, chef du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles et dès le 12 novembre 1997, son successeur, M. Thierry Béguin.

Secrétaire:

- M^{me} Catherine Ingold Schuler, adjointe au chef du service de la formation professionnelle.

Membres:

- M. Claude Bernoulli, directeur de la Chambre du commerce et de l'industrie, Neuchâtel;
- M. François Bourquin, chef du service de la formation professionnelle, La Chaux-de-Fonds;
- M. Louis Casas, directeur de Metalor, Neuchâtel;
- M. Pierre Castella, président de la COMEC, Le Locle, membre du groupe exécutif;
- M. Roland Châtelain, avocat, La Chaux-de-Fonds;
- M. Jean-Jacques Delémont, directeur général du CIFOM, La Chaux-de-Fonds;
- M. Pierre Golay, directeur du BNMB, Neuchâtel, membre du groupe exécutif;
- M. Jean Grédy, directeur de la Convention patronale de l'industrie horlogère, La Chaux-de-Fonds;
- M. André Kistler, ancien président de l'Union cantonale neuchâteloise des arts et métiers, Neuchâtel, membre du groupe exécutif;
- M. Serge Mamie, secrétaire syndical FCTA, Neuchâtel;
- M^{me} Josiane Nicolet, conseillère communale, Le Locle;
- M. Jacques Perret, Association neuchâteloise des ingénieurs civils, Neuchâtel;
- M. Eric Thévenaz, président de l'Union syndicale cantonale neuchâteloise, Neuchâtel, membre du groupe exécutif;
- M. Jean-Frédry Wild, chef du service du personnel de Migros, Neuchâtel-Fribourg.

MM. Claude-Henri Chabloz et François Matile ont remplacé dès le 11 mai 1998 respectivement MM. Louis Casas et Jean Grédy.

Fonds pour la formation et le perfectionnement professionnels

Annexe 2**Mandat de la commission « Fonds paritaire »**

Définir sous quelle forme un fonds paritaire de formation professionnelle peut être institué.

Ce fonds devrait, entre autres, permettre :

- de répartir équitablement entre toutes les entreprises les charges inhérentes à la formation d'apprentis ;
- de financer les cours d'introduction et de complément ;
- de financer les campagnes de promotion en faveur de la formation professionnelle ;
- de verser des indemnités pour perte de gain aux délégués professionnels et aux experts aux examens de fin d'apprentissage ;
- de financer toutes les mesures qui pourraient être prises en faveur de l'apprentissage.

La commission devra étudier :

- le système du canton de Genève ;
- la possibilité de créer ce fonds (forme juridique, acceptation par les milieux professionnels, politiques, etc.) ;
- les moyens de financer le fonds (taxe forfaitaire, proportionnelle au nombre d'employés, etc.) ;
- la rédaction du règlement de création et de gestion du fonds.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Annexe 3

Fonds paritaire, liste des partenaires consultés

Groupements et associations :

- Association cantonale des maîtres forgerons
- Association cantonale neuchâteloise des maîtres cordonniers
- Association cantonale neuchâteloise des installateurs-électriciens
- Association des carrossiers neuchâtelois et de la région jurassienne
- Association des horticulteurs neuchâtelois
- Association des laboratoires de prothèses dentaires
- Association des mécaniciens de machines agricoles
- Association des praticiens de l'action sociale
- Association des syndicats patronaux de l'industrie métallurgique
- Association industrielle et patronale
- Association neuchâteloise des artisans boulangers-pâtisseries
- Association neuchâteloise des bureaux d'ingénieurs conseils en électricité
- Association neuchâteloise des entreprises en nettoyage
- Association neuchâteloise des esthéticiennes
- Association neuchâteloise des ingénieurs civils
- Association neuchâteloise des maîtres coiffeurs
- Association neuchâteloise des maîtres couvreurs et façadiers
- Association neuchâteloise des maîtres marbriers-sculpteurs
- Association neuchâteloise des maîtres plâtriers-peintres
- Association neuchâteloise des ramoneurs
- Association neuchâteloise des techniciens-verriers
- Association neuchâteloise des transporteurs professionnels
- Association neuchâteloise pour la chimie
- Association suisse des cadres
- Association suisse des détaillants en textiles
- Association suisse des droguistes
- Association suisse des entreprises de chauffage et ventilation Clima-Suisse
- Association suisse des magasins d'articles de sport

Fonds pour la formation et le perfectionnement professionnels

- Association suisse des maîtres ferblantiers et appareilleurs
- Association suisse des transports routiers
- Association suisse du commerce de la quincaillerie et des articles de ménage
- Association suisse pour la bureautique et la communication
- Bureau neuchâtelois des métiers du bâtiment
- Chambre neuchâteloise d'agriculture et de viticulture
- Chambre neuchâteloise des agents généraux d'assurances
- Chambre neuchâteloise du commerce et de l'industrie
- COMEC
- Commission neuchâteloise de formation professionnelle en économie familiale
- Commission neuchâteloise des bijoutiers-orfèvres-horlogers
- Commission neuchâteloise pour la formation bancaire
- Commission neuchâteloise pour la formation des dessinateurs en bâtiment
- Conseil des associations patronales
- Convention patronale de l'industrie horlogère suisse
- Corporation neuchâteloise du cycle et de la moto
- Fédération des travailleurs du commerce, des transports et de l'alimentation
- Fédération neuchâteloise des maîtres bouchers-charcutiers
- Fédération neuchâteloise des entrepreneurs
- Fédération neuchâteloise des menuisiers
- Fédération neuchâteloise du commerce indépendant de détail
- Fédération suisse de la reliure
- Fédération suisse des maîtres mécaniciens
- GastroNeuchâtel
- Groupement des fleuristes neuchâtelois et jurassiens
- Groupement neuchâtelois des grands magasins et magasins à succursales multiples
- Groupement neuchâtelois des opticiens
- Les Routiers suisses
- Ordre des avocats neuchâtelois
- Ordre neuchâtelois des pharmaciens

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

- Société des patrons confiseurs-pâtisseries-glacières du canton de Neuchâtel
- Société neuchâteloise des hôteliers
- Société neuchâteloise de médecine
- Société neuchâteloise des médecins-dentistes
- Société neuchâteloise des vétérinaires
- Société suisse des employés de commerce
- Syndicat de l'industrie et du bâtiment
- Syndicat de l'industrie, de la construction et des services
- Syndicat du livre et du papier
- Syndicat patronal des producteurs de la montre
- Union cantonale neuchâteloise des arts et métiers
- Union commerciale, Association d'employés de commerce
- Union neuchâteloise des serruriers-constructeurs
- Union neuchâteloise du métal
- Union professionnelle de l'automobile
- Union suisse des installateurs concessionnaires en radio et TV
- Union suisse des lithographes
- Union suisse des métiers de la mode
- Union technique suisse

Administration des communes du canton

Partis:

- Ecologie et liberté
- Libéral-PPN
- POP
- Radical
- Socialiste
- SolidaritéS

Fonds pour la formation et le perfectionnement professionnels

Annexe 4**Fonds paritaire : questionnaire de la consultation**

1. Estimez-vous que la création du fonds paritaire est de nature à encourager la formation en entreprise et le perfectionnement professionnel?
Oui
Non
2. Les prestations envisagées vous semblent-elles adéquates?
Oui
Non
Si non, que proposez-vous?
3. La contribution de 20 francs par employé vous paraît-elle :
Elevée
Justifiée
Insuffisante
4. Quelles sont les remarques ou suggestions que vous inspirent les idées directrices du projet?

Ce rapport a été envoyé en temps utile aux députés.

Discussion générale

M^{me} Francine John : – Avant d'entrer en matière sur ce projet de loi visant à la création d'un fonds pour la formation et le perfectionnement professionnels, nous nous permettons de faire quelques remarques plus générales sur la revalorisation de l'apprentissage dual. Un certain nombre d'actions ont été lancées ces dernières années suite au grave déséquilibre enregistré sur le marché des places d'apprentissage. Aujourd'hui, personne ne conteste le fait que seules les personnes au bénéfice d'une solide formation professionnelle ont une réelle chance de succès sur le marché de l'emploi. Cette constatation se traduit par le fait que seulement 5% des élèves sortant de l'école obligatoire n'entreprennent pas de formation. La poursuite d'une formation générale ou professionnelle est donc devenue socialement obligatoire. C'est pourquoi nous insistons tout particulièrement pour que les personnes désireuses de se former aient un accès à une formation répondant à leurs aptitudes, et ceci indépendamment de leur âge ou de leur bagage intellectuel ou culturel. En clair, c'est dès la sortie de l'école obligatoire et tout au long de la vie professionnelle, qu'il faut inciter les travailleuses et les travailleurs à acquérir de nouvelles compétences. Parmi les mesures prises pour dynamiser le secteur des places d'apprentissage, toutes ne s'appliquent pas, avec le même bonheur, aux différents corps de métiers que l'on essaie de toucher. Il faut donc essayer d'avoir une approche différenciée selon les secteurs économiques auxquels on s'adresse. Nous nous réjouissons donc tout particulièrement de l'introduction de l'obtention du certificat fédéral de capacité (CFC) par unité capitalisable. Il s'agit sans conteste d'une petite révolution qui permet à toute personne de faire valoir les compétences acquises dans un secteur en vue de l'obtention d'un titre reconnu par la Confédération. Nous sommes vraiment satisfait que la formation en cours d'emploi s'enrichisse de cette possibilité et nous espérons qu'elle rencontrera un franc succès. Elle s'inscrit dans la logique de l'article 41 de la loi fédérale sur la formation professionnelle qui permet la reconnaissance des compétences professionnelles acquises sur le tas, et qui permet aussi l'obtention d'un CFC.

Nous saluons aussi l'ouverture de classes supplémentaires de préapprentissage. Notre seul souci est de bien s'assurer que toutes les possibilités offertes soient mises en réseau de façon à ce qu'un cours suivi au sein du Centre neuchâtelois d'intégration professionnelle (CNIP), dont nous avons parlé tout à l'heure, puisse être reconnu comme un plus lorsqu'on décide d'aborder une formation pratique, et que cette dernière soit aussi reconnue comme un atout lorsqu'on se lance dans un apprentissage débouchant sur l'obtention d'un CFC. Nous pensons que ce n'est qu'à ces conditions qu'une majorité de travailleuses et de travailleurs, peu ou pas formés, auront accès à une formation reconnue par la Confédération. D'où notre volonté d'inscrire la formation pratique, de manière claire et précise, dans ce projet de loi. En effet, les formations offertes par le CNIP sont souvent financées à travers

Fonds pour la formation et le perfectionnement professionnels

l'assurance-chômage. Par contre, rien de tel pour les formations pratiques qui sont acquises en général en deux ans et qui sont sanctionnées, après examen, par une attestation fédérale de formation pratique. Il nous paraît donc indispensable que cette formation élémentaire soit intégrée au projet de loi qui nous est soumis d'où le dépôt de notre amendement. Parmi les autres mesures mises en place, nous nous réjouissons de la possibilité offerte aux jeunes sortant de formation, et qui n'ont pas trouvé d'emploi, de pouvoir bénéficier d'une mesure de placement en entreprise qui leur permette d'acquérir la pratique et l'expérience qui leur font défaut. Par contre, si nous ne contestons pas que l'introduction de la maturité professionnelle a été une façon de dynamiser certains apprentissages, il faut cependant relativiser sa portée.

En effet, lorsqu'on analyse les résultats des examens 1998 pour l'obtention de la maturité professionnelle technique, il faut bien constater que tous les candidats, sans exception, sont issus de l'École technique et qu'aucun d'entre eux n'a fait un apprentissage en entreprise. De plus, aucun apprenti de métier artisanal, tels que ferblantier, serrurier, menuisier, etc., n'a suivi ce genre de formation, d'où nos interrogations à ce sujet. Est-ce que la maturité professionnelle technique s'adresse bien à tous les corps de métier, qu'ils soient artisanaux, techniques ou seulement à une catégorie d'entre eux? Nous pensons qu'il serait souhaitable de mener une réflexion à ce propos et d'envisager éventuellement une adaptation des conditions générales dans lesquelles se déroule l'apprentissage dual, de façon à permettre à quelques apprentis motivés d'avoir accès à cette formation plus pointue. Nous posons la question, car il est évident que l'apprenti qui suit les cours dans une école professionnelle, n'est pas sur un pied d'égalité avec l'apprenti qui suit un apprentissage en entreprise en ce qui concerne les conditions de travail, d'horaires et de vacances. Nous pensons qu'il pourrait être utile d'apporter quelques aménagements aux conditions de travail des apprentis en formation duale pour les rendre un peu plus attractives.

Ces quelques réflexions étant posées, il faut encore trouver un moyen de financer les projets. C'est donc ici qu'intervient le fonds que l'on nous propose de créer à travers le projet de loi qui nous est soumis aujourd'hui. Il s'agit bien d'une mesure complémentaire qui vient enrichir le panel de mesures déjà prises pour revaloriser les apprentissages. En effet, il ne nous semble pas que le montant de 200 francs par apprenti, proposés aux entreprises formatrices, soit suffisamment attractif pour les inciter à former davantage de jeunes. Par contre, le montant de 20 francs par salarié, retenu comme montant de cotisation au fonds, nous paraît justifié et pas excessif. L'administrateur animateur aura un rôle clé à jouer pour que cette valorisation de la formation professionnelle ne reste pas une jolie théorie, mais qu'elle s'inscrive dans un processus dynamique. Il est tout à fait indispensable qu'il s'emploie, entre autres, à promouvoir la formation continue qui est encore mal connue dans ces milieux-là. Il devra aussi veiller à ce que la formation dispensée en entreprise réponde à des critères de qualité bien

Discussion générale (suite)

définis. Ce n'est qu'à ce prix que ce défi concernant la formation professionnelle pourra être relevé. C'est pour affirmer son soutien à une politique dynamique dans la formation professionnelle que le groupe PopEcoSol accepte la création du fonds qui nous est proposé.

M. Claude Bernoulli : – C'était d'une importance assez exceptionnelle que le Grand Conseil acceptait en 1993 – c'était une année triste à ce niveau-là ! – la suppression des subventions pour les cours d'introduction et de complément aux apprentis. Et l'opposition – vous pouvez bien vous l'imaginer – fut très vive au niveau des branches et des organisations professionnelles. Et lorsque le Conseil d'Etat décida du classement du postulat, il promit également un certain nombre de mesures en disant en gros ceci : « La réduction de l'engagement de l'Etat dans le domaine serait contraire aux efforts de revalorisation de la formation professionnelle et d'augmentation des places d'apprentissage » alors que l'on constatait, à l'époque, en tout cas très fortement, un désintérêt pour les formations manuelles, et disons un engouement pour les études supérieures et académiques en particulier. La mesure provoquerait un transfert de l'apprentissage vers la formation à plein temps, et par conséquent, une augmentation des charges pour l'Etat car le coût de la formation duale, donc en entreprise, est nettement inférieur et elle frapperait des adolescents dont les compétences ne leur permettraient pas de suivre d'autres filières.

A la suite de cela, nos autorités ont pris des initiatives. Tout d'abord par le prédécesseur de M. Thierry Béguin, M. Jean Guinand alors chef du DIPAC, et en proposant des mesures visant à promouvoir l'apprentissage, la revalorisation de cette filière et la création de places d'apprentissage supplémentaires. Deux commissions furent créées. L'une destinée à promouvoir l'apprentissage dual, l'autre à mettre sur pied un fonds, qui était paritaire à l'époque, destiné entre autres à alléger les charges des entreprises qui forment des apprentis. Aujourd'hui c'est le fruit des travaux de cette dernière commission que nous devons approuver. Les travaux de la commission et du groupe de travail restreint qui ont commencé en 1996 et qui se sont poursuivis de manière intensive pour vous amener le rapport que vous avez sous les yeux.

Comme priorité, comme action de départ, comme point de départ, la commission a réaffirmé que la formation professionnelle, et la formation duale en particulier, font partie intégrante de notre système éducatif. C'est un point sur lequel il faut insister. A ce titre, cette formation mérite une attention toute particulière et légitime de nos autorités, mais aussi bien sûr de la part du secteur privé.

Deuxièmement, dans tous les domaines, les connaissances progressent et le savoir acquis est de plus en plus menacé d'obsolescence. Il s'agit de tenir compte de cette évolution et d'inclure dans le projet – cela a été fait – la dimension du perfectionnement professionnel et de la formation continue. Un élément important qui a été soulevé et défendu par la commission,

Fonds pour la formation et le perfectionnement professionnels

c'était le fait que le fonds ne devait pas permettre un désengagement de l'Etat vis-à-vis de la formation professionnelle, mais au contraire de donner des moyens supplémentaires pour revitaliser la formation et le perfectionnement professionnel ainsi que la formation continue, promouvoir et soutenir la formation duale, encourager et décharger les entreprises qui font un effort de formation, mais surtout, nous semble-t-il aussi, renforcer la disposition des entreprises à assurer la relève des travailleurs dont elles ont besoin, soutenir les actions novatrices destinées à prévoir la formation duale et favoriser le perfectionnement professionnel, améliorer la répartition de la charge de formation entre toutes les entreprises, mais aussi faire contribuer les entreprises et les employeurs qui profitent au fond sans contrepartie des efforts des autres, de faire payer à quelque part, les employeurs qui ne contribuent pas aux charges générales de la formation. Le groupe de travail a aussi buté, constaté que la situation entre les diverses professions était fondamentalement différente. Certaines branches ont mis en place depuis fort longtemps des fonds gérés par des commissions paritaires dont le principal souci est précisément la formation professionnelle. D'autres ne sont absolument pas organisées et n'ont même pas d'association ou de regroupement professionnel. Et l'importance de la formation en entreprise a aussi bénéficié ces derniers temps d'un regain d'intérêt du fait de l'action de la Confédération qui a mis à disposition des cantons, pour une durée limitée certes, des fonds supplémentaires pour promouvoir l'apprentissage. On en trouve des traces d'ailleurs dans le canton puisque celles-ci ont permis de donner des moyens pour créer, en particulier, des coordinateurs de formation dans des branches en crise comme la construction et le secteur mécanique, en crise au plan de la formation professionnelle s'entend.

Le fonds prévu par notre canton s'inscrit dans une perspective différente des moyens mis à disposition par la Confédération. Il s'inscrit dans le long terme pour soutenir des actions novatrices, innovantes, visant à redynamiser la formation en entreprise. Un écueil à éviter, nous semble-t-il, c'est que les professions organisées s'approprient les ressources du fonds pour des actions existantes, et qu'aucune nouvelle action ne soit entreprise dans les secteurs ou les branches qui n'ont pratiquement rien. La commission ne souhaitait pas non plus réinventer la roue. Elle a choisi de cloner ce qui s'est passé à Genève et elle a repris, pour l'essentiel, la structure qui a été mise en place là-bas et qui fonctionne relativement bien depuis dix ans. Puis un vaste processus de consultation auprès des associations professionnelles, des partis politiques, des partenaires sociaux a été mis en place, et vous l'avez vu et lu dans le rapport, la commission a largement tenu compte des critiques qui ont été émises à ce niveau-là.

En ce qui concerne la contribution minimale de 20 francs avec la possibilité d'aller jusqu'à 40 francs par personne occupée, elle a été jugée raisonnable par la majorité des milieux consultés qui la trouve adaptée aux objectifs dévolus par le fonds. Le groupe libéral-PPN reconnaît donc le bien-fondé de la démarche de cette commission et prend en compte le rapport. Il tient à

Discussion générale (suite)

relever que le projet qui est présenté ici instaure un véritable partenariat privé-public dans le but de mobiliser divers acteurs, donc l'économie, les syndicats, l'Etat, les entreprises, dans le but de se mobiliser autour d'une action stratégique innovante au plan de la formation. Le projet qui vous est proposé repose donc sur un principe aussi de coresponsabilité et c'est nouveau dans notre système. Certes, ce principe de coresponsabilité, nous semble-t-il, est peut-être plus difficile à gérer qu'une politique publique traditionnelle. Mais l'expérience mérite d'être tentée car elle répond à l'espèce, et dans le cadre particulier de la formation, à un meilleur partage, un partage plus conforme des responsabilités entre les pouvoirs publics et l'économie privée. C'est la raison pour laquelle notre groupe donnera son aval à ce projet de loi, refusera, et nous le regrettons un peu, les amendements du groupe radical qui sont limitatifs dans la portée de ce fonds, car il peut arriver qu'il faille trouver des moyens s'il y a plusieurs actions innovantes en cours et qu'il ne faut pas revenir constamment devant le Grand Conseil pour augmenter de quelques francs la contribution prélevée auprès des entreprises. Nous n'avons pas d'avis sur la proposition du groupe PopEcoSol. On comprend mieux maintenant les intentions du groupe PopEcoSol, mais il semble qu'elles sont comprises dans la formation duale, et pour la suite, nous reviendrons en deuxième débat.

M. Yves Morel: – Le rapport qui nous est soumis aujourd'hui est complet, clair et bien structuré. Le groupe radical en a pris connaissance avec intérêt et en remercie le Conseil d'Etat.

La première partie met bien en lumière les lacunes et les problèmes rencontrés depuis près de dix ans face à une diminution de l'offre de places d'apprentissage, à une baisse d'intérêt des jeunes pour les formations en entreprise, à une insuffisance des mesures en faveur du perfectionnement professionnel selon le Conseil d'Etat. Ces préoccupations ont également été exprimées au travers de deux postulats et une motion que le Conseil d'Etat propose de classer par l'adoption du présent projet de loi. Toute une série d'actions ont été menées depuis plus d'un lustre, tant au niveau cantonal que fédéral. Elles sont bien résumées dans le rapport, nous n'y reviendrons donc pas.

Par contre, nous pouvons remarquer que le nombre important d'actions, les changements d'approches, les enquêtes, les rencontres, les séances, et le temps relativement long avant d'avoir le projet d'aujourd'hui, montrent bien la difficulté de passer des intentions générales, que nous partageons totalement à savoir: revitaliser l'apprentissage aux actes clairement exprimés dans un règlement d'application qui est toujours en gestation. Et c'est là que notre réflexion s'écarte quelque peu de celle du Conseil d'Etat. Dans cette impressionnante panoplie d'instruments et de mesures qui existent actuellement en faveur de l'apprentissage et du perfectionnement professionnels, que peut nous apporter de plus ce fonds qui nous est proposé? C'est la question que nous devons nous poser. Selon le rapport du Conseil d'Etat, il

Fonds pour la formation et le perfectionnement professionnels

s'agit, nous citons en page 5 (p. 822 du *BGC*): «... d'une nouvelle mesure, peut-être la plus importante puisqu'elle s'applique au bénéfice des entreprises formatrices.» Au regard des objectifs et des prestations du fonds, aux articles 2 et 3, il est difficile de voir les avantages pour l'entreprise formatrice car ils sont peu nombreux. Globalement, nous pouvons dire que ce projet vise plus à augmenter les chances qu'une entreprise a, lorsqu'elle veut engager des apprentis, de trouver des candidats suite aux efforts qui seraient faits par ce fonds sur l'attractivité que peut avoir la voie de la formation duale emploi-entreprise que sur l'allégement des frais qu'a une entreprise qui veut former quelqu'un. La nécessité d'augmenter le nombre de places d'apprentissage est une bonne chose. Le groupe radical partage cette optique, il faut soutenir cette approche. Selon nous, c'est une mission et un rôle social que doit jouer tout entrepreneur. Imaginer un système qui fait payer tout le monde en pénalisant ceux qui ne forment pas d'apprenti et en soutenant ceux qui le font, peut être vu comme une bonne approche. Mais alors, le système qui nous est proposé n'atteint pas du tout cet objectif. Nous rappelons les chiffres mentionnés: à payer 20 francs de contribution par salarié et par an, à recevoir 200 francs d'allocation forfaitaire à l'engagement d'apprenti et il n'est pas fait mention des frais administratifs qui sont facturés aux entreprises au moment de l'établissement d'un contrat d'apprentissage, en général 80 francs par dossier. Il ne reste donc plus grand-chose. Ces chiffres montrent que le système n'est ni incitateur pour celui qui forme compte tenu des coûts effectifs sur la durée de l'apprentissage, ni dissuasif pour l'entreprise qui ne forme personne. Se pose alors la question: à quoi sert ce nouvel instrument et voulons-nous le soutenir? Nous répondons par l'affirmative en disant que nous pouvons faire quelque chose de bien et d'utile avec ce projet, mais nous devons le voir comme un instrument qui permet d'attirer l'attention des jeunes et des parents sur l'intérêt et les débouchés qu'ils ont notamment en apprentissage plutôt qu'un allégement des charges de formation des entreprises. Il s'agit donc d'un complément pour permettre aux entreprises de trouver suffisamment de jeunes motivés, intéressés et doués pour assurer l'avenir de notre savoir-faire dans notre canton quand il lance une campagne de recrutement de nouveaux apprentis.

Alors, dans cette optique promotionnelle d'attractivité qui est le créneau visé et utile dans ce projet, ce fonds doit répondre à six critères et autres avis:

1. Ne pas être un instrument de plus qui vienne uniquement financer une partie des déficits institutionnels des organismes étatiques de formation.
2. Avoir une mission complémentaire à ce qui se fait déjà, et non un rôle amplificateur ou de substitution d'action actuelle.
3. Être défini dans un cadre financier maximum qui ne doit pas être dépassé et qui doit se monter à 1,6 million de francs comme proposé dans le rapport. Ainsi, la contribution pour l'année suivante sera calculée

Discussion générale (suite)

en fonction du solde résiduel du fonds en fin d'année pour reconstituer l'enveloppe globale. De ce fait, la contribution ne peut et ne doit pas dépasser 20 francs par salarié et par an.

4. A intervalles réguliers, par exemple au début de chaque législature, le Conseil d'Etat établit un rapport intermédiaire de synthèse qui fait le point sur l'évolution des besoins en formation, sur les actions entreprises durant la dernière législature et leurs impacts, sur les objectifs fondamentaux visés, sur les projets futurs et notamment sur la nécessité de poursuivre une telle action sous la forme actuelle.
5. Le travail de perception de la contribution doit être judicieusement organisé afin qu'il soit efficace et le moins coûteux possible. Dans cette optique, chaque organe de perception doit être équitablement rémunéré.
6. Et enfin, l'administrateur animateur qui sera engagé dans le cadre du projet, doit être au bénéfice d'un contrat de travail de droit privé.

Suite à ces considérations générales, le groupe radical entre en matière sur un sujet important et vital pour notre région. N'oublions pas que notre force et nos ressources, c'est notre matière grise et notre savoir-faire. Nous devons tout mettre en œuvre pour soutenir et encourager toutes les actions qui vont dans le sens d'un développement de ces dernières. C'est la raison pour laquelle nous remercions encore une fois le Conseil d'Etat pour le rapport d'aujourd'hui qui pose clairement les problèmes et nous apporte quelques pistes intéressantes pour y répondre. Compte tenu de nos remarques, nous reviendrons dans le cadre de la discussion en deuxième débat pour développer les deux amendements que nous avons déposés et qui visent à renforcer les effets des mesures proposées en ciblant mieux les interventions. Nous précisons encore que le groupe radical acceptera la proposition du Conseil d'Etat de classer les deux postulats et la motion suite à l'adoption du projet de loi amendé.

M^{me} *Marianne Guillaume-Gentil-Henry*: – Ce rapport a retenu toute l'attention du groupe socialiste. Nous espérons vivement que la création du fonds pour la formation et le perfectionnement professionnels permettra une redynamisation de la formation par l'apprentissage. Nous aimerions poser une question à l'article 14, nous citons: «Les décisions du conseil de direction peuvent faire l'objet d'un recours au Conseil d'Etat.» Pourquoi n'est-il pas mentionné la possibilité de faire recours au Tribunal administratif?

En conclusion, le groupe socialiste prend acte du présent rapport et accepte de classer les deux postulats et la motion.

La présidente: – Nous allons maintenant faire la pause. Mais nous aimerions encore vous faire une communication. M^{me} Martine Blum prie les membres de l'équipe de volleyball de se retrouver pendant la pause.

Fonds pour la formation et le perfectionnement professionnels

M. *Thierry Béguin*, conseiller d'Etat, chef du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles: – Nous croyons pouvoir affirmer que dans le grand effort déployé par les collectivités publiques, notamment la Confédération et le canton, pour donner un souffle nouveau à la formation professionnelle en général, le projet de loi qui vous est proposé constitue un élément important, et nous dirions même très important, en ce qui concerne la promotion de la formation en entreprise, la formation continue et le perfectionnement professionnel. Bien sûr, cette loi ne résoudra pas tous les problèmes, mais elle donne un élan nouveau et important. Elle consacre la volonté des autorités à se battre pour redonner à la formation professionnelle, à tous les niveaux, la place qui doit lui revenir parce que c'est l'intérêt, non seulement de nos jeunes gens et de nos jeunes filles dans la perspective de l'emploi, mais c'est l'intérêt aussi de nos entreprises, et notamment de nos petites et moyennes entreprises. Il s'agit d'un des éléments parmi la palette des mesures qui ont été prises, qui sont rappelées dans le rapport et qui ont été aussi rappelées par les différents intervenants. C'est un moyen bien entendu complémentaire et qui ne signifie nullement – et là nous rejoignons M. Claude Bernoulli – que par la création de ce fonds, l'Etat envisage d'une manière ou d'une autre de se retirer de l'effort qu'il doit consentir financièrement. Nous rappelons d'ailleurs que les collectivités publiques sont appelées également à cotiser et à verser au fonds les contributions qui sont prévues. C'est aussi une question de justice entre les entreprises qui assument ce rôle civique de formation qui leur coûte, nous le savons, et les entreprises qui se désintéressent de la formation. Nous savons que malheureusement, par exemple, de grandes entreprises étrangères qui viennent s'installer chez nous, qui ne sont pas imprégnées de notre culture, ne sont pas intéressées, malgré les approches que nous avons faites, par la formation. Il est normal que ceux qui ne forment pas participent financièrement aux efforts qui sont faits par les entreprises qui forment. C'est une manière aussi de les appeler à s'intéresser à cette formation en entreprise. L'accueil – et cela a été rappelé aussi – a été favorable parmi toutes les personnes que nous avons contactées, toutes les associations, un large spectre de tout ce qui peut représenter les milieux de l'économie et des syndicats, ce projet a été accueilli avec faveur. Nous dirons que c'est sans étonnement que nous prenons acte des déclarations positives qui ont été faites ici, parce qu'il faut rappeler que ce travail de longue haleine qui vous est présenté aujourd'hui, est le fruit d'une collaboration intense entre les partenaires intéressés, entre les représentants des entreprises, les représentants des syndicats, les représentants de l'Etat responsables de la formation et que, après des discussions ardues et approfondies, le consensus a pu être trouvé. C'est vraiment l'exemple d'une collaboration intense, franche et loyale entre partenaires sociaux et cela, nous semble-t-il, est à saluer.

Il est vrai, comme l'a souligné M^{me} Francine John, que ce projet ne doit pas nous faire oublier un certain nombre d'autres problèmes liés à la formation professionnelle. C'est vrai que, pour les maturités professionnelles

Discussion générale (suite)

techniques, on trouve plus de gens qui proviennent d'écoles que de l'apprentissage. C'est vrai qu'il y a peut-être des exigences plus grandes dans le cadre d'un apprentissage. D'abord les horaires sont plus lourds, il y a moins de vacances, et si l'on compare le statut d'un élève en école et d'un apprenti, il y a une certaine inégalité et par conséquent, il y a des difficultés dues à cette différence, nous y sommes tout à fait attentif.

M. Claude Bernoulli a eu raison de souligner que ce fonds pour la formation professionnelle et de perfectionnement ne devra pas seulement bénéficier aux branches de l'économie qui sont organisées, mais qu'il pourra aussi profiter à des entreprises pour autant évidemment qu'elles s'y intéressent. Nous croyons que ce sera le rôle du directeur-animateur que de faire l'interface avec les entreprises, d'aller les trouver pour leur expliquer ce qu'est ce fonds, comment il fonctionne, ce qu'il pourrait proposer pour pouvoir bénéficier de ses prestations. Il y a un travail de démarcheur et de marketing à faire, c'est tout à fait évident, mais avec les moyens qui seront mis à disposition, on peut allécher les entreprises petites, moyennes ou grandes.

Nous avons été légèrement surpris par le discours de M. Yves Morel qui a soufflé alternativement le chaud et le froid en nous disant tout d'abord qu'il ne voyait pas tellement quels étaient les avantages pour les entreprises, mais disant que c'était quand même intéressant, que ce ne serait pas dissuasif pour les entreprises qui ne forment pas. Nous croyons que ce sera l'action précisément du comité de direction et de l'animateur que de faire connaître ce fonds et de susciter les intérêts. Nous sommes convaincu qu'on va amener des entreprises qui ne formaient pas ou qui ne forment plus à s'intéresser à nouveau à l'apprentissage dual parce qu'il y a quand même un certain nombre d'avantages. Bien sûr que ce n'est pas une prise en compte complète des frais occasionnés par les apprentis aux entreprises, mais enfin c'est une participation et celle-ci est toujours bonne à prendre. Les montants qui seront accordés seront fonction de la qualité des projets et de leur originalité. Il y aura donc une stimulation à laquelle répondront sans doute une majorité d'employeurs.

Bien entendu, nous ne pouvons pas vous dire aujourd'hui quels seront exactement les actions ou les projets qui pourront être ainsi soutenus. Il faut laisser au comité de direction qui sera nommé par le Conseil d'Etat, créer sa pratique, évaluer les besoins et ensuite établir sa jurisprudence, si vous nous permettez cette expression. Nous saisissons cette occasion pour répondre à la question de M^{me} Marianne Guillaume-Gentil-Henry: « Pourquoi en cas de recours s'adresse-t-on au Conseil d'Etat et pas au Tribunal administratif ? » Eh bien, nous pouvons dire qu'il s'agit de décisions d'une nature particulière puisqu'elles sont prises à l'unanimité par des partenaires sociaux, y compris l'Etat. Il y a donc, qu'on le veuille ou non, une certaine dimension politique dans la décision bien plus que juridique. Et nous avons pensé que c'était plus du ressort du Conseil d'Etat de vérifier le bien-fondé des décisions du

Fonds pour la formation et le perfectionnement professionnels

conseil de direction que d'une instance judiciaire, par ailleurs, suffisamment chargée par toutes les lois fédérales ou cantonales qui la désignent comme autorité de recours.

M^{me} Francine John a également estimé que ce qui était prévu, cette somme de 200 francs forfaitaire attribuée par apprenti engagé, n'était peut-être pas attractive. Ce sera le Conseil d'Etat, qui dans son règlement d'exécution arrêtera définitivement la somme, mais ces 200 francs ont été avancés par la commission qui a déjà donné quelques indications pour la rédaction du règlement. Nous dirions que c'est quand même, quoi qu'on dise, un élément intéressant pour les petites et moyennes entreprises qui sont la grande majorité de nos entreprises en Suisse, rappelons-le. Par exemple, si vous avez un petit patron qui a dix ouvriers, il va payer 20 francs par ouvrier, cela lui fait 200 francs. S'il engage un apprenti, il récupère la somme qu'il a mise dans le fonds. Par conséquent, cela peut tout à fait l'inciter à engager un apprenti, puisqu'en définitive il aura récupéré sa mise. Mais en plus de cela, il pourra s'adresser au fonds pour pouvoir obtenir des aides particulières pour un projet qu'il serait amené à présenter. Donc, il nous paraît que ce montant peut être discuté, mais qu'il n'est pas totalement arbitraire.

Il y a un certain nombre d'amendements qui ont été proposés. Nous nous déterminons rapidement à leur sujet pour vous dire que l'amendement du parti radical, à l'article 6, alinéa 2, page 13 du rapport (p. 830 du *BGC*) ne peut pas rencontrer l'assentiment du Conseil d'Etat; le montant de la contribution, fixé entre 20 et 40 francs, a été jugé raisonnable par les membres de la commission, et à l'unanimité. Pourquoi déjuger ce consensus qui a été total, qui a été discuté à plusieurs reprises et sur lequel l'accord s'est fait? On a le sentiment qu'en voulant bloquer le montant de la contribution à 20 francs et en voulant bloquer le montant du fonds, on s'en méfie par avance. C'est comme si on avait peur de faire des dépenses inconsidérées, de gaspiller les deniers qui pourraient être ainsi recueillis. On a l'impression qu'on veut couper les ailes de l'oisillon avant même qu'il ne se soit envolé du nid! C'est une marque de défiance qui nous paraît mal placée et nous vous invitons à refuser cet amendement qui est contraire à ce qui a été proposé par les partenaires sociaux et qui a été approuvé en consultation. Quant à l'amendement du groupe PopEcoSol, à l'article 2, page 12 du rapport (p. 829 du *BGC*) – nous aurions dû commencer par là, nous nous en excusons – on nous propose de rajouter, de soutenir les formations pratiques. Le Conseil d'Etat n'est pas opposé à cet amendement dans la mesure où, à notre avis, il est déjà compris dans la notion. Mais si vous voulez le préciser, nous sommes d'accord étant entendu que ces formations pratiques sont celles qui seront définies dans la nouvelle version de la loi fédérale sur la formation professionnelle, et si nous faisons référence à cette notion-là, nous ne voyons pas d'inconvénient à ajouter ce qui est proposé par l'amendement du groupe PopEcoSol. Quant à l'amendement du groupe radical qui demande un rapport au début de chaque législature sur l'évolution des besoins, cela nous paraît être une

Discussion générale (fin)

demande légitime. Cela se fait dans un certain nombre de domaines et nous serons très heureux de pouvoir vous exposer dans un rapport, au début de la prochaine législature, les succès – nous l’espérons! – ou les réserves ou les correctifs qu’il serait bon d’apporter à ce que nous considérons comme un progrès majeur dans le cadre de la promotion de la formation professionnelle.

La présidente : – L’entrée en matière n’est pas combattue, la parole n’est plus demandée, nous passons à la discussion en second débat.

Discussion en second débat

**Loi
sur le fonds pour la formation
et le perfectionnement professionnels**

Titre et préambule. – Adoptés.

Article premier. – Adopté.

Article 2. –

La présidente : – Nous sommes en présence de l’amendement suivant du groupe PopEcoSol :

Art. 2 ¹ ...

Lettre *d* (nouvelle) :

d) soutenir les formations pratiques ;

La lettre *d* devient *e*, *e* devient *f* et *f* devient *g*.

Lettre *g* :

g) encourager les actions innovatrices dans le domaine de la formation professionnelle, des formations pratiques et du perfectionnement professionnel.

Alinéa 2: ² Le subventionnement du perfectionnement professionnel ne devra pas dépasser celui de la formation professionnelle *et des formations pratiques*.

M^{me} *Francine John* : – Nous croyons que cet amendement n’est pas combattu, donc nous n’avons plus qu’à le voter.

M. *Marcel Garin* : – Nous demanderions quand même une petite explication. Que veulent dire ces formations pratiques ?

Fonds pour la formation et le perfectionnement professionnels

M^{me} *Francine John* : – Alors, nous allons développer notre amendement. La formation pratique est quelque chose qui est proposé et défini par la nouvelle loi fédérale sur la formation professionnelle. Il s'agit d'une formation qui se fait en principe sur une durée de moins de trois ans, qui n'aboutit pas à un CFC, mais qui permet d'acquérir une attestation fédérale sur la formation professionnelle.

M. *Claude Bernoulli* : – Le groupe libéral-PPN, au vu des explications du Conseil d'Etat qui l'accepte, et suite aux explications qu'il vient de donner, ne s'opposera pas à cet amendement.

***La présidente* : – L'amendement du groupe PopEcoSol à l'article 2 n'étant pas combattu, il est donc accepté.**

Article 2. – Adopté.

Articles 3 à 5. – Adoptés.

Article 6. –

La présidente : – A l'alinéa 2, de l'article 6, nous sommes en présence de l'amendement du groupe radical suivant :

Art. 6 ² Son montant est déterminé en fonction des besoins réels définis par la direction du fonds. Il sera fixé pour compléter la fortune du fonds jusqu'à concurrence de 1,6 million de francs pour le début d'une année civile. Il ne pourra pas dépasser 20 francs par an et par salarié.

M. *Yves Morel* : – Il ne faut pas mal nous comprendre, le projet est positif, nous l'avons dit à plusieurs reprises. Notre réticence vient sur un autre aspect qui est un aspect du volume mis à disposition. Comme nous l'avons mentionné dans le débat de l'entrée en matière, ce projet n'est ni incitateur, ni dissuasif pour l'entreprise afin de décider de former ou non un apprenti. Nous n'allons pas faire un débat de chiffres pour montrer ceci. Le rôle que nous pouvons lui faire jouer est d'augmenter l'attractivité de l'apprentissage et du perfectionnement professionnels. Certaines grandes régies le font très bien au travers de campagnes publicitaires ciblées. Nous devons le voir donc, dans cette optique, comme un instrument complémentaire à la panoplie actuelle de moyens déjà existants. Nous pensons que toutes les personnes ayant pris la parole l'ont dit et nous sommes d'accord avec elles. De plus, cette action doit se faire en étroite collaboration avec les entreprises qui doivent l'approuver et la soutenir, et s'il y a une quelconque distance ou un désintérêt entre les partenaires, nous arriverons à un échec et à un gaspillage contreproductif d'argent qui serait mal investi. Il ne s'agit pas de défiance, mais simplement d'une réalité. Dans cette optique et afin de rassembler le plus de partenaires sous ce projet, il nous semble judicieux

Discussion en second débat (suite)

de tenir compte de deux facteurs : les charges déjà élevées qui pèsent sur les entreprises qui ne sont rien moins que les pourvoyeurs de travail pour l'ensemble de la population active. De ce fait, il est bon de fixer un plafond d'intervention, une enveloppe globale de ressources. C'est la mode et la tendance vers lesquelles nous allons, que ce soit au niveau budgétaire des cantons et des communes. Pourquoi ne pas le faire aussi ici ?

Deuxièmement, une enveloppe de 1,6 million de francs est déjà un moyen d'action important et suffisant, pour développer des effets multiplicateurs dans une campagne d'attractivité d'une voie de formation qu'est la voie de l'apprentissage, ainsi que le perfectionnement professionnel. Ce sont ces deux raisons qui nous poussent à fixer les deux bornes de 20 francs c'est-à-dire 80.000 emplois à 20 francs selon les chiffres du rapport – et nous ne prenons que les chiffres du rapport – et 1,6 million de francs. Et pour ces deux raisons, nous vous demandons de suivre la majorité des membres du groupe radical en soutenant cet amendement qui doit permettre à ce projet d'être rassembleur et viable à long terme.

M. Claude Bernoulli : – Dans le débat d'introduction, nous avons dit que nous allions nous opposer à cet amendement, nous maintenons notre position. Il nous apparaît que la proposition radicale est évidemment trop restrictive, d'abord en fixant dans la loi un montant de 20 francs. Il est quasiment définitif pendant un certain temps. Il peut y avoir des actions entreprises au nom de la valorisation de la formation professionnelle qui, pendant certains exercices, peuvent nécessiter des montants supérieurs à ces 20 francs. Peut-être qu'on peut aussi jouer sur la carte de revenir en arrière ? Nous pensons qu'il faut laisser là une certaine souplesse. D'autre part, on a le sentiment en lisant l'amendement radical, qu'il entend capitaliser de l'argent dans ce fonds, c'est la première partie de cet amendement. Il ne s'agit pas de cela. Nous croyons que les moyens mis à disposition par l'économie et les entreprises doivent précisément être utilisés à des fins de promotion de la formation. C'est pourquoi, nous restons sur notre position, suivrons le Conseil d'Etat et refuserons l'amendement de l'article 6.

M^{me} Marianne Guillaume-Gentil-Henry : – Le groupe socialiste refusera également cet amendement.

M^{me} Francine John : – Le groupe PopEcoSol refuse aussi cet amendement.

La présidente : – L'amendement du groupe radical étant combattu, nous allons donc nous prononcer.

On passe au vote.

L'amendement du groupe radical, à l'alinéa 2 de l'article 6, est refusé à une majorité évidente.

Fonds pour la formation et le perfectionnement professionnels

Article 6. – Adopté.

Articles 7 à 15. – Adoptés.

Article 16. –

La présidente: – Nous sommes en présence de l’amendement suivant du groupe radical:

Art. 16 (nouveau): Au début de chaque législature, le Conseil d’Etat établit un rapport intermédiaire qui fait le point:

- a) sur l’évolution des besoins en formation;*
- b) sur les actions entreprises durant la dernière législature et leurs impacts sur les objectifs visés;*
- c) sur les projets futurs et notamment sur la nécessité de poursuivre une telle action sous la forme actuelle.*

Ce rapport est remis au Grand Conseil et présenté lors d’une des premières séances de la nouvelle législature.

Article 17: ancien article 16.

Article 18: ancien article 17.

Article 19: ancien article 18.

M. *Yves Morel:* – Nous croyons qu’il n’est pas combattu par le Conseil d’Etat, donc nous ne le développons pas.

M. *Claude Bernoulli:* – Sur le fond, cet amendement nous semble particulièrement intéressant et que nous pourrions suivre la proposition du groupe radical. Sur la forme, par contre, il nous semble que c’est une disposition qui devrait figurer dans la loi sur la formation professionnelle, et non pas sur le projet de fonds. Nous serions particulièrement reconnaissant à M. Yves Morel de transformer son amendement en postulat pour qu’il soit traité par la future loi de formation professionnelle qui devra venir à la suite de ce que nous a dit le représentant du Conseil d’Etat puisqu’une loi fédérale nous semble être en préparation. Est-ce que notre interprétation est juste?

La présidente: – Est-ce quelqu’un veut prendre position? Monsieur Yves Morel? Non. Est-ce que le groupe libéral-PPN l’accepte ou ne l’accepte pas en tant qu’amendement?

M. *Claude Bernoulli:* – Nous ne l’acceptons pas.

La présidente: – Refusé.

Discussion en second débat (suite)

M^{me} *Marianne Guillaume-Gentil-Henry*: – Le groupe socialiste refusera également cet amendement. Le rapport de gestion du département nous semble amplement suffisant ou alors il conviendrait de nommer également un administrateur rapporteur.

La présidente: – L'amendement est combattu.

M. *Yves Morel*: – Il serait intéressant d'entendre l'avis du Conseil d'Etat.

M. *Thierry Béguin*, conseiller d'Etat, chef du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles: – Comme nous sommes d'une nature conciliante et que nous ne voulons pas toujours nous opposer aux propositions des députés, il nous paraissait que sur le fond l'idée était intéressante de faire rapport, mais c'est vrai que cette disposition vient un peu comme une scorie dans le texte de cette loi instituant le fonds et qu'il serait sans doute préférable comme le propose M. Claude Bernoulli que cela soit transformé en postulat et que nous l'intégrions dans la loi sur la formation professionnelle cantonale qui, elle, devra être révisée bientôt aussi puisqu'on parle de l'évolution des besoins en formation, disons que cela dépasse le cadre strict du fonds. Cela concerne la formation générale et dans le cadre de la révision de la loi cantonale sur la formation professionnelle, nous serions tout à fait d'accord d'inclure une disposition de ce genre mais qui aurait une portée plus large que celle que vous imaginez aujourd'hui. Donc, nous nous rallions à la proposition de M. Claude Bernoulli.

M. *Yves Morel*: – Nous suivrons le point de vue du Conseil d'Etat et nous recyclerons la scorie en faisant un postulat pour la formation professionnelle.

La présidente: – **Nous prenons note que l'amendement du groupe radical est retiré.**

Article 16. – Adopté.

Articles 17 et 18. – Adoptés.

On passe au vote d'ensemble.

Le projet de loi est adopté par 96 voix sans opposition.

La présidente: – Nous allons passer au classement des postulats et de la motion suivants:

- postulat du groupe libéral-PPN 95.106 (primitivement déposé sous forme de motion), du 8 février 1995, « Favoriser les apprentissages » ;

Fonds pour la formation et le perfectionnement professionnels

- postulat Jeanne Philippin 95.119 (primitivement déposé sous forme de motion), du 15 mai 1995, « Dynamiser la formation professionnelle et le perfectionnement » ;
- motion Rolf Graber 97.131, du 23 juin 1997, « Redynamiser la formation par l'apprentissage ».

Le classement des deux postulats et de la motion n'étant pas combattu, ils sont donc classés.

La présidente : – Nous allons donc reprendre l'amendement du groupe radical ad 99.027, dont le premier signataire est M. Yves Morel, en tant que postulat. Le texte en est le suivant :

Art. 16 (nouveau) : Au début de chaque législature, le Conseil d'Etat établit un rapport intermédiaire qui fait le point :

- a) sur l'évolution des besoins en formation ;*
- b) sur les actions entreprises durant la dernière législature et leurs impacts sur les objectifs visés ;*
- c) sur les projets futurs et notamment sur la nécessité de poursuivre une telle action sous la forme actuelle.*

Ce rapport est remis au Grand Conseil et présenté lors d'une des premières séances de la nouvelle législature.

Article 17 : ancien article 16.

Article 18 : ancien article 17.

Article 19 : ancien article 18.

M. Yves Morel veut-il encore s'exprimer ?

M. Yves Morel : – Non.

La présidente : – Et le Conseil d'Etat ? Nous ne pensons pas non plus, la discussion a déjà eu lieu. L'amendement transformé en postulat est-il combattu ?

M. Claude Bernoulli : – Il n'est pas combattu puisque nous l'avons accepté, mais tel qu'il est proposé, sous la forme de cet amendement-là, il ne peut pas être accepté par le Grand Conseil, il faut qu'il soit rerédigé, nous semble-t-il.

La présidente : – Le texte de l'amendement peut-il être accepté tel quel sous forme d'un postulat ?

M. Thierry Béguin, conseiller d'Etat, chef du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles : – Nous l'avons dit tout à l'heure, nous l'acceptons sous cette forme, mais il mériterait d'être rerédigé car là on parle

Discussion en second débat (fin)

de la nécessité de poursuivre une telle action et l'action est celle du fonds, alors qu'on l'insère dans quelque chose de plus large. A notre avis, il faudrait que ce texte soit retravaillé par l'auteur pour qu'il puisse entrer dans la préoccupation générale de la formation professionnelle. Néanmoins, sur le fond, nous l'acceptons.

La présidente : – Vous nous mettez dans l'embarras, Monsieur le conseiller d'Etat, car à la prochaine session, nous ne pourrons plus le lier à ce rapport et ce sera donc une motion qui ne sera peut-être traitée que dans deux ans. Nous considérons donc que vous l'acceptez en tant que postulat. Mesdames et Messieurs les députés, pouvez-vous vous rallier à cette proposition ? Y a-t-il opposition à cette manière de faire ? (*Voix.*) Nous constatons qu'il n'y en a pas.

M. Thierry Béguin, conseiller d'Etat, chef du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles : – Nous avons une proposition à faire, c'est que vous acceptiez de donner quelques minutes à M. Yves Morel pour rédiger un postulat dont on puisse voir le texte, car c'est vrai que c'est une cote mal taillée. Laissez donc M. Yves Morel rédiger un postulat qui soit, du point de vue de la forme, plus acceptable.

La présidente : – Monsieur Yves Morel, pouvez-vous vous rallier à cette proposition ?

M. Yves Morel : – Oui, Madame la présidente, volontiers.

La présidente : – Entre-temps, nous allons continuer l'ordre du jour et prendre les postulats liés à la planification financière.

POSTULATS

99.127 ad 99.021

21 juin 1999

Postulat du groupe PopEcoSol

Participation de la population à la mise en œuvre de la planification financière 1999-2002

La réforme des structures de la fiscalité neuchâteloise passe par la mise en place du barème cantonal de référence et de la péréquation financière. Seule l'addition de ces deux mesures permettra de réussir l'opération. On le sait, cet objectif suscite déjà des réactions négatives de la part des milieux actuellement les plus favorisés. Nous devons comprendre ces réactions et tenir compte de l'effort qui leur sera demandé. C'est pourquoi nous sommes convaincus que si les objectifs sont clairs, il est parfaitement possible de les mettre en œuvre de manière progressive en respectant certaines règles. Pour donner une chance à l'opération, nous proposons que le monde

Participation de la population à la mise en œuvre de la planification

politique s'approche de la population pour lui présenter les raisons qui ont conduit le Grand Conseil à adopter le barème cantonal de référence et la péréquation financière.

Dans tous les partis des espoirs sont émis de pouvoir sortir d'une situation particulièrement difficile et dans tous les partis des craintes sont émises en rapport avec les conséquences que ces nouvelles mesures engendreront.

Notre postulat veut donner l'occasion de permettre une rencontre directe entre les élus et la population. Pour cela, nous proposons que des réunions se déroulent dans toutes les régions du canton et non seulement dans les six districts, dans des régions proches des gens et dans des endroits faciles d'accès, aussi centrés que possible de manière à favoriser les déplacements. Nous proposons que ces réunions soient conduites par un membre du Conseil d'Etat avec la participation d'un représentant de chaque groupe politique du Grand Conseil. Ces personnalités seraient accompagnées d'un fonctionnaire spécialiste des questions financière et fiscale pour pouvoir répondre à des questions pointues dans ces domaines. Ces réunions devraient permettre aux députés et aux membres du gouvernement de prendre la température de la population et celle des communes et des régions. En comprenant mieux les difficultés objectives qu'il faudra résoudre, nous sommes convaincus que les mesures d'application du barème et de la péréquation pourront mieux franchir les réticences car elles seront mieux adaptées à la réalité.

Ces réunions nous permettraient de savoir rapidement où se trouvent les obstacles principaux et de pouvoir en tenir compte peut-être pour la session de septembre, en tout cas pour celle de novembre. Il ne devrait pas y avoir de questions d'agendas. L'opération est trop importante pour être reléguée à la suite des ordres du jour. Nous sommes certains que ces deux projets peuvent être acceptés par une décision majoritaire du Grand Conseil et éventuellement des citoyens. Mais il est indispensable de faire les efforts nécessaires pour y parvenir dans le meilleur esprit possible. A notre avis, seules les réunions peuvent permettre d'approfondir les questions, les craintes mais aussi les espoirs.

Nous vous demandons d'examiner avec sérieux cette proposition et de répondre positivement au postulat ci-après.

Présentations publiques du barème cantonal de référence, de la péréquation financière intercommunale et des autres projets visant à réaliser les objectifs de la planification financière

Art. 1 *Le Conseil d'Etat organise et préside des assemblées publiques dans les diverses régions du canton. Ces rencontres ont pour but d'expliquer les raisons qui ont conduit le Grand Conseil à accepter l'instauration notamment d'un barème cantonal de référence et d'une péréquation financière intercommunale et d'entendre les répercussions qu'elles suscitent auprès de la population, des communes et des régions. Elles doivent faciliter leur mise en œuvre.*

Postulats (suite)

Art. 2 Participant à ces réunions :

- un conseiller d'Etat;
- un représentant de chaque groupe politique du Grand Conseil;
- un fonctionnaire du service financier.

Art. 3 A l'issue de toutes ces réunions, le Conseil d'Etat dresse à l'intention du Grand Conseil un rapport synthétique des différentes remarques enregistrées et prépare les arrêtés définitifs pour l'introduction du barème cantonal de référence et de la péréquation financière intercommunale.

Signataire : A. Bringolf.

M. Alain Bringolf: – Dans ce postulat, nous avons essayé d'expliquer ce que nous souhaitons obtenir. Nous l'avons déjà annoncé lors du débat à la session précédente parce que nous sommes convaincu qu'une décision, même juste, surtout quand elle est difficile comme celle-là pour pouvoir entrer en vigueur, a beaucoup plus de chance de réussir si les gens la comprennent, en comprennent les objectifs d'une part, et les retombées économiques d'autre part. Dans ces gens, il y a bien entendu la population en général, mais il y a surtout – et nous disons surtout – parce que ce sont des gens qui sont liés aux prises de décisions, les conseillers généraux, les membres des commissions communales, les conseillers communaux et toutes les personnes qui suivent de près les activités publiques. Or, on a pu le voir, entre les spécialistes que nous sommes, que nous devrions être, quand nous avons parlé du barème, il y a eu des points de vue fort différents qui finalement se sont fait entendre et il nous semble effectivement qu'il est tout à fait important de pouvoir les expliquer à la population.

Le groupe socialiste – et nous nous prononçons directement sur cet amendement – est d'accord avec les réflexions de la première page, mais a résumé en intentions les propositions plus précises que nous faisons. Ces propositions portaient d'une constatation, c'est que, lorsqu'on demande en général d'atteindre un certain nombre d'objectifs, certains disent: « On ne voit pas comment on peut les atteindre. » Alors nous avons essayé de préciser comment on pouvait atteindre les objectifs que nous proposons et comment pratiquement on pouvait les mettre en place. Ce qui a pour conséquence que certains disent que c'est bien intéressant, mais que ce n'est pas comme cela qu'il faudrait faire. Comme quoi, quoi qu'on fasse, ce n'est pas très juste! Mais, pour l'essentiel, ce n'est pas tellement dans la méthode, c'est surtout dans l'objectif d'information et si le Grand Conseil peut accepter ce souci d'information à la population et l'amendement du groupe socialiste, nous serions très satisfait, donc nous pouvons accepter l'amendement du groupe socialiste qui laisse, nous dirions, au gouvernement une plus grande mobilité pour appliquer les intentions premières de notre intervention.

M. Bernard Soguel: – Le groupe socialiste entre en matière sur ce postulat pour deux raisons. La première, c'est que les couacs, dans les différents

Participation de la population à la mise en œuvre de la planification

dossiers durant ces derniers mois, montrent la nécessité d'une meilleure information. La deuxième raison, c'est que ce dossier de planification financière avec la péréquation financière et le barème de référence sont des dossiers essentiels pour la population et les régions. Leur impact sera grand sur l'organisation et le fonctionnement des collectivités publiques. Donc, le groupe socialiste est d'accord avec le principe, mais il y a la manière. La formule proposée par le groupe PopEcoSol est un peu rigide, un peu carrée, trop cadrée pour un postulat, il nous paraît difficilement applicable rapidement. Nous sommes aussi pour le respect de la séparation des pouvoirs. C'est le Conseil d'Etat qui a le rôle d'informer et de convaincre, le Grand Conseil peut éventuellement être là, mais en appoint, d'où l'amendement proposé qui donne toute latitude au Conseil d'Etat d'organiser cette information dans le détail. Et puis, une dernière chose, dans le texte de l'amendement, nous proposons de remplacer les six derniers paragraphes par cinq derniers paragraphes.

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales : – Nous aimerions d'abord dire que le Conseil d'Etat partage le souci du groupe PopEcoSol et du groupe socialiste, sans doute le souci des autres groupes de ce Grand Conseil d'avoir une bonne information sur les objets qui sont traités dans ce Grand Conseil, qui font ensuite l'objet de décisions et qui doivent être présentées à la population. Nous admettons que la politique d'information du Conseil d'Etat n'a pas toujours été sans reproche. Nous réfléchissons à ce que nous pourrions améliorer dans ce sens-là. Nous aimerions dire ici qu'il nous faudrait en avoir les moyens. Nous avons l'intention de donner quelques mandats dans un certain nombre de domaines, mais vous savez que, les moyens, nous ne les avons pas. C'est la raison pour laquelle, si nous pouvions partager le souci exprimé par les deux groupes qui ont déposé ce postulat, le Conseil d'Etat ne peut pas en accepter les modalités telles qu'elles sont proposées, aussi bien les modalités du postulat du groupe PopEcoSol qui nous propose carrément un projet de loi ou de décret, puisqu'on nous dit exactement comment nous devrions faire, et l'amendement du groupe socialiste qui nous demande de mettre sur pied une campagne d'explication et d'information. Encore une fois, c'est parce que nous n'avons pas les moyens que nous ne pouvons pas accepter d'aller dans ce sens-là.

Cela dit, il est vrai que l'information, dans une procédure aussi particulière, aussi importante que celle qui découle, non pas tellement de la planification financière – nous le faisons tous les quatre ans –, mais par le fait que nous avons, effectivement dans cette planification financière, proposé des réformes importantes qui, si elles sont toutes acceptées – elles ne le sont pas encore pour le moment – devraient nous conduire, vous le savez, au 1^{er} janvier 2001 à avoir une nouvelle loi fiscale avec un certain nombre de changements importants puisqu'il s'agira en particulier de passer d'un système de taxation *praenumerando* à un système de taxation *postnumerando*, qu'il y aura

Postulats (suite)

un barème de référence et que, nous l'espérons, il y aura également une nouvelle péréquation financière. Par conséquent, il est bien évident que la mise en œuvre et la mise en place de ces réformes devront être expliquées le moment venu. Nous aimerions tout de même rappeler que dans les phases d'élaboration et d'adoption des projets, il faut respecter une certaine procédure et qu'il y a, vous le savez, l'information qui doit intervenir dans la phase d'élaboration, de préparation et d'adoption des propositions que nous vous faisons.

Or dans cette première phase, l'information se fait à travers des consultations, à travers des discussions, à travers, en particulier, des informations à l'égard des communes, et en l'occurrence, nous avons tenu à informer les communes – nous avons déjà eu deux réunions avec les communes – et pas plus tard qu'hier, nous avons à nouveau convoqué les communes pour le début du mois de septembre afin de leur présenter notre projet de nouvelle péréquation financière. Et vous le savez aussi, nous avions décidé, dans le cadre de cette planification financière, en raison des objets importants que nous vous présentions, de procéder de manière différente passant d'abord devant la commission de gestion et de finances élargie avec des propositions du Conseil d'Etat pour élaborer celles-ci. Donc, concernant les intéressés directs qui doivent participer à la prise de décisions, nous avons fait ce qu'il fallait faire dans cette procédure-là.

Il y a ensuite une deuxième phase, Mesdames et Messieurs, qui est plus importante c'est vrai, c'est la phase qui suit l'adoption des propositions qui sont faites par le Grand Conseil. Cette deuxième phase peut se distinguer entre deux étapes. Il peut y avoir un référendum contre l'une des dispositions prises par le Grand Conseil. Alors il est clair que, si référendum il y a, une campagne d'information se fait et le Conseil d'Etat doit aussi s'impliquer dans cette campagne, mais avec un certain nombre de règles et si le référendum aboutit, il doit y avoir un cahier d'explications adressé à l'ensemble des citoyens sur l'objet de la votation qui fait ensuite l'objet d'une décision du peuple.

Et ensuite, c'est la dernière phase – et nous y songeons dès maintenant – qui nous conduira, si le Grand Conseil accepte l'ensemble des propositions que nous entendons mettre en œuvre pour le 1^{er} janvier 2001 et s'il n'y a pas de référendum, ou si référendum il y a eu, que les propositions aient été acceptées par le peuple, nous devons à ce moment-là faire une information à la population, et tout particulièrement s'agissant de la nouvelle loi fiscale, nous devons faire une information importante pour que la population comprenne ce qui va changer en 2001 avec également la situation tout à fait particulière de la taxation qui interviendra en 2001. Mais nous aurons largement l'occasion d'en parler puisque le projet de loi fiscale vous parviendra dans les prochains jours. Vous verrez qu'il y a là toute une procédure à mettre en place pour passer d'un système de taxation à un autre. Donc, nous veillerons à ce moment-là, au niveau du Conseil d'Etat, à donner l'information nécessaire. Nous ferons vraisemblablement appel à des spécialistes pour

Participation de la population à la mise en œuvre de la planification

mettre en place une brochure, pour avoir des réunions d'information afin que l'ensemble de la population puisse se rendre compte des conséquences des modifications législatives, mais des modifications législatives qui auront été votées par le Grand Conseil, le cas échéant acceptées par le peuple.

Nous concluons en disant que le Conseil d'Etat partage le souci d'information exprimé à travers le postulat et l'amendement, que nous allons essayer d'améliorer la situation dans ce domaine-là, que nous donnerons l'information nécessaire au moment où les objets auront été adoptés par le Grand Conseil, mais que, dans la forme sous laquelle ils nous sont présentés, le Conseil d'Etat ne peut pas accepter le postulat ou l'amendement du groupe socialiste.

La présidente : – Donc, le postulat est combattu. La discussion est ouverte.

M. Damien Cottier : – Le groupe radical partage les préoccupations du Conseil d'Etat et s'opposera également à ce postulat. En effet, il est certain qu'il doit y avoir une information, une bonne information, nous pensons que les 115 députés de ce Grand Conseil partagent cette opinion-là, néanmoins nous ne pouvons pas accepter ce postulat de par sa forme et de par la méthode qui est proposée.

La forme, eh bien parce qu'un postulat est une demande d'étude, qu'il ne nous semble pas opportun de donner deux ans au Conseil d'Etat pour qu'il puisse nous dire s'il estime opportun ou non d'informer. Il nous semblait qu'il aurait été peut-être plus judicieux de déposer une question, voire une interpellation. Donc la forme n'est pas véritablement opportune, d'autant plus que cela concerne une matière que le Conseil d'Etat aurait très bien pu gérer tout seul, il est assez grand pour le faire !

La méthode ensuite ne nous semble pas adéquate. Les séances telles qu'elles sont proposées semblent très protocolaires. Elles sont réglées comme du papier à musique. Les séances protocolaires sont donc sèches et peuvent être rébarbatives, ce ne serait pas forcément un succès populaire. A notre avis, il y a des moyens plus modernes de faire passer une information. En outre, il nous semble qu'il est du rôle de la société civile aussi, et des partis politiques en particulier qui jouent un rôle important dans notre vie politique, de faire ce genre de séances d'information, d'organiser des débats, plusieurs partis l'ont fait dont le parti radical qui continuera, mais il refuse de se décharger de cette responsabilité sur le Conseil d'Etat, cela serait trop facile. Enfin, nous dirons qu'il y a d'autres moyens que ce type de séance. On s'en souvient en 1992, lors des votations sur l'espace économique européen, le Conseil d'Etat avait estimé que l'objet était suffisamment exceptionnel pour faire un tous-ménages, une brochure dans laquelle il informait la population. C'est une méthode qui peut avoir son impact et que nous suggérons peut-être dans ce cas. Donc, information oui, mais selon une autre forme que ce qui nous est proposé ici. Nous estimons que chacun aura compris quel est son devoir. Le Conseil d'Etat, les députés, les partis politiques, les médias

Postulats (suite)

savent qu'ils doivent faire un travail d'information et que, par conséquent, ce postulat nous paraît superflu, c'est pourquoi nous le refusons.

M. Jean-Claude Baudoin : – Tous les arguments entendus pour marquer les réticences à ce postulat ont été dits ici, donc nous n'allons pas allonger. L'heure tourne, il est moins cinq, et le groupe libéral ira dans le même sens que le groupe radical et le Conseil d'Etat.

M. Alain Bringolf : – Nous sommes très touché de cet accueil radical ou libéral. C'est intéressant parce que nous avons dit qu'il serait sûrement rigide. La rigidité vient aussi de la manière dont on envisage les choses. Quant à l'objection des coûts élevée par le Conseil d'Etat, nous pourrions parler longuement de ce qu'il faudrait dépenser réellement pour faire une information. Nous n'en parlons pas souvent, mais, dans ce domaine-là, nous croyons pouvoir faire état des expériences personnelles faites quand nous étions à la ville de La Chaux-de-Fonds sur l'information de la population. Nous pouvons vous dire que cela ne coûte pas si cher que cela. Ce que nous craignons, c'est qu'on risque d'entrer en matière pour une information écrite dans laquelle bien des gens ne trouvent pas de réponse aux questions qu'ils se posent. Et la meilleure information n'est pas tellement d'aller dire aux gens ce que nous avons envie, c'est d'aller plutôt écouter les questions qu'ils nous posent et y répondre, parce que ce n'est que, quand on répond à une question que l'on se pose, qu'on comprend et qu'on avance quelque chose. C'est vrai que le postulat avait été établi parce qu'on ne savait pas quel sort allait être fait à ces propositions fiscales. Et puis, il y avait l'inquiétude qu'il y ait des braquages très forts, et nous imaginions que l'information pourrait lever certains blocages parce que, selon les intérêts qui sont touchés, il est facile de ne présenter que ces atteintes-là sans mettre en regard des objectifs plus généraux ou de solidarité. Et puis, il nous semble que cela est plus performant, plus percutant de pouvoir les expliquer de vive voix. Or, un conseiller d'Etat, un fonctionnaire, des représentants de partis qui se déplacent huit ou neuf fois à travers le canton, nous ne croyons pas que ce soit des coûts impossibles à supporter par la République et Canton de Neuchâtel, il nous semble au contraire que cela devrait pouvoir se faire.

Nous sommes tout à fait prêt à comprendre que les partis vont remplir leur rôle, vont jouer le jeu. Pour un problème aussi fondamental pour notre canton, il nous semblait que c'était un moyen de les organiser un peu, ce qui n'enlevait nullement la prise de position un peu différenciée. La démocratie vit d'échanges d'idées, et c'est ce qui la nourrit, qui la rend belle et nous regrettons cette position de retrait. Le postulat n'était peut-être pas la bonne formule, nous a-t-on dit, peut-être bien ! Nous croyons que si le parlement décidait que la proposition que nous avons faite devait être reçue pour quelque chose d'important pour le canton, qui nécessitait des explications, on ne se serait pas tellement interrogé de savoir si le postulat était la bonne manière d'utiliser le bon outil. C'est pourquoi nous maintenons quand même ce postulat.

Participation de la population à la mise en œuvre de la planification

M. *Bernard Soguel*: – Le parti socialiste neuchâtelois s’engagera dans cette campagne d’informations comme il le fait dans chaque campagne, ce n’est pas nouveau. Et nous avons constaté, ces derniers mois, qu’il fallait améliorer les décisions importantes que pouvaient prendre le Conseil d’Etat et le Grand Conseil, c’est la raison pour laquelle nous souhaitons toujours poursuivre notre appui à ce postulat. Tout en remerciant le Conseil d’Etat de ses explications et de ses intentions, nous aimerions dire qu’un manque d’informations ou une mauvaise information peut parfois coûter plus cher qu’une bonne information. C’est la raison pour laquelle nous maintenons notre appui au postulat avec notre amendement.

M. *Jean Guinand*, conseiller d’Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Sans vouloir allonger, nous aimerions quand même dire à M. Alain Bringolf, et nous croyons pouvoir l’affirmer ici, que les membres du Conseil d’Etat, lorsqu’ils sont sollicités pour participer à des débats ou à des séances d’information, sont très largement disponibles et répondent généralement de manière positive aux invitations qui leur sont faites. On ne peut pas nous faire le reproche, lorsqu’on nous demande d’aller au Club 44 ou au Locle ou ailleurs ou dans un débat aux Jeunes-Rives à Neuchâtel, que nous refuserions de nous y rendre. Nous le faisons quand on nous demande de le faire.

Nous aimerions encore ajouter une chose qui paraît importante dans l’information, c’est que nous avons bien distingué deux phases tout à l’heure. Il y a la phase d’élaboration du projet, là nous pouvons informer, mais il ne faut pas semer le trouble. Vous l’avez vu, dans l’élaboration des projets, prenons l’exemple de la péréquation financière, nous vous avons présenté un modèle de péréquation financière, ce n’est vraisemblablement pas encore exactement ce modèle-là, de manière définitive, qui sera adopté par le Grand Conseil. Donc il faut aussi faire attention à ne pas semer le trouble. Où l’information devient primordiale, c’est à partir du moment où la décision est prise et où il s’agit d’expliquer quelque chose de définitif qui est appelé à entrer en vigueur. Il faut éviter de semer le trouble lorsqu’on est en train de réfléchir ou d’élaborer des solutions.

La présidente: – La parole n’étant plus demandée, nous allons donc nous prononcer.

L’amendement du groupe socialiste n’étant pas combattu, il est donc accepté.

On passe au vote.

Le postulat du groupe PopEcoSol 99.127, du 21 juin 1999, « Participation de la population à la mise en œuvre de la planification financière 1999-2002 », amendé, est refusé par 51 voix contre 45.

Postulats (suite)

La présidente : – Avant de revenir en arrière sur le postulat du rapport 99.027, nous aimerions vous rappeler que vous avez maintenant le deuxième système pour la sonorisation, et nous sommes chargée de vous demander ce qui vous est le plus agréable. Veuillez s'il vous plaît noter sur la feuille si vous avez trouvé plus agréable avant ou après la pause.

Voix : – C'est la pause que nous préférons ! (*Rires.*)

99.150 ad 99.027

17 août 1999

Postulat du groupe radical**Fonds pour la formation et le perfectionnement professionnels**

Le Conseil d'Etat est prié d'étudier la possibilité de fournir au début de chaque législature un rapport intermédiaire qui fait le point :

- a) sur l'évolution des besoins en formation ;*
- b) sur les actions entreprises en la matière durant la dernière législature et leurs impacts sur les objectifs visés ;*
- c) sur les projets futurs et notamment sur la nécessité de poursuivre les actions entreprises sous la forme actuelle.*

Ce rapport serait remis au Grand Conseil et présenté lors d'une des premières séances de la nouvelle législature.

La présidente : – Est-ce que ce postulat sous cette forme est combattu ? Ceci n'est pas le cas, il est donc accepté.

Le postulat du groupe radical 99.150, du 17 août 1999, «Fonds pour la formation et le perfectionnement professionnels», n'étant pas combattu, il est donc accepté.

99.128 ad 99.021

21 juin 1999

Postulat des groupes radical et libéral-PPN**Réformes de structures, recentrage des activités de l'Etat, autres mesures d'économies**

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

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

Réformes de structures, recentrage des activités de l'Etat

recherche de solutions à une prochaine planification financière ne sont pas acceptables!

Nous prions le Conseil d'Etat de poursuivre ses investigations dans la réforme des structures et de les élargir à d'autres solutions envisageables pour réduire le volume des charges de fonctionnement. Un rapport d'information sur l'avancement de ses études et la formulation de propositions est adressé au Grand Conseil dans le délai d'une année à compter dès l'acceptation de ce postulat.

Signataires: R. Debély, I. Opan-Du Pasquier, P. Hainard, P. Meystre, G. Pavillon, D. G. Rossier, J.-B. Wälti et F. Rutti.

M. Roland Debély: – Lors de la session du mois de juin, notre autorité a examiné, puis accepté le rapport du Conseil d'Etat à l'appui de treize projets de lois et de décrets destinés à réaliser les objectifs de la planification financière 1999-2002. Lors du débat de l'entrée en matière, nous avons longuement développé les griefs et les réserves que le groupe radical formulait à l'encontre de ce projet. En résumé, nous avons insisté sur le fait que l'objectif de la planification financière était visé en particulier au travers de nouvelles charges fiscales et que la part des économies de fonctionnement était quasi absente des propositions du Conseil d'Etat.

Nous ne reviendrons pas plus longuement sur notre position d'alors, mais cette situation nous avait amenés à émettre des réserves sur une entrée en matière des projets discutés et nous avait incités à déposer le postulat dont nous discutons ce soir, postulat demandant des mesures d'économies.

Le postulat radical-libéral-PPN demande explicitement que les charges de fonctionnement soient réduites et ceci au travers de trois axes. Tout d'abord, la poursuite des réflexions et la poursuite des mesures sur les réformes des structures de l'Etat. Deuxièmement, une analyse, voire une remise en question de certaines activités, de certaines prestations, c'est-à-dire une réflexion sur un recentrage des activités de l'Etat, un recentrage sur ses véritables missions, une réflexion sur des prestations également susceptibles d'être abandonnées. Troisièmement, un examen des autres économies possibles, par exemple, en assumant différemment, de façon plus simple, moins compliquée qu'aujourd'hui des services publics, en examinant aussi des tâches qui pourraient être confiées aux privés avec privatisation ou en octroyant des contrats de prestations.

Les raisons de ce postulat ont été longuement évoquées lors du débat d'entrée en matière du mois de juin, et malgré les mesures discutées et celles décidées à cette session de juin, le déficit des finances cantonales subsistera en 2002 avec environ 20 millions de francs. Et cela fera en fait douze ans de déficit successif. D'autre part, la marge de manœuvre pour l'augmentation de recettes par l'impôt n'existe plus. Et les perspectives de nouvelles charges liées à l'assainissement des finances fédérales est annoncé. Dès lors, nous sommes d'avis qu'il est nécessaire qu'un effort

Postulats (suite)

important soit consacré à la recherche d'économies de fonctionnement. Genève et Vaud ont eu leur table ronde, le Conseil d'Etat de notre canton n'en veut pas.

Mais il y a d'autres approches, par exemple, la sollicitation des cadres et des employés de l'administration, en gratifiant le service où travaille le collaborateur qui évite des dépenses ou des investissements ou qui propose une amélioration des procédures, une amélioration de la gestion administrative. Autre exemple, le concours d'idées déjà évoqué dans cet hémicycle; autre exemple, le recours à des experts ou à des observateurs externes à l'administration, par l'examen d'un œil neutre et critique, de prestations et de procédures. Autres pistes déjà explorées, mais qui peuvent être renforcées, le développement des collaborations intercantionales sur les plans opérationnels. L'adaptation des standards en vue d'éviter les surqualités est un autre moyen. Il existe aussi le *benchmarking* qui est l'analyse comparative des coûts de la fourniture d'une même prestation au sein de plusieurs collectivités publiques. Ce type d'étude, relativement simple et révélateur, il est révélateur du potentiel de réduction des coûts, du potentiel d'augmentation d'efficacité ou d'idées d'améliorations. L'institut de recherches économiques et régionales (IRER) de l'Université de Neuchâtel fait référence dans ce domaine et cet institut n'est pas bien loin de chez nous.

Nous souhaiterions dès lors que le Conseil d'Etat ouvre un véritable dossier qui pourrait s'appeler « Horizon 2002 – Réformes et économies de fonctionnement » et que le Conseil d'Etat établisse dans ce contexte-là un catalogue d'étude, qu'il établisse un plan d'actions au travers duquel il manifesterait son intention d'aller au fond des choses dans ce domaine également.

Lorsque l'on parle de mesures d'économies, nous voudrions encore préciser, pour éviter toute équivoque, que nous ne faisons pas de fixation sur les fonctionnaires, sur les collaborateurs de la fonction publique. Nous sommes convaincu que dans cette entreprise qui est l'administration, eh bien que dans cette entreprise, la situation est identique à n'importe laquelle du secteur industriel ou tertiaire, c'est-à-dire qu'il y a des fonctionnaires dont l'engagement, dont la motivation, dont les performances sont nettement au-dessus de la moyenne et il y a un autre pourcentage de personnes ou de fonctionnaires qui est en dessous des exigences de la fonction. Nous sommes convaincu que la situation n'est dès lors ni meilleure ni moins bonne que dans le privé. Pour preuve que nous ne faisons pas une fixation sur le personnel de l'administration, notre groupe retire le postulat concernant la Caisse de pensions. Nous considérons en effet que le postulat présentement discuté est suffisamment large et qu'il appartiendra au Conseil d'Etat de définir si une étude de la Caisse de pensions, si une étude au sujet des caractéristiques et des conséquences de la parité des cotisations par exemple ou de la primauté des cotisations ou des prestations, si une telle étude doit être entreprise ou non, mais ceci au même titre qu'une étude éventuelle dans un domaine ou dans un autre.

Réformes de structures, recentrage des activités de l'Etat

Dans notre postulat, nous demandons un rapport d'information dans le délai d'une année. Nous sommes conscient que le délai d'une année est court pour repenser le fonctionnement de certains services, pour repenser la remise en question de certaines prestations de procédures et pour présenter des mesures concrètes. Toutefois, le délai d'une année est suffisant pour mettre en place un plan d'action qui donne les axes et qui précise les intentions que le Conseil d'Etat pense donner pour répondre à cette préoccupation.

En résumé, nous demandons au Conseil d'Etat une utilisation des ressources différente par un choix de priorités sur les dépenses de l'Etat, et si nécessaire, choisir, c'est aussi être amené à renoncer à des prestations, à renoncer à des services ou à renoncer à de la surqualité.

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales : – A lire le texte du postulat, à entendre le développement qui vient d'être fait, nous avons l'impression qu'en quelque sorte, on est en train de vouloir dire au Conseil d'Etat qu'on a pris acte de votre rapport sur la planification financière, mais en fait, il ne nous convient pas, recommencez ou remettez l'ouvrage sur le métier.

Il nous appartient tous les quatre ans de procéder à une planification financière. Nous l'avons fait de manière tout à fait particulière à cette occasion étant donné la situation et nous ne pouvons pas, sans autre, accepter les jugements de valeur qui résultent du texte que nous avons sous les yeux. En effet, nous ne pouvons pas accepter de lire que notre rapport a peu d'objectifs et de pistes qui soient mis en évidence. C'est vrai qu'un certain nombre de projets doivent encore être concrétisés, mais laisser entendre que l'idée du Conseil d'Etat est simplement de reporter l'analyse et la recherche de solutions à une prochaine planification financière, cela n'est pas vrai, cela n'est pas acceptable pour le Conseil d'Etat parce que ce n'est pas notre intention.

Alors au fond ce que l'on nous demande, c'est de refaire, dans le délai d'une année, un rapport sur la planification financière. Mesdames et Messieurs les députés, nous vous demandons de ne pas nous charger de ce travail-là. En revanche, il est bien évident, sinon le Conseil d'Etat faillirait à sa tâche, que l'ensemble des mesures structurelles, énoncées dans le rapport sur la planification financière, nous allons les étudier, nous allons les concrétiser dans toute la mesure du possible, nous aurons aussi besoin de votre aide pour pouvoir les concrétiser, car, à chaque fois que nous faisons une proposition, il y a tout de suite nous ne savons pas combien d'objections pour nous dire que ce n'est pas le bon secteur que nous avons choisi. Nous le ferons, nous l'avons fait ce matin, jusqu'au début de la séance du Grand Conseil, et demain encore le Conseil d'Etat se réunit pour discuter à la fois du budget et de la péréquation financière. Eh bien, croyez-nous, Mesdames et Messieurs les députés, dans la préparation du budget nous avons pris un certain nombre de mesures pour essayer d'améliorer la situation financière, qui sont des mesures concrètes, des mesures pas toujours faciles et parfois

Postulats (suite)

des mesures que nous devons imposer à nos services. Cela peut nous causer parfois un certain nombre de problèmes. Mesdames et Messieurs les députés, le Conseil d'Etat entend mettre en œuvre la planification financière, mener à bien les études concernant les questions de structures. Un des secteurs importants, celui de la planification sanitaire, sera d'ailleurs à l'ordre du jour de la session du mois de septembre prochain. Alors ne nous obligez pas à refaire l'exercice de planification financière, nous entendons garder le rythme quadriennal.

Mais pour aller tout de même dans le sens de ceux qui nous demandent d'être renseignés sur la manière dont le Conseil d'Etat met en œuvre les mesures de structures annoncées dans notre planification financière, nous voulons bien volontiers, dans le rapport que nous adresserons à l'appui du budget 2001, puis ensuite 2002, ce sont les années qui sont concernées par la planification financière – pour 2000, nous venons de décider de la planification et le projet de budget 2000 est en voie d'élaboration, mais dans les rapports sur les budgets 2001 et 2002, le Conseil d'Etat est parfaitement d'accord de consacrer un chapitre spécial pour dire quelle est l'évolution des dossiers sur lesquels nous avons fait des propositions dans le domaine de la planification financière et peut-être de vous proposer d'autres mesures. Nous aimerions vous rappeler que nous n'avons pas attendu le budget 1999 pour le faire et que, Mesdames et Messieurs les députés, si vous reprenez les budgets, en particulier, 1994 et 1996, nous les avons accompagnés de toute une série de mesures – on nous avait d'ailleurs même reproché que ces mesures étaient liées directement aux budgets –. Maintenant, nous avons demandé un certain nombre de mesures que vous avez acceptées à la session du mois de juin, ce qui nous permet de préparer le budget 2000, c'est à quoi nous nous attelons actuellement. Si un certain nombre de mesures doivent être prises pour avoir des effets sur le budget 2001 et sur le budget 2002, nous les prendrons et nous essaierons de vous les faire prendre avant le budget lui-même de telle manière que nous puissions les prendre en considération, non pas dans l'urgence, mais dans le cadre de l'objectif de la planification financière.

Donc, d'accord, pour que les rapports à l'appui des budgets 2001 et 2002 contiennent un paragraphe sur l'évolution de nos mesures, mais ne nous demandez pas de refaire la planification financière que nous venons de terminer.

La présidente: – Le postulat est combattu par le Conseil d'Etat, la discussion est ouverte.

M. Rolf Graber: – Lorsque nous avons analysé, discuté de la planification financière 1999-2002, nous avons fait le constat, c'est vrai contesté, que la plus grande partie de l'assainissement des finances cantonales était attribué aux contribuables. Certes, nous avons eu plusieurs pistes, plusieurs projets qui ont été étudiés visant à diminuer les frais de fonctionnement de

Réformes de structures, recentrage des activités de l'Etat

l'administration qu'on pourrait regrouper sous une rubrique générale de «réorganisation». Alors le Conseil d'Etat nous dit que les mesures de restructuration sont une préoccupation permanente, que ces mesures devraient, si elles étaient appliquées, en tout cas celles qui sont étudiées, s'exprimer à travers les budgets annuels dont nous discuterons à futur. Nous pensons que vu l'importance et vu la récurrence des déficits, vu l'importance des dossiers à étudier et des mesures à prendre dans le domaine de la réorganisation, ces mesures-là doivent pouvoir être discutées effectivement à tête reposée, mais faire l'objet d'un rapport spécifique. Nous ne voulons pas remettre en cause le rythme quadriennal de la planification financière. Nous ne voulons pas demander une nouvelle planification financière, mais nous sommes persuadé qu'il y a encore des mesures à prendre, celles notamment dont on nous a parlé dans le rapport et qui étaient sous une rubrique non chiffrée ou à l'étude. Toutes ces mesures-là devront faire l'objet de débats et nous souhaiterions qu'elles soient consignées dans un rapport spécifique, raison pour laquelle nous maintenons le postulat.

M. *Jean-Jacques Délémont*: – Le groupe socialiste, ce n'est pas une surprise, s'opposera au postulat des groupes libéral-PPN et radical, même si son contenu fleure bon la mode actuelle. Il s'y opposera pour des raisons extrêmement voisines à celles évoquées par le porte-parole du gouvernement.

Aujourd'hui, il n'est guère de législatifs en Suisse qu'ils soient communaux, cantonaux ou fédéral où ce type de demande ne figure à l'ordre du jour. Avec ce léger paradoxe que l'exigence de mesures renforcées d'économies émane de ceux-là même qui sont majoritaires au législatif et à l'exécutif. Serait-ce donc qu'il y a une certaine méfiance au sein des mêmes familles politiques? Qui plus est, et plus sérieusement, peut-on laisser croire, comme le suggère le postulat, que l'exécutif serait plus laxiste, moins soucieux des grands équilibres que le législatif? Poser la question, c'est évidemment y répondre.

Venons-en maintenant, si vous voulez bien, au recentrage des activités de l'Etat afin de réduire les dépenses de fonctionnement. Qu'en termes galants ces choses-là sont dites! En termes peut-être un peu moins galants, moins politiquement corrects, cela revient à diminuer les tâches de l'Etat d'où peu ou prou à son démantèlement. De cela, et ce n'est toujours pas une surprise, nous n'en voulons pas. Nous avons été presque unanimes en juin dernier à accepter les objectifs proposés par le Conseil d'Etat dans son rapport relatif à la planification financière. Il faut bien les rappeler encore une fois, car ils constituent en tout cas à nos yeux une sorte de contrat de législation. Soutien de l'emploi à travers la promotion économique, la formation, la recherche et les infrastructures, maintien d'une politique favorisant la cohésion sociale et l'équilibre des régions, promotion de la qualité des prestations du secteur public. Une lecture attentive du budget ou des comptes montre que ce sont bien à ces secteurs qu'est attribuée la plus grande partie, la quasi-totalité des ressources, pour autant, il est vrai, que

Postulats (suite)

cela n'empêche pas une réflexion sur le fonctionnement des structures et des institutions. On a parlé tout à l'heure de *benchmarking*, de partenariats intercantonaux, pourquoi pas? Cela peut parfaitement faire l'objet des études qui sont d'ailleurs prévues dans le rapport même sur la planification financière. Et c'est ce qui a déjà été entrepris par le Conseil d'Etat. Il l'a dit, il l'a redit, il l'a rabâché, il l'a même écrit noir sur blanc page 8 (p. 825 du *BGC*) dans le rapport sur la planification. Il s'engage même à devenir devant notre instance durant cette législature, régulièrement, et non pas comme le laisse supposer un peu surnoisement le texte du postulat, dans une législature ultérieure. C'est pour le groupe socialiste un engagement suffisant surtout quand on sait les difficultés que l'on éprouve à faire passer, mais alors cette fois concrètement, les vraies réformes de structures, comme par exemple et au hasard, la planification hospitalière. Que nous sachions, ce n'est pas dans les milieux libéraux ou radicaux que l'on trouve le moins de serre-freins sur cet objet décidément bien délicat. En acceptant les objectifs politiques de la planification financière, le Grand Conseil en a également accepté les coûts. Il ne saurait donc y avoir remise en cause de ces tâches prioritaires.

Reste le reste, c'est-à-dire assez peu de choses où l'on a vu, d'un point de vue strictement financier, qu'il n'avait pas un très grand volume. Et encore qu'une partie de ce reste, car pourrait-on imaginer renoncer à toutes dépenses culturelles, privatiser, supprimer les tribunaux, ou encore, supprimer, ôter tout soutien à l'agriculture, à titre d'exemples. C'est à ce stade que le postulat nous fait entrer dans la logique de la privatisation de certaines activités, M. Roland Debély y a d'ailleurs fait allusion. Autrement dit, un renforcement de cette tendance, elle aussi à la mode, qui consiste à privatiser les gains et socialiser les pertes, car, dans la période que nous vivons, où le marché est le nouveau démiurge accompagné de sa fille, la concurrence, il est admis, comme un postulat, c'est le cas de le dire, que l'efficacité économique ne peut être l'apanage que du seul secteur privé. A l'évidence cela est contourné par les faits ou en tout cas pas vérifié chaque fois, lorsque l'on observe la privatisation de certaines activités, telles que par exemple et aussi au hasard, les buanderies des hôpitaux et des homes ou encore certains services de conciergerie. A moins que l'on admette que la précarisation de l'emploi soit un bienfait économique. Sans en faire un tabou, le groupe socialiste sera plus que circonspect devant des propositions de privatisation même si ça ne nous donne pas des boutons, la privatisation de certaines activités tant les expériences faites dans différentes collectivités publiques sont moins concluantes que ne l'espéraient ceux qui les avaient proposées.

Dernier risque que le postulat radical-libéral-PPN fait encourir, c'est celui d'une sorte de report de tâches abandonnées parce que jugées peu utiles au niveau cantonal, tâches qui seraient reportées sur les communes dont la population plus proche pourrait tout au contraire les juger fort utiles. Ultime point que nous souhaitons relever à propos du postulat, c'est celui de la pression sur les services de l'Etat, le porte-parole du gouvernement y a fait allusion. Alors que les coutures de ces services craquent de toutes parts,

Réformes de structures, recentrage des activités de l'Etat

débordés qu'ils sont par les réformes, les restructurations qui les inondent de partout, on leur demande encore dans un délai d'un an de fournir un rapport d'information assez complet, au dire et à la demande de M. Roland Debély, qu'un institut universitaire ne pourrait réaliser en moins de six mois, car, ne nous leurrions pas, nous connaissons le Grand Conseil, c'est-à-dire que nous nous connaissons, nous et nos exigences. Il ne se contenterait visiblement pas d'un simple état des lieux, il lui faudrait davantage de grains à moudre. Il suffit de voir la longueur de nos délibérations à propos de certains rapports. C'est pourquoi, il nous paraît préférable de laisser le Conseil d'Etat conduire les projets selon les modalités qu'il a définies dans la planification financière et que le Grand Conseil a acceptées, quitte à ce qu'il fasse part de l'avancement de ces dossiers soit dans le rapport sur les comptes, sur le budget ou encore dans le rapport de gestion, mais le chef du Département des finances a déjà donné sa préférence.

En conclusion, le groupe socialiste ne votera pas un postulat qui pourrait dans l'air du temps ne pas répondre aux préoccupations réelles actuelles de la population et des autorités. Pas plus que les groupes radical et libéral-PPN, le groupe socialiste ne souhaite laisser filer les finances publiques, mais il veut atteindre les objectifs budgétaires sans sacrifier à la mode et au slogan qui font la fortune de l'ultralibéralisme. Autrement dit, il souhaite éclairer la question budgétaire à la lumière des objectifs politiques, politiques au sens large du terme, celui qui met l'homme au centre des préoccupations.

M^{me} *Francine John* : – Le postulat des groupes radical et libéral-PPN laisse sous-entendre qu'il n'y a pas ou trop peu de mesures d'économies dans les mesures proposées par le Conseil d'Etat dans son rapport traité en juin. Or ce constat est tout simplement faux car il ne prend pas en compte l'ensemble des mesures prises depuis 1991. Or si l'on parle d'économies, ce n'est pas seulement celles qui découlent des mesures votées en juin qu'il faut considérer, mais bien l'ensemble des mesures, tout simplement pour avoir une vue globale un tant soit peu réaliste. Qu'en est-il, si l'on considère les mesures antérieures à juin 1999? 145 millions de francs d'économies demandés à la fonction publique, 25 millions de francs de transferts vers les communes qui sont aussi des économies pour l'Etat et enfin, 100 à 125 millions de francs de mesures fiscales supportées par les contribuables, soit un bilan de 170 millions de francs d'économies contre 100 à 125 millions de nouvelles recettes fiscales. En ajoutant les mesures votées en juin 1999, on obtient un peu moins de 3 millions de francs demandés à la fonction publique, des transferts de subventions pour 9 millions de francs et des mesures fiscales pour 20 millions de francs. Le bilan total est donc de 182 millions de francs d'économies pour 120 à 145 millions de francs de nouvelles recettes. Ce bilan penche donc largement du côté des économies. Les faits contredisent donc largement les arguments qui sont à la base du présent postulat. Quant aux réformes de structures, le Conseil d'Etat n'a pas

Postulats (suite)

attendu ce postulat pour mettre en place une nouvelle planification hospitalière, par exemple, ou d'autres réformes de structures. Et, bien sûr, comme le rappelait en juin le Conseil d'Etat, ce postulat ne donne aucune nouvelle piste quant aux types de réformes de structures souhaitées par les groupes radical et libéral-PPN, courageux, mais de loin pas téméraires.

Cela dit, le groupe PopEcoSol a souvent demandé que l'on amortisse moins rapidement certains investissements, ce qui pénaliserait moins les comptes de fonctionnement et cela serait certainement une bonne mesure d'économies. Pour en revenir au postulat, nous disons que les arguments à l'origine du postulat sont faux, que le postulat est inutile, qu'il ne propose aucune piste nouvelle quant aux réformes souhaitées et que cela fait suffisamment de bonnes raisons pour que le groupe PopEcoSol le refuse.

M. *Claude Borel*: – Seulement une petite question: le groupe radical s'est montré assez formaliste tout à l'heure au sujet du postulat PopEcoSol. A formaliste, formaliste et demi. Comment le groupe radical explique-t-il le délai d'un an inscrit dans le postulat, alors que la loi d'organisation du Grand Conseil prévoit, en son article 70, un délai de deux ans, d'ailleurs rarement respecté. S'agit-il là du même type de postulat recommandation ou de postulat ordre que celui refusé tout à l'heure à M. Alain Bringolf?

M. *Alain Bringolf*: – Merci à M. Claude Borel, nous croyons que nous allons pouvoir nous apparenter! (*Rires.*) Nous aimerions quand même ajouter ceci, après les propos de M. Roland Debély en particulier: comment arriverons-nous à faire sortir de l'idée de certains que l'Etat n'est pas une entreprise? Cela ne se ressemble pas, les objectifs ne sont pas les mêmes, leur raison d'être n'est pas la même et ils ne sont pas gérés de la même manière. Et cela ne signifie pas que la fonction publique doit être statique, non, mais nous devons conserver dans nos têtes, nous dirions surtout dans les vôtres, le rôle de l'Etat qui se trouve être de plus en plus nécessaire au fur et à mesure que s'accroissent les injustices, les inégalités et l'espace entre riches et pauvres. Quand le député Roland Debély dit: «... mais tous ces gens qui deviennent inaptes à l'évolution des techniques, on ne peut plus les conserver dans la fonction publique», c'est déjà ce que l'on entend dans le secteur privé, alors une question bête, que faites-vous avec ces personnes? Vous en faites quoi? Comment faites-vous pour leur permettre de vivre en ayant une place, un rôle à jouer, parce que l'on oublie souvent, c'est que le travail bien sûr apporte de l'argent pour vivre, mais il apporte quelque chose d'autre qui est au moins aussi important si ce n'est plus, c'est un rôle. En fonction des dispositions de chacun, on n'a pas tous le même rôle à jouer parce qu'on ne peut pas tous jouer le même rôle et un rôle de même importance. Or tous ces gens qui ne sont plus dans la course, qu'en fait-on lorsqu'on les élimine? Qui s'en occupe et comment leur permet-on de se réaliser dans la proportion de leurs possibilités au sein de la collectivité dans laquelle ils habitent? Nous croyons que ce sont les problèmes que nous ne

Réformes de structures, recentrage des activités de l'Etat

pouvons pas éviter d'aborder, qu'on ne doit pas éviter d'aborder. Nous devons essayer de nous efforcer de voir un peu plus loin que les chiffres.

M. *Roland Debély*: – Il est vrai que nous avons pris acte du rapport de planification financière, et dans ce contexte-là, que nous en avons accepté les fondements et les objectifs politiques. Et le député Jean-Jacques Délémont a bien fait de rappeler ces objectifs-là que nous ne les remettons pas en question si bien que nous avons l'impression qu'avec le groupe socialiste et notre postulat, nous ne sommes pas bien loin de nous entendre (*rites*) si ce n'est sur certaines positions quelque peu doctrinaires.

Nous avons pris acte du rapport du Conseil d'Etat, mais en prenant acte de ce rapport-là, nous avons déjà évoqué qu'il manquait un volet très important, celui de l'économie et celui des économies. Il n'est pas, pour nous, question de demander de refaire une planification financière. Nous demandons simplement que le volet, qui a été négligé au niveau de la planification financière, soit un volet qui soit traité tel quel au niveau d'une demande d'étude. Et nous sommes conscient et convaincu que le Conseil d'Etat a une gestion rigoureuse, un souci permanent, de la bonne volonté, et met de l'énergie pour réduire au maximum les coûts, mais cela est de la gestion courante. Ce que nous demandons, c'est un plan stratégique à moyen terme qui refixe certaines orientations de l'Etat. Et dans ce contexte-là, il ne doit pas y avoir de tabous tant au niveau des mesures qu'au niveau des moyens.

L'Etat n'est pas une entreprise, nous l'avons entendu tout à l'heure! Mais nous sommes d'accord que l'Etat n'est pas tout à fait une entreprise, que cela ne se gère pas tout à fait comme une entreprise, mais entre une entreprise et un Etat, il y a de toute façon les mêmes choses, les mêmes exigences, et c'est de la gestion financière qui doit être commune dans les deux types d'entreprises. Nous aimerions en deux mots rappeler la situation du canton de Neuchâtel. Les indicateurs financiers comparatifs ne sont pas à l'avantage du Conseil d'Etat malgré toutes les mesures d'économies qui ont déjà été prises comme l'a rappelé M^{me} la députée du groupe PopEcoSol. Malgré ces mesures-là, la situation du canton de Neuchâtel est une situation très précaire et préoccupante. En ce qui concerne la politique financière, le groupe radical n'est pas un doctrinaire de l'équilibre financier à tout prix, mais à un moment donné, il faut être réaliste, il y a des déficits répétés, des déficits structurels que nous avons depuis une douzaine d'années et ces déficits sont suicidaires s'il n'y a pas des mesures importantes qui sont prises. Il ne faut pas se voiler la face, mais en ne faisant pas des amortissements comme cela a été proposé ou comme suggéré tout à l'heure, eh bien, nous avons une attitude égoïste qui consiste à laisser aux nouvelles générations des structures inadaptées, des déficits importants et des charges financières disproportionnées par rapport à nos propres recettes. Nous sommes donc convaincu qu'il y a de la rigueur du Conseil d'Etat dans sa gestion, mais nous demandons une réflexion sur un plan stratégique qui indique le sens des corrections que le canton de Neuchâtel peut être amené pour

Postulats (suite)

corriger cette situation-là. Monsieur le porte-parole du Conseil d'Etat, tout à l'heure, vous avez mentionné les mesures qui avaient déjà été entreprises, nous sommes d'accord, mais si vous ne partagez pas notre position, peut-être pessimiste de la chose, si vous considérez que notre position est erronée, position que nous avons répétée au cours des dernières législatures, eh bien, dans le rapport que nous vous demandons, Monsieur le conseiller d'Etat, donnez-nous la preuve qu'en fait tout va si bien! Mais aujourd'hui, nous avons un avis contraire eu égard aux indicateurs financiers comparatifs intercantonaux.

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Nous ne voudrions pas allonger le débat, mais nous aimerions dire à M. Roland Debély que ce plan stratégique, nous vous l'avons présenté dans la planification financière où nous avons fixé un certain nombre d'objectifs politiques qui ont été appelés objectifs financiers. Les objectifs financiers, c'est de ramener le déficit de l'Etat de Neuchâtel à 20 millions de francs maximum en 2002. C'est déjà un énorme défi. Nous avons renoncé, mais simplement par raison, à vouloir fixer d'entrée l'équilibre que nous voulons un jour retrouver. Mais, nous avons vu ce qui s'est passé dans le canton de Genève et dans le canton de Vaud qui avaient fixé ses objectifs-là, vous croyez qu'ils les ont atteints? Vous avez vu la réaction de la population? Alors nous avons essayé de fixer des objectifs qui nous paraissent raisonnables. Et nous considérons que si nous arrivons déjà en 2002 à ramener le déficit de l'Etat à 20 millions avec ce qui nous attend encore du côté de la Confédération, nous pensons que nous aurons bien réussi notre stratégie. Et nous allons continuer à aller dans ce sens-là puisque nous sommes d'accord qu'il faudra retrouver l'équilibre financier et qu'il est vrai que nous avons beaucoup de peine à y parvenir en fonction aussi de tâches constantes qu'on nous attribue. Il suffit de voir à chaque session du Grand Conseil les propositions que vous-mêmes vous nous faites dans ce sens-là. Alors, Monsieur Roland Debély, nous aimerions dire que dans une année, c'est-à-dire à fin août de l'année prochaine, vous voulez que nous vous présentions un rapport sur l'état de nos réflexions. D'ici là, vous aurez toute une série de rapports que nous allons présenter au Grand Conseil sur toute une série d'objets dont des objets qui vont toucher les structures de l'Etat. Concernant le Conseil d'Etat, nous l'avons dit, nous poursuivons notre réflexion, notre tâche, nous vous offrons deux rapports dans un cadre bien défini, c'est-à-dire qu'ils s'inscrivent dans la stratégie de la planification financière, et par conséquent, dans l'élaboration des budgets 2001-2002. Là, encore une fois, le Conseil d'Etat est parfaitement prêt à le faire, c'est légitime que, dans les rapports sur les budgets 2001-2002, il y ait un chapitre spécial sur l'état d'avancement de nos mesures de structures que nous vous avons proposées; à loisir bien évidemment à ce moment-là, à la commission financière d'en discuter, et puis au Grand Conseil d'en débattre lors du débat sur ces deux budgets qui, encore une fois, en particulier le budget 2002, devront aboutir à l'objectif financier que nous avons fixé.

Réformes de structures, recentrage des activités de l'Etat

M. *Rolf Graber*: – Nous voulons d'abord rappeler ici que l'équilibre du budget est une obligation légale, à moyen terme. Donc, respectueux de la loi, à moyen terme, nous savons que nous devons atteindre cet objectif-là. A partir de là, il y a un certain nombre de moyens d'y arriver, le transfert des charges sur d'autres collectivités publiques; il y a comme autres moyens, des recettes supplémentaires et la diminution des frais de fonctionnement. Lorsque nous avons accepté la planification financière 1999-2002, nous avons dit: « Bien voilà, la précédente avait fait l'objet d'un transfert important sur les communes, notre fiscalité est une des plus pénalisantes que nous ayons, eh bien, il y aura très vraisemblablement, et nous en avons la conviction, des mesures à prendre dans le fonctionnement de nos activités. » Alors il s'agit simplement d'avoir cette vision-là des choses. Et nous le disions tout à l'heure, les mesures seront telles qu'elles doivent, non pas venir parfois au moment du budget où il est trop tard pour négocier, pour discuter, mais faire l'objet d'un rapport de synthèse. C'est simplement ce que nous demandons. Si nous prenons la planification 1999-2002, il y a huit projets sur la restructuration de l'administration, il y en a un qui est chiffré et les autres sont notés non chiffrables. Il faudra bien les chiffrer et explorer d'autres pistes, nous ne demandons pas autre chose que d'en avoir la conclusion dans un rapport.

M. *Alain Bringolf*: – Le débat est politiquement très important, c'est pourquoi, nous aimerions encore ajouter quelque chose après ce qui s'est dit. M. Roland Debély a dit que la gestion financière de l'Etat était semblable à celle de l'entreprise ou vice versa, il a parlé de gestion financière. Or, votre système est géré par la concurrence, par l'élimination, par le profit et c'est l'Etat qui gère les restes. Si vous attaquez l'Etat, vous allez vous trouver mal. C'est bien ce qu'on voudrait à quelque part, mais pas de cette manière-là. Et si l'éclatement arrivait, parce qu'en fonction des principes qui sont les vôtres, le Haut continue de se dégrader, le Val-de-Travers continue de mal aller, au profit du Littoral qui se porte bien. Et quand quelques milliers de personnes viennent demander des comptes, parce qu'ils estiment être dans le même canton, alors tout à coup, vous allez réaliser que l'Etat finalement c'est quand même important et vous allez trouver les moyens pour lever la police ou l'armée contre ces manifestants. Cela s'est déjà vu, nous n'inventons rien. Alors nous dirons à M. Rolf Graber que, pour nous, l'équilibre du canton finalement vaut bien l'équilibre des finances.

M^{me} *Laurence Boegli*: – Le débat essentiel a eu lieu. Nous rejoignons un petit peu, peut-être d'une autre manière, ce que vient de dire M. Alain Bringolf. On parle souvent d'économies et d'économies directes, c'est-à-dire qu'on peut supprimer un poste, un service et on voit ce que cela suscite comme économies immédiatement. Cependant il y a régulièrement et forcément des contrecoups à ces économies et celles-ci sont moins régulièrement et moins facilement chiffrables. Mais si on veut faire une estimation globale de ce qu'on peut économiser en supprimant un poste, il importe d'avoir la vue

Postulats (suite)

générale et non pas simplement l'économie directe que représente cette économie de poste, mais bien l'ensemble des économies ou des coûts supplémentaires que peut représenter indirectement une suppression de poste. Nous prenons un exemple caricatural : si on supprime des postes de médiateurs scolaires, on ne sait pas exactement quelles conséquences cela aura sur certains jeunes dont justement on veut préserver l'avenir, à ce que dit en tout cas M. Roland Debély, et puis des suppressions de postes comme cela, qu'est-ce que cela veut dire en termes de délinquance potentielle, en termes de répression ensuite, en termes de coûts de police ou de prison ou de soins plus larges, etc. Il nous semble que si on veut faire une estimation, elle doit être générale et non pas seulement des économies directes. C'est pourquoi, tout en étant opposée sur le fond de la motion, il nous semble que si elle était acceptée, elle devrait être acceptée avec le complément que nous venons d'indiquer, c'est pourquoi nous proposons un amendement qui a la teneur suivante, donc le dernier paragraphe du postulat dit, nous citons. « Nous prions le Conseil d'Etat de poursuivre ses investigations dans la réforme des structures et de les élargir à d'autres solutions envisageables pour réduire le volume des charges de fonctionnement. Un rapport d'information sur l'avancement de ses études et la formulation de propositions est adressé au Grand Conseil dans le délai d'une année à compter dès l'acceptation de ce postulat. » Concernant ces propositions, nous aimerions amener l'amendement suivant qui dira : « Chaque proposition devrait contenir une estimation non seulement des économies directes prévues, mais également de l'ensemble des coûts secondaires ou contre-coups prévisibles. » Et nous allons venir déposer cet amendement sur le bureau, Madame la présidente.

La présidente : – Nous attendons l'amendement de M^{me} Laurence Boegli. Donc nous allons nous prononcer sur cet amendement. Nous allons vous le relire : « Chaque proposition devrait contenir une estimation non seulement des économies directes prévues, mais également de l'ensemble des coûts secondaires ou contre-coups prévisibles. » Cela s'ajoute au postulat après : « Un rapport d'information... »

M. Roland Debély : – Sur le fond, nous ne sommes bien sûr pas opposé à cet amendement parce que, Madame Laurence Boegli, vous avez raison, il faut observer les choses et les appréhender de façon globale. Sur le fond, nous pouvons partager votre point de vue, sans réserve. Nous avons juste un petit peu peur que cela alourdisse tout le processus d'étude (*rires*), mais notre intention était d'avoir un rapport d'information qui donne les axes globaux des pistes qui peuvent être exploitées. Et dans ce contexte-là, l'amendement n'a pas une utilité très forte, mais nous comprenons bien qu'à terme et sur le plan politique, il peut avoir une incidence et nous proposons à nos collègues du groupe radical – nous n'osons pas leur faire cette proposition-là aux libéraux-PPN ! – d'accepter votre amendement.

Réformes de structures, recentrage des activités de l'Etat

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Nous ne pouvons pas accepter cet amendement. Nous combattons le postulat, mais nous combattons aussi cet amendement. Mesdames et Messieurs les députés, vous nous demandez de faire des économies, mais vous vous rendez compte du travail que vous nous imposez à travers un tel postulat avec cet amendement? Nous vous demandons alors de ne pas accepter en tout cas pas cela, déjà pas un rapport dans une année qui ne vous apportera pas beaucoup plus qu'aujourd'hui, nous réitérons les propositions faites tout à l'heure, mais nous ne les répéterons plus.

M. *Jean-Jacques Délémont*: – Nous avons un débat de fond intéressant, c'est un débat de fond et nous croyons que sur des oppositions de fond, on ne peut pas être à moitié pour à moitié contre. En revanche, le débat qui s'ouvre maintenant sur l'amendement nous fait curieusement penser à des débats d'assemblée française qui sont des motions de censure à l'égard du gouvernement. Et nous sommes en train de discuter une motion de censure du gouvernement. Pourquoi? Tant M. Roland Debély que M. Rolf Graber affirment clairement qu'ils mettent en doute ou la capacité ou la volonté du gouvernement de parvenir aux objectifs, objectifs sur lesquels, nous le rappelons, l'ensemble de cet hémicycle est d'accord. Eh bien, le groupe socialiste fait, jusqu'à preuve du contraire, confiance au gouvernement. Par conséquent, il maintient son opposition au postulat et ne votera pas davantage l'amendement.

M. *Rolf Graber*: – Dans une période préélectorale, nous prenons acte avec satisfaction que le groupe socialiste a pleinement confiance dans notre gouvernement, et nous aussi. Sur ce point-là, eh bien nous pouvons nous mettre d'accord, mais quand nous avons accepté la planification financière, nous avons dit que tout n'était pas arrivé à terme dans l'étude et les principaux objets qui n'étaient pas mûrs, qui n'étaient pas arrivés à terme étaient ceux qui concernaient la restructuration de l'administration. Nous l'avons dit, nous le rappelons, sur huit projets, un était chiffré et les autres ne l'étaient pas. Ils feront forcément l'objet d'une étude et forcément l'objet de conclusions. Nous demandons qu'elles soient prises globalement dans une perspective qui est celle de l'assainissement des finances cantonales et non pas au coup par coup, chaque fois qu'un dossier est prêt ou parce qu'on arrive juste à devoir mettre le budget sous toit. Voilà l'essence même de l'étude. Et sur le fond alors, il est vrai que c'est politiquement important puisqu'on touche au fonctionnement de l'administration et que contrairement à ce que vous dites, c'est une chasse gardée comme un tabou. Eh bien, on ne coupera pas au fait que l'on devra étudier un certain nombre de choses. On devra peut-être renoncer, pour arriver à ce que vous disiez tout à l'heure, à certaines propositions dans la perspective de maintenir une certaine cohésion. Et pourtant, nous serons certainement obligés d'aller dans certaines directions que vous ne souhaitez peut-être pas *a priori* ou qui ne sont pas forcément populaires, mais on ne fera peut-être pas l'économie

Postulats (suite)

de ce genre de choses, de ce genre de débat, et c'est celui-ci que nous demandons de poursuivre parce qu'il a été entamé dans le cadre de la planification 1999-2002, mais il n'a été qu'entamé. Nous demandons qu'il soit conclu et consigné dans un rapport.

M. *Pierre Hainard* : – Ce postulat est effectivement une motion de censure, mais contre l'immobilisme, le conservatisme du groupe socialiste. Nous n'attaquons pas l'Etat, nous n'attaquons pas ses structures, ni son fonctionnement, ni ses devoirs, ni ses tâches, nous disons simplement qu'il faut faire aussi bien, voire mieux, avec moins. (*Rires.*)

M. *Rolf Graber* : – Il y a un deuxième point sur lequel nous étions d'accord avec M. Jean-Jacques Délémont, il n'y a pas forcément de demi-mesure. La proposition qui nous est faite par M^{me} Laurence Boegli est tout simplement inacceptable parce qu'elle n'est pas réaliste. Les mesures devraient être prises avant, et bien avant qu'on en connaisse les conséquences, c'est une étude académique pratiquement *a posteriori*. Mais cela reviendrait à chaque fois qu'on fait un investissement, à chaque fois qu'on accepte un rapport d'avoir les conséquences chiffrées globales pour notre canton. Cela peut être valable pour une augmentation d'impôts, pour un investissement, c'est pratiquement impossible ce que nous demande M^{me} Laurence Boegli. Nous préférons la clarté de M. Jean-Jacques Délémont qui est de refuser cet amendement. Une autre question est de refuser ou pas notre postulat.

M. *Alain Bringolf* : – Et lorsque M. Rolf Graber nous dit qu'à chaque fois qu'il y a une dépense nouvelle, vous devez trouver une économie identique, ce n'est pas académique ?

La présidente : – Le postulat ainsi que l'amendement sont combattus, nous allons donc d'abord nous prononcer sur l'amendement du groupe PopEcoSol.

On passe au vote.

***La présidente* : – L'amendement du groupe PopEcoSol est refusé à une majorité évidente.**

La présidente : – Nous allons maintenant nous prononcer sur le postulat des groupes radical et libéral-PPN 99.128, du 21 juin 1999, « Réformes de structures, recentrage des activités de l'Etat, autres mesures d'économies ».

On passe au vote.

Le postulat des groupes radical et libéral-PPN 99.128, du 21 juin 1999, « Réformes de structures, recentrage des activités de l'Etat, autres mesures d'économies », est accepté par 51 voix contre 46.

Garantir à moindres frais la survie de Diviza

99.129 ad 99.021

21 juin 1999

Postulat Pierre Bonhôte**Garantir à moindres frais la survie de Diviza**

Le Conseil d'Etat est invité à étudier les voies et moyens permettant d'assurer la pérennité de l'entreprise de tri des déchets de chantier Diviza S.A. sans que l'octroi d'une subvention cantonale ne soit nécessaire pour cela.

Les moyens suivants seront notamment étudiés:

- l'offre rapide d'une solution pour l'entreposage du bois de récupération, au lieu de leur incinération payante à CRIDOR;*
- l'utilisation desdits déchets de bois comme combustible d'une grande installation de chauffage;*
- le renforcement des contrôles de l'élimination correcte des déchets de chantier et la répression des décharges illégales dans l'environnement et incinérations sauvages.*

Développement écrit

L'entreprise de tri des déchets de chantier Diviza, à Coffrane, a connu, dès son ouverture en 1994, d'importantes difficultés financières. Le seuil de rentabilité, fixé à 50.000 tonnes de déchets par an, n'a jamais été atteint puisque les quantités traitées ont plafonné à la moitié de cette valeur. Après deux années de déficits supérieurs à 400.000 francs, Diviza a dû être recapitalisée par les entreprises actionnaires Von Arx et Ducommun. Le personnel est passé de 8 à 4 employés. La reprise du crédit du Crédit Suisse par la Banque cantonale neuchâteloise a permis une réduction de moitié du taux d'intérêt, à condition que l'Etat accorde une subvention à l'entreprise. Il est à noter que vu le caractère d'utilité publique de Diviza, un soutien cantonal aurait pu être sollicité dès la création de l'entreprise. Le Conseil d'Etat décida donc, dès 1996, d'octroyer une subvention limitée dans le temps, de 170.000 francs par an. Au terme de ces opérations d'assainissement, Diviza put dégager un premier bénéfice de 60.000 francs cette année-là, suivi de 65.000 francs en 1997. La subvention cantonale ne sera toutefois pas renouvelée, ce qui impose de trouver d'autres moyens pour assurer la pérennité de Diviza, entreprise dont l'utilité est reconnue et dont la fonction répond aux obligations de la législation fédérale.

Les difficultés financières de l'entreprise ont au moins deux causes. Premièrement, le volume de déchets traités reste inférieur à ce qui pourrait être légitimement attendu. Deuxièmement, la prise en charge des déchets incinérables par CRIDOR est financièrement lourde pour Diviza. La faiblesse du volume de déchets à traiter peut être attribuée pour une part à la progression du tri sur les chantiers, pratique judicieuse pour laquelle Diviza offre du reste ses services. Pour une autre part malheureusement, c'est à

Postulats (suite)

l'élimination sauvage des déchets dans l'environnement, dans les dolines ou autre dépressions de terrain, ainsi qu'à l'incinération illégale que l'on peut imputer le peu de matériaux aboutissant à Diviza. Il semble notamment que des entreprises de transport concurrentes des actionnaires de Diviza soient particulièrement peu enclines à faire suivre le droit chemin à leurs déchets de chantier... Quant aux feux de chantiers, ils constituent souvent le moyen de prédilection pour se débarrasser à bon marché de tout ce qui brûle plus ou moins facilement.

Pour combattre l'élimination illégale des déchets, un effort constant d'information est nécessaire, de même qu'un renforcement de la surveillance des chantiers et de la répression des infractions. On pourrait notamment exiger de chaque maître d'ouvrage qu'il justifie de l'élimination correcte de ses déchets.

Les comptes de Diviza sont grevés de charges importantes au titre de l'incinération des fractions combustibles des déchets. Ainsi, les quelque 500 à 800 tonnes de bois incinérées à CRIDOR coûtent annuellement à l'entreprise de 60.000 à 100.000 francs. Or, ce bois représente un combustible de valeur qui pourrait être pris en charge sans frais par une installation de chauffage de grandes dimensions, notamment un chauffage à distance. Le bénéfice serait double puisque Diviza verrait sa facture d'incinération notablement réduite tandis que l'installation de chauffage en question disposerait d'un combustible gratuit. Les seuls investissements nécessaires porteraient sur les équipements d'épuration des fumées, le bois de récupération contenant souvent des substances dont la combustion s'accompagne d'émissions polluantes.

Dans l'attente de l'élaboration d'un projet précis de nouvelle chaufferie à bois, il est nécessaire de libérer immédiatement Diviza des frais d'incinération du bois, en lui proposant un lieu de stockage de ce combustible, éventuellement sous forme déchiquetée. Une telle solution transitoire est d'autant plus urgente que l'extension du bassin collecteur de CRIDOR vers le Jura ne permettra bientôt plus la prise en charge à prix de faveur du bois de Diviza.

On peut ainsi espérer, par l'accroissement des volumes traités et la réduction des frais d'incinération, que l'entreprise Diviza puisse poursuivre sa tâche sans l'aide de l'Etat.

Cosignataires : Frédéric Cuche, F. Berthoud et B. Soguel.

M. Jean-Gustave Béguin: – Le postulat Pierre Bonhôte, pour garantir à moindres frais la survie de Diviza, nous intéresse à plus d'un titre. Tout d'abord, nous n'ignorons pas que Diviza avait de sérieux problèmes dont nous n'allons pas discuter maintenant, mais ce qui nous intéresse dans le postulat et qui nous a conduit à faire un amendement, c'est principalement les moyens que les postulants évoquaient pour réaliser le fond de leur postulat, notamment l'utilisation des déchets de bois comme combustible

Garantir à moindres frais la survie de Diviza

d'une grande installation de chauffage. Vous n'ignorez certainement pas que, vouloir au travers d'un postulat donner déjà des pistes aussi importantes pour réaliser des économies au sauvetage d'une entreprise, peuvent conduire à un déséquilibre assez grand, et nous nous permettons de donner quelques explications pour justifier le dépôt de notre amendement.

La consommation de bois, notamment dans le domaine du bois-énergie, au niveau de chaufferies pour des chauffages à distance qui seraient ravitaillées par du bois de rebut, du bois de démolition, viendrait contrecarrer un approvisionnement en bois forestier. Nous avons suffisamment de problèmes aujourd'hui, dans ce secteur-là, sans qu'on en tienne compte en voulant essayer de remettre sur pied une filière de récupération et d'élimination, et alors créer un déséquilibre sur un autre côté de l'approvisionnement. C'est pour cette raison que nous avons déposé ce postulat, pour inviter le Conseil d'Etat à traiter d'une manière globale toute la problématique du bois-énergie, qu'il provienne de la forêt ou qu'il provienne du bois de récupération. Nous le disons dans notre amendement, le canton de Vaud a commencé de gérer cette problématique avec succès puisque le bois de récupération, étant forcément un combustible un peu meilleur marché, a permis des amortissements plus rapides de certaines installations et dans un concept général, en tenant compte d'un plan à moyen terme, a permis d'offrir aux utilisateurs un prix de chaleur intéressant. C'est là que nous devons nous rendre à l'évidence; tant qu'on n'arrive pas dans un marché avec des prix compétitifs, eh bien, il faut convaincre par des actions, par des aides. Or, nous croyons que las de ne pouvoir faire une planification entre un bois de rebut que l'on cherche à valoriser en énergie noble et le produit de la forêt, nous pourrions ici, dans notre canton, avec les structures que nous avons, mettre sur pied peut-être toute une ligne de production de chaleur à partir du bois qui deviendrait intéressante au niveau du prix du kWh. Il est à souligner que nous serions intéressé par l'avis du Conseil d'Etat parce que nous croyons que, dans les commentaires que les postulants font, notamment au niveau du coût de l'opération pour Diviza de mettre le bois CRIDOR. Cette usine d'incinération fait déjà un gros geste par rapport au tarif qu'elle applique aux privés, c'est pratiquement un geste qui passe du simple au double. Donc, nous pensons qu'il serait bon, au travers de ce postulat, de traiter d'une manière complètement globale les problèmes engendrés par Diviza et qu'ils débouchent sur une conception beaucoup plus générale et que l'on maîtrise, une fois pour toutes, ces problèmes d'énergie ligneuse.

M. *Pierre Hirschy*, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire: – Nous n'allons pas trop nous arrêter sur ce postulat, vous avez été fort diserts sur le précédent, n'est-ce pas? Nous allons accepter l'idée du postulat et, en particulier, l'amendement de M. Jean-Gustave Béguin et pouvoir vous présenter dans un délai de deux ans, un rapport qui puisse vous informer, éventuellement vous demander un crédit par rapport à l'élimination de ces déchets incinérables. Mais nous voudrions dire que la

Postulats (suite)

situation n'est pas simple et que les mesures suggérées par M. Pierre Bonhôte ne peuvent pas être prises aussi rapidement que souhaité. Il faut rappeler que Diviza est une entreprise privée. Si elle a reçu une aide de l'Etat ces dernières années, c'était pour essayer de la sortir de sa situation difficile et qu'actuellement encore, nous avons des discussions pour voir de quelle manière nous pourrions éventuellement permettre à cette entreprise d'arriver à ne plus avoir de déficit. Il faut savoir que les déchets incinérables qui partent de Diviza ne sont pas que du bois. Dans les déchets incinérables qui sont conduits sur CRIDOR, il y a un cinquième seulement qui pourrait prétendre à être brûlé tout simplement dans une centrale de chauffage au bois. En plus, il faut se rendre compte qu'il ne s'agit pas seulement de traiter les fumées, mais qu'il y a un travail d'épuration important à faire, c'est surtout d'éliminer les corps étrangers que l'on peut trouver dans du bois de démolition, comme les clous, les vis ou ces éléments qui pourraient perturber la marche d'un chauffage au bois. Ce n'est donc pas simple, mais nous allons tout de même vous apporter une réponse.

Nous aimerions dire à M. Pierre Bonhôte que nous regrettons qu'il ait insinué, dans son développement, que CRIDOR profitait un peu de cette situation et faisait des prix qui ne permettaient pas à Diviza de s'en sortir. Nous aimerions dire ici, au Grand Conseil, que l'entreprise CRIDOR a vraiment fait des prix favorables à l'élimination de ces déchets incinérables et que c'est grâce à l'effort consenti par CRIDOR que Diviza a pu continuer de travailler. Il faut quand même s'en souvenir et les insinuations qui figurent dans ce développement écrit sont fausses. Maintenant, de dire que l'on devrait stocker ces déchets incinérables en attendant de trouver une solution dans une centrale de chauffage au bois, c'est pratiquement impossible. Nous allons chercher des solutions avec Diviza. Nous allons vous informer, dans un délai de deux ans, de ce que nous pouvons faire dans le cadre de l'utilisation des déchets de bois, mais il restera toujours l'autre partie des incinérables, en particulier beaucoup de plastiques, sous toute une série de formes. Nous ne pouvons pas penser que tout ce qui part à CRIDOR pourrait simplement être brûlé dans une centrale à bois.

L'élimination sauvage des déchets est extrêmement marginale, mais l'exportation des déchets est importante, c'est vrai et nous essayons d'y remédier. D'ailleurs, il y a quelques actions en cours. On peut donc accepter l'ensemble postulat et amendement et vous dire que nous allons vous apporter des réponses. Pour les moyens qui sont demandés concernant Diviza, nous ne pouvons pas entrer en matière actuellement tels qu'ils sont mentionnés ici. Voilà pour quelles raisons nous ne voulons pas faire feu de tout bois, mais nous vous apporterons des réponses précises à ce problème dans un délai d'environ deux ans.

La présidente: – Avant de parler, est-ce que le postulat et l'amendement sont combattus? Est-ce que vous le combattez Monsieur Laurent Debrot? Oui, alors vous avez la parole.

Garantir à moindres frais la survie de Diviza

M. *Laurent Debrot* : – Le postulat du groupe socialiste nous a troublé et nous permet de dénoncer de nombreuses incohérences dans notre politique d'élimination et de recyclage des déchets et dans notre politique de privatisation des tâches de l'Etat. Le cafouillage de l'industrie libérale montre que le système politique dont elle est issue n'est pas apte à des tâches publiques. Les entreprises privées ont, par définition, l'objectif de maintenir ou d'améliorer leur chiffre d'affaires ou leur bénéfice, alors qu'une politique raisonnable de gestion écologique des ressources voudrait, dans ce cas, diminuer la production, donc l'élimination des déchets. La gestion fractionnée des problèmes de déchets mène à de telles propositions. Nous proposer de créer de nouvelles centrales de chauffe pour mettre en valeur les bois de démolition, c'est ignorer que CRIDOR et SAIOD sont justement des centrales de chauffe revalorisant parfaitement les déchets fortement énergétiques. La volonté du postulat est-elle de mettre en concurrence les installations existantes? Quel avantage en retirerait la collectivité?

Troisième problème, le coût élevé de l'élimination de certains déchets, peu ou pas polluants, est souvent un encouragement à l'élimination sauvage. Ce problème en introduit un quatrième qui est la prise en compte de la valeur réelle des déchets triés. Si le système fonctionne plus ou moins bien pour le papier ou le verre qui sont bien revalorisés, il ne fonctionne pas pour le bois ou le fer par exemple, pour lesquels le coût de l'élimination dépasse largement leur valeur disons virtuelle. Aussi, nous refuserons le postulat socialiste, car si Diviza a été créée sur la base d'une entreprise privée, il n'est pas du rôle de l'Etat maintenant d'aider une telle entreprise, à mettre en valeur ses produits. Nous ne voyons pas comment l'Etat pourrait exonérer Diviza des taxes d'incinération demandées par CRIDOR, alors que celle-ci est une société anonyme dont l'Etat n'est même pas actionnaire, à notre connaissance. Nous ne voyons pas l'Etat chercher des solutions provisoires d'entreposage, puis de mise en valeur des déchets incinérables qui déduiraient d'autant les revenus de CRIDOR. Il existe, dans notre canton, deux grandes centrales d'incinération qui devraient suffire à l'élimination des déchets de Diviza. Si cette entreprise ne se satisfait pas de ces solutions, c'est à elle, dans la logique de privatisation libérale qu'elle a revendiquée, de trouver d'autres solutions. Nous soutiendrons toutefois le postulat dans sa partie qui demande au Conseil d'Etat de renforcer les contrôles de l'élimination des déchets principalement sur les chantiers, non pas dans le but de sauver Diviza, mais dans le but, disons pompeusement, de sauver la planète.

M. *Roger Burkhard* : – Lors de la mise en application de la loi sur le tri et de la gestion des déchets dans le canton, le Conseil d'Etat a imposé aux entrepreneurs et aux entreprises privées, une société privée Diviza S.A. pour la collecte de tous les déchets, principalement les déchets de chantiers. Cette société a pratiqué, et pratique encore, des prix surfaits, à la limite du supportable pour les petites entreprises, pensant très certainement et à tort, qu'elle avait le monopole pour la collecte des déchets dans notre canton. Or, ce

Postulats (suite)

monopole n'existe pas puisque d'autres sociétés privées récupèrent également les déchets pour le recyclage à des prix nettement inférieurs, d'où les difficultés de Diviza aujourd'hui. A présent, on nous demande de garantir, à moindres frais, la survie de Diviza. Mesdames et Messieurs, Diviza étant une entreprise privée, c'est à elle de trouver des solutions, de trouver des filières pour l'élimination et le recyclage de ses déchets afin d'équilibrer son budget, pour garantir son maintien. Ce n'est pas au Conseil d'Etat de mettre les moyens à disposition d'une société privée. Pour ces raisons, le groupe libéral-PPN refusera le postulat.

M. Pierre Bonhôte : – Nous remercions le conseiller d'Etat du relatif bon accueil qu'il fait à notre postulat, quoiqu'il lise entre les lignes des propos que nous n'avons pas tenus. Nous n'avons jamais voulu dire que CRIDOR pratiquait des prix surfaits visant à étrangler Diviza. Nous avons simplement dit que ses prix étaient trop élevés et causaient à cette entreprise des difficultés financières. Certes, Diviza est une entreprise privée qui assume une tâche d'intérêt public qui est le tri et l'élimination des déchets de chantiers, et contrairement au conseiller d'Etat, nous estimons que l'élimination sauvage des déchets est un réel problème dans notre canton et que la répression, dans ce domaine, devrait être un peu plus importante. Il ne suffit pas de dire que les entreprises n'ont qu'à se débrouiller avec leurs déchets et choisir leur manière de les éliminer. Nous sommes d'avis que, dans un peu trop de cas, ces déchets sont éliminés de manière illégale alors qu'ils devraient être triés et éliminés selon la loi. Le but de notre postulat n'est pas de chercher à ce que le Conseil d'Etat accorde de nouvelles aides financières pour des solutions concernant Diviza. Il est de faire en sorte que soit résolu le problème de l'élimination des déchets de bois dans notre canton et la disparition de Diviza causerait, dans ce domaine-là, d'importants problèmes. Le bois est un combustible de haute valeur. Il est étonnant que, dans notre système, il faille payer pour faire brûler ce combustible qui est particulièrement intéressant du point de vue énergétique. C'est comme si les entreprises pétrolières devaient vous payer pour faire brûler leur mazout dans votre chaudière. Le bois, donc, est un combustible de valeur qui mérite d'être utilisé dans une installation de chauffage qui en valorise correctement la chaleur. C'est effectivement le cas de CRIDOR. Ce n'est pas le cas de SAIOD qui ne valorise qu'une très petite partie de la chaleur fournie par les déchets, et puisque cette chaleur provient d'un matériau qui a un pouvoir calorifique élevé, nous sommes d'avis que ceux qui l'éliminent ne devraient pas supporter de coût pour l'élimination de ce combustible. C'est pourquoi nous souhaitons que notre canton recherche, éventuellement avec des partenaires privés, une solution plus intéressante pour l'élimination des déchets de bois.

Le but de notre postulat n'était pas non plus de reprendre toute la question du bois-énergie – il y a déjà un postulat qui se fossilise depuis quelque cinq ou six ans dans les tiroirs du Conseil d'Etat – il n'est pas nécessaire d'ajouter

Garantir à moindres frais la survie de Diviza

un deuxième au premier. Nous espérons toutefois qu'il débouchera sur des actions concrètes en matière d'utilisation du bois pour les réseaux de chauffage à distance. Cela dit, nous comprenons les inquiétudes du député Jean-Gustave Béguin, et par là même son amendement. De même si nous estimons qu'il n'a pas une très grande unité de matière avec le texte original de notre postulat, nous comprenons son souci de voir le bois de déchets concurrencer par trop le bois des forêts. Toutefois, nous ne voudrions pas non plus que nos forêts soient ratissées de fond en comble, qu'elles soient propres en ordre simplement parce que l'on a construit une installation pour valoriser le bois de déchets.

Nous accepterons donc son amendement et nous invitons le Grand Conseil à en faire autant. Et encore une fois, nous espérons que le Conseil d'Etat trouve une solution pour l'élimination de ce bois de déchets même si ce n'est pas exactement la solution que nous avons décrite dans notre développement écrit.

M. Walter Willener: – Pour le groupe radical, le postulat socialiste ne rencontre pas un très grand enthousiasme, surtout dans son développement relatif au renforcement des contrôles. Nous ne pensons pas que ce soit le meilleur moyen car il y en a déjà pas mal, nous pouvons vous le dire. Ce renforcement conduirait probablement à une augmentation du tri à la source, qui est un des problèmes principaux de l'approvisionnement de Diviza, sans forcément donc augmenter les tonnages. Donc, on ne résoudrait probablement pas les questions de Diviza. Nous avons fait aussi quelques réflexions, que nous n'allons pas reprendre ici, sur la gestion de Diviza. On peut se poser également des questions là-dessus. Par contre, nous trouvons intéressante l'idée émise dans l'amendement de M. Jean-Gustave Béguin qui a été développé tout à l'heure. Nous pouvons donc nous rallier à cette idée. Nous croyons qu'il faut examiner aujourd'hui, dans l'élimination en particulier des déchets issus de la construction du bois, comment trouver des solutions plus pragmatiques, peut-être, ne pas aller chercher à faire traverser la dernière molécule de peinture à travers un système de lavage de fumée. Le canton de Vaud semble avoir compris, donc, nous ne voyons pas très bien pourquoi le canton de Neuchâtel ne pourrait pas aller dans ce sens !

Donc, en conclusion, nous souhaiterions, pour éviter que l'on s'embrouille trop entre l'amendement auquel nous souscrivons et le postulat que nous rejetons principalement, que M. Jean-Gustave Béguin transforme éventuellement son amendement en motion qui pourrait, à ce moment-là, mieux répondre à la question puisque le Conseil d'Etat s'engage à donner une réponse dans un délai de deux ans. Donc, pour le moment, nous soutiendrons l'amendement.

M. Jean-Gustave Béguin: – M. Pierre Bonhôte dit que nous n'avons pas forcément travaillé sur une unité de matière. Vous préconisez l'utilisation

Postulats (suite)

des déchets de bois comme combustible d'une grande installation de chauffage. Eh bien, il faut quand même aussi, peut-être, se plonger dans la problématique du respect des normes de l'Ordonnance sur la protection de l'air (OPair). Le conseiller d'Etat a fait allusion tout à l'heure à un pourcentage de bois qui pouvait être toléré dans des chauffages traditionnels. OPair va beaucoup plus loin, puisqu'il partage le bois de rebut en quatre catégories et ces quatre catégories font l'objet strict d'autorisation de brûler dans des installations adéquates. Si les deux premières catégories peuvent être admises dans des installations normales, standards, les deux dernières font l'objet de prérogatives tout à fait intransigeantes et demandent alors des filtres supplémentaires. Il est clair que le canton de Vaud, dans sa politique de mise en valeur des bois de rebut et des bois forestiers dans la même installation, a dû installer des filtres spéciaux pour réunir les conditions pour les trois premières catégories. La dernière catégorie visée par l'OPair concerne des bois très polluants, des bois qui ont été traités en autoclave, des bois qui ont des goudrons, etc. Là, il est clair que des unités d'incinération telles que CRIDOR sont seules capables de les traiter. Il faut admettre aussi que, dans un premier temps, le bois légèrement pollué peut passer dans des installations avec des filtres supplémentaires, des filtres à manches, des fils électriques, et par rapport au coût total de l'installation, cela ne péjore pas le prix du kWh autant que nous le pensons.

Donc, nous maintenons que mettre du bois très légèrement pollué dans des usines d'incinération, cela ne rend même pas service à l'usine d'incinération et c'est trop coûteux. Nous pouvons avoir des solutions beaucoup plus légères et nous remercions le Conseil d'Etat de nous faire des promesses d'ici deux ans. Nous avons bien l'impression qu'il faudra se mettre à la tâche avant. Nous espérons pouvoir résoudre, sinon le problème de Diviza qui, pour nous, n'est pas le problème le plus abrupt, mais le problème de la remise en valeur des bois de rebut qui dissuaderait, si nous pouvons les intégrer dans une filière d'approvisionnement, où ils coûteraient moins cher à l'éliminateur, nous dissuadons les feux sauvages, nous dissuadons même l'exportation. La Suisse est partie prenante dans une réglementation de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) qui classe certains bois interdits d'importation, en convenance avec les autres pays si des exportations sauvages venaient à se faire. Nous pouvons vous citer l'exemple d'une très grande chaufferie du Jura français alimentée uniquement par du bois forestier, qui a eu son approvisionnement complètement chamboulé parce que c'était du bois de récupération suisse qui était transporté par des Français qui venaient le prendre à la source pour 25 francs la tonne (c'était le prix du voyage). Donc, la concurrence existe, mais du moment qu'on gère une matière ligneuse qui a un début, qui a une fin, nous croyons qu'il est tout à fait normal qu'on ait une approche globale de ce problème et c'est pour cela que nous avons déposé cet amendement. Si le postulat venait à être rejeté, nous transformerions notre amendement en motion.

Garantir à moindres frais la survie de Diviza

M. *Georges Jeanbourquin*: – Rapidement, au sujet de la remarque de M. Pierre Bonhôte à propos de «... payer pour brûler du bois». Mais Monsieur Pierre Bonhôte, le chef du département a très clairement dit que ce n'était pas du bois de forêt livré par M. Jean-Gustave Béguin, mais du bois qui est fortement imprégné. Diviza livre un grand mélange de déchets incinérables, et dans ce mélange, il y a des bois imprégnés, des bois agglomérés et aussi beaucoup de plastiques. M. Pierre Hirschy a dit clairement qu'il y avait un cinquième de bois qui pourrait passer dans une installation de chauffage traditionnelle. Cela nécessitera un tri à la source extrêmement strict et sévère, parce que les bois qui sont livrés actuellement nécessitent, M. Jean-Gustave Béguin l'a dit, des stations d'épuration très sophistiquées, très coûteuses. Le dernier paramètre que nous avons installé à l'usine d'incinération pour respecter les normes, c'est le traitement des oxydes d'azote, et cela coûte 8 millions de francs. En plus, ces bois et ces matériaux qui sont livrés mangent un très grand pouvoir calorifique au niveau de l'usine. L'usine d'incinération d'ordures ménagères porte bien son nom; elle est faite pour brûler prioritairement des ordures ménagères. Sur le plan économique, c'est nettement plus intéressant de brûler des ordures ménagères, alors que le bois nous mange nos capacités. Ce n'est donc pas la priorité, mais l'usine a été construite aussi pour incinérer ce type de matériaux et là, nous rejoignons ce qui a été dit tout à l'heure sur les bancs du groupe PopEcoSol, on a des usines qui sont construites pour cela. Si vous faites un chauffage à bois, et que vous voulez mettre ce type de bois dans ce chauffage, il faudra aussi payer un prix extrêmement cher pour l'épuration. Nous ne savons pas si notre canton a les moyens de se payer encore un troisième four d'incinération, plus un quatrième. Nous en avons un troisième pour l'incinération des boues de STEP. Mais il faut dire que si CRIDOR a pu travailler au coût marginal dans cette opération-là, c'est que cela a permis de saturer l'usine à un moment où le canton du Jura n'a pas encore adhéré totalement à l'usine, puisqu'il attend d'y être contraint par des obligations légales et de fournir plus du 85% de l'énergie nécessaire au plus grand chauffage à distance de ce canton qui livre 50.000 MWh de chaleur. Donc, il faut prendre tous ces éléments en considération avant de poser les exigences que vous avez demandées à l'Etat mais surtout, ne dites pas que vous ne comprenez pas qu'il faille payer pour brûler du bois, ce n'est pas n'importe quel bois!

M. *Pierre Hirschy*, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire: – Vous avez dit: «C'est à Diviza de se débrouiller.» C'est vrai que ce n'est pas à l'Etat de devoir prendre en compte les difficultés d'une entreprise, mais il s'agit de savoir si nous avons besoin de Diviza ou pas. Dans le cadre de la loi sur l'élimination des déchets, nous avons besoin d'un centre de tri dans notre canton. Nous nous sommes rendu compte que, si nous n'avions pas Diviza, la situation ne serait pas maîtrisable vis-à-vis des déchets de chantiers, dont essentiellement des déchets de démolition. C'est pour cette raison que nous souhaitons pouvoir aider cette entreprise à

Postulats (suite)

trouver une solution. On nous a dit qu'il y avait d'autres transporteurs qui offriraient des prix bien plus bas. Nous aimerions simplement vous rendre attentifs au fait que le 1^{er} janvier 2000, donc bientôt, l'ensemble des décharges en Suisse seront fermées, c'est une décision de la Confédération, elle a été confirmée. De ce fait, nous aurons besoin d'autres centres de tri en Suisse et le prix d'élimination assez bas que l'on pouvait rencontrer chez des transporteurs ne pourra plus se faire de la même manière. Et, dans ce cadre-là, vous verrez qu'effectivement, la situation de notre canton devrait trouver une nouvelle voie, c'est-à-dire que nous pourrions beaucoup mieux justifier les mesures prises. Nous aimerions vous dire que les prix de Diviza ne sont pas surfaits; ils ont été contrôlés; ils sont suivis et surtout, nous nous rendons compte qu'en matière de construction, lorsqu'il y a démolition, nous n'étions pas habitués à devoir payer une facture pour celle-ci.

M. Pierre Bonhôte: – M. Georges Jeanbourquin nous fait dire ce que nous n'avons pas dit. Nous n'avons jamais dit que tout ce qui était brûlé actuellement à CRIDOR pouvait être brûlé dans une installation de chauffage de grandes dimensions sans que ces déchets ne doivent payer pour leur combustion. Nous avons dit, et M. Jean-Gustave Béguin a abondé dans ce sens-là, qu'il y avait une fraction importante de ce qui est brûlé actuellement à SAIOD qui pourrait être brûlée dans des installations qui ne demandent pas d'épuration particulière des fumées, ce qui, en ce sens, permettrait de brûler ce bois à moindres frais, et c'est la solution que nous voudrions voir étudiée.

La présidente: – Nous allons nous prononcer sur l'amendement et sur le postulat, d'abord sur l'amendement de M. Jean-Gustave Béguin.

On passe au vote.

L'amendement Jean-Gustave Béguin est accepté à la majorité évidente.

La présidente: – Nous allons maintenant nous prononcer sur le postulat amendé.

On passe au vote.

Le postulat Pierre Bonhôte 99.129, du 21 juin 1999, « Garantir à moindres frais la survie de Diviza », amendé, est refusé par 51 voix contre 39.

La présidente: – Après consultation de plusieurs personnes, nous allons encore examiner le dernier postulat. Il s'agit du postulat Bernard Matthey 99.142, du 21 juin 1999, « Diminuer la masse salariale de l'Etat par une diminution du temps de travail ».

M. Pierre Hainard: – Nous demandons que l'on arrête la séance et que l'on fasse voter.

Diminuer la masse salariale de l'Etat

La présidente: – Monsieur Pierre Hainard, nous vous rappelons que nous n'avons pas beaucoup avancé. Nous aurions voulu terminer avec ce dernier postulat. Voulez-vous voter ?

On passe au vote.

A 22 h 30, la discussion sur le postulat Bernard Matthey 99.142, du 21 juin 1999, « Diminuer la masse salariale de l'Etat par une diminution du temps de travail », est acceptée par 48 voix contre 32.

99.142 ad 99.021

21 juin 1999

Postulat Bernard Matthey**Diminuer la masse salariale de l'Etat par une diminution du temps de travail**

Dans toute l'Europe, des mouvements mais aussi des contrats de partenariat se dessinent qui visent à diminuer progressivement les heures de travail hebdomadaires.

Mécanisation, informatisation, rationalisation, meilleure organisation permettent de soulager les tâches de l'homme. Cette tendance a été réactualisée avec l'apparition du chômage dans les années 1980.

- *Sachant les difficultés financières de l'Etat;*
- *sachant le caractère contreproductif et démotivant sur l'économie de l'augmentation de la fiscalité;*
- *sachant les possibilités d'une rationalisation des travaux des services et de l'administration,*

nous demandons au Conseil d'Etat d'étudier la possibilité de diminuer de deux heures par semaine la durée du travail dans l'administration cantonale avec réduction correspondante du salaire. Cette mesure pourra s'appliquer également aux activités des institutions dites paraétatiques.

M. Bernard Matthey: – Le sujet du postulat est de diminuer la masse salariale de l'Etat par une diminution du temps de travail. Nous regrettons que cela se passe si tard, avec beaucoup de fatigue. L'enjeu, c'est 15 millions de francs par an dans le budget de l'Etat et nous remercions déjà nos collègues d'avoir quelque attention à propos de ce postulat. Dans toute l'Europe, des mouvements, mais aussi des contrats de partenariat se dessinent qui visent à diminuer progressivement les heures de travail hebdomadaires. Mécanisation, informatisation, rationalisation, meilleure organisation, permettent de soulager les tâches de l'homme. Cette tendance a été réactualisée avec l'apparition du chômage dans les années 1980. Sachant les difficultés financières de l'Etat, sachant le caractère contreproductif et démotivant sur

Postulats (suite)

l'économie de l'augmentation de la fiscalité, sachant les possibilités d'une rationalisation des travaux, des services dans l'administration, nous demandons au Conseil d'Etat d'étudier la possibilité de diminuer de deux heures par semaine la durée du travail dans l'administration cantonale avec réduction correspondante du salaire. Cette mesure pourra s'appliquer également aux activités des institutions dites paraétatiques. Il est tard, nous vous avons rappelé le texte du postulat, voici maintenant le commentaire.

Lors de la session de juin au Grand Conseil où furent acceptées, à une large majorité, toute une série de mesures fiscales visant à améliorer les finances de l'Etat, il y eut tout de même quelques voix pour demander qu'on se préoccupe d'économies. Vous avez vu que ce soir, on a repris ce thème et que l'on a repris le postulat Roland Debély et consorts. Réaction donc de votre serviteur qui tient le raisonnement suivant: la masse salariale de l'Etat et des institutions paraétatiques avoisine 500 millions de francs par an sur un chiffre d'affaires de 1,2 milliard par an. A ce stade du raisonnement, nous ne nous embarrassons pas des décimales. Les employés de la fonction publique travaillent pratiquement 41 heures par semaine avec des exceptions pour certaines professions qui ne changeront toutefois pas le principe proposé par notre postulat. Si l'ensemble des personnes concernées diminueaient de deux heures leur durée hebdomadaire de travail en diminuant d'autant leur salaire, c'est 5% de la masse salariale, soit environ 25 millions de francs qui seraient économisés. Sachant que les fonctionnaires magistrats sont aussi des contribuables, et que raisonnablement la mesure que nous aimerions voir établie sur une base paritaire et librement consentie ne pourra s'appliquer à tout le monde, le bénéfice net de l'opération, pour les comptes de l'Etat, devrait représenter un montant que nous estimons à 15 millions de francs par an. L'idée n'est pas neuve et n'a rien de révolutionnaire.

Nous avons visité récemment une grande entreprise industrielle allemande où le directeur, propriétaire de l'entreprise était contraint, par le syndicat de la branche, de faire passer le travail hebdomadaire de 38 à 36 heures sans diminution de salaire. Réponse de la direction: «Si c'est ainsi, nous serons contraint de transférer l'usine dans un pays de l'Est.» Après discussion, 85% des salariés ont accepté, sur une base volontaire, de maintenir leur horaire de travail et leur salaire, mais de signer un contrat où le temps de travail est diminué de deux heures. Le 15% des salariés restants travaillent 36 heures payés 38 heures comme prescrit par la convention collective. Volkswagen a, nous croyons, choisi une voie assez comparable. Voilà en quelques mots le sens du postulat que nous déposons qui, rappelons-le, est une demande d'étude. Magistrats et fonctionnaires sont aujourd'hui, en regard des entreprises privées, convenablement payés. Bien des entreprises sont en déficit. Plutôt que de licencier du personnel, nous proposons donc que chacun des collaborateurs assume une part de ces difficultés et que, par la rationalisation inhérente et chaque fois présente lorsque l'on diminue la durée du travail, on évite l'engagement de personnel complémentaire.

Diminuer la masse salariale de l'Etat

Ajoutons que nous avons la conviction profonde que l'Etat fait trop de choses et que la mesure proposée pourrait conduire à réfléchir à certaines de ses fonctions.

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Succinctement, le Conseil d'Etat ne peut pas accepter le postulat de M. Bernard Matthey parce qu'il met en relation la masse salariale avec la diminution de travail. S'il s'agissait uniquement de mettre en rapport le temps de travail et le salaire, ce serait relativement simple, encore faut-il pouvoir le faire et le réaliser! Si les entreprises peuvent peut-être se déplacer ailleurs, nous ne savons pas si l'Etat de Neuchâtel peut se déplacer et aller sur une autre galaxie (*Rires.*) Cela dit, nous aimerions dire que cette question du temps de travail n'est pas nécessairement liée au problème du salaire ou, si elle est liée au salaire, elle a été prise en considération dans un certain nombre d'administrations. Mais généralement, c'était plutôt pour compenser les heures qui étaient abandonnées, pour pouvoir le cas échéant, lorsqu'il y avait un fort chômage, éventuellement trouver des emplois. Ce n'est pas ce que vous voulez Monsieur Bernard Matthey, ce que vous voulez, c'est au fond, diminuer le temps de travail, diminuer la masse salariale tout en disant qu'il faudrait faire, comme le disait tout à l'heure M. Pierre Hainard, le même travail avec un peu moins de temps et en étant moins payé. Malheureusement, en l'état actuel de la situation, avec toutes les difficultés que nous avons, ce n'est pas possible. Au contraire, nous avons dû, dans le cas de toute une série de tâches supplémentaires demandées à l'Etat, charger davantage un certain nombre de personnes à en faire plus durant leur temps de travail habituel. Vous savez également que pour essayer de maîtriser cela, nous avons présenté des propositions que vous avez d'ailleurs acceptées ici, dans le cadre de la gestion par prestations, le programme GESPA et que nous nous préoccuons également de la question de l'aménagement du temps de travail. Nous avons constitué un groupe de travail pour examiner comment nous pourrions mieux aménager le temps de travail parce qu'il est vrai qu'il y a un certain nombre de personnes qui seraient prêtes à travailler moins, quitte à être aussi moins payées. Mais encore faut-il que, par rapport aux tâches qui sont les nôtres, nous puissions accepter ce type d'aménagement. Cela, nous devons l'étudier et ce sera intégré dans le cadre des réflexions que nous menons au sein du groupe de travail que nous venons d'indiquer. Mais nous ne pouvons pas accepter un postulat qui nous demande simplement de mettre en relation la masse salariale et la diminution du temps de travail.

La présidente: – Donc le postulat est combattu. La parole est à M. Claude Borel.

M. *Claude Borel:* – Le groupe socialiste n'appuiera pas le postulat Bernard Matthey. En tout premier lieu, il n'admet pas le principe d'une réduction linéaire de 5% de tous les salaires de la fonction publique neuchâteloise,

Postulats (suite)

salaires qui ont déjà subi des atteintes importantes dans le cadre des mesures d'économies adoptées ces dernières années, puisque le Conseil d'Etat les chiffre à 145 millions de francs pour la période 1992-1998. Certes, M. Bernard Matthey propose une contrepartie sous forme d'une réduction de deux heures de l'horaire hebdomadaire des fonctionnaires, ce qui ne nous est évidemment pas *a priori* antipathique. Notre groupe a lui-même proposé des réductions analogues, mais avant tout dans la perspective d'un partage du travail entre un nombre plus élevé de personnes. En revanche, nous avons de sérieux doutes quant aux possibilités de réduire de 5% le volume global du travail dans l'administration. Dans tous les domaines, les problèmes deviennent plus compliqués, les possibilités de recours se multiplient – on l'a vu récemment avec la loi sur les marchés publics –, le nombre des oubliés de la prospérité à la charge de l'Etat augmente, les effectifs scolaires aussi, la population des villes demande une présence policière plus visible sur le terrain; des efforts considérables doivent être faits actuellement pour rattraper certains retards au niveau des infrastructures, notamment routières et autoroutières, et cette liste pourrait être sensiblement allongée. Dans ces conditions, il ne nous paraît pas raisonnable de postuler une réduction de 5% de la fonction publique neuchâteloise. Dans son rapport sur la planification financière, le Conseil d'Etat nous a donné de nombreuses pistes conduisant à des économies pour l'Etat. Attendons déjà d'en voir les résultats et méfions-nous des solutions linéaires proposées par M. Bernard Matthey.

M. Gilles Pavillon: – Nous avons lu avec intérêt le postulat Bernard Matthey et il a raison. La piste de la diminution du temps de travail est une bonne piste; liée à la diminution proportionnelle du salaire, cela signifie moins de dépenses et là, c'est tout juste. C'est pourquoi nous trouvons que la piste proposée par ce postulat est intéressante, mais sous cette forme, il s'agit de diminuer la masse de compétences dont dispose l'Etat à son fonctionnement et cela, sans analyse approfondie et une volonté exprimée du Grand Conseil de diminuer les tâches de l'Etat, là c'est tout faux. Le chemin qui nous amènera à un budget équilibré n'est pas forcément la ligne droite tracée au trax, c'est pourquoi le groupe radical dans sa majorité refusera ce postulat.

M. Bernard Matthey: – Nous voulons amener quelques brèves réponses. Tout d'abord nos remerciements au parti radical pour avoir apprécié le postulat. Nous aimerions dire que nous croyons qu'un postulat du type que nous déposons est une réduction linéaire. Cette réduction, c'est un postulat, c'est une demande d'étude. On verra que dans des secteurs, ce n'est pas possible, que dans d'autres secteurs, c'est parfaitement possible, que pour certaines personnes ça l'est, que pour d'autres ça ne l'est pas, cela nous l'admettons. Mais nous croyons que le choc un peu violent qui consiste à dire – vous prenez un fonctionnaire quel qu'il soit – «vous, dans votre tâche, si nous diminuons votre travail de deux heures par semaine qu'est-ce que

Diminuer la masse salariale de l'Etat

vous ne pouvez plus faire ? ». Alors quelqu'un dira qu'il peut continuer à faire cette tâche, un autre dira qu'il ne peut pas la faire. Eh bien, nous allons réfléchir à cette tâche et nous allons dire que si vous n'arrivez pas à la faire, c'est peut-être une tâche que l'on peut abandonner, peut-être une tâche que l'on peut confier à quelqu'un d'autre, ou peut-être une tâche que l'on est obligé de maintenir et, comme on ne peut pas vous ramener à 39 heures, on vous garde à 41 heures. Mais cela exigera cette réflexion et nous prétendons que – c'est une question de poule et d'œuf, on est d'accord ! – que la méthode un peu rude, un peu raide, un peu brutale, un peu simpliste qui consiste à dire qu'on va vous trouver deux heures par semaine, eh bien cette méthode va obliger les gens à réfléchir à leurs tâches. Réfléchissez à ce que vous faites tous dans votre vie. Si l'on vous dit que vous devez diminuer votre travail de deux heures par semaine, qu'est-ce que vous ne pouvez pas faire ? Il y a peut-être un certain nombre de superflus que vous ne pouvez pas faire, et c'est à ce moment-là, qu'on trouvera un certain nombre de ressources.

A M. Claude Borel, nous aimerions simplement dire ceci : « Vous dites une réduction linéaire. » Nous prétendons et nous aimerions que l'esprit du postulat soit celui-là – nous ne savons pas si M. Claude Borel nous écoute, mais nous ne le croyons pas ? (*Rires.*) –, nous aimerions dire que le postulat est volontairement un peu caricatural, mais dans son esprit, nous souhaiterions que cela conduise à faire une analyse des tâches de chacun pour dire : « Est-ce que nous pouvons ou est-ce que nous ne pouvons pas diminuer notre nombre d'heures de travail ? » Nous sommes convaincu, et M. le conseiller d'Etat nous l'a dit, qu'il y a un certain nombre de gens qui désirent diminuer leur temps de travail. Ils peuvent le faire en rationalisant leurs tâches et sur cette base volontaire on doit pouvoir trouver une certaine somme d'argent. Théoriquement, c'est 25 millions de francs ; si l'on trouvait quelques millions par an, eh bien le postulat serait déjà un succès et l'étude est là pour le démontrer. C'est ce que nous voulions vous dire. Il est tard, la messe est dite, mais nous vous recommandons cette idée parce qu'elle va dans le sens général d'améliorer les finances de l'Etat.

M. *Claude Borel* : – Nous aimerions simplement recommander à M. Bernard Matthey de lire les premières lignes de la page 102 du rapport du Conseil d'Etat (p. 522 du *BGC*) où il trouvera déjà quelques références à son idée.

La présidente : – Nous croyons que M. Bernard Matthey en a pris note (*rires*). Nous préférons le dire nous-même ! Nous allons nous prononcer sur ce postulat.

On passe au vote.

Le postulat Bernard Matthey 99.142, du 21 juin 1999, « Diminuer la masse salariale de l'Etat par une diminution du temps de travail », est refusé à la majorité évidente.

COMMUNICATIONS DE LA PRÉSIDENTE

Nous prions les personnes qui se rendent à Fribourg la semaine prochaine dans le cadre de l'Espace Mittelland de se renseigner auprès de leurs chefs de groupe afin qu'elles se regroupent au niveau des voitures. Si vous n'avez pas les indications nécessaires, vous pouvez vous renseigner auprès de M^{me} Janelise Kuffer ou auprès de nous-même afin de vous organiser.

Retrait d'une proposition

Nous vous signalons que le projet de résolution du groupe PopEcoSol à l'intention du Conseil fédéral 99.144, du 21 juin 1999, « Application de la loi fédérale sur la protection de l'environnement », est retiré.

Félicitations

Pour terminer, nous vous rappelons de ne pas oublier la tirelire des huissiers et nous avons encore une toute petite communication à vous faire, et nous la faisons volontiers! En votre nom, nous avons le très grand plaisir de souhaiter un joyeux mariage à M^{me} Janelise Kuffer et à son futur époux. Ce mariage aura lieu samedi prochain. Nous leur adressons tous nos vœux de réussite et de bonheur.

Nous avons le plaisir de lui remettre, en votre nom, un bouquet de fleurs et un bon d'achat. (*Applaudissements.*)

Séance levée à 22 h 50.

Session close.

La présidente,

T. HUMAIR

Les secrétaires,

F. GERTSCH

R. DEBÉLY

Le secrétaire-rédacteur,

J.-M. REBER

PAGE SANS TEXTE

SEIZIÈME SESSION DE LA 45^e LÉGISLATURE

Session extraordinaire des 27, 28, 29 septembre
et 10 novembre 1999

Séance du lundi 27 septembre 1999, à 12 h 30, au Château de Neuchâtel

Présidence de M^{me} Thérèse HUMAIR, présidente

PRÉSENCE

Présents: 110 députés.

Absents et excusés: M^{me} Monica Boss, MM. Willy Geiser, Jacques-André Maire et Yves Morel. – Total: 4.

PROPOSITIONS DE DÉPUTÉS

Les propositions suivantes ont été remises à la présidente qui en a fait donner copie aux députés et aux membres du Conseil d'Etat:

1. Projets de lois

99.152

Projet de loi du groupe socialiste

Loi portant révision de la loi sur le statut de la fonction publique

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition de la commission...

décrète:

Article premier La loi sur le statut de la fonction publique, du 28 juin 1995, est complétée comme suit:

Art. 52 ⁴ Le Conseil d'Etat fixe les règles d'évolution du traitement *en respectant les principes suivants*:

- *toute décision relative au traitement d'un titulaire de fonction publique peut faire l'objet d'un recours auprès d'une instance paritaire;*
- *la procédure d'évaluation des prestations d'un titulaire de fonction publique implique son supérieur hiérarchique et ses subordonnés.*

Propositions de députés (suite)

Art. 83 bis (nouveau) L'évaluation des prestations des titulaires de fonctions publiques ne peut servir de critère d'évolution du traitement qu'à partir de la troisième année qui suit son introduction.

Art. 2 ¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution. Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président, Les secrétaires,

L'urgence est demandée.

Signataires: P. Bonhôte, B. Soguel, Ph. Loup, J.-C. Perrinjaquet, H. Deneys, M. Donati, R. Wüst, V. Garbani, M. Guillaume-Gentil-Henry, L. Vaucher, S. Vuilleumier, Frédéric Cuche, B. Bois, M. Barrelet, J.-J. Delémont, M.-A. Crelier-Lecoultré, H. U. Weber, J. Studer, L. Matthey, G. Santschi, O. Duvoisin, M. Giovannini, F. Perrin-Marti, F. Gertsch, M. Debély, C. Mermet, P. Erard, M. Blum, C. Borel, A. Laurent, M. Perroset et D. Barraud.

99.154

Projet de loi du groupe PopEcoSol

Loi portant révision de la loi sur le statut de la fonction publique

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition de la commission...

décrète:

Article premier La loi sur le statut de la fonction publique, du 28 juin 1995, est modifiée comme suit:

Relations
entre le
Conseil d'Etat,
les communes,
les autres
employeurs et
les associations
du personnel

Art. 79 ¹ Le Conseil d'Etat consulte les communes, les autres employeurs et les associations du personnel sur tout projet de dispositions d'exécution générales de la présente loi.

²a) Le Conseil d'Etat établit des relations basées sur la négociation avec les associations du personnel, reconnues comme partenaire social, sur les questions concernant le personnel, ses conditions de travail et de traitement ainsi que sur les questions de principe relatives à l'application de la présente loi ou de ses dispositions d'exécution.

b) Les relations entre l'Etat et les associations du personnel s'effectuent au sein d'une commission de travail.

Propositions de députés (suite)

Art. 2 ¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution. Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président, Les secrétaires,

L'urgence est demandée.

Signataires: F. Portner, A. Bringolf, C. Stähli-Wolf, D. de la Reussille, E. Augsburger, P.-A. Thiébaud, C. Piguët, F. John et A.-V. Ducommun.

Commentaires à notre proposition

La crise actuelle qui existe entre le Conseil d'Etat et les associations du personnel s'aggrave. Le gouvernement prend appui sur la loi sur le statut de la fonction publique pour refuser d'établir une véritable négociation avec les représentants du personnel.

Pour tenter de sortir de cette ornière, les député(e)s soussigné(e)s proposent de préciser la nature des contacts que le Conseil d'Etat doit établir avec les associations du personnel.

Si l'on veut éviter les malentendus, les confrontations et les dysfonctionnements, il est essentiel que les relations avec les associations du personnel soient basées sur la recherche d'un consensus entre les intérêts de l'Etat et ceux du personnel.

Dans la situation qui nous occupe, l'Etat pense avoir visé au consensus alors que le personnel est profondément insatisfait du résultat.

Est-ce la conception de ce qu'est un consensus et la manière dont il s'établit qui séparent les interlocuteurs? Vraisemblablement.

Aussi, nous proposons une modification de la loi sur le statut de la fonction publique afin de préciser clairement les objectifs et le but des négociations entre employeurs et employés de telle sorte que la situation de rupture actuelle soit évitée à l'avenir.

2. Motion

99.151

Motion Jean-Gustave Béguin

Bois de récupération, bois forestiers, pour une gestion globale

La problématique de l'élimination des vieux bois et des bois de démolition par le canal des usines d'incinérations (CRIDOR), au coût unitaire des autres matériaux combustibles (par exemple plastiques, papiers, etc.) est beaucoup

Propositions de députés (suite)

trop onéreuse en fonction des polluants effectifs. Le canton de Vaud l'a bien compris en intégrant dans de grandes chaufferies à bois forestiers une certaine quantité de bois de rebut. Des installations modernes et performantes remplissent les conditions sévères des rejets dans les fumées. Au niveau financier, cette conception permet d'écouler du bois de feu de nos forêts à des prix couvrant les frais de production grâce au faible coût de transformation des produits de rebut.

Nous demandons au Conseil d'Etat d'étudier une conception globale pour gérer plus rationnellement l'élimination des bois de rebut par une revalorisation qui tienne compte également du bois-énergie forestier.

Le bois éliminé a permis souvent à l'homme de se développer, de s'abriter, de vivre; il serait normal que son élimination ferme le cycle en permettant de mieux valoriser nos boisés.

Cosignataire: W. Willener.

3. Postulat

99.153 ad 99.037

Postulat Eric Ruedin

Rapprochement entre la Société de navigation sur les lacs de Neuchâtel et Morat S.A. (LNM) et la Société de navigation sur le lac de Biene

Le Conseil d'Etat est prié d'étudier, d'entente avec les organes concernés, un rapprochement, voire une fusion, de la Société de navigation sur les lacs de Neuchâtel et Morat S.A. (LNM) et la Société de navigation sur le lac de Biene (BSG).

Cosignataires: M. Bubloz, R. Graber, O. Haussener, L. Amez-Droz, G. Jeanbourquin, C. Bernoulli, C. Bugnon, T. Humair, J. de Montmollin, R. Burkhard, P.-A. Brand, S. Perrinjaquet, F. Meisterhans et M. Barben.

4. Questions

99.368

Question Bernard Matthey

Transports publics à Cortaillod

La Compagnie des transports publics du Littoral neuchâtelois (TN), dont l'Etat est actionnaire, est heureusement équipée essentiellement de véhicules électriques (trams, trolleybus).

Quelques secteurs exceptionnels, dont le village de Cortaillod, sont équipés de bus diesel. De nombreux bordiers se sont plaints du bruit et de la pollution dégagée en particulier par le bus de Cortaillod.

Propositions de députés (suite)

Le Conseil d'Etat ne pense-t-il pas qu'il serait judicieux d'envisager dans ce secteur un autre mode de traction? Nous pensons en particulier à des véhicules équipés de batteries rechargeables ou éventuellement à des véhicules à gaz. Par ailleurs, à Cortaillod, la dimension inappropriée du bus en regard de celle des rues est très souvent évoquée.

99.369**Question Bernard Matthey****La propulsion électrique et électrosolaire sur les lacs et rivières neuchâteloises: position du Conseil d'Etat et des cantons voisins?**

La propulsion des bateaux par moteur thermique est génératrice de bruit et de pollution par les hydrocarbures et source de dérangement pour la faune. La technologie de la propulsion électrique a fait de grands progrès ces dernières années et des bateaux électriques, le plus souvent électrosolaires de toutes dimensions, ont maintenant fait la preuve qu'ils étaient fiables et qu'ils convenaient pour toutes les applications courantes: loisirs, ski nautique, transport de passagers, etc.

Sur le plan économique, ce type de propulsion est par ailleurs très intéressant.

Le Conseil d'Etat peut-il nous dire s'il envisage d'encourager la motorisation électrique sur les plans d'eau neuchâtelois et nous faire connaître, si elle existe, la position des autres cantons bordiers du lac de Neuchâtel à ce propos?

99.370**Question Bernard Matthey****Alliance dans le domaine de l'électricité: pourquoi avoir écarté les Bernois?**

Les entreprises électriques fribourgeoises, Electricité neuchâteloise S.A. (ENSA) et le groupe CVE-Romande Energie ont décidé de réaliser un rapprochement par métiers de leurs principales activités avec la participation de la société scandinave SKM.

Sachant les longues relations du canton de Neuchâtel avec Berne et plus loin les cantons des bords de l'Aar, le Conseil d'Etat peut-il nous dire s'il s'est approché des sociétés électriques de ces cantons et pourquoi il les a écartées dans sa recherche de partenaires commerciaux?

Cette façon d'agir est-elle en accord avec les objectifs politiques de l'Espace Mittelland?

Le Conseil d'Etat peut-il nous dire également si ces alliances ne vont pas contribuer à renforcer encore les capacités d'intervention des compagnies

Propositions de députés (suite)

auxquelles ENSA est maintenant associée dans les domaines des travaux d'équipements et de vente de matériel, là où elles sont en compétition souvent biaisée avec les entreprises du marché?

99.371**Question Bernard Matthey****Améliorer les carrefours des Grattes et de L'Engolieu : pourquoi pas des giratoires ?**

Plusieurs accidents récents ont rappelé que les carrefours des Grattes et de L'Engolieu sont dangereux.

Le Conseil d'Etat ne pense-t-il pas qu'il serait utile d'inscrire ces deux points noirs à la prochaine planification routière cantonale? La création de giratoires ne constitue-t-elle pas la mesure la plus adéquate pour y diminuer le nombre d'accidents?

99.372**Question Pierre-Jean Erard****Attaques informatiques**

Au mois de juin dernier, de multiples attaques s'étendant sur plusieurs jours ont été perpétrées d'un poste de travail sis dans les locaux de l'Université. Il s'agit de tentatives de s'introduire sans droit dans des systèmes informatiques appartenant à autrui et spécialement protégés, situés notamment en Suède et en Finlande.

S'agissant d'une grave infraction à l'article 143 bis du code pénal, le cas a été immédiatement signalé par les services informatiques (SITEL) aux autorités de l'Université, notamment au rectorat, seule instance habilitée à entreprendre une action pénale.

Désireux de faire au préalable une enquête interne, le rectorat, à notre connaissance, n'a toujours pas introduit d'action pénale, malgré l'avis de la commission informatique qu'il dirige et celui du doyen de la faculté des sciences l'encourageant à le faire.

Cette manière de faire va à l'encontre des mesures d'information et d'avertissement qui ont été adressées à l'ensemble des utilisateurs des ressources informatiques de l'Université et qui tous, en retour, ont signifié par écrit leur engagement de respecter les dispositions légales.

- Le Conseil d'Etat, ou du moins le Département de l'instruction publique et des affaires culturelles, a-t-il été informé de ces malversations?
- Approuve-t-il l'attitude du rectorat de mener sa propre enquête, plutôt que de la confier aux autorités judiciaires?
- L'affaire sera-t-elle menée à terme?

Propositions de députés (suite)

99.373**Question Hansueli Weber
Médecine des réfugiés**

Les demandeurs d'asile sont pris en charge avec beaucoup de compétence et de bonne volonté sur le plan financier, social et administratif. La santé de la population migrante et des requérants d'asile est déficiente sur le plan somatique et psychosomatique et se manifeste souvent par leur comportement au niveau social. Les répercussions sur la santé sont dues au déracinement, à la migration, aux deuils, à leur crise d'identité, mais aussi en rapport aux horreurs vécues et les suites de violence. Une personne sur cinq qui a survécu à un traumatisme ou à une violence est susceptible, particulièrement quand il n'y a pas de réseau social bien établi, de faire un stress post-traumatique « chronifié ».

La souffrance reconnue, traitée précocement, permet de faciliter le travail des équipes d'accueil, d'augmenter la collaboration des personnes concernées et de diminuer les frais médicaux.

Durant leur séjour à Neuchâtel, quels sont actuellement les us et coutumes concernant les consultations médicales ?

Quelles directives sont en vigueur face aux traitements médicaux ?

Les instances administratives favorisent-elles le recours aux interprètes-médiateurs culturels ?

L'ordonnance fédérale entrera bientôt en vigueur. Celle-ci prônera non seulement l'économie des coûts médicaux destinés aux requérants d'asile, mais prévoit aussi de restreindre le droit à la « privacité » et au libre choix du médecin.

Quelle est la composition du groupe de travail du canton de Neuchâtel qui planche sur l'application de l'ordonnance fédérale ?

99.374**Question du groupe PopEcoSol
Inquiétante restriction de la liberté d'expression**

La loi sur le statut de la fonction publique précise à son article 21: ¹ *Dans l'intérêt public ou en vue d'assurer la bonne marche de l'administration ou de l'enseignement, le Conseil d'Etat fixe les règles régissant la communication de renseignements ou de documents à l'intérieur des départements et des services, ainsi qu'à des tiers.* ² *Les dispositions de la loi cantonale sur la protection de la personnalité, du 14 décembre 1982, et de son règlement d'exécution, du 20 juin 1988, sont réservées.*

Un chef de département a écrit à un chef de service un courrier dont nous citons l'extrait suivant, paru dans la presse syndicale :

Propositions de députés (suite)

Nous vous répétons qu'il est bien entendu de votre droit de penser de la façon que vous l'avez exprimée, mais nous souhaitons que, lorsque le Conseil d'Etat a tranché, les collaborateurs n'expriment plus publiquement un autre point de vue.

Les députés soussignés estiment que cette mise à l'ordre est grave. Ils demandent au Conseil d'Etat de s'exprimer à ce sujet et de dire s'il estime que l'extrait cité respecte l'alinéa 2 de l'article 21 de la loi sur le statut de la fonction publique.

Signataires: A. Bringolf, F. Portner, Fernand Cuche, D. de la Reussille, A.-V. Ducommun, P.-A. Thiébaud, L. Debrot, C. Stähli-Wolf, F. John et C. Piguet.

99.375**Question Sylvie Perrinjaquet****Quel avenir pour l'Ecole d'ingénieurs du Locle après 2003 ?**

Dans le cadre de la mise sur pied de la HES-SO et de l'attribution des missions aux établissements existants, le Conseil d'Etat peut-il nous informer des mesures qu'il entend prendre ou soutenir pour créer une HES sur deux sites, Le Locle - Saint-Imier, dans le but de maintenir le nombre d'étudiant(e)s au-dessus de la masse critique, de favoriser des contenus de cours et des échanges de professeurs dans des domaines de pointe rendant attractive la HES des Montagnes neuchâteloises ?

Le groupe de travail Formapro, favorisant l'approche des métiers techniques pour les filles, a-t-il été approché pour inciter ces dernières à porter un regard intéressé sur l'Ecole d'ingénieurs ?

Cosignataires: Ch. Häsler, R. Graber et J.-A. Choffet.

99.376**Question Isabelle Opan-Du Pasquier****Quelle formation pour les infirmières à l'avenir ?**

Le comité stratégique du projet HES-santé-social a déterminé les formations des domaines de la santé et du travail social pouvant donner lieu à certification HES.

Ces formations sont :

- assistant(e) social(e), éducateur(trice) spécialisé(e), animateur(trice) socioculturel(le) ;
- physiothérapeute, ergothérapeute, psychomotricien(ne), diététicien(ne) ;
- technicien(ne) en radiologie médicale ;
- sage-femme.

Propositions de députés (fin)

Pour les infirmières, le titre professionnel reconnu par la Croix-Rouge (sur mandat des cantons) serait maintenu. Une spécialisation HES en santé serait prévue.

Cette information nous trouble par son caractère particulier, voire discriminatoire en ce qui concerne les infirmières.

Est-il vrai qu'il y aura ainsi deux niveaux de diplôme pour les infirmières ?

Si oui, quelles sont les raisons de cette manière de faire ?

Quel investissement en temps cela demande-t-il pour être :

- Infirmière HES ?
- Physiothérapeute HES ?
- Diététicienne HES ?

Pourquoi seule la profession d'infirmière « bénéficie-t-elle » de ce traitement différencié, voire discriminatoire ?

Comment justifie-t-on le raisonnement si l'on observe que, d'une manière générale, c'est l'infirmière qui coordonne l'équipe de soins ?

Cosignataires : M. Giovannini et M. Guillaume-Gentil-Henry.

ORDRE DU JOUR

L'ordre du jour de la présente session a été envoyé en temps utile aux députés. Il est de la teneur suivante :

I. OBJETS À TENEUR DE LA LOI

Assermentation

Assermentation d'un député.

99.029

DJSS

12 et 31 août 1999

Naturalisations

Rapports concernant diverses demandes de naturalisation.

99.028

DFAS

10 juin 1999

Pétition de la commune de Dombresson

Rapport de la commission des pétitions et des grâces concernant la pétition de la commune de Dombresson concernant l'effort fiscal 1996 et une demande de restitution.

II. RAPPORTS DU CONSEIL D'ÉTAT

99.021

Planification financière 1999-2002

Traitement des postulats

- des groupes radical et libéral-PPN 99.147, du 23 juin 1999, « Montant des cotisations à la Caisse de pensions » ;
- du groupe libéral-PPN 99.148, du 23 juin 1999, « Caisse de pensions et politique du logement ».

99.023

DIPAC

10 mai 1999

Equipements universitaires

Rapport du Conseil d'Etat à l'appui d'un projet de décret portant octroi d'un crédit de 4.840.000 francs pour l'achat d'équipements informatiques et scientifiques destinés à l'Université, pour la période 1999-2002.

Ordre du jour (suite)

99.025 DEP

10 mai 1999

Paiements directs agricoles

Rapport du Conseil d'Etat en réponse au postulat Jacques-André Choffet 97.125, du 23 juin 1997, « Définissons clairement qui a droit à combien ».

99.026 DJSS

10 mai 1999

Lutte contre la drogue

Rapport du Conseil d'Etat en réponse au postulat du groupe radical 95.139, du 2 octobre 1995, « Lutte contre la drogue ».

99.034 DJSS

12 août 1999

Santé publique

Rapport du Conseil d'Etat à l'appui d'un projet de décret concernant la recevabilité matérielle de l'initiative législative populaire cantonale « Pour une planification sanitaire sanctionnée par le peuple ».

99.035 DJSS

12 août 1999

Santé publique

Rapport du Conseil d'Etat à l'appui d'un projet de décret concernant la recevabilité matérielle de l'initiative législative populaire cantonale « Pour un moratoire en matière d'investissements hospitaliers ».

99.036 DJSS

25 août 1999

Planification sanitaire

Rapport d'information du Conseil d'Etat concernant la planification sanitaire.

99.038 DFAS

11 août 1999

Contributions directes

Rapport du Conseil d'Etat à l'appui d'un projet de loi sur les contributions directes (LCdir).

Ordre du jour (suite)

99.039 DFAS

11 août 1999

Contributions directes

Rapport du Conseil d'Etat à l'appui d'un projet de loi d'introduction de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LILIFD).

99.030 DEP

5 juillet 1999

Recensement fédéral de la population

Rapport du Conseil d'Etat à l'appui d'un projet de décret concernant l'exécution du recensement fédéral de la population de décembre 2000.

99.033 DEP

5 juillet 1999

Prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité

Rapport du Conseil d'Etat à l'appui d'un projet de loi d'introduction de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité.

99.037 DGT

12 août 1999

Société de Navigation sur les lacs de Neuchâtel et Morat S.A.

Rapport du Conseil d'Etat à l'appui d'un projet de décret portant octroi d'un crédit de 1.110.000 francs en faveur de la rénovation de la flotte et de l'augmentation du capital-actions de la Société de Navigation sur les lacs de Neuchâtel et Morat S.A. (LNM).

99.031 DEP

5 juillet 1999

Améliorations structurelles agricoles

Rapport du Conseil d'Etat à l'appui d'un projet de loi sur les améliorations structurelles dans l'agriculture (LASA).

99.032 DEP

5 juillet 1999

Coopération transfrontalière

Rapport du Conseil d'Etat en réponse à la motion Bernard Soguel 92.133, du 18 novembre 1992, « Echanges transfrontaliers ».

Ordre du jour (suite)

99.040

DIPAC

12 août 1999

Aménagement des niveaux 7, 8, 9 de l'enseignement secondaire inférieur

Rapport du Conseil d'Etat en réponse au postulat Jean-Claude Guyot 97.107, du 10 février 1997, « Aménagement des niveaux 7, 8, 9 de l'enseignement secondaire inférieur ».

99.041

DIPAC

12 août 1999

Coordination scolaire secondaire 1 - secondaire 2

Rapport du Conseil d'Etat en réponse au postulat Jean-Claude Guyot 97.106, du 10 février 1997, « Coordination scolaire secondaire 1 - secondaire 2 ».

99.042

DFAS

12 août 1999

Etablissements spécialisés pour enfants et adolescents

Rapport du Conseil d'Etat en réponse au postulat du groupe socialiste 95.140, du 2 octobre 1995, « Application du plan d'équipement ».

99.043

DIPAC

16 août 1999

Protection des biens culturels

Rapport du Conseil d'Etat en réponse

- au postulat du groupe socialiste 94.126, du 3 octobre 1994, « Pour une conception générale de la protection des biens culturels dans le canton » ;
- au postulat du groupe libéral-PPN 98.151, du 28 septembre 1998, « Inventaire des biens culturels nécessitant une restauration ».

99.044

DJSS

12 août 1999

Examens d'élèves-conducteurs

Rapport du Conseil d'Etat en réponse au postulat Claude Borel 95.152, du 20 novembre 1995, « Examens d'élèves-conducteurs : pour une expertise des experts ».

Ordre du jour (suite)

III. RAPPORTS DE COMMISSION**98.116**

PRÉSIDENTE

12 mai 1999

Traitement des questions

Rapport de la commission législative à l'appui d'un projet de loi portant révision de l'article 82, alinéa 1, de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC) (traitement des questions).

96.125 / 96.127 / 96.129

DFAS

15 juin 1999

Nombre de conseillers généraux

Rapport de la commission législative à l'appui d'un projet de loi portant révision de la loi sur les droits politiques (nombre de conseillers généraux).

IV. PROPOSITIONS DE DÉPUTÉS

Le signe → indique le groupage de propositions.

1. Interpellations (7)**99.124**

DGT

21 juin 1999

Interpellation du groupe socialiste**Tunnel: la clarté s'impose!**

Le mauvais fonctionnement des installations de ventilation en cas d'incendie du tunnel sous la Vue-des-Alpes suscite de nombreuses questions auxquelles nous souhaitons que le Conseil d'Etat puisse répondre.

1. Quels seront les travaux nécessaires à rendre l'extraction de fumées suffisamment efficace? De nouveaux tests avec feu réel seront-ils menés après leur achèvement?
2. Comment ces travaux seront-ils financés? La Confédération s'est-elle engagée formellement à les subventionner?
3. Les installations de ventilation faisaient-elles l'objet d'une garantie d'efficacité de la part du bureau Haerter, concepteur du système? Si oui, le type de fumées qu'elles devaient être capables d'évacuer y était-il spécifié?

Ordre du jour (suite)

4. Les installations de ventilation sont-elles également censées pouvoir évacuer des émanations gazeuses liées à un accident non accompagné de feu, par exemple en cas de perforation d'une citerne contenant un produit volatile, toxique ou inflammable ?
5. Le Conseil d'Etat a-t-il pris une décision concernant une éventuelle action contre le bureau Haerter ?
6. Quelles sont les substances actuellement interdites de transit par le tunnel ? Le Conseil d'Etat entend-il prendre des dispositions plus restrictives et n'autoriser que le transit de marchandises inertes et non inflammables ?

Signataire : P. Bonhôte.

99.132

DFAS

21 juin 1999

**Interpellation du groupe PopEcoSol
Grille des salaires de la fonction publique**

Les rapports de force sont issus de nos origines animales. Ils sont donc naturels. Pourtant, l'émancipation humaine devrait pouvoir nous permettre de sortir peu à peu de cette pratique et « apprendre à régler par le dialogue nos différends ».

Le Conseil d'Etat confond information avec négociation. Il n'arrive pas à imaginer que le personnel est formé de femmes et d'hommes dont une large partie d'entre eux ont envie de comprendre et de participer à une décision qui les concerne. Ils veulent pouvoir expliquer à quelqu'un qui les écoute les répercussions sur leur travail et leur vie de certaines mesures envisagées par l'autorité. C'est tout à leur honneur. Les difficultés de l'Etat ne leur sont pas étrangères, mais la pression qu'ils subissent depuis plusieurs années a atteint ses limites, comme le reconnaissent les membres du gouvernement eux-mêmes. Il n'est donc pas étonnant que, la goutte ayant fait déborder le vase, la colère gronde.

Nous voulons demander au Conseil d'Etat de tenter de régler cette épreuve non par la force, mais par le dialogue. C'est ce qu'attendent les représentants du personnel. S'asseoir à une même table pour examiner ensemble les réponses nécessaires pour surmonter les difficultés des uns et des autres.

Il semble, d'après les déclarations faites à la presse, que le canton ne dispose pas légalement d'un système où des négociations aboutiraient à l'adoption d'une convention collective. Il y a un stade où l'Etat doit trancher. Certes, mais le gouvernement pense-t-il que s'il avait arrêté des mesures acceptées par les représentants syndicaux à la suite d'un véritable dialogue, le parlement aurait réagi négativement ? Nous ne le pensons pas. Au contraire, nous nous serions réjouis d'avoir un Conseil d'Etat qui sait négocier avec son personnel.

Ordre du jour (suite)

Par cette interpellation, nous voulons offrir au Conseil d'Etat le moyen de revoir son fonctionnement, de reporter ses décisions et d'entreprendre une véritable négociation avec les représentants du personnel.

Chacun ne pourrait que se féliciter d'une telle attitude qui remettrait un peu de tranquillité et de respect réciproque dans les rapports entre le gouvernement et ses fonctionnaires.

Signataires: A. Bringolf, E. Augsburg, C. Piguët, P.-A. Thiébaud, F. Portner, D. de la Reussille, C. Stähli-Wolf, F. John, L. Boegli, A.-V. Ducommun et Fernand Cuhe.

99.133

DEP

21 juin 1999

**Interpellation Laurent Amez-Droz
Soutien au tourisme des Brenets**

Dans le prolongement de la question Claude Borel (99.345), nous souhaiterions savoir si le Conseil d'Etat a eu connaissance du rapport que la Commission touristique des Brenets a présenté à son Conseil général en février de cette année.

Ce rapport fait différentes propositions qui devraient rapidement déboucher sur des mesures concrètes aptes à relancer le tourisme aux Brenets.

Dans ce contexte, la décision de l'Etat de ne plus soutenir la Société de navigation sur le lac des Brenets (NLB S.A.) ne va-t-elle pas à contresens?

Certes, l'idée de desservir Les Brenets et le Saut-du-Doubs par l'une des compagnies françaises peut paraître séduisante à première vue, mais vous nous permettez de douter de la faisabilité du projet pour la saison 2000 qui doit se préparer cet automne déjà (horaire, prospectus, publicité, personnel, matériel).

Or, l'autorisation des douanes ne dépend même plus des seules autorités françaises, mais européennes puisque nous nous situons à la frontière de l'Union européenne! Le Conseil d'Etat ne pense-t-il pas que ce projet est utopique, en tous cas pour la saison 2000?

Peut-il néanmoins nous renseigner sur l'état actuel des démarches douanières?

Ne serait-il pas plus cohérent de maintenir un acteur économique aux Brenets et de soutenir la NLB S.A. en tant qu'entreprise de transport au sens de l'article 40 de la loi cantonale sur les transports publics qui stipule: «A titre exceptionnel, l'Etat peut accorder, pour du trafic d'excursion, des indemnités ou des aides financières à des entreprises, à condition que les

Ordre du jour (suite)

prestations offertes revêtent, sur le plan touristique, une grande importance pour une région » ?

Par contre, d'autres projets transfrontaliers méritent plus d'attention.

Le Conseil d'Etat peut-il nous renseigner sur l'état des démarches en vue de créer une passerelle reliant les deux rives du Doubs avant la chute, au-dessus des rapides ?

De même, nous avons appris que des fuites d'eau dans le lit de la rivière empêchent une partie de l'eau de passer par la chute. Ce phénomène est flagrant en période de sécheresse puisqu'en amont de la chute, le Doubs continue à se vider alors qu'aucune goutte ne tombe à la chute.

Or, il semblerait que les autorités françaises aient prévu de colmater ces fuites mais qu'elles attendent l'aval et probablement la participation financière des autorités helvétiques. Le Conseil d'Etat est-il au courant de ces démarches et peut-il nous donner son avis sur cette question ?

Cosignataires: J.-C. Baudoin, D. Challandes, M. Amstutz, F. Rutti, J.-A. Choffet, P. Golay, M. Barben, G. Santschi, R. Graber, Ch. Häsler, J.-M. Haefliger, J. Béguin, C. Borel et T. Humair.

99.135

DFAS

21 juin 1999

Interpellation du groupe socialiste**Nouvelle échelle de rémunération des fonctionnaires et salaire au mérite: une stimulation, une récompense, une punition, une menace ou un mobbing déguisé ?**

Les négociations entre le Conseil d'Etat et les associations du personnel de l'Etat évoluent vers l'affrontement, c'est le moins que l'on puisse dire et c'est fort regrettable. Il semble bien que la politique de communication du Conseil d'Etat laisse à désirer ces derniers temps. Chacun semble s'en étonner avec un temps de retard !

Considérant que les concessions financières acceptées bon gré mal gré par les fonctionnaires depuis 1992 s'élèvent à 190 millions de francs, montant reconnu par le Conseil d'Etat (cf. rapport sur la planification financière), nous sommes persuadés que la fonction publique neuchâteloise a contribué et contribue encore largement à l'assainissement des finances en cette période de difficultés.

Le Conseil d'Etat lui-même admet éprouver des difficultés à satisfaire des exigences salariales pour les engagements des fonctionnaires à responsabilités. En regard des autres cantons, puisque qu'elle occupe le 23^e rang de ce palmarès, la fonction publique neuchâteloise participe aux efforts

Ordre du jour (suite)

d'économie depuis de nombreuses années. Il y a donc des limites qu'il ne faut pas dépasser !

Nous ne comprenons pas que la communication soit aussi mauvaise entre le Conseil d'Etat et les représentant(e)s de ses employé(e)s et nous estimons qu'il y aurait lieu de montrer des signes de reconnaissance envers la fonction publique pour les efforts consentis jusqu'à aujourd'hui. En 1995, le groupe socialiste s'était opposé à l'introduction du salaire au mérite dans la loi sur la fonction publique. Aujourd'hui, nous constatons les dégâts et nous pouvons espérer que le Conseil d'Etat, qui détient le pouvoir de négocier, trouvera un accord consensuel.

Le salaire au mérite proposé est basé sur les critères : bon, suffisant, insuffisant. Le système adopté définit des quotas :

- 30 % de bons ;
- 60 % de suffisants ;
- 10 % d'insuffisants.

Ne serait-il pas plus convenable de classer les collaboratrices et collaborateurs en :

- donne satisfaction ;
- ne donne pas satisfaction ?

Cette manière d'aborder la classification ne serait-elle pas plus motivante, plus raisonnable, plus humaine et probablement suffisante pour assurer une bonne conduite du personnel ?

Est-il vrai que dans les différentes phases de discussion, le Conseil d'Etat a demandé aux représentant(e)s de la fonction publique d'élaborer un contre-projet concernant, notamment, le nombre d'échelons à mettre en place dans les différentes classes pour la progression des salaires ?

Est-il vrai que le nombre d'échelons proposés par le Conseil d'Etat pour chaque classe de salaire était à ce stade des discussions de 42 (nombre jugé trop élevé par les représentant(e)s des employé(e)s) ? Le contre-projet de la fonction publique en proposait 32. Est-il vrai que le Conseil d'Etat a refusé de négocier et de tenir compte des propositions et que le projet final est basé sur un système à 44 échelons, deux échelons de plus que lors de sa proposition antérieure contestée ?

Nous ne pensons pas que les syndicats et les associations de personnel cherchent délibérément l'affrontement et nous demandons au Conseil d'Etat de nous assurer de sa volonté de construire la nouvelle politique salariale sur des accords acceptables pour l'ensemble de la fonction publique et ainsi de contribuer au maintien de la paix sociale.

Evaluation des prestations et droit de recours

Pour prévenir tout abus, en cas de prestations jugées insuffisantes par un(e) supérieur(e), il nous paraît qu'un droit de recours est indispensable ou que

Ordre du jour (suite)

l'arbitrage d'un(e) médiateur ou médiatrice serait justifié. Qu'en pense le Conseil d'Etat ?

Signataires: P. Bonhôte, M. Blum, R. Jeanneret, A. Laurent, H.U. Weber, Frédéric Cuche, M. Guillaume-Gentil-Henry, D. Barraud, M. Boss, M. Barrelet, P. Erard, B. Soguel, J.-J. Delémont, M. Donati, F. Berthoud et J.-C. Perrinjaquet.

99.136

DFAS

21 juin 1999

**Interpellation Marie-Antoinette Crelier-Lecoultre
Accueil de la petite enfance**

Au printemps 1994, le Conseil de la famille et de l'égalité remettait au Conseil d'Etat un rapport sur l'accueil de la petite enfance dans le canton de Neuchâtel.

Peu après, la députée Elisabeth Berthet déposait la motion 94.112, du 16 mai 1994, « Structures d'accueil pour la petite enfance ». Cette motion, amendée par le groupe libéral-PPN, a été acceptée par les députés du Grand Conseil le 22 novembre 1995.

Dans sa réponse à la motionnaire, le conseiller d'Etat en charge du Département des finances et des affaires sociales signalait qu'il était conscient que les besoins des crèches de bonne qualité existent et, nous citons: « que ces besoins doivent être assumés à la fois par la famille, à la fois par l'Etat, parce que nous sommes ici complémentaires ».

En 1995, le Conseil d'Etat estime donc que la prise en considération de la petite enfance mérite d'être approfondie et, pour cette raison, il crée un groupe de travail dans lequel ont siégé, entre autres, les responsables des trois villes qui sont chargés de la petite enfance. Ce groupe avait pour mission :

- d'étudier les diverses mesures à prendre dans le canton de Neuchâtel pour améliorer la situation de la petite enfance ;
- de formuler des propositions concrètes.

Dès cette date, plusieurs communes attendent les conclusions du rapport et une décision politique afin de régler au mieux les demandes d'ouverture de crèches et garderies qui font l'objet de sollicitations de la part de différents milieux.

En novembre 1998, le groupe de travail présidé par le chef du service des mineurs et des tutelles remettait au Conseil d'Etat un rapport très complet sur la situation de l'accueil de la petite enfance dans le canton.

Les conclusions portaient sur un projet de loi-cadre prévoyant une répartition des charges de fonctionnement entre les parents, les communes et

Ordre du jour (suite)

l'Etat, la participation financière de l'Etat étant évaluée à une somme légèrement supérieure à 600.000 francs.

Or, le Conseil d'Etat a décidé de mettre de côté ce rapport, attendant des jours meilleurs pour le présenter au Grand Conseil.

Il nous paraît que ce sujet, qui touche directement une partie non négligeable de notre population, mérite un débat politique au niveau du législatif cantonal.

Aussi, vu l'intérêt manifesté depuis 1994 par le Conseil d'Etat au sujet de l'accueil de la petite enfance dans le canton, vu l'acceptation de la motion amendée de la députée Elisabeth Berthet par tous les groupes du Grand Conseil, notre interpellation vise à demander au Conseil d'Etat de présenter le rapport du groupe de travail aux députés qui pourront juger eux-mêmes s'il y a lieu d'entrer en matière ou non.

Cosignataires: E. Augsburger et D. de la Reussille.

99.140

DJSS

21 juin 1999

Interpellation Christian Blandenier**Planification sanitaire : où se situent les économies ?**

L'un des objectifs de la planification sanitaire en cours d'élaboration est la réduction des coûts au niveau du coût moyen suisse des cantons non universitaires.

Dans son rapport intermédiaire de décembre 1998, le Département de la justice, de la santé et de la sécurité compare le financement par les pouvoirs publics des hôpitaux de soins physiques pour les années 1997, 1999 corrigé (en tenant compte des coûts supplémentaires des investissements déjà décidés pour les hôpitaux de la ville de Neuchâtel) et 1999 santé 21 (en tenant compte des mesures envisagées par la planification sanitaire). Cela représente des montants de 96,6 millions de francs, 116,6 millions de francs et 105 millions de francs. On nous annonce ainsi une diminution de charges pour les collectivités publiques de 11,6 millions de francs.

Il faut tout d'abord constater que les coûts 1999, même avec les mesures de planification proposées, sont de 8,4 millions de francs supérieurs à ceux de 1997. Il faut ensuite admettre que l'économie de 11,6 millions de francs annoncée dépend de la manière dont on calcule le chiffre « 1999 corrigé » et le chiffre « 1999 santé 21 ».

Les différences essentielles entre les chiffres 1997 et « 1999 santé 21 » se retrouvent dans le nombre de lits (-112 unités), l'effectif du personnel (-204 employés) et les coûts à charge des pouvoirs publics (+8,4 millions de francs).

Ordre du jour (suite)

Le rapport affirme que les mesures de planification envisagées permettront de réduire le déficit à charge des collectivités publiques de 116,6 à 105 millions de francs. Comment ces deux chiffres ont-ils été calculés ?

Selon nos informations, ils ne se fondent pas sur les mêmes bases, ce qui rend complètement aléatoire l'économie annoncée, économie qui est la justification principale des mesures de planification et de concentration envisagées.

Le taux de financement par les caisses-maladie n'est pas le même pour les deux calculs (45, respectivement 50%); la participation des collectivités publiques varie dans les mêmes proportions (55, respectivement 50%).

Les incidences financières des constructions en ville de Neuchâtel ne sont pas répercutées de la même manière: le montant de 116,6 millions de francs ne tient pas compte des économies de fonctionnement (6 à 7 millions de francs selon le rapport du Conseil d'Etat du 10 mai 1995).

Nous interpellons dès lors le Conseil d'Etat pour connaître son avis sur la fiabilité des chiffres qui constituent l'élément capital de la réforme hospitalière dans notre canton.

99.149

DGT

17 août 1999

**Interpellation Charles Häsler
TGV Paris - Berne : et Neuchâtel, b... !**

Dans la « Lettre » N° 3 de juillet 1999 de la Communauté de travail du Jura (CTJ), c'est avec stupéfaction que nous pouvons lire, au chapitre des liaisons ferroviaires, que la ligne TGV Paris-Neuchâtel-Berne n'a jamais été une priorité pour la CTJ, au contraire des liaisons Paris-Lausanne-Berne et Delémont-Belfort.

Or, à ce jour, répondant à plusieurs interventions de député(e)s, le Conseil d'Etat a toujours affirmé son attachement à maintenir la liaison Paris-Berne-Zurich par Neuchâtel, conscient de l'importance de cette ligne pour notre canton.

Le Conseil d'Etat peut-il dès lors nous expliquer les raisons de cette position de la CTJ et nous indiquer les moyens qui peuvent et qui doivent être mis en œuvre pour faire mettre au chapitre des priorités la ligne TGV qui passe par notre canton et dessert Neuchâtel ?

Cosignataires: R. Graber, C. Bugnon, C. Bernoulli, J. Béguin, J. Walder, B. Matthey, O. Haussener et R. Burkhard.

Ordre du jour (suite)

2. Projets de résolution (2)**99.143**

DEP

21 juin 1999

**Projet de résolution interpartis
Pour une déclaration obligatoire des produits**

L'affaire des poulets à la dioxine en Belgique, la viande aux hormones en provenance des Etats-Unis que la Suisse continue d'importer alors que l'Union européenne a suspendu ses importations, le maïs contaminé par des poussières d'organismes génétiquement modifiés (OGM): autant de sujets d'inquiétude pour les producteurs, mais aussi pour les consommateurs que nous sommes tous.

Nous avons dans notre pays une nouvelle loi sur l'agriculture qui nous donne, à l'article 18, les moyens d'exiger la déclaration de provenance et le type de production d'un produit. A ce jour, le Conseil fédéral refuse toujours de mettre en application cette disposition légale.

Bien que la qualité des fourrages suisses ne soit pas en cause, la consommation de volaille a brusquement chuté, avec des conséquences économiques graves pour ce secteur de production. Cela montre que le consommateur, en l'absence d'un étiquetage parfaitement clair, ne fait pas la différence entre produits suisses et produits étrangers. La confusion est aggravée par le fait que l'article 22 a de l'ordonnance sur les denrées alimentaires (ODAL) stipule: « Une denrée alimentaire est considérée comme étant produite en Suisse si elle y a été complètement obtenue ou si elle a fait l'objet d'une manipulation ou d'une transformation suffisante. »

Par exemple, un poulet acheté en France ou en Italie par un grand distributeur suisse, auquel on coupe les pattes et qu'on emballe sur sol suisse, peut devenir, par cette opération et le conditionnement qui suit, de provenance suisse. Ou encore, la viande d'Argentine séchée aux Grisons devient suisse, après trois semaines à l'air vivifiant des Alpes.

Cela est inadmissible, car non seulement l'agriculture suisse est pénalisée, mais cette pratique trompe le consommateur. Elle est contraire à la volonté de transparence voulue par la population et les événements des dernières semaines ne font que confirmer cette volonté.

Au vu de ce qui précède, il est urgent que le Conseil fédéral prenne toutes les mesures à sa disposition pour assurer la totale transparence de l'origine d'un produit (type de production, conditionnement, etc.).

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel demande par conséquent au Conseil fédéral d'arrêter les dispositions d'application de l'article 18 de la loi sur l'agriculture, du 29 avril 1998, ceci dans tous les cas et de les mettre en vigueur sans délai.

Signataires: W. Willener, Fernand Cuche, B. Soguel et J.-A. Choffet.

Ordre du jour (suite)

99.144

DGT

21 juin 1999

Projet de résolution du groupe PopEcoSol à l'intention du Conseil fédéral**Application de la loi fédérale sur la protection de l'environnement**

Notre gouvernement, soucieux de respecter la loi fédérale sur la protection de l'environnement, nous propose aujourd'hui un projet de loi afin d'instaurer une taxe pour financer l'élimination des déchets. Cette taxe, dite causale, doit être à la fois incitative et proportionnelle. La taxe la plus proche de cette définition est la «taxe au sac». Or, des commissions fédérales et cantonales ont dénoncé les nombreux désavantages de cette solution.

Le gouvernement neuchâtelois nous soumet dès lors un projet de loi instaurant une taxe communale par habitant alimentant des fonds communaux affectés. Cette solution ne satisfait pas notre parlement, car elle n'est ni incitative ni proportionnelle.

Le Grand Conseil neuchâtelois, fort du constat que l'article 2 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement rendant responsable financièrement celui qui est à l'origine d'une mesure prescrite par cette loi, se voit dans l'incapacité de légiférer au niveau cantonal. Il s'en remet donc à votre autorité afin qu'elle se charge de l'application, au niveau fédéral, de cet article, en taxant à la production les biens susceptibles de devenir des déchets et/ou en instaurant d'autres mesures capables de réduire les déchets ou d'en favoriser le recyclage, telles les consignes pour les emballages et biens de consommation.

Signataires: L. Debrot, C. Stähli-Wolf, P.-A. Thiébaud, E. Augsburger, F. John, F. Portner, D. de la Reussille et C. Piguet.

3. Motions (14)**98.114**

DFAS

4 février 1998

Motion Rolf Graber**Droits de mutation: tarifs exorbitants**

98.115

DIPAC

4 février 1998

Motion du groupe socialiste**Enseignement des langues étrangères**

Ordre du jour (suite)

98.127

DFAS

23 mars 1998

Motion Adrien Laurent
Tuteurs professionnels et tutelles

98.135

DFAS/DEP

24 mars 1998

Motion du groupe radical
Réduction de l'imposition des personnes morales et fiscalité
incitative pour la création d'emplois

98.156

DGT

28 septembre 1998

Motion Damien Cottier
RPLP – Accompagner les entreprises

98.161

DFAS

30 septembre 1998

Motion Claude Borel
Pitié pour les analphabètes de la révolution technologique !

98.165

DFAS

17 novembre 1998

Motion Bernard Matthey, Jean-Sylvain Dubois et Françoise Rutti
Un centre de formation romand des administrateurs communaux
dans le canton de Neuchâtel

98.168

DIPAC

18 novembre 1998

Motion Damien Cottier (primitivement déposée sous forme de postulat)
Il faut savoir bourse délier

Ordre du jour (suite)

99.107

DJSS

1^{er} février 1999**Motion Roland Debély****Détention à domicile avec surveillance électronique des détenus**

99.117

DIPAC

24 mars 1999

Motion Bernard Soguel**La politique culturelle : une volonté du canton**

99.121

DFAS

19 mai 1999

Motion du groupe radical**Perception des impôts**

99.131

DGT

21 juin 1999

Motion du groupe radical**Galerie de secours pour le tunnel de la Vue-des-Alpes**

Suite aux récentes catastrophes du tunnel du Mont-Blanc et du tunnel autrichien, il s'avère, après les essais entrepris, que celui de la Vue-des-Alpes ne présente pas les conditions requises en matière de sécurité.

Les travaux en cours sur la ventilation permettraient de limiter provisoirement les risques. Toutefois, tant que cette importante route sera constituée d'un tunnel avec trafic en bidirectionnel sans galerie de secours, les conditions de sécurité adéquates ne seront pas remplies.

Nous demandons au Conseil d'Etat d'intervenir auprès du Conseil fédéral pour la construction d'une galerie de secours avec les subventions fédérales ad hoc et d'insérer la part neuchâteloise à ces travaux dans la planification des investissements, en lui accordant une place prioritaire, tout en procédant à une nouvelle hiérarchisation des investissements envisagés qui tiennent compte des possibilités financières du canton.

Parallèlement, nous invitons le Conseil d'Etat à relancer les autorités fédérales pour le classement de cet important axe routier en route nationale.

Signataires: R. Debély, W. Haag, W. Geiser, P. Meystre, E. Berthet, D. Cottier, G. Pavillon, M. Berger-Wildhaber, D.G. Rossier, P. Hainard, Y. Morel, J. Tschanz et A. Gerber.

Ordre du jour (suite)

99.141

DEP

21 juin 1999

**Motion Claude Borel
Assurance-maternité**

Le brutal échec du projet de loi fédérale sur l'assurance-maternité, mais son large soutien par le peuple neuchâtelois justifient une nouvelle réflexion sur ce sujet au sein des autorités cantonales.

Conçue comme une solution transitoire dans l'attente d'une loi fédérale généreuse, la loi neuchâteloise sur les allocations familiales et de maternité, du 24 mars 1997, n'apparaît pas particulièrement ambitieuse (maximum 2500 francs par mois pendant douze mois). De plus, son application semble fort restrictive. En effet, le rapport de la Caisse cantonale de compensation pour 1998 mentionne un total de 88 demandes pour seulement 20 décisions positives et une dépense totale de... 90.000 francs! Or, on parlait en 1997 de plus de 200 bénéficiaires pour un montant de l'ordre de 2,5 millions de francs.

Compte tenu de la volonté d'action dans ce domaine exprimée le 13 juin 1999 par le peuple neuchâtelois et de la probabilité d'une lacune durable au niveau de la législation fédérale, le Conseil d'Etat est prié :

- a) de revoir au plus vite les normes donnant droit à des allocations de maternité;
- b) de réexaminer la législation en vue d'une consolidation à long terme d'une assurance-maternité cantonale destinée à une large partie de la population neuchâteloise.

L'urgence est demandée.

Cosignataires: M. Guillaume-Gentil-Henry, B. Soguel, J.-J. Delémont, J.-C. Perrinjaquet, M. Boss, B. Bois, P. Erard, M. Giovannini, J.-S. Dubois, Frédéric Cuche, M.-A. Crelier-Lecoultre, M. Barrelet, O. Duvoisin, C. Mermet, V. Garbani, M. Donati, R. Wüst, J. Studer, H. Deneys, L. Matthey, F. Perrin-Marti, M. Debély, C. Piguët, Ch.-H. Augsburg, F. Berthoud, A. Laurent, H. U. Weber, A. Bringolf, P. Bonhôte, M. Perroset, R. Jeanneret, J.-A. Maire, S. Mamie, S. Vuilleumier, F. John, L. Boegli, C. Stähli-Wolf, D. de la Reussille, F. Portner, E. Augsburg, P.-A. Thiébaud, Fernand Cuche et A.-V. Ducommun.

99.146

PRÉSIDENTE

22 juin 1999

**Motion du groupe socialiste
Une véritable politique de communication, condition nécessaire
pour se rapprocher de la population**

Depuis quelques années, on observe de façon générale des déficiences de plus en plus marquées au plan de la communication entre autorités politiques et population.

Ordre du jour (fin)

A nos yeux, ce dysfonctionnement résulte des phénomènes partiellement interdépendants suivants :

- les progrès en matière de télématique ont fait de la planète un village. Désormais, on vit dans un monde « on line » où tout événement ou non-événement est accessible de manière permanente à chacune et à chacun ;
- les médias, et c'est leur rôle, n'ont pas manqué de s'adapter aux nouvelles technologies qui permettent une quasi-simultanéité entre l'événement et sa diffusion ;
- le champ politique, moins que tout autre, ne peut se soustraire à la grande sollicitude médiatique dont il est l'objet, sollicitude qui, en l'espèce, contribue heureusement au débat et au contrôle démocratiques ;
- malgré l'extraordinaire essor des nouvelles technologies de l'information, on constate un élargissement du fossé entre les autorités politiques et la population ;
- les gouvernements travaillent de plus en plus dans l'urgence. Dans ces conditions, la communication ne peut que pâtir de la précipitation dans laquelle doivent être prises les décisions souvent les plus sensibles.

A l'instar de tous les exécutifs, le gouvernement neuchâtelois n'échappe pas à cette nouvelle donne. Or, à l'évidence, il se trouve mal équipé pour répondre efficacement aux nouveaux besoins en matière de communication. Parmi de nombreux exemples, le dernier en date qui concerne le Home Les Lilas n'est pas le moins significatif ni le moins douloureux.

Nous prions donc le Conseil d'Etat d'étudier les voies et moyens permettant la mise en place d'une politique d'information efficace et cohérente qui rapproche l'Etat de la population ainsi que les collectivités publiques entre elles.

Signataires: J.-J. Delémont, B. Soguel, L. Vaucher, C. Mermet, F. Berthoud, Ch.-H. Augsburg, J.-C. Perrinjaquet, B. Duport, H. Deneys, M. Blum, J.-A. Maire, Ph. Loup, M. Barrelet, Frédéric Cuche, M. Perroset, F. Perrin-Marti, B. Bois, B. Renevey, M. Giovannini, M. Guillaume-Gentil-Henry, R. Wüst, L. Matthey, A. Laurent, V. Garbani, P. Erard, H. U. Weber, O. Duvoisin, M. Debély, J. Studer et P. Bonhôte.

NAISSANCE

La présidente: – Nous avons le très grand plaisir, en votre nom, de féliciter M^{me} Monica Boss et son époux pour la naissance de leur petite fille Aurélie, née le 27 août 1999.

COMMUNICATIONS DE LA PRÉSIDENTE

Procès-verbaux

Les procès-verbaux des séances des 1^{er} et 2 février 1999 sont déposés sur le bureau. S'ils n'appellent pas d'observation avant la fin de la session, ils seront considérés comme adoptés.

Pièces

Les pièces suivantes sont déposées sur le bureau :

- Courrier de M^{me} Aleksandra Tawil, d'Hauterive, des 29 juin et 14 août 1999, au sujet de son mari médecin anesthésiste.
- Courrier de M. Jacques M. Chenaux, de Neuchâtel, des 5, 7 juillet et 27 août 1999 au sujet de sa procédure de divorce.

Le bureau a décidé de transmettre ce dossier au Tribunal cantonal.

- Pétition de M^{me} Germaine Horowicz, de Neuchâtel, du 25 août 1999, concernant son époux en séjour au home médicalisé Clos-Brochet, à Neuchâtel.
- Copie de la lettre de M. Roland Siegfried, de Neuchâtel, du 31 août 1999, adressée au Département de la justice, de la santé et de la sécurité, au sujet de l'acte judiciaire relatif au retrait de tous ses permis de conduire.
- Lettre de la commission législative du Grand Conseil, du 31 août 1999, demandant une modification de l'ordre du jour afin que le rapport à l'appui d'un projet de loi portant révision de la loi sur les droits politiques (nombre de conseillers généraux) soit traité lors de la session de septembre 1999.
- Lettre du groupe radical du Grand Conseil, du 13 septembre 1999, sur le même sujet.

Nous vous communiquons que nous allons examiner le rapport 96.125, 96.127, 96.129, « Nombre de conseillers généraux », mardi 28 septembre 1999, à la première heure.

- Lettre de démission de M. Jean-Paul Wettstein, député, du 1^{er} septembre 1999.

L'assermentation de son successeur, M. Nicolas Aubert, aura lieu le mercredi matin 29 septembre 1999.

Communications de la présidente (fin)

- Lettre de la commission « Constitution » du Grand Conseil, du 6 septembre 1999, demandant qu'une session extraordinaire supplémentaire soit agendée dans le courant du premier semestre 2000.

Le bureau du Grand Conseil a fixé cette session extraordinaire les 6, 7 et 8 mars 2000.

Retrait de propositions

Le postulat des groupes radical et libéral-PPN 99.147, du 23 juin 1999, « Montant des cotisations à la Caisse de pensions », postulat qui était lié à la planification financière a été retiré. Il en est de même du projet de résolution du groupe PopEcoSol à l'intention du Conseil fédéral 99.144, du 21 juin 1999, « Application de la loi fédérale sur la protection de l'environnement ».

Groupage d'une proposition avec un rapport

L'interpellation Christian Blandenier 99.140, du 21 juin 1999, « Planification sanitaire: où se situent les économies ? », est groupée avec le rapport 99.036, du 25 août 1999, « Planification sanitaire ».

DÉCLARATION

M. Bernard Soguel: – En vertu de l'article 95 de la loi d'organisation du Grand Conseil, nous intervenons au nom du groupe socialiste sur l'ordre du jour fixé par le Conseil d'Etat. A cet ordre du jour ne figurent...

La présidente: – Monsieur Bernard Soguel est-ce que vous avez bien enclenché votre micro? Nous appelons un huissier afin de régler ce problème de micro.

(Interruption de séance.)

La présidente: – Nous allons tout de même continuer les travaux, car au moins l'enregistrement fonctionne et pour les procès-verbaux ce sera enregistré. Vous êtes prié de parler fort.

M. Bernard Soguel: – En vertu de l'article 95 de la loi d'organisation du Grand Conseil, nous intervenons au nom du groupe socialiste sur l'ordre du jour fixé par le Conseil d'Etat. A cet ordre du jour, ne figurent ni le rapport du Conseil d'Etat sur la péréquation financière, ni le rapport du Conseil d'Etat sur les projets cantonaux liés à l'Expo.01.

Le 23 août 1999, nous avons fait part au chancelier d'Etat du mécontentement du groupe socialiste face à l'absence de ces deux rapports dans le projet d'ordre du jour soumis en août à l'approbation des présidents de

Déclaration (suite)

groupes. Après en avoir référé au Conseil d'Etat, le chancelier nous avait répondu que la mise au point du projet de péréquation financière durant l'été avait pris plus de temps que prévu, que le gouvernement avait finalement décidé de travailler conjointement avec la commission de gestion et des finances élargie et que les projets cantonaux liés à l'Expo.01 et présentés à la commission ad hoc étaient trop insatisfaisants pour être soumis au Grand Conseil.

En plénum, nous tenons à répéter l'inquiétude que suscite, au sein du groupe socialiste, le report de ces deux rapports. Nous avons déjà formulé cet avis à la commission de gestion et des finances élargie et au bureau du Grand Conseil; trois raisons expliquent le mécontentement du groupe socialiste. Trois raisons identiques pour les deux rapports bien qu'ils concernent deux sujets différents.

La première raison de notre mécontentement réside dans le fait que ces deux objets sont destinés à avoir un impact sur le fonctionnement des institutions cantonales et communales. L'application d'une nouvelle péréquation financière est aujourd'hui urgente pour au moins une dizaine de communes, pressante pour dix communes supplémentaires et nécessaire pour dix autres communes encore. Cette réforme touche donc une bonne majorité de la population et a été annoncée par le Conseil d'Etat lui-même comme essentielle en juin dernier. Le report de cet objet coupe l'élan donné en juin par l'acceptation des principes de la péréquation financière et du barème de référence.

Pour ce qui concerne l'Expo.01, c'est précisément parce que le groupe socialiste a toujours jugé ce projet essentiel pour l'identité suisse qu'il a aussi jugé important pour l'équilibre du canton et pour son fonctionnement que des projets conséquents liés à l'Expo.01 soient réalisés dans les régions pas directement touchées par l'Arteplage de Neuchâtel.

Si nous considérons comme très heureux que toute la région du Littoral liée à l'Arteplage de Neuchâtel bénéficie déjà aujourd'hui de l'impulsion économique donnée par l'Expo.01, nous sommes fort inquiet que la population des autres régions du canton se sente moins concernée par celle-ci, parce qu'elle ne voit pas l'impact positif qu'elle pourrait en retirer. Des projets cantonaux imaginés par les régions et soutenus de manière substantielle par le canton pourraient retourner la situation et avoir un effet, à long terme, au-delà de 2001, sur le fonctionnement des collectivités cantonales et communales, des Montagnes et des vallées.

Le report des propositions du Conseil d'Etat augmente encore le scepticisme des Montagnes et des vallées quant aux effets de l'Expo.01 et ne fait encore qu'augmenter la morosité de la population de ces régions. Il serait pour le moins paradoxal qu'une manifestation ayant pour objectif de raffermir l'identité nationale provoque une fracture de l'identité cantonale neuchâteloise.

Déclaration (suite)

La deuxième raison du mécontentement du groupe socialiste est que ces deux rapports ont trait à l'équilibre régional ou plutôt au rétablissement de l'équilibre régional. Le Conseil d'Etat lui-même s'inquiète du déséquilibre régional depuis plusieurs années, notamment en le dénonçant dans différents rapports, comme celui de l'état de l'aménagement du territoire. Manifestement la péréquation financière et les projets cantonaux liés à l'Expo.01 sont des éléments qui participent au rétablissement de cet équilibre régional et tout aussi manifestement le retard pris par ces dossiers accentue le déséquilibre constaté depuis trop longtemps déjà.

Nous ajoutons que le report de la péréquation financière en février, ou même en juin 2000 selon certaines sources, revient à en faire le sujet essentiel des élections communales de mai 2000, ce qui est à nos yeux fort malsain, car le débat sera faussé.

La troisième raison du mécontentement du groupe socialiste est que, sur ces deux rapports, le Conseil d'Etat ne tient pas ses engagements. En juin dernier, l'exécutif a présenté, comme pratiquement impérative, la nécessité d'adopter un barème fiscal de référence et les principes d'une péréquation financière de manière à pouvoir préparer le projet définitif de cette dernière durant l'été, le soumettre au Grand Conseil en septembre et présenter aux communes les instructions nécessaires à leurs révisions fiscales pour une entrée en vigueur de l'ensemble du système en janvier 2001.

En toute confiance, le groupe socialiste a cru le Conseil d'Etat et s'est engagé entièrement à son côté contre l'avis d'une partie de la majorité de droite du Grand Conseil et de ce même Conseil d'Etat. Nous dirons même qu'il s'est engagé brutalement pour la défense du projet présenté comme pratiquement abouti par l'exécutif pour s'entendre dire aujourd'hui que, finalement, le temps de la réflexion est nécessaire. C'est pour le moins « fort de café ». Il en va de même pour les objets cantonaux d'Expo.01. Une motion a été déposée par M^{me} Muriel Barrelet et M. Jean Studer 97.126, « Création d'un groupe cantonal chargé de soutenir et coordonner les initiatives suscitées par l'Expo 2001, en particulier sur le plan culturel », déjà pour engager le Conseil d'Etat à mettre sur pied des projets dans les régions non touchées par l'Arteplage de Neuchâtel. Les deux motionnaires sont très régulièrement intervenus pour demander au Conseil d'Etat où en était le dossier. A chaque fois, la réponse a été apaisante et rassurante. Les projets affluent, le dossier avance, et les propositions seront présentées au Grand Conseil dans un rapport, en septembre 1999.

Aujourd'hui, on apprend qu'aucun dossier intéressant n'a été présenté et que les propositions sont repoussées en février 2000, soit une année avant l'ouverture de l'Expo.01. Renseignements pris auprès des régions concernées, plusieurs projets intéressants ont bien été envoyés à la commission ad hoc, projets qui pourraient avoir un effet à long terme sur le fonctionnement des institutions, sur la création d'emplois et sur l'état d'esprit et le moral de la population.

Déclaration (suite)

Nous devons bien constater que, sur ce dossier-là aussi, le Conseil d'Etat n'a pas tenu ses engagements. A dix-sept mois du 3 mai 2001, le canton, à l'origine de l'Expo des trois lacs, n'a pas encore de projets concrets propres à enthousiasmer la population et à la réunir autour de l'Expo.01. C'est grave! Pour relever le défi, il faudra au canton autant de courage et de volonté qu'à la Suisse entière pour réussir l'Expo.01. Parce que le groupe socialiste tente toujours d'avoir une vision à long terme de ce qui est nécessaire à la population neuchâteloise, il a, plus souvent qu'à son tour, soutenu le Conseil d'Etat, parfois sous les sarcasmes de ses alliés de gauche et de la majorité de droite. C'est ce qui nous autorise à annoncer aujourd'hui que la confiance qu'avait le groupe socialiste dans le Conseil d'Etat se lézarde. Le report de ces deux rapports s'ajoute aux dossiers difficiles dans lesquels le Conseil d'Etat n'a pas fait preuve d'une grande perspicacité dans la communication avec la population et le législatif. Confiance lézardée n'est pas encore tremblement de terre, mais nous sommes suffisamment inquiet pour faire part au Grand Conseil et au Conseil d'Etat de notre irritation et de notre mécontentement.

Nous souhaitons par conséquent que les deux dossiers de la péréquation financière et des projets cantonaux liés à l'Expo.01 soient traités avec vigueur et volontarisme par le Conseil d'Etat. Nous sommes conscient que le Grand Conseil a aussi sa part à accomplir. Pour la péréquation financière, il faudra taire les querelles locales et partisans et prendre de la hauteur. Pour les projets cantonaux liés à l'Expo.01, il faudra se défaire du syndrome de l'argent et admettre qu'il faut parfois investir pour économiser. Pour la présentation des deux rapports au Grand Conseil, la limite de la première session 2000 est, pour nous, la dernière acceptable. Si cette volonté est confirmée par le Conseil d'Etat et par les autres groupes, le groupe socialiste jouera le jeu.

M. *Pierre Hirschy*, président du Conseil d'Etat: – Ce n'était plus une motion d'ordre, c'était vraiment une interpellation qu'a développée M. Bernard Soguel. S'il fustige le gouvernement de n'avoir pas respecté les engagements pris en juin, nous aimerions vous dire que nous avons voulu tenir les délais qui étaient prévus et que le rapport concernant la péréquation financière nous a été remis à fin août. Nous avons prolongé les délais de rédaction pour permettre à notre groupe de travail d'arriver à des propositions.

Or, les conclusions de ce rapport ne nous satisfaisaient pas et nous n'avons pas voulu arriver avec un projet qui soit trop contesté par le Grand Conseil. Il était absolument nécessaire d'arriver à une situation qui soit conforme à celle que nous avons annoncée en juin. C'est pour cette raison que nous avons dû reporter le délai. Ce n'est pas pour avoir un temps de réflexion supplémentaire, mais bien pour retravailler un rapport qui, à nos yeux, n'était pas présentable au Grand Conseil. Il ne s'agit donc pas d'un

Déclaration (fin)

manquement à notre parole, nous avons voulu suivre les engagements pris, malheureusement les délais étaient extrêmement courts. Il faut quand même admettre que les responsables des finances de notre canton ont dû travailler sur ce projet cet été en même temps que l'élaboration du budget. Il y a eu une surcharge énorme de travail et nous ne pouvons pas les accuser de n'avoir pas tenu leurs engagements par rapport à ce que nous leur avons demandé.

Nous suivons, encore une fois, ce qui a été dit, cela fait partie de tout ce problème entre communes et canton, tel que nous vous l'avons annoncé en juin. Le résultat s'inscrira pleinement dans le cadre de la planification financière et de la péréquation entre canton et communes, mais il est vrai que le délai a été quelque peu reporté.

En ce qui concerne le rapport pour des projets cantonaux liés à l'Exposition nationale, nous avons nous-même été déçu. En effet, la commission qui a travaillé sur les différents projets – plus de quarante, vous le savez bien – n'est pas arrivée à des résultats positifs et c'est du bout des lèvres qu'elle a suggéré que quelques projets pourraient être retenus. Cela nous a paru tout à fait insuffisant comme motivation pour venir devant vous avec une demande de crédit liée à ces organisations. C'est pour cette raison que nous avons repris, là également, la responsabilité de ce dossier pour vous présenter ici, dans le courant de cet hiver, d'autres propositions. Ce n'est donc pas faute d'avoir essayé. La commission, qui s'est réunie plusieurs fois, était fort perplexe par rapport au projet qui lui avait été soumis. Nous pouvons vous assurer que nous arriverons à des résultats pour cet hiver, autant sur l'un que sur l'autre des rapports.

MODIFICATION DE L'ORDRE DU JOUR

La présidente: – Nous traiterons mardi 28 septembre 1999 la pétition de la commune de Dombresson, puisque deux de nos conseillers d'Etat sont absents cet après-midi.

NATURALISATIONS

M. Bernard Matthey, rapporteur extraordinaire, occupe le siège du rapporteur.

Les rapports du Conseil d'Etat et de la commission des naturalisations ont été envoyés en temps utile aux députés.

Trente-six dossiers concernant 59 personnes ont été examinés.

Naturalisations (fin)

La commission vous propose d'accorder la naturalisation à l'unanimité des membres présents pour tous les cas.

Résultats du scrutin :

Bulletins délivrés: 100

Majorité absolue: 51

Sont naturalisés :

1. Abel, Joao Rogerio Gabriel	par 97	suffrages
2. Abel, Sebastiao Gabriel	» 97	»
3. Abel, Sheila da Conceição	» 97	»
4. Atangana, Marcel Thierry	» 97	»
5. Auret, Charlie André	» 99	»
6. Balmas, Hedi	» 99	»
7. Borovicanin, Dragic	» 98	»
8. Boullaras née da Silva Pinheiro, Virginia	» 99	»
9. Brutto, Tiziana	» 99	»
10. Cerasi, Bruno	» 99	»
11. Demarco, Francesco	» 99	»
12. de Oliveira, Horacio José	» 99	»
13. Dos Santos Tadeu Buffelli née Dos Santos Tadeu, Paula	» 99	»
14. Enhas née Policastro Brancale, Vincenza	» 99	»
15. Esposito née Gamba, Marinella Maria	» 99	»
16. Fantini, Roberto	» 99	»
17. Fasan née Turro, Annalisa	» 99	»
18. Fasan, Sarah	» 99	»
19. Grasso, Sebastiano Camillo	» 99	»
20. Lopes, André	» 99	»
21. Lopes, Daniel	» 99	»
22. Lopes, Joël	» 99	»
23. Marques, Marisa	» 99	»
24. Montagner, Enrico	» 99	»
25. Moreno Jennings née Moreno Brazeiro, Claudia Maria	» 98	»
26. Muresan, Janina-Corina	» 98	»
27. Paquette, Robert Pierre	» 99	»
28. Pelen, Tahir	» 96	»
29. Sahinli, Cennet	» 97	»
30. Sahinli, Hasan	» 97	»
31. Santos Fernandes, Carlos Eduardo	» 99	»
32. Santos Fernandes, Cláudia Sofia	» 99	»
33. Sarno, Roberto	» 99	»
34. Sarrias, Anna Belen	» 99	»
35. Taymaz, Merih Cemal	» 96	»
36. Vaccaro, Nicolas	» 99	»

POSTULAT**99.148** ad 99.021**Postulat du groupe libéral-PPN****Caisse de pensions et politique du logement**

Le Conseil d'Etat est prié d'étudier dans quelle mesure sa politique du logement réalisée en grande partie grâce à la Caisse de pensions est compatible avec les intérêts des assurés.

Signataires: H. Scheurer, C. Bernoulli, J.-P. Authier, C. Bugnon, J. de Montmollin, L. Amez-Droz, I. Opan-Du Pasquier et S. Perrinjaquet.

La présidente: – Nous devons traiter le postulat du groupe libéral-PPN 99.148, du 23 juin 1999, « Caisse de pensions et politique du logement », lié à la planification financière.

M. Hugues Scheurer: – Le Conseil d'Etat ne peut pas accepter ce postulat, car il ne peut pas s'engager, au nom du Conseil d'administration de la Caisse de pensions. Nous comprenons fort bien l'argument du Conseil d'Etat, et c'est la raison pour laquelle nous retirons notre postulat. Mais nous souhaitons, en contrepartie, que le Conseil d'Etat s'inspire de son argumentation pour ne plus faire pression, à l'avenir, sur le Conseil d'administration de la Caisse de pensions pour des acquisitions qui répondent à des objectifs autres que ceux des intérêts des assurés.

La présidente: – Nous prenons donc note que le postulat du groupe libéral-PPN 99.148, du 23 juin 1999, « Caisse de pensions et politique du logement », est retiré.

**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de décret
portant octroi d'un crédit de 4.840.000 francs
pour l'achat d'équipements informatiques
et scientifiques destinés à l'Université,
pour la période 1999-2002**

(Du 10 mai 1999)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

I. INTRODUCTION

Selon la loi sur l'Université, du 26 juin 1996, notre haute école « bénéficie, pour chaque période quadriennale, d'un crédit d'engagement pour ses équipements, ouvert par le Grand Conseil et dont elle détermine, en accord avec le Conseil d'Etat les tranches de paiement annuelles » (art. 60, al. 2, LU).

Le Conseil d'Etat a dès lors prévu, à la demande de l'Université et dans le cadre de la planification financière 1999-2002, un montant de 5 millions de francs à la charge du canton pour les équipements informatiques et scientifiques. Ce crédit d'engagement a été prévu en première priorité (rapport du Conseil d'Etat du 15 octobre 1998, p. 54).

C'est cette demande de crédits qui fait l'objet du présent rapport et qui se répartit en un crédit d'informatique et un crédit d'achats d'autres équipements scientifiques nécessaires à la formation des étudiants et à la recherche.

II. RÉSEAU ET MATÉRIEL INFORMATIQUE

En une décennie, le nombre de PC et autres stations de travail raccordés au réseau universitaire (UniNET) a passé de 200 à 1300 unités. Il augmentera encore de quelques centaines. A ce facteur quantitatif s'ajoutent une augmentation notable et constante des performances (mémoire, logiciels) et l'apparition de nouveaux services (accès à Internet, accès à des banques de données, messagerie, etc.). Cette évolution entraîne une augmentation exponentielle du trafic et exige l'adaptation rapide du réseau, aussi bien des

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

lignes qui nous relient aux autres universités (SWITCH) que de celles qui relient les sites universitaires (UniNet) et enfin des lignes internes à chaque bâtiment.

Les besoins qui résultent d'un tel développement, auxquels une université moderne ne peut se soustraire, sont énumérés ci-après pour la période 1999-2002. Ils ont été définis par le service d'informatique et de télématique (SITEL) qui gère l'exploitation du système universitaire et par les facultés intéressées. Ils ont été examinés et acceptés par la commission informatique qui réunit des représentants du rectorat, des facultés et un membre de l'administration cantonale.

1. Les frais de réseau

Le réseau actuel UniNet est caractérisé par une architecture Ethernet avec une épine dorsale à 10 millions de bits par seconde (10 Mbps). Le projet UniNet 98, dont la nouvelle technologie a déjà été installée dans certains secteurs, se propose de faire face à l'augmentation du trafic attendu en portant la capacité de transport de l'épine dorsale à 1000 Mbps, la distribution en unités opérationnelles (bâtiments) à 100 Mbps et les accès aux postes de travail individuels à 10 ou 100 Mbps selon les besoins (cf. annexe 1).

Il s'agit, pour la période de planification en cours, des dépenses suivantes:

	Fr.
– Aménagement de l'épine dorsale du réseau	180.000.—
– Etablissement de lignes à haute vitesse (de 100 Mbps)	200.000.—
– Autres raccordements	260.000.—
– Achats de logiciels pour la gestion du réseau	60.000.—
– Câblage interne de divers bâtiments	120.000.—
	<u>820.000.—</u>

Grâce à ce crédit, tous les bâtiments universitaires seront rattachés à UniNet et disposeront d'un réseau interne reliant chaque poste de travail.

2. Les achats de serveurs (centralisés et décentralisés)

La configuration du système informatique de notre Université évolue dans le sens de la spécialisation et de la décentralisation.

La notion d'ordinateur central et multifonctionnel disparaît au profit d'ordinateurs spécialisés (serveurs) qui assument une ou deux fonctions seulement. On recourt ainsi à des serveurs pour le calcul, le stockage, la messagerie, etc. Certains de ces serveurs sont centralisés et sont à disposition de toute l'Université, d'autres sont décentralisés au sein des facultés et relient des grappes d'ordinateurs qui utilisent les mêmes fonctions. L'avantage de ce système, outre ses performances, consiste à mettre l'Université à l'abri d'incidents techniques qui pourraient provoquer une panne générale de tout le système.

Equipements universitaires

Dans cette optique, l'Université se propose de procéder aux acquisitions suivantes :

	Fr.
- Adaptation de la capacité de stockage	170.000.—
- Achat d'un serveur de messagerie	130.000.—
- Achat d'un serveur de stockage	170.000.—
- Evolution des serveurs VMS en direction du système d'exploitation UNIX	85.000.—
- Evolution des serveurs VMS en direction du système Windows NT	45.000.—
	<u>600.000.—</u>

3. Les achats de logiciels pour le SITEL

Le système informatique universitaire, tel qu'il est conçu à l'avenir, suppose l'achat de différents logiciels pour un montant total de 150.000 francs, montant qui se décompose de la manière suivante :

	Fr.
- Logiciel de gestion des accès aux services du SITEL	50.000.—
- Logiciels pour les salles de formation	12.000.—
- Logiciel de bases de données	38.000.—
- Logiciels d'applications (statistiques ou graphiques)	25.000.—
- Logiciels pour le personnel	12.000.—
- Logiciels pour les salles graphique, formation et publique ..	13.000.—
	<u>150.000.—</u>

4. Le parc informatique décentralisé

Notre Université dispose actuellement d'un parc informatique de 1175 Mac/PC et 107 stations de travail de différents types, soit environ 1300 postes de travail informatisés. Le tableau joint au présent rapport (annexe 2) en donne la répartition par faculté. Il n'est pas fait mention des serveurs centraux gérés par le SITEL ni des serveurs décentralisés, actuellement au nombre de dix.

Rappelons que chaque poste de travail (PC) comprend trois éléments : l'ordinateur, le système d'exploitation et les logiciels d'application. Diverses combinaisons sont possibles. L'Université s'efforce actuellement de s'en tenir aux trois fabricants d'ordinateurs suivants : Dell, Macintosh et Digital (Compaq). Les systèmes d'exploitation sont également au nombre de trois : Open VMS, Digital UNIX et Windows NT.

La mise en valeur et le développement du parc informatique amènent la commission à proposer des acquisitions pour un montant de 2.950.000 francs. Il s'agit en bref d'acquérir ou de renouveler environ 400 PC, soit un tiers du parc informatique en quatre ans. Un tel rythme de renouvellement est insuffisant si l'on admet l'évolution technique en ce domaine. Il faut toutefois tenir compte du fait que l'Université peut procéder

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

à l'achat de matériel informatique dans le cadre de son budget ordinaire et compléter par là l'équipement qui fait l'objet du présent rapport.

Le renouvellement des postes de travail informatisés se présente de la manière suivante :

a) Sitel	Fr.
– Salle graphique à disposition de tous les étudiants	53.000.—
– Salle de formation pour les étudiants et les collaborateurs	60.000.—
– Salle publique à équipement standard	82.000.—
– Extension et renouvellement des PC pour le personnel du SITEL (douze collaborateurs)	155.000.—
– Equipement décentralisé d'une cinquantaine de postes de travail ayant accès à Internet, à disposition des étudiants	100.000.—
	<u>450.000.—</u>

b) Administration centrale

Le rectorat estime à 300.000 francs les frais d'acquisition et de mise en exploitation des modules du nouveau logiciel SAP destinés à la gestion globale de l'Université. Un montant de 100.000 francs est également prévu pour le renouvellement des PC et des imprimantes.

Fr.
400.000.—

c) Faculté des lettres et sciences humaines

La faculté des lettres et sciences humaines n'est pas encore entièrement informatisée. Certaines disciplines doivent encore être reliées au réseau UniNET (dialectologie à l'avenue DuPeyrou 6; ethnologie à la rue Saint-Nicolas 4). D'autres branches en voie d'extension ou de création doivent également être équipées en postes de travail. Il s'agit de :

	Fr.
– Histoire économique et histoire des entreprises	53.000.—
– Muséographie	28.000.—
– Archéologie préhistorique	40.000.—
– Diversité culturelle et cohésion sociale	24.000.—
– Cartographie	55.000.—
– Equipement de salles publiques	80.000.—
– Renouvellement d'une partie du parc informatique de bureautique	275.000.—
	<u>555.000.—</u>

Ce crédit permet d'équiper environ 120 postes de travail, soit presque autant que ce qui existe (145). Cet effort tout particulier est dû au retard pris par la faculté en matière d'informatisation. A l'avenir, cette faculté disposera d'environ 300 PC.

Equipements universitaires

d) Faculté des sciences

La faculté des sciences propose un renouvellement et une extension de son parc informatique pour un montant global de 515.000 francs qui se répartissent de la manière suivante :

	Fr.
– Mathématiques	40.000.—
– Informatique (dont un système à mémoire partagée)	170.000.—
– Physique	60.000.—
– Microtechnique (stations de travail CAO)	150.000.—
– Biologie végétale	35.000.—
– Biologie animale	60.000.—
	<u>515.000.—</u>

La faculté des sciences n'a pas porté un effort particulier sur l'informatique qu'elle renouvelle principalement par le budget ordinaire. Rappelons en effet que la faculté des sciences dispose déjà actuellement d'environ 700 PC et d'une centaine de stations de travail.

e) Faculté de droit et des sciences économiques

La faculté met l'accent sur la mise à jour de son parc informatique et l'amélioration des salles destinées aux étudiants et chercheurs. Il s'agit au surplus d'équiper le nouvel institut de statistique qui vient d'être renforcé par une nouvelle chaire.

<i>Division juridique</i>	Fr.
– Aménagement de la salle Swisslex (D71) en salle informatique juridique	60.000.—
– Extension des postes de travail pour enseignants et collaborateurs	210.000.—

Division économique

– Rééquipement des salles d'étudiants (D61 et D69)	250.000.—
– Stations de travail UNIX notamment pour la statistique	170.000.—
– Postes de travail pour enseignants et collaborateurs	<u>200.000.—</u>
	<u>890.000.—</u>

Le crédit demandé permet le renouvellement d'environ 160 postes de travail, soit un nombre presque équivalent au parc actuel. Il s'agit là aussi de pallier des besoins nouveaux en informatique de gestion, en informatique juridique et en statistique notamment.

f) Faculté de théologie

	Fr.
– Mise à jour du parc informatique	<u>40.000.—</u>

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

g) Récapitulation financière concernant le parc informatique décentralisé

	Fr.
– SITEL	450.000.—
– Administration centrale	400.000.—
– Faculté des lettres et sciences humaines	555.000.—
– Faculté des sciences	615.000.—
– Faculté de droit et sciences économiques	890.000.—
– Faculté de théologie	40.000.—
	<u>2.950.000.—</u>

En conclusion, les coûts d'extension du réseau et des achats informatiques s'élèvent au total à **4.520.000 francs**.

III. ACHATS D'ÉQUIPEMENTS SCIENTIFIQUES

Le renouvellement de l'équipement scientifique, autre qu'informatique, constitue également un point névralgique du fonctionnement de l'Université. Il concerne en effet aussi bien l'enseignement (matériel didactique, audiovisuel, matériel de travaux pratiques, etc.) que la recherche. Dans ce dernier domaine, l'Université qui a acquis un nombre élevé de crédits de recherches dépassant la moyenne nationale par professeur, ne peut poursuivre sur cette lancée qu'en actualisant et perfectionnant son instrumentation.

Les besoins des facultés**a) Faculté des lettres et sciences humaines**

Matériel didactique tel que :	Fr.
– Equipement d'un nouveau laboratoire de langues	
– Matériel d'enregistrement	
– Rétroprojecteur	
– Equipement pour vidéo-conférences	
– Matériel photographique	220.000.—

b) Faculté des sciences*Informatique*

– Equipement pour la robotique	30.000.—
--------------------------------------	----------

Physique

– Equipement pour les travaux pratiques	
– Equipement de physique de la matière condensée	<u>280.000.—</u>
A reporter	530.000.—

Equipements universitaires

	Fr.
Report	530.000.—
<i>Microtechnique</i>	
– Système de micro-usinage	
– Aligneuse de masques	
– Equipement pour la nanotechnologie optique	390.000.—
<i>Géologie</i>	
– Equipement pour l'hydrogéologie	
– Equipement pour la pétrologie	
– Equipement pour la géodynamique	300.000.—
<i>Chimie</i>	
– Equipement de spectroscopie	
– Mise à jour de l'équipement RMN	
– Equipement en chimie analytique	400.000.—
<i>Biologie végétale</i>	
– Compteur à scintillation	
– Ultracentrifugeuse	
– Divers équipements	400.000.—
<i>Biologie animale</i>	
– Equipement pour la physiologie sensorielle	
– Compteur à scintillation	
– Equipement pour travaux pratiques en physiologie animale	
– Chromatographe à phase gazeuse	
– 3 chambres de culture	550.000.—
c) Faculté de théologie	
– Matériel didactique	30.000.—
	<u>2.600.000.—</u>

IV. RACCORDEMENT DES BÂTIMENTS DE LA FACULTÉ DES LETTRES AU CENTRAL TÉLÉPHONIQUE UNILAC

Un central téléphonique relie actuellement les bâtiments universitaires, l'Ecole normale et le Lycée Denis-de-Rougemont à l'exception des bâtiments de la faculté des lettres et sciences humaines (Espace Agassiz). Ces bâtiments disposaient en effet de leur propre central, relié au réseau public. Il convient maintenant de rattacher directement ces bâtiments au central UNILAC. Les coûts entraînés par ce raccordement sont estimés à 200.000 francs.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

V. RÉCAPITULATION FINANCIÈRE

La demande de crédit qui fait l'objet du présent rapport peut donc être résumée de la manière suivante:

	Fr.
– Réseau et matériel informatique	4.520.000.—
– Equipements scientifiques	2.600.000.—
– Raccordement téléphonique	<u>200.000.—</u>
	<u>7.320.000.—</u>

Seuls les frais de réseau et de matériel informatique bénéficieront de subventions fédérales sur la dépense globale de 4.520.000 francs. Le taux de subventionnement du canton de Neuchâtel est actuellement de 60%. Il s'abaissera à 55% lorsque la nouvelle loi fédérale d'aide aux universités (LAU) entrera en vigueur. On peut donc escompter une subvention minimale de **2.480.000 francs**.

L'achat des équipements scientifiques risque en revanche de n'être point subventionné dans la mesure où aucun équipement à lui seul n'atteint le montant minimal de 300.000 francs et qu'il s'agit pour l'essentiel de mesures de remplacement.

Il en résulte une dépense nette totale à la charge du canton de **4.840.000 francs**.

Conformément à l'article 60, alinéa 2, de la loi sur l'Université, le crédit global sera réparti en tranches de paiement annuelles, selon le plan suivant:

	Fr.
1999 (budget 1999 de l'Etat)	1.500.000.—
2000	2.000.000.—
2001	2.000.000.—
2002	1.820.000.—

En recettes, on peut s'attendre au versement de subventions fédérales en deux tranches, soit: 1.240.000 francs en 2001 et 1.240.000 francs en 2002.

VI. CONCLUSIONS

Il saute aux yeux qu'une université telle que la nôtre, dont le budget d'école (crédits de recherche compris) approche les 100 millions de francs par année, doit disposer d'un équipement informatique et scientifique performant et pouvoir assurer le renouvellement et la modernisation de celui-ci.

Le crédit qui vous est demandé répond à ce besoin en fournissant à l'Université les moyens de renouveler et d'étendre son parc informatique ainsi que de moderniser un certain nombre d'équipements scientifiques.

Equipements universitaires

Le Conseil d'Etat est néanmoins d'avis que l'Université doit pouvoir assumer dans son budget ordinaire la part de renouvellement de tous les équipements et ne requérir un crédit d'engagement qu'en cas d'achats coûteux dont l'acquisition rapide est nécessaire.

Dans l'immédiat, et compte tenu des restrictions budgétaires, il faut encore se contenter d'une situation mixte entraînant une certaine répartition entre le budget ordinaire et le budget extraordinaire. Il faut d'ailleurs admettre que la gestion d'un crédit d'engagement qui est libéré par tranches, sur une période de quatre ans et selon un ordre d'urgence, peut être plus optimale que l'attribution de crédits budgétaires annuels. C'est la raison pour laquelle nous prions votre Conseil de bien vouloir reconnaître le bien-fondé des investissements qui vous sont proposés et qui sont absolument nécessaires pour la période 1999-2002. Les amortissements de ces derniers seront pris en charge par le budget de fonctionnement de l'Université dans le cadre de l'enveloppe globale attribuée à cette institution.

Nous vous prions dès lors de bien vouloir prendre en considération le présent rapport et adopter le projet de décret ci-après.

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

Neuchâtel, le 10 mai 1999

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,

F. MATTHEY

Le chancelier,

J.-M. REBER

Décret
portant octroi d'un crédit de 4.840.000 francs
pour l'achat d'équipements informatiques
et scientifiques destinés à l'Université,
pour la période 1999-2002

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 10 mai 1999,
décète:

Article premier Un crédit de 4.840.000 francs est accordé au Conseil d'Etat pour l'achat d'équipements informatiques et scientifiques destinés à l'Université.

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

Art. 3 Ce crédit sera amorti conformément aux dispositions du décret concernant l'amortissement des différents postes de l'actif des bilans de l'Etat et des communes, du 23 mars 1971, modifié le 21 octobre 1980.

Art. 4 ¹ Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

² Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

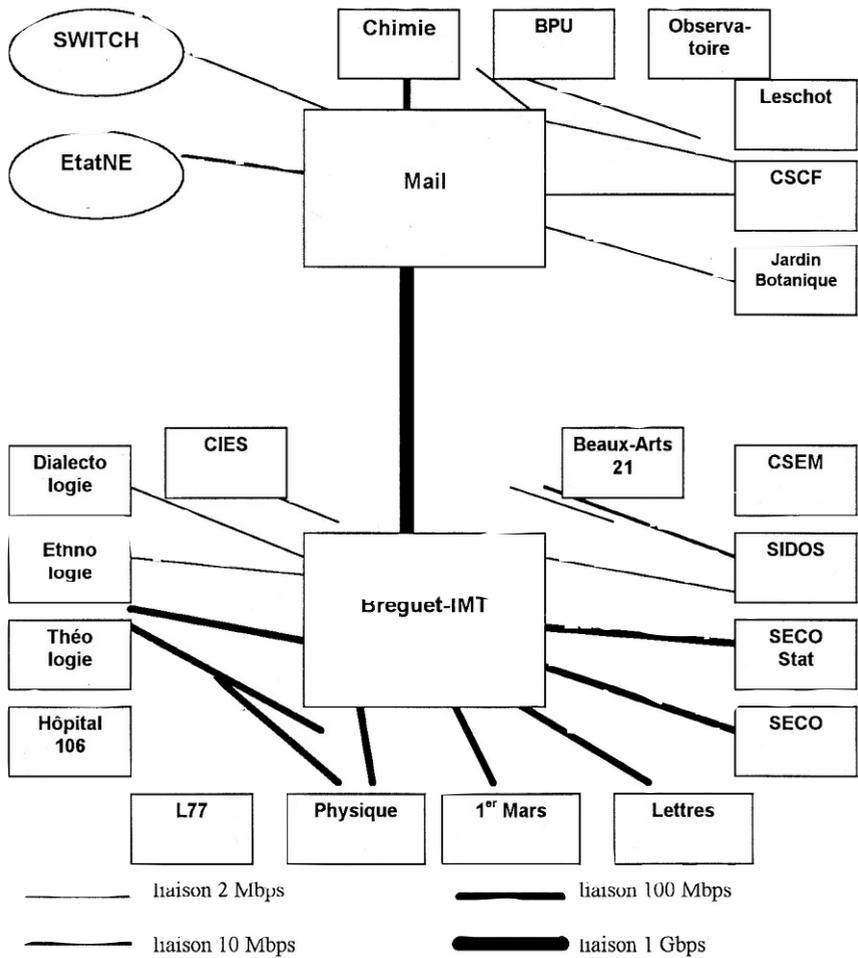
Au nom du Grand Conseil:

La présidente, L'un des secrétaires,

ANNEXES

Annexe 1

Schéma général simplifié du réseau UniNEt 98



Rapport du Conseil d'Etat (fin)

Parc informatique de l'Université

Annexe 2

/pe	Prix unitaire	Sciences	Prix	Droit et SECO	Prix	Lettres	Prix	Theol	Prix	Admin	Prix	UniNE	Prix
Mac 68xxx	1'900	188	357'200	4	7'600	43	81'700	12	22'800	7	13'300	237	450'300
Mac PowerPC	2'600	101	262'600	6	15'600	27	70'200	3	7'800	16	41'600	169	439'400
Mac G3	5'000	26	130'000	3	15'000	6	30'000	2	10'000	7	35'000	44	220'000
TOTAL Mac		315	749'800	13	38'200	76	181'900	17	40'600	30	89'900	450	1'109'700
PC <= 486	2'200	70	154'000	19	41'800	11	24'200	0	0	1	37'400	117	257'400
PC Pentium	2'200	216	475'200	90	198'000	52	114'400	3	6'600	38	83'600	399	877'800
PC Pentium II	3'200	90	288'000	79	252'800	6	19'200	0	0	34	108'800	209	668'800
TOTAL PC		376	917'200	188	492'600	69	157'800	3	6'600	89	229'800	725	1'804'000
TOTAL Mac/PC		691	1'667'000	201	530'800	145	339'700	20	47'200	119	319'700	1175	2'913'700
Stations	3'000	89	712'000	2	16'000	1	8'000	0	0	15	120'000	107	856'000
Grand Total			2'379'000		546'800		347'700		47'200		439'700		3'769'700

Equipements universitaires

Discussion générale

M^{me} Heidi Deneys : – Le crédit considérable sur lequel nous nous prononçons aujourd'hui n'est pas une surprise puisqu'il était annoncé dans la planification financière 1999-2002 et qu'il était classé en première priorité. Il se justifie par un effort de rattrapage nécessaire en facultés des lettres et sciences humaines et de droit et des sciences économiques où l'on devrait doubler à peu près le nombre des postes de travail équipés. Aujourd'hui, il paraît évident que chaque étudiante ou étudiant doit pouvoir accéder à un équipement informatique de qualité, peu importe la faculté qu'elle ou qu'il fréquente. Il s'agira encore de s'assurer que l'ensemble des étudiants soient en mesure d'utiliser l'ensemble des outils mis ainsi à disposition en leur offrant les cours de formation adéquats.

Sur le montant total du crédit qui atteint 7,32 millions de francs, le canton devrait toucher une subvention fédérale d'au moins 2,48 millions de francs, le taux de subventionnement étant, pour le moment, encore de 60% sur le montant pris en considération. La part à la charge du canton sera répartie sur les budgets des années 1999 à 2002 en tranches variant entre 1,5 et 2 millions de francs, une solution qui nous paraît tout à fait adaptée aux circonstances financières actuelles.

Nous pensons, comme le Conseil d'Etat, qu'il faudrait à l'avenir considérer le renouvellement et l'achat d'équipements informatiques courants comme des dépenses qui doivent figurer au budget ordinaire de l'Université, tout simplement parce que l'outil informatique est aujourd'hui aussi indispensable que des tables et des chaises dans une institution de formation.

Le groupe socialiste acceptera donc le crédit demandé et se limite à deux questions. Le service du traitement de l'information (STI) et la commission cantonale de l'informatique ont-ils été associés aux choix qui ont été faits? Que fait-on avec les équipements jugés obsolètes, sont-ils récupérés pour être réutilisés chaque fois que cela est possible?

M. Jean-Marc Nydegger : – Lors de la discussion du rapport sur la planification financière 1999-2002, nous avons accepté qu'une somme de 5 millions de francs soit prévue pour des équipements informatiques et scientifiques pour l'Université. Aujourd'hui, nous devons confirmer ou infirmer notre décision et le groupe libéral-PPN acceptera le crédit demandé.

Nous avons cependant quelques questions de détail et de fond. Le détail concerne les stations de travail CAO pour la microtechnique. Nous aimerions savoir si le matériel et les logiciels choisis sont compatibles avec les stations de travail utilisées au Centre suisse d'électronique et de microtechnique (CSEM) et différents autres centres de conception de circuits intégrés de la région, pour autant que l'investissement concerne bien entendu ce type de travail.

Discussion générale (suite)

Le second point de détail est aussi relatif à la microtechnique. Nous trouvons faible le montant de 390.000 francs demandé pour l'achat d'équipements scientifiques en page 7 du rapport (p. 936 du *BGC*). Achètera-t-on du matériel d'occasion ou ce montant n'est-il que la part de l'Etat à un investissement financé partiellement par d'autres sources ?

Venons-en aux remarques et questions plus pointues. La première question a trait aux travaux privés, en général sous la forme de mandats d'expertises que peuvent effectuer les professeurs dans le cadre de leur fonction. S'il est bon que l'on fasse appel à leurs compétences – et nous sommes convaincu de l'utilité de ces mandats pour accroître la renommée de notre alma mater –, il nous paraît cependant assez normal qu'une rétrocession de leurs indemnités, en proportion de l'utilisation dans le cadre de ces mandats des moyens dont ils bénéficient au sein de l'Université, soit admise. Le Conseil d'Etat peut-il nous indiquer la pratique en cours ?

La deuxième question vient des remarques faites aux pages 3 et 9 du rapport (pp. 932 et 938 du *BGC*). Le Conseil d'Etat écrit : « Un tel rythme de renouvellement est insuffisant si l'on admet l'évolution technique en ce domaine. Il faut toutefois tenir compte du fait que l'Université peut procéder à l'achat de matériel informatique dans le cadre de son budget ordinaire et compléter par là l'équipement qui fait l'objet du présent rapport. » Il poursuit : « Le Conseil d'Etat est néanmoins d'avis que l'Université doit pouvoir assumer dans son budget ordinaire la part de renouvellement de tous les équipements et ne requérir un crédit d'engagement qu'en cas d'achats coûteux dont l'acquisition rapide est nécessaire. »

Si nous avons bien compris, il y a deux possibilités financières pour acheter, par exemple, un ordinateur : l'achat direct amorti dans l'année et l'achat d'investissement avec amortissement sur quelques années, pour le même objet, deux principes financiers différents. Nous aimerions savoir la raison qui pousse le Conseil d'Etat à amortir en une année ce qui pourrait l'être en trois ou cinq ans. Y a-t-il des raisons économiques liées à des subventions fédérales ou cantonales ou à des mandats de recherche ?

Il nous semble qu'une distinction entre des équipements courants de travail nécessaires au bon fonctionnement de l'Université, renouvelés selon une périodicité à définir, et des équipements nouveaux propres à une activité de recherche ou un laboratoire pourrait et devrait être faite. Ces deux types de matériel auraient un financement différent, mais tous deux doivent être considérés comme des investissements avec leurs règles particulières et donc amortis sur plusieurs années.

Nous ne comprenons pas la confusion faite entre du matériel consommable, tels que le papier ou les produits chimiques, payé dans le cadre du budget annuel de fonctionnement, et des investissements, dont seuls les frais financiers, intérêts et amortissements doivent être pris en compte par le budget ordinaire, mais nous nous trompons peut-être. Les remarques du

Equipements universitaires

Conseil d'Etat n'ont-elles trait qu'au flou engendré par l'Université dans la présentation de son budget et de ses comptes ?

Nous vous rappelons que, depuis de nombreuses années, nous avons admis que l'Université travaille selon le principe de l'enveloppe budgétaire et qu'elle jouisse également d'un crédit d'engagement s'étalant sur plusieurs années. Cela lui permet une plus grande souplesse et l'oblige aussi à une réflexion à moyen terme sur ses besoins. Nous avons cependant assorti ce choix d'une condition de transparence lors du bouclement des comptes. Nous devons obtenir, à tout le moins à la commission de gestion et des finances, des détails sur l'utilisation des sommes allouées.

Or, il faut le constater, nous peinons à obtenir ces renseignements et nous demandons au Conseil d'Etat quelles sont ses réflexions à ce sujet. Nous ne mettons pas en cause le bon usage de l'argent mis à disposition, mais nous avons aussi un devoir d'information et de contrôle vis-à-vis de nos concitoyens.

Enfin, notre dernière question concerne le choix des fournisseurs: les montants demandés sont importants et il nous paraît qu'il pourrait y avoir soumission publique, au moins, pour la fourniture du matériel informatique. L'Université a-t-elle suivi les règles mises en place récemment? Le Conseil d'Etat l'a-t-elle rendu attentive à cette obligation?

En conclusion, le groupe libéral-PPN acceptera le crédit demandé. Si nous avons été critique sur quelques points, c'est dans le souci d'une gestion transparente de l'Université en reconnaissant son apport à la vie culturelle et économique de notre canton.

M^{me} Laurence Boegli: – L'ensemble des informaticiens du groupe PopEcoSol se sont penchés avec rigueur et attention sur le rapport 99.023, « Equipements universitaires », ce qui nous permettra de limiter notre intervention à des remarques d'ordre général, tant il vrai que l'informatique suscite toujours des remarques et des questions.

De manière introductive, notre groupe a regretté qu'aucune réflexion globale sur le rôle de l'informatique, que ce soit d'ailleurs à l'Université ou dans d'autres endroits, ne figure dans le rapport du Conseil d'Etat.

En effet, l'informatique constitue incontestablement un investissement nécessaire. Néanmoins, l'objectif d'un outil performant ne doit pas être perverti en une concurrence entre institutions qui veulent avoir chaque jour l'équipement le plus moderne et le plus sophistiqué. Il ne s'agit pas non plus d'être amené dans une course à la pseudo-nécessité de changer du matériel, lorsque celui-ci peut encore être considéré comme opérationnel.

En résumé, une réflexion sur les limites entre la maîtrise d'un outil fort utile et l'aliénation dans un système que l'on ne maîtrise plus aurait dû, au goût des membres du groupe PopEcoSol, figurer dans ce rapport.

Discussion générale (suite)

Nous en venons maintenant aux quelques questions de notre groupe sur ce rapport. En premier lieu, nous nous sommes demandé s'il n'aurait pas été judicieux que le Conseil de l'Université soit consulté sur cet investissement. Concernant justement cet investissement global, un montant de 7,3 millions de francs pour l'achat des équipements, dont 4,8 millions de francs à la charge du canton, est mentionné.

Nous regrettons que ne figure, par contre, aucune estimation sur les coûts ultérieurs de maintenance et d'entretien que va provoquer cet investissement et nous souhaiterions quelques informations complémentaires de la part du Conseil d'Etat.

Nous souhaiterions également des informations sur le choix qui a été fait d'acheter ces équipements, plutôt que de les prendre en leasing. Quels étaient les avantages, respectivement les inconvénients, de cette formule ?

Concernant l'annexe 2 du rapport, en page 12 (p. 941 du *BGC*), qui présente de manière synthétique les achats prévus, le groupe PopEcoSol a quelques questions. Tout d'abord, comment les prix unitaires qui figurent dans ce tableau ont-ils été déterminés : ont-ils été négociés, peuvent-ils l'être et le seront-ils ?

Ensuite, plus largement, un tel investissement est-il soumis à l'accord sur les marchés publics ?

Enfin, dernière question concernant le matériel remplacé – puisque l'on nous dit qu'une partie de l'investissement est constitué par du renouvellement de postes –, nous souhaitons savoir si ce matériel sera recyclé – ce que bien évidemment nous souhaitons – ou, pour le dire autrement, qu'advient-il du matériel qui sera tout d'un coup devenu obsolète, mais qui cependant peut encore très bien fonctionner ?

Au surplus, nous accepterons le rapport et nous voterons le crédit.

M. Pascal Sandoz : – Le groupe radical a étudié avec un vif intérêt le rapport du Conseil d'Etat concernant l'octroi d'un crédit de près de 4.840.000 francs pour l'achat d'équipements informatiques et scientifiques destinés à l'Université, pour la période 1999-2002. Disons-le d'emblée, il acceptera ce rapport et son décret à une grande majorité, mais le Conseil d'Etat et l'Université auraient tort de croire que les députés radicaux acceptent ce crédit les yeux fermés. Peut-être a-t-on atteint aujourd'hui certaines limites au-delà desquelles nous ne saurions tolérer plus longtemps encore l'isolement dans lequel l'Université se complaît trop souvent encore. Chacun sait à quel point notre Université est, et sera confrontée, ces prochaines années à une concurrence toujours plus vive pour l'octroi de mandats et de subventions. Les récents débats au Conseil national en sont une illustration.

L'Université est condamnée à l'excellence. Chacun sait aussi que l'excellence ne s'atteint plus aujourd'hui – si vous nous permettez l'expression – en travaillant seul dans son coin. Les partenariats et les collaborations sont indispensables pour aller, de manière efficace, de l'avant.

Equipements universitaires

Or, que constatons-nous dans le mode de fonctionnement de notre Université en matière informatique ? Si la mise en place du réseau se fait en bonne coordination avec le service du traitement de l'information, le Centre électronique de gestion et la ville de La Chaux-de-Fonds, collaboration et efficacité que nous saluons, il n'en demeure pas moins que l'Université s'évertue à travailler sur elle-même, pour elle-même, sans craindre ou peut-être sans voir même l'isolement qui la guette.

Nous en voulons pour preuve la composition de la commission informatique de l'Université. Cette commission est présidée par le recteur de l'Université, un délégué de la faculté des lettres et des sciences humaines, de la faculté de droit et des sciences économiques, de la faculté de théologie – notez là que si les voies du Seigneur sont parfois réputées impénétrables, il en est aussi parfois même pour celles de l'informatique –, d'un délégué de la faculté des sciences, du directeur du service d'informatique et de télématique (SITEL), d'un délégué de la direction administrative, d'un délégué de l'institut interfacultaire d'informatique et d'un seul membre externe permanent, à savoir le responsable du service de l'organisation de l'Etat, dont les compétences reconnues seront d'autant plus externes qu'elles se retrouveront sous peu à la direction de l'Etablissement cantonal d'assurance immobilière (ECAI). Pouvons-nous tolérer un tel manque d'ouverture ?

L'Université, respectivement cette commission, se croit-elle au-dessus de la mêlée pour se passer des services de personnalités reconnues et demandées avec insistance par d'autres cantons ? Cette ouverture serait une ouverture positive et critique qui permettrait à l'Université de découvrir d'autres horizons, d'autre savoir-faire. L'efficacité de ces choix pourrait en être ainsi augmentée pour son propre bien dans le respect de l'utilisation judicieuse des deniers publics, et il va de soi, sans que l'Université en perde son âme.

Nous prions donc instamment le Conseil d'Etat d'user de toute son énergie afin d'éviter que notre Université, dont nous saluons la qualité, ne s'isole. Si la tâche ne s'avère finalement pas de tout repos – nous en convenons –, il n'en demeure pas moins que nous sommes convaincu que le salut de nos compétences universitaires passe par cette ouverture. Cette ouverture, d'ailleurs, devrait aussi être accompagnée d'un sens de la vulgarisation moins opaque. Nous faisons ici une brève allusion au schéma général simplifié du réseau en page 11 du rapport (p. 940 du *BGC*), tellement simplifié que l'on n'y comprend plus grand-chose face aux multiples abréviations pour lesquelles toute légende est absente. *Domaine public*, du 28 mai 1999, titrait : « Les universités suisses ont peur du changement à tort. » M. Jean-Daniel Delley, rédacteur en chef, écrivait notamment : « Le système éducatif, et en particulier le système universitaire suisse, secrète-t-il une protéine antichangement dès lors qu'il se trouve confronté au changement. L'histoire mouvementée et difficile des réformes dans le domaine de la formation semble confirmer cette hypothèse organisiste. Cette crainte face à l'innovation n'habite pourtant pas les autorités fédérales et cantonales qui préparent depuis cinq ans la réforme de l'université. » Que le Conseil

Discussion générale (suite)

d'Etat poursuive donc ses efforts et que l'Université veille à ne pas sécréter de protéine antichangement pour le bien de nos centres de compétence, aujourd'hui encore, reconnus loin à la ronde. Quant au contenu du rapport du Conseil d'Etat, nous soulignons avec satisfaction que le crédit proposé entre dans le cadre de la planification financière 1999-2002, que le montant de 7.320.000 francs, qui sera effectivement dépensé, se voit réduit à 4.840.000 francs grâce au jeu des subventions fédérales.

Nous pensons également, comme le suggère le Conseil d'Etat, que l'Université, par souci de cohérence et de transparence, voire de fonctionnement, doit pouvoir à l'avenir assumer dans son budget ordinaire la part de renouvellement de tous les équipements et ne requérir un crédit d'engagement qu'en cas d'achat coûteux dont l'acquisition rapide serait nécessaire.

Enfin, nous aimerions savoir quel mode de financement est choisi par l'Université pour lui permettre de se maintenir à la pointe en matière d'informatique. Dans ce domaine tout évolue très vite. Qu'en est-il de l'amortissement du matériel? Se fait-il, comme il se devrait dans un monde où tout évolue très vite, en quelques années seulement? A-t-on pensé au leasing pour les équipements très vite dépassés? Comment l'Université négocie-t-elle ses achats? L'union faisant la force, procède-t-elle aux achats en pool?

Pour conclure, nous confirmons que le groupe radical acceptera ce rapport, conscient qu'il est de la nécessité des achats proposés et soucieux de permettre à l'Université d'évoluer dans un monde toujours plus ouvert.

M. Thierry Béguin, conseiller d'Etat, chef du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles: – Le système universitaire suisse, et par conséquent notre propre Université, est entré dans une période de transformation profonde qui naturellement ébranle l'ensemble de l'édifice. La nouvelle loi sur les universités, actuellement discutée aux Chambres cette session encore – et peut-être arriverons-nous à éliminer les dernières divergences pendant cette session –, entrera en vigueur vraisemblablement l'année prochaine sous la forme peut-être d'un arrêté fédéral limité dans le temps, mais cela ne change rien au fond. Dans le noyau dur de cette réforme, il y a la question du financement des universités par la Confédération. Les principes en sont d'ores et déjà acquis. Certains s'en inquiètent jugeant que l'on s'achemine vers une précarisation des contributions fédérales dans la mesure où, notamment, le critère des dépenses effectives est abandonné au profit de celui du nombre d'étudiants.

Par ailleurs, il ne sera plus tenu compte du nombre d'étudiants externes au canton, motif pris que l'accord intercantonal sur les contributions règle le problème, ce qui est partiellement vrai, en tout cas pour notre canton.

En revanche, le critère nouveau des crédits de recherche nous est favorable, pour l'instant tout au moins, puisque c'est en fonction du volume des crédits de recherche que l'on touchera des subventions fédérales. Mais

Equipements universitaires

évidemment, il faut veiller à maintenir ce niveau pour pouvoir obtenir, ce que nous appellerons, une subvention au mérite.

L'Université ne pourra donc plus s'appuyer au parapet confortable des certitudes, les subventions ne seront plus automatiques. La concurrence, la mise en réseau, la nouvelle donne financière obligera les universités à se restructurer, à renforcer certains pôles d'excellences, mais aussi à abandonner certains enseignements. Opération douloureuse déjà commencée dans la réflexion et qu'il faudra mener à terme, sans aucun doute, avec courage, avec ténacité, mais également sans précipitation.

A titre personnel, nous sommes confiant; il est évident que cela change les modes de pensée, cela change les habitudes parce qu'il y aura moins de certitudes, mais nous pensons que c'est aussi un aiguillon et que nous avons à Neuchâtel, dans notre Université, des ressources suffisantes en matière de compétences, en matière de ressources humaines pour pouvoir s'adapter à cette nouvelle situation et, d'ailleurs, puisqu'il faudra s'adapter, la cause est entendue.

Nous relevons que nous avons des centres d'excellence tout à fait remarquables. Nous relevons, qu'anticipant sur les exigences de la Confédération, nous avons déjà opéré un rapprochement important entre l'institut de microtechnique de l'Université et le Centre suisse d'électronique et de microtechnique (CSEM), que nous venons de signer une convention sur le financement paritaire d'un laboratoire commun et que nous avons également réalisé la synergie souhaitée entre l'Université et l'Office fédéral de la statistique. Nous avons donc des moyens, nous avons des hommes, nous avons des projets et nous pensons que l'avenir peut être qualifié de souriant. Mais, pour se renforcer et se maintenir à la pointe dans les domaines où elle excelle, notre Université doit pouvoir compter sur un appui financier minimum du canton.

Dans le rapport accompagnant le budget de l'Etat 2000, le Conseil d'Etat relève ce qui suit – vous l'avez peut-être déjà lu –: «L'Université s'est vu octroyer une enveloppe budgétaire pour 2000 de 71 millions de francs. Ce montant correspond à une croissance réelle de 0,3% par rapport au budget 1999, soit bien en deçà du pour-cent prévu dans la planification financière cantonale qui prévoyait un budget de 72,38 millions de francs.» Cela pour répondre aux exigences de votre Conseil en matière d'économies. Mais nous le disons tout net, nous atteignons là les limites du possible et du supportable pour l'Université. Ces restrictions budgétaires rendent nécessaire l'octroi d'un crédit d'engagement quadriennal destiné aux équipements informatiques et scientifiques, c'est l'objet du rapport dont nous discutons maintenant, rapport qui, d'ailleurs, ne fait que répondre à l'exigence de l'article 60, alinéa 2, de notre loi cantonale sur l'Université qui stipule: «Elle bénéficie, pour chaque période quadriennale, d'un crédit d'engagement pour ses équipements, ouvert par le Grand Conseil et dont elle détermine, en accord avec le Conseil d'Etat les tranches de paiement

Discussion générale (suite)

annuelles.» Cela signifie aussi que l'Université pourra vérifier l'opportunité ou le caractère prioritaire d'une dépense. Une certaine latitude doit lui être laissée dans le cadre de son autonomie et dans le cadre, bien entendu, du crédit que vous lui accorderez. C'est dire que si certaines économies peuvent être réalisées, elles le seront par l'Université elle-même.

Enfin, il est hautement souhaitable – comme cela a été rappelé par M^{me} Heidi Deneys tout à l'heure – que ce crédit puisse être accordé maintenant, dans la mesure où le subventionnement fédéral, qui est actuellement de 60% en ce qui concerne les frais de réseau et de matériel informatique, sera abaissé dans la future législation fédérale entre 30 et 55%. Voilà pour resituer un peu, très rapidement, l'enjeu de ce crédit.

Nous remercions les différents rapporteurs et rapporteuses pour l'accueil favorable qu'ils ont donné à ce rapport. Nous répondrons maintenant, dans la mesure du possible, aux différentes questions qui nous ont été posées.

Est-ce que le STI a été associé aux choix? Il y a effectivement dialogue entre la commission d'informatique et le STI.

Que fait-on des équipements obsolètes? D'après les renseignements que nous avons obtenus, soit ils sont revendus à des particuliers, soit ils sont offerts à des écoles.

M. Jean-Marc Nydegger a posé un certain nombre de questions, notamment sur la compatibilité des installations entre le CSEM et l'IMT. Dans le domaine de la conception de circuits, le CSEM et l'IMT disposent d'un équipement – nous dit-on – relativement homogène, généralement des stations SUN. Mais les achats se font toutefois séparément, car l'Université dispose de prix différents de ceux des privés pour la recherche, notamment pour les logiciels.

M. Jean-Marc Nydegger s'est également inquiété du montant relativement modeste pour la microtechnique, à savoir 390.000 francs. Il faut relever toutefois que l'institut de microtechnique a bénéficié d'une tranche importante d'équipements, à l'occasion de la transformation de son bâtiment, à la rue Breguet 2. Quelques appareils ont été achetés par des crédits spéciaux du Conseil d'Etat, d'autres l'ont été par le canal du budget ordinaire et par des sources de financement externes: programme européen, programme prioritaire, industrie, CTI, etc.

Vous avez également évoqué la rétrocession d'indemnités pour des mandats privés. Nous vous informons que le rectorat a mis à l'étude un projet de convention qui devrait prévoir une rétrocession des fonds de tiers, dans un fonds de solidarité pour l'ensemble des facultés. Un prélèvement sur des mandats purement privés, expertises, avis de droit, devra sans doute faire l'objet d'une demande pressante de notre part. Nous sommes en dialogue avec l'Université, les choses avancent.

Vous avez demandé également si, pour le renouvellement de ce type de matériel, il ne faudrait pas mieux le prévoir au budget ordinaire, en parlant

Equipements universitaires

de la politique de l'amortissement. Il est clair qu'actuellement, étant donné la contribution cantonale à l'Université qui est juste, on est encore obligé d'avoir ce financement mixte. L'idéal serait de pouvoir mettre l'essentiel dans le budget de l'Université. Il est certain que la politique de l'amortissement est différente, selon qu'il s'agit d'un crédit global ou d'un crédit particulier. Le matériel informatique obtenu par crédit d'engagement est amorti à raison de 20% par année, ce qui correspond à un rythme normal de renouvellement.

En revanche, le matériel qui est acheté par la voie du budget ordinaire est immédiatement amorti à 100%. A l'avenir, il faudra prévoir, à notre avis, une augmentation de l'enveloppe de l'Université pour absorber des tranches de renouvellement annuelles suffisantes pour se passer de crédit extraordinaire.

Vous nous avez également posé le problème du choix des fournisseurs – nous répondons là également à M^{me} Laurence Boegli –, avons-nous eu recours à la procédure des marchés publics? D'après les renseignements qui nous sont donnés, il ne semble pas. Tout ce que nous pouvons vous dire, c'est que l'Etat, l'Université, ainsi que les villes de Neuchâtel et de La Chaux-de-Fonds sont réunies au sein d'une entité neuchâteloise qui procède à des appels d'offres et à des sélections de matériel informatique en commun, pour tout ce qui est du matériel standard. L'appel d'offres se limite aux marques Dell et Compaq.

Donc, d'après les renseignements que l'on nous donne et que nous vous livrons ici, la procédure, selon la loi que vous avez votée récemment et qui n'est, sauf erreur, pas encore en vigueur, n'a pas encore été respectée, mais à l'avenir elle devra l'être bien entendu.

M^{me} Laurence Boegli se plaint de ce qu'il n'y a aucune réflexion globale sur l'informatique. Il s'agissait d'un rapport qui n'avait pas l'ambition de faire une réflexion philosophique sur l'utilisation et les limites de l'informatique dans la vie moderne, mais simplement de fournir ce qui était absolument indispensable à l'Université dans les quatre années à venir. On pourra peut-être le faire dans un autre rapport.

Nous vous signalons que vous serez saisi, dans le courant de l'année prochaine, d'un rapport sur l'informatique au sein du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles, donnant une vision à travers toutes les écoles – de l'école enfantine jusqu'aux écoles du degré secondaire II – et une conception globale de l'informatique. Savoir qu'est-ce qu'on fait avec l'informatique, à quoi cela sert, comment l'utilise-t-on, quels sont les logiciels, etc.? Donc, une plate-forme informatique qui s'est mise en place dans le département, mais pour l'instant elle n'englobe pas l'Université qui jouit, en ce domaine, d'une certaine autonomie.

Vous déplorez que cette question n'ait pas été soumise à la sagacité du Conseil de l'Université. Ecoutez, si le Conseil de l'Université souhaite

Discussion générale (fin)

pouvoir se prononcer, nous pensons qu'il peut le demander au rectorat. Est-ce que le Conseil de l'Université, composé de gens tout à fait éminents et ayant une vision politique dont nous ne doutons pas, n'a peut-être pas nécessairement les compétences absolument requises pour examiner un projet d'équipements informatiques. Mais enfin, la question se pose et nous ne voyons pas qu'il y ait d'empêchements dirimants à ce sujet.

Pas d'estimation des coûts de maintenance: nous ne pouvons pas vous répondre. Nous supposons que l'Université en a évidemment tenu compte dans le cadre de ses budgets, cela va de soi.

Pourquoi pas de leasing? Nous ne recourons effectivement pas au leasing pour une raison tout à fait simple; c'est que pour obtenir les subventions fédérales, il faut acquérir en propriété et le leasing n'est pas subventionné. Nous croyons que c'est une réponse assez claire et assez nette.

Qu'en est-il du matériel? Nous avons déjà répondu. Pour l'instant, c'est donné à des écoles ou vendu à des particuliers.

M. Pascal Sandoz regrette que la commission informatique de l'Université ne soit pas un peu plus ouverte sur l'extérieur. Nous prenons note de la remarque. Il est vrai que l'on pourrait imaginer qu'un spécialiste, hors Université, voire hors canton, puisse aussi jeter un regard différent pour, soit approuver, soit au contraire éventuellement corriger ce qui aurait pu être fait par les gens directement concernés. C'est à examiner, pourquoi pas, nous ne sommes pas fermé à cette vision-là des choses.

Maintenant, vous avez parlé des protéines antichangement qui envahiraient l'organisme universitaire. Là, nous croyons que vous êtes quand même un peu pessimiste. Nous pouvons vous dire qu'avec les conversations assez fréquentes que nous avons avec le rectorat ou avec des professeurs que nous rencontrons, il y a une prise de conscience qui s'est faite, depuis un certain temps déjà, et que le changement est en préparation, des réflexions sont déjà menées. Ce n'est pas aussi facile qu'on peut l'imaginer, il faut aussi tenir compte des gens qui sont en place. Il faut tenir compte de l'évolution, en fonction des changements dans les facultés, mais l'adaptation à la nouvelle donne se fera.

Nous croyons qu'il y aura suffisamment de souplesse et d'intelligence pour réaliser que cette université a un avenir certain, à condition qu'elle accepte de se transformer. Mais encore une fois dans la concertation, dans la réflexion, sans précipitation, car la précipitation peut – ou pourrait – nous amener à commettre des erreurs fondamentales.

Nous croyons avoir répondu à l'essentiel des questions et nous vous remercions par avance d'accepter ce crédit qui est essentiel pour notre Université.

La présidente: – L'entrée en matière n'est pas combattue, nous passons à la discussion en second débat.

Equipements universitaires

Discussion en second débat

**Décret
portant octroi d'un crédit de 4.840.000 francs
pour l'achat d'équipements informatiques et scientifiques
destinés à l'Université, pour la période 1999-2002**

Titre et préambule. – Adoptés.

Article premier. – Adopté.

Articles 2 à 4. – Adoptés.

On passe au vote d'ensemble.

Le projet de décret est adopté par 96 voix sans opposition.

LUTTE CONTRE LA DROGUE

99.026

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
en réponse
au postulat du groupe radical 95.139,
du 2 octobre 1995,
« Lutte contre la drogue »

(Du 10 mai 1999)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

1. INTRODUCTION

En date du 4 octobre 1995, le Grand Conseil a adopté le postulat 95.139, dont la teneur est la suivante :

95.139

2 octobre 1995

Postulat du groupe radical **Lutte contre la drogue**

Le Conseil d'Etat est prié d'étudier la possibilité de redéfinir et de réorganiser les missions de la police cantonale afin de donner une plus grande priorité à la lutte contre la drogue, principalement contre le trafic de drogue et la criminalité qui lui est liée.

Il s'agit en particulier d'envisager les éléments suivants :

- renforcement de la brigade des stupéfiants ;*
- accroissement des qualifications, dans le cadre de la police de sûreté, en matière de lutte contre la criminalité financière ;*
- accentuation de la présence sur le terrain ;*
- intensification et développement de la collaboration entre la police cantonale et les polices des villes, notamment en ce qui concerne la répartition des tâches, la formation, l'échange d'informations ainsi que les interventions et les patrouilles « mixtes » ;*
- mise sur pied d'un système d'échange d'informations simple et performant entre villes et cantons proches, notamment pour ce qui est des événements et des manifestations accroissant les risques de consommation et de trafic de drogue.*

Lutte contre la drogue

En outre, le Conseil d'Etat est prié d'étudier la mise en œuvre des moyens propres à développer :

- la prévention par l'encouragement de toutes les mesures propres à empêcher l'apparition de nouveaux consommateurs ;*
- le traitement et la réinsertion sociale des personnes dépendantes par le développement des centres et l'intensification des contacts avec les milieux économiques sensibilisés aux problèmes liés à la drogue ;*
- l'aide à la survie pour les personnes fortement dépendantes qui ne peuvent (encore) suivre un traitement visant à l'abstinence. Il instaurera des antennes d'accueil offrant une information sanitaire – notamment en matière d'overdose et de sida – et une aide médico-sociale.*

L'ensemble de ces mesures doit s'intégrer dans la politique d'ouverture et de concertation pratiquée dans le canton et définie par le « concept pour une politique cantonale neuchâteloise relative aux problèmes liés à la toxicomanie des jeunes ».

Signataires: D. Burkhalter, F. Reber, G. Pavillon, M. Garin, A. Calame, F. Löffel, M. Bovay, P. Guenot, F. Javet, R. Châtelain, J. Tschanz, P. Meystre, W. Willener, J.-B. Wälti, Ph. Wälti, W. Haag, M. Schafroth, E. Berthet, H. Helfer, B. Jaquet et M. Berger-Wildhaber.

Comme vous pouvez le constater, ce postulat traite en fait de deux problèmes bien distincts, à savoir, d'une part, des aspects de ce qu'il est convenu d'appeler la stratégie policière de la répression et, d'autre part, de la politique plus globale de lutte contre la toxicomanie, notamment en ce qui concerne la prévention, le traitement et l'aide à la survie.

Dans la mesure où les questions relatives à la seconde partie du postulat relèvent plus spécifiquement du DFAS et de sa commission cantonale de lutte contre la drogue, nous avons volontairement choisi de ne traiter, dans le présent rapport, que des aspects policiers du postulat.

Ceux ayant trait à la politique générale de lutte contre la toxicomanie seront repris dans un prochain rapport qui fera le point sur la gestion évolutive du plan d'équipement du canton en institutions spécialisées depuis l'adoption, par le Grand Conseil, du rapport d'information du Conseil d'Etat, du 23 août 1995.

2. RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

Les préoccupations des motionnaires sont naturellement partagées par le Conseil d'Etat. A mesure que les propositions formulées concernent le Département de la justice, de la santé et de la sécurité et le Département des finances et des affaires sociales, les deux secteurs intéressés ont été

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

consultés et les considérations qui suivent permettent de donner connaissance au Grand Conseil d'un certain nombre d'informations relatives au travail de la police.

Le procureur général, après avoir consulté la cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité ainsi que la police cantonale, a défini au début de l'année 1998 les grands axes de la politique criminelle de notre canton. La lutte contre la délinquance en matière de stupéfiants constitue une des priorités majeures de cette politique. L'action de la police et de la justice doit dans ce domaine tendre à maîtriser le phénomène de la drogue autant que faire se peut, en limitant les possibilités d'accès au produit, donc en démantelant ou au moins en perturbant les filières du trafic. A ce titre, l'identification et la dénonciation des trafiquants « purs » doivent constituer la première priorité.

En annexe, nous rappelons les éléments qui définissent l'action impartie à la police cantonale en donnant quelques éléments du concept pour une politique cantonale neuchâteloise relative au problème lié à la toxicomanie des jeunes.

L'état-major de la police cantonale a procédé à une analyse concernant les diverses tâches qui lui sont confiées afin de déterminer celles qui correspondent à ses missions prioritaires, celles qui doivent faire l'objet d'une rationalisation, ainsi que celles qui devront être supprimées. Plusieurs tâches administratives ont d'ores et déjà pu être confiées à d'autres entités; toutefois, cet effort de mieux cibler les activités de la police doit se poursuivre. En effet, c'est seulement par ce biais que des forces pourront être dégagées pour renforcer la lutte contre la criminalité, sans augmentation notable des effectifs.

2.1. Renforcement de la brigade des stupéfiants

La police cantonale dispose de deux brigades impliquées dans la lutte contre le trafic illicite des produits stupéfiants, rattachées à la police de sûreté. L'une est stationnée à Neuchâtel et est spécifiquement dédiée à cette tâche. L'autre appartient au détachement de La Chaux-de-Fonds et est intégrée dans un concept de polyvalence en matière de police judiciaire; elle traite la plupart des affaires de stupéfiants découvertes dans le haut du canton, mais elle n'est pas affectée exclusivement à cette mission. Cette situation découle directement du nombre d'enquêteurs à disposition au sein du détachement de La Chaux-de-Fonds pour assurer une permanence de police de sûreté dans cette région. Il faut relever toutefois que la grande majorité du personnel de la police de sûreté et de la gendarmerie est à même de traiter des affaires liées à la consommation.

A court terme, il n'est pas possible de les renforcer. Idéalement, huit inspecteurs supplémentaires au sein de ces deux brigades (trois à Neuchâtel et cinq à La Chaux-de-Fonds) permettraient de lutter plus efficacement contre les réseaux de trafiquants qui adoptent des structures toujours plus complexes. Seules une présence accrue sur le terrain de spécialistes et la

Lutte contre la drogue

mise en place de moyens d'observation sont garantes d'un succès qui demeure tout de même aléatoire.

Dans le même ordre d'idées, une concentration de la lutte contre le trafic illicite de stupéfiants dans le canton s'impose. De manière subsidiaire, un renforcement de la lutte devient aussi une nécessité qui découle d'une part de l'augmentation du nombre de trafiquants et d'autre part des profonds remaniements qui ont eu lieu dans la structure du marché, notamment par le professionnalisme dont font preuve les trafiquants.

Au début de l'année 1998, un important réseau de trafiquants opérant sur le territoire neuchâtelois a pu être démantelé. Cette vaste opération a mobilisé durant plusieurs semaines près de quarante collaborateurs de la police cantonale et ce à plein-temps. La police de sûreté s'est assurée à cette occasion la collaboration des « antennes stupéfiants » de la gendarmerie.

Ce simple exemple démontre que pour porter atteinte à cette forme de criminalité organisée et tenter de l'empêcher de s'ancrer sur notre territoire, il faut passer par la création de véritables « task-forces » dont l'activité doit, durant une période limitée, primer sur d'autres tâches de la police cantonale. Mais de telles opérations ne peuvent être conduites qu'une ou deux fois par année, faute de quoi le traitement des affaires dites courantes s'en trouverait fortement perturbé.

Le plan d'évolution du personnel de la police cantonale approuvé par notre Conseil prévoit en particulier la création progressive d'un groupe d'intervention permanent de douze unités. Il incombera à ce corps d'élite d'appuyer la brigade des stupéfiants lors d'interpellations difficiles qui deviennent de plus en plus fréquentes.

A terme, il est également nécessaire que la police cantonale puisse disposer d'un groupe d'observation permanent. Il répondra à la nécessité de pouvoir identifier des trafiquants, d'observer leurs activités, de rassembler des preuves avant de faire intervenir le groupe d'intervention en vue des arrestations. Aujourd'hui, la lutte en matière de trafic de stupéfiants ne peut plus se concevoir sans l'apport d'un tel groupe. A l'heure où les développements techniques intervenus en matière de téléphone sans fil rendent les écoutes téléphoniques de plus en plus difficiles, il est indispensable de pouvoir s'appuyer sur un groupe d'observation professionnel rompu aux hautes exigences de cette mission particulière. Le département étudie les moyens pour dégager des postes nécessaires à la création de cette brigade sans augmenter, si possible, l'effectif global du département.

2.2. Accroissement des qualifications, dans le cadre de la police de sûreté, en matière de lutte contre la criminalité financière

Lors de sa session de février 1999, le Grand Conseil a adopté le projet de loi relatif à une révision du code de procédure pénale neuchâtelois visant à la lutte contre la criminalité économique. Si le texte de loi adopté ne définit rien

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

en matière d'organisation et de fonctionnement des services de police, le rapport lui-même fait état des nécessités relatives aux moyens dont ceux-ci doivent se doter pour compléter l'action du juge d'instruction. Une brigade financière correspondant aux besoins et formée de collaborateurs compétents en matière comptable et économique est désormais en cours de création et fonctionnera dès le second semestre 1999 en étant libérée des services de permanence et en se consacrant exclusivement à la lutte contre la criminalité économique. Elle aura un effectif de quatre personnes et sera stationnée à La Chaux-de-Fonds.

La pratique et l'expérience diront si cette structure est suffisante et répond aux besoins découlant du développement des moyens dont la justice s'est dotée pour affronter la criminalité économique.

2.3. Accentuation de la présence sur le terrain

C'est pour répondre à cette exigence que les polices locales de Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds, Le Locle et Peseux se sont vu octroyer la compétence de dénoncer directement au Ministère public les consommateurs interpellés. Leurs agents ont procédé à 214 dénonciations simplifiées en 1994, 328 en 1995, 189 en 1996, 195 en 1997 et 156 en 1998. Cette procédure a permis à la police de sûreté de marquer une priorité dans la lutte contre les trafiquants.

Le procureur général a donné son accord en décembre 1997 pour l'attribution des mêmes compétences au corps des gardes-frontière. La mise en œuvre de cette décision est effective depuis janvier 1999, en conformité avec l'article 59 de la loi fédérale sur les douanes qui permet à ce corps d'agir dans ce sens.

Il en va de même pour la police ferroviaire récemment créée par les CFF et dont les agents peuvent désormais procéder à la dénonciation des usagers ayant commis des infractions de peu de gravité dans le domaine de la loi fédérale sur les stupéfiants.

2.4. Intensification et développement de la collaboration entre la police cantonale et les polices des villes, notamment en ce qui concerne la répartition des tâches, la formation, l'échange d'informations ainsi que les interventions et les patrouilles « mixtes »

Cette collaboration s'est constamment développée. Depuis 1994, cinquante-trois agents des polices locales ont effectué un stage d'une semaine dans l'une des brigades des stupéfiants; sept sont revenus pour un deuxième stage et un pour un troisième stage, tous d'une durée équivalente. La collaboration et l'échange d'informations sont bons.

Un groupe de travail réunissant les commandants des polices locales et l'état-major de la police cantonale examine actuellement l'ensemble des possibilités de partenariat à développer. L'objectif de ce groupe présidé par le commandant de la police cantonale consiste à identifier les tâches

Lutte contre la drogue

effectuées à double, à inventorier les secteurs d'activité où des collaborations seraient utiles, à proposer d'éventuels transferts d'activités vers des services administratifs.

Aujourd'hui, deux éléments de collaboration renforcée peuvent être mis en évidence. Tout d'abord, un officier de la police locale de Neuchâtel et un officier de celle de La Chaux-de-Fonds sont désormais associés aux rapports hebdomadaires de la police de sûreté afin d'assurer un contact régulier et une information sur les actions en cours. Ensuite, dans la perspective d'Expo.01, la police cantonale et celle de la ville de Neuchâtel préparent une convention permettant d'envisager un commandement unique pour toutes les opérations se déroulant dans le cadre de la grande manifestation en préparation. Il faut ici souligner que même si l'on peut imaginer qu'une telle collaboration va de soi, les bases légales existantes, et en particulier la loi sur les polices locales, ne favorisent pas une telle intention.

Globalement, il reste que l'examen des tâches respectives des polices cantonale et communales conduira à terme à un réexamen et à une remise en question de la répartition actuelle. Un certain nombre d'éléments manquent encore pour aller de l'avant.

En outre, le groupe de travail « Drogue », présidé par la cheffe du DJSS, qui réunit les directeurs et commandants des polices des trois villes, le procureur général, le commandant de la police cantonale ainsi que le chef de la police de sûreté a concrétisé à fin 1998 un projet consistant à définir les conditions à satisfaire par les organisateurs de manifestations culturelles à risques (soirées techno, « rave parties », etc.).

3. CONCLUSIONS

En examinant les statistiques de ces trois dernières années, on constate que le nombre de dénonciations pour infractions à la loi fédérale sur les stupéfiants est relativement stable (868 en 1996, 875 en 1997 et 791 en 1998). Ces chiffres ne reflètent pas la réalité du marché illicite des stupéfiants. En fait ce sont les effectifs disponibles qui déterminent les possibilités d'action et non la réalité des délits commis. Les diverses opérations menées durant l'année 1998 tendent d'ailleurs à le prouver. En effet, ce sont vingt-huit trafiquants de stupéfiants qui ont été arrêtés dans le canton de Neuchâtel, alors que pour l'ensemble de l'année 1997 ils n'étaient que huit.

La globalisation touche non seulement le monde économique, mais également la criminalité. L'ouverture des frontières, la multiplication des voies de communication et la détresse économique de certains pays d'Europe centrale favorisent l'émergence d'une criminalité organisée œuvrant le plus souvent à l'échelon national, voire international. Face à cette évolution, la police est contrainte de développer des relations accrues à l'échelon intercantonal ainsi qu'avec l'étranger.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

L'accord signé le 11 mai 1998 entre la Suisse et la France relatif à la coopération transfrontalière en matière judiciaire, policière et douanière illustre parfaitement cette intensification de la collaboration avec nos pays voisins et vise par ce biais à éviter que notre région frontière ne devienne une plaque tournante de la criminalité organisée. Grâce à cet accord, la police cantonale sera autorisée à collaborer formellement et directement avec les polices françaises, à échanger des données relatives aux recherches de personnes et d'objets, à intervenir avec des forces des deux pays dans les régions frontières, etc.

En résumé, les diverses mesures prises au cours des derniers mois tendent à réaliser les mêmes objectifs que ceux développés par le motionnaire. Nous pourrions être tentés de nous réfugier derrière les seules récentes données statistiques en matière de lutte contre les stupéfiants et faire preuve d'un certain optimisme. Mais les mécanismes qui régissent le trafic de drogue sont trop complexes et évolutifs pour nous permettre de crier victoire. Néanmoins, les quelques succès enregistrés durant l'année 1998 doivent nous inciter à persévérer dans la voie choisie, soit celle de la concertation de tous les partenaires et de la concentration des moyens de la police pour des opérations ponctuelles.

Par rapport aux questions et aux attentes exprimées par le motionnaire, nous avons apporté les réponses qui précèdent et que nous résumons :

- Le renforcement de la brigade des stupéfiants passe par l'attribution de compétences de dénonciation simplifiée aux polices locales, au corps des gardes-frontière et aux agents de la police ferroviaire. Cette délégation permet à la brigade des stupéfiants de se consacrer plus intensivement à la lutte contre les réseaux de trafiquants. De manière complémentaire, nous constatons qu'il est nécessaire d'envisager la création d'une brigade d'observation, à même d'effectuer le travail préparatoire dont les spécialistes de la brigade des stupéfiants ont besoin pour exécuter leur mission.
- L'accroissement des qualifications en matière de lutte contre la criminalité économique est atteint par la création d'une brigade financière réunissant des collaborateurs spécialisés et compétents.
- La présence dans le terrain est recherchée par le truchement du report de certaines activités administratives sur les services compétents. Cette présence accrue concerne principalement la gendarmerie en dehors des trois villes.
- Le développement et l'intensification de la collaboration entre la police cantonale et les polices locales sont à l'ordre du jour. Les premières mesures prises ou envisagées seront intensifiées.
- La collaboration et l'échange d'informations entre la police cantonale et les polices locales passent par la participation d'officiers des villes aux rapports hebdomadaires de la police de sûreté et par des séances régulières réunissant les états-majors concernés.

Lutte contre la drogue

Le Conseil d'État vous invite à prendre acte du présent rapport. Le classement du postulat du groupe radical 95.139, du 2 octobre 1995, intitulé « Lutte contre la drogue », pourra intervenir lorsque la deuxième partie liée aux aspects sociaux aura été traitée.

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

Neuchâtel, le 10 mai 1999

Au nom du Conseil d'État :

Le président,

F. MATHEY

Le chancelier,

J.-M. REBER

ANNEXE**CONCEPT POUR UNE POLITIQUE CANTONALE NEUCHÂTELOISE
RELATIVE AUX PROBLÈMES LIÉS À LA TOXICOMANIE DES
JEUNES**

Il est utile de citer les éléments de ce rapport, qui définissent l'action impartie à la police cantonale :

[...]

5.1. Prévention primaire

[...]

5.1.5. La police

Par sa présence marquée et ses interventions dans la cité, la police rappelle la loi. Elle empêche essentiellement l'ouverture de « scènes ouvertes ».

[...]

5.2. Prévention secondaire

[...]

5.2.5. La police

La police cantonale dispose de deux brigades spécialisées, rattachées à la police de sûreté, l'une stationnée à Neuchâtel, l'autre à La Chaux-de-Fonds. Elles ont pour mission de lutter contre le trafic et la consommation de stupéfiants. Les autres brigades de la police de sûreté et la gendarmerie traitent également des affaires liées à la consommation.

La gendarmerie a été sensibilisée de manière accrue à ces problèmes, notamment au travers de stages effectués dans les brigades des stupéfiants. Les polices locales des trois grandes villes du canton ont reçu la compétence de dénoncer directement les consommateurs au Ministère public. Plusieurs agents ont également pu travailler au sein d'une brigade spécialisée, ce qui a permis de renforcer encore la collaboration entre les divers corps de police.

[...]

5.3. Prévention tertiaire

[...]

Lutte contre la drogue

5.3.5. La police

La police est souvent impliquée: en arrêtant les toxicomanes en infraction, elle peut interrompre une trajectoire et elle représente alors le premier jalon d'une prise en charge ultérieure.

[...]

6.0. Objectifs et propositions**6.1. Faire diminuer l'offre de drogue**

[...]

6.1.2. Sur le plan cantonal

En intervenant pour :

- rendre plus difficile l'accès aux produits en évitant des scènes ouvertes dans le canton ;*
- intensifier la lutte contre le trafic ;*
- augmenter la présence policière dans le terrain, par du personnel en uniforme et en civil.*

Pour ce faire, il faut sensibiliser et former :

- les agents de police des communes ;*
- les agents de police des trois grandes villes ;*
- les collaborateurs de la gendarmerie, trois à quatre par district.*

[...]

Discussion générale

M. *Didier Burkhalter*: – Nous sommes en présence d'un rapport court, mais bon, car il va à l'essentiel et c'était assez largement ce que nous souhaitions. Nous en remercions le Conseil d'Etat.

Il y a près de quatre ans, nous avons déposé ce postulat dans le cadre du débat sur le concept cantonal de lutte contre la drogue. Nous avons alors adopté une attitude reconnaissant, d'une part, la nécessité d'un tel concept cantonal, d'autre part, la volonté d'obtenir un consensus fort sur un tel concept et, enfin, la complexité, la dimension du problème de la toxicomanie qui implique de la modestie, tant il est vrai qu'il n'existe, ni remède miracle, ni pensée unique dans un tel combat. Combat qui est d'ailleurs permanent, comme le démontre la vague de cocaïne qui envahit en particulier la Suisse en ce moment. En 1995, nous avons applaudi à la méthode développée dans le concept, notamment aux trois niveaux de prévention.

En revanche, nous avons exprimé – disons-le – une déception sur les moyens. Déception de ne pas avoir trouvé une volonté politique affirmée de donner la priorité à la lutte contre la drogue dans ce débat, dans son aspect de réduction de l'offre et donc, concrètement, dans les missions de la police cantonale en matière de répression du trafic. D'où, le postulat à l'origine de ce débat qui fut adopté à l'unanimité avec un amendement relatif à des aspects de traitement et de réinsertion qui ne font pas l'objet de réponse dans ce rapport, mais dans un autre rapport, vous l'avez vu. Compte tenu des embouteillages de notre ordre « dit » du jour, eh bien ce deuxième rapport n'est plus très loin du premier, ce qui fait que l'on pourrait peut-être dire qu'on les lie, en tout cas que les sujets sont difficilement séparables, on le voit.

En ce qui nous concerne, nous trouvons dans ce rapport ce qui nous avait manqué en 1995, c'est-à-dire une déclaration politique sans ambages, sans hypocrisie, sans honte non plus, qui dit que la lutte contre la délinquance, en matière de stupéfiants, constitue l'une des priorités majeures de la politique criminelle de notre canton et qui ajoute qu'il faut limiter les possibilités d'accès aux produits, perturber, sinon démanteler les filières du trafic, identifier et dénoncer les trafiquants « purs » en première priorité.

Ce sont là des termes simples, mais ce sont des termes importants pour deux raisons au moins. Tout d'abord, ils constituent clairement des priorités, on dit ce que l'on attend de la police. La police, en effet, n'est pas un fourre-tout au service d'une société parfois désorientée et inquiète de son ombre. La police est une arme de dissuasion au service d'une société consciente des vrais risques et des priorités à donner, telle que la sécurité, tout particulièrement la sécurité des jeunes – on ne le dira jamais assez – et Dieu sait si c'est important actuellement.

Nous remercions le Conseil d'Etat de reprendre cette ligne-là, donnant ainsi une suite concrète, en fait, au remarquable document élaboré par le M. le procureur Pierre Cornu, relatif à la politique criminelle dans le canton de

Lutte contre la drogue

Neuchâtel, vue sous l'angle du ministère public et nous saluons cette collaboration.

La seconde raison de l'importance de cette déclaration politique, c'est qu'elle démontre, là encore clairement, qu'il n'y a pas de frontière entre prévention et répression, en tout cas qu'on ne saurait les opposer. La répression des trafiquants « purs » joue un rôle décisif dans la prévention, il faut le savoir, il faut le reconnaître, où plutôt la répression peut jouer pleinement ce rôle de prévention, si la priorité affirmée ne se contente pas d'être déclamatoire, autrement dit, tout dépend encore des moyens accordés. Là, le rapport du Conseil d'Etat est toujours bon, même si nous l'aurions imaginé encore meilleur. Concrètement, quelques positions et remarques.

Nous saluons l'examen – qui se poursuit d'ailleurs – des tâches de la police cantonale pour mieux les cibler, c'est indispensable, mais nous estimons qu'il ne faut pas attendre pour dégager les forces indispensables, afin d'atteindre les objectifs reconnus comme prioritaires. Ainsi en est-il du renforcement de la brigade des stupéfiants. Nous sommes tout à fait conscient qu'on ne saurait trouver les moyens pour créer « d'un coup d'un seul » un groupe d'intervention de douze hommes et un groupe d'observation permanent. Il n'en reste pas moins que c'est dans le sens de telles mesures qu'on peut réellement augmenter l'efficacité et prévenir des dérapages de nouvelles scènes ouvertes, dérapages qui coûteront beaucoup plus cher à terme. Ne pourrait-on donc pas envisager, sans attendre, dans le cadre des réorganisations, trois ou quatre personnes de plus avec de bonnes formations dans l'observation, sans pour autant ne faire que cela? Ce qui, soit dit en passant, est assez ennuyeux pour le policier de ne faire que de l'observation. Donc, cela aurait aussi un aspect positif à l'interne et pour la motivation.

Par ailleurs, nous reconnaissons les efforts faits pour accroître les qualifications dans le cadre de la lutte contre la criminalité financière, si ce sont bien sûr les résultats, là aussi, sur le terrain qui compteront, nous pouvons toutefois considérer que ce point de notre postulat est réglé. L'accentuation de la présence sur le terrain et la collaboration avec les polices des villes en particulier constituent, selon nous, des efforts très importants qu'il s'agit encore d'intensifier. Un certain nombre d'éléments, comme la dénonciation directe au ministère public par les agents des villes ou la formation commune, sont des faits réjouissants, mais nous sommes convaincu qu'il existe un potentiel de progression encore important à ce titre, et nous souhaiterions entendre le Conseil d'Etat à ce sujet.

C'est donc dans cet esprit de satisfaction et à la fois de conviction – non seulement que l'on peut, mais que l'on doit faire encore mieux – que nous prendrons acte de ce rapport. Nous avons enregistré la proposition logique du Conseil d'Etat de ne classer le postulat qu'après un deuxième rapport – encore une fois – s'attachant spécifiquement aux aspects sociaux, ce qui contribue encore à ne pas séparer prévention et répression.

Discussion générale (suite)

Il y a quelques mois, nous étions tenté de demander au Conseil d'Etat de saisir l'occasion de ce deuxième rapport pour faire également le point sur l'avancement des éléments de la répression du trafic qui sont restés vagues ou annoncés à terme dans le présent rapport. Eh bien, ce n'est plus possible maintenant puisque le deuxième rapport a rattrapé le premier.

Nous nous rallions donc à cette proposition de potentiel classement du postulat en deux temps, tout en espérant que, dans la réalité, tout se fasse aussi vite que possible.

M. Jean Studer: – Le groupe socialiste partagera globalement l'avis qui est exprimé ici par M. Didier Burkhalter avec, néanmoins, un certain nombre de remarques et de questions qu'il se pose sur cet aspect particulier et nécessaire de la lutte contre la drogue, à savoir l'intervention policière, aspect qui, bien sûr, ne saurait être approuvé s'il ne s'accompagnait pas également des autres piliers que d'ailleurs le motionnaire développe et qui sera abordé ultérieurement.

S'agissant de l'intervention policière, récemment la Cour d'assises a eu à juger une affaire où, semble-t-il, une personne – deux ou trois personnes, mais à coup sûr une personne – avait fait l'objet pendant plusieurs mois d'une incarcération qui s'est avérée injustifiée et ce, pendant une période de treize mois, qu'il faut considérer comme inacceptable, ce qui amènera vraisemblablement l'Etat à devoir indemniser l'intéressé qui a été injustement incarcéré. Cette situation-là nous amène à nous interroger sur la formation des membres de la police, singulièrement de la police de sûreté, en matière de lutte contre la drogue. Est-ce que des dispositions particulières sont prises pour accorder aux personnes qui travaillent dans ce service une spécialisation propre à éviter notamment ce genre d'incarcération tout à fait inacceptable?

Nous nous interrogeons aussi sur le rôle que peut avoir notre police de sûreté dans le cadre de la réflexion qui est menée sur le plan suisse en matière de lutte contre la criminalité organisée, dont la drogue est l'un des aspects. Est-ce que le canton peut s'attendre à de nouveaux moyens offerts par la Confédération? Si ce n'est pas le cas, est-ce que de nouvelles collaborations sont prévues? Une autre question qui est aussi importante, en matière d'interventions policières, c'est la politique qui est suivie en matière de dénonciation. Le groupe socialiste souhaiterait savoir très clairement quelle est la politique menée au niveau de la police en ce domaine? Est-ce que les instructions sont données, oui ou non, pour dénoncer ou ne pas dénoncer les consommateurs? Ne vise-t-on que les consommateurs trafiquants ou que les trafiquants? Quelle est en particulier la politique qui est suivie à l'égard des consommateurs mineurs?

Pour certains membres du groupe socialiste, il apparaît peut-être plus important d'avoir une dénonciation pour des consommateurs mineurs, avec le traitement qui est fait par la suite, que pour d'autres consommateurs qui

Lutte contre la drogue

gèrent une consommation sans problème particulier, sans mettre en danger l'ordre public, mais simplement dans le cadre de ce que l'on envisage, aujourd'hui déjà, comme une forme de dépénalisation de la drogue.

Puisque l'on parle de dépénalisation, on sait que la Confédération a lancé différents projets à ce sujet, et le groupe socialiste souhaiterait également connaître la position du Conseil d'Etat sur les options d'une dépénalisation, sur les options d'une légalisation.

M^{me} *Violaine Barrelet*: – Le groupe libéral-PPN s'est penché avec intérêt sur la réponse au postulat du groupe radical. Le groupe libéral-PPN prendra acte de ce rapport. Il a regretté, dans un premier temps, que ce postulat ne soit pas traité dans sa globalité, mais nous avons reçu la réponse à la deuxième partie dans le courant du mois de septembre et pour cette session aussi. Néanmoins, nous trouvons qu'il eût été préférable d'avoir un seul dossier sur le problème de la drogue.

La lutte contre la drogue doit rester l'une des tâches importantes des polices cantonale et communales. Mais la lutte contre la drogue n'est pas seulement l'affaire de la police – nous l'avons déjà relevé –, elle doit faire partie d'un ensemble de mesures. Ces mesures qui ont été définies dans la politique du Conseil fédéral, reposant sur les quatre piliers – nous croyons qu'il est important de le rappeler –: la prévention, la thérapie, la réduction des risques et, la répression et le contrôle.

Par cette approche, cette politique vise quatre objectifs: réduire le nombre de nouveaux toxicomanes, augmenter le nombre de guérisons, réduire les risques pour la santé des toxicomanes, préserver la société des effets négatifs liés à la dépendance (trafics, crimes organisés, vols, vandalismes).

La réponse à cette motion ne traite que l'un des volets des quatre piliers, à savoir la répression et le contrôle. Il faut le rappeler, au moment où ce postulat a été lancé, nous étions en pleine période de scènes ouvertes de la drogue, en présence de nombreuses morts par overdose, de nombreux cas de maladie du sida et d'hépatites.

Depuis lors, il faut le reconnaître, par sa politique des quatre piliers, la Confédération a fait tache d'huile sur les cantons et les communes et chacun a pris conscience du problème. Il n'est pas question de minimaliser ici le problème de la drogue actuellement, mais simplement de dire qu'on le maîtrise mieux.

L'analyse de données chiffrées, obtenues par des enquêtes, montre clairement que la grande majorité des adolescents et des adultes jeunes n'ont rien à voir avec les drogues illégales. En Suisse, depuis les années septante, la consommation de drogues illégales a augmenté comme ailleurs. Cela a surtout été le cas de la consommation de haschisch, alors que l'héroïne semble avoir perdu de son attrait auprès des adolescents, mais il est vrai qu'il faut être également très prudent dans ces affirmations, d'autant plus que ces derniers mois, on assiste à une recrudescence de l'arrivée de cocaïne sur le marché.

Discussion générale (suite)

En Suisse, près de 600.000 personnes ont consommé, une fois dans leur vie, des dérivés du cannabis. Quelque 30.000 personnes prennent régulièrement de l'héroïne ou de la cocaïne, ou un mélange de deux. Il est clair que si l'on veut comparer la situation avec des drogues légales telles que l'alcool ou le tabac, on situe le nombre d'alcooliques à environ 300.000 personnes en Suisse. On enregistre, chaque année, quelque 3000 décès dus à l'alcool, 10.000 décès dus à des maladies induites par la consommation de tabac et seulement 240 décès suite à une consommation de stupéfiants.

Le canton de Neuchâtel n'est pas épargné par le problème de la drogue, mais l'on peut heureusement constater une diminution de la statistique des affaires judiciaires, concernant la dénonciation pour trafics de drogue, qui passe de 875 cas, en 1997, à 791 cas, en 1998. En ville de Neuchâtel, le nombre de dénonciations, en relation avec les problèmes de drogue, a passé de 250 cas, en 1995, à 100 cas, en 1998.

Néanmoins, il est du devoir de l'Etat et des communes de rester vigilants et de prendre toutes les mesures qui s'imposent, afin de contenir ce trafic et cette consommation de drogue.

Venons-en maintenant aux réponses aux questions soulevées par le postulat. Renforcement de la brigade des stupéfiants; comment renforcer cette brigade des stupéfiants? Le Conseil d'Etat nous dit qu'idéalement huit inspecteurs supplémentaires seraient nécessaires au sein des deux brigades impliquées dans la lutte contre le trafic illicite des produits stupéfiants. Le Conseil d'Etat peut-il nous dire comment il pense arriver à cette solution, sans augmenter réellement l'effectif global du département? Le Conseil d'Etat souhaite également disposer d'un groupe d'observation, afin de pouvoir identifier les trafiquants et observer leurs activités. Comment le Conseil d'Etat entend-il mettre sur pied un tel groupe?

En ce qui concerne l'accroissement des qualifications, dans le cadre de la police de sûreté en matière de lutte contre la criminalité financière, la réponse du Conseil d'Etat est claire. Une brigade financière, correspondant aux besoins et formée de collaborateurs compétents en matière comptable et économique, est désormais en cours de création, si ce n'est déjà peut-être performante actuellement.

L'accentuation de la présence dans le terrain est très importante, mais elle a déjà pu se réaliser en grande partie, grâce au concours des polices locales et par simple décision du ministère public d'octroyer la compétence de dénoncer directement les consommateurs interpellés. Cette occupation du terrain fait ses preuves et chaque secteur de terrain est couvert par des policiers du canton et des villes. L'étendue de la décision du ministère public au personnel des gardes-frontière, ainsi qu'à la police ferroviaire a bouclé la boucle puisqu'en tactique l'on peut dire que par ces mesures tout le terrain cantonal est couvert ou presque. Il n'y avait pas là de loi à voter, pas de crédit à débloquer, simplement une décision de reconnaître qu'il pouvait y

Lutte contre la drogue

avoir des partenaires au sens propre du terme. Nous saluons donc là les efforts du Conseil d'Etat.

Intensification et développement de la collaboration entre la police cantonale et les polices des villes, celle-ci se fait déjà par des rapports de coordination entre les polices cantonales et la police de sûreté, par des stages d'agents de la police locale au service des stupéfiants et par cette décision du ministère public de donner des compétences de dénonciation aux partenaires des polices locales, des gardes-frontière et de la police ferroviaire, comme nous l'avons dit tout à l'heure. Cette collaboration a lieu également lors des interventions communes, pratiquement journalières, dans le cadre des activités de polices des villes et du canton.

En ce qui concerne la mise sur pied de patrouilles mixtes, elle est possible du jour au lendemain, sans base légale spéciale, sans moyen supplémentaire, il s'agit simplement d'une volonté politique entre l'Etat et les villes, nous croyons que ce ne serait pas une histoire.

Pour conclure, nous allons voter l'entrée en matière sur ce rapport du Conseil d'Etat, que nous avons jugé satisfaisant. Les efforts méritent d'être soutenus, la collaboration également et nous pensons qu'entre les polices des villes et du canton, cette collaboration doit continuer à s'intensifier et nous ferons en sorte que cela soit le cas.

M. Eric Augsburger: – Nous ne ferons surtout pas une intervention concertée et massive du Conseil communal de Neuchâtel, puisque nous prenons la parole en tant que représentant du groupe PopEcoSol. Notre groupe prendra acte du rapport du Conseil d'Etat, mais nous souhaitons cependant faire part de remarques essentielles à nos yeux.

Tout d'abord, nous constatons que le postulat du groupe radical fait également allusion à la prévention, au traitement et à la réinsertion sociale des personnes dépendantes de la drogue, ainsi que de l'aide à la survie. Le Conseil d'Etat nous propose aujourd'hui d'aborder le problème uniquement sous l'angle policier.

Certes, on nous promet de traiter la politique générale de lutte contre la toxicomanie dans un rapport qui fera le point sur la gestion évolutive du plan d'équipements du canton. Nous sommes maintenant en possession dudit rapport et nous devons malheureusement constater que le nombre de pages consacré à la guérison des toxicomanes est bien moins nombreux que celui consacré à la répression.

Dès lors, nous sommes tenté de dire que le gouvernement semble partir du principe qu'en mettant d'abord l'accent sur les mesures policières, autrement dit la répression, on réduira à terme le nombre de consommateurs.

Nous aimerions pouvoir le suivre sur ce terrain, si nous n'avions pas en même temps le sentiment que, tant et aussi longtemps qu'il y aura des toxicomanes non soignés, il y aura du trafic de stupéfiants. La demande

Discussion générale (suite)

continuera à créer l'offre. C'est bien là un éternel débat que nous refermerons provisoirement, faute de pouvoir le mener sur la base du rapport qui nous est soumis aujourd'hui.

Nous nous contenterons de faire valoir notre avis sur les mesures policières qu'envisage le Conseil d'Etat. Nous sommes déjà satisfait de constater que la police cantonale et les polices des villes, notamment, collaborent activement et que ces dernières ont maintenant la compétence de dénoncer directement au ministère public les consommateurs interpellés.

Par ailleurs, nous comptons beaucoup sur la récente création d'une brigade financière, ainsi que sur la nomination récente, également, d'un juge d'instruction spécialisé dans la criminalité économique. Cela marque, en tous les cas, une volonté de s'attaquer plus sérieusement aux gros bonnets de la drogue et de ne pas se contenter de ramasser les fourmis à la pelle.

Nous encourageons également le Conseil d'Etat à envisager rapidement la création d'un groupe d'observation permanent qui répondra à la nécessité – comme on le dit dans le rapport – de pouvoir identifier les trafiquants, d'observer leurs activités, de rassembler des preuves, avant de faire intervenir le groupe d'intervention en vue des arrestations. Pour nous, il va de soi que si l'Etat envisage de se donner ces moyens – et nous espérons qu'il le fera –, il doit le faire pour lutter contre le trafic de ce que l'on a communément l'habitude d'appeler les « drogues dures ».

En effet, il serait faux de se doter d'une telle infrastructure, pour se contenter d'arrêter des « petits fumeurs d'herbes » – comme on le dit – et de grossir ainsi artificiellement les statistiques.

Comme le groupe socialiste, nous sommes cependant aussi inquiet de la consommation qui touche, avant tout, les mineurs. Nous faisons dès lors confiance au Conseil d'Etat pour cibler les priorités.

Nous attendons maintenant de la part du gouvernement qu'il considère que, malgré les mesures policières sophistiquées, il devra rapidement prendre la mesure du désarroi dans lequel se débattent les toxicomanes. L'aide à la survie est un nouveau concept qui fait son chemin dans notre canton. Les institutions de lutte contre la toxicomanie s'accordent maintenant à penser qu'il faut aussi s'occuper de celles et ceux qui n'ont pas encore décidé de prendre le chemin de l'abstinence. Une antenne d'aide à la survie s'est récemment ouverte à Neuchâtel et laisse déjà apparaître, non pas de bons résultats, mais en tout cas la nécessité de soigner dans l'urgence et d'occuper les toxicomanes qui continuent à hanter les scènes ouvertes de la drogue.

Nous attendons du Conseil d'Etat qu'il voue également une attention toute particulière, dans le plan d'équipements, à ce type d'expériences et qu'il donne des moyens supplémentaires aux institutions, faute de quoi, on remplira les prisons et cela n'est même pas certain, qu'à terme, cela coûte moins cher à la société.

Lutte contre la drogue

M^{me} *Monika Dusong*, conseillère d'Etat, cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité: – Nous aimerions vous remercier de l'accueil favorable que vous avez fait à ce rapport d'information et vous dire d'entrée que nous ne crions de loin pas victoire, qu'il s'agit d'un état des lieux et nous dirons même d'un état des lieux que nous vous présentons avec des sentiments tout à fait mixtes.

Certes, nous avons eu quelques succès en 1998, nous en avons malheureusement aussi en 1999, puisque nous avons pu déferer pas mal de trafiquants – et nous parlons de trafiquants purs – aux tribunaux.

Toutefois, nous aimerions dire d'entrée que le combat de lutte contre la drogue est un éternel recommencement. Au moment où nous avons l'impression que l'on a commencé à maîtriser un marché, on est quasi sûr qu'un autre marché arrive et change complètement la donne des choses, ce qui fait que nous ne sommes pas d'accord avec M^{me} Violaine Barrelet, lorsqu'elle dit que l'on maîtrise mieux le phénomène. Nous ne le maîtrisons pas et nous croyons qu'il faut être extrêmement clair à ce sujet.

Certes, nous avons pu démanteler, en 1998, plusieurs réseaux de trafiquants qui ont été repris, encore et encore, par d'autres « mulets » et à un moment donné, nous avons vraiment l'impression que l'on avait asséché le marché.

Aujourd'hui, le nouveau marché qui nous procure de très vives inquiétudes, c'est le marché de la cocaïne. Plusieurs d'entre vous en ont parlé. Il faut vraiment que le Grand Conseil prenne la mesure d'un désastre qui est en train de s'acheminer vers notre canton, tout comme d'ailleurs vers la Suisse, où une drogue qui a été considérée pendant passablement de temps, comme une drogue élitaire, uniquement de consommation de loisirs, est en train de devenir une drogue de polytoxicomanie en combinaison avec l'héroïne. Ce qui fait que nous avons un comportement complètement déraisonnable des consommateurs qui ont besoin jusqu'à trente piqûres par jour pour pouvoir à peu près survivre. Il faut vraiment se rendre compte de ce que signifie trente piqûres par jour. Cela veut dire que l'on cherche, encore et encore, cette drogue. Les personnes qui sont atteintes ont un comportement extrêmement compulsif, non contrôlé, très agressif, et qui jette le désarroi, non seulement dans la police, mais surtout chez les travailleurs sociaux. Ce sont les travailleurs sociaux qui, aujourd'hui, nous disent qu'ils se sentent dépassés par le phénomène. De toute évidence, le marché de la drogue n'est pas maîtrisé.

Cela dit, plusieurs députés nous ont demandé quelles étaient les priorités que nous nous étions fixées. En plein accord avec le ministère public, le Département de la justice, de la santé et de la sécurité et la police, nous avons défini les priorités en ce qui concerne la lutte contre la drogue.

Nous pouvons donc très clairement dire, à M. Jean Studer, que la priorité est axée sur les trafiquants. Les chiffres peuvent le démontrer, puisqu'il y avait huit trafiquants purs qui ont été déférés devant les tribunaux en 1996, également huit trafiquants en 1997, vingt-huit trafiquants l'année dernière et une

Discussion générale (suite)

note nous informait, pendant l'été, et faisait déjà état de vingt-neuf trafiquants. Nous pouvons vous dire que depuis une ou deux semaines, cela s'accroît, puisque l'on vient de démanteler un trafic qui porte sur 1,7 kilo de cocaïne.

La priorité est donc clairement donnée, mais en même temps, nous devons vous dire qu'il n'y a pas une politique ou des directives à donner à la police concernant la dénonciation. La police ne peut pas choisir elle-même ce qu'elle dénonce ou ce qu'elle ne dénonce pas. La police doit dénoncer, lorsqu'elle constate un comportement illicite. Mais il est clair qu'elle ne fait pas des actions de recherches de consommateurs. Lorsqu'elle tombe sur un consommateur, elle ne va pas pouvoir fermer les yeux. Parfois même, cela nous arrangerait qu'elle puisse fermer les yeux, parce que ces consommateurs peuvent servir d'indicateurs. On ne peut pas le faire, les choses sont assez claires avec le ministère public, mais de toute évidence, les purs consommateurs ne représentent pas notre priorité.

Il faut savoir aussi que, lorsque l'on a affaire à des trafiquants tels que ceux que nous avons maintenant, une seule de ces affaires nécessite énormément de ressources humaines pour mener premièrement les actions qui se situent en amont, à savoir de l'observation jusqu'au démantèlement de tout un réseau. L'année dernière, et même cette année, nous avions des actions qui duraient trois semaines, avec quarante hommes, jour et nuit, cela fait donc des actions d'envergure et en même temps, nous n'avons pas les moyens pour faire cela à tout bout de champ et constamment.

Il faut bien savoir que si nous vous disons aujourd'hui que nous avons des succès au niveau de l'arrestation de trafiquants purs – et c'est ce que nous cherchons –, le nombre ne correspond pas à la réalité de la criminalité. Il est absolument évident que si nous avions plus de moyens, nous pourrions davantage bloquer, déloger et déranger le trafic que ce que nous sommes en train de faire. Il est vrai – vous avez raison –, il nous manque environ huit personnes – non pas huit hommes pour la brigade des stupéfiants, et encore pour l'observation, mais globalement – pour avoir une action qui semble crédible et pilotable. Il est vrai aussi que lorsqu'il s'agissait de dégager des postes, nous avons dégagé, en priorité, des postes pour la brigade financière, c'était aussi une volonté politique.

Tout comme vous, nous pensons qu'il faudra savoir si c'est une volonté politique que nous partageons de lutter contre ce trafic-là et, peu à peu, nous donner des moyens, si possible en compensation avec d'autres postes qui pourraient se libérer au Département de la justice, de la santé et de la sécurité. Mais à un moment donné, il n'y a plus de miracles, on libère, encore et encore, des postes et il faudra probablement faire, à terme, un geste dans cette direction pour en donner vraiment les moyens. Il est vrai qu'une brigade d'observation nous semble absolument indispensable.

En ce qui concerne la formation de nos policiers de la brigade des stupéfiants, ils effectuent, pendant les cinq premières années de leur formation, une année dans la brigade des stupéfiants, afin que chacun puisse avoir une

Lutte contre la drogue

connaissance de base. Ceux qui forment effectivement la brigade des stupéfiants suivent des cours à l'Institut suisse de police et il faut savoir qu'il y a trois degrés de formation. M. Olivier Guéniat, chef de la police de sûreté, donne le volet trois ; rappelons que c'est un spécialiste qui prépare un doctorat sur les drogues.

C'est certainement une personne qui a de très hautes connaissances du marché de la drogue, en tant que tel, et qui amène évidemment son savoir-faire dans la brigade et les policiers sont donc formés. Il faut également savoir qu'au niveau des polices des villes, les policiers font des stages réguliers à la police de sûreté, dans la brigade des stupéfiants.

Quelle est la lutte contre la criminalité organisée au niveau fédéral? Vous posez la question afin de connaître en fait la collaboration générale au niveau de la Confédération. Nous vous dirons, presque avec une certaine tristesse, que les nouveaux accords transfrontaliers, que nous avons négociés et qui vont nous lier avec nos pays voisins, sont en phase de ratification – avec la France notamment – et, pour certains points, vont plus loin que les accords que nous avons avec les autres cantons. Cela ne peut pas être une volonté politique d'avoir des entraves entre cantons!

Toutefois, nous dirons qu'au niveau police opérationnelle, cela fonctionne relativement bien, mais nous souhaiterions véritablement avoir d'autres moyens pour coordonner cette lutte contre la criminalité, tant il est vrai que la criminalité ne connaît, de toute évidence, plus de frontières cantonales.

Toujours concernant les dénonciations, encore une fois pas de priorité sur les consommateurs, on ne peut pas fermer les yeux. En revanche, vous avez raison d'insister sur la dénonciation des consommateurs mineurs, tout simplement parce que cela va dans le sens du rapport que nous avons maintenant sur la violence des jeunes. L'une des mesures que nous préconisons, c'est de rendre les délits visibles. Il ne faut pas que cela passe, il faut qu'à ce moment-là un jeune se voit prendre en charge, tout simplement parce que c'est aussi un signe de détresse, c'est aussi un signe comme quoi il faut s'occuper de ce jeune. On ne prend pas les drogues, comme cela, *just for fun*, pour utiliser un langage jeune.

Madame Violaine Barrelet, vous dites que ce postulat avait été déposé en pleine période de scène ouverte et vous dites que ce n'est heureusement plus le cas. Nous aimerions simplement vous dire que l'on a frisé la scène ouverte l'année dernière à deux reprises.

Nous croyons qu'il faut vraiment être très clair à ce sujet. Nous essayons de déranger le trafic, de le désorganiser, mais nous ne pouvons pas donner de garanties à ce sujet. Nous aimerions, encore et toujours, nous inscrire en porte à faux, lorsque l'on dit que finalement l'alcool rend beaucoup plus malade, qu'il y a plus d'alcooliques que de drogués. Nous n'aimerions pas que l'on banalise le phénomène, car voyez-vous, finalement la drogue, c'est toujours une expression de mal être quelque part. Cela veut dire qu'il y a la

Discussion générale (suite)

réalité qui semble trop dure – à certains de nos concitoyens – à supporter sans l'enjoliver d'une manière ou d'une autre, qu'on le fasse par l'alcool ou par la drogue. Mais nous n'aimerions surtout pas que l'on minimise cette portée.

Nous vous donnons acte que la collaboration entre la police cantonale et la police des villes va bien, mais elle pourrait encore être développée. Nous espérons surtout faire l'expérience d'une conduite commune, lors de l'Expo.01, et, basée sur l'expérience que nous ferons, nous pourrions certainement aussi reprendre, de manière plus fondamentale, les tâches que nous pourrions nous partager, les tâches que nous pourrions mieux cibler.

En outre, vous nous posez la question sur l'attitude du Conseil d'Etat concernant la dépénalisation et la légalisation de la drogue. Nous pensons que cela sort un tout petit peu de ce postulat, mais nous aimerions simplement rappeler que le Conseil d'Etat est chargé d'exécuter les lois et les dispositions légales. Que le Conseil d'Etat s'inscrit, avec la population neuchâteloise, dans les votations qui ont eu lieu – et clairement lieu – au niveau du canton. Qu'au niveau de ce Conseil, nous avons élaboré ensemble un consensus fort, en ce qui concerne la lutte contre la drogue et que, pour l'instant, telle est la position du Conseil d'Etat. Elle n'a pas changé et elle n'a pas à être en avant, finalement, pour plaider nous ne savons quelle dépénalisation ou quelle légalisation. Si la législation change, on exécutera, si elle ne change pas, on reste avec la position que nous avons toujours eue jusqu'à maintenant.

Enfin, nous aimerions dire clairement à M. Eric Augsburger que si le rapport est arrivé de manière séparée de l'autre rapport, c'est simplement qu'il nous semblait que le rapport sur les équipements était quelque part une entité en lui-même. Il est vrai que le postulat avait vraiment deux volets, mais cela ne veut pas dire que le Conseil d'Etat donne la priorité à la répression au détriment des soins et des traitements, vraiment pas.

Nous aimerions aussi dire clairement que nous signons, encore et encore, des traitements, à la place de jugements. Nous ne sommes pas intéressé à remplir les prisons par des consommateurs et même pas forcément des consommateurs trafiquants. Nous sommes intéressé à soigner les gens, pour autant qu'ils le veulent.

Nous vous confirmons qu'une très grande partie des jugements sont commués en traitements et c'est bien ainsi. Si les moyens manquaient à ces institutions-là, ce n'est pas une volonté du canton, mais plutôt de la Confédération qui est en train de se retirer, au niveau de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), pour ces institutions-là.

De toute évidence, cela nous pose un problème et nous devons examiner comment nous pourrions maintenir ces prestations-là, mais ne voyez pas une volonté politique quelconque dans le traitement de ce postulat en deux volets.

En conclusion, nous vous remercions de prendre acte de ce rapport et de le classer, au moment où nous discuterons, ultérieurement, du rapport sur les équipements.

Lutte contre la drogue

M^{me} *Violaine Barrelet*: – En réponse à l'intervention de M^{me} Monika Dusong, nous aimerions dire qu'il n'a jamais été notre intention de dire que l'on maîtrise le problème du trafic de drogue dans ce canton, mais ce que nous voulions dire, c'est que depuis 1995, et depuis que la Confédération a mis en place sa politique contre la drogue avec les quatre piliers, on a quand même beaucoup mieux saisi toute la problématique liée à la drogue.

Nous croyons que c'est dans ce sens-là qu'on maîtrise mieux les problèmes, et c'est aussi dans le même sens que l'on peut dire, selon les rapports qu'on lit de l'Office fédéral de la santé publique, que le nombre de toxicomanes, notamment à l'héroïne, est plutôt stabilisé ces dernières années.

Maintenant, qu'il faille rester vigilant, bien sûr ! Qu'il faille ne pas banaliser le problème, vous pensez bien que nous, en tant que médecin – enfin, nous ne le sommes plus maintenant, mais nous l'étions auparavant –, nous nous sommes beaucoup occupée de ces problèmes. Il ne s'agit absolument pas de minimaliser ce problème de la drogue, mais nous pensons que, maintenant, on n'est plus à l'aise pour le cerner avec toutes les études qui ont été faites. C'est dans ce sens-là, que nous voulions dire que l'on maîtrisait mieux le problème. Mais nous pensons que l'Etat, les communes et tous les milieux concernés, – nous aurons l'occasion d'en parler avec le prochain rapport qui traite du problème de la drogue sous l'aspect social –, tentent à mieux le maîtriser.

M^{me} *Monika Dusong*, conseillère d'Etat, cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité: – En regardant M. Jean Studer, nous nous rendons compte que nous avons passé, comme chat sur braise, sur la question de la Cour d'assises. Nous n'aimerions pas passer, comme chat sur braise, sur cette question-là, tout simplement parce que nous aimerions faire clairement la différence entre le travail de la police et le travail de la magistrature.

Nous pensons qu'il ne faut jamais oublier que, lorsque quelqu'un est incarcéré, il l'est de par la volonté du juge d'instruction et avec l'aval de la chambre d'accusation et, qu'à ce moment-là, la police en est dessaisie. Que les choses soient véritablement claires, nous ne voulons pas ouvrir une polémique à ce sujet, mais nous aimerions rendre à César ce qui est à César.

La présidente: – La parole n'est plus demandée, nous allons nous prononcer sur la prise en considération du rapport.

On passe au vote.

La prise en considération du rapport est acceptée par 102 voix sans opposition.

Le classement du postulat du groupe radical 95.139, du 2 octobre 1995, intitulé «Lutte contre la drogue», pourra intervenir lorsque la deuxième partie liée aux aspects sociaux aura été traitée.

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de décret
concernant la recevabilité matérielle
de l'initiative législative populaire cantonale
« Pour une planification sanitaire
sanctionnée par le peuple »

(Du 16 août 1999)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

Au mois de décembre 1998, un comité d'initiative a annoncé à la chancellerie d'Etat le lancement d'une initiative législative populaire cantonale « Pour une planification sanitaire sanctionnée par le peuple » rédigée comme suit:

Les électrices et électeurs soussignés, se référant aux dispositions de la loi sur les droits politiques, soucieux d'accorder à toute nouvelle mesure importante de planification sanitaire cantonale une légitimité populaire, proposent de compléter l'article 83 de la loi de santé, du 6 février 1995, par l'alinéa 4 suivant:

Art. 83 ...

al. 4 (nouveau) Toute mesure de planification entraînant une modification du champ d'activité d'un hôpital reconnu d'utilité publique au sens de la présente loi doit être acceptée en vote populaire, par la majorité des électrices et électeurs qui se sont prononcés.

Le lancement de l'initiative a été publié dans la *Feuille officielle* du 18 décembre 1998, et les listes de signatures ont été déposées à la chancellerie d'Etat le 8 juin 1999. Le 6 juillet 1999, le chancelier d'Etat a arrêté le nombre de signatures valables à 9692.

1. NOMBRE DE SIGNATURES

L'initiative législative populaire cantonale « Pour une planification sanitaire sanctionnée par le peuple » a recueilli, dans le délai de six mois prévu à l'article 105 de la loi sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984, le

Santé publique

nombre de signatures nécessaires fixé à 6000 par l'article 38 de la Constitution. Il appartient dès lors au Grand Conseil, selon l'article 107, alinéa 3, LDP, de se prononcer sur sa recevabilité matérielle, c'est-à-dire d'examiner :

- si elle respecte les principes de l'unité de la forme et de la matière ;
- si elle est conforme aux normes supérieures du droit fédéral, à celles des conventions internationale et intercantionales, ainsi qu'aux normes internes du droit cantonal, dont la hiérarchie ne saurait être bouleversée ;
- si elle est matériellement exécutable ;
- si elle n'est pas contraire au principe de la bonne foi.

2. RECEVABILITÉ MATÉRIELLE

2.1. Unité de la forme

L'initiative tend à compléter l'article 83 de la loi de santé, du 6 février 1995, par l'introduction d'un 4^e alinéa soumettant au vote du peuple toute mesure de planification entraînant une modification du champ d'activité d'un hôpital reconnu d'utilité publique. Elle revêt la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, et satisfait à la première condition de recevabilité prévue à l'article 98, alinéa 2, LDP.

2.2. Unité de la matière

L'initiative ne concerne qu'une seule matière: l'exercice des droits populaires dans le domaine de la planification hospitalière. La seconde condition de recevabilité prévue à l'article 98, alinéa 2, LDP est également remplie.

2.3. Conformité au droit supérieur

2.3.1. En droit neuchâtelois, les droits populaires – droit de vote, droit d'initiative, droit de référendum – sont tous définis par la Constitution. Le peuple tient de cette dernière le droit d'élire les députés au Conseil des Etats (art. 17 bis), les députés au Grand Conseil (art. 23) et les membres du Conseil d'Etat (art. 42). C'est également la Constitution qui l'habilite à participer à la formation de la volonté étatique par l'exercice du droit d'initiative en matière législative (art. 38) ou constitutionnelle (art. 84) et du droit de référendum, facultatif ou obligatoire, en matière législative et financière (art. 39) ou constitutionnelle (art. 85). La loi sur les droits politiques ne crée pas elle-même ces droits, ni n'en institue de nouveaux. Son rôle essentiel est de fixer les règles de procédure nécessaires à l'exercice de ces droits et à un déroulement normal des opérations de scrutin. Quant à la loi sur les finances, du 21 octobre 1980, elle précise les modalités du référendum financier, facultatif et obligatoire, institué par la Constitution.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

2.3.2. Au mois de juillet 1975, un groupe de citoyens a annoncé à la chancellerie d'Etat le lancement d'une initiative populaire « Pour la sauvegarde des droits du peuple dans le domaine de l'énergie atomique ». Cette initiative a recueilli, dans le délai légal, le nombre de signatures nécessaires. Le Conseil d'Etat l'a dès lors transmise au Grand Conseil en lui proposant, dans son rapport du 27 avril 1976 (*BGC*, vol. 142, p. 292 ss), de la soumettre au vote du peuple et d'en recommander le rejet. Au terme d'un bref débat, le rapport final fut renvoyé à l'examen de la commission législative. Dans son rapport du 21 mars 1977 (*BGC*, vol. 143, p. 107 ss), celle-ci a proposé au Grand Conseil de déclarer l'initiative irrecevable. Elle était d'avis que l'extension des droits populaires proposée par les initiants ne pouvait se faire que par une révision de la Constitution et que, de niveau législatif, l'initiative déposée aurait dû revêtir la forme d'une initiative constitutionnelle pour être recevable. Le Grand Conseil a suivi l'avis de la commission législative. Par décret du 20 juin 1977, il a déclaré irrecevable l'initiative populaire « Pour la sauvegarde des droits du peuple dans le domaine de l'énergie atomique ». Saisi d'un recours de droit public contre ce décret, le Tribunal fédéral a confirmé, dans son arrêt du 5 juillet 1978 (ATF 104 la 343 ss), qu'en l'état actuel du droit neuchâtelois, seule une initiative constitutionnelle pouvait proposer la modification des droits populaires, et que le principe du parallélisme des formes exigeait en tout cas que les règles de degré constitutionnel existantes ne soient modifiées que par la voie de l'initiative constitutionnelle. Pour lui, l'opinion défendue par le Grand Conseil, selon laquelle toute extension des droits populaires devait, d'après la systématique du droit constitutionnel cantonal, être reconnue par des normes de rang constitutionnel, reposait sur des arguments sérieux, auxquels il convenait d'accorder la préférence. Il a toutefois considéré que si, présentées sous forme de décret, les nouvelles dispositions proposées par l'initiative ne pouvaient être insérées dans le texte même de la Constitution, elles n'en demeuraient pas moins des normes de rang constitutionnel qui avaient la même valeur juridique que les règles inscrites dans la Constitution. L'initiative populaire « Pour la sauvegarde des droits du peuple dans le domaine de l'énergie atomique » pouvait ainsi être qualifiée de constitutionnelle, et c'était à tort que le Grand Conseil l'avait déclarée irrecevable. Le Tribunal fédéral a dès lors admis le recours et annulé le décret attaqué. L'initiative a été acceptée en votation populaire les 17 et 18 février 1979.

2.3.3. En ce qui concerne les droits populaires, le droit constitutionnel neuchâtelois n'a pas changé, si ce n'est sur certains aspects du référendum financier (art. 39, al. 2 et 3), et nous ne voyons aucune raison d'envisager aujourd'hui une modification de la pratique suivie jusqu'à présent dans ce domaine. Dans l'avis de droit que nous lui avons demandé sur la recevabilité des deux initiatives populaires en matière de planification hospitalière, l'Institut du droit de la santé a clairement confirmé que la pratique du Grand Conseil consistant à dire que l'extension des droits populaires ne pouvait se faire que par le biais de l'initiative constitutionnelle était parfaitement

Santé publique

justifiée en droit. En l'occurrence, l'initiative populaire « Pour une planification sanitaire sanctionnée par le peuple » apparaît indiscutablement comme une initiative de rang législatif. Outre qu'elle est intitulée « initiative législative populaire cantonale », elle tend à introduire une nouvelle disposition à l'article 83 de la loi de santé, c'est-à-dire dans une loi au sens formel. Or, cette nouvelle disposition, qui prétend soumettre au vote du peuple toute mesure de planification entraînant une modification du champ d'activité d'un hôpital reconnu d'utilité publique, constitue sans aucun doute une extension des droits populaires, soit la création d'un nouveau cas de référendum obligatoire. Une telle proposition ne pouvait être présentée que sous la forme d'une initiative constitutionnelle. En tant qu'initiative législative, l'initiative « Pour une planification sanitaire sanctionnée par le peuple » est manifestement irrecevable.

2.3.4. Il est vrai que, selon la jurisprudence (ATF 124 I 119), l'inviolabilité du droit de vote exige que l'autorité qui se prononce sur la recevabilité d'une initiative interprète cette dernière dans le sens le plus favorable aux initiants. Lorsqu'une initiative peut, d'après les règles générales d'interprétation des textes juridiques, être comprise dans un sens qui permette de ne pas la considérer comme manifestement et indubitablement irrecevable, elle doit être déclarée recevable et soumise au vote du peuple. Autrement dit, il convient encore d'examiner en l'espèce si l'initiative « Pour une planification sanitaire sanctionnée par le peuple » peut être considérée comme une initiative constitutionnelle. Nous ne le pensons pas. L'initiative qui vous est soumise aujourd'hui se distingue sur plusieurs points de l'initiative populaire « Pour la sauvegarde des droits du peuple dans le domaine de l'énergie atomique » déposée en 1975. Elle s'intitule expressément « initiative législative populaire cantonale », ce qui n'était pas le cas de l'initiative de 1975, et cette différence essentielle nous paraît d'emblée exclure toute possibilité de la considérer néanmoins comme une initiative constitutionnelle. Elle prévoit au demeurant d'introduire une nouvelle norme dans la loi de santé, c'est-à-dire dans une loi au sens formel. Or une loi au sens formel ne peut pas contenir des normes de rang constitutionnel. Enfin, l'initiative populaire « Pour la sauvegarde des droits du peuple dans le domaine de l'énergie atomique » a pu être soumise telle quelle, en tant qu'initiative constitutionnelle, au vote du peuple neuchâtelois, ce qui est évidemment impossible dans le cas de l'initiative « Pour une planification sanitaire sanctionnée par le peuple ». Pour transformer l'initiative législative déposée en une initiative constitutionnelle, le Grand Conseil ne peut pas se contenter de chercher à l'interpréter. Il doit en modifier formellement :

- le titre, en remplaçant « législative » par « constitutionnelle » ;
- le préambule, en supprimant la référence à la loi de santé et en introduisant la notion de décret constitutionnel ;
- le contenu lui-même, en remplaçant la disposition législative proposée par une norme de rang constitutionnel.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Or, il n'est pas habilité à agir ainsi (ATF 111 la 295). Lorsqu'elle revêt la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, l'initiative doit, pour autant qu'elle soit recevable, être soumise au vote du peuple sans aucun changement (*Grisel*, Initiative et référendum populaires, n. 584).

3. CONCLUSIONS

Pour l'ensemble de ces motifs, nous vous proposons de ne pas admettre la recevabilité matérielle de l'initiative législative populaire cantonale « Pour une planification sanitaire sanctionnée par le peuple », dès lors qu'elle prétend introduire dans la législation cantonale une nouvelle norme de rang constitutionnel, et nous vous demandons en conséquence de bien vouloir prendre en considération le présent rapport, puis adopter le projet de décret ci-après.

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

Neuchâtel, le 16 août 1999

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,

P. HIRSCHY

Le chancelier,

J.-M. REBER

Décret
concernant la recevabilité matérielle
de l'initiative législative populaire cantonale
« Pour une planification sanitaire
sanctionnée par le peuple »

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 16 août 1999,
décète :

Article unique L'initiative législative populaire cantonale « Pour une planification sanitaire sanctionnée par le peuple » est déclarée irrecevable.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

La présidente, Les secrétaires,

Discussion générale

M^{me} *Laurence Boegli* : – Le groupe PopEcoSol a basé ses réflexions sur deux principes. Premier principe: chaque fois que cela est possible, dans toutes les circonstances, nos trois partis respectifs cherchent à favoriser la démocratie directe et à renforcer le dialogue entre les autorités et la population. Petit aparté: c'est d'ailleurs à ce titre que lors de la session de juin 1999, nous avons proposé que les autorités présentent, par une participation directe dans les districts, le projet de barème de référence et de péréquation financière, proposition qui, vous vous en souvenez, avait été refusée sous prétexte de son coût ou de son inopportunité.

Bref, nos partis ont toujours, aujourd'hui comme hier, comme objectif de faire participer le plus possible les citoyennes et les citoyens, ainsi que les habitants, aux décisions qui les concernent. La proposition du Conseil d'Etat de déclarer irrecevable cette initiative n'a donc de ce fait rien pour nous plaire.

Deuxième principe: d'une manière générale, l'Etat est là pour aider les citoyennes et les citoyens, pour faciliter la vie démocratique et ce d'autant plus que l'on se plaint sans arrêt du désintérêt pour la chose publique. L'Etat est donc là pour aider la vie démocratique et non pour mettre des bâtons dans les roues des citoyens. Comme nous avons eu également maintes fois l'occasion de le dire, le service public est un service au public. Ici également, les arguments développés par le Conseil d'Etat pour refuser la recevabilité ne semblent pas avoir été émis dans l'esprit d'aider les citoyennes et citoyens. Qui plus est, nous avons reçu, comme chaque député, une lettre du comité d'initiative qui nous informait, nous citons: «Il est bien évident qu'avant le lancement des initiatives, les textes ont été soumis à des juristes et notamment au service juridique de l'Etat.» Cette information nous a choquée, puisqu'elle sous-entend que le service juridique aurait très mal fait son travail en n'informant pas formellement les initiateurs des problèmes potentiels du texte qu'ils ont tant dénoncés. Renseignements pris auprès du service juridique cependant, celui-ci dément avoir été officiellement consulté au sujet du texte proprement dit de l'initiative. On doit d'ailleurs à la réflexion admettre qu'il est étonnant que le comité d'initiative n'ait pas jugé utile de joindre en annexe à son courrier l'échange de correspondance qu'il prétend avoir eu lieu, à savoir une lettre soumettant au service juridique de l'Etat le texte définitif de l'initiative, ainsi que la réponse dudit service.

L'absence de cette correspondance, lorsque l'on voit par ailleurs avec quelle générosité les députés sont arrosés d'informations dans le domaine de la planification hospitalière, tendrait à nous faire croire que le comité d'initiative n'a pas, contrairement à ce qu'il affirme, soumis son texte au service juridique, c'est-à-dire que les initiants ne sont pas ici de bonne foi et que le service public est bien resté un service au public, service qu'en l'occurrence, le public concerné n'a pas jugé utile de demander.

Santé publique

Pour clore ce point, signalons également, et ce n'est pas sans importance, que le service juridique nous a assuré que si un avis lui était demandé au préalable du lancement d'une initiative, il se ferait un devoir de donner un avis de droit. Certes, cet avis n'aurait pas valeur légale, mais il serait néanmoins un garde-fou pour éviter que des problèmes, tels que celui que nous traitons aujourd'hui, se posent.

Concernant le principe d'un service public qui soit un service aux citoyens, il n'apparaît pas ici que l'Etat ait démerité. Au contraire, il aurait appartenu aux initiants de mieux se prémunir.

Sur ce deuxième constat, une partie du groupe PopEcoSol acceptera le rapport du Conseil d'Etat estimant que les initiants n'ont pas utilisé les moyens à leur disposition pour s'assurer de la validité de leur texte et que, de plus, voire peut-être surtout, ils ont cherché à nous induire en erreur en prétendant avoir soumis le texte définitif de l'initiative au service juridique, ce qu'ils n'ont pas réellement fait alors qu'ils auraient eu tout loisir de faire.

Pour une autre partie du groupe, d'autres réflexions ont été menées. Les arguments développés par le Conseil d'Etat pour déclarer l'initiative irrecevable sont bien évidemment fondés, mais ils ne sont pas sans appel et d'autres, qui auraient abouti au résultat exactement contraire, auraient tout aussi bien pu être pris en considération. C'est donc à notre avis davantage sur la base d'une volonté politique que d'une nécessité juridique que l'initiative est déclarée irrecevable. Cela n'est bien évidemment pas admissible. Si les arguties juridiques permettent de déclarer recevable ou non l'initiative, elles doivent, à notre avis, être utilisées au bénéfice des droits démocratiques.

Par ailleurs, même si les initiants auraient dû mieux se renseigner au préalable sur la recevabilité et qu'ils ne peuvent pas être considérés comme des pauvres petits agneaux que le grand méchant Etat veut manger tout cru, nous regrettons que les initiants n'aient pas été informés des difficultés formelles que pouvait susciter leur initiative, et cette lacune plaide également en faveur de la recevabilité.

Autre réflexion – et sans vouloir trahir les débats de la commission Constitution –, nous pensons pouvoir dire ici que la question de l'analyse préalable des textes d'initiatives a été largement débattue en commission Constitution. Celles et ceux qui ont lu l'avant-projet de Constitution auront constaté qu'aucun changement n'est cependant prévu par rapport à la situation actuelle. Le débat d'aujourd'hui apporte naturellement un nouvel éclairage et de nouvelles matières à réflexion par rapport à la décision prise à une courte majorité de la commission de maintenir le statu quo, c'est-à-dire de renoncer à l'analyse préalable des textes d'initiatives. Nous tirons une première conclusion de cela, à savoir que nous espérons que le Grand Conseil fera preuve de cohérence entre la décision qu'il est amené à prendre aujourd'hui et celle qu'il prendra au sujet de la Constitution.

Discussion générale (suite)

Ainsi, celles et ceux qui estiment qu'aucun contrôle préalable de validité des initiatives n'est nécessaire, et donc que la Constitution doit être, sur ce point, maintenue telle quelle, devraient conformément à cela refuser la validité de l'initiative aujourd'hui considérant que les citoyennes et citoyens sont des gens suffisamment responsables pour se débrouiller tout seuls et produire des textes recevables, alors qu'au contraire, celles et ceux qui considèrent que la situation d'aujourd'hui pose problème, c'est-à-dire qu'il n'est pas acceptable, pour des questions de démocratie et de défense des droits démocratiques, de chercher à refuser la recevabilité en plaidant juridiquement que, bêtement, le niveau normatif choisi n'est pas le bon, ces personnes-là auront naturellement aussi à cœur de prendre des mesures pour que cela ne puisse plus se produire à l'avenir et donc de proposer que figure, dans la nouvelle Constitution, un examen préalable des initiatives.

Venons-en maintenant brièvement aux joutes juridiques. Les arguments de l'irrecevabilité sont expliqués dans le rapport du Conseil d'Etat, mais ceux de la recevabilité ne sont pas sans fondement et méritent quand même d'être rappelés. Le Conseil d'Etat cite *Grisel* qui dit que l'initiative doit être soumise au vote du peuple sans aucun changement, mais, et, croyons-nous, dans le même livre, il aurait pu citer *Grisel* également qui dit :

Le texte lui-même devrait indiquer clairement qu'il vise une révision partielle de la Constitution. L'autorité ne se montrera toutefois pas trop formaliste sur ce point. Elle ne s'attachera pas seulement à la lettre des termes employés, mais tiendra compte avant tout de la nature des dispositions proposées et du but recherché. L'initiative ne sera donc pas annulée pour le seul motif qu'elle ne désigne pas correctement le rang des normes dont elle implique l'adoption. Autant que possible, le vice sera réparé de façon que la demande soit soumise à votation. Telle est du moins la solution jurisprudentielle.

Nous en venons maintenant à un dernier argument, plutôt un dernier élément : le Conseil d'Etat nous dit en page 2 du rapport (p. 976 du *BGC*) que la recevabilité matérielle d'une initiative dépend de quatre éléments : respecter les principes de l'unité de la forme et de la matière ; être conforme au droit supérieur ; être matériellement exécutable et, enfin, ne pas être contraire au principe de la bonne foi. Or, si le Conseil d'Etat a orienté son argumentation uniquement sur l'irrecevabilité pour non-conformité au droit supérieur, on peut cependant se demander si ce n'est pas sur le dernier point, à savoir celui de la bonne foi, que l'initiative est la moins recevable et, de fait, on doit se demander ici si les initiants sont réellement de bonne foi. En effet, si le texte de l'initiative propose clairement une augmentation des droits démocratiques directs par un vote populaire dans chaque décision importante de planification sanitaire, on est néanmoins en droit de se demander si c'est réellement cette augmentation des droits démocratiques qui préoccupe les initiants et si ce n'est pas plutôt une petite et basse défense d'intérêts

Santé publique

régionalistes pris au détriment de l'intérêt général. On est d'ailleurs étonné de constater que, parmi les soutiens à l'initiative qui demandent que ce soit au peuple de se prononcer, on retrouve certains milieux qui, au Grand Conseil, ont accepté le transfert de compétences du Grand Conseil vers le Conseil d'Etat dans le cadre de la loi de santé, c'est-à-dire qu'ils se sont prononcés pour une direction diamétralement opposée.

En outre, et cela est plus préoccupant pour nos groupes, on sent venir jusqu'ici certains relents de démagogie de l'Union démocratique du centre (UDC) blochérienne qui demande, sous couvert de plus de démocratie directe, que le peuple se prononce sur la naturalisation des étrangers alors que l'on connaît clairement les intentions qui se cachent derrière cette proposition. Les initiants qui nous occupent aujourd'hui ont-ils été de bonne foi ou, au contraire, ont-ils cherché à manipuler au profit de leurs propres intérêts les citoyens qui ont soutenu l'initiative? La question méritait au moins d'être posée. Le Conseil d'Etat ne l'a pas fait et nous ne trancherons pas non plus, laissant ainsi le bénéfice du doute aux initiants.

En conclusion, une majorité du groupe PopEcoSol considère que les raisons d'accepter la recevabilité de l'initiative dépassent celles qui pourraient nous pousser à la refuser. En particulier, il importe de ne pas prendre prétexte de la forme pour refuser d'entrer en discussion sur le fond, même lorsque celui-ci nous déplaît profondément. Une majorité du groupe suivra donc l'exemple de Voltaire et reprendra à son compte la position qui lui faisait dire: «Je ne suis pas d'accord avec vous, mais je me battrais pour que vous puissiez le dire», et proposera la recevabilité de cette initiative que, sur le fond, nous considérons tous comme parfaitement fallacieuse.

M. *Pierre Hainard*: – Notre Conseil doit se prononcer sur la recevabilité de l'initiative législative «Pour une planification sanitaire sanctionnée par le peuple». Cette initiative respecte manifestement les principes de l'unité de la forme et de la matière. Elle est matériellement exécutable et n'est pas contraire au principe de la bonne foi.

Par contre, l'initiative législative proposée est peu conforme au droit supérieur, car l'extension de droits populaires, soit soumettre au vote du peuple toute mesure de planification sanitaire entraînant une modification du champ d'activité d'un hôpital reconnu d'utilité publique, est manifestement une initiative constitutionnelle.

Il existe une zone de doute ou *in dubio pro populo*, «dans le doute le peuple a raison». Or, si l'initiative de 1975 pour la sauvegarde des droits du peuple dans le domaine de l'énergie atomique est dans cette zone de doute, il n'en est peut-être pas de même pour celle qui nous concerne aujourd'hui, car notre Conseil doit la modifier – il doit modifier le titre, le préambule et le contenu – pour qu'elle soit acceptable.

Sommes-nous habilités à le faire? Nous devons tenir compte aussi de l'avis des 1700 citoyennes et citoyens qui l'ont signée. En outre, n'y a-t-il pas eu

Discussion générale (suite)

dysfonctionnement des services de l'Etat concernant l'avis de la recevabilité de cette initiative ? Le groupe radical attend la réponse du Conseil d'Etat.

M. *Jean Studer* : – Le groupe socialiste a également eu une large discussion sur ce rapport, une discussion qui, aujourd'hui, ne concerne que l'exercice du droit d'initiative. C'est sur ce point que nous sommes appelés à prendre une décision et non pas sur le contenu de l'initiative. Même si cela paraît aller de soi, nous avons eu le sentiment qu'il était juste de se le rappeler constamment, car, dans ce domaine, il ne saurait y avoir une réponse à géométrie variable en fonction de l'intérêt que l'on a ou non pour le texte de l'initiative.

Le lancement et l'aboutissement d'une initiative n'est pas une chose aisée. Elle l'est d'autant moins dans notre canton qui se singularise par rapport au corps électoral par un nombre de signatures le plus élevé de Suisse. Vous l'avez su notamment en prenant connaissance de l'avant-projet de révision de Constitution cantonale. Avec 6000 signatures, nous fixons la barre la plus haute pour l'exercice du droit d'initiative. Débat aussi qui doit, cela a déjà été dit par M. Pierre Hainard, rappeler les principes qui sont de jurisprudence constante, à savoir la nécessité de faire en sorte, quand cela est possible, que l'initiative soit considérée comme recevable. C'est seulement lorsque cela n'est pas possible que l'on devra malheureusement, malgré l'engagement du comité d'initiative ou le nombre de signatures, considérer l'initiative comme irrecevable. Tout le problème du débat que l'on a aujourd'hui est de savoir ce qu'il est possible de faire ou ce qu'il n'est pas possible de faire.

Dans son rapport, au haut de la page 5 (p. 979 du *BGC*), le Conseil d'Etat nous cite une décision du Tribunal fédéral qui tendrait à dire que nous ne pouvons pas remplacer quelques formulations du titre, du préambule ou du contenu de l'initiative et se réfère à une décision relative à une initiative bâloise. En fait, cette décision du Tribunal fédéral montre bien la différence qu'il y a ici, différence qui, aux yeux du groupe socialiste, doit conduire le Grand Conseil à accepter la recevabilité de cette initiative.

Dans cette affaire bâloise, le Grand Conseil devait se prononcer sur une initiative qui demandait au canton la possibilité d'imposer des tarifs pour l'hospitalisation, comme quoi, effectivement, le domaine de la santé est un domaine qui attise des vocations en matière d'exercice des droits populaires. Or, c'est là une compétence exclusivement fédérale et pour laquelle le canton n'a pas une grande marge de manœuvre, sauf des situations exceptionnelles. Si l'on voulait essayer de faire quelque chose avec cette initiative, il fallait modifier le texte en substance pour écarter l'application générale qu'il souhaitait et réserver ce qu'il souhaitait aux situations exceptionnelles. Or, c'était là évidemment une modification substantielle du texte de l'initiative, une modification substantielle du fond, du but de l'initiative.

Santé publique

Aujourd'hui, les modifications qui devraient être apportées pour rendre recevable cette initiative ne concernent en rien son but, il est d'ailleurs parfaitement clair, ne concernent non plus en rien sa teneur même. Il s'agit simplement, sans modifier du tout le sens de la demande, rendre compatible avec l'ordre constitutionnel le texte qui est soumis et sans de nouveau que l'on ait un quelconque scrupule à en modifier la portée et la signification. En clair, si l'on fait, avec le texte, les modifications que le Conseil d'Etat évoque au bas de la page 4 de son rapport (p. 978 du *BGC*) – remplacer législatif par constitutionnel, introduire la notion de décret constitutionnel et parler de législation en matière de santé –, on se rend rapidement compte que l'on ne modifie en rien le sens de la démarche et que l'on n'a pas à avoir de réserve quant à un détournement quelconque de ce que les gens ont souhaité en signant ce texte. En fait, cette nécessité d'être parfaitement conforme à l'intention des initiants nous paraît essentielle pour juger de la recevabilité sur un plan formel d'une initiative.

Tant que les corrections ne sont pas de nature d'une manière ou d'une autre à remettre en cause la volonté de base des initiants, tant qu'elles restent dans un cadre purement formel de changements de termes, sans que ces changements de termes n'aient une quelconque incidence sur le but de l'initiative ou son contenu, la primauté des droits populaires commande au parlement en général de retenir la recevabilité.

Nous croyons qu'effectivement, dans ce domaine, c'est au peuple qu'il appartient en dernier lieu de se prononcer et, en particulier, lorsque l'on a des doutes. Lorsque l'on a des doutes, il faut toujours faire prévaloir l'autorité politique, y compris lorsque l'on a des doutes juridiques, et, en l'occurrence, l'autorité politique, c'est l'autorité suprême, c'est le corps électoral.

Le fait que nous soyons divisés sur cette initiative sans qu'un argument puisse être plus convaincant que d'autres quant à la recevabilité purement juridique, le fait qu'en 1975, le Conseil d'Etat était d'avis que l'initiative était recevable et que la commission législative, composée notamment des juristes éminents qu'étaient MM. André Brandt et André Sandoz, l'ait jugée irrecevable pour enfin voir le Tribunal fédéral considérer le tout comme étant finalement recevable, tout cela montre que l'on ne peut à la fois accorder un crédit unique à un argument juridique et lorsqu'il y a une hésitation qui peut facilement être surmontée par des corrections exclusivement formelles, il faut les y apporter, il faut corriger les imperfections et il faut accepter la recevabilité de cette initiative.

Nous accepterons donc cette recevabilité, nous accepterons donc les propositions d'amendement que formule M. Christian Blandenier du groupe libéral-PPN, nous les accepterons parce que nous avons une folle envie de combattre cette initiative en votation populaire.

M. *Bernard Matthey*: – On l'a dit, de grands juristes se sont prononcés pour l'irrecevabilité ou la recevabilité de l'initiative. Vous venez d'avoir un avis qui

Discussion générale (suite)

était un avis contraire à l'avis d'un autre juriste. Nous sommes géologue et nous vous dirons que, chez les géologues, on trouve également ce genre de situation.

Notre exécutif, pour des moyens qui lui sont propres et que nous comprenons fort bien, s'en trouve très heureux. Le débat a montré que cette initiative a manifestement un caractère constitutionnel et que c'est ainsi qu'elle devrait être traitée.

Le groupe libéral-PPN était partagé grâce probablement à de bons orateurs qui, comme vous le savez, sont nombreux en son sein. Voici donc en quelques mots le point de vue d'un demi-groupe.

Les débats montrent qu'une bonne majorité de l'assemblée est opposée à l'idée de faire sanctionner la planification sanitaire par le peuple. Notre parlement suffit et cela se comprend. Par un artifice, il nous faudrait transformer l'initiative législative en initiative constitutionnelle et donc la modifier. Inscrire ce genre de proposition dans la Constitution constituerait à coup sûr une excroissance parce que mal adaptée au cadre dans lequel elle s'inscrirait. Lors de la révision de la Constitution, les commissaires ont pu relever par exemple un article concernant l'énergie nucléaire qui n'y avait pas vraiment sa place. Les années passent, l'actualité change, la Constitution demeure et les anachronismes apparaissent.

L'initiative sous sa forme d'initiative législative n'est pas recevable. La transformer en initiative constitutionnelle n'est pas souhaitable. Le parlement et le Conseil d'Etat ne partagent pas l'avis des initiants. Ces arguments suffisent, selon nous, pour accepter la non-recevabilité de l'initiative populaire.

On propose et on proposera probablement de revenir devant la commission législative. Nous regrettons que l'on n'ait pas le souci très pragmatique de trancher aujourd'hui. Un débat en commission ne fera que reporter la décision. Mais il est vrai que nous sommes en période électorale et que certains candidats, chez nous aussi, sont concernés par la décision.

M. Christian Blandenier : – Nous nous exprimons au nom des membres du groupe libéral-PPN qui entendent déclarer recevable l'initiative populaire « Pour une planification sanitaire sanctionnée par le peuple ».

En préambule, nous tenons à préciser – ce qui a d'ailleurs déjà été dit par les préopinants – que le Grand Conseil ne se prononce aujourd'hui que sur la recevabilité matérielle de l'initiative, au sens de l'article 107 de la loi sur les droits politiques, et non pas sur le fond de la question soulevée par les initiants.

Le rapport du Conseil d'Etat nous fait penser au dicton : « Quand on veut tuer son chien, on dit qu'il a la rage. » Quand le gouvernement ne souhaite pas que les importantes décisions en matière de planification sanitaire soient soumises à la ratification du peuple, il déclare l'initiative populaire allant dans ce sens irrecevable.

Santé publique

La recevabilité d'une initiative est et doit être une notion plus politique que juridique. Déclarer une initiative irrecevable revient à faire fi de la volonté exprimée par celles et ceux qui l'ont signée. Le Grand Conseil doit donc bien réfléchir avant de prendre une décision d'irrecevabilité compte tenu des conséquences d'une telle décision et de sa signification.

Le raisonnement qui précède ne doit pas nous dispenser d'examiner la question tant il est vrai qu'une initiative peut ne pas remplir du tout les conditions de validité rappelées dans le rapport du Conseil d'Etat. Dans le cas qui nous occupe maintenant, les conditions du nombre de signatures, de délai, d'unité de la forme et d'unité de la matière auxquelles est subordonnée la recevabilité des initiatives populaires sont remplies. La volonté des initiants est par ailleurs clairement exprimée, il s'agit d'introduire un nouveau cas de référendum obligatoire.

Il ne reste que le problème du langage et de la disposition légale visée. A l'évidence, les initiants et les juristes qu'ils ont consultés se sont trompés de niveau. Ce que demande l'initiative relève du niveau constitutionnel et non du niveau de la loi ordinaire. On peut regretter à cet égard que le contrôle effectué par la chancellerie au moment du dépôt de l'initiative, contrôle prévu par l'article 99 de la loi sur les droits politiques, ne permet pas de déceler une telle erreur avant la récolte des signatures déjà.

Il ne nous paraît pas utile de polémiquer sur l'avis donné formellement ou non formellement par le service juridique. Ce qui importe, c'est la manière dont nous pouvons aujourd'hui remédier à cette erreur juridique.

Comme le rappelle le Conseil d'Etat, la jurisprudence du Tribunal fédéral exige, en vertu du principe de l'inviolabilité du droit de vote, que l'autorité qui se prononce sur la recevabilité d'une initiative interprète cette dernière dans le sens le plus favorable aux initiants. En l'espèce, peut-on considérer l'initiative « Pour une planification sanitaire sanctionnée par le peuple » comme une initiative constitutionnelle ?

Le Conseil d'Etat nous propose de répondre négativement à cette question, mais ne se montre pas très convaincant. Nous en voulons pour preuve les termes choisis en page 4 du rapport (p. 978 du BGC) : « ... il convient encore d'examiner en l'espèce si l'initiative « Pour une planification sanitaire sanctionnée par le peuple » peut être considérée comme une initiative constitutionnelle. Nous ne le pensons pas. » Plus loin, il compare l'initiative d'aujourd'hui avec l'initiative de 1975 et dit : « Elle s'intitule expressément « initiative législative populaire cantonale », ce qui n'était pas le cas de l'initiative de 1975, et cette différence essentielle nous paraît d'emblée exclure toute possibilité de la considérer néanmoins comme une initiative constitutionnelle. » Ces termes ne reflètent pas une affirmation péremptoire, c'est le moins que l'on puisse dire.

Nous avons pris la liberté de consulter le professeur Jean-François Aubert qui a eu l'amabilité de nous faire part de sa position par écrit :

Discussion générale (suite)

S'agissant de l'irrecevabilité et de la position du Conseil d'Etat, j'estime que cette thèse n'est pas totalement insoutenable. L'initiative sanitaire de 1999 présente effectivement quelques différences avec l'initiative nucléaire de 1975. Néanmoins, ces différences, énumérées à la page 4 du rapport, ne me paraissent pas très importantes et je trouve que le gouvernement, en les montant en épingle et en en tirant la conclusion que l'initiative sanitaire est irrecevable, pêche parce que le Tribunal fédéral lui-même qualifie, dans les matières de procédure, de formalisme excessif.

Par ailleurs, – nous citons toujours le professeur Jean-François Aubert qui arrive à la même conclusion que le représentant du groupe socialiste – la référence à l'arrêt Schweng – c'est cet arrêt bâlois – ne me paraît pas du tout pertinente. Dans cette affaire, l'initiative populaire proposait, en matière de tarifs de caisses-maladie, une répartition des compétences entre gouvernement et parlement, ce qui était manifestement contraire à la législation fédérale. Pour supprimer cette contrariété, il aurait fallu que le Grand Conseil, qui devait statuer sur la validité de l'initiative, en modifie matériellement plusieurs paragraphes. Ces modifications matérielles auraient évidemment été inadmissibles. Dans le cas de l'initiative sanitaire neuchâteloise, aucune modification matérielle ne serait nécessaire pour la transformer en une initiative constitutionnelle. Tout n'est qu'une question de forme.

Une citation encore du professeur Jean-François Aubert qui rappelle que les règles de procédure assez nombreuses qui mettent en œuvre les institutions démocratiques de l'initiative et du référendum populaire ont pour but de permettre l'expression non équivoque de la volonté des citoyens et non pas de disposer des chausse-trappes sur le chemin des électeurs.

Pour être complet, nous nous devons encore de signaler le dernier paragraphe de la lettre du professeur Jean-François Aubert qui dit :

Sur le fond – ce qui ne fait évidemment pas l'objet de la lettre –, je tiens cependant à préciser que je suis personnellement opposé à l'inscription dans la Constitution de ce nouveau cas de référendum obligatoire sectoriel. Ma réaction d'aujourd'hui n'a d'autres buts que de défendre le droit de citoyens neuchâtelois de se prononcer eux-mêmes sur cette inscription.

Nous avons par conséquent déposé des amendements qui permettent formellement de rendre recevable l'initiative et il s'agit, sur ce point-là, de modifier le texte. Ces amendements sont les suivants :

Titre : ... de l'initiative constitutionnelle populaire...

Article unique : remplacé par le texte suivant :

Article premier L'initiative constitutionnelle populaire cantonale « Pour une planification sanitaire sanctionnée par le peuple » est déclarée recevable.

Santé publique

Art. 2 Le texte de l'initiative est modifié comme suit :

Les électrices et électeurs soussignés, se référant aux dispositions de la loi sur les droits politiques, soucieux d'accorder à toute nouvelle mesure importante de planification sanitaire cantonale une légitimité populaire, proposent de compléter *la Constitution cantonale par le décret* suivant :

Toute mesure de planification entraînant une modification du champ d'activité d'un hôpital reconnu d'utilité publique au sens de *la législation cantonale sur la santé* doit être acceptée en vote populaire, par la majorité des électrices et électeurs qui se sont prononcés.

Nous vous demanderons de soutenir ces amendements et, par conséquent, de déclarer l'initiative recevable.

M^{me} *Monika Dusong*, conseillère d'Etat, cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité: – Après le dépôt d'une initiative, et avant de se prononcer quant à son fond, le Grand Conseil doit se prononcer sur sa recevabilité matérielle.

Celle-ci est subordonnée à des critères purement juridiques. Il importe que cet examen soit conduit en faisant abstraction de la portée politique de l'initiative, en toute objectivité. En effet, le droit populaire de lancer une initiative est un droit essentiel. Il ne faut pas que des considérations politiques interfèrent dans le débat sur son acceptabilité. Cependant, ce droit important ne peut s'exercer qu'en respectant un certain nombre de critères, un certain nombre de règles, clairement définis par la loi, et lorsque l'on définit des règles par la loi, ce ne sont pas des chausse-trappes pour les citoyens. Ce sont simplement des règles de fond qui régissent notre Etat de droit.

Le respect de ces critères est essentiel si l'on ne veut pas disqualifier les droits populaires et nous avons entendu beaucoup de personnes se prononcer sur combien le respect des droits populaires est important. Il est aussi important que l'on ne disqualifie pas non plus l'exercice des droits populaires. Ces critères, concrètement, vous l'avez dit, portent sur le respect des principes de l'unité de la forme et de la matière, sa conformité au droit supérieur dont elle ne saurait bouleverser la hiérarchie – et c'est là que le bât blesse – et l'examen si elle n'est pas contraire au principe de la bonne foi, et vous pensez bien que le gouvernement qui voudrait faire une analyse à ce sujet-là serait à tous les coups mal reçu parce qu'il sera extrêmement difficile de démontrer qu'une initiative est manifestement contraire au principe de la bonne foi.

Pour un Etat de droit, il est important de veiller au respect des institutions et des lois, afin de ne pas ouvrir la voie à l'arbitraire. Une cause qui rencontrerait notre adhésion risquerait ainsi d'être plus facilement acceptée sous la forme d'une initiative non conforme aux lois qu'une autre qui nous dérange.

C'est bien pour donner au Conseil d'Etat un préavis complètement neutre et objectif en la matière que nous avons choisi de faire examiner les initiatives

Discussion générale (suite)

qui nous occupent par l'institut de droit à la santé (IDS) et non par le service juridique de l'Etat. Notons par ailleurs que ce service est déjà surchargé par tous les recours que les nombreux, parfois trop nombreux avocats font dans notre canton et il fallait chercher les compétences ailleurs, ce qui est souvent cher à certains des députés.

Pour faire une analyse des initiatives, nous avons mandaté des experts, experts soit dit en passant connus pour être des constitutionnalistes renommés. Il s'agit des professeurs Pascal Mahon et Olivier Guillod, le professeur Andreas Auer a également été consulté, mais de façon informelle. Ces experts nous ont donné un préavis qui conclut à la non-recevabilité de l'initiative « Pour une planification sanitaire approuvée par le peuple ».

Il est vrai, Monsieur Christian Blandenier, que lorsque le Conseil d'Etat a un vocabulaire qui laisse planer une certaine ouverture, c'est que – et vous le savez mieux que quiconque puisque vous êtes juriste – lorsqu'il y a deux juristes qui se rassemblent, on peut être quasi sûr qu'ils auront deux avis différents, et d'ailleurs, vous en avez fait la preuve puisque chacun aujourd'hui sort son expert en disant: « Voilà ce que disent les experts. » Cela nous amènera à vous faire une proposition pour inscrire ce débat dans une réflexion un petit peu plus approfondie et un petit peu plus sereine.

En effet, cette initiative introduit une extension des droits populaires par un article de loi, soit la création d'un nouveau cas de référendum obligatoire. Or – et la nouvelle Constitution en élaboration le confirme –, un droit populaire ne peut pas être introduit par une disposition légale, il faut, pour cela, une disposition de la Constitution. Notons aussi que le référendum obligatoire est un droit extrêmement restrictif dans notre canton. Il y a le référendum obligatoire pour un changement de la Constitution, un référendum financier et puis, effectivement, cette histoire d'article sur l'électricité qui a été également introduit en 1975 justement et qui en fait n'a rien à faire dans une Constitution. Il faut donc bien être conscient qu'un référendum obligatoire, c'est quelque chose d'extrêmement restrictif, raison de plus, nous semble-t-il, d'être rigoureux lorsqu'on entend étendre ce droit-là.

L'étude a aussi été menée, tout comme vous l'avez souhaité, pour savoir s'il y avait lieu de modifier le texte de l'initiative pour en faire une initiative constitutionnelle. Il semble que la doctrine à ce sujet interdise cette pratique, puisqu'une initiative rédigée de toutes pièces doit être soumise au souverain telle quelle sans modification. C'est en tout cas ce que l'on nous dit par les uns, mais il y en a d'autres qui ne sont pas tout à fait de cet avis-là.

Nous comprenons bien sûr les avis des députés qui souhaitent privilégier l'expression populaire à un examen formel du droit. Déclarer une initiative irrecevable est un exercice frustrant pour tous ceux – et nous en sommes – qui accordent une valeur importante à cette expression. Toutefois, il nous paraît justement qu'il ne faut pas jouer avec les droits populaires en acceptant n'importe quelle initiative, quelle que soit sa forme.

Santé publique

Notons que la question posée sur le rang de l'initiative a déjà fait l'objet d'un examen par notre plus haute cour en 1975. Sur le principe, le Tribunal fédéral a confirmé la pratique neuchâteloise selon laquelle les droits populaires ne peuvent être étendus que par voie constitutionnelle. Toutefois, dans ce cas-là, il était possible de prendre quasiment le texte indemne tel quel et de coller le titre « décret constitutionnel », et c'est cela qui a sauvé cette initiative.

Le Tribunal fédéral dit aussi qu'il y a un intérêt manifeste pour savoir s'il s'agit d'une initiative constitutionnelle ou législative, tout simplement parce que la procédure qui suit le dépôt d'une initiative constitutionnelle ou législative n'est pas la même. En effet, pour une initiative législative, et c'est ce qu'elle était avant qu'on la modifie le cas échéant, si elle est déclarée recevable par le Grand Conseil, le Conseil d'Etat doit alors la lui transmettre pour un examen quant au fond accompagnée d'un rapport dans les deux ans qui suivent la publication des résultats et de la collecte de signatures. S'agissant des règles de la procédure sur le traitement des initiatives constitutionnelles, si l'initiative constitutionnelle est déclarée recevable par le Grand Conseil, ce dernier doit se prononcer au plus tard douze mois après qu'elle lui a été transmise. Il peut déclarer ou non l'initiative présentée sous forme de projet rédigé de toutes pièces, il doit d'ailleurs voter à deux reprises, tout comme on va le faire avec la nouvelle Constitution lors de notre session spéciale de mars 2000. L'initiative, éventuellement accompagnée d'un contre-projet ou d'une proposition de rejet, est ensuite soumise à votation populaire dans un délai de six mois à partir de la décision définitive du Grand Conseil. On voit donc que les procédures ne sont pas les mêmes.

Vous avez, les uns et les autres, développé beaucoup d'arguments juridiques. Nous pensons qu'il n'est pas opportun que l'on développe aussi longuement les éléments qui nous ont amené à vous proposer l'irrecevabilité. Toutefois, nous aimerions répondre à quelques questions. Une question semble être essentielle pour le groupe PopEcoSol, c'est de savoir si le service juridique a joué son rôle et s'il a induit, éventuellement sciemment, les initiants en erreur pour ensuite pouvoir déclarer l'initiative irrecevable. Nous aimerions dire très clairement que le service juridique se distance de ce procès d'intention. Nous avons reçu une lettre du service juridique qui nous dit :

En tant que tel, le service juridique de l'Etat n'a jamais été appelé à donner son avis sur les deux initiatives populaires concernant la planification et les investissements en matière hospitalière. Il est en revanche exact qu'à titre personnel, nous avons été consulté par MM. Christian Blandenier et Jean-Claude Baudoin. Il n'était alors pas question de planification, mais il s'agissait de trouver les moyens de surseoir à la construction du nouvel hôpital de Neuchâtel. Nous avons expliqué la nature de l'initiative législative cantonale en droit neuchâtelois en insistant notamment sur le fait qu'elle pouvait avoir comme objet l'adoption, l'élaboration, la modification ou l'abrogation d'une loi ou d'un décret de portée générale, mais qu'elle ne pouvait prétendre régler un cas concret, d'où l'idée d'un moratoire de portée générale. Par la suite, nos souvenirs sont

Discussion générale (suite)

moins précis. Nous croyons cependant nous rappeler que M. Christian Blandenier nous a téléphoné pour nous annoncer le dépôt non pas d'une, mais de deux initiatives. L'initiative « Pour un moratoire en matière d'investissements hospitaliers » faisait suite à l'entretien que nous avons eu. Elle n'a donc suscité aucune remarque de notre part. L'initiative « Pour une planification sanitaire sanctionnée par le peuple » était en revanche entièrement nouvelle pour nous. Son caractère inconstitutionnel ne nous a pas immédiatement sauté aux yeux. Nous nous sommes par contre souvenu que, lors de la discussion de la loi de santé, le Grand Conseil avait décidé de laisser au Conseil d'Etat la compétence en matière de planification sanitaire et il nous a paru aberrant de vouloir confier cette compétence au peuple. Nous en avons vraisemblablement fait la remarque à M. Christian Blandenier, comme nous avons vraisemblablement formulé quelques observations d'ordre formel concernant le texte proposé. Nous ne nous sommes en revanche pas prononcé sur la recevabilité de l'initiative.

Cette clarification nous semble importante pour la suite des débats que vous pouvez éventuellement avoir au niveau de la Constitution, parce que la question qui a été soulevée par le groupe PopEcoSol afin de savoir s'il faut prévoir une instance qui se prononce *a priori* sur une initiative qui devra peut-être être reprise ou discutée et ensuite, le cas échéant, tranchée.

Vous avez également demandé quelles sont les similitudes et les différences avec le précédent que nous avons connu en 1975. A notre sens, la présente affaire se distingue suffisamment de celle de 1978 – nous disons 1978, parce que c'est là qu'elle a été jugée – pour que le Tribunal fédéral tranche différemment. Le contexte d'abord est différent. Le droit constitutionnel neuchâtelois connaît depuis longtemps le système de double nature, législative et constitutionnelle, de l'initiative populaire. Cette option a récemment encore été confirmée à l'occasion de l'élaboration d'un avant-projet de Constitution. De plus, le Tribunal fédéral s'est expressément prononcé dans une affaire neuchâteloise en faveur du principe de l'extension des droits populaires par l'initiative constitutionnelle. On pouvait dès lors attendre du comité d'initiative qu'il connaisse cette situation et qu'il en tienne compte au moment de lancer son initiative.

L'initiative « Pour une planification sanitaire sanctionnée par le peuple » ne peut pas être commuée en initiative constitutionnelle sans toucher à son texte, ce que le Grand Conseil ne saurait faire. Nous doutons que le principe de la proportionnalité aille jusqu'à imposer au Grand Conseil d'élaborer un contre-projet reprenant le contenu de l'initiative auquel, par hypothèse, il est hostile. Ce serait faire violence à la règle démocratique qui préside les décisions du Grand Conseil dans la mesure où, selon toute vraisemblance, une majorité des membres du parlement cantonal n'adhèrent pas à la proposition matérielle contenue dans l'initiative. De toute manière, il reste évidemment possible aux initiants de lancer une nouvelle initiative, constitutionnelle cette fois, de même contenu.

Santé publique

Le Conseil d'Etat aimerait vous inviter à faire preuve de rigueur en respectant les lois, en respectant la systématique qui a toujours prévalu jusqu'à maintenant. Toutefois, nous entendons bien les doutes qui ont été exprimés dans cet hémicycle et nous pensons qu'une telle question est éminemment importante. On ne peut pas la « bricoler », on ne doit pas la prendre à la légère, on ne doit pas changer la systématique, tout l'ordre, finalement, des lois et de la Constitution sans avoir au moins une analyse plus approfondie sur ce que cela signifie et sur toutes les conséquences que cela peut entraîner. Intervenir dans un texte, sans avoir un contact avec les initiants, nous semble également extrêmement délicat.

C'est la raison pour laquelle nous vous demandons le renvoi en commission législative, non pas pour noyer le débat, mais pour qu'au moins, si vous décidez de changer la systématique, que vous ayez pris le temps de voir si les amendements proposés sont ceux que vous souhaitez, pour savoir s'il y a lieu de changer de systématique, pour se donner tous les moyens pour voir, éventuellement, s'il y a d'autres solutions plus élégantes que celle-ci et auxquelles nous n'aurions pas pensé, avec un contact avec les initiants. Nous souhaiterions que le Grand Conseil se donne le temps d'un passage en commission législative, à laquelle nous demanderions de travailler rapidement, afin qu'elle nous donne son avis réfléchi et plus serein que ce qui pourrait se passer simplement un lundi après-midi lorsque la majorité des groupes découvrent les amendements.

Nous aimerions clairement dire – M. Christian Blandenier a dit que la position du Conseil d'Etat n'était pas insoutenable – que nous pensons qu'une autre position n'est pas insoutenable non plus. Il nous semble donc important que l'on essaie de se rapprocher sur cette analyse et de se donner les moyens de la mener.

Voilà donc la conclusion que nous aurions, conclusion toute relative évidemment puisque nous vous demandons le renvoi en commission législative pour un contrôle plus approfondi.

La présidente : – Le Conseil d'Etat propose donc de renvoyer ce rapport en commission législative. Nous allons nous prononcer sur cette proposition.

M. Jean Studer : – Une précision d'abord qui a été omise lors de notre première intervention : une partie du groupe socialiste se distinguera de sa majorité, soit s'abstiendra soit éventuellement approuvera le rapport qui nous est présenté.

Nous avons évoqué, dans nos débats internes, l'éventualité d'un renvoi en commission. Nous avons quand même le sentiment que lorsque l'on formule cette proposition, on n'arrive pas à distinguer l'objet de la décision du contenu de l'initiative. Cela nous semble relativement clair et nous croyons qu'il est essentiel pour notre parlement et qu'il est essentiel pour l'exercice des droits populaires de faire cette distinction-là.

Discussion générale (suite)

En fait, les questions qui se posent sont claires et elles sont assez simples. Nous ne voyons pas ce qu'un renvoi en commission pourrait apporter comme autre éclairage que les divergences qui résultent ou du rapport du Conseil d'Etat ou des analyses qu'ont faites d'autres intervenants avant nous. Il faut dire ici que l'on ne vous demande pas un changement de systématique. On a déjà vu en 1975 qu'une initiative pouvait avoir un rang constitutionnel et être interprétée comme telle parce que, dans le système neuchâtelois, la nature et la définition des droits politiques est de rang constitutionnel. Sur ce plan-là, la question qui se pose maintenant n'est pas nouvelle. Elle est résolue par l'affaire de 1975.

On répétera aussi ici, parce que peut-être tout le monde ne se le rappelle pas, que, s'agissant du nombre de signatures, que s'agissant de la rédaction et de l'objet, il y a identité d'exigences entre l'initiative constitutionnelle et l'initiative législative.

Madame la conseillère d'Etat, vous nous permettrez de préciser que les auteurs de l'institut du droit de la santé qui se sont prononcés sur cette initiative-là ne sont pas les constitutionnalistes, et en particulier pas le constitutionnaliste Pascal Mahon. C'est un professeur de droit privé pour lequel nous avons aussi beaucoup de respect, et M. Olivier Guillod et son assistant qui ont traité cette initiative-là, nous les avons vus parce que, à un moment donné, nous avons demandé une liberté d'investigation des députés, il faut bien au moins que celui qui la demande ait un intérêt à la faire, et le professeur Pascal Mahon s'est prononcé avec son assistant, M^e Christophe Muller, sur l'autre initiative qu'il a jugée recevable. Vous nous permettrez qu'à notre tour, nous rendons à César ce qui est à César.

M^{me} Laurence Boegli: – Ayant appris le souhait du Conseil d'Etat de renvoyer ce dossier à la commission législative, nous avons essayé de faire le tour du groupe PopEcoSol et le groupe arrive à peu près aux conclusions suivantes.

Il est vrai que changer le texte d'une initiative clairement formulée n'est pas chose courante et mérite que l'on se donne le temps et que l'on traite cela avec toute la prudence et le respect que cela mérite. Surtout, le renvoi à la commission législative a pour nous un avantage majeur qui est la possibilité offerte d'un dialogue, et d'un dialogue direct, entre les initiants et la commission législative, c'est-à-dire avec les autorités politiques. Nous pensons qu'un renvoi dans cette commission n'a de sens que si, effectivement, les initiants sont invités à venir présenter leurs propositions et qu'elles soient discutées avec les autorités politiques de manière à ce qu'un accord puisse être trouvé entre les deux parties plutôt que par le Grand Conseil d'autorité et sans que le contact ait lieu avec les initiants.

Par ailleurs, il est évident que nous souhaitons aussi que la commission législative traite ce dossier de manière rapide et qu'il ne s'agit pas là d'attendre deux ans avant de revenir devant le Grand Conseil.

Santé publique

M. *Pierre Hainard*: – Nous ne sommes pas avocat, Dieu merci, parce que nous n'aimerions pas vivre dans le doute systématiquement !

Nous constatons simplement que deux sommités, que nous ne connaissons pas, que nous n'avons pas vu travailler non plus, l'une dit que l'on ne peut pas corriger une initiative de législative à constitutionnelle, tandis que M. Jean-François Aubert dit que l'on peut, si nous avons bien compris. Donc, dans le doute du doute, le groupe radical, dans sa majorité, acceptera la recevabilité de l'initiative.

M. *Christian Blandenier*: – Nous saluons, à sa juste valeur, l'assurance permanente du député Pierre Hainard et admet qu'effectivement, les juristes n'ont peut-être pas l'assurance qui est la sienne.

Néanmoins, nous avons effectivement deux avis de deux constitutionnalistes qui arrivent à des conclusions différentes. Nous imaginons que la commission législative, si elle devait empoigner ce dossier, ferait ce qui s'est déjà fait maintenant, c'est-à-dire demanderait l'avis des constitutionnalistes, arriverait devant la conclusion qu'il y a deux avis différents et puis serait bien obligée de prendre une décision politique sur la base des avis juridiques qu'on lui aura donnés.

Ce qui est clair et ce qui est net, c'est qu'en aucun cas, le Grand Conseil ne pourrait se permettre de trahir la volonté des initiants, et là, nous croyons que tout le monde est d'accord sur ce point-là. Par contre, ce qui est autant clair et aussi net est le fait que, sur le fond, les modifications proposées et qui figurent dans l'amendement que nous avons déposé ne trahissent en aucune manière la volonté des initiants et nous sommes quasiment certain que pour les près de 9000 personnes qui ont signé l'initiative, le fait de savoir que l'on devrait modifier une loi ou la Constitution ne doit pas les empêcher de dormir.

Le renvoi en commission signifierait simplement perte de temps et nous croyons que, dans ce domaine-là, aussi chaud et aussi sensible, il est important que l'on puisse se prononcer sur le fond et que ce débat-là ait lieu le plus vite possible.

Par conséquent, le renvoi en commission ne nous semble pas utile et nous nous y opposons.

M. *Jean-Gustave Béguin*: – Nous avons bien entendu ce que notre cher collègue vient d'ajouter, mais, personnellement, nous croyons que les initiants n'ont pas récolté les signatures sous l'angle constitutionnel. Donc, il y a une partie aussi où ces signataires seront trahis si l'on passe cette initiative législative en initiative constitutionnelle.

Pour notre part – nous n'avons pas l'avis de notre groupe puisque nous sommes, chez nous, très libres –, nous soutiendrons quand même le renvoi en commission pour les motifs évoqués par notre collègue Laurence Boegli.

Discussion générale (suite)

M. *Damien Cottier* : – Notre opinion n'était pas vraiment faite lorsque nous sommes arrivé aujourd'hui au Château et nous devons dire que le débat qui a eu lieu cet après-midi aurait tendance à nous convaincre que l'initiative est difficilement recevable, parce qu'il y a une confusion très claire qui a été faite entre l'initiative constitutionnelle et l'initiative législative alors même que et la Constitution et la loi sur les droits politiques font très clairement la différence. Il nous semble donc que dans ces circonstances et vu les discussions qui commencent à durer maintenant dans ce plénum, il serait beaucoup plus sage de remettre cette décision et donc de renvoyer ce dossier en commission.

Nous soutiendrons donc également un renvoi en commission pour reprendre tous ces problèmes.

M^{me} *Monika Dusong*, conseillère d'Etat, cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité : – Nous aimerions exactement enchaîner là où M. Damien Cottier a laissé la parole, car il nous semble important que l'on soit au moins parfaitement au clair s'il s'agit d'un changement de systématique. Là, de toute évidence, nous croyons qu'il ne faut pas le nier, le Tribunal fédéral a confirmé la pratique du droit neuchâtelois pour dire qu'un changement, une extension des droits populaires, peut se faire uniquement par la Constitution.

Si, par ailleurs, dans le cas d'espèce, la fameuse initiative a pu être sauvée, c'est qu'il fallait vraiment ne changer que le décret, qu'il fallait faire un décret constitutionnel. Il n'y avait rien à changer par ailleurs.

Il est vrai qu'un changement de systématique a une portée politique qui est importante. Cela veut dire que, dorénavant, on peut présenter à peu près n'importe quelle initiative sous n'importe quelle forme et, sous prétexte qu'il faut respecter les droits populaires, on la déclare recevable. Si l'on veut cela, il faut au moins qu'une commission législative ait pu faire le tour de la question et évalue entièrement les conséquences qui en résultent. Encore une fois, ce n'est pas choquant en tant que tel, ce n'est pas insoutenable, comme vous l'avez dit, Monsieur Christian Blandenier, mais il faut au moins que les choses soient clairement dites. Devant ce changement-là, nous pensons qu'il est important que l'on mette tout le soin possible, avec – comme M^{me} Laurence Boegli l'a dit tout à l'heure –, une volonté de contact et de dialogue. C'est ainsi que l'on pourra mieux faire le tour de cette question.

Nous ouvrons une parenthèse concernant le professeur Pascal Mahon qui, bien entendu, était présent lorsque nous avons vu l'ensemble du paquet. Les deux professeurs se sont répartis les deux initiatives, mais ils sont solidaires du traitement de l'ensemble. C'est un peu comme le collège du Conseil d'Etat, ils sont vraiment solidaires. C'est donc une décision qui nous paraît importante et nous vous prions vraiment de ne pas faire de forcing ce soir, de nous laisser le temps de la réflexion et peut-être aussi le temps du dialogue.

Santé publique

M. *Jean-Pierre Authier*: – Nous non plus, avant la séance d'aujourd'hui, nous ne savions pas quelle position nous allions adopter sur le point de la recevabilité. Nous devons dire qu'à l'issue de ce débat, il y a un point qui nous a particulièrement interpellé et qui nous avait échappé lors de la discussion préliminaire, c'est le problème des quatre conditions qui font qu'une initiative est recevable. La quatrième, sur laquelle on a passé comme chat sur braise, et on comprend pourquoi le Conseil d'Etat n'a pas voulu se prononcer, concerne le principe de savoir si l'initiative était contraire au principe de la bonne foi ou pas.

Nous ne connaissons pas la jurisprudence, nous ne savons pas s'il est arrivé souvent que l'on déclare irrecevable une initiative parce que contraire au principe de la bonne foi. Nous observons cependant que cette initiative est déposée à un moment bien précis, le moment de l'adoption de la planification hospitalière probable, qui va venir d'ici peu de temps, et qui va reconsidérer assez fondamentalement – nous entrons un peu dans le fond, mais nous y sommes obligés puisque l'on parle du principe de la bonne foi – le fonctionnement de certains hôpitaux. On a choisi ce moment-là pour lancer cette initiative. On aurait pu lancer cette initiative plus tôt, lorsque le Grand Conseil s'était prononcé il y a quatre ans, si nous ne nous trompons pas, en accordant la compétence de la planification sanitaire au Conseil d'Etat, souvenez-vous de ce débat, il était important. On avait dit au Conseil d'Etat: « C'est au Conseil d'Etat à décider », et on avait accepté la loi de santé qui donnait au Conseil d'Etat cette compétence. C'est à ce moment-là que si les gens avaient été de bonne foi, ils auraient dû réagir et dû lancer une initiative. Ils ne l'ont pas fait à ce moment-là, parce qu'il n'y avait pas vraiment menace ou, du moins, parce qu'ils pensaient qu'il n'y avait pas de menace sur certains de leurs établissements. Nous le disons clairement, parce que l'on sait d'où sont issus la plupart des initiants.

Nous, personnellement, nous considérons que, réellement, le principe de la bonne foi, et nous dirions de la bonne foi politique, ce n'est pas au point de vue juridique – c'est comme pour les recours que l'on considère comme abusifs, il faut vraiment être extrêmement abusif pour qu'un juge admette qu'un recours est abusif –, sur le plan politique, nous pensons qu'il n'y a pas bonne foi et qu'on utilise l'arme de l'initiative, qu'elle soit constitutionnelle ou législative, pour pouvoir combattre en fait réellement sur le fond un certain nombre de propositions qui apparaissent aujourd'hui. Elle est opportuniste et, par conséquent, à notre avis, de mauvaise foi.

C'est la raison pour laquelle après avoir fortement réfléchi et avoir balancé entre différentes tendances, nous nous opposerons à la recevabilité de cette initiative.

M. *Jean Studer*: – Si nous intervenons pour la troisième et dernière fois, c'est parce que, très souvent, la gauche a été victime de ce type de raisonnement. Il n'y a encore pas très longtemps, le parlement fédéral, lui-même, a

Discussion générale (suite)

déclaré irrecevable une initiative socialiste en matière de dépenses militaires pour des arguments qui avaient surtout une connotation politique.

Monsieur Jean-Pierre Authier, vous ne pouvez pas tenir cette argumentation-là. Nous aussi, nous trouvons cette initiative détestable et notre groupe partage totalement ce point de vue. Nous aussi, nous trouvons qu'il est parfois pénible d'utiliser l'air du temps, d'utiliser l'émotivité, pour promouvoir des idées politiques. Avec la même énergie que nous essayons de manifester maintenant, nous essaierons de dénoncer cette attitude en votation populaire, mais cela regarde le fond de l'initiative. On parle de droits démocratiques, on parle de droits d'initiative, et ce n'est pas parce qu'une initiative déplaît, ce n'est pas parce qu'une initiative remet en cause quelque chose que l'on vient de décider il y a peu de temps ou qu'elle essaie de faire pression dans un débat que nous aurons bientôt, lors de cette session, que cette initiative est irrecevable.

Nous croyons que l'on ne peut pas non plus accepter, Madame la conseillère d'Etat, que vous nous disiez ce que le Grand Conseil pourrait faire, ouvrir la porte à n'importe quoi. Nous répétons que les propositions qui sont faites ne modifient en rien la nature de l'initiative.

Nous avons essayé de chercher un exemple de quelque chose qui ne serait pas possible. Si, par exemple, l'initiative avait dit: « Toute mesure de planification entraînant une modification du champ d'activité d'un hôpital doit être acceptée en votation populaire », cela n'aurait pas été possible, parce qu'il y a des hôpitaux privés et que l'on ne peut pas soumettre à un vote populaire un changement d'affectation d'une clinique privée. Cela dépend de la liberté du commerce et de l'industrie. Et, parce que ce n'est pas possible, le Grand Conseil n'aurait pas pu dire: « Ah oui, mais ce sont les hôpitaux reconnus d'utilité publique. » Non, on aurait là ajouté quelque chose qui aurait été bien au-delà du texte de l'initiative. On aurait formulé une adjonction qui en modifiait la nature. Cela, ce n'est pas possible comme possibilité d'interprétation d'une initiative. Mais ce qui est proposé là ne change rien au texte détestable de l'initiative et l'attachement que l'on doit manifester aux droits populaires doit effectivement conduire à ce que disait avec pertinence M. Pierre Hainard: « Dans le doute, l'accusé est libéré, dans le doute l'initiative est recevable. » Ce doute-là, on l'aura après le débat de la commission législative. Du temps aura passé peut-être, mais nous ne voyons vraiment pas en quoi la confrontation entre M. Jean-François Aubert, M. Pascal Mahon ou M. Olivier Guillod, et les autres qui auront des idées à ce sujet, pourrait tout à coup lever ce doute, un doute qui est parfaitement recevable parce que, à nouveau, il ne se limite qu'à des imperfections formelles sans remettre en cause le fond du texte.

M. Christian Blandenier: – Permettez-nous de réagir aux propos de M. Jean-Pierre Authier. Prétendre que les initiants sont de mauvaise foi découle d'un procès d'intention et l'on ne peut pas simplement, sous prétexte que cette

Santé publique

initiative a été déposée, il est vrai, à un moment où l'on parle de planification sanitaire, considérer que les initiants sont de mauvaise foi.

Nous croyons qu'il est dans la nature humaine, même si tout le monde connaît toutes les lois, de s'intéresser plus particulièrement aux lois dont on parle dans la vie politique quotidienne, plutôt qu'aux lois dont on ne parle pas.

Vraisemblablement que c'est sur la base des démarches qui sont en cours maintenant qu'il est venu à l'idée d'un comité d'initiative de lancer une initiative en donnant un droit populaire supplémentaire, mais, encore une fois, on ne peut pas tirer de cet enchaînement chronologique le fait que les initiants sont de mauvaise foi.

Dernier point sur la forme: nous croyons que tout le monde l'a dit, mais permettez-nous de vous dire ce que le professeur Jean-François Aubert nous dirait si l'on allait en commission législative, puisqu'il a déjà écrit et nous ne pensons pas qu'il s'agisse de quelqu'un qui écrit sans réfléchir. Le professeur Jean-François Aubert dit: « Dans le cas de l'initiative neuchâteloise, aucune modification matérielle ne serait nécessaire pour la transformer en initiative constitutionnelle. Tout n'est qu'une question de forme. » Il faudrait faire trois choses et ces trois choses-là, c'est exactement, à la virgule près, le texte de nos amendements. Il termine en disant: « C'est simple, c'est clair, cela ne trompe personne. »

La présidente: – Nous croyons que la parole n'est plus demandée et que les esprits sont toujours partagés. Nous allons donc nous prononcer sur le renvoi en commission.

On passe au vote.

Le renvoi en commission est refusé par 69 voix contre 23.

Discussion en second débat

**Décret
concernant la recevabilité matérielle
de l'initiative populaire cantonale
« Pour une planification sanitaire sanctionnée par le peuple »**

Titre et préambule. –

La présidente: – Nous sommes en présence des amendements suivants de M. Christian Blandenier:

Titre: ... de l'initiative *constitutionnelle* populaire...

Article unique: remplacé par le texte suivant:

Discussion en second débat (suite)

Article premier L'initiative *constitutionnelle* populaire cantonale «Pour une planification sanitaire sanctionnée par le peuple» est déclarée recevable.

Art. 2 Le texte de l'initiative est modifié comme suit :

Les électrices et électeurs soussignés, se référant aux dispositions de la loi sur les droits politiques, soucieux d'accorder à toute nouvelle mesure importante de planification sanitaire cantonale une légitimité populaire, proposent de compléter *la Constitution cantonale par le décret* suivant :

Toute mesure de planification entraînant une modification du champ d'activité d'un hôpital reconnu d'utilité publique au sens de *la législation cantonale sur la santé* doit être acceptée en vote populaire, par la majorité des électrices et électeurs qui se sont prononcés.

M. Christian Blandenier : – Nous croyons que tout a déjà été dit. En fait, ce que l'on doit modifier au titre, ce sont simplement des modifications formelles qui portent sur le caractère constitutionnel et non législatif de l'initiative.

Ensuite, l'article unique qui déclare l'initiative irrecevable est modifié en article qui déclare l'initiative recevable et puis, du moment que l'on modifie sur la forme le texte de l'initiative, il faut, dans un article supplémentaire au décret, indiquer le texte finalement retenu. Ces amendements ne sont donc que la concrétisation de tout ce qui vient d'être dit et nous vous demanderons soit de les accepter en bloc, soit de les refuser en bloc.

M^{me} Claudine Stähli-Wolf : – Nous avons écouté les uns et les autres et nous regrettons, personnellement, que le renvoi en commission n'ait pas été accepté. Nous ne revenons pas sur le renvoi en commission, mais sur ce qui se cache derrière ces amendements.

Maintenant, nous allons nous prononcer sur des amendements alors que nous entrons en matière sur quelque chose qui innove. Nous allons modifier, quel que soit l'avis des juristes qui sont toujours contradictoires, un texte d'initiative pour le rendre recevable.

Nous refuserons donc ces amendements et la recevabilité de cette initiative.

La présidente : – Nous allons nous prononcer en bloc sur les amendements déposés par M. Christian Blandenier.

On passe au vote.

Les amendements Christian Blandenier sont acceptés par 57 voix contre 33.

Santé publique

La présidente : – Les amendements Christian Blandenier ayant été acceptés, nous vous citons le titre tel qu'il figurera dans le décret : « Décret concernant la recevabilité matérielle de l'initiative constitutionnelle populaire cantonale « Pour une planification sanitaire sanctionnée par le peuple ».

Titre et préambule. – Adoptés.

Article unique. –

La présidente : – Cet article unique est donc remplacé par les articles premier et 2 suivants :

Article premier L'initiative constitutionnelle populaire cantonale « Pour une planification sanitaire sanctionnée par le peuple » est déclarée recevable.

Art. 2 Le texte de l'initiative est modifié comme suit :

Les électrices et électeurs soussignés, se référant aux dispositions de la loi sur les droits politiques, soucieux d'accorder à toute nouvelle mesure importante de planification sanitaire cantonale une légitimité populaire, proposent de compléter la Constitution cantonale par le décret suivant :

Toute mesure de planification entraînant une modification du champ d'activité d'un hôpital reconnu d'utilité publique au sens de la législation cantonale sur la santé doit être acceptée en vote populaire, par la majorité des électrices et électeurs qui se sont prononcés.

Article premier. – Adopté.

Article 2. – Adopté.

On passe au vote d'ensemble.

Le décret est adopté par 63 voix contre 28.

SANTÉ PUBLIQUE

99.035

**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de décret
concernant la recevabilité matérielle
de l'initiative législative populaire cantonale
« Pour un moratoire en matière
d'investissements hospitaliers »**

(Du 12 août 1999)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

Au mois de décembre 1998, un comité d'initiative a annoncé à la chancellerie d'Etat le lancement d'une initiative législative populaire cantonale « Pour un moratoire en matière d'investissements hospitaliers » rédigée comme suit :

Les électrices et électeurs soussignés souhaitent la construction d'un nouvel hôpital en ville de Neuchâtel. Ils sont soucieux de mettre à disposition de la nouvelle planification sanitaire en cours d'élaboration des infrastructures nécessaires et suffisantes, mais qui correspondent à un besoin réel et justifié. Ils proposent au Grand Conseil d'adopter le décret suivant :

**Décret
fixant un moratoire en matière d'investissements hospitaliers**

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel
décrète :*

Article premier ¹ Dès le dépôt de l'initiative populaire « Pour un moratoire en matière d'investissements hospitaliers » et jusqu'à la mise en œuvre de la nouvelle Planification sanitaire cantonale, les subsides d'exploitation accordés aux hôpitaux ne comprendront pas les intérêts passifs ni les amortissements liés aux nouveaux investissements.

² Lorsque l'urgence médicale les rend nécessaires, le Conseil d'Etat peut reconnaître certains investissements d'équipement.

Santé publique

Art. 2 ¹ *Le présent décret est soumis au référendum facultatif.*

² *Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.*

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

La présidente, Les secrétaires,

Le lancement de l'initiative a été publié dans la *Feuille officielle* du 18 décembre 1998, et les listes de signatures ont été déposées à la chancellerie d'Etat le 8 juin 1999. Le 6 juillet 1999, le chancelier d'Etat a arrêté le nombre de signatures valables à 8922.

1. NOMBRE DE SIGNATURES

L'initiative législative populaire cantonale « Pour un moratoire en matière d'investissements hospitaliers » a recueilli, dans le délai de six mois prévu à l'article 105 de la loi sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984, le nombre de signatures nécessaires fixé à 6000 par l'article 38 de la Constitution. Il appartient dès lors au Grand Conseil, selon l'article 107, alinéa 3, LDP, de se prononcer sur sa recevabilité matérielle, c'est-à-dire d'examiner :

- si elle respecte les principes de l'unité de la forme et de la matière ;
- si elle est conforme aux normes supérieures du droit fédéral, à celles des conventions internationale et intercantionales, ainsi qu'aux normes internes du droit cantonal, dont la hiérarchie ne saurait être bouleversée ;
- si elle est matériellement exécutable ;
- si elle n'est pas contraire au principe de la bonne foi.

2. RECEVABILITÉ MATÉRIELLE

2.1. Unité de la forme

L'initiative se présente comme un projet de décret. Elle revêt ainsi la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, et satisfait à la première condition de recevabilité prévue à l'article 98, alinéa 2, LDP.

2.2. Unité de la matière

L'initiative ne concerne qu'une seule matière : la suspension temporaire du financement des nouveaux investissements dans le domaine hospitalier. La seconde condition de recevabilité prévue à l'article 98, alinéa 2, LDP est également remplie.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

2.3. Conformité au droit supérieur

2.3.1. Comme son titre l'indique clairement, l'initiative vise à instaurer un « moratoire » en matière d'investissements hospitaliers, en décourageant les hôpitaux à entreprendre de nouveaux investissements jusqu'à la mise en œuvre de la nouvelle planification sanitaire cantonale. Le moyen pour atteindre cet objectif consiste à faire supporter les intérêts passifs et les amortissements liés à de tels investissements aux établissements hospitaliers concernés. L'initiative veut éviter que ces derniers ne soient tentés de faire le plus d'investissements possible avant l'adoption de cette planification, et placent ainsi les autorités qui en sont chargées devant un fait accompli. Aussi, prétend-elle refuser temporairement l'aide des pouvoirs publics pour de tels investissements. Pour le même motif, l'initiative prévoit que ce refus doit valoir non seulement dès son entrée en vigueur, mais déjà depuis la date de son dépôt. Il s'agit en effet, pour les initiants, d'éviter que des établissements hospitaliers ne se « dépêchent » d'entreprendre de nouveaux investissements avant la date de l'acceptation éventuelle de l'initiative pour échapper au régime qu'elle entend imposer et continuer à bénéficier des subsides cantonaux. L'initiative a donc un effet rétroactif: le décret dont elle propose l'adoption devrait s'appliquer à des faits antérieurs à son entrée en vigueur et même à son acceptation par le Grand Conseil ou par le peuple.

2.3.2. On parle d'effet rétroactif lorsqu'une norme attache des effets juridiques à des faits antérieurs à sa mise en vigueur. Un tel effet est en principe prohibé: il se heurte aux exigences de la prévisibilité et de la légalité, qui interdisent à l'administration de prendre des mesures défavorables aux administrés en vertu de règles dont ceux-ci ne pouvaient attendre l'adoption. Le principe de la non-rétroactivité n'est cependant pas absolu. Selon la jurisprudence, une norme peut avoir un effet rétroactif, lorsqu'elle le prévoit expressément, pour des motifs pertinents, et que cet effet est limité dans le temps de façon raisonnable, ne provoque aucune inégalité de traitement choquante et ne porte pas atteinte à des droits acquis (ATF 119 la 160).

2.3.2.1. En ce qui concerne l'exigence de la base légale, il convient de constater que l'initiative propose précisément l'adoption d'une telle base, sous la forme d'un décret de portée générale, qui prévoit la rétroactivité.

2.3.2.2. La rétroactivité envisagée est certainement justifiée par des motifs pertinents. L'intérêt public à une planification sanitaire cantonale cohérente, efficace et respectueuse des fonds publics l'emporte sur les intérêts particuliers des différents établissements hospitaliers, qui pourraient être tentés de faire le plus d'investissements possible avant la mise en œuvre de la planification.

2.3.2.3. Limité au moment du dépôt de l'initiative, l'effet rétroactif prévu paraît d'une durée raisonnable. Il n'est au demeurant pas de nature à créer des inégalités de traitement choquantes: le moratoire proposé doit s'appliquer à tous les hôpitaux du canton, sans distinction aucune, ainsi qu'à tous les subsides de même catégorie.

Santé publique

2.3.2.4. En soi, l'effet rétroactif de l'initiative n'est pas de nature à porter atteinte à des droits acquis. Le moratoire ne concerne que les nouveaux investissements. Il est en revanche susceptible de générer certains problèmes d'application. Si l'initiative devait être acceptée par le Grand Conseil ou par le peuple, l'autorité chargée du subventionnement pourrait être amenée à devoir réclamer le remboursement des subsides qu'elle aurait pris le risque de verser après le dépôt de l'initiative, ce qui ne manquerait pas de créer des difficultés sur le plan juridique, notamment au niveau des droits acquis et de la protection de la bonne foi. Mais l'initiative elle-même, avec l'effet rétroactif dont elle est assortie, reste susceptible d'une application conforme aux exigences du droit fédéral en la matière.

2.3.3. Pour le surplus, l'initiative « Pour un moratoire en matière d'investissements hospitaliers » ne se heurte à aucune norme supérieure du droit fédéral, et ne viole aucun engagement valablement souscrit par la Confédération ou le canton. Elle obéit enfin à l'ensemble de l'ordre juridique cantonal.

2.4. Exécutabilité

2.4.1. L'exécutabilité de l'initiative, en tant que condition de sa recevabilité, n'est pas prévue par la loi. Elle découle cependant de la définition même des institutions démocratiques (*Grisel*, Initiative et référendum populaires, n. 618), et est ainsi reconnue par la jurisprudence et la doctrine. L'invalidation d'une initiative pour cause d'inexécutabilité est toutefois soumise à des conditions très strictes. C'est seulement lorsqu'une initiative demande des mesures claires et précises qui ne peuvent, manifestement et sans aucun doute possible, pas être réalisées dans les faits que l'invalidation peut être envisagée. Lorsqu'une initiative peut, d'après les règles générales d'interprétation des textes juridiques, être comprise dans un sens qui permette de ne pas la considérer comme étant manifestement et indubitablement inexécutable, elle doit être déclarée recevable et soumise au vote du peuple (ATF 104 la 348).

2.4.2. L'exécution de l'initiative « Pour un moratoire en matière d'investissements hospitaliers » pourrait effectivement donner lieu à des difficultés. Si le début du moratoire – le dépôt de l'initiative – ne prête guère à discussion, il n'en va pas de même du terme proposé. La notion de « mise en œuvre de la nouvelle Planification sanitaire cantonale » n'est pas claire. La planification sanitaire cantonale apparaît en effet comme un processus continu et permanent, qui est constamment mis en œuvre. De nouveaux investissements, notamment ceux qui touchent à la construction du Nouvel hôpital de Neuchâtel (NHP), ont d'ores et déjà été décidés et autorisés par le Conseil d'Etat. La notion de « nouveaux investissements » est d'ailleurs elle-même ambiguë. On peut en effet se demander si l'initiative doit s'appliquer aux seuls investissements décidés après son dépôt, ou si elle vise également les investissements qui, décidés auparavant, n'auraient pas encore été entrepris.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

2.4.3. Ces questions souffrent cependant de demeurer ouvertes en l'état. Même si elle est de nature à engendrer certaines difficultés d'exécution, l'initiative ne saurait pour autant être considérée comme manifestation et indubitablement inexécutable. Il convient cependant de ne pas perdre de vue que la planification sanitaire cantonale, qui est du ressort du Conseil d'Etat selon l'article 83 de la loi de santé, fait actuellement l'objet d'un rapport au Grand Conseil. Si vous prenez ce rapport en considération, la planification prévue pourra être mise en œuvre et justifiera alors de nouveaux investissements. Le moratoire proposé par les initiants perdra ainsi tout intérêt pratique. Depuis le dépôt de l'initiative, le 8 juin 1999, nous n'avons décidé aucun nouvel investissement en matière hospitalière et, à l'avenir, nous ne déciderons aucun investissement qui ne soit conforme à la planification que nous vous avons soumise.

2.5. Respect du principe de la bonne foi

Il s'agit d'examiner ici si le recours à l'initiative populaire n'est pas abusif. Tel ne paraît pas être le cas en l'espèce. En déclarant qu'ils «souhaitent la construction d'un nouvel hôpital en ville de Neuchâtel», les initiants montrent qu'ils n'entendent pas remettre en question la décision du corps électoral neuchâtelois, des 30 septembre et 1^{er} octobre 1995, approuvant le décret du 28 juin 1995 autorisant le Conseil d'Etat à porter dans le compte des subsides d'exploitation des hôpitaux les frais financiers et les amortissements relatifs aux investissements consécutifs aux nouvelles structures hospitalières en ville de Neuchâtel.

3. CONCLUSIONS

Pour l'ensemble de ces motifs, nous vous proposons d'admettre la recevabilité matérielle de l'initiative législative populaire cantonale «Pour un moratoire en matière d'investissements hospitaliers», et nous vous demandons en conséquence de prendre en considération le présent rapport, puis adopter le projet de décret ci-après.

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

Neuchâtel, le 12 août 1999

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,

P. HIRSCHY

Le chancelier,

J.-M. REBER

Décret
concernant la recevabilité matérielle
de l'initiative législative populaire cantonale
« Pour un moratoire en matière
d'investissements hospitaliers »

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 12 août 1999,
décète :

Article unique L'initiative législative populaire cantonale « Pour un moratoire en matière d'investissements hospitaliers » est déclarée recevable.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

La présidente, Les secrétaires,

Discussion générale

M^{me} *Odile Duvoisin* : – Nous pensons que cette initiative suscitera peut-être moins de passion ; 8922 signatures ont été récoltées en six mois pour l’initiative législative populaire « Pour un moratoire en matière d’investissements hospitaliers ». Cette initiative répond donc à l’article 105 de la loi sur les droits politiques et, par conséquent, est soumise au Grand Conseil. Il est évident que nous devons nous prononcer, comme cela a été dit maintes fois lors du débat précédent, uniquement sur la forme et non pas sur le fond de cette initiative.

Donc, après avoir examiné toutes les considérations juridiques énoncées dans le rapport du Conseil d’Etat, le groupe socialiste acceptera, dans sa majorité, la recevabilité matérielle de cette initiative, même si la fin du moratoire semble imminente.

En effet, comme noté en page 5 du rapport (p. 1007 du *BGC*), la prise en considération du rapport sur la planification sanitaire par le Grand Conseil entraînerait le début des travaux de mise en œuvre et rendrait donc l’initiative caduque. Toutefois, pour atténuer les craintes émises en matière d’investissements, nous désirons préciser d’une part, et comme relevé d’ailleurs à plusieurs reprises dans le rapport sur la planification sanitaire, que les changements de structures et de missions des institutions sanitaires de notre canton se dérouleront étape par étape échelonnés dans le temps, sur six ans, et seront munis de mesures d’accompagnement. D’autre part, il est aussi à noter que le Conseil d’Etat nous certifie que, depuis le dépôt de cette initiative, aucun investissement n’a été décidé.

M. *Pierre Hainard* : – Il y a, dans ce rapport, quelques zones où il n’y a pas trop de doutes. L’unité de la forme et de la matière est en ordre. Le principe de la bonne foi, nous ne pouvons pas le contester. Par contre, la conformité au droit supérieur est douteuse, car nous sommes à la limite de la rétroactivité, mais en plein dans la zone de doute.

Concernant l’exécutabilité – dont nous avons très peu parlé, mais une initiative doit être matériellement exécutable –, il y a aussi un doute, car la fin du moratoire n’est pas claire, et, dans ce nuage de doute, le peuple a raison. Le groupe radical votera le projet de décret, donc la recevabilité de cette initiative.

M. *Christian Blandenier* : – Le groupe libéral-PPN suivra la proposition du Conseil d’Etat visant à déclarer recevable l’initiative populaire « Pour un moratoire en matière d’investissements hospitaliers ».

Il constate au surplus que cette initiative a un effet rétroactif, ce qui est possible à certaines conditions rappelées par le Conseil d’Etat en page 3 du rapport (p. 1005 du *BGC*). Ces conditions sont remplies, notamment la justification de l’effet rétroactif pour des motifs pertinents. Le gouvernement nous l’a confirmé.

Santé publique

Plus loin, le Conseil d'Etat indique que ce même effet rétroactif est en revanche susceptible de générer certains problèmes d'application. Si l'initiative devait être acceptée par le Grand Conseil ou par le peuple, l'autorité chargée du subventionnement pourrait être amenée à devoir réclamer le remboursement des subsides qu'elle aurait pris le risque de verser après le dépôt de l'initiative, ce qui ne manquerait pas de créer des difficultés sur le plan juridique, notamment au niveau des droits acquis et de la protection de la bonne foi.

Dans ces conditions, il apparaît que l'initiative, une fois déclarée recevable, doit être traitée en priorité et faire l'objet d'un rapport au Grand Conseil dans les plus brefs délais. Il s'agit en effet de réduire au maximum la période d'insécurité relative rappelée ci-devant.

Si vous nous permettez quelques considérations plus personnelles – nous n'entendons pas engager tout notre groupe sur ce que nous allons dire maintenant –, le fait que l'on traite rapidement cette initiative est d'autant plus vrai que le Grand Conseil vient de déclarer recevable l'initiative populaire « Pour une planification sanitaire sanctionnée par le peuple ». Les deux initiatives sont liées en ce sens que si la mise en œuvre de la planification sanitaire doit être sanctionnée par un référendum obligatoire, le moratoire va déployer ses effets jusqu'à ce vote populaire.

Par ailleurs, il nous paraît évident – nous en avons discuté tout à l'heure et cela a fait penser que les initiants étaient de mauvaise foi – que les signataires des initiatives – plus de 8900 pour l'une et plus de 9600 pour l'autre, rappelons-le – ont à l'esprit les réformes en cours actuellement. Nous croyons que c'est légitime et que c'est évident aussi.

L'enjeu des initiatives se trouve dans les importantes modifications de structures esquissées par le Conseil d'Etat dans ses rapports de 1997, 1998 et 1999. Le peuple doit être amené à se prononcer sur les deux initiatives avant la mise en œuvre de ces réformes. Par respect pour lui, nous ne pouvons pas nous permettre de faire traîner – si vous nous permettez l'expression – le dossier en utilisant au maximum les délais prévus par la loi. Nous remercions dès lors le Conseil d'Etat de la diligence et de l'empressement dont il fera preuve pour présenter son rapport au Grand Conseil le plus tôt possible.

M^{me} *Laurence Boegli*: – La recevabilité de cette initiative n'a pas été contestée par le Conseil d'Etat et elle ne le sera pas par nous non plus. Les droits populaires sont ainsi respectés et le groupe PopEcoSol votera simplement le décret.

M^{me} *Monika Dusong*, conseillère d'Etat, cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité: – Nous croyons que, malgré l'unanimité qui se dégage quant à la recevabilité de cette initiative, nous devons être quand même très clair concernant la portée de cette initiative.

Discussion générale (suite)

Si nous pouvons comprendre que les uns souhaitent qu'elle soit assez rapidement soumise en votation populaire, nous aimerions en même temps vous dire très clairement qu'aussi longtemps qu'une votation n'est pas intervenue, c'est le droit positif qui compte et le droit positif, Monsieur Christian Blandenier, en l'affaire, c'est que la planification sanitaire est de la compétence du Conseil d'Etat jusqu'à preuve du contraire et nous verrons ultérieurement lors d'une votation populaire, puisque vous avez souhaité lui soumettre le principe même, s'il y a chaque modification du champ d'application d'un hôpital.

Mais d'ici là, le rapport sur la planification sanitaire est bien là, c'est le prochain rapport et, d'ici là, le Conseil d'Etat entend pleinement assumer les droits et les compétences qui sont les siens. Il va mettre cette planification en œuvre telle qu'il l'a définie dans le rapport, à moins que, et encore, le Grand Conseil refuse la prise en considération de ce rapport de manière massive. En effet, il s'agit d'un rapport d'information. Mais nous pensons que, d'après ce que nous avons entendu tout à l'heure sur le fond de votre première initiative, le Grand Conseil partage plutôt l'avis du Conseil d'Etat. Il faut être très clair, la fin du moratoire interviendra avec la prise en considération de ce rapport, parce qu'il n'est pas possible, maintenant, encore et encore, d'attendre avec la mise en œuvre de la planification sanitaire jusqu'à ce que l'on ait une votation populaire. Permettez, malgré tout – puisque vous avez souhaité qu'une décision soit rapidement prise, c'est votre droit le plus absolu, en ce qui concerne la recevabilité de l'initiative – au Conseil d'Etat de faire toute l'analyse sur la stratégie qu'il veut utiliser et à quel moment il souhaite présenter cette initiative non pas dans la précipitation, mais lorsque les arguments seront clairement étayés et que nous aurons préparé l'opinion publique et, pour préparer l'opinion publique, il nous faudra un certain temps. Les choses sont donc extrêmement claires. Nous enregistrons votre souhait, mais cela ne peut être qu'un souhait et nous pensons au contraire que ce moratoire n'a plus d'effet à partir du moment où le Conseil d'Etat a déposé un rapport sur la planification et que la planification est déjà en route. Nous rappelons que la planification sanitaire est de la compétence du Conseil d'Etat. La maternité du Locle est fermée pour des raisons de police sanitaire certes, mais aussi parce que, stratégiquement, nous avons clairement annoncé qu'elle serait fermée. La prochaine fermeture de la maternité de la Béroche interviendra fin janvier, tout simplement parce que nous pensons et nous espérons qu'il y aura encore assez de bébés d'ici fin janvier qui vont voir le jour à la Béroche, mais ces planifications interviendront. C'est aussi par respect pour les gens qui travaillent sur le terrain, car nous aimerions tout de même attirer votre attention sur le fait que nous devons maintenant prendre des décisions claires tout simplement parce que l'incertitude, les tergiversations, les questions fondamentales que les Neuchâtelois se posent depuis quinze ans doivent maintenant être tranchées et c'est ce que nous plaiderons tout à l'heure ou peut-être demain lorsque nous parlerons de la planification sanitaire.

Santé publique

Nous aimerions donc dire que nous enregistrons votre souhait qu'il y ait un rapport au Grand Conseil dans les plus brefs délais. Peut-être et probablement rapidement pour dire que nous acceptons l'initiative et nous la considérons comme appliquée. C'est probablement comme cela que les choses vont se passer, mais laissez-nous le temps de la réflexion.

La présidente: – La parole n'est plus demandée. L'entrée en matière n'étant pas combattue, nous passons à la discussion en second débat.

Discussion en second débat

**Décret
concernant la recevabilité matérielle
de l'initiative législative populaire cantonale
« Pour un moratoire en matière d'investissements hospitaliers »**

Titre et préambule. – Adoptés.

Article unique. – Adopté.

On passe au vote d'ensemble.

Le projet de décret est adopté par 95 voix sans opposition.

**Rapport d'information du Conseil d'Etat
au Grand Conseil**

concernant

la planification sanitaire(Du 25 août 1999)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

1. INTRODUCTION

Conformément aux dispositions de la loi de santé, nous avons l'honneur de vous présenter le rapport d'information sur la planification sanitaire. Ce sujet est d'une importance capitale pour notre canton, et a fait l'objet de travaux, de plans, de controverses et de débats depuis des décennies. Avant d'entrer de plain-pied dans la description du processus choisi par le Conseil d'Etat et dans la présentation des restructurations qu'il préconise, une brève évocation du contexte général dans lequel se situent les profonds changements qui affectent le système de santé et sa place dans notre société nous paraît indispensable.

Considérations générales

En premier lieu, il faut prendre acte des modifications fondamentales qui ont affecté les systèmes de valeurs dans notre société: ces changements ont en effet un impact sur la place tenue par le système de santé, effet qu'il est important de mentionner afin de le garder en mémoire lorsque des considérations plus concrètes – d'ordre organisationnel, financier ou technique – sont débattues.

L'influence des structures de type religieux ou « traditionnel » qui assuraient une continuité et une notion de « sens » à la vie communautaire et individuelle a subi une profonde érosion au cours des dernières décennies. Cette érosion a eu, entre autres, pour effet un report de la demande d'aide au sens le plus global sur le système sanitaire en général. De nos jours, le système médical est de plus en plus investi de la charge de résoudre les problèmes de tous ordres. Sa base scientifique lui donne une légitimité apparemment inattaquable, car la rationalité scientifique semble être la seule valeur restante alors que les idéologies politiques et les croyances religieuses ou spirituelles ont, dans bien des cas, volé en éclats.

Planification sanitaire

Les brillants succès de la médecine dans certains domaines, en particulier dans l'application de technologies nouvelles au domaine de la santé, peuvent donner l'illusion qu'elle est capable de guérir de tous les maux et même de vaincre la mort. Tout débat sur la médecine et sur l'offre de prestations sanitaires se déroule ainsi dans un contexte dont la charge émotionnelle est très importante. Le champ sanitaire a trait à l'aide apportée à des personnes souffrantes, à l'accès de chacun à une telle aide lorsqu'il ou elle en aura besoin ; les discussions sur la médecine et sur l'accès aux soins nous amènent, en dernier ressort, à notre rapport à la mort, grande absente de bien des débats dans notre société actuelle.

Les maux sociaux – chômage, isolement social – sont de plus en plus souvent traduits en termes de mal-être physique ou psychosomatique, susceptibles d'être « présentés » au système de soins afin qu'une aide puisse être fournie. Le rôle de malade est le seul qui puisse exonérer la personne d'une responsabilité individuelle qui serait la cause de sa situation : « Ce n'est pas sa faute. » Soit dit en passant, la maladie physique représentée, aux yeux de la société, une exonération mieux admise que la maladie psychique, qui est moins bien « reconnue » en ce sens. En tout état de cause, il est acceptable de se tourner vers le système de santé pour rechercher un appui, même si le problème vécu par l'individu n'est pas nécessairement un problème médical au sens strict. Les solutions « non médicales », qui pourraient être plus appropriées dans certains cas, font d'ailleurs parfois réellement défaut.

Enfin, les consommateurs de soins s'attendent aujourd'hui à une prise en charge soutenue par les moyens technologiques les plus sophistiqués. De plus, la médecine n'étant pas une science exacte, la tendance des praticiens à mettre en œuvre toutes les méthodes disponibles pour confirmer un diagnostic ou évaluer l'effet d'un traitement mène naturellement à la multiplication des actes médicaux.

Ces considérations permettent de se rendre compte que la demande, dans le domaine sanitaire, est potentiellement sans limite : le recours aux soins se justifie dans des contextes de plus en plus variés. L'amélioration du niveau moyen de santé de la population n'a pas pour effet une consommation de soins en baisse, mais plutôt une réorientation de la demande vers d'autres prestations, ou l'apparition de nouveaux problèmes définis comme susceptibles de faire l'objet de soins. Le recours à la médecine de pointe cohabite par exemple avec la popularité grandissante de thérapies dites parallèles.

En lui-même, cet état de fait pourrait être considéré comme positif, voire souhaitable. Il faut pourtant prendre en considération ses conséquences sur l'évolution des coûts de la santé et sur les choix difficiles auxquels sont confrontés les partenaires du système sanitaire quant à l'établissement de priorités de santé publique.

Un aspect important des évolutions profondes qui caractérisent le domaine des soins peut encore être mentionné. Il transparaît d'ailleurs en filigrane

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

des considérations précédentes. Il a trait à la prise en charge des personnes souffrant de problèmes de santé chroniques. Ces problèmes, de plus en plus prééminents, sont liés à l'allongement de la vie ainsi qu'aux succès de la médecine dans la résolution de problèmes aigus qui avaient antérieurement souvent une issue fatale. Le suivi et l'accompagnement dont ont besoin les malades souffrant de maladies dites dégénératives représentent un défi majeur. Le rôle des institutions de soins devra être repensé; des prestations intensives lors des pics ou des crises qui font partie du cours de ces maladies chroniques sont certes nécessaires, mais aussi un encadrement, un soutien et un accompagnement adéquat lors de périodes moins aiguës durant lesquelles ces malades doivent aussi être soignés et aidés sont tout aussi indispensables. L'hôpital de soins aigus sera de moins en moins apte à assurer ce type d'encadrement car il devra se concentrer sur ses missions prioritaires. D'autres lieux, suffisamment performants et spécialisés pour assurer des soins de qualité mais organisés pour offrir accompagnement et évaluation dans des conditions plus calmes et plus conviviales, et aptes à prendre en compte la globalité des problèmes auxquels des patients souvent âgés et atteints de troubles multiples sont confrontés, doivent donc prendre le relais. Un fonctionnement en réseau permettant d'assurer une continuité avec les soins fournis à domicile est indispensable dans ce contexte. La formation des intervenants, médecins compris, devra s'adapter à ces impératifs car ils reflètent l'image mouvante des problèmes de santé futurs.

Après ce très bref rappel de quelques considérations d'ordre général, il faut à présent aborder de manière concrète les travaux récents conduits dans notre canton et l'évolution récente du dossier de la planification sanitaire.

Processus de planification

Dès 1997, sur la base d'un diagnostic sévère concernant les indicateurs et les coûts de nos structures hospitalières – diagnostic posé de longue date par les gouvernements antérieurs et largement débattu au Grand Conseil à diverses reprises – le Conseil d'Etat a défini les objectifs de sa politique en matière de planification sanitaire. Il a choisi des options de base qui doivent être rappelées ici.

Tout d'abord, la planification qu'il a décidé de mettre en œuvre prend en compte le champ sanitaire de façon globale. Les restructurations hospitalières sont cependant le principal objet du présent rapport: en effet, les réformes structurelles doivent se focaliser d'abord sur l'assainissement rapide d'une situation devenue critique dans le domaine des hôpitaux. Les modifications législatives intervenues avec l'entrée en vigueur de la LAMal imposent par ailleurs une action prioritaire dans ce domaine.

Le Conseil d'Etat a donné dès le départ un message clair aux partenaires: les coûts très élevés caractérisant les structures hospitalières neuchâtelaises doivent être maîtrisés et ramenés à la moyenne des cantons comparables.

Planification sanitaire

En effet, le système hospitalier neuchâtelois est cher, le taux d'occupation moyen de ses structures hospitalières est trop bas, ses surcapacités et leurs effets négatifs sont avérés. La dispersion des missions qui caractérise le domaine hospitalier prêterite un fonctionnement efficient et une mise à niveau nécessaire des équipements, voire des qualifications et des dotations, afin que le système hospitalier offre les prestations de qualité auxquelles la population doit avoir accès. La situation fort préoccupante des indicateurs permettant de comparer notre dispositif hospitalier à celui d'autres cantons est rappelé par quelques tableaux annexés au présent rapport.

Par ailleurs, dans la mesure où cela était possible à la lumière des impératifs financiers, il fallait tenter de préserver des structures sanitaires ancrées dans notre paysage régional. En effet, ces structures souvent déjà entièrement ou partiellement rénovées, souhaitaient rester des acteurs locaux importants du champ de la santé en tant que fournisseurs de prestations aussi bien qu'en tant qu'employeurs.

Les travaux intenses qui se sont déroulés durant l'année 1998 sont le reflet de l'approche choisie par le Conseil d'Etat et des mandats donnés par ce dernier à l'ensemble des partenaires. Nous avons en effet opté pour une approche participative, impliquant plus de deux cents personnes œuvrant dans de très nombreux groupes de travail sur le terrain. Nous voulons ici remercier les partenaires du champ de la santé, professionnels ou non, qui se sont très largement impliqués dans cette tâche parfois ingrate mais toujours passionnante. En effet, le cadre fixé par les objectifs spécifiques du Conseil d'Etat – mentionnés ici, mais rappelés plus bas de manière détaillée – était contraignant. Le statu quo, caractérisé par la dispersion des missions et les surcapacités, n'était plus acceptable. Les travaux se sont donc déroulés sur cette toile de fond parfois frustrante pour certaines personnes ou certaines institutions. Il faut rendre ici hommage aux partenaires qui ont fourni un travail de grande qualité et qui ont incontestablement non seulement influencé, mais enrichi et parfois réorienté les projets gouvernementaux. Le rapport intermédiaire « Santé 21 » a fourni une synthèse des rapports des groupes et des commissions, mais il est important de les rappeler ici pour mettre en exergue la grande valeur du travail accompli.

Le Conseil d'Etat constate qu'une prise de conscience des réalités a eu lieu et que les mentalités ont évolué. Le dossier des restructurations hospitalières, que d'aucuns ont qualifié de serpent de mer, est aujourd'hui abordé par tous – ou presque – dans une atmosphère plus constructive et moins émotionnelle qu'il y a quelques années. Nous ne sous-estimons par ailleurs ni les difficultés ni les accrocqs qui apparaîtront dans des collaborations délicates et évolutives à mettre en œuvre. Les mesures proposées, même si elles permettent à toutes les institutions hospitalières existantes de trouver une place pérenne dans le nouveau dispositif, demandent des adaptations difficiles et affectent non seulement l'offre de prestations aux citoyens mais l'emploi dans le secteur sanitaire. Elles nécessitent aussi la mise en place de

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

nouvelles manières de travailler pour des comités, des conseils de fondations, des autorités politiques. Tous ces changements sont profonds, et ces nouveaux fonctionnements, en réseau et en partenaires, ne peuvent pas se décréter. Ils devront être expérimentés sur le terrain, puis formalisés pour constituer à terme un nouveau système sanitaire consolidé et cohérent. Dans ce contexte, il faudra d'ailleurs concevoir des mesures d'appui et d'accompagnement au changement, afin que le processus puisse être soutenu et les partenaires épaulés dans la difficile période de mutations dans laquelle nous nous trouvons d'ores et déjà.

Le présent rapport d'information constitue un important jalon sur le chemin qui mènera à la mise en place d'un dispositif hospitalier moderne, offrant des prestations de qualité à un coût acceptable à la population de notre canton. Les décisions prises antérieurement, en particulier en 1995, sont bien entendu intégrées dans les options d'aujourd'hui. Nous sommes persuadés qu'il est à présent possible d'aller de l'avant et de faire des pas significatifs vers l'adaptation de notre système aux défis des années à venir, et ceci malgré le dépôt de deux initiatives reflétant le souhait des signataires de pouvoir se prononcer sur les décisions de planification. Le Conseil d'Etat présente lors de la même session les rapports sur la recevabilité de ces initiatives. Il considère que la première, qui vise à l'extension des droits populaires dans un domaine spécifique, n'est pas recevable pour des motifs juridiques. Quant à la seconde, qui préconise un moratoire s'appliquant aux investissements du domaine hospitalier, la concrétisation des décisions que contient le présent rapport la vide de son sens. En effet, les décisions de planification prises par le Conseil d'Etat et qui font l'objet de ce rapport d'information ainsi que le déroulement du processus, qui est par la force des choses étalé dans le temps, constituent précisément la mise en œuvre à laquelle cette deuxième initiative se réfère.

Cadre et objectifs du rapport

Le rapport présenté aujourd'hui s'inscrit donc dans un processus d'intensification des travaux de planification hospitalière. Il doit être placé dans le contexte précis du déroulement des travaux engagés en 1997.

Tout d'abord, un premier document de synthèse intitulé « Eléments de base pour une planification sanitaire cantonale » a été élaboré par le Département de la justice, de la santé et de la sécurité à l'intention du Conseil d'Etat et du Conseil de santé en décembre 1997. Ce rapport constituait un état des lieux de l'ensemble du secteur sanitaire, diagnostiquait à nouveau les problèmes principaux et a permis au Conseil d'Etat de prendre les premières orientations en termes d'objectifs à atteindre.

Dès le début de l'année 1998, d'importants travaux de terrain ont été lancés. Ils ont impliqué des groupes de travail dans l'ensemble des hôpitaux et ont constitué le noyau du mandat de la plupart des commissions du Conseil de santé. Sur cette base, et en articulation avec ses propres réflexions et études,

Planification sanitaire

le DJSS a élaboré un rapport d'orientations, intitulé « Planification sanitaire cantonale – « Santé 21 », soumis au Conseil de santé en décembre 1998. Il a permis au Conseil d'Etat de prendre des options précises sur la base d'un document détaillé ayant été débattu par l'ensemble des partenaires. L'une des variantes de restructuration hospitalière préconisée par ce rapport a été unanimement soutenue par le Conseil de santé. Mandat a été donné au service de la santé publique de mener un certain nombre d'études complémentaires afin de garantir une mise en œuvre sécurisée du dispositif proposé.

Les éléments principaux du rapport intermédiaire « Santé 21 » seront repris dans le présent document, qui doit être compris comme une mise à jour et une version affinée des orientations décrites dans le cadre de la variante 1 dudit rapport. Dans l'intérêt de la cohérence du texte, et pour éviter aux députés de devoir se référer à plusieurs reprises à un document reçu antérieurement, les points constitutifs principaux de la variante retenue seront systématiquement rappelés. Cependant, le rapport intermédiaire « Santé 21 » constitue la base des orientations développées ici et le Conseil d'Etat ne reviendra sur les aspects explicatifs de ce précédent document, dont les députés et tous les partenaires disposent, que dans la mesure où la compréhension immédiate du texte l'exige.

Le présent rapport est structuré comme suit.

Le **chapitre 2** rappelle brièvement le contexte des travaux actuels de planification sanitaire et définit les lignes de force et les limites des réformes prévues.

Le **chapitre 3** dessine les contours du dispositif hospitalier neuchâtelois dans le cadre de la variante retenue et en rappelle les caractéristiques principales.

Le **chapitre 4** retrace l'évolution des travaux menés depuis décembre dernier, en particulier l'état des divers mandats d'experts et études complémentaires demandés par le Conseil d'Etat et le Conseil de santé.

Le **chapitre 5** analyse le déroulement dans le temps du processus prévu et en relève les points fixes et les éventuelles inconnues. Il donne également les premières informations spécifiques sur les modifications de missions déjà mises en œuvre ou formellement planifiées.

Le **chapitre 6** présente l'analyse des impacts financiers dans l'état actuel de l'avancement des prévisions réalisables.

Le **chapitre 7** évoque les travaux des commissions dans les domaines autres que l'hospitalisation et pose le cadre des futurs travaux dans les champs de l'hébergement institutionnel et de l'aide et des soins à domicile.

Le **chapitre 8** aborde le classement d'une motion à laquelle le présent rapport apporte réponse.

Le **chapitre 9** offre enfin de brèves remarques conclusives.

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

2. TRAVAUX ACTUELS DE PLANIFICATION SANITAIRE / LIGNES DE FORCE ET LIMITES DES RÉFORMES PRÉVUES

Le contexte antérieur de la planification sanitaire du canton de Neuchâtel a été défini et les phases de son déroulement jusqu'en 1996 synthétisées à de nombreuses reprises, notamment dans les deux rapports précédents émanant du DJSS datés de décembre 1997 et décembre 1998. Le Conseil d'Etat souhaite simplement rappeler ici le cadre législatif et les impératifs globaux qui régissent les orientations qu'il détermine à ce jour.

2.1. Entrée en vigueur de la LAMal et rôle de la Confédération

L'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) en 1996 a profondément modifié le contexte dans lequel se déroulent les travaux cantonaux de planification sanitaire. En effet, les autorités cantonales sont à présent explicitement chargées de transmettre à la Confédération des planifications cantonales quantitatives dans les domaines des hôpitaux et de l'hébergement institutionnel. De plus, l'exigence de la fixation de listes, prévues par l'article 39 LAMal pour les homes ainsi que pour les hôpitaux, requiert une formalisation de la nature et des missions des institutions reconnues et de leur droit subséquent de pratiquer à charge de l'assurance-maladie obligatoire. Enfin, la question des surcapacités, dont les indicateurs reconnus par la jurisprudence sont définis comme des taux d'occupation insuffisamment élevés, est devenue cruciale. La LAMal prévoit que les assureurs-maladie couvrent un taux maximal de 50% des charges imputables à l'activité conventionnelle en division commune dans le domaine des hôpitaux reconnus d'utilité publique. Les surcapacités, entre autres, permettent aux assureurs de n'assumer qu'un taux de couverture plus faible de ces mêmes charges pour l'ensemble des institutions hospitalières de soins aigus du canton.

La législation fédérale a également introduit l'exigence de normes de qualité; elle exige aussi que les prestations soient fournies de manière «économique». Même si la mise en œuvre sur le terrain de ces aspects de la législation n'est encore que partielle faute d'outils harmonisés, en particulier dans le domaine de la qualité, il est évident que l'élaboration de normes et de protocoles de «bonnes pratiques» est en marche et qu'elle aura pour conséquence la mise à niveau d'exigences dans tous les domaines de la prise en charge hospitalière et institutionnelle. Dans d'autres champs où la Confédération légifère, le canton est déjà confronté à des injonctions de mise à niveau d'équipements, voire de pratiques, qui nécessitent des investissements et exigent l'utilisation de personnel spécifiquement formé. Nous pensons ici à l'Ordonnance fédérale sur les dispositifs médicaux (ODIM), ou à des réglementations gouvernant l'installation d'équipements en radiologie ou les infrastructures des blocs opératoires par exemple. On pourrait encore citer les récentes directives concernant les

Planification sanitaire

analyses requises dans le cadre des transfusions sanguines. Ces réglementations fédérales génèrent d'importantes augmentations des coûts dans les domaines concernés. Les stratégies cantonales doivent impérativement viser à une rationalisation des infrastructures existantes, afin que le rationnement des soins puisse être évité et une prise en charge appropriée et de qualité garantie à tous.

2.2. Contexte législatif cantonal

La base légale cantonale de la planification sanitaire s'est profondément modifiée depuis 1995, avec l'entrée en vigueur en janvier 1996 de la loi de santé, qui confie au Conseil d'Etat la tâche d'établir la planification (art. 83, al. 1), de désigner les catégories d'hôpitaux, et de déterminer les services qui y sont exploités (art. 99, al. 4, et art. 102).

Il y a également lieu de rappeler ici que la loi de santé, par ses articles 13 à 17, a mis en place une série de nouvelles instances, dont le Conseil de santé et ses commissions. Les travaux de ces instances ont concrètement débuté à la fin de l'année 1997, et ont été largement focalisés sur le domaine de la planification sanitaire. Les rapports des diverses commissions ont été directement utiles à l'élaboration du rapport intermédiaire du département, ainsi qu'à la mise à jour intervenue pour l'élaboration du présent document. Le Conseil de santé, ainsi que la commission d'hospitalisation dans le domaine de son mandat, ont de plus joué un rôle spécifique en préavisant les documents de planification.

2.3. Etat des travaux antérieurs : rappel synthétique

Nous ne reviendrons pas ici sur les rapports de planification antérieurs à 1997 et sur les décisions auxquelles ils ont donné lieu, en particulier sur la votation approuvant les restructurations hospitalières en ville de Neuchâtel. Rappelons que ces restructurations ont pour effet non seulement le remplacement de structures vétustes desservant le Littoral mais le regroupement de deux infrastructures sur un seul site permettant un fonctionnement plus rationnel et plus économique.

Les planifications élaborées en 1987, 1992 et 1995 ont été analysées dans le cadre du rapport «Eléments de base pour une planification sanitaire cantonale» de décembre 1997, qui a détaillé les difficultés rencontrées dans l'atteinte des objectifs fixés et recensé les modifications intervenues sur le terrain durant la même période.

Il s'agit cependant ici de brièvement rappeler le cadre fixé par le Conseil d'Etat lors du lancement des travaux de planification dans la phase démarant en fin d'année 1997. Les buts définis étaient les suivants :

- suppression des importantes surcapacités en lits de soins aigus. Des taux d'occupation moyens trop faibles (moins de 75% en 1997 et 1998) en témoignent;

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

- réduction des coûts pour atteindre le coût moyen suisse pour les cantons non universitaires, les coûts hospitaliers neuchâtelois étant parmi les plus élevés de Suisse;
- maintien, puis amélioration de la qualité;
- création d'un réseau sanitaire cohérent;
- concentration des missions pour atteindre des seuils critiques, devant aboutir à:
 - a) une réduction des coûts par adaptation/réduction des structures, et par économies d'échelle;
 - b) un maintien, puis une amélioration de la qualité par des investissements ciblés pour les nouvelles techniques médicales, et par masse critique de cas pour les services.

Le rapport intermédiaire a fait état de manière systématique des travaux entrepris dans le courant de l'année 1998 par les commissions et les groupes de travail de terrain. L'analyse du travail préparatoire contenu dans ce rapport et les lignes de force qu'il développe doivent être considérées comme faisant partie intégrante du texte présenté aujourd'hui. De plus, comme l'introduction au présent rapport le rappelle, les résultats des groupes de terrain émanant des institutions hospitalières, ainsi que les recommandations des commissions, ont été pris en compte dans l'élaboration du dispositif prévu dans toute la mesure du possible.

L'année 1998 a connu des échanges intenses entre partenaires, et le dispositif préconisé par le rapport intermédiaire a également été largement discuté, présenté et expliqué au sein des milieux les plus divers.

2.4. Concepts de base nécessaires à la compréhension et à l'interprétation du rapport

Afin qu'une présentation du dispositif prévu puisse être comprise et mise en perspective, il est indispensable de rappeler quelques notions pour lesquelles une conception commune représente un prérequis pour l'interprétation adéquate du présent document.

Tout d'abord, il faut préciser que la planification sanitaire doit être conçue comme un processus évolutif, une manière de procéder et non comme un cadre rigide qui ne pourrait pas être réévalué. De fait, si certains éléments qui sous-tendent une planification à moyen ou long terme sont prévisibles avec un bon niveau de fiabilité, notamment dans le domaine du vieillissement démographique, d'autres facteurs ne le sont pas. Certains dépendent de progrès technologiques ou scientifiques affectant l'exercice de la médecine et des professions soignantes. L'évolution de certaines pratiques thérapeutiques ou techniques de traitement et les changements qu'elles induisent peuvent affecter les objectifs et les normes de planification. Ainsi, les durées d'hospitalisation sont en forte baisse partout en Suisse comme

Planification sanitaire

dans les pays qui nous entourent ; les traitements ambulatoires concernent des pathologies plus complexes et plus lourdes, le recours à l'hospitalisation proprement dite pouvant donc être vu comme devenant plus spécifique et plus « exceptionnel ». Parallèlement, l'accroissement du nombre et de la proportion de personnes très âgées rend la combinaison de plusieurs pathologies plus fréquente. Chez de tels patients, des interventions ou des traitements en soi anodins peuvent nécessiter la prise en compte de facteurs multiples ainsi que l'utilisation de mesures thérapeutiques plus complexes. Toutes les informations dont nous disposons nous incitent à penser que ces tendances vont se renforcer dans les années à venir.

D'autres éléments peuvent découler de modifications législatives ou être liés à l'impact de jurisprudence nouvelle au niveau fédéral. La récente consultation fédérale sur la révision partielle de la LAMal en fournit un exemple des plus parlants. Les modifications proposées par la Confédération dans le domaine du financement hospitalier pourraient avoir pour effet un report de charges massif sur les cantons dans le domaine de la couverture des charges hospitalières, sans que l'assurance obligatoire des soins ne soit déchargée, bien au contraire. Dans le cadre d'un tel scénario, auquel les cantons se sont vigoureusement opposés, la répartition entre payeurs et par conséquent les économies liées à la mise en place du nouveau dispositif – qui ne peuvent être mesurées qu'en comparaison avec la poursuite du fonctionnement actuel – devraient être réexaminées.

Cependant, et ceci est crucial pour la réflexion à conduire, les buts de meilleure maîtrise des coûts et d'optimisation de l'utilisation d'infrastructures existantes ne sont pas fondamentalement affectés par ces incertitudes. En d'autres termes, la réorganisation des structures hospitalières de notre canton et leur modernisation sont indispensables dans tous les scénarios. Même s'il est important de rester modeste sur la valeur des prévisions à longue échéance, il faut concevoir la planification comme la définition d'objectifs à moyen et long terme, comme la mise en place d'un horizon évolutif. Il faut pourtant à tout prix éviter l'immobilisme qui découlerait d'une interprétation erronée des facteurs d'incertitude. L'ensemble de ces considérations a joué un rôle important dans le choix final de la variante 1, qui préserve le rôle d'institution sanitaire pour l'ensemble des structures hospitalières existantes et permet de s'approcher des objectifs visés en gardant une marge de flexibilité maximale.

Par ailleurs, comme le rappelle le document « Eléments de base », les planifications antérieures n'ont pas pu être mises en œuvre, ou seulement très partiellement. Certes, une réduction relativement importante du nombre de lits hospitaliers a eu lieu dans les faits ; les faibles taux d'occupation de nombreuses institutions nous rappellent toutefois que nous sommes encore largement surdotés. De plus, les restructurations fondamentales liées aux réaffectations de missions et à la répartition des tâches entre types d'hôpitaux, et entre hôpitaux et autres structures, n'ont simplement pas encore eu lieu. Des réaménagements sont certes intervenus, entre autres dans le

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

domaine de la psychiatrie par la création d'unités d'hébergement de long séjour sur les sites des hôpitaux psychiatriques de soins aigus. Dans le domaine des soins physiques, les missions restent cependant encore très dispersées, empêchant la concentration suffisante des moyens nécessaires à la création de centres de compétences et prêterit la mise à niveau des infrastructures, entre autres dans les domaines les plus techniques de la prise en charge hospitalière.

La planification doit ainsi définir les caractéristiques des infrastructures et de l'offre sanitaire future. Le Conseil d'Etat a opté pour la définition de cet horizon à l'achèvement des travaux de construction et de restructuration d'un nouveau centre hospitalier principal en ville de Neuchâtel, soit six ans environ, considérant que de nombreux facteurs déjà connus peuvent être pris en compte pour l'élaboration de ces objectifs. Ces facteurs comprennent les décisions déjà prises et avalisées par le peuple dans le cadre des projets hospitaliers à Neuchâtel. A la suite de l'appui accordé à la variante 1 du rapport intermédiaire par le Conseil de santé et par le Conseil d'Etat, un certain nombre de mesures ont d'ailleurs déjà été négociées avec les comités et conseils de fondations concernés et prévues ou mises en œuvre, dans le cadre de la réorientation des missions des hôpitaux régionaux en particulier. Ces mesures seront détaillées au chapitre 5 du présent rapport.

Avant de présenter le dispositif prévu dans le domaine hospitalier, il faut encore rappeler que l'interdépendance des éléments du système de soins est avérée et qu'un fonctionnement en réseau entre prestataires de soins est non seulement préconisé mais indispensable. L'expérience vaudoise des «Nouvelles orientations de politique sanitaire» (NOPS), qui prévoit la mise en commun de ressources entre partenaires locaux hospitaliers et extra-hospitaliers, montre que la mise en pratique de tels systèmes est possible mais qu'elle nécessite de longs travaux préparatoires et des négociations approfondies entre partenaires. De l'avis du Conseil d'Etat, la période de restructuration et de nouvelle répartition des missions hospitalières devra être assortie de l'intensification de modalités de fonctionnement en réseau; il considère cependant que la mise en place de ces coopérations ne peut pas être considérée comme un prérequis aux urgentes réformes de structure dans le domaine hospitalier.

Les travaux des commissions du Conseil de santé ont par ailleurs démontré que l'articulation entre les divers volets de la planification, en particulier pour les champs de l'hébergement institutionnel et de l'aide et des soins à domicile, doit être abordée. Le rapport abordera brièvement ces questions au chapitre 7.

2.5. Rappel des principes de base

Il faut encore fournir ici un bref rappel des principes fondamentaux qui sous-tendent les options retenues. Exposés dans le rapport intermédiaire, ces principes nous semblent devoir être réitérés ici car ils constituent la colonne vertébrale des orientations des choix effectués.

Planification sanitaire

2.6. Désenchevêtrement entre types de prise en charge hospitalière

Le désenchevêtrement entre lits hospitaliers de type « A » et lits hospitaliers de type « B » est un objectif prioritaire pour la réorganisation des structures et la réaffectation des missions dans notre canton. Le manque actuel de clarté sur les mandats de prestations de chaque structure est pénalisant et représente un facteur important d'inefficience, cette dernière se reflétant dans des coûts hospitaliers élevés. De plus, l'imprécision de la définition de missions dans le domaine du suivi de traitement et de la réadaptation ne permet pas de mettre en place des outils d'évaluation de la qualité des prestations offertes. Ces outils existent, par exemple dans le domaine de la réadaptation ; dans le domaine hospitalier aigu, la nécessité de revues d'hospitalisation est reconnue. Il faut pouvoir définir et mesurer l'hospitalisation inappropriée. L'application des revues d'hospitalisation devra se généraliser à l'ensemble de nos institutions hospitalières ; le désenchevêtrement des missions A et B permettra la clarification des critères d'admission et de transfert que cette tâche requiert.

2.7. Regroupement des structures administratives

La multiplicité des structures administratives, elle-même liée aux statuts juridiques variés des hôpitaux, à leur petite taille et à leur grand nombre, doit être revue. Un état final souhaitable des infrastructures hospitalières doit comprendre des regroupements administratifs et/ou des changements de statuts permettant de les gérer de manière plus globale. Ceci est également vrai, nous l'avons vu, pour le domaine de la psychiatrie hospitalière, où deux hôpitaux et un hôpital de transition à structures juridiques distinctes coexistent. La notion d'association de gestion est introduite pour permettre une première approche de cette importante question. La mise en place d'une nouvelle structure d'appui administratif aux hôpitaux et aux autres institutions du domaine sanitaire – le Centre d'information, de gestion et d'économie de la santé (CIGES) – pourrait faciliter la création d'associations de gestion.

2.8. Maintien des activités de base de deux centres principaux (haut et bas du canton)

La création d'un nouvel et unique hôpital cantonal ou le regroupement sur un seul site des missions confiées aux centres hospitaliers principaux dans le domaine des soins physiques ne sont pas retenues comme objectif de planification. Un tel choix n'est pas réaliste au vu des infrastructures existantes et des répartitions de concentration de population. Par contre, la prise en compte explicite d'une unité comprenant le futur Nouvel hôpital Pourtalès (NHP) et l'Hôpital de la Providence a manifestement des conséquences sur la conception du futur Centre hospitalier principal du Littoral et sur la répartition des services et des locaux. Le nombre de lits total a encore été réduit de façon marquée par rapport au projet de 1995. Dans ce contexte, il faut

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

souligner que la question de l'adaptation de l'enveloppe architecturale du NHP à la réduction du nombre de lits d'hospitalisation prévus a été étudiée dès que les estimations du rapport intermédiaire ont été connues. L'évolution des besoins en termes d'équipement ainsi que la nécessité du développement du secteur d'hospitalisation d'un jour et de chirurgie ambulatoire ne permettent pas de revoir le dimensionnement global, même si le programme des locaux est bien entendu systématiquement réexaminé. En effet, il s'avère au contraire que l'hôpital devra renoncer à l'installation de certains cabinets privés initialement prévus au vu de l'évaluation trop serrée de l'espace nécessaire pour certaines activités.

D'autre part, le Conseil d'Etat a souhaité une importante intensification des synergies entre les centres principaux du haut et du bas du canton afin d'améliorer la cohérence et l'efficacité du dispositif.

2.9. Concentration des plateaux médico-techniques

L'objectif de concentration des missions de soins complexes et des tâches nécessitant des blocs opératoires et des plateaux médico-techniques importants sur un plus petit nombre de sites est primordial. En particulier, en ce qui concerne les centres principaux, le regroupement de ces activités permettra d'assurer la formation des assistants dans de bonnes conditions grâce à un volume de cas suffisant et à une variété de pathologies plus large. Cette masse critique d'activité constitue d'ailleurs la base des normes de qualité qui doivent être mises en place. Le regroupement des plateaux est aussi la condition sine qua non pour permettre la mise à niveau des infrastructures médico-techniques. Enfin, il convient de souligner que les principes guidant une telle concentration doivent s'appuyer sur l'indication médicale; ni la simple convenance en termes de proximité, surtout dans un canton aux dimensions aussi réduites que le nôtre, ni l'éventuel prestige de praticiens ou d'équipes quant à l'offre de prestations sophistiquées ne peuvent guider les décisions dans ce domaine.

2.10. Centres principaux et accueil de praticiens extérieurs

Les modalités d'accès aux centres hospitaliers principaux doivent être clarifiées; elles concernent des médecins spécialistes, notamment gynécologues et chirurgiens, médecins-chefs, des médecins-chefs adjoints et des médecins adjoints travaillant actuellement dans des hôpitaux dont la mission va se modifier. Le principe d'un tel accès, qui sera offert à ces praticiens qualifiés et reconnus, est admis; il faudra prévoir des dispositions spécifiques et une organisation des services concernés qui soient compatibles avec le maintien de la reconnaissance de certains services comme unités de formation selon les critères de la FMH. De plus, puisque les services des centres principaux traitent une gamme de cas qui diffère, en termes de pathologies, de celle qui est actuellement accueillie dans les hôpitaux régionaux, une mise à niveau de certaines pratiques ou connaissances

Planification sanitaire

spécifiques pourra être nécessaire afin que l'intégration des praticiens accueillis dans les équipes des centres hospitaliers principaux soit réalisable dans de bonnes conditions.

2.11. Mise en place de réseaux

Un fonctionnement en réseau, permettant non seulement des collaborations interhospitalières structurées mais également la coopération effective des partenaires intra et extrahospitaliers, en particulier en ce qui concerne l'articulation entre hospitalisation, hébergement médicalisé et aide et soins à domicile, est indispensable pour garantir une bonne qualité de prise en charge des patients neuchâtelois dans le type d'infrastructure le plus adéquat.

A la lumière de ces considérations plus générales, dont le rapport intermédiaire avait fait état et qui constituent le cadre dans lequel doit s'inscrire le dispositif hospitalier prévu, ce dernier peut à présent être examiné.

3. PLANIFICATION SANTÉ 21 : DISPOSITIF HOSPITALIER

Le présent chapitre a pour objectif de présenter le dispositif retenu. Dans les grandes lignes, il est conforme à la variante 1 du rapport intermédiaire «Santé 21» soutenue par le Conseil de santé et acceptée par le Conseil d'Etat comme base de la planification. Un certain nombre d'éléments nouveaux ont été pris en compte, et ils seront soulignés au fur et à mesure.

3.1. Considérations préalables

Un certain nombre d'informations préalables ou complémentaires sont nécessaires pour la bonne compréhension du présent chapitre.

Tout d'abord, il faut rappeler, comme le rapport intermédiaire le précisait déjà, que l'option de base retenue pour la réorganisation du système est celle de la réforme et non de la révolution. En d'autres termes, les structures existantes représentent la base du système qui doit être adapté et transformé. Ceci veut aussi dire que les incertitudes quant à l'avenir, qu'elles concernent les modifications des moyens et modes de traitement, les changements de nature de la morbidité et des besoins en soins, ou encore les modifications de systèmes de financement et de partages des tâches entre collectivités publiques et assureurs par exemple, peuvent et doivent être intégrées au modèle comme facteurs de souplesse ou de réorientation. Les scénarios d'interaction entre vieillissement, polypathologie et type de soins qui seront nécessaires vont certainement encore évoluer et mener à des réflexions nouvelles. Les réorganisations prévues se basent cependant sur des tendances avérées et déjà bien présentes dans les cantons, voire les pays voisins. Ces lignes de force sont sous-tendues par un raisonnement simple: l'utilisation de structures onéreuses dotées de moyens technologiques importants et d'équipes spécialisées doit être réservée aux patients

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

qui en ont le plus besoin. L'hôpital de soins aigus est un maillon d'une chaîne de soins et le recours à ses infrastructures, au-delà des urgences, devient sujet à des règles plus spécifiques: l'efficacité de l'ensemble du système en dépend.

L'amélioration de l'utilisation des équipements concerne en particulier les blocs opératoires, comme le confirme l'opinion de l'expert chargé de l'analyse du dispositif chirurgical neuchâtelois. La « rentabilisation » très partielle, en termes d'heures d'ouverture et de volume d'activité, des blocs opératoires des hôpitaux neuchâtelois est financièrement pénalisante. Le regroupement d'activités de ce type sur un nombre moindre de sites permettra une rationalisation importante de leur fonctionnement. Les éléments principaux du rapport d'expert et les suites du mandat de ce dernier seront présentés au chapitre 4.

Le souhait explicite de l'ensemble des partenaires hospitaliers de pouvoir continuer à fonctionner en tant qu'acteurs de la santé au niveau local avec une offre de prestations substantielle et un rôle dans le domaine des soins stationnaires a été pris en compte. Il a mené, du point de vue du Conseil d'Etat, à l'acceptation de la variante 1, assortie de certains aménagements. Sous sa forme amendée, elle représente désormais la base du dispositif prévu.

3.2. Caractéristiques principales de l'option retenue

Normes et éléments de définition

Le rapport intermédiaire « Santé 21 » contenait un chapitre spécifiquement dévolu aux normes et définitions utilisées. A des fins de clarification, un « lexique » des termes utilisés est inclus en annexe au présent rapport. Pour faciliter la lecture, une brève définition de quelques éléments principaux directement pertinents est cependant mentionnée dans le corps du texte.

Il faut à présent examiner concrètement les caractéristiques de l'option retenue. Elle est basée sur une norme de planification pour les lits hospitaliers dans le domaine des soins physiques correspondant à 3,8 lits pour 1000 habitants. 649 lits hospitaliers sont ainsi prévus pour un peu plus de 170.000 habitants du canton, considérant un bassin de recrutement cantonal auquel s'ajoute une certaine population utilisatrice provenant du Nord vaudois, des Franches-Montagnes, voire du Jura bernois. Ces lits hospitaliers sont répartis entre services de lits A et services de lits B. Les définitions retenues ici proviennent de la nomenclature vaudoise et sont détaillées dans le lexique susmentionné. On peut d'ores et déjà retenir les éléments suivants:

- **les lits A** sont des lits hospitaliers de soins aigus. Ils sont destinés à des séjours brefs (moyenne prévue: sept jours). Les dotations en personnel sont conçues sur la base d'un nombre de journées prévisibles en fonction du taux d'occupation visé, tenant compte de la proportion actuelle

Planification sanitaire

entre activité stationnaire et activité ambulatoire. Elles sont de 3,8 unités de personnel par journée d'hospitalisation (sans stagiaires, élèves ou apprentis). Rappelons cependant que les indicateurs basés sur les journées devront faire place dès que possible à des indicateurs basés sur les patients traités ;

- **les lits B** sont des lits hospitaliers destinés à des patients souffrant d'affections connues ne menaçant en principe pas leurs fonctions vitales, des lits de réadaptation ou des lits de soins palliatifs. L'admission en lits B se fait par transfert d'un centre principal, ou par admission directe en service de médecine de base. Les séjours sont de moyenne durée (moyenne prévue : vingt et un jours). La dotation en personnel prévue est de 1,3 unité par journée d'hospitalisation (sans stagiaires, élèves et apprentis) ;
- **les hôpitaux psychiatriques** sont destinés au traitement stationnaire des patients souffrant de troubles psychiques empêchant leur prise en charge dans la communauté. Leur dotation en personnel prévue est de 1,4 unité par journée d'hospitalisation (sans stagiaires, élèves ou apprentis) ;
- **l'Hôpital régional du Val-de-Travers** est destiné à la prise en charge en lits A et en lits B dans des unités distinctes. La dotation en personnel prévue est de 2,5 unités par journée d'hospitalisation (sans stagiaires, élèves ou apprentis) ;
- **les centres de soins et de réadaptation (CSR)** sont des hôpitaux offrant des activités de type B (médecine hospitalière de base, réadaptation) ;
- **les policliniques régionales** offrent une gamme de consultations ambulatoires et permettent la prise en charge d'urgences légères durant des horaires à déterminer.

Les éléments présentés ci-après doivent être considérés comme une description du dispositif à **la fin du processus de planification**.

Il faut d'emblée mentionner ici que le dispositif prévu pourrait être affecté par des décisions qui découleraient de l'évaluation de certains projets-pilotes qui se dérouleront durant la phase transitionnelle dans laquelle nous nous trouvons de fait déjà. En particulier, la restructuration des activités chirurgicales dans les hôpitaux régionaux sera spécifiquement évaluée ; les projets en cours étant décrits au chapitre 5 ; leur suivi et les conclusions qui pourront être tirées des expériences qui vont être mises en œuvre feront l'objet de décisions spécifiques.

Cependant, le Conseil d'Etat estime que les objectifs fixés pour le dispositif retenu doivent pouvoir être globalement maintenus. Comme il l'a déjà évoqué en début du présent rapport, une planification telle que celle qu'il présente aujourd'hui doit prévoir d'emblée les réévaluations qui s'imposeront au vu des nombreuses incertitudes qui prévalent dans le champ de l'organisation et du financement des soins hospitaliers. Pourtant, les normes

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

retenues et les objectifs fixés lui semblent devoir impérativement être atteints. De fait, lors de la présentation du rapport intermédiaire « Santé 21 », le Conseil d'Etat les avait définis comme des objectifs minimaux, ce qui l'avait conduit à demander l'étude d'éventuelles réductions supplémentaires dans le domaine des lits B. Les travaux complémentaires fournis par la commission d'hospitalisation, qui ont porté sur l'évaluation des besoins prévisibles en lits B sur la base de l'activité actuelle des hôpitaux neuchâtois, ont démontré qu'une réduction supplémentaire des lits B ne serait pas réaliste en l'état. Par ailleurs, certains réaménagements pourraient être étudiés en cours de route; ils seront évoqués, le cas échéant, dans le cadre de la présentation du dispositif.

Le dispositif hospitalier préconisé est présenté ci-après. Les termes en italique sont repris dans le lexique qui figure en fin de rapport.

3.2.1. Soins physiques**Haut du canton****Aspects structurels**

Les hôpitaux de La Chaux-de-Fonds et du Locle créent une *association de gestion hospitalière* et deviennent le **Centre hospitalier des Montagnes, hôpital sur deux sites**: le site de La Chaux-de-Fonds (site A) et le site du Locle (site B).

N.B. : Le site B du Locle comprend par ailleurs l'antenne de psychiatrie gériatrique des Montagnes (voir point 3.2.2).

Site de La Chaux-de-Fonds – *Centre hospitalier principal (CHP)* avec missions cantonales spécifiques :

- **200 lits A**
- **Missions**: soins intensifs, médecine interne et spécialités, chirurgie et spécialités, orthopédie, traumatologie, oncologie, ORL, pédiatrie, gynécologie, obstétrique, ophtalmologie (service intégré avec le site Providence du NHPP)
- **Missions cantonales**: radiothérapie, médecine nucléaire, rhumatologie
- **Centre d'urgence et SMUR**
- **Centre chirurgical ambulatoire**

N.B. : La répartition exacte des missions sera affinée dans le cadre des travaux conjoints entre les CHP des Montagnes et du Littoral.

De plus, la collaboration avec le futur CSR de Landeyeux à qui sera confiée une mission spécifique de réadaptation pourra impliquer un partage des tâches dans le domaine de la rhumatologie et une collaboration particulière avec cette structure. Le chapitre 4.6 y fait allusion.

Planification sanitaire

Site du Locle – CSR avec missions spécifiques :

- **60 lits**
 - dont 30 *lits B* de soins physiques
 - dont 30 lits de psychiatrie gériatrique (antenne de Perreux)
- **Missions:** *médecine de base, réadaptation de base*
- **Spécialités:** psychiatrie gériatrique aiguë et psychiatrie gériatrique de réadaptation pour le haut du canton (mission régionale). Rappel: cette activité est placée sous la direction médicale du Centre de psychiatrie gériatrique de Perreux
- **Policlinique régionale**

N.B.: Une phase transitionnelle d'adaptation du fonctionnement du service de chirurgie est prévue (voir chapitre 5).

La Chrysalide, La Chaux-de-Fonds (soins palliatifs) – Centre de référence en soins palliatifs de courte et de moyenne durée (y compris accompagnement de fin de vie) :

- 14 lits B

N.B.: Le travail en réseau avec le CSR de la Béroche dans le domaine des soins palliatifs et de la gestion de la douleur doit être prévu.

Val-de-Travers**Aspects structurels**

L'Hôpital du Val-de-Travers, le Home des Sugits (Fondation des institutions de soins du Val-de-Travers) ainsi que la Fondation pour un service d'aide et de soins à domicile du Val-de-Travers créent une *association de gestion* et deviennent le **Réseau de soins du Val-de-Travers**. Ce réseau pourra s'élargir grâce à de nouvelles adhésions volontaires d'autres prestataires de soins ou de fournisseurs de services: homes, médecins, associations d'information et de prévention, centre de soins et de santé communautaire de Sainte-Croix, etc. Cette structure-pilote pourra devenir un modèle pour les autres régions du canton si son fonctionnement s'avère positif.

Hôpital régional du Val-de-Travers :

- **45 lits**
 - 25 *lits A*
 - 20 *lits B*
- **Missions:** médecine de base, chirurgie de base, gynécologie, obstétrique
- **Centre d'urgence et SMUR**
- **Centre chirurgical ambulatoire**

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

N. B. : La répartition exacte entre lits A et lits B pour l'Hôpital régional du Val-de-Travers devra encore être affinée au vu d'une analyse de l'activité actuelle des services de l'hôpital qui est en cours; les transferts de Vallonniers après traitement aigu en CHP devront également être évalués avec davantage de précision.

Val-de-Ruz**Aspects structurels**

L'Hôpital du Val-de-Ruz devient un CSR avec missions spécifiques (Landeyeux).

Hôpital de Landeyeux :

- **40 lits B**
- **Missions:** *médecine de base, réadaptation de base plus*
- **Spécialité cantonale:** Centre cantonal de réadaptation de base plus
- **Policlinique régionale**

Rappel: home médicalisé et foyer de jour intégrés au complexe.

N. B. : La spécificité de centre de réadaptation impliquera des collaborations spécifiques avec le CHP des Montagnes dans le domaine de la rhumatologie (voir chapitre 4.6). La situation centrale du CSR Val-de-Ruz le rendra également apte à accueillir des transferts en lits B (en plus de patients aiguillés pour indication spécifique de réadaptation «plus») provenant des Montagnes comme du Littoral.

Littoral**Aspects structurels**

Le Nouvel hôpital Pourtalès (NHP) et l'Hôpital de la Providence créent une *association de gestion* et deviennent le **Centre hospitalier NHPP, CHP sur deux sites.**

Site du NHP :

- 200 lits A
- **Missions:** soins intensifs, médecine interne et spécialités, chirurgie et spécialités, orthopédie non planifiée, traumatologie, oncologie, ORL, pédiatrie, gynécologie, obstétrique
- Mission cantonale: néonatalogie
- **Centre d'urgence et SMUR**
- **Centre chirurgical ambulatoire**

Planification sanitaire

Site de la Providence :

- 80 lits A
- **Missions :** médecine interne et spécialités, orthopédie élective, ophtalmologie (service intégré avec celui du site du CHP des Montagnes à La Chaux-de-Fonds)
- **Mission cantonale :** hémodialyse (avec antenne au CHP des Montagnes)
- **Centre chirurgical ambulatoire**

N. B. : Au vu de l'intégration du NHP et de la Providence dans une association de gestion, les activités de médecine, tout comme celles de chirurgie dont la répartition est déjà évoquée, devront faire l'objet d'une analyse spécifique pour concevoir leur regroupement et l'attribution de spécificités aux unités du futur NHPP. La répartition des missions entre centres principaux des Montagnes et du Littoral sera par ailleurs précisée (voir chapitre 4).

Hôpital de la Béroche :**Aspects structurels**

L'Hôpital de la Béroche est l'initiateur et le pivot d'un réseau de santé régional pouvant inclure les homes, la Fondation pour un centre de santé régional de la Béroche (CESAR) et les prestataires privés (médecins). L'objectif est la mise en œuvre d'une « unité sanitaire régionale » autour de l'hôpital. Cette collaboration intense est formalisée par des accords structurés.

L'Hôpital de la Béroche est également un CSR avec missions spécifiques :

- 40 lits B
- **Missions :** médecine de base plus, réadaptation de base
- **Spécialités :** médecine de base plus – alcoologie, soins palliatifs de courte durée et gestion de la douleur, médecine psychosomatique.
- **Policlinique régionale**

N. B. : Une phase transitionnelle de modification du mode de fonctionnement du service de chirurgie, accompagnée d'une évaluation, est prévue (voir chapitre 5).

Répartition par région de l'activité des sites A et B à la fin du processus

Les patients traités sur les sites A sont transférés lorsque leur état le permet et dans la mesure où ils ont besoin de la poursuite d'un traitement dans un cadre hospitalier réadaptatif. La durée prévisible du traitement ultérieur au transfert est prise en compte afin d'éviter des déplacements pour des séjours d'un ou deux jours seulement. Les patients sont généralement aiguillés en fonction de leur provenance.

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

Pour les CHP des Montagnes, les transferts se font en principe au Locle ou à Landeyeux, pour le CHP du Littoral ils sont aiguillés sur la Béroche et Landeyeux.

Variation du nombre de lits A et B par hôpital de soins physiques

<i>Soins physiques A et B</i>	1997	Planification « Santé 21 »	Différence planification/97
La Chaux-de-Fonds	211	200	- 11
Cadolles/Portalès – NHP	262	200	- 62
La Providence	88	80	- 8
Le Locle	55	30	- 25
Val-de-Ruz – Landeyeux	50	40	- 10
Val-de-Travers – Couvet	48	45	- 3
La Béroche	47	40	- 7
La Chrysalide – La Chaux-de-Fonds	0	14	+ 14
Total des soins physiques A et B	761	649	- 112

Tableau synthétique pour les hôpitaux de soins physiques

Les effets de la planification en ce qui concerne les hôpitaux de soins physiques peuvent être synthétisés de la manière suivante :

<i>Soins physiques</i>	1997	Planification « Santé 21 »	Différence planification/97
Nombre de lits A	761	505	- 256
Nombre de lits B	0	144	+ 144
Nombre de lits A pour 1000 habitants		3,0	
Nombre de lits B pour 1000 habitants		0,8	
Nombre de lits totaux pour 1000 habitants	4,5	3,8	
Taux d'hospitalisation A	144,1	123,9	
Durée moyenne de séjour A	8,6	7,0	- 1,6
Taux d'occupation A	74 %	80 %	
Total des unités de personnel sans stagiaires, élèves et apprentis	1891	1687	- 204

Planification sanitaire

L'analyse des données présentées dans le tableau ci-devant fait apparaître les éléments suivants.

Grâce à la planification, le nombre de lits A baisse de 256 unités alors que 144 lits B sont créés, soit une réduction globale de 112 lits.

L'adaptation des unités de personnel aux nouvelles dotations se déroule dans le temps. Il faut pourtant reconnaître que les dotations *in fine* doivent être nettement réduites puisque l'hospitalisation stationnaire est globalement restreinte, et que les dotations prévues pour les nouveaux lits B sont inférieures aux dotations des hôpitaux régionaux actuels, qui s'occupent de patients A et offrent des prestations d'urgence. Ainsi, les institutions pour soins physiques perdent 204 unités de personnel durant le processus de restructuration, dont 78 étaient déjà prévues dans le cadre du projet du NHP. La perte nette supplémentaire s'élève donc, selon nos estimations à 126 unités. Cette réduction est à relativiser et à mettre en perspective par rapport à la durée du processus ainsi qu'au fort taux de rotation du personnel dans le secteur hospitalier. Le chapitre 4 traite spécifiquement des aspects liés au reclassement du personnel.

Il faut par ailleurs souligner que l'évolution et le développement de l'activité ambulatoire et de jour aura probablement pour conséquence la nécessité d'un certain renforcement du personnel lié à ces activités. En l'état, il est très difficile de chiffrer de manière exacte ce potentiel car les données actuelles ne permettent pas de distinguer les unités de personnel aujourd'hui affectées au volet ambulatoire hospitalier.

Une analyse spécifique des incidences financières apparaît au chapitre 6.

Vu la multiplicité des facteurs influençant l'évolution des coûts à moyen et long terme, on ne peut pas estimer l'effet positif de la restructuration de façon complète et précise. De nombreux éléments du dispositif choisi amèneront d'autres potentiels d'économie que ceux retenus qui sont essentiellement liés à la diminution de l'effectif. Il faut les concevoir comme des prérequis à une maîtrise accrue de l'évolution des dépenses. Ils proviendront en particulier de facteurs tels que la concentration des investissements médicaux sur les CHP, les économies d'échelles liées à une meilleure utilisation du personnel à haute compétence médico-technique, la possibilité de créer des pools de personnel médical, soignant et technique dans les CHP, ainsi que l'attribution aux CSR de missions à plus faible technologie qui permettent de limiter la croissance des coûts. Il faut également prévoir des économies résultant de l'amélioration de la qualité des prises en charge ainsi que d'un système de gestion administrative et financière plus efficient. Tous ces points offrent un potentiel important d'économies, à terme, par rapport au statu quo et aux tendances de l'évolution de ce dernier.

3.2.2. Soins psychiatriques

Il faut d'emblée noter que la conception de lits A et B en soins physiques ne peut pas sans autre être transposée dans le domaine des soins

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

psychiatriques. En effet, la durée moyenne de séjour dans les unités les plus aiguës des structures psychiatriques est bien plus longue que celle qui prévaut en soins physiques, et la distinction entre prise en charge aiguë et suivi à moyen terme moins nette. Ce point est développé au chapitre 4.7.

Dispositif prévu**Aspects structurels**

Les hôpitaux de Perreux et de Préfargier créent une *association de gestion hospitalière* et deviennent le **Centre hospitalier psychiatrique du canton, comprenant deux sites principaux et une antenne au Locle**. Ce centre a également la responsabilité médicale de l'antenne du haut du canton – 30 lits – basée dans le Centre hospitalier des Montagnes, sur le site du Locle. Cette antenne est créée par transfert de lits et de ressources humaines antérieurement attribués au site de Perreux pour traiter des patients des Montagnes; sa création affecte ainsi les plans de rénovation des infrastructures du site de Perreux, par déplacement d'une partie de l'activité en psychiatrie gériatrique vers le haut du canton, ressources prévues comprises. La Clinique La Rochelle qui offre des lits de type B à des patients dont les problèmes sont en général à dominante psychique devrait à terme rejoindre l'association de gestion. Un certain nombre de points liés à la polyvalence actuelle de la prise en charge offerte par cette structure restent à clarifier.

Site de Préfargier :

- **100 lits de psychiatrie**

Site de Perreux :

- **120 lits de psychiatrie** (y compris Centre de psychiatrie gériatrique)

Partie psychiatrie du site du Locle (sous responsabilité médicale de Perreux) :

- **30 lits**
- **Spécialités :** psychiatrie gériatrique, psychiatrie gériatrique de réadaptation pour le haut du canton

Clinique La Rochelle :

- **36 lits de transition** (psychiatrie de moyen séjour)

Planification sanitaire

Variations du nombre de lits par hôpital psychiatrique

<i>Soins psychiatriques</i>	<i>Nombre de lits</i>		
	<i>1997</i>	<i>Planification « Santé 21 »</i>	<i>Différence planification/97</i>
Préfargier	204	100	- 104
Perreux	186	120	- 66
Le Locle	0	30	+ 30
La Rochelle	36	36	0
Total psychiatrie	426	286	- 140

Impact des restructurations en psychiatrie

<i>Soins psychiatriques</i>	<i>1997</i>	<i>1999</i>	<i>Planification « Santé 21 »</i>	<i>Différence planification/97</i>
Nombre de lits	426	338	286	- 140
Nombre de lits pour 1000 habitants	2,5		1,7	
Taux d'hospitalisation (‰)	10,8		9,8	
Durée moyenne de séjour (en jours)	79,3		59,9	- 19,4
Taux d'occupation	91 %		95 %	
				<i>Différence planification/99</i>
Total des unités de personnel sans stagiaires, élèves et apprentis	437	361	352	- 9

L'analyse des données présentées dans le tableau ci-devant fait apparaître les éléments suivants.

Dans le cadre des restructurations prévues, le nombre de lits baisse de 140 unités depuis 1997 mais reste largement suffisant avec 1,7 lit pour 1000 habitants. Remarquons qu'en 1999, une importante réduction du nombre de lits hospitaliers a déjà eu lieu; elle est due d'une part à la suppression de 16 lits LAIS, et d'autre part à la transformation de 72 lits LAIS en lits LESPA à Préfargier. La réduction supplémentaire du nombre de lits prévue est donc de 52 lits. Rappelons que les unités LESPA offrent un hébergement de long séjour avec un encadrement de type médico-social. Le financement en est assuré selon les règles en vigueur pour les homes médicalisés et non plus dans le cadre du financement hospitalier.

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

Le transfert des lits et du personnel correspondant vers la LESPA effectué en 1999 à Préfargier a eu pour effet une diminution non négligeable du personnel hospitalier proprement dit. Effectivement, sur une diminution totale de 85 unités de travail en psychiatrie qui serait directement due aux restructurations hospitalières, on constate que 76 résultent des restructurations déjà effectuées en 1999; soulignons que ces emplois se retrouvent en très grande partie dans la dotation des unités LESPA, étant entendu que le profil des fonctions est progressivement adapté aux spécificités de la prise en charge dans ces unités. L'impact chiffré de cette restructuration est discuté au chapitre 6.2.

La perte d'emploi prévue est donc à relativiser fortement pour ce secteur puisque selon nos estimations, il ne subit après 1999 qu'une réduction effective de 9 unités. Ceci provient du nouveau calcul de dotation pour les lits LAIS de psychiatrie qui prennent en compte l'importante intensification de l'activité.

Des transferts de personnel entre sites seront par ailleurs à prévoir.

3.3. Remarques conclusives

En conclusion de ce chapitre présentant le dispositif, nous soulignons que l'option retenue dans le cadre de la variante 1 du rapport intermédiaire est globalement confirmée. Une représentation graphique du dispositif et des structures qui le constituent est incluse en fin de rapport sous forme d'annexe.

Rappelons que toute modification du nombre de lits prévu, voire de la proportion entre lits A et lits B, affectera les économies pouvant être générées par la planification. Ainsi, toutes les informations recueillies durant la période de concrétisation des mesures présentées et pouvant influencer les options choisies ou mener à remanier les hypothèses qui sous-tendent le chiffrage de l'impact du scénario préconisé devront faire l'objet d'études permettant de mesurer leurs impacts financiers.

Il faut à présent aborder les compléments d'information et les résultats des différentes études demandées par les partenaires afin de vérifier la faisabilité ou le caractère adéquat de divers aspects des réformes présentées dans le cadre du rapport intermédiaire.

4. ÉTAT DES ÉTUDES COMPLÉMENTAIRES ET DES EXPERTISES DEMANDÉES

Le Conseil d'Etat, après le préavis favorable émis par le Conseil de santé lors de sa séance du 4 décembre 1998 quant à la variante 1 du rapport intermédiaire, a pris en compte les requêtes de ce dernier et demandé une série d'études et d'approfondissements destinées à s'assurer de la faisabilité et du bien-fondé de certains aspects des réformes préconisées. Le Conseil d'Etat

Planification sanitaire

lui-même a par ailleurs soulevé certaines questions spécifiques concernant entre autres les possibilités de raccourcissement du processus et demandé l'examen de la possibilité d'une réduction du nombre total de lits B. Les principaux résultats des études, ainsi que l'état d'avancement de certains travaux effectués dans le cadre de ces diverses requêtes sont présentés ci-après.

Dans la mesure du possible, ces travaux sont mis en perspective par le biais de la reprise des éléments du rapport intermédiaire auxquels ils ont trait.

4.1. Réaffectation du personnel touché par les mesures de restructuration : groupe de concertation Emploi/Santé 21

L'impact social des mesures prévues a été exposé dans le cadre du rapport intermédiaire, et est rappelé ici. Il représente la base des travaux du groupe de concertation dont la création est évoquée plus bas.

4.1.1. Rappel de l'analyse de l'impact social de la planification

Les données présentées le montrent : on ne peut pas éviter des réductions d'emploi marquées dans le domaine hospitalier, puisque ce dernier doit être fortement redimensionné. Le domaine des soins physiques, qui présente actuellement d'importantes surcapacités, est particulièrement touché. Puisque les variantes étudiées font apparaître en fin de planification des réductions de personnel de l'ordre de 200 unités environ (au total pour les soins physiques et la psychiatrie), il faut d'emblée souligner plusieurs points qui nous paraissent cruciaux pour évaluer la mise en œuvre des changements qui seront décidés. Rappelons au préalable que l'effectif total des unités de personnel du domaine est aujourd'hui d'un peu plus de 2300, stagiaires exclus.

– Déroulement dans le temps

Les restructurations prévues se dérouleront sur une longue période, l'horizon de la planification se situant à six ans environ. Il faut ainsi immédiatement mettre en perspective la contraction, bien réelle, du secteur d'emploi hospitalier avec la période permettant de gérer de telles modifications structurelles. Si des modifications annuelles sont calculées en fonction d'un hypothétique déroulement constant – ce qui ne correspond bien sûr pas à la réalité prévisible mais permet d'imaginer l'étalement des changements prévus, on constate qu'une trentaine d'unités de personnel environ seraient supprimées par an. Il faudra éventuellement accepter que certaines structures soient momentanément surdotées, le temps d'absorber les effectifs dans les autres institutions. Par ailleurs, une fois les perspectives de réaffectation de missions clarifiées, des possibilités de formation complémentaire en vue de reclassement, et des transferts vers des postes spécialisés dont la mission ne se modifiera pas, devront être prévus.

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

– Caractéristiques de l'emploi dans le secteur sanitaire

Le secteur des soins infirmiers, en particulier, est caractérisé par un chômage inexistant et par un taux de rotation du personnel particulièrement élevé. En 1997 par exemple, on dénombre une cinquantaine de nouvelles embauches pour le secteur des soins infirmiers pour la seule structure de Cadolles/Pourtalès, suite à des départs ou interruptions d'activité et ceci sur un effectif infirmier total de 241 personnes pour 198 postes. En l'état, un recrutement constant pour des postes de soignants qualifiés, spécialisés ou non, se fait par le recours à du personnel étranger, venant le plus souvent de France et de Belgique mais aussi d'autres pays européens, voire du Canada. Ceci montre qu'il y a encore aujourd'hui un manque de personnel qualifié dans le domaine. Il faudra donc s'assurer que les forces existantes sont utilisées au mieux, et que les institutions jouent le jeu du reclassement de personnel déjà en place. Une attention toute particulière devra être portée aux problèmes du personnel le moins mobile, pour des raisons d'âge ou de qualification.

– Répartition des diminutions de postes

Les diminutions de postes, à terme, sont principalement dues aux réaffectations de missions des actuels hôpitaux régionaux et à la diminution globale du nombre de lits. Il faut souligner que les régions périphériques – Montagnes et Val-de-Travers – sont les moins affectées. En effet, les nouvelles missions de l'Hôpital du Locle comprennent des modifications de la nature du personnel employé, mais les réductions prévues sont partiellement compensées par un certain renforcement de l'effectif du site de La Chaux-de-Fonds. Globalement, l'impact régional est très limité. Au Val-de-Travers, une certaine diminution des effectifs devrait être due au désenchevêtrement. En ville de Neuchâtel, des diminutions marquées étaient déjà prévues dans le cadre de la restructuration des hôpitaux. En ce qui concerne la Béroche et Landeyeux, les modifications de structures ne seront pas simultanées et devraient apporter une certaine souplesse en termes de reclassement de personnel.

– Développement d'autres activités dans le domaine des soins

Le rapport l'évoque, une série de recommandations ont déjà été faites, entre autres par la commission de gériatrie, en ce qui concerne le renforcement de structures de long séjour psychogériatriques non hospitalières par exemple. De même, le domaine des soins offerts dans la communauté à des patients psychiques souffrant de troubles chroniques est actuellement étudié par la commission de psychiatrie. La commission d'aide et de soins à domicile étudie la question de l'élargissement des horaires dans le cadre de la motion Guillaume-Gentil. Il n'est aujourd'hui pas possible de chiffrer les éventuels développements dans les domaines des soins extrahospitaliers en général, mais il paraît

Planification sanitaire

évident qu'un certain renforcement de l'offre sera nécessaire, à terme, au vu de l'utilisation de plus en plus spécifique de « l'option hôpital ». Les possibilités de reclassement pour le personnel affecté par les restructurations hospitalières devraient donc être favorables.

Il faut enfin rappeler que les surcapacités d'aujourd'hui sont source d'inefficience. Il est évident que le personnel actuel n'est pas sous-occupé, et que la planification ne prévoit pas des activités semblables avec des dotations fortement réduites. Au contraire, les décisions qui seront prises devront aboutir à des répartitions de tâches permettant une meilleure organisation du travail de tous.

4.1.2. Mise en œuvre du groupe de concertation

Les enjeux évoqués ci-devant, et le but exprimé par le Conseil d'Etat d'éviter dans toute la mesure du possible des licenciements sans solution alternative d'emploi forment la toile de fond de la réflexion sur les mesures d'accompagnement et de reclassement.

De plus, la fermeture du service de gynécologie-obstétrique de l'Hôpital du Locle a fait apparaître une série de difficultés qui n'ont pas toutes pu être résolues à satisfaction malgré l'intervention intensive du service de la santé publique et l'appui du service de l'emploi. Rappelons que cette mesure a été prise en préalable à la mise en œuvre du processus de planification au vu de l'activité trop restreinte de ce service et des difficultés liées, entre autres, à la couverture pédiatrique de la maternité. Une analyse plus détaillée de la fermeture de ce service apparaît au chapitre 5.

La nature des principales difficultés présentées par les changements de missions prévus par la planification en termes de réaffectation du personnel peut être synthétisée comme suit :

- les employés d'hôpitaux dont le poste de travail disparaît suite aux modifications de missions changent formellement d'employeur lors de leur réengagement par une autre institution du domaine sanitaire. Ceci résulte en un processus formel de résiliation du contrat de travail, qui peut être mal vécu même si des solutions pour l'avenir professionnel des personnes existent dans la majorité des cas ;
- certaines qualifications ne permettent pas aisément à leurs détenteurs de retrouver du travail en milieu hospitalier, voire ne donnent pas accès à des formations complémentaires certifiées. L'exemple des nurses vient à l'esprit dans ce contexte ;
- les temps partiels sont courants dans les hôpitaux régionaux, et l'engagement de personnel à faible, voire très faible taux d'activité, y est pratiqué. De tels postes sont parfois difficilement intégrables dans les équipes des centres principaux ;
- les conditions de travail ne sont pas identiques dans l'ensemble des institutions même si le cadre des normes ANEM/ANEMPA représente

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

une colonne vertébrale commune des modes de rémunération et des conditions d'emploi. Certaines disparités subsistent, liées entre autres aux spécificités des statuts de fonctionnaires sur lesquels certains règlements du personnel sont basés en tout ou partie;

- l'équité est difficile à assurer car des transferts entre institutions se font prématurément dès que des restructurations sont prévues ou rendues publiques, par « effet d'annonce », au fur et à mesure des possibilités des employés de trouver un poste permanent. Le risque est alors que les employés concernés ne bénéficient pas des mesures spécifiques auxquelles ils pourraient prétendre par la suite. Ces départs prématurés peuvent par ailleurs affecter le bon fonctionnement des unités dont la modification de mission est prévue mais qui doivent assumer leurs tâches actuelles pendant quelque temps encore.

Un groupe de concertation « Emploi/Santé 21 » a désormais été mis sur pied. Les associations professionnelles, les employeurs et l'Etat (service de la santé publique et service de l'emploi) le constituent. Il s'est donné pour tâche l'élaboration d'une convention réglant les modalités qui gouverneront, grâce à l'accord de l'ensemble des partenaires y compris l'Etat en tant qu'autorité de subventionnement, les transferts et réaffectations de personnel. Un projet de convention sera soumis aux partenaires en début d'automne. La convention couvrira tous les aspects des mesures individuelles et collectives qui devront accompagner le processus. Une stratégie de communication et d'information sera également recommandée par le groupe.

Il faut souligner que la question des transferts de personnel et de l'harmonisation complète des conditions d'emploi dans l'ensemble du secteur hospitalier est étroitement liée à celle du développement des associations de gestion, qui sera abordé au chapitre 4.9.

4.2. Contrat des médecins

A l'aube de la nouvelle planification sanitaire, il est important que le statut des médecins exerçant dans nos hôpitaux soit le même, quel que soit l'établissement. Les intérêts particuliers des différents établissements du canton n'ayant pas permis jusqu'ici un rapprochement suffisant, le Département de la justice, de la santé et de la sécurité a constitué un groupe de travail réunissant un représentant du service de la santé publique, un représentant du Groupement des médecins hospitaliers (GMH) et un représentant des établissements pour malades (ANEM) afin de mettre sur pied un statut unique.

L'étude des contrats des médecins a montré des disparités importantes, voire des anomalies, dans les conditions de travail et de rémunération de base des médecins hospitaliers. Bien que la situation puisse s'être déjà modifiée dans le sens d'un rapprochement des diverses institutions, tant sous l'égide du GMH que de l'ANEM, des disparités subsistent encore. Les objectifs du groupe de travail sont les suivants, considérés par ordre d'importance :

Planification sanitaire

a) Harmonisation

Dans le cadre de la planification hospitalière, une harmonisation des conditions de travail des médecins est indispensable si on veut favoriser la mobilité des médecins entre établissements. Cette mobilité fait partie intégrante des objectifs du projet présenté.

b) Transparence

Actuellement, une partie des prestations privées des médecins, effectuées au sein de l'hôpital, sont facturées par le médecin lui-même. Cette pratique nuit à la transparence des activités fournies en milieu hospitalier, même si les activités privées sont connues de l'administration, puisqu'elles font l'objet d'une rétrocession financière de la part du médecin.

c) Equité

Le revenu du médecin hospitalier peut varier considérablement en fonction de sa spécialité et de l'institution employeuse. Une grande majorité se situe autour du revenu moyen, mais quelques exceptions (aberrations tarifaires) subsistent. Le futur Tarif médical (TARMED) devrait permettre de niveler les écarts importants. Le statut du médecin d'un établissement public doit prévenir les disparités salariales entre spécialistes pour des responsabilités et des charges de travail comparables.

d) Maîtrise des coûts

Enfin, en fixant des critères limitatifs aux revenus des médecins, ainsi qu'en améliorant la transparence de leur activité en milieu hospitalier, les éléments permettant une meilleure maîtrise des coûts seront à disposition des gestionnaires.

Après avoir pris connaissance de la situation dans d'autres cantons romands et partiellement tenu compte des recommandations de la Conférence des directeurs sanitaires (CDS), le groupe de travail a déposé un rapport préliminaire consensuel, permettant de fixer les lignes directrices du futur statut. Les propositions de modification de la pratique actuelle préconisée s'articulent surtout autour de la définition de l'activité dite de base ainsi que sur une meilleure maîtrise de la pratique privée au sein de l'hôpital.

Le groupe de travail doit s'élargir une fois qu'une simulation du nouveau système de rémunération aura permis de vérifier, sur la base des chiffres 1998, la pertinence du modèle proposé. Le dépôt d'un rapport définitif est prévu pour la fin de l'année 1999 et l'entrée en vigueur du nouveau statut devrait avoir lieu au 1^{er} janvier 2001 au plus tôt, en raison des délais de résiliation des contrats actuels et de l'introduction du nouveau tarif médical.

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

4.3. Evaluation des besoins en salles d'opération et en salles d'accouchement

L'un des importants principes de la planification préconisée concerne le regroupement des activités de chirurgie et d'obstétrique sur deux sites principaux (Montagnes et Littoral) et un site régional (Val-de-Travers). Cette nouvelle configuration du système hospitalier doit permettre d'améliorer la qualité et l'efficacité des prestations de soins offertes à la population neuchâteloise.

L'évolution des techniques et des pratiques médicales a conduit à une spécialisation croissante dans le traitement des affections. Cette tendance nécessite de concentrer les technologies et les compétences sur un nombre limité de sites afin de garantir des soins et une formation de qualité, et de rentabiliser des équipements onéreux.

Les milieux concernés et les experts du domaine préconisent aujourd'hui que, pour atteindre et maintenir une pratique de haut niveau sur le plan de la sécurité et de la qualité, il est nécessaire d'exécuter un nombre suffisant d'interventions ou de gestes techniques de même type par service hospitalier. Par ailleurs, le maintien ou l'amélioration de la qualité d'infrastructures médico-techniques à obsolescence rapide exige, dans un climat de pression budgétaire durable de l'Etat et des assureurs, d'allouer les ressources financières de façon ciblée et d'atteindre des taux d'utilisation optimaux (masse critique).

C'est dans ce contexte, qu'en janvier 1999, le service de la santé publique a confié un mandat d'expertise au Dr Thorin, médecin-chef du bloc opératoire du CHUV. Ce mandat portait sur la détermination du nombre optimal de salles d'opération et de salles d'accouchement dans le canton de Neuchâtel en fonction des besoins de la population.

Le Dr Thorin a rédigé deux rapports préliminaires qui ont été analysés par les membres de la commission d'hospitalisation au cours de diverses séances dont une en présence de l'expert. Ils ont également été fournis aux membres de l'Intercollège des médecins des CHP.

4.3.1. Etude sur les besoins en salles d'opération et en salles d'accouchement

L'expert s'est tout d'abord penché sur les besoins en salles d'opération et a fourni les éléments suivants.

En partant du principe d'un coefficient d'utilisation des salles d'opération à 80% correspondant aux normes habituellement reconnues et en utilisant une durée moyenne d'intervention d'environ 1,4 heure, le nombre de salles d'opération optimal à l'ensemble du canton et par site se répartit comme suit:

Total canton : 15

(Répartition par site prévue : – Montagnes 5 – Littoral 9 – Val-de-Travers 1)

Planification sanitaire

Le modèle proposé par le D^r Thorin, dont la base de calcul est celle de l'activité 1997 (identifiée par les rapports annuels des différents hôpitaux), est une approche très globale de la répartition des interventions sur trois sites, deux principaux et un régional.

Ce modèle retient l'hypothèse d'un transfert global de l'activité chirurgicale de l'Hôpital de Landeyeux vers le Littoral. Or, nous prévoyons une répartition d'activité entre Montagnes et Littoral. Ainsi, les chiffres avancés devront être affinés. Une répartition légèrement différente ne remet cependant pas en cause l'adéquation globale du nombre d'infrastructures prévues aux besoins cantonaux.

L'activité se déroulant à l'extérieur des blocs opératoires (par exemple, des interventions effectuées dans de petites salles d'intervention et sans anesthésiste), n'est pas prise en compte par le modèle. En effet, ce type d'activité qui se déroulera également dans les policliniques régionales requiert des infrastructures plus légères.

Le modèle n'aborde par ailleurs pas le problème de la répartition d'activités chirurgicales spécifiques nécessitant des investissements particuliers dans un site plutôt que dans un autre.

Ce rapport devrait être considéré comme un préambule à une analyse plus détaillée des différents programmes hospitaliers des trois sites portant en particulier sur :

- l'organisation interne des blocs opératoires relative à l'activité élective et urgente, en insistant plus spécifiquement sur les projets de développement de l'activité chirurgicale ambulatoire des trois sites ;
- une répartition harmonieuse de l'activité chirurgicale entre les salles d'opération de l'Hôpital de la Providence et du NHP ;
- l'identification d'activités chirurgicales actuelles et prospectives nécessitant un investissement particulièrement onéreux ;
- l'évaluation de l'impact structurel, médical et économique des projets de nouvelles activités chirurgicales.

L'expert a effectué une analyse similaire afin de déterminer le nombre de salles d'accouchement nécessaires.

Total canton : 7

(Répartition par site prévue : Montagnes 2 – Littoral 4 – Val-de-Travers 1)

Il est aujourd'hui admis qu'une activité obstétricale et gynécologique de qualité doit se concevoir dans un centre bien équipé, et avec l'encadrement d'équipes rodées. Il est donc souhaité qu'un service effectue annuellement environ 300 accouchements par salle. Le critère de proximité est cependant utilisé pour justifier le maintien de structures plus petites lorsque le centre principal le plus proche pose des problèmes d'accès rapide. La répartition citée ci-devant est basée sur une estimation de 600 accouchements environ

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

pour les Montagnes, de près de 1200 pour le Littoral et d'un peu moins de 200 pour le Val-de-Travers. En 1997, on a dénombré 1939 accouchements dans le canton; les chiffres 1998 sont un peu plus bas.

Par salle d'accouchement, il faut comprendre une structure complètement équipée pour la prise en charge du travail et de l'accouchement, permettant une réanimation de la parturiente et du (des) nouveau-né(s) dans de bonnes conditions.

Pour le CHUV par exemple, cinq salles d'accouchement sont suffisantes pour effectuer approximativement 2000 accouchements par année dans la mesure où le prétravail obstétrical s'effectue dans d'autres salles.

Nous pouvons considérer que *deux salles d'accouchement pour 600 accouchements* sont suffisantes *dans la mesure* où elles se trouvent à proximité *d'une salle de prétravail* qui pourrait être occasionnellement utilisée comme salle d'accouchement (site des Montagnes).

De même, *quatre salles d'accouchement pour 1200 accouchements et deux salles de prétravail* sont suffisantes pour le site du Littoral.

Indépendamment du nombre d'accouchements qui s'y déroulent, un hôpital équipé d'une seule salle d'accouchement devrait également prévoir une salle de prétravail à proximité immédiate (site du Val-de-Travers).

Dans chacun des sites, il doit être possible d'optimiser l'exploitation de la structure en l'utilisant pour des consultations obstétricales. Par ailleurs, quelle que soit l'activité des salles d'accouchement, elles doivent se trouver à proximité d'une salle d'opération conventionnelle immédiatement disponible, dédiée ou non à la structure obstétricale.

Dans les deux domaines pour lesquels il a fourni des préétudes, le contenu des rapports du D^r Thorin confirme l'adéquation aux besoins cantonaux du dispositif prévu en fin de processus de planification.

4.3.2. Suites du mandat du D^r Thorin

Le service de la santé publique et la commission d'hospitalisation souhaitent à présent poursuivre l'appui demandé au D^r Thorin afin d'aborder les domaines suivants:

- les recommandations de dotation spécifique pour les salles d'opération;
- l'appui à l'explicitation de l'activité des blocs opératoires et l'informatisation du recueil de données sur cette activité;
- l'intégration à l'évaluation de données spécifiques sur l'activité régionale et les objectifs de planification;
- l'appui à la conception de l'intégration des blocs de la Providence et du NHP et à la réorganisation du bloc de La Chaux-de-Fonds.

La poursuite des travaux du D^r Thorin amènera des éléments importants permettant de mesurer l'impact exact du regroupement d'activités

Planification sanitaire

chirurgicales par le biais de la mesure des dotations exactes nécessaires à l'activité des plateaux après réorganisation. De même, l'informatisation prévue de la saisie de l'activité au bloc opératoire, pour laquelle la commission d'hospitalisation vient de recevoir un rapport, constituera un support capital à la tâche de la planification des activités opératoires.

4.4. Policliniques régionales

Le dispositif préconisé prévoit le maintien dans les futurs CSR de policliniques régionales. Ces structures ont fait l'objet de certains débats, car leurs caractéristiques étaient diversement évaluées par les partenaires en termes de viabilité et de profil précis.

Le service de la santé publique réalise actuellement un premier recueil de modèles de policliniques qui fonctionnent avec ou sans accès au bloc opératoire.

Les premiers éléments d'information que l'on peut tirer des différents documents récoltés jusqu'ici sont les suivants :

- les différentes policliniques assument les urgences compatibles avec les moyens techniques et humains dont elles disposent. Chaque policlinique régionale devra ainsi disposer d'une configuration spécifique de moyens afin d'assurer une offre adéquate dans le cadre du dispositif régional. Il n'y a pas de solution clé en main et un système satisfaisant devra naître d'une analyse systématique des besoins locaux et de la collaboration des acteurs du terrain ;
- les prestations offertes par une policlinique régionale sont étroitement liées au niveau de médicalisation des urgences et du premier tri qui en découle. Il est impératif que l'ensemble des partenaires, et particulièrement ceux qui sont chargés de l'aiguillage des patients et de l'information au public, s'emploient à diriger les urgences lourdes ou légères vers les sites les plus adéquats ;
- sur les sites des policliniques étudiées, que le bloc opératoire ait été ou non conservé, les consultations de médecins spécialistes ont été maintenues ou développées en étroite collaboration avec l'hôpital de soins aigus sous forme de travail en réseau. Un tel arrangement permet une présence de chirurgiens durant des plages horaires pour des consultations préopératoires et pour le suivi postopératoire de patients transférés d'un site de type A; cet arrangement peut également permettre la supervision de certaines activités de policlinique ;
- l'infrastructure des policliniques devra prévoir l'utilisation de la radiologie. Divers modèles de salles agencées pour permettre de petites interventions sans anesthésie générale doivent être étudiés ;
- la collaboration entre les policliniques hospitalières (régionales et des centres principaux) et les médecins de « ville » doit être intensifiée afin que l'hôpital puisse organiser l'accueil en policlinique de manière

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

appropriée et pour que le centre d'urgences des hôpitaux qui en disposent puissent, dans la mesure du possible, se consacrer à l'accueil des « véritables » urgences. Il faut ainsi pouvoir distinguer les malades ayant un réel besoin d'intervention urgente de ceux qui subissent des investigations électives, bénéficient de soins postopératoires, consultent un médecin ou visitent pour obtenir un accès plus rapide à certaines technologies d'investigation ou de traitement. La création de « cercles de qualité » regroupant les médecins hospitaliers, les professions paramédicales et les médecins de « ville » pourrait être très constructive dans ce domaine.

La question de la différence entre le fonctionnement actuel des policliniques des hôpitaux régionaux et les structures prévues devra faire l'objet d'évaluations spécifiques avec les partenaires durant les mois à venir. L'information sur l'activité exacte des services actuels est en effet insuffisante.

4.5. Cliniques privées et planification

La problématique de l'inclusion de lits de soins aigus situés dans les cliniques privées dans le cadre d'une planification cantonale est caractérisée par les ambiguïtés de la politique fédérale et de la jurisprudence en la matière. Une récente décision de l'office fédéral de la justice dans le cadre d'un litige opposant la Clinique Lanixa et les autorités cantonales au sujet de la fixation par l'Etat d'un tarif de division commune ne permet pas une réelle clarification du débat.

L'Etat ne participe pas au financement de tels établissements. Il serait théoriquement en mesure de leur confier des missions spécifiques; les assureurs s'y opposeraient sans doute à moins que des accords ne prévoient spécifiquement une participation financière des collectivités publiques. En effet, des mandats de prestations confiés à des établissements privés à but lucratif dans le cadre de l'assurance obligatoire des soins auraient pour conséquence que les assureurs maladie devraient couvrir l'entier des frais occasionnés par ces prestations, alors que des prestations du même type offertes dans le secteur public ou parapublic bénéficient de subventions importantes abaissant le coût à charge de l'assurance de base.

Dans notre canton, les cliniques privées n'offrent pas actuellement de prestations particulières qui ne soient pas également à disposition sous une forme similaire dans les établissements subventionnés. L'injonction de planification et de réduction des surcapacités imposerait en toute bonne logique que le canton ait prise sur la mise à disposition de lits de soins aigus sur son territoire. En particulier, le Conseil d'Etat a refusé à plusieurs reprises d'avaliser la création à la Clinique Lanixa d'une division commune. Il semblerait aujourd'hui que le seul outil à disposition des collectivités publiques est celui, que l'on pourrait qualifier d'insuffisant, de la liste prévue par l'article 39 LAMal. Un canton peut ainsi exclure une clinique de cette liste, ou l'y inscrire dans un cadre restrictif. La jurisprudence la plus récente dans ce

Planification sanitaire

domaine tend pourtant à indiquer que les divisions privées et demi-privées des cliniques privées échappent aux objectifs de planification fixés par les cantons, ce qui peut paraître paradoxal. En effet, des lits de soins aigus dans une clinique privée, même s'ils n'offrent des prestations qu'à des patients bénéficiant d'une couverture d'assurance complémentaire, ont pour conséquence des coûts dont une partie est imputée par les assureurs à l'assurance de base.

Au vu de la récente décision du Conseil fédéral, l'Etat ne peut aujourd'hui qu'exprimer sa perplexité: des distorsions évidentes découleraient de la possibilité offerte aux cliniques de pratiquer entièrement à charge de l'assurance de base. Les investissements consentis par ces cliniques ne font l'objet d'aucune négociation et ne sont soumis à aucun mécanisme d'approbation, si ce n'est en ce qui concerne d'éventuels objets soumis à la législation de « clause du besoin ». Pourtant, l'inclusion de lits aigus supplémentaires dans un canton aux surcapacités avérées, lits aigus situés dans des institutions pour lesquelles l'Etat ne peut agir qu'en tant qu'autorité de surveillance, pose un problème que le projet de planification actuel n'est simplement pas en mesure de résoudre. De toute évidence, il devra faire l'objet d'une analyse économique et juridique spécifique et être examiné dans le contexte d'une jurisprudence mouvante et évolutive.

4.6. Etude de la répartition des missions entre centres hospitaliers principaux et développement éventuel de prestations actuellement fournies hors du canton

4.6.1. Synergies entre centres principaux

Le Conseil d'Etat s'est spécifiquement attaché à la question de la répartition des missions entre CHP, et en a fait état dans sa prise de position sur le rapport intermédiaire. Ce rapport a par ailleurs abordé la question du maintien des activités des centres principaux sur deux sites, l'un pour les Montagnes et l'autre pour le Littoral et avait conclu que le développement des infrastructures existantes et les décisions déjà prises imposaient un réaménagement du nombre total de lits de ces centres mais ne permettait pas d'envisager dans des conditions raisonnables l'éventuel regroupement de telles activités en un hôpital cantonal sur un seul site.

En ce qui concerne les synergies accrues entre centres principaux et l'objectif d'une répartition harmonieuse des missions cantonales ainsi que des spécialités ou sous-spécialités offertes aujourd'hui sur les deux sites, l'intercollège – organe regroupant les médecins des deux futurs centres principaux (CdF et NHPP) – a été mandaté pour préparer des propositions spécifiques visant à atteindre les objectifs du Conseil d'Etat – en l'occurrence la définition de synergies systématiques ainsi que la mise en place de stratégies permettant d'éliminer des doublons coûteux. Les autorités politiques des CHP ont été formellement associées à la démarche. A ce jour,

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

après la soumission de premiers rapports émanant de groupes de travail par spécialité, un certain nombre de constats peuvent être apportés.

L'activité des centres principaux repose aujourd'hui globalement sur trois tâches de base :

- a) la prise en charge des urgences, avec appui du SMUR et des soins intensifs ;
- b) les traitements et investigations ambulatoires ;
- c) la prise en charge de phases aiguës de pathologies de type chronique.

La plus grande partie de l'activité des centres principaux peut être qualifiée de « générale » ; en tout état de cause, on ne peut pas concevoir un centre principal comme un assemblage de spécialités sans cohérence interne. En particulier, l'intercollège met en avant une conception des services de médecine interne qui permet une évaluation globale de l'état du patient en évitant les travers d'une approche centrée sur une pathologie spécifique à l'exclusion des aspects interdisciplinaires des problèmes de santé de patients souvent âgés. Ceci nécessite des compétences de « généraliste hospitalier » et présuppose l'existence de services suffisamment polyvalents.

Ceci étant, de nombreuses collaborations doivent être développées, et la rationalisation d'une gamme importante d'activités doit être possible.

Les principales collaborations actuelles concernent les domaines où des missions cantonales les rendent indispensables (radiothérapie, hémodialyse, néonatalogie) ainsi que ceux des soins intensifs, de la radiologie et du laboratoire, de l'ophtalmologie, de la formation – non seulement du personnel médical mais du personnel soignant – et de certains types de chirurgie spécialisée. Des collaborations structurées existent également dans les domaines infirmiers, en particulier pour ce qui est de la mesure de la charge en soins et d'autres aspects de la gestion des unités.

Il est indispensable de développer ces collaborations et de les formaliser dans d'autres domaines, en particulier par la mise en place de pools. La création de commissions communes en collaboration avec d'autres institutions que les CHP peut également être évoquée, entre autres dans les domaines de l'éthique, de l'hygiène hospitalière et de la qualité.

Il faut encore mentionner que des projets spécifiques ont été cités par l'intercollège ; dans le domaine des pharmacies hospitalières en particulier, un travail commun plus structuré menant à la mise en place d'une commission cantonale des médicaments est préconisée.

L'élaboration commune de budgets d'investissements, notamment en termes d'équipement médical, est à prévoir. Elle nécessite la mise en place d'une structure permettant de passer en revue les demandes et de préavisier auprès du service de la santé publique dans une optique de rationalisation des acquisitions et remplacements. La commission de radiologie et la commission « clause du besoin » remplissent déjà avec compétence un tel rôle dans les domaines spécifiques qui sont les leurs.

Planification sanitaire

Enfin, dans le domaine de la médecine interne, la restructuration de la mission cantonale de rhumatologie qui devra accompagner la conception détaillée des missions et de l'organisation du CSR de Landeyeux fait déjà l'objet d'une analyse au sein de l'intercollège.

Le Conseil d'Etat reconnaît les pas importants faits par les collèges dans le domaine du dialogue et de la volonté de collaboration. Même s'il peut admettre l'optique préconisée, écartant une répartition entre Montagnes et Littoral d'activités de base qui démantèlerait le concept de centres principaux polyvalents au niveau des deux sites, il estime qu'un travail important reste à accomplir pour aboutir à un concept unifié d'infrastructures de lits A couvrant globalement les besoins cantonaux en conjonction avec le secteur A de l'Hôpital régional du Val-de-Travers. Les travaux communs doivent donc encore se renforcer et se poursuivre. Des collaborations systématiques visant à l'utilisation optimale des infrastructures doivent être prévues.

4.6.2. Travaux d'intégration entre les hôpitaux Cadolles/Portalès et Providence

La réflexion sur les synergies entre centres principaux et l'élaboration des principes de maintien de deux pôles principaux sont sous-tendues par la conception désormais intégrée d'un centre principal du bas du canton regroupant le futur NHP et l'Hôpital de la Providence. Les travaux préparatoires à la mise en place d'une association de gestion formalisant la création de ce seul centre principal sur le Littoral (NHPP) ne sont aujourd'hui encore qu'en phase préalable. Pourtant, au niveau pratique, la collaboration avance entre les deux structures et un fonctionnement déjà partiellement intégré commence à se mettre en place. Ainsi, la concrétisation des aspects initiaux des mesures préconisées par le groupe de travail conjoint est en marche. La première manifestation en est le regroupement de l'accueil des urgences aux Cadolles dans le cadre du « Centre médico-chirurgical des urgences » pour le bas du canton, qui sera opérationnel à l'automne 1999. Cette mise en place implique des modalités de collaboration précises, qui ont été élaborées par les deux structures, et nécessite un travail commun et une confiance mutuelle puisque l'aiguillage des patients admis en urgence est confié à l'un des hôpitaux actuels.

Il est évident que la mise en place de synergies concrètes menant à la future intégration des deux sites en un seul centre principal est affectée par l'avancement des travaux de construction du NHP, qui sont désormais engagés. Ce point est évoqué au chapitre 5.

En tout état de cause, le fait que les travaux de rénovation de l'Hôpital de la Providence soient en phase avancée et que les collaborations soient actuellement fortement intensifiées permettra d'étudier l'utilisation optimale de cette infrastructure durant la période de construction du NHP, ainsi d'ailleurs que d'étudier des solutions adaptées pour la période d'activité plus intense, particulièrement dans le domaine ambulatoire, qui sera associée à l'Expo.01. Ce point est également mentionné dans le cadre du chapitre 4.

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

4.6.3. Développement éventuel de prestations nouvelles

Deux dossiers sont actuellement étudiés en ce qui concerne le développement de prestations qui ne sont pas offertes aujourd'hui dans notre canton, et nécessitent donc des hospitalisations extracantonales. Ils concernent la neurochirurgie du rachis, et la cardiologie interventionnelle.

Neurochirurgie du rachis

Les études disponibles portant sur l'offre éventuelle de cette prestation, qui concerne essentiellement la chirurgie des hernies discales, ont été analysées par la commission d'hospitalisation ainsi que par l'Intercollège des médecins. Il faut rappeler en préalable que 300 interventions environ concernent des patients neuchâtelois chaque année, interventions pour lesquelles l'Etat est soumis à prestation financière dans le cadre du financement des hospitalisations hors canton pour raison médicale au sens de l'article 41.3 LAMal.

Une position spécifique a été élaborée par l'intercollège, qui s'est orienté vers l'option de l'intégration d'un neurochirurgien à temps partiel dans un centre principal, étant entendu qu'un tel spécialiste devrait impérativement être également membre d'une équipe universitaire. Le dossier est en cours de transmission à deux experts externes provenant de centres hospitaliers vers lesquels les patients neuchâtelois ne sont pas actuellement orientés, pour des raisons de neutralité de l'avis sollicité. Le DJSS tranchera ensuite sur la base de ces rapports, ainsi que sur celle de l'analyse comparative des coûts du système actuel (hors canton) et du système préconisé, qui n'est pas encore complète. L'implantation d'une telle prestation soulève à terme la question de la mise à disposition d'une IRM (Imagerie par résonance magnétique) dans l'hôpital qui la fournirait; une telle décision appartiendrait bien entendu au Conseil d'Etat sur la base du préavis de la commission ad hoc du Conseil de santé sur la clause du besoin.

De l'avis du Conseil d'Etat, il faudra impérativement prendre en compte les aspects qualitatifs et quantitatifs d'une offre de neurochirurgie du dos. En effet, si une telle prestation est fournie, elle doit pouvoir être de qualité égale à l'offre actuellement disponible vers laquelle les patients neuchâtelois sont orientés.

Cardiologie interventionnelle

Ce dossier est moins avancé au sens où il n'a pas encore fait l'objet d'un rapport consensuel de la part de l'intercollège. L'analyse des aspects financiers et de l'organisation permettant de fournir de telles prestations dans des conditions optimales ne peut donc pas encore avoir lieu. En tout état de cause, des opinions divergentes existent aujourd'hui quant à la masse critique de cas nécessaire pour un tel centre, ainsi qu'au sujet des liens entre cette prestation et les possibilités de chirurgie cardiaque proprement dites; les modalités de transfert en urgence de patients ayant subi des dilatations sans succès et nécessitant une intervention doivent être soigneusement examinées.

Planification sanitaire

L'enjeu est important, car des coronarographies, par exemple, sont demandées à des hôpitaux extracantonaux pour plus de 500 patients neuchâtelois chaque année.

Il faut souligner l'intérêt que peuvent présenter d'éventuelles collaborations intercantionales dans les deux domaines précités. Des tentatives de travaux communs, entre autres avec le Jura et le Jura bernois sur de tels dossiers ont eu lieu dans le passé et n'ont malheureusement pas abouti. Des propositions de collaboration ont été récemment émises par l'Hôpital de Bienne, qui dispose aujourd'hui d'un tel centre, mais les implications d'un tel choix posent de nombreux problèmes.

Les décisions d'orientation que notre canton pourra prendre dépendent tout d'abord des positions communes auxquelles l'intercollège pourra se rallier. Une analyse complète avec avis d'experts suivra. Dans ce domaine, comme dans celui de la neurochirurgie, les impératifs de sécurité et de qualité du suivi doivent être prioritairement pris en compte dans l'évaluation de l'opportunité du développement de la prestation. Les aspects pénalisants de l'application de l'article 41.3 LAMal ne doivent pas occulter le fait que des structures universitaires performantes existent et qu'elles sont géographiquement peu éloignées. La nécessité d'une politique nationale dans le domaine de la médecine de pointe, rappelée récemment par une étude de la Conférence des directeurs sanitaires (CDS) peut être mentionnée ici.

4.6.4. Investissements nécessaires

Globalement, il faut rappeler que les investissements liés à la planification hospitalière sont de deux types: certains font partie d'un programme déjà admis par l'autorité cantonale compétente, voire par le peuple (travaux à Perreux et Préfargier; construction du Nouvel hôpital Pourtalès et transformations de l'Hôpital de la Providence) qui sont mentionnés ici pour mémoire et qui n'occasionneront pas de coûts supplémentaires par rapport aux décisions prises antérieurement; d'autres sont consécutifs à de nouvelles décisions de planification.

Investissements ayant déjà fait l'objet de décisions spécifiques

A ce jour, les travaux de construction de l'Hôpital de la Providence sont bien avancés; la nouvelle construction est terminée, et l'aile neuve est en fonction depuis le début de l'année. Les travaux portent aujourd'hui sur l'ancien bâtiment et seront terminés d'ici la fin de l'année. Ainsi, la nouvelle structure dispose de trois salles d'opération modernes et d'une unité de dialyse répondant à la mission cantonale confiée à cet hôpital.

S'agissant du Nouvel hôpital Pourtalès (NHP), le recours qui avait été déposé au Tribunal fédéral a enfin été tranché en décembre 1998, les travaux ont pu démarrer et ils progressent à présent rapidement. Le nouvel hôpital pourra être entièrement mis en fonction en principe en 2005, date qui devra coïncider avec la mise en place des dernières mesures de planification, à l'Hôpital de Landeyeux surtout.

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

La planification hospitalière implique également de nombreuses modifications de structures au niveau des hôpitaux psychiatriques. Les travaux de la Maison de santé de Préfargier sont maintenant terminés. Le nombre de lits consacrés à l'hospitalisation en soins aigus a diminué de 72 unités et les conditions d'hébergement correspondent aux critères de qualité de référence.

Le rapport « Santé 21 » prévoit 120 lits de soins aigus pour le site de Perreux. Si l'on déduit les 35 lits du secteur psychiatrie gériatrique, il en reste 85 destinés à la psychiatrie aiguë adulte, dont 40 sont disponibles au pavillon Les Erables. Restent donc 45 lits aujourd'hui situés dans des pavillons non encore rénovés. Selon les dernières études faites par les autorités de l'hôpital, deux pavillons pourront être affectés à la psychiatrie aiguë, en principe les pavillons Les Buis et Les Cerisiers. Ces travaux entrent dans le cadre du programme de rénovation de Perreux, approuvés en 1987. La création prévue de l'antenne du Locle a déclenché une révision du programme de rénovation et permettra en tous cas de renoncer à la rénovation d'un pavillon au vu de ce transfert d'activité. L'abandon de ces travaux générera une réduction des frais financiers prévus. Cette économie permettra d'assumer, au moins partiellement, l'augmentation des frais financiers découlant des travaux indispensables à la création de l'antenne de psychiatrie gériatrique au Locle.

Nouveaux investissements

Le projet de planification hospitalière prévoit aussi un certain nombre d'investissements liés aux transferts et modifications d'activité dans les différentes institutions existantes. Des projets architecturaux sont concrètement en cours d'élaboration pour deux hôpitaux; l'Hôpital du Locle, qui doit accueillir des patients de psychiatrie gériatrique et l'Hôpital de La Chaux-de-Fonds, qui doit notamment revoir son organisation au niveau des blocs opératoires et des salles d'accouchement, afin qu'une intensification de l'activité puisse être assumée dans de bonnes conditions. Ces investissements pourront être estimés de façon précise dans les mois à venir.

Certaines transformations seront également nécessaires dans les hôpitaux régionaux actuels afin d'adapter les infrastructures aux changements de mission. L'ensemble des projets de transformation ne peut pas encore être chiffré avec précision. Un budget de 12,5 millions de francs doit être pris en considération pour ces divers travaux de transformation ou de mise à niveau des infrastructures; les économies découlant de l'abandon du projet de rénovation de l'un des pavillons de Perreux seront, de plus, consacrées aux investissements liés à la planification (antenne du Locle).

4.7. Besoins en psychiatrie

Les aspects spécifiques des réorganisations dans le domaine de la psychiatrie hospitalière et extrahospitalière ont fait l'objet d'une demande

Planification sanitaire

d'étude du Conseil de santé. Ce dossier a été pris en charge dans le cadre des travaux de la commission de psychiatrie.

Dans le cadre de son mandat, la commission de psychiatrie s'est en particulier penchée sur la collaboration entre la Maison de santé de Préfargier et l'Hôpital cantonal de Perreux; un groupe ad hoc a été mis sur pied pour étudier une répartition des missions aboutissant à une meilleure complémentarité entre les deux institutions.

Un autre sous-groupe ad hoc, commun entre les commissions de psychiatrie et de gériatrie, a par ailleurs travaillé spécifiquement sur la conception d'une antenne décentralisée pour la psychiatrie gériatrique à l'Hôpital du Locle. Ces travaux ont été repris par un groupe de pilotage Perreux - Le Locle - Etat pour leur concrétisation. Ces derniers sont évoqués au chapitre 5.

La commission de psychiatrie s'est également penchée sur d'autres mandats, notamment l'étude de l'offre en structures d'accueil extrahospitalières et la problématique du secteur ambulatoire. A ce stade, un groupe de travail est en train d'élaborer un concept de prise en charge adapté aux patients souffrant de troubles chroniques, lequel devrait permettre de faire des propositions concrètes quant aux types d'institutions nécessaires, d'encadrement et de soins spécifiques à mettre à disposition. Une commission dépendant du Département des finances et des affaires sociales s'est également penchée sur le problème des structures d'accueil et une collaboration va être mise sur pied, notamment, entre les équipes intra et extrahospitalières et le secteur socio-éducatif afin de traiter ce problème dans son ensemble. Les patients psychiatriques concernés par ces structures sont surtout les personnes souffrant de psychoses graves, en particulier de schizophrénie.

Il faut souligner ici que les divers indicateurs disponibles relatifs au domaine psychiatrique témoignent d'une augmentation importante des besoins. La dégradation du climat social n'est pas étrangère à cette augmentation. Dans le canton de Neuchâtel, la situation est particulièrement critique au vu du manque manifeste de psychiatres installés. Une collaboration entre le milieu hospitalier et le milieu ambulatoire, notamment le Centre psycho-social et l'office médico-pédagogique devra faire l'objet d'une étude plus détaillée, afin que les besoins de la population soient considérés dans leur ensemble.

Au point de vue de l'évolution des structures hospitalières en psychiatrie adulte et psychiatrie gériatrique, mentionnées dans le rapport « Santé 21 », les chiffres présentés paraissent correspondre aux besoins. Des précisions devront être apportées s'agissant des définitions de lits de type A et de type B en psychiatrie; en effet, la distinction utilisée dans certains cantons, comme le canton de Vaud, relève davantage d'une différenciation entre séjours brefs et séjours de moyenne durée, sans que l'organisation et la dotation en personnel ne soient conçues de manière réellement distinctes. A ce stade, la commission devra approfondir cette question. La Clinique

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

La Rochelle, qui a une mission de transition, devra également préciser son concept de prise en charge. En ce qui concerne l'antenne de psychiatrie gériatrique du Locle, il faudra distinguer une unité d'évaluation à séjours brefs en principe prédéterminés dans leur durée, estimée à une dizaine de lits, et une unité où des séjours hospitaliers plus longs sont possibles et l'organisation du quotidien prévu en conséquence, ceci pour une vingtaine de personnes.

Si les infrastructures prévues pour la psychiatrie adulte et la psychiatrie gériatrique semblent clairement suffisantes, les structures hospitalières romandes dans le domaine de la psychiatrie pour adolescents sont par contre saturées. Un groupe de travail émanant de la CDS devra se pencher sur ce problème en l'an 2000. Un développement coordonné de prestations particulières dans les divers lieux qui prennent en charge des adolescents dans le canton pourrait être envisagé, par exemple un centre de crise spécifique pour les hospitalisations de courte durée à Préfargier et une unité intensive de moyenne durée au Centre pédagogique et thérapeutique de Dombresson. A ce stade, aucune décision n'a été prise à ce sujet.

4.8. Transport des patients entre établissements hospitaliers A et B

Le dispositif hospitalier prévu par la planification implique que les patients dont la prise en charge nécessite un transfert en lits B seront dans la plupart des cas (sauf au sein de l'Hôpital du Val-de-Travers) appelés à être transférés d'une institution hospitalière à une autre.

Afin de mieux pouvoir estimer l'impact de ces transferts en termes financiers et organisationnels, des contacts ont été pris concernant les modalités de transport entre hôpitaux A et B dans les cantons de Vaud et de Fribourg. Une première étude doit encore être finalisée par le SSP et discutée en commission d'hospitalisation au cours du troisième trimestre de cette année.

On peut d'ores et déjà mentionner que l'instauration d'un ordre d'utilisation des moyens de transport est hautement souhaitable sur le plan économique.

En fonction de l'état de santé du patient, l'ordre des moyens de transport à utiliser pour le transfert d'un hôpital A à un hôpital B est le suivant :

- a) voiture privée (transport assuré par la famille ou les proches du patient) ;
- b) organisation de transport bénévole (par exemple, la Croix-Rouge dans le canton de Neuchâtel) ;
- c) véhicule de l'établissement hospitalier ;
- d) taxi/véhicule sanitaire léger ;
- e) ambulance.

Des données vaudoises de l'exercice 1997, nous pouvons remarquer que *les transports non médicalisés sont la règle* pour ces transferts (les transferts en ambulance entre l'Hôpital de zone d'Yverdon (A) et le CTR de Chamblon (B) sont inférieurs à 5%).

Planification sanitaire

Nous relèverons également que le recours à ces différents moyens de transport médicaux secondaires varie en fonction du mode d'organisation mis en œuvre entre les établissements :

- **Hôpital intercantonal de la Broye** (opérationnel depuis le 1^{er} avril 1999)
La direction estime que, jusqu'à présent, les familles des patients ont assumé environ 50% des transferts entre les sites de Payerne (A) et d'Estavayer-le-Lac (B) ;
- **Hôpital de zone Saint-Loup/Orbe**
Le système mis en place entre les sites de Saint-Loup (A) et d'Orbe (B) fait essentiellement appel à des véhicules de l'établissement ;
- **Hôpital de zone d'Yverdon et CTR de Chamblon**
Le transport des patients repose principalement sur l'organisation associative « Transport handicap Vaud ».

Cette étude devra être considérée comme une phase préliminaire à un second volet. Ce dernier abordera en particulier l'analyse plus fine de la combinaison et de la pondération des différents modes de transport des patients entre les institutions hospitalières neuchâtoises (consultation des différents partenaires concernés), ainsi que la possibilité de mise en place d'un système de transfert des patients par des véhicules internes aux établissements couplé à l'acheminement des analyses de laboratoire entre les sites concernés (à l'instar de l'organisation actuelle entre les sites de Payerne et d'Estavayer-le-Lac ainsi qu'entre les sites de Saint-Loup et d'Orbe). Un chiffrage plus précis des incidences financières sera alors possible.

Il faudra par ailleurs mettre sur le métier une réflexion plus globale sur le transport des patients, afin qu'une politique d'organisation et de financement englobant tous les types de transport interinstitutionnels et entre institutions de soins et domicile puisse être mieux conçue, coordonnée et financée.

4.9. Mise en place d'associations de gestion et création d'un organe de gestion commun (CIGES)

Le rapport intermédiaire « Santé 21 » fait état de la nécessité d'associations de gestion, considérant que les impératifs de mise en réseau et le travail en commun qui sous-tend les options prises par la planification préconisée requièrent la formalisation d'accords interhospitaliers scellant des modalités de fonctionnement intégrées.

Dans les faits, les travaux préliminaires à la mise en place de telles structures ont essentiellement progressé dans le domaine des institutions de soins psychiatriques. En effet, et ceci malgré des statuts très différents, les hôpitaux de Perreux et de Préfargier ont élaboré un premier projet de

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

statuts d'une association de gestion qui les réunirait. Ce projet de texte doit encore faire l'objet d'une analyse plus fouillée et les modalités de son application demandent de nombreux approfondissements, mais le Conseil d'Etat se réjouit de l'avance de ces travaux. Par ailleurs, le service de la santé publique a assemblé une gamme d'exemples de modèles existant dans d'autres cantons, et un mandat vient d'être confié à l'Institut de droit de la santé afin qu'il analyse les aspects de ces divers modèles et serve d'expert dans le cadre des travaux de groupes interhospitaliers neuchâtois.

Il est pressant de faire progresser les dossiers de l'association de gestion des Montagnes, qui permettra à l'Hôpital du Locle et à l'Hôpital de La Chaux-de-Fonds de coopérer sur des bases clarifiées et dans le cadre de règles formellement négociées. Des considérations similaires s'appliquent aux travaux d'intégration des hôpitaux en ville de Neuchâtel (Cadolles/Pourtalès et Providence). Cette question a d'ailleurs été évoquée au chapitre 4.4.

Le Centre d'information, de gestion et d'économie de la santé (CIGES) est un organe spécifiquement appelé de ses vœux par le Conseil d'Etat. Un rapport préliminaire élaboré par les partenaires en 1998 prévoit sa création.

L'intégration de la Centrale d'encaissement des hôpitaux neuchâtois (CEHN), qui est aujourd'hui un service de l'Etat, au nouveau système informatique de gestion financière et administrative des hôpitaux doit cependant être réalisée de toute urgence et en priorité. Ainsi, le projet CIGES a-t-il été scindé en phases, le groupe de travail ad hoc ayant été amené à se concentrer sur la reprise des activités de la CEHN par un organe géré par les partenaires directement concernés sur mandat de l'Etat. Cet organe, appelé office de facturation, d'encaissement et de répartition des hôpitaux (OFER-H) se substituera à la CEHN dès janvier 2000 pour les fonctions actuelles de cette dernière et sous la forme d'un mandat de gestion confié à l'ANEM, organisation faîtière regroupant les hôpitaux. Il ne s'agit cependant là que d'une première phase, et le passage à une structure de fondation regroupant à terme l'ensemble des partenaires du domaine reste prévu.

Dans le courant de l'année 2000, non seulement les fonctionnalités de l'OFER-H devront être étendues mais le passage à un statut permettant un futur élargissement à d'autres partenaires sera préparé. Enfin, les négociations avec les autres fournisseurs de prestations du domaine sanitaire pour la mise sur pied d'un organe fédérateur, négociations reportées pour les raisons évoquées ci-devant, reprendront formellement. Le Conseil d'Etat considère effectivement que la création d'un organe de gestion plus centralisé, apte à collaborer de façon directe et coordonnée avec les services de l'Etat et avec les assureurs, est indispensable. Il devra être habilité à appuyer les importants processus de changement qui caractérisent les tâches des années à venir. Une rationalisation des activités de facturation,

Planification sanitaire

d'encaissement, de gestion des débiteurs, voire de gestion des liquidités apportera manifestement des économies dont l'ampleur ne peut cependant pas encore être estimée.

5. PLANNING, DÉROULEMENT DANS LE TEMPS ET MISE EN ŒUVRE DE CERTAINES MESURES

Ce chapitre présente tour à tour une série de mesures déjà mises en œuvre ou pour lesquelles le planning de réalisation est déjà établi. Il s'agit essentiellement ici de faire le point sur l'avancement d'une série de travaux concrets, dont certains ont déjà été évoqués dans les chapitres précédents, afin de pouvoir – le cas échéant – adapter le planning de déroulement global qui avait été présenté dans le cadre du rapport intermédiaire. Le présent chapitre vise également à mettre à jour un panorama de l'état des travaux sur le terrain, et il doit être considéré comme un complément au tour d'horizon des études complémentaires contenu au chapitre 4.

5.1. Fermeture de la maternité du Locle et réduction de l'activité en chirurgie

Les premières mesures prises dans le cadre de la planification hospitalière sont le reflet des préoccupations urgentes liées aux coûts très élevés des services de gynécologie/obstétrique et de chirurgie des hôpitaux du Locle et de la Béroche. Les hôpitaux concernés ne sont bien entendu pas directement responsables de ce constat, mais la faible activité de ces services ne peut plus justifier les frais occasionnés par une ouverture permanente et par la mise à disposition d'équipes complètes pour assurer leur fonctionnement. Rappelons encore que dans le cas de la maternité de l'Hôpital du Locle, la décision de fermeture est intervenue dans un contexte où non seulement l'activité était très faible mais où la couverture pour l'intervention systématique par un pédiatre s'avérait problématique.

Le tableau ci-après montre le coût par patient ressortant de la comptabilité analytique 1998 des hôpitaux. On remarque notamment que le service de chirurgie du Locle présentait le coût par patient le plus élevé du canton (9083 francs), quand bien même les cas qu'il a traités sont moins complexes et moins lourds que ceux pris en charge par les services de chirurgie des hôpitaux principaux de La Chaux-de-Fonds et de Cadolles-Pourtalès. Les services de gynécologie/obstétrique du Locle et d'obstétrique de la Béroche montrent des chiffres tout aussi préoccupants, découlant entre autres de la baisse du nombre de patientes. Une chute du nombre d'accouchements, accélérée par l'annonce de la fermeture future, pèjore inévitablement le coût par patiente. Il a donc fallu agir rapidement pour éviter des surcoûts trop importants dans le cadre de la prise en charge de pathologies relativement courantes.

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

<i>Hôpital</i>	<i>Obstétrique seule</i>	<i>Gynéco- obstétrique</i>	<i>Chirurgie</i>
La Béroche	4806		6906
Le Locle		5537	9083

En comparaison :

La Chaux-de-Fonds		4762	8745
Cadolles-Pourtalès		4674	7846

Depuis la fermeture au début du mois de juin des portes de la maternité de l'Hôpital du Locle, les parturientes locloises semblent, dans la plupart des cas, s'orienter sur la maternité de l'Hôpital de La Chaux-de-Fonds dont l'infrastructure subira un certain nombre d'améliorations dans les mois à venir (voir chapitre 5.2). Ces transformations devront permettre à la future maternité des Montagnes neuchâtelaises de proposer aux patientes un environnement agréable qui offrira toutes les garanties de sécurité nécessaires à une prise en charge de qualité. De plus, afin d'accueillir dans de bonnes conditions l'activité de la maternité du Locle et d'améliorer leur offre en prestations de soins, les hôpitaux de La Chaux-de-Fonds et de Couvet ont pu bénéficier d'un certain renforcement de leur effectif médical et infirmier.

A partir de la fin du 1^{er} semestre 1999, l'activité professionnelle de l'ancien médecin responsable de la maternité de l'Hôpital du Locle se déroule sur deux sites: l'Hôpital du Locle, où il conserve un cabinet privé ouvert deux jours par semaine et l'Hôpital du Val-de-Travers, où il a rejoint l'équipe médicale en place afin d'y poursuivre une activité hospitalière dans le cadre des services de gynécologie et d'obstétrique.

Nous mentionnerons également que les membres du personnel affectés par la fermeture de la maternité du Locle qui ont fait part de leur volonté de poursuivre leur activité professionnelle dans le domaine sanitaire neuchâtelois et ont sollicité un appui dans leurs recherches ont retrouvé un emploi. Des mesures individualisées ont permis la mise en œuvre de diverses solutions: transfert du personnel dans les hôpitaux de La Chaux-de-Fonds et de Couvet, dans des homes, et formation complémentaire notamment. L'accompagnement de ce processus avec l'appui de tous les partenaires s'est avéré délicat. Il s'est déroulé dans des conditions loin d'être idéales et dans un cadre-temps relativement serré, rendu nécessaire par l'impossibilité de maintenir une activité aussi minime dans des conditions acceptables. Il faudra en tirer des enseignements qui seront utiles dans la mise en application des mesures subséquentes prévues par la planification sanitaire. Ce point a été largement développé au chapitre 4.1.

Les gains économiques associés au transfert des activités de la maternité du Locle à La Chaux-de-Fonds et à Couvet ont été évalués à 675.000 francs

Planification sanitaire

environ. Pour de plus amples informations sur la méthode de calcul, on se référera au chapitre 6. En tout état de cause, on constate qu'un renforcement des équipes plus important que celui qui aurait pu être calculé sur la simple base de l'accueil de l'activité locloise a été admis. Même dans ces conditions une économie substantielle liée à la rationalisation de l'organisation de la prestation offerte peut être dégagée.

Modification de l'activité chirurgicale à l'Hôpital du Locle

Lors de la visite du début du mois de juin de la cheffe du DJSS à l'Hôpital du Locle, diverses options ont été abordées avec le comité de la fondation de l'hôpital. En ce qui concerne le service de chirurgie, le Conseil d'Etat a décidé qu'il devra être restructuré dans les plus brefs délais au vu de ses coûts disproportionnés. Une limitation d'activité devra intervenir dès que possible et au plus tard au début de l'an 2000. La prise en charge des urgences chirurgicales de nuit et de week-end sera supprimée et l'offre de prestations du service de chirurgie se concentrera sur des interventions électives pouvant être réalisées en unité de semaine.

Cette modification organisationnelle de l'activité chirurgicale de l'Hôpital du Locle sera effective durant l'année 2000. D'après les premières informations provenant de l'hôpital, l'aménagement des horaires d'ouverture du bloc opératoire permet de prévoir une réduction des frais de personnel de 250.000 francs. Au vu des coûts néanmoins très élevés et des travaux à effectuer sur le site du Locle pour l'implantation des nouvelles missions, le transfert de l'activité chirurgicale de l'Hôpital du Locle vers le site de La Chaux-de-Fonds devra pouvoir s'effectuer en 2001.

5.2. Investissements à la maternité et au bloc opératoire de La Chaux-de-Fonds

Afin d'accueillir les parturientes du Locle dans une maternité des Montagnes modernisée et dans le cadre d'une nécessaire mise à niveau de certaines infrastructures vétustes de la maternité de La Chaux-de-Fonds, des travaux visant à rénover et à réaménager le service d'obstétrique devaient être planifiés à l'Hôpital de La Chaux-de-Fonds. Il était prévu qu'ils puissent idéalement débiter à la fin de cette année encore.

Il s'avère que les projets incluent aujourd'hui des modalités de réorganisation de l'utilisation des salles d'opération, suite au rapport du D^r Thorin et en prévision de l'intensification de l'activité opératoire liée entre autres à la prise en charge future de patients actuellement traités dans les hôpitaux régionaux. Une restructuration plus globale des salles d'accouchement et des salles d'opération est dès lors prévue. L'étude architecturale sur les restructurations de la maternité, qui est bien avancée, a donc été temporairement mise en attente et un nouveau concept est en train d'être mis sur pied par l'Hôpital de La Chaux-de-Fonds afin d'optimiser le déroulement des

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

divers travaux et de permettre l'approbation d'un projet complet par les autorités communales. Dès lors, les travaux devraient pouvoir débuter dans le courant de l'année 2000.

5.3. Transformations des missions de Landeyeux et collaboration avec La Chaux-de-Fonds

Le Centre cantonal de réadaptation de Landeyeux ne pourra être opérationnel que lorsque les infrastructures en ville de Neuchâtel rempliront entièrement leurs nouvelles fonctions. Néanmoins un rapport élaboré avec compétence par les groupes de travail internes à l'hôpital constitue une base solide pour les projets de mise en œuvre de ces nouvelles missions. Les travaux de conception d'adaptations architecturales et l'élaboration de modalités de transfert de certaines activités peuvent ainsi d'ores et déjà progresser. Ceci doit permettre la prompte mise en activité du centre de réadaptation à mi-2005.

Dans le cadre de la planification hospitalière, les hôpitaux de La Chaux-de-Fonds et du Val-de-Ruz sont, de plus, appelés à collaborer de plus en plus étroitement, non seulement dans le domaine du partage des tâches en matière de rhumatologie, mais également dans d'autres domaines. Afin de préparer au mieux ce processus, un groupe de travail conjoint aux deux établissements hospitaliers est prêt à entamer ses travaux. Il abordera prioritairement les thèmes suivants :

- répartition de l'offre des prestations de soins dans le domaine de la rhumatologie (soins aigus et réadaptation) et ses implications dans la mise en place du CSR à Landeyeux ;
- collaboration et complémentarité des sites dans le domaine de la chirurgie (en prévision de la modification des missions actuelles de l'Hôpital du Val-de-Ruz qui impliquera, à moyen terme, une orientation d'une partie des patients du Val-de-Ruz sur La Chaux-de-Fonds. Il faut noter que le chirurgien-chef de Landeyeux exerce déjà ses compétences dans les deux établissements hospitaliers) ;
- réflexion sur la conception et le déroulement de la mise en place des lits B.

Si d'autres sujets devaient susciter un intérêt conjoint chez les deux partenaires, il est bien évident que la mise en route de travaux communs pourra être entreprise.

5.4. Groupe de travail psychiatrie gériatrique Le Locle/Perreux

Ce groupe ad hoc est à présent constitué. Il regroupe des représentants administratifs (direction, services techniques) et médicaux des deux institutions, des membres du comité de l'Hôpital du Locle ainsi que des représentants de l'Etat (service de la santé publique et intendance des

Planification sanitaire

bâtiments). Plusieurs séances ont déjà eu lieu, dont l'une a eu pour objet une visite des unités de psychiatrie gériatrique du site de Perreux par les représentants de l'Hôpital du Locle. La présidence du groupe est assurée par le président du comité de l'Hôpital du Locle. Les tâches les plus urgentes dévolues au groupe sont la mise au point, sur la base des travaux du sous-groupe psychiatrie gériatrique ayant œuvré en 1998, du concept de prise en soins pour l'antenne de Perreux. Simultanément, le projet de transformation des bâtiments du Locle doit être élaboré. Il s'agit non seulement de prévoir l'aménagement des locaux nécessaires pour accueillir l'unité de psychiatrie gériatrique de 30 lits, y compris locaux communs, locaux de consultation, voire locaux d'accueil de jour, mais de préparer le planning de déroulement des rénovations afin que l'adaptation de l'activité de l'hôpital puisse se poursuivre dans des conditions acceptables. Un premier projet complet devrait être soumis par le groupe ad hoc en fin d'année.

5.5. Répartition des lits A et B à Couvet

Selon le rapport « Planification sanitaire cantonale – Santé 21 », l'Hôpital du Val-de-Travers devrait disposer de 25 lits de type A et de 20 lits B. Cette répartition pourrait néanmoins être légèrement modifiée comme le laisse suggérer les résultats d'une première étude menée au cours du mois de juin 1999 par la direction et les équipes de l'hôpital. Deux types de facteurs doivent en effet être pris en compte: d'une part, les unités A et B devront être organisées de façon distincte; d'autre part, les dotations en personnel devront permettre une logique interne adéquate de chacune des unités et prendre en compte la combinaison spécifique de tâches dévolues à l'Hôpital régional du Val-de-Travers. De plus, une évaluation des besoins régionaux en termes de nombre de lits de soins aigus doit être affinée. La phase transitoire que constitue l'an 2000 permettra de confirmer ou d'infirmier la répartition initialement prévue et de mettre en œuvre les changements organisationnels liés aux différents modes de prise en charge (A/B) offerts dans l'établissement hospitalier de Couvet. Dès 2001, l'Hôpital du Val-de-Travers pourra donc en principe être opérationnel dans sa nouvelle configuration.

5.6. Transfert des activités de la maternité de l'Hôpital de la Béroche

Au cours du mois de mai 1999, le DJSS et le comité administratif de l'Hôpital de la Béroche ont convenu de la date de fermeture effective de la maternité au 1^{er} février 2000.

Les accouchements qui ne seront plus pris en charge à Saint-Aubin seront, dans la plupart des cas, accueillis dans les hôpitaux de Landeyeux (jusqu'en 2005) et de Cadolles-Pourtalès. Les modalités de la reprise de ces activités de maternité et leurs répercussions sur les services d'anesthésie et de pédiatrie sont actuellement discutées par les différents partenaires.

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

Le gynécologue responsable de l'obstétrique à l'Hôpital de la Béroche, continuera à suivre ses patientes puisqu'il interviendra dans d'autres établissements hospitaliers du canton.

Le DJSS et la direction de l'Hôpital de la Béroche, soucieux de l'avenir du personnel affecté par cette réorganisation, préparent actuellement la mise en place d'une série de mesures d'accompagnement. Les travaux du groupe de concertation « Emplois-Santé 21 » sont directement pertinents dans ce contexte (voir chapitre 4.1) et une convention entre partenaires devrait être conclue pour permettre d'aborder les transferts et le reclassement du personnel affecté dans de bonnes conditions.

Les gains économiques associés au transfert des activités de la maternité de la Béroche à Landeyeux et à Neuchâtel ont été évalués à 540.000 francs environ. Pour de plus amples informations sur la méthode de calcul, on se référera au chapitre 6.

Modification de l'activité chirurgicale à l'Hôpital de la Béroche

C'est également au cours du mois de mai 1999 que le Conseil d'Etat a admis pour une période transitoire de deux ans – 2000 et 2001 – la mise en place à l'Hôpital de la Béroche d'un projet de chirurgie de court séjour. Le service actuel de chirurgie se restructurera en unité de chirurgie d'un jour et de semaine. Cette nouvelle orientation de l'offre de prestations respectera impérativement les critères de sécurité et permettra très certainement d'observer une amélioration de l'efficacité du service de chirurgie – puisque le processus suivi consistera dans un premier temps à recentrer l'activité chirurgicale existante.

La direction de l'hôpital fera prochainement parvenir au DJSS un rapport relatif aux modalités d'organisation et de fonctionnement de cette nouvelle structure d'hospitalisation de jour et de semaine sans prise en charge des urgences de nuit et de week-end. Il devra notamment contenir une liste opératoire négative (catégories d'opérations exclues). Un suivi de l'expérience durant deux ans et une évaluation détaillée sont prévus.

5.7. Avancement des travaux du NHP

Comme nous l'avons déjà relevé au chapitre 4, les oppositions à la construction du NHP ont été levées par le Tribunal fédéral en décembre 1998. Les craintes de retard dans le déroulement des travaux se sont révélées infondées et la première étape de construction, qui prévoit notamment l'achèvement de trois unités de soins et du bloc opératoire devrait être terminée d'ici l'été 2001. Quant à la seconde étape de construction, elle devrait s'achever d'ici l'été 2005. Cette échéance un peu plus rapprochée que celle sur laquelle avait tablé le rapport intermédiaire « Santé 21 » permet de raccourcir quelque peu l'ensemble du processus de planification et de le ramener à six ans.

Planification sanitaire

Certains se sont inquiétés de l'impact que les projets de planification, qui affectent le tissu sanitaire neuchâtelois, pourraient avoir sur son aptitude à faire face à l'afflux des visiteurs de l'Expo.01. En effet, le Comité stratégique de l'Expo.01 a constitué un groupe « Concept sanitaire » chargé d'évaluer les besoins sanitaires dans le site même de l'exposition ainsi qu'en dehors du site. Il est arrivé à la conclusion que les besoins supplémentaires principaux liés à l'Expo.01 se situaient au niveau des soins ambulatoires et non au niveau de l'hospitalisation stationnaire. La couverture ambulatoire sera assurée tant par les praticiens privés que par les policliniques des hôpitaux de la région. En tous les cas, les infrastructures chirurgicales existantes seront en mesure de faire face à une éventuelle augmentation du flux des patients. Le concept sanitaire prévoit également de rapatrier les patients dans un hôpital de leur lieu de domicile dès que cela est possible afin d'éviter les engorgements. Des exigences ont aussi été formulées par le groupe de travail afin que les coûts liés aux hospitalisations de patients domiciliés à l'étranger dans l'incapacité de faire face à leurs dépenses soient couverts par une assurance à charge des organisateurs.

5.8. Mise en place du Centre des urgences de Neuchâtel aux Cadolles

Cette mise en place, prévue par le rapport commun des hôpitaux Cadolles-Pourtalès et Providence dans le cadre des travaux préparatoires de 1998, doit se concrétiser dès l'automne 1999. Sa conception a déjà été mentionnée au chapitre 3.4; quelques éléments complémentaires peuvent être apportés ici.

Le projet prévoit que la réception et la prise en charge des urgences nécessitant un acheminement vers l'hôpital en ambulance soient centralisées aux Cadolles. Un centre médico-chirurgical des urgences, préfigurant celui qui fonctionnera dans le cadre du NHPP, est donc mis en place sous la responsabilité du médecin responsable du fonctionnement du SMUR.

Les patients seront ensuite aiguillés, selon le niveau de prise en charge dont ils ont besoin et selon des critères reconnus en commun (critères qui comprennent, en plus de la disponibilité d'un lit approprié, le souhait du patient et les éventuelles hospitalisations antérieures) vers une unité hospitalière adéquate dans l'une ou l'autre des institutions partenaires. Une unité pouvant offrir une surveillance de première nuit pour les patients admis en urgence pendant les heures nocturnes mais qui ne nécessitent pas d'interventions lourdes ou d'admission aux soins intensifs sera implantée, sous forme d'une petite unité « d'Hôpital de nuit », au sein du Centre d'urgences des Cadolles.

Cette mise en place permettra d'optimiser la qualité de l'évaluation, de la prise en charge et de l'aiguillage lors des admissions en urgence, et fera encore l'objet d'une analyse plus détaillée quant aux aspects de gestion et d'organisation. Il s'agit d'un pas important vers l'organisation commune des admissions pour le futur CHP du Littoral.

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

5.9. Financement des hôpitaux et mise en place d'un système d'information

Nous l'avons également vu au chapitre 4, les institutions hospitalières, la Fondation neuchâteloise d'informatique de santé (FNIS) et le service de la santé publique, travaillent conjointement à la mise en place d'une structure qui devra remplacer dès l'an 2000 la centrale d'encaissement, actuellement rattachée à l'Etat. Cette nouvelle structure appelée OFER-H est le point de départ d'un projet plus ambitieux qui vise à rassembler l'ensemble de l'information liée aux patients, aux données administratives et à la facturation dans une structure centralisée. La maîtrise de l'information comptable et analytique devrait permettre, à terme, de modifier le système de rémunération des hôpitaux en fonction de l'activité et des prestations spécifiques fournies.

Cependant, pour des raisons qui seront détaillées au chapitre 6, l'Etat n'a pas été en mesure d'attendre l'aboutissement de ce processus pour remettre en question son propre mode de financement des hôpitaux, qui reposait sur la couverture de déficits *a posteriori* malgré des processus complexes d'approbation des budgets, des dotations et des investissements. Dès l'exercice 1999, un modèle mixte, basé d'une part sur les résultats comptables 1997 ajustés et d'autre part sur l'activité réelle des hôpitaux en termes de patients hospitalisés en chambre commune a été mis en œuvre. Ce nouveau mode de subventionnement accroît l'autonomie de gestion des hôpitaux tout en les responsabilisant davantage face aux charges supportées par les collectivités publiques. Il faut souligner que ce changement d'orientation peut avoir des incidences sur la manière dont les hôpitaux sont appelés à gérer tous les types de charges qui leur incombent. Sans fixer une limite stricte au subventionnement, l'Etat ne garantit donc pas dans ce système une prise en charge de l'entier du déficit présenté par les institutions si celui-ci dépasse les critères fixés par la nouvelle méthode de financement. Un certain nombre de facteurs permettent néanmoins de considérer les situations particulières qui pourraient se présenter. Les premiers impacts de cette modification seront évalués au terme de l'exercice 1999.

Il faut considérer que le passage à un tel type de financement ne représente qu'une étape. Un financement axé sur les interventions et basé sur un modèle de coûts par cas ou par groupe de diagnostic, qui est préconisé actuellement dans la plupart des cantons, doit impérativement être mis à l'étude dans les plus brefs délais.

La mise en place du CIGES (voir chapitre 4.9) est donc cruciale dans ce contexte et les travaux de l'Etat et des partenaires hospitaliers visant à mettre en place un mode de subventionnement fondamentalement différent devront pouvoir bénéficier de l'apport d'un tel organisme.

Planification sanitaire

5.10. Etude des synergies possibles et évaluation de l'opportunité d'un regroupement administratif des instituts paracliniques

Au cours des dernières décennies, le canton a mis en place un dispositif d'appui aux tâches des hôpitaux et des praticiens installés qui comprend l'institut neuchâtelois de microbiologie (INM), l'institut neuchâtelois d'anatomie-pathologie (INAP) et la Fondation des laboratoires des hôpitaux neuchâtelois (FLHN). Ces organismes travaillent par ailleurs en étroite collaboration avec le service régional neuchâtelois et jurassien de transfusion sanguine (SRNJTS), dont le statut est celui d'une fondation dépendant de la Croix-Rouge. Une optimisation des synergies entre ces institutions fera l'objet d'un mandat d'étude précis. En ce qui concerne les trois structures qui ont été mises en place par l'Etat, l'examen prévu devra comprendre une réflexion sur le recours préférentiel et systématique de la part de l'ensemble des hôpitaux à ces structures paraétatiques dans un but d'efficacité. Elle doit également comprendre une étude de faisabilité sur l'éventuelle refonte des structures administratives et de gestion des instituts concernés. L'enjeu ici est celui du partage éventuel d'investissements coûteux pouvant être utiles à l'ensemble des structures, par exemple dans le domaine de la transmission des images et de la mise en commun de modes d'organisation, de transports d'échantillons ou de prélèvements, etc. Il faut souligner que ces trois instituts bénéficient déjà de l'appui administratif de l'administration des institutions médicales spécialisées (AIMS), et ont récemment harmonisé les conditions de travail de leur personnel par un passage aux normes ANEM/ANEMPA. Il faut également rappeler que l'INAP, du fait de la nature d'une partie de ses tâches, est un organisme pour lequel l'Etat doit couvrir un déficit important, alors que l'INM et la FLHN fournissent des prestations financièrement autoportées.

Il s'agira dans les mois qui viennent de suivre l'évolution des travaux des responsables des institutions paraétatiques concernées en collaboration avec les présidents des comités directeurs. L'Etat est par ailleurs représenté dans les comités directeurs des trois structures qu'il a contribué à créer. L'appui d'un expert externe pourrait être prévu.

A la lumière de ces divers éléments, il est à présent possible d'examiner le planning global prévu (*voir page suivante*).

Planification sanitaire

6. PERSPECTIVES FINANCIÈRES

Le contexte global de la nécessité des restructurations hospitalières a été évoqué au chapitre 2. Les comparaisons intercantoniales, pénalisantes pour notre canton, ont été détaillées à de nombreuses reprises. Nous nous concentrons à présent sur l'examen des impacts financiers prévisibles en cas de statu quo d'une part, et en cas de mise en œuvre complète des restructurations préconisées d'autre part.

Remarques préalables

Le modèle permettant d'estimer l'effet des mesures préconisées est relativement complexe. Quelques éléments explicatifs sont nécessaires afin de permettre l'interprétation des données présentées ci-après.

Tout d'abord, en termes généraux, il faut rappeler que la participation des assureurs-maladie dans le cadre de la LAMal concerne aujourd'hui deux domaines:

- la couverture d'un pourcentage des charges imputables à l'accueil de patients « conventionnels LAMal » en division commune (stationnaire). Ce pourcentage est fixé par la loi comme se montant « au maximum » à 50%. Il se situe actuellement dans notre canton à 44% environ pour les hôpitaux de soins physiques, et a fortement baissé depuis 1996. Ceci est motivé notamment par la surcapacité de nos structures hospitalières;
- la couverture des frais des activités ambulatoires hospitalières par le biais d'un tarif spécifique.

Les charges dites imputables ne comprennent pas les montants liés aux investissements, qui sont supportés entièrement par les collectivités publiques.

Il est également utile de préciser que l'activité des divisions communes des hôpitaux comprend une part d'activité dite « hors convention neuchâteloise ». Cette part inclut l'hospitalisation de patients dont le traitement est à charge de l'assurance-accidents, l'accueil de patients extracantonaux, étrangers non résidents, etc.

L'évolution des charges hospitalières et des frais à charge des collectivités publiques doit être examinée sur la base de cette toile de fond. Il faut en sus rappeler que les charges incombant aux collectivités publiques sont ici examinées globalement. La LAIS prévoit une répartition de ces charges entre Etat et communes de 60% et 40% respectivement.

Nature des données présentées

Le présent chapitre a pour objet la présentation de l'impact des mesures prévues, avec un accent particulier sur le champ de l'hospitalisation en soins physiques, qui est prioritairement ciblée par les restructurations;

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

il démontre leur impact sur l'évolution prévisible des coûts à charge des collectivités publiques. Il décrit ensuite les mesures déjà prises ou en voie d'être concrétisées et analyse leurs incidences financières. Cet examen met en exergue l'urgence de la mise en œuvre de certaines réformes et permet de vérifier que les restructurations apportent le type d'effet escompté en termes financiers.

Il faut encore souligner que si les réductions de charges liées aux modifications structurelles sont déjà mesurables et apportent une amélioration immédiate en termes de maîtrise des charges globales, la stabilisation des montants à charge des collectivités publiques n'est, elle, possible qu'à condition que la part couverte par les assureurs ne poursuive pas une chute ayant pour effet un report net sur les collectivités publiques. Les données ci-après démontrent clairement les effets de ce report depuis 1996. Elles reflètent aussi la forte baisse de la proportion des assurés privés et demi-privés, baisse qui a jusqu'ici affecté de façon massive la part des frais à charge des collectivités publiques.

Répartition entre payeurs

A ce stade, il paraît enfin fondamental de rappeler la perspective qui sous-tend l'ensemble des mesures préconisées: la répartition entre payeurs (assureurs et collectivités publiques) est une question éminemment politique, pour laquelle la LAMal ne fournit qu'un cadre législatif. En dernière analyse, la mise en place d'un dispositif hospitalier pouvant fournir des prestations de qualité en satisfaisant à des critères d'efficience accrue doit bénéficier à tous les partenaires.

Ainsi, le passage à un taux de couverture de 50% des charges imputables par les assureurs-maladie doit être associé à la restructuration en profondeur de notre système, puisque le dispositif actuel provoque des surcoûts insupportables. Même au cas où cela serait possible, – rappelons ici que la LAMal donne aux assureurs des moyens pour s'y opposer –, il ne serait pas adéquat de ne préconiser qu'un report « pur » de charges sur les assureurs-maladie. Une telle stratégie aurait surtout pour effet la poursuite des augmentations de primes et leur impact subséquent sur les finances publiques par le biais des subsides aux assurés.

6.1. Evolution de la couverture des charges des hôpitaux depuis l'introduction de la LAMal**Charges hospitalières globales et évolution des contributions des collectivités publiques**

Le tableau ci-après synthétise les données les plus pertinentes concernant les charges hospitalières et l'évolution de leur couverture par les collectivités publiques.

Planification sanitaire

<i>Libellé</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>Budget 1999</i>	<i>Budget 2000</i>
Nombre total de patients	25.574	25.896	26.532	26.610	26.169
Nombre de patients division commune	20.631	21.628	22.477	22.362	22.586
Proportion de patients division commune	80,6%	83,5%	84,7%	84%	86,3%
Charges brutes totales des hôpitaux en francs	299.984.577	301.343.135	307.240.530	309.439.000	309.383.000
Evolution des charges	100	100,5	102,4	103,2	103,1
Participation des collectivités publiques en francs	110.872.802	114.754.503	121.742.507	125.293.000	
Evolution de la participation des collectivités publiques	100	103,5	109,8	113,0	
Proportion des charges couvertes par les collectivités publiques	37%	38%	39,6%	40,5%	

N. B. : Les budgets 1999 des hôpitaux de soins physiques sont présentés selon les enveloppes budgétaires acceptées en tenant compte des facteurs de correction estimés par les hôpitaux.

Les budgets 2000 sont les budgets présentés adaptés au vu des mesures déjà décidées.

La participation des collectivités publiques aux charges globales pour l'année 2000 n'est pas présentée, car elle impliquerait une prévision de la participation des assureurs. Or il s'avère que les négociations en vue d'une convention entre hôpitaux et assureurs-maladie sont dans l'impasse. Les conséquences de cette impossibilité à atteindre un accord et la position du Conseil d'Etat à ce sujet sont développées plus bas.

En tout état de cause, on constate immédiatement que le montant et la part des charges incombant aux collectivités publiques sont en forte hausse. Par contre, les charges globales augmentent plus faiblement, et se stabilisent lors de l'introduction des premières mesures concrètes mises en place en 2000. Cette stabilisation intervient malheureusement à un niveau très élevé. L'augmentation importante des frais à charge des collectivités est due à la croissance de la proportion de patients en chambre commune suite à l'annulation de couvertures complémentaires. Les recettes liées à l'activité privée et demi-privée baissent et aggravent le report des charges sur les collectivités publiques. On observe par ailleurs une certaine augmentation de l'activité globale. Or, les caisses-maladie paient un montant forfaitaire indépendant du nombre de patients traités.

Sur le plan politique, l'insupportable accroissement des montants à charge de l'Etat et des communes de budget à budget ne peut être enrayeré que par

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

la conjonction de la modification de la répartition entre payeurs combinée avec des mesures énergiques permettant une compression des charges globales. Nous venons de démontrer que le simple report de charges sur l'assurance-maladie n'est ni atteignable en tant qu'objectif, ni souhaitable sur le plan politique. Il accélérerait par ailleurs l'annulation d'assurances complémentaires par les assurés dont la prime d'assurance obligatoire augmenterait encore. Quant à la réduction des coûts globaux, elle n'est, de toute évidence, possible que grâce à des restructurations du système, car elle n'est pas exigible dans le cadre du fonctionnement actuel d'institutions auxquelles d'importants efforts ont déjà été demandés.

Participation des assureurs (hôpitaux de soins physiques)

Le tableau suivant montre que l'évolution de la participation financière des assureurs-maladie pour les hôpitaux de soins physiques ne suit pas l'évolution du nombre de patients conventionnels. Ainsi, bien que cette participation ait augmenté de plus de 3 millions de francs globalement depuis 1996, la participation par patient a passé de 3529 francs à 3439 francs de 1996 à 1999, soit une baisse de 3% environ. Ce fait souligne la nécessité impérieuse de concevoir un dispositif permettant d'aboutir à une répartition équitable des charges hospitalières.

<i>Libellé</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>Budget 1999</i>
Total des charges imputables à l'hospitalisation conventionnelle en chambre commune	131.300.000	135.700.000	143.000.000	144.700.000
Enveloppe des assureurs-maladie	60.300.000	61.700.000	63.400.000	63.400.000
Taux de couverture des coûts imputables par les assureurs-maladie	45,92%	45,48%	44,33%	43,82%
Nombre de patients conventionnels	17.000	17.500	18.500	18.500
Participation des assureurs-maladie au coût par patient, en francs	3.529	3.511	3.440	3.439

Il n'est pas possible de présenter sous la même forme les données concernant l'année 2000, les négociations conventionnelles étant dans l'impasse. Par conséquent la participation des assureurs-maladie et le taux de couverture lui correspondant ne peuvent pas être intégrés au calcul. En effet, les caisses-maladie souhaitent maintenir l'enveloppe actuelle, voire la réduire encore. Rappelons que la diminution progressive du taux de couverture des charges imputables par les assureurs était justifiée par ces derniers par le fait que, les surcapacités hospitalières étant avérées, le canton n'avait pas entamé sa planification hospitalière. Ainsi, d'une pénalité de départ d'environ 4% en 1996, ce pourcentage passerait à 7% en 2000 dans l'hypothèse d'un gel de l'enveloppe. De toute évidence, une telle attitude n'est plus acceptable. Le Conseil d'Etat estime en effet que l'aggravation de la

Planification sanitaire

pénalisation par les assureurs, par le biais de taux de couverture des charges imputables à la division commune de plus en plus bas, est injustifié dans un contexte où les premières mesures concrètes de restructurations déploient leurs effets en 2000 déjà. Si aucune convention n'est signée, il devra fixer un tarif prenant en considération une pénalisation réduite, puisque les surcapacités seront déjà moins importantes que les années précédentes.

Dans le modèle présenté au point 6.2 – modèle qui permet de mesurer les impacts des mesures de planification en fin de processus – l'hypothèse retenue est une part des caisses-maladie à la couverture des charges imputables atteignant 50 %. Ce taux correspond au taux maximum prévu par la LAMal, puisque tous les facteurs susceptibles de justifier une pénalisation auront été éliminés du dispositif.

6.2. Perspectives financières de la planification hospitalière

Après l'examen de données décrivant la situation actuelle, il faut passer à l'estimation des potentiels d'économies liés à la planification hospitalière. Ils s'inscrivent à deux niveaux.

D'une part, la rationalisation de la prise en charge des patients entre les structures de type A et de type B ainsi que l'optimisation de l'utilisation des infrastructures permettra une économie de personnel de l'ordre de 200 postes de travail. La construction du NHP à elle seule n'aurait occasionné qu'une économie de 78 postes liée au regroupement sur un seul site.

D'autre part, comme nous l'avons déjà expliqué, le modèle retient une participation des assureurs-maladie à hauteur de 50 % des charges imputables à l'hospitalisation conventionnelle en division commune, les divers facteurs de pénalisation actuels, qui ont pour effet une participation effective des assureurs-maladie à hauteur de 44 %, ne pouvant plus être invoqués une fois la planification hospitalière réalisée. L'effet net est une augmentation relativement modeste des montants totaux à charge des assureurs pour l'hospitalisation en soins physiques, grâce à la baisse du montant total des charges imputables due à la planification.

La répercussion de ces deux facteurs sur la participation des collectivités publiques aux charges hospitalières, sur la base des éléments ci-dessous, se traduit en termes financiers de la manière suivante :

Éléments intégrés dans le mode de calcul :

- *L'impact des décisions de 1995 concernant les restructurations hospitalières en ville de Neuchâtel (NHP et Providence) sont incluses dans le modèle. Ce dernier permet ainsi de comparer l'impact des mesures prévues par la présente planification à la situation qui prévaudrait sans la mise en œuvre desdites mesures.*
- *La part des assureurs aux charges hospitalières conventionnelles est actuellement de 44 %. Le modèle prévoit qu'en fin de processus de*

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

planification elle passe au taux maximum prévu par la LAMal, c'est-à-dire à 50 %.

- *Les collectivités publiques prennent en charge le 20 % des autres charges liées à la division commune (assurance-accident notamment); c'est la situation actuelle.*
- *Les collectivités publiques prennent en charge la totalité des frais d'investissement, c'est-à-dire les amortissements et les intérêts. C'est également la situation aujourd'hui.*

Ces éléments, appliqués aux chiffres de l'exercice 1998, donnent les résultats suivants:

	<i>1998 + NHPP</i>	<i>Planification</i>
Activité totale en pour-cent	100%	100%
– dont activité conventionnelle en chambre commune	75,63%	75,63%
– dont activité non conventionnelle en chambre commune	8,54%	8,54%
Coûts imputables à l'hospitalisation selon modèle en vigueur (en francs)	189.530.000	189.530.000
Economie de personnel (poste évalué à 80.000 francs par an)	6.240.000	16.000.000
Coût imputable à l'hospitalisation après planification	183.290.000	173.530.000
Coût de l'hospitalisation conventionnelle	138.620.000	131.240.000
<i>Part des collectivités publiques à l'hospitalisation conventionnelle</i>	<i>77.620.000</i>	<i>65.620.000</i>
Coût de l'hospitalisation non conventionnelle en chambre commune	15.650.000	14.820.000
<i>Part des collectivités publiques à l'hospitalisation non conventionnelle en division commune</i>	<i>3.130.000</i>	<i>2.980.000</i>
<i>Total de la participation des collectivités publiques, hors investissements</i>	<i>80.750.000</i>	<i>68.600.000</i>
Coûts des investissements sans ou avec planification	33.600.000	34.400.000
Total comparé des coûts hospitaliers à charge des collectivités publiques avec ou sans planification	114.350.000	103.000.000

Planification sanitaire

Par rapport à la situation réelle de 1998, qui a vu la participation des assureurs-maladie à la couverture des coûts de l'hospitalisation conventionnelle s'élever à 63,4 millions de francs, la planification hospitalière augmente ce montant de 2,2 millions. Il faut souligner qu'il s'agirait là, en regard des charges globales des assureurs dans notre canton, d'une augmentation de 0,7% environ. Cette augmentation provient du passage au taux de couverture de 50% des charges dites imputables, mais reste proportionnellement très modeste au vu de la compression globale des charges liées à l'hospitalisation conventionnelle, compression qui résulte des mesures de planification.

Les collectivités publiques peuvent, quant à elles, compter sur une économie de 11 millions de francs environ (40% revenant aux communes, 60% à l'Etat) par rapport aux frais qu'elles couvriraient si la présente planification n'était pas mise en œuvre.

Il est évident qu'un certain nombre de facteurs ne peuvent pas être pris en compte de manière fiable dans ce modèle car ils ne sont pas encore connus. Il s'agit en particulier de la poursuite éventuelle de l'annulation des assurances complémentaires, qui affecterait les recettes des hôpitaux, de l'effet sur certains types de recettes de l'introduction du TARMED (structure tarifaire fédérale pour les prestations médicales), voire de modifications législatives fédérales évoquées au chapitre 2 du présent rapport. En tout état de cause, seule une stratégie de maîtrise globale des charges malgré les indispensables mises à niveau du dispositif permet de s'approcher des objectifs fixés dans un contexte caractérisé par les nombreux facteurs d'incertitude déjà mentionnés.

Planification et dispositif hospitalier psychiatrique

Dans le domaine de la psychiatrie, les transformations des infrastructures hospitalières déjà effectuées ont eu pour objet la suppression de lits hospitaliers et la création d'unités LESPA. Nous l'avons vu, il s'agit d'un passage à un statut entièrement différent pour ces unités et non d'une transformation de lits A en lits B. Le mode de couverture des frais de soins et d'hébergement par l'assurance-maladie, par l'Etat et par les résidents suit les règles qui prévalent pour la couverture des frais des homes médicalisés. La dotation en personnel est basée sur les besoins en soins évalués selon les méthodes s'appliquant aux homes.

La récente expérience de Préfargier, tout comme les transformations structurelles déjà en marche à Perreux depuis plusieurs années résultent en une subdivision de ces institutions en deux types de divisions distinctes. Elles ont bien entendu profondément modifié la répartition des charges entre payeurs (collectivités publiques, assureurs-maladie, patients ou résidents). Globalement, la contribution des personnes hébergées en secteur LESPA par le biais de leurs ressources propres (rentes AVS-AI,

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

prestations complémentaires) abaisse les montants à charge des collectivités publiques et des assureurs. Ainsi, les importants investissements liés à l'indispensable rénovation de Préfargier peuvent-ils par exemple être couverts par les collectivités publiques sans charges supplémentaires importantes.

Les réductions de postes prévues en psychiatrie en tant que conséquences des mesures de planification futures ont essentiellement trait à la réduction du nombre de lits, mais sont globalement peu importantes (neuf postes), car il s'avère que les dotations actuelles sont trop faibles si une forte compression de la durée de séjour et une intensification de la prise en charge sont préconisées. La baisse du nombre de lits ne résulte donc pas ici en une réduction marquée du nombre de postes, puisque la base du calcul de la dotation concerne les journées d'hospitalisation. Mentionnons également que les assureurs couvrent actuellement déjà 50% des charges imputables pour les hôpitaux psychiatriques.

6.3. Incidence financière de la fermeture des maternités du Locle et de la Béroche

Comme cela a été relevé plus haut, la maternité de l'Hôpital du Locle a fermé ses portes à la fin du mois de mai 1999, et celle de la Béroche doit le faire à fin janvier 2000. Une évaluation des économies globales que représentent ces deux changements importants a été effectuée en prévision des budgets 2000 de ces hôpitaux.

L'étude a été menée en deux étapes ; d'une part, les économies réalisées par les deux hôpitaux régionaux ont été chiffrées de manière précise par le service de la santé publique et les directions des hôpitaux concernés. D'autre part, une augmentation de la dotation à l'Hôpital de La Chaux-de-Fonds a été accordée. Elle s'inscrit dans le concept de base de la planification: rationaliser pour accroître la qualité tout en réalisant des économies. Il a également été tenu compte du déplacement du gynécologue de l'Hôpital du Locle à Couvet, bien qu'il garde un cabinet de consultation privé à l'Hôpital du Locle.

S'agissant du transfert de l'activité d'obstétrique de l'Hôpital de la Béroche vers ceux de Landeyeux et Pourtalès, les chiffres concernant l'augmentation de la masse salariale ont été extrapolés sur la base de l'expérience vécue dans les Montagnes.

Du point de vue des frais de fonctionnement, les répercussions financières sont essentiellement influencées par les transferts de personnel. En effet, tant les dépenses en matériel que les recettes liées aux interventions médicales conservent le même niveau si le nombre de patientes reste stable.

Le tableau ci-après montre que l'économie globale en termes de charges de fonctionnement se situe autour de 1,2 million de francs.

Planification sanitaire

<i>Hôpitaux</i>	<i>Salaires</i>	<i>Biens et service</i>	<i>Recettes</i>	<i>Total</i>
Le Locle	-1.376.000	-240.000	534.000	-1.082.000
La Chaux-de-Fonds	371.000	134.000	-83.000	422.000
Couvet	350.000	106.000	-472.000	-16.000
La Béroche	-847.000	-100.000	181.000	-766.000
Pourtalès et Landeyeux	286.000	93.000	-152.000	227.000
Total	-1.216.000	-7.000	8.000	-1.215.000

En ce qui concerne les charges d'investissement qui accompagneront ce processus de transfert, elles concernent principalement la mise à niveau des infrastructures et de l'équipement de la maternité des Montagnes à La Chaux-de-Fonds. La question du planning des travaux de rénovation et d'aménagement de la maternité est évoquée au chapitre 5, et dépend d'une possible articulation avec la réorganisation des blocs opératoires de cet hôpital. Selon les prévisions actuelles, les amortissements liés aux travaux nécessaires et à la modernisation de l'équipement du service de gynécologie-obstétrique devraient s'élever à 100.000 francs annuellement environ.

Il n'est pas encore possible de fournir des évaluations chiffrées aussi détaillées en ce qui concerne les autres modifications déjà prévues et citées au chapitre 4. Il s'agit en particulier de l'impact dû aux changements qui interviendront dans l'activité des services de chirurgie des hôpitaux du Locle et de la Béroche.

7. TRAVAUX DES COMMISSIONS DU CONSEIL DE SANTÉ ET PLANIFICATION

Le présent rappel des travaux de l'ensemble des commissions du Conseil de santé a pour objet de souligner que les réformes du dispositif hospitalier prévues par le rapport du Conseil d'Etat s'inscrivent dans un contexte d'interdépendance des divers éléments constitutifs du système de santé cantonal. Les restructurations du domaine hospitalier ne doivent manifestement pas, à long terme, monopoliser à elles seules l'énergie disponible pour l'adaptation du système sanitaire; elles doivent impérativement être placées dans leur contexte, qui est celui de l'évolution du dispositif sanitaire et médico-social cantonal dans son ensemble. Le rapport « Eléments de base » de décembre 1997 était d'ailleurs explicite sur ce point: une planification sanitaire doit placer au centre le patient et l'ensemble de ses besoins; la cohérence du système doit donc être construite ou améliorée, ceci dans un contexte caractérisé par de très nombreuses contraintes.

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

Les divers rapports intermédiaires et textes sur l'état des travaux de toutes les commissions du Conseil de santé ont été présentés lors de la séance de juin de ce dernier. Ces travaux permettent de mettre en perspective certains aspects des dispositions préconisées par le présent rapport.

Il faut par ailleurs souligner que les travaux des commissions de psychiatrie et d'hospitalisation ont déjà été évoqués car ils sont en articulation directe avec la planification et la conception du dispositif hospitalier. Nous n'y reviendrons donc pas ici. Les travaux de la commission de prévention sont actuellement focalisés sur les priorités cantonales en matière de projets de prévention, sur le repérage des actions en cours ainsi que sur la mise au point d'un système de financement par projets. Ils ne seront pas spécifiquement cités ici même si conceptuellement il est parfaitement évident que les actions se situant en amont du système de « réparation de la santé dégradée » font partie intégrante de la politique sanitaire cantonale.

Commission de gériatrie

Dans le domaine des structures destinées aux personnes âgées, les rapports intermédiaires très détaillés de la commission de gériatrie vont permettre de préciser les objectifs en termes de lits institutionnels, d'hébergement temporaire, de logements adaptés et d'accueil de jour dans le dispositif cantonal. L'analyse fouillée des infrastructures à disposition par région et par district fait apparaître surplus ou manques par district dans le domaine de l'hébergement de long séjour. Globalement le canton est cependant doté en lits de façon adéquate. L'articulation de ces travaux avec ceux de la commission d'aide et de soins à domicile est à présent en place. Elle porte principalement sur les volets logements et interventions d'urgence médico-sociale. Le Conseil de santé doit encore débattre du dernier rapport de cette commission, qui fournit un matériel concret immédiatement utilisable pour la planification des institutions de long séjour et des autres services spécifiques aux personnes âgées.

La commission de gériatrie fournit un travail de réflexion important sur les besoins en soins des personnes âgées; elle a émis des avis spécifiques dans le domaine de la gériatrie hospitalière, qui n'ont pas pu être entièrement suivis dans le cadre du rapport « Santé 21 ». La commission sera cependant appelée à réexaminer l'articulation entre lits B, séjours temporaires en institution médicalisée, et prestations spécifiques de réadaptation, afin de vérifier que le dispositif répond aux besoins prépondérants des personnes âgées. Dans le cas des restructurations prévues pour l'Hôpital du Locle, par exemple, la commission de gériatrie a soulevé des questions pertinentes sur l'articulation entre l'antenne de psychiatrie gériatrique et l'unité de lits de médecine B, laquelle accueillera en majorité des patients âgés; ladite commission souhaite s'assurer que les compétences médicales dans le domaine de la gériatrie soient utilisées au mieux dans le cadre de la combinaison de missions qui seront confiées au Locle. Il faudra dans ce contexte d'ailleurs imaginer que toutes les unités de lits B puissent bénéficier d'appuis

Planification sanitaire

spécifiques dans le domaine des développements de la médecine gériatrique, qu'il s'agisse de la prise en charge des polyopathologies chez les patients âgés ou des nombreux progrès des modalités thérapeutiques pour certains troubles chroniques liés à l'âge.

Commission d'aide et de soins à domicile

La commission d'aide et de soins à domicile, en particulier par le biais des travaux d'un de ses sous-groupes, s'est attachée à repérer d'éventuelles lacunes dans le domaine de la coordination entre prise en charge hospitalière et soins à domicile. Ce groupe a étudié les modes de recueil et de transmission de données médico-sociales lors de l'admission du patient, durant son séjour et lors de sa sortie de l'hôpital. Il fera des propositions concernant l'amélioration du flux d'information et de la communication entre partenaires.

La commission travaille par ailleurs à l'analyse systématique du dispositif existant d'aide et de soins à domicile, et pourra s'appuyer dans ce domaine sur le rapport d'un expert mandaté pour examiner l'évolution des prestations offertes par les centres de santé.

L'étude de l'articulation entre besoins exprimés et prestations fournies, ainsi que la préparation d'éléments de réponse à la motion Guillaume-Gentil sur l'opportunité de l'extension des horaires des services d'aide et de soins à domicile sont également au programme des tâches de la commission. Il est évident que l'évolution actuelle – et son accentuation future – du raccourcissement de la durée de séjour hospitalier a des conséquences directes sur le système d'aide et de soins à domicile. La mise en place de structures offrant des suites de traitement dans des conditions conçues à cet effet devrait permettre une évaluation et la planification du retour à domicile dans de meilleures conditions qu'aujourd'hui. Il faut cependant être particulièrement attentif à la modification de la tâche confiée aux unités de lits B par rapport au fonctionnement des hôpitaux régionaux actuels: le fait que les patients seront fréquemment transférés des centres principaux et ne seront pas nécessairement connus du CSR nécessitera une mise à niveau des compétences d'évaluation et d'orientation des personnes souffrant de troubles chroniques dans le système neuchâtelois de l'aide médico-sociale. Les CSR devraient pouvoir développer ces compétences dans de bonnes conditions car elles représenteront un point central de leur mission. La commission d'aide et de soins à domicile a constaté que les services sociaux hospitaliers dans le dispositif actuel sont surchargés et sans doute parfois sous-dotés pour faire face aux tâches qui sont les leurs.

Il faut encore noter qu'une commission cantonale d'éthique, prévue par la loi de santé, va être créée à la suite du préavis favorable donné par le Conseil de santé à un projet de règlement d'application. La création de cette commission est attendue par de nombreux milieux intéressés. Elle ne se substituera cependant pas à des commissions ou groupes de travail des professionnels de terrain, en particulier dans les hôpitaux, commissions

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

d'ailleurs évoquées comme des lieux indispensables de dialogue entre praticiens et équipes par le rapport de l'Intercollège des médecins.

8. CLASSEMENT DE MOTION

Le 21 mars 1990, le groupe radical a déposé la motion 90.130, libellée « Gestion des établissements et institutions hospitaliers », dont la teneur est rappelée ci-après.

90.130

21 mars 1990

Motion du groupe radical

Gestion des établissements et institutions hospitaliers

Nous demandons au Conseil d'Etat d'étudier la mise en œuvre, dans les plus brefs délais, des principes suivants dans la gestion des établissements et des institutions hospitaliers du canton :

- la modification du système de subventionnement en matière salariale en introduisant les normes ANEM/ANEMPA ;*
- l'introduction d'un système d'enveloppe budgétaire ;*
- l'application souple du cadre de planification prévu pour la santé publique ;*
- l'institution d'un organisme indépendant des hôpitaux chargé du contrôle technique et financier de l'enveloppe budgétaire.*

Signataires : M. Berger-Wildhaber, F. Reber, F. Jacquet, J. Girod, H. Helfer, M. Pittet, A.-M. Mouthon, W. Haag, M. Droz-Bille, F. Javet, R. Châtelain, D. Vogel, Ch. Veuve, J.-Ph. Robert, A. Emery, R. Debély, R. Pamblanc, W. Grau, M. Jacot et J. Bauermeister.

La motion a été approuvée par le Grand Conseil, le 2 octobre 1991.

Les interrogations posées par la motion ont trouvé réponse dans le cadre du présent rapport. Nous rappelons les principaux développements déjà explicités.

Tout d'abord, s'agissant des conditions salariales, relevons que le point 4.1.2 du rapport d'information décrit les travaux en cours visant à une harmonisation complète des conditions de travail dans l'ensemble du secteur hospitalier, ainsi que leur étroite relation avec le développement des associations de gestion.

De même, les modalités d'intervention financière de l'Etat dans le domaine hospitalier, qui ont fait l'objet du point 5.9 du rapport, ont été modifiées dans le sens préconisé par la motion. Ainsi qu'il a été relevé dans le chapitre relatif à cette question, le système de financement actuellement en vigueur répond aux principes de l'enveloppe budgétaire. Par ailleurs, et ainsi qu'il l'a

Planification sanitaire

relevé, le Conseil d'Etat estime qu'un système de financement axé sur les interventions et basé sur un modèle de coûts par cas ou par groupe de diagnostics, doit être mis à l'étude.

En étroite relation avec la question de l'élaboration d'un nouveau modèle de financement, le développement du CIGES nous paraît répondre à satisfaction à la requête de la motion, visant à l'institution d'un organisme indépendant des hôpitaux chargé du contrôle technique et financier de l'enveloppe budgétaire.

Finalement, la mise en place d'une nouvelle structure – l'OFER-H – dès janvier 2000, qui remplacera la Centrale d'encaissement des hôpitaux neuchâtelois rattachée à l'Etat, ses fonctionnalités et son développement font l'objet du chapitre 4.9 du présent rapport.

Ainsi, au vu du traitement apporté aux demandes des motionnaires, nous vous prions de bien vouloir classer la motion 90.130 du groupe radical « Gestion des établissements et institutions hospitaliers », du 21 mars 1990.

9. CONCLUSIONS

Les options décrites dans le présent rapport doivent être replacées dans le contexte global que nous avons évoqué dans notre introduction. Il faut en particulier rappeler que la construction d'un système de santé plus équilibré, mieux intégré, axé sur le travail en réseau et capable de s'adapter aux impératifs de modernisation qui l'attendent représente un défi majeur. Dans les années à venir, citoyens et autorités seront de plus en plus fréquemment confrontés à des problèmes éthiques liés à l'allocation de ressources dans le domaine de la santé. Il faudra pouvoir distinguer l'indispensable du souhaitable, et s'orienter sur l'accès à de nouvelles techniques de traitement dont le bénéfice est reconnu dans un cadre de référence mettant l'accent sur l'équité. Il faudra s'assurer que l'allongement de la durée de vie est accompagné d'une amélioration de la qualité des années « gagnées », malgré les troubles chroniques et les handicaps qui caractérisent l'ultime période de vie pour de nombreuses personnes très âgées. Il faudra enfin justifier d'une manière de plus en plus détaillée que les pourcentages importants des budgets des collectivités publiques consacrés au domaine de la santé sont utilisés à bon escient et dans le cadre de priorités établies. La maîtrise des dépenses de ce champ est impérative. Les économies réalisées par une meilleure organisation peuvent alors venir en compensation de facteurs d'accroissement des dépenses qui découleront des avancées technologiques du domaine médical et du vieillissement de la population.

Ces considérations d'ordre général représentent la toile de fond du présent rapport d'information, lequel précise les orientations décidées par le Conseil d'Etat dans le domaine du dispositif hospitalier et pose les jalons des tâches à accomplir pour atteindre les objectifs fixés. Il faut rappeler que la mise en œuvre de mesures de restructuration est à présent urgente.

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

Le chapitre 6 démontre sans ambiguïté les impacts financiers de la poursuite d'un fonctionnement inchangé du dispositif actuel. Il permet de constater que le coût par patient dans des structures de petite taille dont le taux d'occupation est bas dépasse, pour certains hôpitaux et certains services, celui des hôpitaux principaux, malgré les importantes différences dans la lourdeur des pathologies traitées. De plus, la mise à niveau des moyens dont les centres principaux doivent pouvoir disposer pour accomplir leurs missions et garantir un niveau adéquat de qualité des prestations est indispensable; les restructurations en ville de Neuchâtel et les adaptations de l'infrastructure que la planification prévoit à La Chaux-de-Fonds sont des pas importants dans cette direction. Les synergies accrues entre centres principaux des Montagnes et du Littoral permettront également de dégager les moyens nécessaires au développement des ressources humaines spécialisées dont les centres de compétences dans les diverses spécialités thérapeutiques hospitalières ont besoin.

La difficulté croissante rencontrée dans les négociations avec les assureurs-maladie pour la couverture de la part des frais d'hospitalisation prévue par la loi démontre que les collectivités publiques, à moins qu'elles ne mettent en œuvre une restructuration en profondeur destinée à désenchevêtrer les missions et à réduire les surcapacités, s'exposent à devoir couvrir une part en forte augmentation des dépenses occasionnées par un système hospitalier peu efficient. Dans cet esprit, nous vous invitons donc à prendre en considération le présent rapport d'information, exposant la politique que le Conseil d'Etat entend poursuivre et dont l'absolue nécessité est, à son sens, démontrée. Les options retenues sont celles qui lui ont paru, après un large débat, les plus respectueuses de la réalité cantonale et des considérations spécifiques liées à l'équilibre régional. Le plan proposé lui semble modéré et équilibré. Il vise à améliorer la qualité et l'efficacité du dispositif sans qu'aucune des institutions existantes ne perde son rôle de partenaire du champ sanitaire ni de membre actif du système hospitalier neuchâtelois.

Le Conseil d'Etat désire enfin souligner que les options choisies représentent un cadre certes précis mais dont la mise en œuvre nécessitera des négociations spécifiques et des révisions liées au processus de concrétisation. Dans ce contexte, il faut rappeler en particulier les études qui précéderont les transformations architecturales des institutions existantes, ainsi que l'évaluation des mesures transitoires mises en place concernant la réorientation de l'activité chirurgicale, notamment à l'Hôpital de la Béroche. Le plan proposé doit pouvoir se déployer tout en sachant que des réorientations et des études complémentaires seront nécessaires; la grande instabilité du contexte du financement hospitalier et les modifications profondes des rôles respectifs des collectivités publiques et des autres partenaires les rendraient de toute manière indispensables. Une attitude attentiste ou un parti pris d'immobilisme aboutirait pourtant à une détérioration prévisible, voire programmée, du fonctionnement actuel du dispositif d'une part, et à la poursuite de l'accroissement rapide des montants à charge de l'Etat et des

Planification sanitaire

communes d'autre part. Le Conseil d'Etat et les collectivités publiques ne pourraient alors s'appuyer sur aucune justification pour défendre de telles augmentations de dépenses alors que le caractère inefficent du système a été démontré à de nombreuses reprises.

Une telle alternative est clairement inacceptable. Le Conseil d'Etat est donc confiant que parlement et citoyens le comprendront.

Le rapport en fait état: le dispositif que la planification sanitaire aura mis en place à l'échéance du processus permettra de mettre à disposition de la population cantonale des équipements et des prestations médicales de la qualité qu'elle est en droit d'attendre; il deviendra possible de les offrir à un coût acceptable grâce à l'amélioration de l'efficience de la structure hospitalière.

La mise en œuvre de la planification sanitaire représente un changement structurel d'importance majeure et un chantier de longue haleine, comportant certes de nombreuses difficultés. Toutefois, le Conseil d'Etat s'engage résolument dans ce processus, convaincu que notre canton et ses autorités se doivent de prendre les mesures nécessaires pour résoudre de façon durable les problèmes structurels affectant le dispositif sanitaire cantonal. Face à l'accroissement de la charge supportée par notre population tant au travers des primes de l'assurance-maladie qu'au travers de la part des finances publiques devant être allouées à ce secteur, les mesures dont les autorités cantonales ont la compétence et la maîtrise doivent être mises en œuvre sans tarder.

C'est à l'unanimité que le Conseil de santé, dans sa séance du 19 août 1999, a donné un préavis positif au présent rapport. Ce soutien conforte le Conseil d'Etat dans la voie choisie et confirme que l'intense travail des partenaires au stade de l'élaboration des options retenues a permis de trouver des solutions équilibrées et constructives aux problèmes diagnostiqués.

La loi de santé prévoit que le Conseil d'Etat présente tous les quatre ans un rapport d'information sur la planification sanitaire. Les profonds changements auxquels le système de santé est confronté, dans notre canton et au-delà de nos frontières cantonales, justifient pleinement cette exigence. C'est dans cet esprit que nous vous invitons dès lors à prendre acte du présent rapport d'information et à classer la motion 90.130 du groupe radical intitulée «Gestion des établissements et institutions hospitaliers», du 21 mars 1990.

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

Neuchâtel, le 25 août 1999

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,

P. HIRSCHY

Le chancelier,

J.-M. REBER

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

ANNEXES

Annexe 1

Annexe relative au chapitre 2**LEXIQUE DES DÉFINITIONS DES CONCEPTS UTILISÉS ET NORMES RETENUES**

(Tous les termes en italique au sein des définitions sont eux-mêmes définis dans le cadre du présent lexique)

Lits A et B (activité de type A et B): notion définissant le type de prise en charge offerte dans un hôpital. Pour des raisons pratiques, médicales, juridiques et financières, ces deux types de prise en charge doivent rester distincts. Elles sont en règle générale implantées dans des institutions différentes, mais peuvent exceptionnellement coexister au sein d'une seule institution dans des unités de soins clairement séparées.

La norme totale retenue pour les deux types de lits est de 3,8 lits pour 1000 habitants, soit 649 lits pour 170.000 habitants environ.

Lits A (activité de type A): lit destiné à des personnes atteintes d'affections aiguës nécessitant la mise en œuvre de mesures médicales continues et intensives. Les moyens d'investigation et de traitement qui en découlent sont importants en termes d'équipement et de personnel. Le séjour est en général de courte durée.

La norme retenue est de 3,0 lits pour 1000 habitants, soit 510 lits pour 170.000 habitants, avec une durée moyenne de séjour de sept jours et un taux d'occupation de 80 %.

Lits B (activité de type B): lit destiné à des personnes atteintes d'affections aiguës ou non stabilisées, nécessitant la mise en œuvre de traitements médicaux, de mesures de réadaptation ou de soins palliatifs. Les moyens d'investigation et de traitement qui en découlent sont moins importants en termes d'équipement et de personnel que pour les lits A. Le séjour est en règle générale de moyenne durée.

La norme retenue est de 0,8 lit pour 1000 habitants, soit 136 lits pour 170.000 habitants, avec une durée moyenne de séjour de vingt et un jours et un taux d'occupation de 90 %.

Centre hospitalier principal (CHP): hôpital regroupant les activités de *type A*, les soins intensifs, une série de missions spécialisées aiguës cantonales et *un centre d'urgence*. Toutes les spécialités médicales pointues ne sont pas prises en charge dans ce type d'hôpital; une série de prestations reste du ressort des hôpitaux universitaires; en particulier dans le domaine de la cardiologie et de la neurochirurgie. Un CHP fournit également l'ensemble des prestations ambulatoires liées à ses missions dans le cadre d'une policlinique ou des services hospitaliers.

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

Centre chirurgical ambulatoire ou d'un jour (semi-hospitalisation): les *CHP* et l'*hôpital régional*, qui sont *in fine* les seuls à être équipés de blocs opératoires, peuvent pratiquer la chirurgie ambulatoire, soit la prise en charge de patients nécessitant une intervention chirurgicale (avec ou sans anesthésie totale) et pouvant rentrer à domicile le jour même. La prise en charge complète se déroule sur un seul jour. Les interventions offertes peuvent être complexes et nécessitent les mêmes infrastructures et les mêmes compétences que la chirurgie stationnaire, ne serait-ce que pour des raisons de sécurité.

En principe, ce type d'activité ne bénéficie pas d'un financement des collectivités publiques, sauf pour certaines interventions particulières si l'intérêt médical et financier des partenaires (collectivités publiques, assureurs-maladie, hôpitaux, patients) le justifie.

Centre d'urgence: centre de prise en charge de toutes les urgences pouvant nécessiter une salle de déchocage, l'utilisation d'un bloc opératoire ou l'utilisation des équipements de soins intensifs – atteintes des fonctions vitales ou patient non stabilisé. Tous les acheminements de patients par transport médicalisé sont dirigés obligatoirement vers un centre d'urgence.

Il est en outre chargé de recevoir l'ensemble des urgences (y compris les urgences simples – le patient vient par lui-même : consultation d'urgence) en dehors des heures d'ouvertures des *policliniques régionales* ou des cabinets médicaux privés.

Un centre d'urgence est ouvert 24 heures sur 24 et 365 (ou 366) jours par an. Il comprend un service mobile d'urgence et de réanimation (SMUR).

Centre de soins et de réadaptation (CSR): hôpital regroupant des activités de *type B*. Deux missions fondamentales sont attribuées à un CSR: la *médecine hospitalière de base* et de proximité et la *réadaptation de base*.

Les critères d'admission sont:

- les affections motivant l'admission sont aiguës ou non stabilisées;
- leur diagnostic est connu ou pressenti;
- elles ne touchent pas les fonctions vitales.

Ces critères sont cumulatifs – ils doivent donc tous être remplis.

Un CSR dispose d'une équipe multidisciplinaire et d'un équipement correspondant à celui d'un cabinet de médecine interne très bien équipé (radiologie de base comprise).

Les patients du CSR sont soit transférés d'un *CHP* ou d'un *hôpital régional* ou alors adressés directement du domicile par un médecin traitant en cas d'affection aiguë ou non stabilisée ne nécessitant pas de mesures diagnostiques ou thérapeutiques lourdes.

Un CSR peut se voir attribuer une ou plusieurs missions « plus », soit au niveau de la réadaptation (*réadaptation de base plus*), soit au niveau de la médecine (*médecine hospitalière de base plus*).

Planification sanitaire

Les tâches du CSR comprennent également l'évaluation de la situation médico-sociale des patients afin qu'un projet thérapeutique adéquat puisse être élaboré et qu'un lieu de vie approprié (domicile, logement protégé, hébergement institutionnel ou autre) puisse être proposé au patient le cas échéant.

La mission d'un CSR ne comprend pas: la chirurgie, l'obstétrique, les urgences vitales et les prestations spécifiques nécessitant une hospitalisation en lits A, la réadaptation spécialisée.

Un CSR peut être pourvu d'une *policlinique régionale*.

Médecine hospitalière de base: prise en charge d'affections aiguës ou non stabilisées de médecine de *type B* en CSR concernant des patients nécessitant un ou des traitements en milieu hospitalier. Les patients dont le ou les diagnostics ne sont pas clairement établis ou dont les fonctions vitales sont atteintes sont pris en charge dans les CHP.

Médecine hospitalière de base plus: cette prise en charge inclut *la médecine hospitalière de base* à laquelle peuvent être ajoutées des spécialités ou des missions spécifiques comme par exemple l'alcoologie, les soins palliatifs de courte durée ou la gestion de la douleur, la médecine psychosomatique, la prise en charge pluridisciplinaire de certains troubles du comportement alimentaire...

Réadaptation de base: ensemble des mesures médicales et paramédicales convergentes (physiothérapie, ergothérapie, logopédie, etc.) pour un patient ayant besoin d'un traitement hospitalier dans le but de récupérer ses fonctions motrices, sensorielles et cognitives, de restaurer son indépendance et de favoriser sa réintégration dans la société (cf. définition du rapport de réadaptation de novembre 1996).

Les affections prises en charge dans ce cadre de base sont les suivantes: accidents vasculaires-cérébraux, affections orthopédiques et affections rhumatologiques.

Sont exclus: les affections suivantes: affections neurologiques, polytraumatismes, traumatismes cranio-cérébraux, infarctus du myocarde et status post-pontages, affections pulmonaires chroniques, paraplégies, infirmités motrices-cérébrales (IMC).

Réadaptation de base plus: ce type de réadaptation inclut la réadaptation de base, mais le CSR qui a cette mission est équipé d'une piscine et peut prendre en charge des affections plus complexes.

Les affections prises en charge dans ce cadre sont les suivantes: accidents vasculaires-cérébraux, affections orthopédiques, affections neurologiques légères, polytraumatismes et affections rhumatologiques.

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

Sont exclus: les affections suivantes: affections neurologiques lourdes, polytraumatismes graves, traumatismes cranio-cérébraux, infarctus du myocarde et status post-pontages, affections pulmonaires chroniques, paraplégies, infirmités motrices-cérébrales (IMC).

Hôpital régional: institution qui pour des raisons géographiques regroupe exceptionnellement des activités de *type A et B* de base et un *centre d'urgence* fonctionnant essentiellement comme centre de tri. Un hôpital régional fournit également l'ensemble des prestations ambulatoires liées à ses missions dans le cadre d'une *policlinique régionale* ou des services hospitaliers.

Policlinique régionale: un *CSR* peut avoir une policlinique régionale. Cette structure offre une prise en charge ambulatoire – planifiée ou en urgence – disposant d'une infrastructure du type de celle d'un cabinet médical de groupe très bien équipé.

Les prises en charge ne doivent pas nécessiter l'utilisation d'un bloc opératoire, de soins intensifs ou de radiologie lourde; les patients ne doivent pas être atteints dans leurs fonctions vitales, et leur état doit être stabilisé. La policlinique régionale ne reçoit pas de patient acheminé par un transport médicalisé (ambulance, SMUR). En règle générale, les urgences admises dans une policlinique régionale sont simples: consultation d'urgence.

La policlinique régionale est ouverte au maximum cinq ou six jours par semaine (du lundi au samedi sauf les jours fériés) entre 7 heures et 19 heures. Le fonctionnement de cette structure n'est en principe pas financé par les collectivités publiques.

Lits de psychiatrie: la norme retenue est de 1,7 lit pour 1000 habitants tous lits confondus, soit 286 lits pour 170.000 habitants, avec une durée moyenne de séjour de soixante jours et un taux d'occupation de 95%.

Centre hospitalier de psychiatrie: hôpital ou groupe d'hôpitaux offrant une prise en charge à des patients souffrant de troubles psychiques.

Centre de soins palliatifs: centre de référence en soins palliatifs destiné à accueillir des patients gravement atteints dans leur santé et qui ne peuvent en principe plus bénéficier de traitements curatifs, mais dont l'état nécessite une hospitalisation spécifique. Par un ensemble de mesures intégrées de natures physiologique, psychologique, spirituelle et sociale incluant l'accompagnement des proches, elle se propose d'offrir à ces patients des conditions d'existence optimales, au besoin jusqu'à la fin de leur vie.

Associations de gestion: association prenant en charge la gestion de plusieurs hôpitaux ou institutions de santé (deux ou plus). Les organismes (fondations, communes) propriétaires le restent mais conviennent de

Planification sanitaire

déléguer le management à une association qui gère l'ensemble de l'activité des institutions (administrative, médicale, hôtelière et technique) comme un seul établissement multisite. Les responsabilités administrative, médicale, technique et financière de l'exploitation sont transférées à l'association. Elle devient alors gestionnaire d'institutions multisites avec notamment une seule direction opérationnelle et un seul collège des médecins.

Centre d'information, de gestion et d'économie de santé (CIGES) : fondation en voie de création appartenant à l'ensemble des prestataires de santé du canton – Etat, ANEM (Association neuchâteloise des établissements pour malades), ANEMPA (Association neuchâteloise des établissements et maisons pour personnes âgées), Fédération des fondations d'aide et de soins à domicile, AIMS (Administration des institutions médicales spécialisées) – et au service de chacun d'entre eux. Les tâches de ce centre sont globales, centralisées et nécessitent un haut degré de spécialisation et de compétences en matière médico-économique – gestion et analyse de l'information statistique administrative et médicale, coût par patient, financement, soutien en matière de gestion et d'organisation. De plus, il fonctionne comme office de facturation, d'encaissement et de répartition pour les institutions publiques de la santé. Cette dernière activité englobe également la gestion des flux financiers et la gestion du contentieux. Ce centre est financé directement par les utilisateurs en fonction du volume des prestations. Il ne dispose pas de subventions directes des collectivités publiques.

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

Annexe 2**Annexe relative au chapitre 5****INDICATEURS DU DOMAINE DE LA SANTÉ**

Source des données ci-après: statistique hospitalière/indicateurs hospitaliers CDS et service de la santé publique

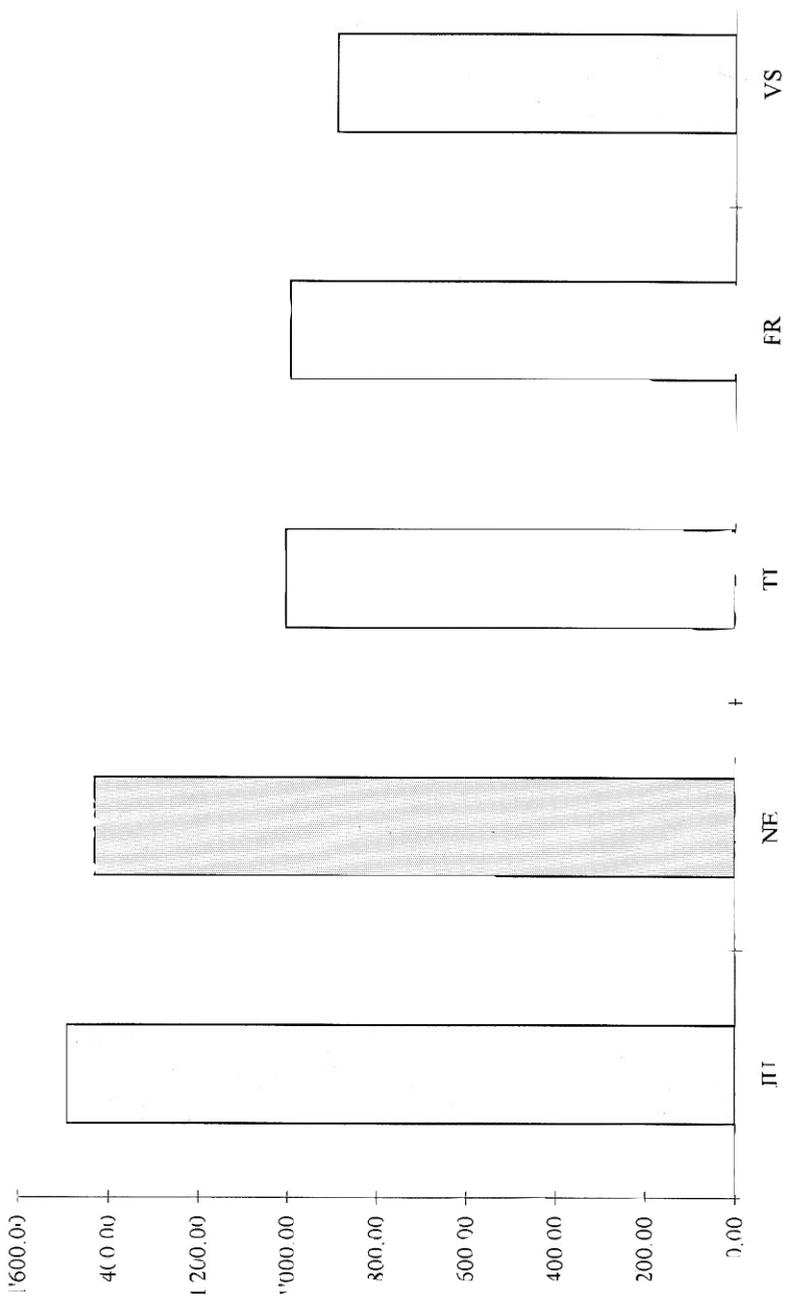
1. Dépenses d'exploitation par patient en 1996 dans différents cantons

<i>Canton</i>	<i>Dépenses d'exploitation par patient traité en 1996 dans les hôpitaux publics, en francs</i>
VS	5.702
SG	7.460
AG	7.597
TI	7.721
SO	7.823
FR	8.010
NE	8.019
JU	8.313

2. Comparaison intercantonale des valeurs cibles concernant la dotation en lits pour 1000 habitants à la base des planifications hospitalières

<i>Canton</i>	<i>Valeurs cibles à la base des planifications hospitalières cantonales: nombre de lits de soins aigus pour 1000 habitants (y compris cliniques privées)</i>
TI	3,5 (2005)
JU	3,0 (2005)
VD	3,3 (2005)
ZH	3,3 (2000)
NE	3,0 (2005) sans les cliniques privées

Planification sanitaire

3. Charges hospitalières en francs par habitant en 1997

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

4. Comparaisons intercantionales 1992-1996 / secteur public ou subventionné

	1992		1993		1994		1995		1996		
	Suisse	NE Cantons non uni.									
Nombre de lits par 1000 habitants	4,62	4,58	4,45	4,29	4,37	4,11	4,18	3,88	3,93	3,61	4,68
Taux d'occupation en %	78	77	79	80	78	79	80	83	78	75	74
Cas dans et hors canton par 1000 habitants	110	121	112	122	112	121	112	120	110	114	147
Durée moyenne de séjour	11,08	10,64	10,79	10,32	10,49	10,10	10,32	9,96	10,15	9,75	9,08
Dépenses d'exploitation par patient en francs	9.153	6.617	9.023	6.761	9.081	7.025	9.482	7.157	9.802	7.929	8.019
Dépenses d'exploitation par journée en francs	826	622	836	655	866	695	918	718	966	813	883

Planification sanitaire

5. Comparaisons entre hôpitaux 1995-1998

1995	Chx-de-Fds	Cardolles/Pourt	Providence	Le Locle	Landeyeux	Couvet	La Béroche
Nombre de patients sans bébés	6.763	8.289	2.265	1.528	1.583	1.305	1.320
Coût par patient (sans recettes ambulatoires ni investissement)	8.125	8.665	7.699	6.902	5.769	7.158	5.929
Nombre d'employés sans stagiaires	585,5	718,9	205,5	108,9	97,2	99,5	76,6
Nb. de patients par employés	11,55	11,53	11,02	14,03	16,29	13,12	17,23
Durée moyenne de séjour	9,5	8,45	12,03	9,71	9,48	11,39	9,46
Taux d'occupation	80	69,3	78,6	62,6	82,2	74	72,8

1996	Chx-de-Fds	Cardolles/Pourt	Providence	Le Locle	Landeyeux	Couvet	La Béroche
Nombre de patients sans bébés	7.155	8.610	2.089	1.372	1.670	1.508	1.356
Coût par patient (sans recettes ambulatoires ni investissement)	8.128	8.486	8.676	7.652	5.859	6.611	6.283
Nombre d'employés sans stagiaires	594,5	718,9	207,6	104,9	97,6	97,9	78,1
NB. De patients par employés	12,04	11,98	10,06	13,08	17,11	15,40	17,36
Durée moyenne de séjour	8,96	7,61	11,86	9,99	8,96	10,02	8,77
Taux d'occupation	80,4	67,6	75,2	68,1	81,8	77,9	69,1

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

Comparaisons entre hôpitaux 1995-1998 (suite)

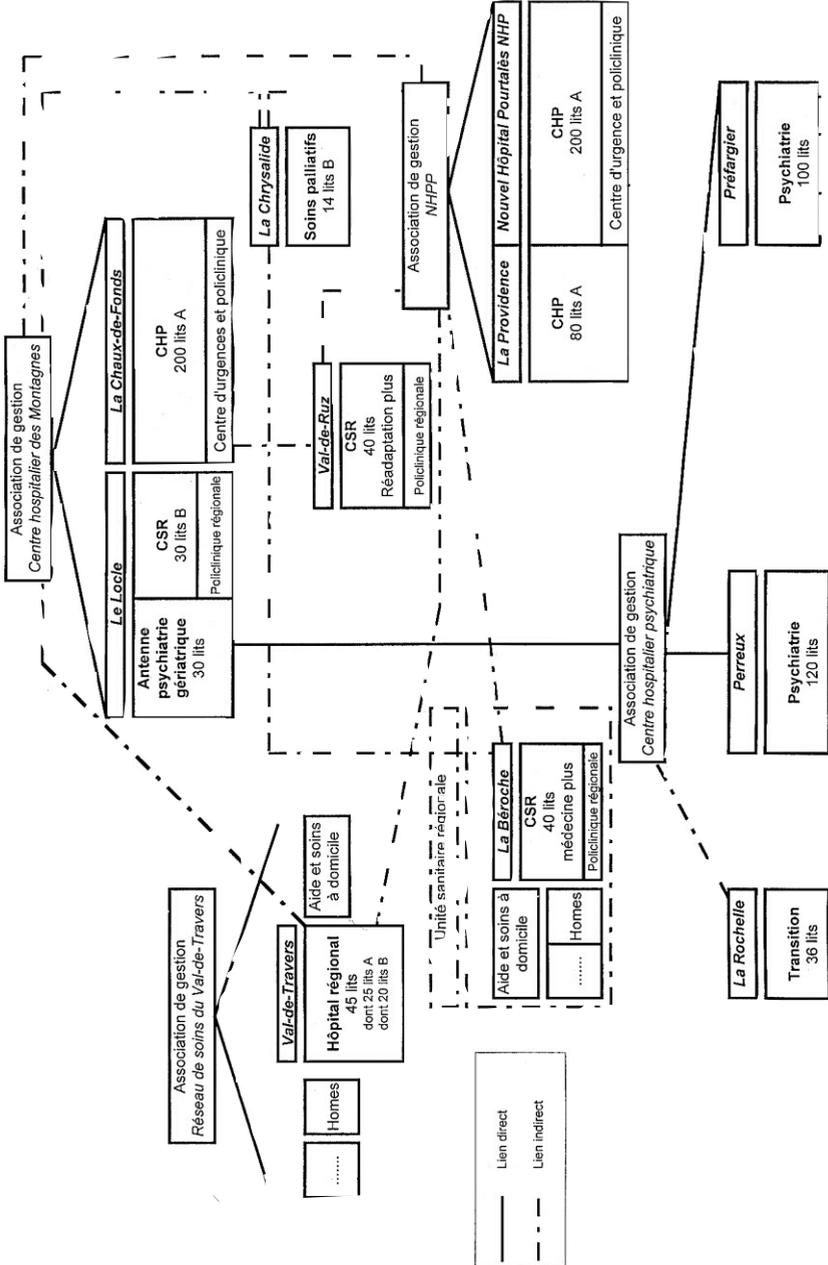
1997	Chx-de-Fds	Cadolles/Pourt	Providence	Le Locie	Landeveux	Couvét	La Béroche
Nombre de patients sans bébés	7.276	8.552	2.061	1.445	1.699	1.527	1.360
Coût par patient (sans recettes ambulatoires ni investissement)	8.049	8.539	8.823	7.349	5.910	6.609	6.325
Nombre d'employés sans stagiaires	589	724,1	204,3	104,9	97,6	96,6	77,5
NB de patients par employé	12,35	11,81	10,09	13,78	17,41	15,81	17,55
Durée moyenne de séjour	8,7	7,66	11	9,11	8,72	9,97	8,52
Taux d'occupation	82,2	68,5	70,6	65,6	81,2	86,9	67,5

1998	Chx-de-Fds	Cadolles/Pourt	Providence	Le Locie	Landeveux	Couvét	La Béroche
Nombre de patients sans bébés	7.318	9.339	2.258	1.290	1.663	1.502	1.151
Coût par patient (sans recettes ambulatoires ni investissement)	8.188	8.112	8.788	8.346	6.109	6.871	7.389
Nombre d'employés sans stagiaires	600,1	724,3	207,2	100,6	97,25	96,2	77,7
NB de patients par employé	12,19	12,89	10,90	12,82	17,10	15,61	14,81
Durée moyenne de séjour	8,46	7,38	9,6	9,25	8,67	9,26	9,04
Taux d'occupation	80,4	74	75,2	59,5	79	79,4	60,7

Planification sanitaire

Annexe 3

PLANIFICATION SANITAIRE Schema d'organisation



Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>
1. INTRODUCTION	1013
2. TRAVAUX ACTUELS DE PLANIFICATION SANITAIRE / LIGNES DE FORCE ET LIMITES DES RÉFORMES PRÉVUES ...	1019
2.1. Entrée en vigueur de la LAMal et rôle de la Confédération	1019
2.2. Contexte législatif cantonal	1020
2.3. Etat des travaux antérieurs: rappel synthétique	1020
2.4. Concepts de base nécessaires à la compréhension et à l'inter- prétation du rapport	1021
2.5. Rappel des principes de base	1023
2.6. Désenchevêtrement entre types de prise en charge hospita- lière	1024
2.7. Regroupement des structures administratives	1024
2.8. Maintien des activités de base de deux centres principaux (haut et bas du canton)	1024
2.9. Concentration des plateaux médico-techniques	1025
2.10. Centres principaux et accueil de praticiens extérieurs	1025
2.11. Mise en place de réseaux	1026
3. PLANIFICATION SANTÉ 21: DISPOSITIF HOSPITALIER	1026
3.1. Considérations préalables	1026
3.2. Caractéristiques principales de l'option retenue	1027
3.2.1. Soins physiques	1029
3.2.2. Soins psychiatriques	1034
3.3. Remarques conclusives	1037
4. ÉTAT DES ÉTUDES COMPLÉMENTAIRES ET DES EXPERTISES DEMANDÉES	1037
4.1. Réaffectation du personnel touché par les mesures de restruc- turation: groupe de concertation Emploi/Santé 21	1038
4.1.1. Rappel de l'analyse de l'impact social de la planification	1038
4.1.2. Mise en œuvre du groupe de concertation	1040
4.2. Contrat des médecins	1041

Planification sanitaire

	<i>Pages</i>
4.3. Evaluation des besoins en salles d'opération et en salles d'accouchement	1043
4.3.1. Etude sur les besoins en salles d'opération et en salles d'accouchement	1043
4.3.2. Suites du mandat du D ^r Thorin	1045
4.4. Polycliniques régionales	1046
4.5. Cliniques privées et planification	1047
4.6. Etude de la répartition des missions entre centres hospitaliers principaux et développement éventuel de prestations actuellement fournies hors du canton	1048
4.6.1. Synergies entre centres principaux	1048
4.6.2. Travaux d'intégration entre les hôpitaux Cadolles/Pourtalès et Providence	1050
4.6.3. Développement éventuel de prestations nouvelles	1051
4.6.4. Investissements nécessaires	1052
4.7. Besoins en psychiatrie	1053
4.8. Transport des patients entre établissements hospitaliers A et B	1055
4.9. Mise en place d'associations de gestion et création d'un organe de gestion commun (CIGES)	1056
5. PLANNING, DÉROULEMENT DANS LE TEMPS ET MISE EN ŒUVRE DE CERTAINES MESURES	1058
5.1. Fermeture de la maternité du Locle et réduction de l'activité en chirurgie	1058
5.2. Investissements à la maternité et au bloc opératoire de La Chaux-de-Fonds	1060
5.3. Transformations des missions de Landeyeux et collaboration avec La Chaux-de-Fonds	1061
5.4. Groupe de travail psychiatrie gériatrique Le Locle/Perreux	1061
5.5. Répartition des lits A et B à Couvet	1062
5.6. Transfert des activités de la maternité de l'Hôpital de la Béroche	1062
5.7. Avancement des travaux du NHP	1063
5.8. Mise en place du Centre des urgences de Neuchâtel aux Cadolles	1064
5.9. Financement des hôpitaux et mise en place d'un système d'information	1065

Rapport d'information du Conseil d'État (fin)

	<i>Pages</i>
5.10. Etude des synergies possibles et évaluation de l'opportunité d'un regroupement administratif des instituts paracliniques ..	1066
6. PERSPECTIVES FINANCIÈRES	1068
6.1. Evolution de la couverture des charges des hôpitaux depuis l'introduction de la LAMal	1069
6.2. Perspectives financières de la planification hospitalière	1072
6.3. Incidence financière de la fermeture des maternités du Locle et de la Béroche	1075
7. TRAVAUX DES COMMISSIONS DU CONSEIL DE SANTÉ ET PLANIFICATION	1076
8. CLASSEMENT DE MOTION	1079
9. CONCLUSIONS	1080
Annexe 1: lexique des définitions des concepts utilisés et normes retenues	1084
Annexe 2: indicateurs du domaine de la santé	1089
Annexe 3: schéma d'organisation	1094

Ce rapport a été envoyé en temps utile aux députés.

Planification sanitaire

Discussion générale

M^{me} *Francine John* : – Notre groupe s’est penché avec intérêt sur le rapport de planification sanitaire qui nous est soumis. Nous prenons acte qu’il s’agit d’un processus évolutif qu’il s’agira d’affiner encore. Des soins de qualité pour tous ne peuvent être dispensés que si tous les prestataires de soins sont mis en réseau. Cette mise en réseau engendrera encore nombre de résistances et nous ne sous-estimons pas les difficultés auxquelles sera confronté le Conseil d’Etat.

Nous affirmons ici notre soutien à une planification non plus uniquement hospitalière, mais sanitaire. Prévoir des lits de deux catégories, soit des lits A pour les soins aigus et des lits B pour les soins stationnaires, permet déjà de clarifier la prise en charge. Cependant, la relation que l’on fait entre le nombre de lits des différentes catégories et la dotation en personnel nous laisse sceptique. Il est de notoriété publique que le personnel hospitalier souffre de surcharges de travail. D’ailleurs, le rapport mentionne le tournus anormalement élevé qui sévit chez les infirmières et les infirmiers et les médecins assistants. Nous regrettons qu’une analyse plus poussée n’ait pas été menée afin de nous expliquer les raisons de ce tournus élevé. Le constat ne suffira pas pour apporter une réponse adéquate aux problèmes soulevés et une plus grande quantité de postes de travail à temps partiel, même dans les hôpitaux principaux, permettrait certainement de mieux gérer le stress et l’absentéisme qui lui est lié.

Nous sommes heureux d’apprendre qu’une convention a été élaborée avec les syndicats afin de gérer au mieux les transferts de personnel dus à la planification, mais il pourrait être intéressant de faire participer davantage ce personnel pour définir avec lui les aménagements à faire lors de ces transferts.

En ce qui concerne les missions attribuées aux différents hôpitaux, nous regrettons que lors de cette répartition, tous n’aient pas été traités de la même manière, soit avec un minimum d’équité. Il en va ainsi pour les hôpitaux de même type que sont l’Hôpital de la Béroche et l’Hôpital du Locle. Nous ne comprenons pas pourquoi l’abandon de la chirurgie et la fermeture de la maternité ont été imposés à l’Hôpital du Locle, mais pas à celui de la Béroche. Nous comprenons que le Conseil d’Etat ait peut-être voulu éviter un trop grand blocage à l’Hôpital de la Béroche, puisque ce dernier a accepté assez volontiers de fermer sa maternité mais qu’il refusait d’abandonner les activités de chirurgie. Il s’agit donc ici d’une inégalité de traitement qui, à nos yeux, ne se justifiait pas. Ces faits sont d’autant plus inacceptables qu’un doublon existait déjà sur le Littoral, puisque l’Hôpital de la Providence est équipé pour la chirurgie orthopédique et l’Hôpital Pourtalès pour la chirurgie traumatologique. Nous souhaiterions, dans le cas de ces deux hôpitaux, qu’une même politique ou qu’un même concept leur soit appliqué. Deux blocs de chirurgie ne se justifient pas davantage que deux administrations.

Discussion générale (suite)

Nous saluons le fait que le Conseil d'Etat intègre à sa planification les services de soins à domicile et des aides familiales, ainsi que les services d'intervention d'urgence et de transport entre les différents hôpitaux. Nous saluons aussi le fait que le Conseil d'Etat se soucie de la rémunération privée des médecins hospitaliers et qu'il leur offre la prise en charge de leur facturation privée par l'intermédiaire de la centrale de facturation.

Pour ce qui concerne les médecins consultants spécialistes, se pose aussi le problème de leur rémunération. Il faudrait autant que possible aplanir les disparités entre les différents hôpitaux. Par ailleurs, nous ne comprenons pas que le Conseil d'Etat cherche à étendre le champ d'activité des hôpitaux principaux en étudiant la possibilité d'y offrir des traitements de neuro-chirurgie du dos et de cardiologie interventionnelle. Ne craint-il pas que l'offre crée la demande dans ces cas aussi ?

En ce qui concerne la psychiatrie, nous nous réjouissons de la collaboration qui va s'instaurer entre les différents sites. Nous nous demandons cependant s'il n'aurait pas été souhaitable de développer une antenne ambulatoire dans le haut du canton pour les cas en phase de réinsertion au travail et dans le milieu social. Il nous semble qu'un suivi plus spécifique manque à ces personnes-là, car les centres psycho-sociaux sont actuellement complètement débordés.

Par ailleurs, nous savons que l'Hôpital psychiatrique de Perreux n'est pas suffisamment doté en personnel, ce qui entraîne une surmédicalisation des patients pour pallier au manque de disponibilité du personnel soignant. Ceci est tout à fait intolérable et nous demandons au Conseil d'Etat de bien vouloir remédier à ce problème.

Il nous reste à faire quelques remarques encore sur les soins palliatifs. Lorsque le Centre en soins palliatifs de La Chrysalide a été créé, le Conseil d'Etat nous a assuré qu'il serait le seul centre de compétence dans ce domaine dans notre canton; sa mission étant de former les personnes intéressées afin que ces dernières puissent dispenser les soins palliatifs dans tous les lieux où cela est nécessaire, donc aussi bien en milieu hospitalier que dans des homes ou encore à domicile. Nous aimerions dire ici, en ce qui concerne le financement des infrastructures, que le système des enveloppes a des limites, surtout lorsque le Conseil d'Etat ne tient pas compte des particularités des établissements pour fixer leurs montants.

Quant au problème de la Clinique Lanixa qui n'a, jusqu'à récemment, pas eu de division commune, nous ne pensons pas que le Conseil d'Etat doit en tenir compte dans cette planification. De plus, l'avenir économique de cette clinique ne sera pas remis en cause par une non-reconnaissance d'utilité publique par le Conseil d'Etat, puisqu'elle vient de signer une convention de collaboration avec International Medical Company (IMC), M. Serdar Cam, domicilié à Saint-Blaise. Cette société pense y développer une unité de chirurgie esthétique.

Planification sanitaire

Nous ne nous opposerons pas au classement de la motion du groupe radical 90.130, du 21 mars 1990, « Gestion des établissements et institutions hospitaliers », pour autant que les principes de gestion mentionnés dans cette motion fassent l'objet de discussions et de négociations.

M. Didier Burkhalter : – Enfin un débat de fond et l'enjeu de ce débat de fond aujourd'hui est, selon nous, de mettre notre canton et son monde de la santé dans une perspective d'avenir ou, au contraire, de le maintenir dans une mentalité de rétroviseur.

Pour le groupe radical, il est grandement temps, et c'est même le dernier moment selon nous, de sortir de la traversée du désert en la matière, de progresser résolument vers le XXI^e siècle, vers un système cantonal de santé qui puisse assurer au mieux la qualité des soins et l'efficacité économique.

Cela dit, on ne fait pas de prospective sans connaissance et surtout sans reconnaissance du passé. Les étapes et les efforts précédents étaient sans doute pour la plupart indispensables pour en arriver là aujourd'hui et les personnes qui ont été les acteurs et non seulement les spectateurs de ce monde neuchâtelois de la santé à ses multiples niveaux ne devraient pas seulement recevoir des critiques, mais bien la reconnaissance de leur engagement d'intérêt si général en vue finalement de diminuer la souffrance des malades. C'est de cela qu'il s'agit. Trop souvent, les professionnels de la santé ont l'impression qu'on leur reproche constamment leurs coûts tout en leur demandant simultanément et toujours davantage de faire et surtout de réussir l'impossible.

Cela dit, la traversée du désert de ces dernières décennies ne s'est pas faite sans quelques mirages, tempêtes de sable, sans que l'on sèche sur certains problèmes ou que l'on se brûle les doigts ici ou là. L'important n'est pas là, l'important n'est plus là, l'important aujourd'hui est que l'on en sorte, que l'on fixe le cap clairement en commun et que l'on se donne les moyens de l'atteindre.

Le cap, l'objectif, parlons-en tout d'abord. Le Conseil d'Etat a fixé un cadre pour les travaux de planification délimité par cinq points: supprimer les surcapacités, réduire les coûts, améliorer la qualité, créer un réseau de santé cohérent et concentrer les missions. Cinq points, cinq mots qui disent quasiment tout: surcapacités, coûts, qualité, réseau, missions. D'un point de vue radical, nous saluons cette démarche et nous dirions même que nous nous en sentons partie prenante, partie intégrante. Nous souhaitons ardemment que notre canton s'engage dans des réformes de structures, plutôt que dans des débats juridiques, dans des réformes de structures qui renforcent son avenir, que l'on parle stratégie plutôt qu'épicerie.

Au niveau de l'Etat, au sens large, et pour ces prochaines années qui seront celles des réformes, et encore une fois, nous souhaitons pouvoir y participer, cela signifie qu'il s'agira de se concentrer sur les missions essentielles pour pouvoir les effectuer dans la durée. Nous avons le devoir de définir toujours

Discussion générale (suite)

plus clairement ces missions, de nos jours, si tout est possible en effet, tout est aussi remis en cause, l'intérêt général sera le mieux préservé dans la mesure où l'on admet ces réalités, où l'on comprend cet environnement que l'on doit intégrer.

Nous sommes de l'avis que la santé fait partie des missions les plus essentielles de l'Etat ou plus exactement que nous ne devons pas tomber dans un système de santé où l'Etat abandonnerait son rôle de contrôleur et garant de la qualité de l'efficacité. Il en va de valeurs aussi fondamentales que l'équité et la solidarité.

Nous pensons qu'il est important d'affirmer sans ambiguïté ce rôle de l'Etat dans une époque et dans un domaine tout particulièrement marqués par la complexité et l'incertitude croissantes. S'il est une première utilité à ce débat-là, et pas à celui d'avant, et à cette planification sanitaire, c'est d'apporter à cette époque et à ce domaine, Mesdames et Messieurs, une bonne dose de certitude et de confiance.

Donc, nous nous accordons pleinement sur les objectifs-cadres, sur les efforts principaux fixés par le Conseil d'Etat dans ce processus de planification sanitaire tout en apportant un petit bémol discordant dans l'opérationnel.

Attention en effet aux fameuses comparaisons intercantionales parfois assez grossièrement faussées alors qu'on les prend, sinon pour argent comptant puisque l'on en manque, du moins pour des éléments constitutifs des objectifs à atteindre. Il nous semble par exemple que des indicateurs tels que les charges hospitalières par habitant – tableau de la page 78 du rapport (p. 1090 du *BGC*), mais également les chiffres de la page 79 (p. 1091 du *BGC*) – se calculent dans certains cantons, Neuchâtel par exemple, avec les dépenses d'investissements et dans d'autres sans ces dépenses d'investissements, ce qui donne à certains tableaux allègrement fréquemment utilisés une valeur de trompe-l'œil plus intéressante en matière culturelle que rationnelle.

Le groupe radical appuie également le Conseil d'Etat dans les principes de la planification sanitaire et dans le dispositif essentiellement hospitalier (physique et psychiatrique) prévu. Ces principes et ce dispositif permettent, à notre avis en effet, une réelle clarification des missions. A titre personnel et aussi un peu en tant que président de l'Association neuchâteloise des établissements pour malades, nous aimerions insister sur l'importance politique, mais aussi économique et culturelle, là dans le bon sens du terme, du postulat de base de tout cela, à savoir la concentration d'un côté des activités et le regroupement des structures, certes, mais toutes en évitant la disparition des institutions – mis à part les Cadolles bien sûr – pour autant que ces institutions jouent le jeu indispensable de l'évolution de l'adaptation à de nouvelles missions. Dans le processus participatif de la planification sanitaire depuis 1997, nous avons souhaité que ce principe de base soit d'emblée admis encore une fois comme un postulat de base. Le Conseil d'Etat ne l'a pas voulu, mais il a fini par atterrir au même endroit et c'est

Planification sanitaire

finalement cela qui compte. La planification y trouve une harmonisation, un équilibre régional, tout en maintenant son objectif d'efficience.

A propos du processus participatif, une parenthèse: nous aimerions en effet insister sur la nécessité pour l'Etat de garder, dans la durée et dans les faits, une telle attitude participative. Ce n'est qu'en intégrant que l'on bâtit solidement de nos jours, ce n'est qu'en créant de vrais partenariats que l'on réussit les profonds changements de structures nécessaires. Jusqu'ici, la démarche s'est révélée largement participative avec quelques discordances ponctuelles comme par exemple la manière – nous insistons bien sur la manière – d'introduire le nouveau système de financement des hôpitaux. Nous aimerions entendre le Conseil d'Etat sur sa volonté de maintenir un tel esprit de partenariat.

Revenons-en aux principes. Le désenchevêtrement entre types de prise en charge hospitalière, le regroupement des structures administratives, le maintien des activités de base des deux centres principaux, la concentration des plateaux médico-techniques, la mise en place de réseaux, tous ces principes-là, tout cela aboutit à nos yeux à une vision claire et réaliste en matière de modèles. Ce qui doit être concentré l'est, ce qui est possible et souhaitable de faire autrement ailleurs que dans des centres principaux est également prévu.

Cela étant, ce rapport constitue avant tout pour nous un début et non une fin. C'est le lancement d'un processus, ce n'est pas son aboutissement. Ainsi, le nombre d'études complémentaires lancées ou à lancer peut-il donner une impression de vague, de flou, aux tenants de la théorie du verre à moitié vide alors que les tenants du verre à moitié plein auront l'impression en revanche que ce rapport laisse la place aux acteurs qui veulent s'engager, qui ont des solutions à proposer, qui ont soif de les mettre en application, même après la Fête des vendanges! C'est dans cette seconde catégorie-là que le groupe radical souhaite inscrire son action et ses positions.

Ainsi, nous saluons la mise en œuvre du groupe de concertation relatif au problème de l'emploi, nous en appelons à la responsabilité et au pragmatisme de l'ensemble des partenaires sociaux pour que cette concertation ne soit pas qu'un terme dans le groupe en question, mais bien une méthode pour parvenir à des solutions équilibrées.

S'agissant des contrats des médecins hospitaliers, nous soutenons sans restriction la volonté de parvenir à une harmonisation cantonale des conditions de travail et cela, dans la transparence et dans l'équité. En la matière et comme souvent, il faut combattre les abus, il faut aussi éviter le piège des excès contraires.

L'évaluation des besoins en salles d'opération et en salles d'accouchement n'appelle pas de commentaire particulier de notre part dans la mesure où les résultats prennent avant tout la forme de confirmations et que les travaux doivent être poursuivis.

Discussion générale (suite)

Le chapitre des polycliniques régionales reste, quant à lui, relativement vague et celui relatif aux cliniques privées a laissé les membres du groupe radical perplexes, certains pour les mêmes raisons que le Conseil d'Etat et d'autres pour des raisons différentes. Il faut bien reconnaître que la politique fédérale semble utiliser là tout particulièrement l'incohérence et la contradiction comme des moteurs de la décision. Peut-être faudrait-il sortir de la terre brûlée juridique, là encore, pour pénétrer sur le terrain plus fertile du dialogue ?

Le groupe radical a évidemment accordé toute son attention à la clé de voûte de cette planification, à savoir la collaboration entre centres hospitaliers principaux. Nous dirons tout d'abord l'importance que nous accordons à la collaboration sur le terrain, au fait que les professionnels de la santé échangent, confrontent leurs réalités et, enfin, travaillent ensemble, ce qui ne va pas de soi. Cette approche pragmatique déjà bien existante dans certains domaines nous paraît la plus porteuse d'avenir. Elle a pour elle la preuve, non pas seulement par les phrases, mais par les faits : les collaborations actuelles doivent être clairement encouragées et consolidées par les autorités. Elles constituent les têtes de ponts des développements futurs.

Nous souhaitons ensuite mettre en évidence le rôle décisif que joueront, dans la réussite ou dans l'échec, les systèmes de santé futurs, les valeurs d'éthique et de qualité. Il s'agit là d'un défi, d'un débat socio-politique majeur. Que ce soit pour la prise en charge par exemple par les pouvoirs publics de centaines de milliers de francs pour la couverture uniquement en médicaments d'un seul malade, que ce soit pour des cas que certains taxent d'acharnements thérapeutiques, notre société est appelée à affronter les réalités de la vie et la mort qu'elle s'acharne, elle aussi, à repousser, parfois même à nier. Les commissions d'éthique que l'on met enfin en place actuellement reposeront sur des femmes et des hommes qui devront donner le meilleur d'eux-mêmes. C'est d'ailleurs à l'image de l'ensemble de la planification, de l'ensemble du domaine dont nous débattons, le terme planification laisse croire qu'il s'agit avant tout d'une structure, mais les véritables progrès seront à la hauteur des qualités des personnes concernées. Il faut parfois faire confiance au système, mais encore plus à l'humanisme que le système permet.

Toujours dans ce chapitre des centres principaux, le groupe radical apporte son appui aux travaux d'intégration entre les hôpitaux Cadolles/Pourtalès et Providence en constatant la mise en œuvre très prochaine d'une réalisation d'importance avec le Centre médico-chirurgical des urgences de l'ensemble de ces hôpitaux.

Nous approuvons également les investissements nécessaires à la mise en place de la planification, notamment les nouveaux investissements qui concernent en particulier l'Hôpital de La Chaux-de-Fonds ainsi que les hôpitaux régionaux actuels qui doivent s'adapter aux nouvelles missions qui leur sont confiées.

Planification sanitaire

Nous sommes ouvert quant au développement éventuel de prestations nouvelles. Nous partageons évidemment l'avis que cela concerne avant tout des prestations de neurochirurgie et de cardiologie. Cette ouverture est toutefois assortie de prudence. L'analyse des coûts de fonctionnement et de la qualité des prestations doit être particulièrement bien faite pour permettre la bonne décision finale. Nous estimons qu'il ne faut pas céder trop vite aux sirènes moyenâgeuses de la soi-disant moderne loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) et de son extrême cantonalisation et qu'il ne faut pas perdre de vue la logique nationale et l'importance de centres hospitaliers universitaires de références supracantonaux et qui doivent le rester.

Enfin, dernier domaine d'étude en cours sur lequel nous voudrions nous exprimer: le domaine administratif ou, de manière plus ambitieuse, la conduite et le management futur du secteur hospitalier. Tout d'abord, nous voyons dans les associations de gestion un instrument de base utile et qui doit rester souple pour pouvoir s'adapter à des situations aux racines très différentes. A notre sens, il s'agit avant tout d'accords de collaborations plutôt que de statuts ou de règlements. Il s'agit d'une mise en commun volontaire des forces, plutôt que de mariages forcés.

Quant au futur Centre d'information, de gestion et d'économie de la santé (CIGES), nous estimons qu'il y a là un potentiel de gestion déterminant. La phase transitoire actuelle qui se concentre strictement sur l'intégration purement hospitalière – l'office de facturation, d'encaissement et de répartition des hôpitaux (OFER-H) – est révélatrice des pesanteurs du système de santé. Nous parlons de planification sanitaire, nous parlons de planification de toute la santé, tout en nous concentrant essentiellement sur les hôpitaux. C'est là, sinon l'une des faiblesses du rapport, du moins l'une des potentialités de progression les plus importantes pour notre canton, à savoir la mise en réseau, la véritable fédération de l'ensemble des acteurs de santé, la réelle continuité des soins, en un mot l'avenir.

Passons finalement au timing et au financement. Nous n'avons pas de remarque particulière quant à la mise en œuvre dans le temps de la planification. Les intentions, l'échelonnement prévu, nous paraissent jouables. Les perspectives financières sont évidemment plus délicates. Nous nous concentrerons sur deux points: tout d'abord la répartition entre payeurs. Nous estimons sinon incompréhensible du moins inacceptable que les caisses-maladie ne reconnaissent pas clairement les efforts de planification en réduisant sans attendre la pénalité sur leur participation aux coûts imputables à l'hospitalisation en division commune dans notre canton. Ce point est fondamental pour que les modèles présentés passent réellement de la théorie à la pratique. La prise de position du Conseil d'Etat à ce sujet dans le rapport et dans la perspective de l'année 2000 nous paraît à la fois juste et ferme.

Deuxième remarque: en matière financière comme de manière générale, le rapport se concentre, encore une fois, sur le secteur hospitalier, sur l'hospitalisation, en présentant en l'occurrence et à ce titre une économie potentielle

Discussion générale (suite)

importante de fonctionnement de l'ordre de 11 millions de francs. Ce qui importe autant, c'est évidemment le coût de l'ensemble du système de santé, la facture finale, et l'on retrouve le défi qui est encore largement devant nous du réseau, de la continuité des soins et d'une continuité des soins de qualité et efficiente une fois encore.

Le groupe radical est évidemment d'accord de classer sa propre motion, qu'il avait d'ailleurs presque un peu oubliée, il faut le dire, puisque, sans avoir été fossilisée, elle date tout de même de 1990. Il faut reconnaître que cette motion s'est bien conservée, mais dans la santé, les bonnes idées sont toujours en avance sur leur temps, parce qu'on est toujours en retard sur leur réalisation. Il faut donc reconnaître qu'elle s'est bien conservée, que le rapport qui nous est présenté trouve assez largement des points d'ancrage, tant mieux. C'est là l'utilité d'une telle motion.

En conclusion, nous sommes prêt, après la prise de position du Conseil d'Etat dans ce débat, à prendre acte du rapport et donc de la planification sanitaire. Nous le ferons dans l'esprit constructif des différentes remarques exprimées et avec la conviction qu'il est de notre responsabilité politique de tout faire pour que le monde de la santé de notre canton dispose non seulement, plus seulement, d'un passé parfois lourd, mais avant tout d'un avenir.

M. Bernard Soguel: – Le rapport du Conseil d'Etat sur la planification sanitaire est le rapport attendu en matière de santé publique durant cette législature. Le groupe socialiste se plaît à souligner que ce rapport vient en temps voulu, à mi-législature, ni trop tôt pour être qualifié de précipité, ni trop tard pour être qualifié d'hésitant.

Le groupe socialiste tient donc à remercier le Conseil d'Etat, ses services et les établissements concernés pour les démarches entreprises, les études effectuées, les conclusions auxquelles ils sont arrivés.

Nous présenterons la position du groupe socialiste sur ce rapport en cinq phases. Tout d'abord, nous brosserons brièvement le constat de la situation actuelle en rappelant la position du parti socialiste neuchâtelois et ses objectifs. Ensuite, nous comparerons les propositions du Conseil d'Etat avec nos objectifs pour relever les correspondances et les divergences entre les deux options. Enfin, nous conclurons sur la position du groupe socialiste sur le rapport.

Aujourd'hui, nous constatons que les dépenses hospitalières augmentent plus que le coût de la vie, mais encore davantage que les dépenses de la santé publique. Le taux d'occupation des hôpitaux neuchâtelois – 74 % en 1995 – est en dessous de la moyenne suisse de 80 %, des cantons dotés d'un hôpital universitaire (78 %) et de celles des autres cantons romands (78 % à 90 %).

Le nombre de lits par 1000 habitants est le plus élevé de Suisse, après le canton du Jura qui a un meilleur taux d'occupation que le canton de

Planification sanitaire

Neuchâtel. Les dépenses des assureurs-maladie par assuré, pour les frais hospitaliers seulement, sont les plus élevées de Suisse, c'est-à-dire devant les cantons dotés d'un hôpital universitaire comme Zurich, Bâle-Ville, Vaud et Genève. Toutes les affectations ne sont pas traitées de la même manière dans les hôpitaux actuels. Dans les cas graves ou spécifiques, les patients doivent déjà se déplacer plus loin que l'hôpital le plus proche de chez eux.

Tous les autres indicateurs, s'ils ne sont pas excellents pour Neuchâtel, restent dans une moyenne acceptable. C'est vrai pour la durée moyenne de séjour, les dépenses d'exploitation par journée ou les dépenses en santé publique des cantons et des communes. Le constat est donc clair : pour que l'évolution des dépenses neuchâteloises de santé soit comparable à celles des autres cantons, c'est d'abord un assainissement du système hospitalier qui s'impose. Cela veut dire diminuer rapidement la capacité des hôpitaux publics pour soins physiques, ouvrir davantage les hôpitaux aux médecins agréés, créer des réseaux et des centres de compétence. Il en va aussi de la qualité des soins, tant il est vrai que vouloir tout et partout en économisant sur le coût des prestations revient à diminuer la qualité de celles-ci. On relèvera par ailleurs que le secteur des établissements de soins est le seul, dans le domaine de la santé, où les pouvoirs publics ont la compétence de modifier les structures, ce qui ne veut pas dire qu'aucun effort ne puisse être fait en matière de médecine ambulatoire. Quant aux hôpitaux pour soins psychiatriques, ils devraient davantage collaborer pour envisager une politique commune.

Ce que nous propose le Conseil d'Etat en matière de structures correspond à une définition cohérente de ses options. C'est ce qui est attendu dans le canton depuis maintenant un quart de siècle. Quatre associations de gestion, deux hôpitaux principaux, trois centres de soins et de réadaptation, complétés par un hôpital régional et un établissement de soins palliatifs, deux hôpitaux psychiatriques, un établissement psychiatrique de transition et une antenne psychiatrique dans les Montagnes nous apparaissent effectivement comme un montage structurel, cohérent et adapté à la situation et aux besoins. La définition des lits A et des lits B est en mesure de confirmer la cohérence de la structure des hôpitaux principaux et des hôpitaux régionaux ou des centres régionaux de soins et de réadaptation.

Le fait que les différentes missions des hôpitaux principaux et des hôpitaux régionaux aient été définies en collaboration directe avec les médecins, le personnel soignant et les organes de gestion des unités de soins existantes reflète, nous l'espérons, la volonté de l'ensemble des corporations et des collectivités publiques concernées de mettre sur pied un système cohérent et performant tant techniquement que socialement et financièrement.

Nous apprécions plus particulièrement le fait que les hôpitaux régionaux du Locle, de la Béroche et de Landeyeux puissent maintenir leurs portes ouvertes avec des missions différentes certes, mais définies par leurs compétences, leurs expériences, leur imagination et leur volonté.

Discussion générale (suite)

Finalement, le projet présenté par le Conseil d'Etat ne diverge pas fondamentalement des options prises par le parti socialiste neuchâtelois à l'occasion de deux débats en congrès et de nombreuses séances de ses organes internes. Tout au plus, pouvons-nous signaler le fait que les structures administratives resteront davantage décentralisées que ce que nous aurions souhaité et que le système de transport des malades et des patients ne sera pas aussi sophistiqué que nous l'avions imaginé. Nous veillerons à ce que l'évolution de la situation corresponde effectivement aux besoins des principaux intéressés, c'est-à-dire les patients.

Un élément nous tient cependant particulièrement à cœur, c'est celui du personnel. Nous avons annoncé que nous soutenions la nécessaire planification sanitaire, mais sans licenciement. Nous estimons en effet que l'étalement de la planification dans le temps doit permettre d'absorber la diminution de 200 postes par les départs naturels et le roulement du personnel qui est plus rapide dans le secteur hospitalier que dans d'autres secteurs. Nous sommes conscient cependant que certains postes devront être abandonnés par des titulaires qui risqueraient alors d'être sans emploi. Nous souhaitons avoir la garantie du Conseil d'Etat que les personnes en question seront reclassées avec un suivi et une formation assurés.

Bien que notre réaction à la lecture du rapport du Conseil d'Etat soit des plus favorables, nous avons plusieurs questions à poser.

Tout d'abord, concernant les structures au sens large du terme: comment fonctionnera la centrale d'encaissement des hôpitaux, qui en sera responsable et qui la contrôlera ?

L'achat des médicaments sera-t-il centralisé et fera-t-il l'objet d'un large appel d'offres ? Quel sera le fonctionnement des policliniques régionales ? Sera-t-il effectivement plus cher, comme on le dit dans certains milieux, que les services de médecins privés ? On parle d'une large collaboration entre les hôpitaux de La Chaux-de-Fonds et de Landeyeux, mais, en ce sens, ne serait-il pas judicieux de les grouper dans la même association de gestion ?

Le groupe socialiste a souvent insisté sur la nécessité de veiller à la qualité des transports entre les hôpitaux en cas de suppression de certains de ceux-ci ou le changement de missions. Renseignements pris, le Conseil d'Etat estime que ce n'est pas un problème. Nous souhaitons cependant savoir comment il envisage le déplacement des familles pour les visites et s'il envisage un renforcement des transports publics dans certaines régions où des hôpitaux sont implantés. Nous pensons plus particulièrement à l'Hôpital psychiatrique de Perreux.

Une polémique se développe au sujet de la Clinique Lanixa à La Chaux-de-Fonds. Quelle est la position du Conseil d'Etat sur cette question ? Des cliniques privées peuvent-elles s'intégrer dans la planification sanitaire ? Des collaborations sont-elles envisageables avec des hôpitaux voisins du canton de Neuchâtel, mais situés dans d'autres cantons ? Nous pensons notamment à Sainte-Croix et à Saint-Imier. L'Hôpital de la Béroche se plaint

Planification sanitaire

d'une expérience entreprise et réalisée, mais reste sans réponse de la part du Conseil d'Etat. Quelle est la position de ce dernier sur cette question ? Où seront traitées les victimes de l'alcoolisme ? Dans son rapport, le Conseil d'Etat fait allusion à divers travaux qui devront être entrepris dans plusieurs centres de soins. Une liste exhaustive a-t-elle été établie et une planification est-elle envisagée ?

Nous en venons maintenant à quelques questions liées au personnel. Comment les différences de statuts du personnel, les différences de salaires et les nouvelles affectations de ce personnel seront-elles traitées par le Conseil d'Etat ? Comment expliquer que l'effectif du personnel, actuellement débordé, va diminuer de 200 postes ? La situation des médecins assistants, actuellement problématique, a-t-elle été prise en compte dans l'intégration du personnel dans le nouveau système sanitaire neuchâtelois ?

Il a été annoncé une insuffisance du nombre d'infirmières et d'infirmiers pour répondre aux besoins neuchâtelois. Comment le Conseil d'Etat pense-t-il remédier à cette situation paradoxale à Neuchâtel où l'emploi est une question quotidienne depuis vingt-cinq ans ?

Concernant le financement, la diminution du coût de la santé publique de plus de 11 millions de francs par année fait l'objet de quelques critiques. Comment est effectivement calculée cette diminution annuelle et quel sera son effet sur les primes d'assurance-maladie ? Comment le système des enveloppes budgétaires pourra-t-il être appliqué à une situation évolutive durant plusieurs années ?

Le rapport du Conseil d'Etat précise que le Nouvel hôpital Pourtalès (NHP) sera définitivement opérationnel en 2005. Comment expliquer un délai aussi long ?

La mise en œuvre de la planification sanitaire envisagée par le Conseil d'Etat devrait s'étendre sur cinq ou dix ans. Cela permettra d'adoucir l'effet du changement sur les patients et le personnel, mais cela nécessitera aussi une information particulièrement soignée pour éviter incompréhension et réactions violentes. Comment le Conseil d'Etat pense-t-il s'y prendre pour gérer cette situation ? Plus précisément, comment sera accompagné le personnel qui devra changer de fonction et pouvoir se former et s'adapter à de nouvelles missions ? Ce personnel, les patients et les organismes concernés seront-ils informés dès aujourd'hui ?

En conclusion, le groupe socialiste prendra acte du rapport du Conseil d'Etat sur la planification sanitaire. Il le remercie d'avoir mené à chef une action promise depuis longtemps et plusieurs fois repoussée. Le canton a aujourd'hui un plan d'action qui lui permettra d'améliorer la qualité et la sécurité des soins aux patients tout en maîtrisant mieux les coûts de la santé. Présenté de cette manière, cela apparaît simple, logique et évident, mais le groupe socialiste est conscient des efforts que les organismes en place et que le personnel soignant devront faire pour atteindre l'objectif fixé.

Discussion générale (suite)

Il leur est davantage reconnaissant de leurs efforts et est prêt à accompagner la démarche dans la mesure de ses moyens. Il insiste particulièrement sur la nécessité d'éviter les licenciements. Si une telle éventualité devait se révéler nécessaire dans certains cas, il estime nécessaire qu'un reclassement et qu'un suivi éducatif et social soient assurés à chacune des collaboratrices et à chacun des collaborateurs touchés.

Le groupe socialiste se réjouit ainsi qu'un système sanitaire moderne puisse être institué dans le canton de Neuchâtel.

M^{me} Sylvie Perrinjaquet : – Le groupe libéral-PPN a pris connaissance du rapport d'information du Conseil d'Etat concernant la planification sanitaire. Nous tenons à remercier les services compétents qui ont réalisé l'analyse figurant dans le rapport et qui est très complète. Nous prenons acte de la volonté du Conseil d'Etat de vouloir aller de l'avant et de chercher des solutions face à l'augmentation des coûts de la santé.

Nous relevons le principe du regroupement des structures administratives, la notion d'associations de gestion qui nous paraît aller de soi, grâce à la mise en place de programmes informatiques de pointe et à la mise en place de fonctionnements en réseaux, comme mentionnés dans le rapport.

Nous désirons relever les remarques suivantes. La réaffectation du personnel touché par les mesures de restructuration a retenu notre attention. La disparition de 200 unités, représentant des personnes compétentes et formées pour la plupart, ne doit pas être prise à la légère. Nous souhaitons que le Conseil d'Etat soit attentif à maintenir une médecine de qualité dans notre canton, surtout pour le patient puisqu'il est au centre de vos préoccupations.

Concernant la maîtrise des coûts, avec les médecins, nous espérons que la même harmonisation, transparence, équité, sera de mise avec tous les partenaires de la santé. Nous tenons à rappeler que chacun est patient, contribuable et cotisant.

Le point 4.5 concernant les cliniques privées nous a laissé perplexe. Sur le principe, la LAMal permet, dans son application, l'existence du privé et du public dans un canton. L'article 3 de la loi cantonale de santé, du 6 février 1995, dit, nous citons: «Chacun est responsable de sa santé.» L'Etat doit donc, dans sa planification, tenir compte de la concurrence des organisations privées. Elle permet, aux malades, le libre choix du médecin, de l'hôpital ou de la clinique.

Le Conseil d'Etat laisse supposer que les assureurs s'opposent à la participation de cliniques à l'assurance obligatoire. Ce n'est pas vrai. La Fédération neuchâteloise des assurances-maladie attend, de la concurrence des cliniques avec les hôpitaux publics, un effet bénéfique sur la compression des coûts.

Concernant la Clinique Lanixa, suite à la décision prise par le Conseil fédéral, le Conseil d'Etat peut-il nous indiquer quelle suite sera donnée à ce dossier. Va-t-il fixer un tarif au traitement et au séjour des patients en division

Planification sanitaire

commune? Quelles seront les collaborations entre la clinique et le Centre hospitalier principal (CHP) de La Chaux-de-Fonds? Le privé doit aussi avoir ses chances et nous avons le sentiment que le Conseil d'Etat choisit ce qui l'intéresse dans la LAMal et évacue ce qui ne l'intéresse pas. La loi doit être respectée pour chacun.

Le transport des patients entre établissements hospitaliers A et B, principalement en fonction de l'état de santé du patient, nous interpelle. Qui assure le transport du patient en terme d'assurances lors d'un transport en voiture privée? La Croix-Rouge a-t-elle déjà accepté l'organisation bénévole des transports? Les transports en ambulances, taxis, véhicules hospitaliers, ne risquent-ils pas d'entraîner une augmentation des coûts hospitaliers par rapport aux économies supposées?

Concernant les travaux des commissions du Conseil de santé et planification, ont-ils été alibis ou réels? A la lecture de ce dernier rapport, nous avons un sentiment de redite, d'une planification sanitaire préétablie. Quel a été l'appui essentiel des commissions? N'ont-elles pas simplement entériné le projet du Conseil d'Etat?

En conclusion, nous doutons que le projet qui nous est soumis favorise une diminution des coûts de la santé. Nous voyons une augmentation de l'offre dans les soins, un transfert des soins hospitaliers sur les soins ambulatoires, ce qui signifie que les primes d'assurance-maladie augmenteront et le citoyen-contribuable-cotisant, qui est, semble-t-il, en tant que patient au centre des préoccupations du Conseil d'Etat, n'y verra que du feu.

Nous demandons au Conseil d'Etat de porter un regard plus pointu sur les prestations hospitalières neuchâteloises en collaboration avec les autres cantons et de nous indiquer si la diminution des prestations hospitalières en faveur des prestations ambulatoires ne vont pas, immanquablement, favoriser à moyen terme une diminution du nombre de lits dans les hôpitaux.

A partir de là, nous acceptons le classement de la motion du groupe radical 90.130, du 21 mars 1990, « Gestion des établissements et institutions hospitaliers », et prenons acte du rapport qui nous est soumis.

M. *Bernard Renevey*:— Nous ne nous exprimerons pas ici au nom du groupe socialiste, non plus en notre nom personnel, mais plutôt au nom des habitants des régions périphériques et, bien sûr, particulièrement de celle que nous habitons: la Béroche. Nous ne prétendons pas du tout être un spécialiste en matière hospitalière, mais nous avons eu l'occasion de nous imprégner de ce type de problèmes et de tenter de les comprendre pendant les nombreuses années où nous étions délégué de notre commune à la commission générale de l'Hôpital de la Béroche. Nous précisons également que nous n'avons aucun intérêt ni privé ni familial dans aucun hôpital de notre canton.

Discussion générale (suite)

Nous tenons aussi à dire en préambule que nous ne contestons aucunement – et nous insistons sur aucunement – la nécessité d'une planification sanitaire et que nous reconnaissons volontiers qu'un travail considérable a été effectué pour aboutir au rapport présenté aujourd'hui.

Mesdames et Messieurs, si nous avions à imaginer l'organisation hospitalière d'une population de 160.000 habitants n'ayant aucune structure, c'est certain, nous ne défendrions pas la création d'hôpitaux régionaux tels que nous les connaissons et nous ne revendiquerions pas la construction d'un hôpital tel que celui de la Béroche. Mais la réalité est autre et on ne peut aborder le problème de la médecine hospitalière neuchâteloise sans tenir compte de ce qui existe déjà et de ce qui est en train de se construire, et c'est là surtout que nous avons beaucoup de peine à comprendre. Nous avons la chance de devoir construire un centre principal en même temps que nous procédons à la planification sanitaire. Pourquoi ne pas en tenir compte en redimensionnant le NHP et cela non seulement en diminuant le nombre de lits, et ceci tout en maintenant des unités régionales.

Pour reprendre le cas que nous connaissons bien, celui de l'Hôpital de la Béroche, il est certain que, sans bloc opératoire, c'est la cohérence de l'ensemble de l'établissement qui est en cause. On propose certes un certain nombre d'orientations nouvelles, mais on se retrouve, en quelque sorte, avec un arbre sans tronc, parce que, par exemple, sans chirurgie, la radiologie n'a aucun avenir ou, autre exemple, la médecine palliative nécessite la présence et la collaboration d'un anesthésiste. Or, le rapport de planification « Santé 21 » supprimait totalement la chirurgie à l'Hôpital de la Béroche et le rapport qui nous est soumis aujourd'hui réintroduit une chirurgie de court séjour, mais avec tellement de réserves que l'on peut avoir des craintes légitimes sur l'issue de l'expérience de deux ans qui est proposée, ce d'autant plus qu'en page 73 du rapport (p. 1085 du *BGC*), on lit que: « *In fine*, les CHP et l'hôpital régional sont les seuls à être équipés de blocs opératoires. »

Par ailleurs, nous nous demandons – et nous vous posons la question – pourquoi n'y a-t-il pas de lits A à la Béroche du moment que l'on a réintroduit la chirurgie pour deux ans?

Pour ce qui concerne la policlinique, sans chirurgie, nous ne voyons pas vraiment ce qu'elle apportera de plus que les cabinets de médecins établis dans les villages de la région, ce d'autant plus qu'elle ne pourra pas recevoir de patients acheminés par un transport médicalisé, ainsi que nous l'apprend le rapport à la page 75 (p. 1087 du *BGC*). Nous ne pensons pas que notre proposition est si farfelue ou si bassement régionaliste, pour reprendre les termes que nous avons entendus tout à l'heure, que certains veulent bien le dire, puisque le 2 octobre 1998, dans une séance publique, M^{me} la conseillère d'Etat, cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité, affirmait, en soulignant la qualité remarquable du rapport établi par l'Hôpital de la Béroche, que des soins aigus pourraient y subsister.

Planification sanitaire

Quant à la collaboration avec le centre de santé régional de la Béroche (CESAR), nous pensons aussi qu'elle peut être intensifiée, mais nous savons que cette collaboration existe déjà et qu'elle ne représente pas un plus propre à garantir l'avenir de l'établissement.

Le problème de l'emploi nous préoccupe également fortement. Dans notre région, l'hôpital est le plus grand employeur et si le rapport nous rassure plus ou moins sur la possibilité de replacer les employés perdant leur emploi, il n'en demeure pas moins qu'un nombre important de postes de travail disparaissent.

Sur le plan financier, nous nous sommes aussi interrogé sur la manière de calculer les économies réalisées et nous serons attentif aux réponses apportées à l'interpellation Christian Blandenier 99.140, du 21 juin 1999, « Planification sanitaire: où se situent les économies? ». Nous remarquons par ailleurs qu'une part importante des coûts est reportée sur les caisses d'assurance, et il nous intéresserait de savoir quelle sera la répercussion sur les cotisations des assurés.

Nous avons entendu plusieurs fois, et aujourd'hui encore, que la bonne foi des initiants... notamment M. Jean-Pierre Authier tout à l'heure a dit que c'était en 1994 ou 1995 qu'il aurait fallu lancer une initiative. Nous lui rappelons qu'à l'époque, une autre initiative était pendante, qu'elle avait été signée par plus de 16.000 personnes et qu'elle a été retirée parce que les initiants avaient obtenu des garanties du Conseil d'Etat. Or, c'est précisément parce que ces garanties n'étaient pas respectées qu'une nouvelle initiative a été lancée. Ce n'est donc pas une question de bonne foi ou de mauvaise foi.

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, nous savons qu'établir une planification sanitaire n'est pas chose aisée et ce n'est pas de gaieté de cœur que nous avons dû affirmer notre opposition à l'option retenue par le Conseil d'Etat – nous disons bien à l'option retenue et non pas à la planification en tant que telle –, mais nous ne pouvons pas cautionner une solution qui nous montre très clairement tout ce que l'on va perdre pour réaliser des économies que nous considérons comme aléatoires.

M. Christian Blandenier: – Permettez-nous de nous arrêter quelques instants sur un des objectifs majeurs de la planification sanitaire, soit la réduction des coûts de la santé.

La réalisation de cet objectif est capital. S'il n'y a pas d'économies, les réformes structurelles qui verront certainement une centralisation des hôpitaux ne se justifient plus et deviennent difficilement acceptables. Notre interpellation 99.140, du 21 juin 1999, « Planification sanitaire: où se situent les économies? », posait un certain nombre de questions basées sur les chiffres publiés dans le rapport du département de décembre 1998. Ces questions nous paraissent toujours d'actualité; le présent rapport n'y répondant pas de manière satisfaisante.

Discussion générale (suite)

Dans son rapport intermédiaire de décembre 1998, le département compare, sur trois colonnes, le financement par les pouvoirs publics des hôpitaux de soins physiques pour les années 1997, 1999 corrigé, c'est-à-dire en tenant compte des coûts supplémentaires des investissements déjà décidés pour les hôpitaux de la ville de Neuchâtel, et 1999 « Santé 21 », c'est-à-dire en tenant compte des mesures envisagées par la planification sanitaire. Les trois chiffres sont les suivants: 96,6 millions: 1997; 116,6 millions: 1999 corrigé; 105 millions grâce à la planification « Santé 21 ». La planification sanitaire devrait ainsi permettre d'économiser 11,6 millions de francs, donc la différence entre 105 et 116,6, si l'on opte pour la variante 1 qui était proposée dans le rapport.

Nous sommes conscient que c'est assez technique. Nous espérons que notre explication sera claire, mais toujours est-il que l'interpellation a été faite par écrit et nous sommes sûr que la cheffe du département a pu préparer une réponse qui, nous l'espérons, nous convaincra tous.

Il s'agit de comparer les chiffres entre eux et, pour cela, vérifier préalablement qu'ils sont comparables. Les différences essentielles entre les colonnes 1997 et planification « Santé 21 » sont les suivantes: on diminue de 112 le nombre de lits et de 200 environ le nombre de postes de travail, alors que les coûts pour les collectivités publiques augmentent de 8,4 millions de francs, certainement pour tenir compte des investissements entrepris en ville de Neuchâtel. Le rapport annonce une économie de 11,6 millions de francs, nous l'avons dit tout à l'heure, soit la différence entre le coût selon la planification « Santé 21 » et le coût estimé de 1999 corrigé. Comment ces deux chiffres ont-ils été calculés? Selon nos informations découlant du rapport lui-même ainsi que d'un courrier de la cheffe du département du 12 mars 1999, ces deux chiffres ne se fondent pas sur les mêmes bases. Deux éléments significatifs: le chiffre de 116,6 millions se base sur une participation de l'Etat de 55% environ des frais d'hospitalisation, le reste 44% environ étant pris en charge par les caisses-maladie, alors que le chiffre de 105 millions, après planification, prévoit une participation de l'Etat de 50%, donc une participation supplémentaire des caisses-maladie. Passer de 55% à 50%, participation de l'Etat, entraîne une réduction de 5 points, soit 9%, cela représente plusieurs millions de francs par année.

Deuxième point: le chiffre de 116,6 millions pour 1999, qui nous est annoncé si l'on ne fait rien, tient compte des coûts supplémentaires des investissements déjà décidés du NHP et de la Providence, et celui de 105 millions aussi. Par contre, le chiffre de 116,6 millions ne tient pas compte des économies de fonctionnement qui étaient présentées dans le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil le 10 mai 1995, lorsqu'on a dû se prononcer sur la prise en charge des intérêts liés aux investissements en ville de Neuchâtel, et ces économies de fonctionnement étaient évaluées à 6-7 millions de francs, alors que ces économies-là sont comptabilisées, en déduction, dans le chiffre de 105 millions.

Planification sanitaire

L'addition de ces deux facteurs réduit à peu près à zéro l'économie réalisée grâce à la nouvelle planification sanitaire. Une partie de ces charges sont reportées des collectivités publiques vers les caisses-maladie et ce sera finalement toujours le contribuable-assuré qui paiera.

Notre groupe a interpellé à plusieurs reprises le Conseil d'Etat pendant la phase d'élaboration de la planification. Il s'est notamment interrogé sur les économies réalisées par ladite planification, ainsi que sur la volonté réelle du département d'élaborer différents scénarios puis de les chiffrer. Un de ces scénarios devait envisager la restructuration éventuelle du NHP pas encore construit et le maintien d'activités chirurgicales et obstétriques dans les hôpitaux régionaux. L'attribution de ces missions aux hôpitaux régionaux ne sort pas de notre imagination délirante, mais d'un rapport du Conseil d'Etat du 15 février 1995, et nous ne résistons pas au plaisir de vous en lire un passage. Au chapitre concernant l'évolution de la répartition des missions, s'agissant des hôpitaux régionaux, on peut lire: « Dans les négociations à venir... » – nous sommes donc en février 1995, quelques mois avant le rapport de mai 1995 qui nous demandait de soutenir les investissements en ville de Neuchâtel et quelques mois avant que la première initiative soit retirée – « ... notre volonté... » – donc celle du Conseil d'Etat – « ... est de maintenir des hôpitaux régionaux fonctionnels en terme de réseau cantonal et intéressants économiquement. Ils pourront l'être si l'on maintient leurs plateaux médico-techniques et si ces hôpitaux peuvent pratiquer les disciplines de base que sont la médecine, la chirurgie et la gynécologie, mais en aucun cas des spécialités nécessitant des investissements lourds, si l'on supprime les activités opératoires d'urgence nocturnes et le week-end et s'ils intensifient leur collaboration avec les hôpitaux principaux. »

Nous nous souvenons du débat au Grand Conseil où nous avons eu un long développement du conseiller d'Etat, alors chef du département, sur la distinction entre gynécologie et obstétrique – mais nous n'allons pas trop nous attarder sur ce débat-là –, et nous avons pu constater que le chef du département d'alors ne faisait pas bien la distinction entre l'un et l'autre et est arrivé à la conclusion que cela devait être à peu près la même chose. Toujours est-il qu'en février 1995, il était clair dans l'esprit des gens, et certainement aussi dans l'esprit des gens qui, plus tard, au mois d'octobre, ont donné une légitimité populaire à la garantie des investissements en ville de Neuchâtel, que ces hôpitaux régionaux étaient maintenus.

Nous continuons notre historique: le 19 mai 1998, le Conseil d'Etat, par la voix de la cheffe du département, répondait ceci à la question Isabelle Opan-Du Pasquier 98.371, du 18 mai 1998, « Hôpitaux: quelles hypothèses ? »:

Le Conseil d'Etat n'a donc pas encore tranché sur la répartition des missions et l'attribution de nouvelles tâches à certains hôpitaux. Comme le document cité le prévoit – il s'agissait donc de « Santé 21 », décembre 1997 –, le Conseil d'Etat devra s'atteler à cette tâche après fin octobre prochain – donc 1998 – afin d'identifier deux ou trois alternatives

Discussion générale (suite)

globales dont les implications devront alors être chiffrées et étudiées dans tous les détails de leurs possibles applications.

Il est ainsi inexact de prétendre que la planification est faite. Nous avons au contraire besoin de la créativité et des idées de chacun pour atteindre les objectifs fixés par le Conseil d'Etat.

Il y a effectivement eu trois variantes qui ont été chiffrées. Au moment où elles sont sorties, tout le monde, ou presque tout le monde, a pu constater qu'il y en avait une possible et deux pas possibles du tout, mais qu'en tout cas, ce que nous venons de vous expliquer trop longuement certainement, c'est-à-dire le maintien d'une certaine activité dans les hôpitaux régionaux, n'avait pas été examiné et surtout sur le plan économique.

Evidemment, comme à M. Bernard Renevey, on va nous dire que nous défendons l'hôpital le plus près de chez nous, vous n'allez pas nous croire si nous vous disons non, mais c'est quand même vrai, nous ne le défendons pas absolument. Ce que nous défendons, c'est une économie et tant que l'on part simplement d'un postulat que quand on centralise, on économise, mais qu'on ne nous le démontre pas, nous ne pouvons pas l'accepter.

Nous avons donc aujourd'hui l'impression que la planification sanitaire proposée est calquée sur celle présentée en 1997 et que toutes les pistes n'ont pas été suffisamment étudiées. Nous craignons que les restructurations proposées n'atteignent pas leur objectif principal qui était celui d'économies.

La présidente : – Mesdames et Messieurs les députés, si la parole n'est plus demandée, nous allons interrompre ici nos travaux. La cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité répondra demain matin à la première heure sur ce dossier.

Nous vous donnons rendez-vous demain à 8 h 30 et travaillerons jusqu'à 13 h 30. Nous vous souhaitons une bonne soirée.

Séance levée à 18 heures.

La présidente,

T. HUMAIR

Les secrétaires,

F. GERTSCH

R. DEBÉLY

Le secrétaire-rédacteur,

J.-M. REBER

PAGE SANS TEXTE

SEIZIÈME SESSION DE LA 45^e LÉGISLATURE

Session extraordinaire des 27, 28, 29 septembre
et 10 novembre 1999

Séance du mardi 28 septembre 1999, à 8 h 30, au Château de Neuchâtel

Présidence de M^{me} Thérèse HUMAIR, présidente

PRÉSENCE

Présents: 107 députés.

Absents et excusés: M^{me} Monica Boss, M. Gérard Bosshart, M^{me} Valérie Garbani, MM. Willy Geiser, Serge Mamie, Christian Piguet et Denis de la Reussille. – Total: 7.

PROPOSITIONS DE DÉPUTÉS

Les propositions suivantes ont été remises à la présidente qui en a fait donner copie aux députés et aux membres du Conseil d'Etat:

1. Interpellation

99.155

Interpellation du groupe libéral-PPN

Reconnaissance de la formation et des compétences dans la fonction publique

A l'heure où la fonction publique a des interrogations à faire valoir, le groupe libéral-PPN entend réaffirmer ses convictions et faire bon poids à la propagande syndicale qui se nourrit, hélas, d'excès et de caricatures qui datent d'un temps dépassé.

A vrai dire, la fonction publique neuchâteloise mérite beaucoup mieux qu'un combat d'arrière-garde.

Jusqu'à preuve du contraire, un salaire récompense toujours la qualité d'un travail. Un serviteur de l'Etat, à l'image de tout individu qui s'engage et assume des responsabilités professionnelles, a besoin d'une certaine forme de reconnaissance.

Le Conseil d'Etat, sur le même chemin que le Grand Conseil, a posé avec inspiration les gabarits d'une nouvelle politique du personnel empreinte de dynamisme:

Propositions de députés (suite)

- mise en place d'un salaire évolutif;
- évaluation des fonctions et progression salariale, automatique et qualitative.

Dans cette perspective, il s'agira encore et toujours d'encourager la formation, de mieux rétribuer les collaborateurs de la fonction publique qui fournissent un travail remarquable au nom du seul intérêt général.

Il n'y a pas place pour un nivellement par le bas dans un statut moderne du personnel de l'Etat.

Et gare aux dérapages ! Pour certains, il est ridicule, inadmissible de raisonner du point de vue de l'individu. La réalité pour ceux-là n'existe que dans l'esprit du syndicalisme, qui est immortel.

Au contraire, les libéraux-PPN veulent valoriser le travail et les compétences, reconnaître les qualités individuelles et les efforts de formation ; ils veulent aussi renforcer la confiance envers celles et ceux qui mettent du cœur à l'ouvrage.

La nouvelle politique salariale de l'Etat de Neuchâtel doit par ailleurs devenir une aubaine pour tous les jeunes qui comptent bel et bien progresser et non stagner en raison d'un « statut-carcen » qui n'encouragerait guère l'ambition et la motivation professionnelles.

Le Conseil d'Etat doit être soutenu et appuyé. Le groupe libéral-PPN en a pris conscience puisqu'il s'agit ici d'appliquer une politique d'avenir et non de rupture.

Il prie donc le Conseil d'Etat de s'engager fermement à poursuivre la réforme approuvée par le Grand Conseil et de conduire une véritable politique d'information à l'égard des fonctionnaires, au fil de l'évolution de l'application de l'arrêté voté au milieu du mois de septembre dernier.

Signataires: J.-C. Baudoin, T. Humair, J. Béguin, M. Barben, C. Bugnon et J.-M. Haefliger.

2. Projet de résolution

99.156

Projet de résolution interpartis Ferme soutien à l'Expo.01

En 1995, les qualités du projet présenté par Neuchâtel et ses partenaires de l'Espace Mittelland ont permis de décrocher le mandat d'organisation de l'Exposition nationale, face à d'autres propositions pourtant remarquables. L'Expo.01 a d'ores et déjà suscité une multitude de réflexions, d'études et de projets depuis 1995, qui apporteront beaucoup au fondement culturel, économique et social de la Suisse, à condition que l'Expo se réalise.

Propositions de députés (suite)

La Suisse n'existe que par la volonté de vivre ensemble manifestée par la population des vingt-six cantons. Il est dès lors essentiel que le pays s'accorde, une fois par génération, l'occasion de réfléchir à ses racines et à son avenir, aux raisons de renouveler le lien confédéral. Toutes les générations ont connu « leur » expo. La nôtre y a aussi droit.

L'immense travail déjà accompli par les collaboratrices et les collaborateurs de l'Expo.01 et leurs compétences justifient un soutien appuyé à la manifestation. Les erreurs et problèmes constatés jusqu'à ce jour doivent être corrigés. Au demeurant, il convient aujourd'hui de calmer les esprits et de reprendre le travail, dans la sérénité, en vue d'aboutir à une Exposition nationale réussie.

Dans ce contexte, le Grand Conseil s'engage fermement à continuer de soutenir la réalisation de l'Expo.01 autour des Trois-Lacs et il appelle les autorités fédérales compétentes ainsi que tous les milieux concernés comme la population neuchâteloise à appuyer cet important projet.

Signataires: P. Hainard, M. Barben, B. Soguel et F. John.

3. Questions

99.377

Question Odile Duvoisin

Service social de Chézard-Saint-Martin : suite... et fin ?

A plusieurs reprises, le groupe socialiste s'est préoccupé de la mise en place du service social de Chézard-Saint-Martin et plus particulièrement de l'engagement temporaire d'un assistant social. Nous avons demandé au Conseil d'Etat si la solution choisie par cette commune répondait aux exigences énoncées dans la loi sur l'action sociale.

Le Conseil d'Etat nous informait qu'il avait demandé un avis de droit sur ce point et qu'il nous en ferait part dès qu'il serait en possession de la réponse. Pourrions-nous en avoir connaissance ?

Par ailleurs, il semblerait que les événements ne se soient pas déroulés comme prévu. Est-ce que le Conseil d'Etat peut nous donner quelques précisions à ce sujet ? Nous serions également intéressé de connaître la structure définitive du service social de Chézard-Saint-Martin.

99.378

Question Alain Bringolf

Marché ouvert de l'électricité : le regroupement neuchâtelois est-il la seule solution ?

Dans le cadre de la prochaine ouverture des marchés de l'électricité, une société anonyme pourrait voir le jour. D'après la presse cantonale, ce

Propositions de députés (suite)

regroupement pourrait occasionner entre quinze et trente suppressions d'emplois.

Nous demandons au Conseil d'Etat s'il a l'intention de présenter un rapport complet au Grand Conseil concernant cette évolution, paraît-il inéluctable.

Nous voulons savoir qui décidera de ce regroupement et quels moyens de contrôle démocratique seront mis en place.

99.379**Question du groupe PopEcoSol
A propos d'une manifestation turque**

La presse fait état ce jour des effets produits par l'organisation à La Chaux-de-Fonds d'une manifestation de haut niveau de l'establishment turc: une contre-manifestation est à craindre et donc des problèmes majeurs de sécurité publique.

Nous demandons au Conseil d'Etat qui a organisé cette manifestation et qui, au niveau cantonal, en a étudié l'impact.

Notre question s'adresse tout à la fois aux responsables de la promotion économique et de la police cantonale. Nous souhaitons en particulier savoir qui a eu l'idée de publier des annonces dans les journaux turcs et dans quel déroulement temporel les différentes instances interlocutrices des organisateurs ont été informées.

Signataire: A.-V. Ducommun.

99.380**Question Damien Cottier
Police locale régionale ?**

La commune du Landeron a consulté en mars dernier le service des communes à propos d'une convention intercommunale relative à une police locale régionale.

Cette commune souhaitait collaborer dans ce domaine avec la commune voisine de La Neuveville.

Le service des communes répond par la négative, se basant notamment sur « le caractère territorial de la police locale » (loi sur la police locale de 1989) et, également, sur les débats du Grand Conseil de l'époque, c'est-à-dire il y a dix ans.

Cette réponse nous interpelle, car le Conseil d'Etat et le Grand Conseil appellent toujours plus de leurs vœux les collaborations entre communes.

A l'heure de l'Espace Mittelland, la collaboration par-dessus la frontière cantonale est-elle donc impossible parce que « la puissance publique s'exprime » lorsque l'on évoque la police ?

Propositions de députés (fin)

Nous souhaitons savoir si le Conseil d'Etat entend proposer des modifications de la législation afin de, comme on dit aujourd'hui, « dépasser les frontières », également dans ce domaine.

Ne cassons pas des collaborations intelligentes !

Cosignataires: A. Gerber, M. Berger-Wildhaber, M. Garin et J. Tschanz.

COMMUNICATIONS DE LA PRÉSIDENTE**Election dans une commission**

Au sein de la commission des pétitions et des grâces, M^{me} Dora Barraud remplace M^{me} Marina Giovannini dès le 1^{er} septembre 1999.

Renvoi d'un projet de loi en commission

Le projet de loi du groupe socialiste 99.152, du 27 septembre 1999, portant révision de la loi sur le statut de la fonction publique, sera transmis à la commission législative.

Communiqué sportif

Pour les fans de sport, nous vous informons que le traditionnel week-end de ski à Evolène se déroulera les 5 et 6 février 2000. Vous pouvez d'ores et déjà réserver ces dates.

RAPPORT 99.036, PLANIFICATION SANITAIRE (suite)*Discussion générale (suite)*

M^{me} *Monika Dusong*, conseillère d'Etat, cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité : – Nous aimerions tout d'abord, au nom du gouvernement vous remercier de la qualité des analyses que vous nous avez livrées hier, mais aussi du ton généralement positif qui s'est dégagé de vos interventions.

Ce rapport est un jalon important dans le processus de la planification sanitaire que nous avons lancée il y a un peu plus de deux ans maintenant. C'est l'aboutissement de deux années de travail intense au sein du Département de la justice, de la santé et de la sécurité (DJSS) et des partenaires de la santé. C'est le fruit d'innombrables réflexions, études et analyses, débats et conférences. Ce résultat est un aboutissement, certes, mais c'est surtout une borne sur un chemin qui continue et, d'entrée, nous pouvons dire que cette planification sera roulante et évolutive.

Nous rappelons le processus qui nous a amené à ce rapport. Nous nous sommes basé sur le rapport « Eléments de base » fin 1997 permettant au

Planification sanitaire

Conseil d'Etat de fixer des objectifs stratégiques à atteindre – M. Didier Burkhalter les a rappelés dans son intervention –: il s'agissait de supprimer les surcapacités qui génèrent des inefficiences et qui causent des pénalisations; il s'agissait de réduire les coûts globaux du système afin que l'on atteigne, à terme, les coûts moyens suisses pour le domaine; il s'agissait de maintenir, puis d'améliorer la qualité des soins. Ce qui fait que le débat d'aujourd'hui n'est pas seulement un débat sur les économies, mais c'est aussi et surtout un débat sur la qualité et sur l'efficacité de tout notre système et sur sa capacité d'évolution. Nous croyons qu'il est important de le dire ici. Il s'agissait de créer un réseau sanitaire cohérent et de concentrer les missions pour atteindre des seuils critiques, pour des raisons de qualité, d'économie d'échelle, et de moindre dispersion des investissements nécessaires à l'évolution technologique.

Le DJSS a été chargé, à travers son service de la santé publique bien sûr, de préparer une planification hospitalière répondant à terme à ces objectifs. Nous avons établi une multitude de mandats d'études pour des commissions; il y a eu des sous-commissions qui se sont penchées sur ces questions; il y a eu des groupes de travail, des établissements hospitaliers et des experts externes qui se sont penchés sur ces questions. En tout, il y avait à peu près quarante groupes de travail réunissant environ 200 personnes qui nous ont aidé à réfléchir à ces questions.

Nous voulions ce processus largement participatif, non pas parce que cela fait joli dans le paysage, Madame Sylvie Perrinjaquet, mais parce que nous croyons que lorsqu'il y a un apport des gens qui sont sur le terrain, des gens qui nous amènent leurs expériences, leurs vécus, le rapport est forcément meilleur et nous pouvons vous assurer que l'*input* que nous avons donné n'est pas conforme au *output* que nous vous présentons aujourd'hui. Dès lors, de toute évidence, cette planification, si elle avait été dirigée de manière centralisée uniquement par le DJSS, serait sortie différemment. Il est donc important de dire que le travail sur le terrain a bien sûr influencé la planification.

Toutefois, et nous l'avons déjà dit, ce qui était difficile, c'était certes d'avoir toute une gamme de réflexions de personnes, d'établissements notamment, qui nous ont dit: « On est d'accord de venir avec vous, de réfléchir à des nouvelles missions » – et là, des rapports remarquables ont été déposés, notamment mettant le patient au centre et nous avons été personnellement impressionnée par la qualité de ces travaux, parce que, justement, on avait l'impression que les établissements pouvaient faire abstraction de leurs réalités immédiates pour se projeter dans l'avenir. Le hic, c'était que, en même temps, certains établissements ont dit: « Oui, on veut faire ces nouvelles missions, mais en cumul avec ce que l'on a déjà. » Evidemment, cela ne pouvait pas jouer, d'où certaines frustrations que nous admettons volontiers. Il n'est pas possible de dire: « On a un système qui est déjà pléthorique et cher et nous allons ajouter des nouvelles missions et ne rien enlever par ailleurs. » Nous croyons que c'est bien ce que nous voulons démontrer, c'est

Discussion générale (suite)

qu'une telle planification doit être quelque chose de vivant. Il y a des tâches qui meurent ou qui sont transférées et il y en a d'autres, nouvelles, que l'on peut développer ou reprendre dans le canton.

Ce large processus participatif n'était certainement pas la méthode de la facilité. Il demandait un investissement hors pair d'abord, dirions-nous, du service de la santé publique et nous aimerions ici le remercier de son engagement. Nous croyons que nous n'avons jamais vu un tel engagement, sans faille, de toute une équipe qui a tenu ce processus, qui n'a pas compté ses heures, et nous pensons que cet investissement était parfaitement remarquable.

Ce processus demandait également un investissement important de tous les partenaires actifs dans les établissements de soins, les commissions et les groupes de travail. Certains étaient tout à fait concernés et il y avait toute une émotion aussi à gérer à travers ce processus.

Les moyens que nous avons préconisés au départ – parce qu'il est vrai que l'on n'a pas demandé aux gens de réfléchir, comme cela, sans objectifs et sans canevas, et c'est cela qui a pu laisser croire que nous avions des idées préconçues concernant cette planification – c'étaient effectivement des hypothèses plausibles, mais non pas fermées. C'était par exemple le désenchevêtrement entre divers types de prise en charge hospitalière, entre lits de type A et lits de type B, parce que c'est bien cet élément-là qui nous pénalise puisque nous avons, actuellement, une prise en charge non différenciée qui est forcément plus coûteuse; nous y reviendrons tout à l'heure. Nous voulions un regroupement des structures administratives – nous verrons avec M. Bernard Soguel tout à l'heure si cela va assez loin ou non –; à nouveau, nous sommes dans un processus évolutif, et les choses se mettent peu à peu en place. Nous voulions une concentration des plateaux médico-techniques et une mise en place de réseaux.

Vous avez reçu une première synthèse de ces travaux dans le rapport « Santé 21 » et c'est cela qui peut vous faire dire aujourd'hui qu'il y a des redites, parce que, évidemment, ce que nous vous présentons aujourd'hui, veuillez nous excuser, ce n'est pas un scoop, nous l'avons déjà largement faufilé à la fin de l'année et nous avons reçu mandat à ce moment-là d'affiner certaines études et surtout de vérifier la faisabilité. Rappelez-vous que l'on a dit, par exemple: « Nous voulons concentrer l'activité chirurgicale. » Eh bien, il fallait que l'on étudie si, sur le plan de l'infrastructure que nous avons à disposition dans les grands centres, c'est-à-dire La Chaux-de-Fonds et Neuchâtel – et lorsque nous parlons de Neuchâtel, nous parlerons toujours du NHPP et non pas d'un seul hôpital –, les salles d'opération à disposition sont à même d'absorber l'activité que nous pensions transférer des hôpitaux régionaux. Le papier se laisse écrire, mais il fallait tout de même qu'il y ait des experts qui se penchent là-dessus. D'ailleurs, c'est une très bonne chose parce qu'en même temps, nous avons découvert, à travers le travail de l'expert, que beaucoup de choses sont possibles en réorganisant

Planification sanitaire

un système, en réorganisant un service et en l'adaptant à un nouveau fonctionnement.

Sur ce premier projet, sur préavis du Conseil de santé, le Conseil d'Etat a choisi à l'époque la variante 1 qui vous fait dire aujourd'hui que nous faisons de la médecine douce et homéopathique. Nous sommes ravie de l'entendre parce que nous pensons que telle n'est pas toujours la perception qu'ont les hôpitaux qui sont appelés à changer de missions de manière importante, mais en même temps, c'est vrai parce que nous avons essayé de résoudre la quadrature du cercle et nous pouvons vous dire qu'il y a deux ans, nous n'étions pas sûre que l'on puisse y arriver, à savoir concentrer, désenchevêtrer et rendre le système plus efficace, plus efficient et, en même temps, sauvegarder l'essentiel, c'est-à-dire une entité crédible dans les régions.

Nous avons donc fait une série d'études pour établir ce rapport. La commission d'hospitalisation s'est penchée sur ce rapport et vous savez aussi que le Conseil de santé, où sont représentés aussi les hôpitaux régionaux, les hôpitaux principaux et tout ce qui est parahospitalier, tous les acteurs de la santé qui sont réunis dans le Conseil de santé, a accepté ce rapport à l'unanimité.

Ce rapport est donc la suite logique du rapport « Santé 21 ». Il n'y a pas de modifications significatives, si ce ne sont les délais prévus et là, voyez-vous, Monsieur Bernard Soguel, nous aimerions bien être bâtisseuse en même temps et essayer de faire monter les constructions plus rapidement que prévu. Or, nous avons pu, avec la direction des hôpitaux NHP, réduire déjà au maximum le délai de construction. M. Didier Burkhalter nous a dit hier que, quasiment, un étage était construit toutes les deux semaines et demie. Donc, cela sort de terre assez rapidement, mais, en même temps, il faut savoir que la construction du NHP est une condition *sine qua non* pour pouvoir redistribuer les tâches.

Ce dont nous pouvons vous assurer, Monsieur Bernard Soguel, c'est que dès que nous pouvons prendre une décision pour accélérer le processus, nous la prenons. Donc, ce sera un processus évolutif qui se déroulera dès que possible. Mais qu'est-ce que veut dire « dès que possible » – nous y reviendrons probablement – cela veut dire que dès que nous pourrons prendre en charge une mission dans de bonnes conditions, parce que nous ne voulons pas que les patients aient l'impression qu'ils arrivent dans une structure bricolée dans laquelle, finalement, ils ne sont pas pris en charge de manière qualitative comme ils peuvent l'attendre.

Quelle est la suite des travaux? C'est une mise en œuvre progressive de la planification hospitalière et l'intégration des autres volets de la planification sanitaire, parce qu'il est vrai que cette planification que nous vous présentons aujourd'hui est surtout concentrée sur le volet hospitalier, car c'est ce volet-là qui urge particulièrement. Mais cela ne veut pas dire que l'on élude les autres volets. D'ailleurs, il y a un chapitre qui en parle pour bien montrer que ces travaux sont en cours. Ils ont un moindre degré d'urgence et nous allons bien sûr vous présenter un autre rapport qui intègre alors ces autres

Discussion générale (suite)

volets, que ce soit la prise en charge en psychiatrie, que ce soit la prévention, que ce soient les soins à domicile, etc.

Le résultat est le descriptif d'un dispositif clair, cohérent, réaliste, nous semble-t-il, mais nous voulons aussi une planification qui reste vivante.

Sur le plan financier – nous y reviendrons plus en détail tout à l'heure –, les hypothèses retenues sont prudentes.

Arrêtons-nous quelques instants sur les caractéristiques importantes de cette planification : le désenchevêtrement, la couverture des besoins et le maintien de tous les hôpitaux dans le cadre de nouvelles missions.

La création de lits de type B permet de couvrir les besoins dans les divers domaines de soins physiques avec un personnel globalement plus restreint et à un coût moins élevé. Le mélange actuel des missions est cause d'inefficiences. Cette meilleure utilisation des ressources permet de maintenir en activité l'ensemble des hôpitaux du canton, même si le nombre total de lits baisse de manière significative.

La planification utilise les hôpitaux existants pour des missions plus spécifiques, avec une dotation adaptée. La nouvelle répartition des missions évite de fermer des hôpitaux dont la mission de soins aigus ne se justifie plus, mais respecte justement le fait que ces hôpitaux qui sont ancrés dans une région, sont aussi des employeurs importants et cela nous semblait particulièrement important pour la région du Locle, ainsi que celle de la Béroche.

Le transfert des maternités et des activités de chirurgie et de médecine aiguë vers les centres principaux disposant des services d'urgence performants et bénéficiant d'un volume de cas plus important permet des économies d'échelle et garantit une prise en charge adéquate et sûre pour tous les types de situation pour lesquels notre canton est équipé.

Nous avons souhaité que les centres hospitaliers principaux (CHP) se mettent en réseaux. La construction historique de notre système de santé fait en sorte que nous avons aujourd'hui effectivement deux centres, deux pools de centres principaux, le Haut et le Bas, et ces centres hospitaliers principaux des Montagnes et du Littoral forment, avec le secteur A de l'Hôpital du Val-de-Travers, le dispositif cantonal de soins physiques aigus. C'est donc un ensemble. Nous donnons la mission à ces trois hôpitaux, et quand nous disons trois hôpitaux, nous parlons du NHPP, de La Chaux-de-Fonds et du Val-de-Travers, de prendre en charge les cas aigus de la population qui ont besoin d'une intervention spécifique nécessitant des équipements techniques lourds, nécessitant un savoir-faire technique à nouveau, mais aussi de compétence aiguë, que ce soit en analyse, et nécessitant une prise en charge intense.

Il est bien clair que les hôpitaux principaux, et non seulement les hôpitaux régionaux, vont changer aussi de caractère. Il s'agira de lieux de soins beaucoup plus aigus qu'aujourd'hui, où les patients passeront, si vous nous permettez l'expression, en réparation rapide, intensive et, pour la suite de

Planification sanitaire

leur traitement, ceux-ci pourront être acheminés vers des centres régionaux de lits de type B afin qu'ils aient un encadrement différent et plus spécifique.

Les deux hôpitaux principaux doivent fonctionner en étroite collaboration. Ils sont deux pôles du même dispositif. Ils doivent être complémentaires et se répartir certaines tâches pour lesquelles le canton n'a pas besoin d'une offre sur deux sites. C'est-à-dire que lorsque vous avez un grand volume de cas de pathologie et dans le Haut et dans le Bas, on ne va pas transférer, par exemple, tous les cas d'appendicite à La Chaux-de-Fonds et toutes les prothèses de hanche vers le Bas, ou l'inverse. On va dire: «Là, il y a un volume important, on peut le traiter sur les deux sites.» Mais dès l'instant où il y a une spécialité, dès l'instant où il y a quelque chose de plus pointu, les tâches sont clairement réparties.

Nous pouvons dire aujourd'hui avec une très grande satisfaction que les collègues de médecins se sont mis au travail pour définir les centres de compétence, attribuer des spécialités à un établissement, réfléchir sur toutes les synergies possibles.

Nous constatons un réel et important changement de l'esprit de collaboration. Les collègues se sont apprivoisés, ils se parlent et cherchent des solutions concrètes dans un souci d'efficacité. Ainsi, par exemple, il n'y aura plus qu'un seul centre d'accueil pour les urgences entre Cadolles/Pourtalès et la Providence cet automne encore. Nous aimerions vous montrer que cette création-là est extrêmement importante, parce que cela signifie que les deux hôpitaux se font confiance. Il n'y a qu'un seul centre où les urgences arrivent. Donc, la situation où lorsque vous arrivez à Pourtalès, on vous dit qu'il n'y a pas de place et que vous devez vous rendre aux Cadolles ou alors que c'est plutôt un cas pour la Providence est finie. Il y a un seul centre d'accueil et ensuite la répartition des patients est faite. Pour cela, il faut que les deux hôpitaux se fassent confiance. Cette confiance est instaurée et nous croyons que c'est là que l'on peut vraiment affirmer que nous sommes sur le bon chemin parce qu'il y a une volonté très forte et impressionnante de ces deux hôpitaux de collaborer et de se répartir les tâches en disant: «Nous sommes ensemble responsables des soins aigus pour la population du Bas et nous l'assumons ensemble.»

Le rythme des rapprochements est aussi dicté par la mise en œuvre des infrastructures. Rappelons que les travaux de construction et de rénovation à l'Hôpital de la Providence sont en voie d'être achevés, et que la construction du NHP avance à présent à un rythme soutenu. Ce qui nous semble important, c'est que le Centre principal de La Chaux-de-Fonds soit intégré dans la réflexion et les travaux, et ceci est le cas. A nouveau, nous avons souhaité qu'il y ait cet ovale dans le Bas et nous avons dit clairement que nous voulions intégrer l'Hôpital de La Chaux-de-Fonds. Nous dirons que, là aussi, nous avons une très belle volonté, et des autorités politiques, et des collègues, de réfléchir ensemble sur toutes les synergies possibles pour que l'on ait un système efficace.

Discussion générale (suite)

Nous avons parlé de désenchevêtrement et certains d'entre vous se sont posé la question de savoir comment, finalement, on pouvait avoir besoin de moins de personnel alors qu'aujourd'hui déjà, le personnel de soins semble surchargé.

Pour comprendre le potentiel d'économie lié au désenchevêtrement de l'activité des hôpitaux entre soins aigus et soins de réadaptation, il faut comprendre les mécanismes suivants.

Les hôpitaux bénéficiant de lits de type B accueilleront des patients dont le séjour est planifié, ce qui signifie que l'activité de ces services n'est pas dépendante de cas qui arrivent à l'hôpital à n'importe quelle heure du jour et de la nuit, dans une situation qui nécessite des soins immédiats et importants.

La lourdeur des cas traités dans des structures de type B est moins contraignante pour le personnel soignant. Le regroupement de patients souffrant de troubles similaires permet également une prise en charge plus rationnelle par le personnel soignant. La proportion de personnel diplômé est moins importante, même si du personnel spécialisé en réadaptation doit par contre être prévu ; nous pensons notamment aux physiothérapeutes ou aux ergothérapeutes.

La norme retenue – et c'est là finalement que toute la question se pose – en matière de dotation en personnel pour les établissements bénéficiant de lits de type B est celle qui existe actuellement à l'Hôpital de Chamblon dans le canton de Vaud et qui est de 1,3 unité de personnel par journée d'hospitalisation. Elle correspond par ailleurs également à la moyenne d'autres centres de réadaptation de Suisse où la dotation varie entre 1,2 à 1,4 poste. Nous sommes donc totalement dans la cible. Parfois, arriver après les autres dans une planification nous permet au moins de tenir compte des expériences qui sont faites ailleurs et qui fonctionnent. Cette dotation semble donc tout à fait cohérente par rapport à ce qui se fait ailleurs.

Le calcul des économies potentielles liées à la mise en place d'institutions de ce type est donc basé sur la réalité existant dans d'autres cantons. Ce désenchevêtrement permet un fonctionnement mieux adapté et permet surtout d'éviter des hospitalisations inappropriées dans des structures aiguës. Toutes les études indiquent que ces hospitalisations inappropriées représentent en tous cas 20% des journées, parfois davantage. Le désenchevêtrement fournit également un milieu de prise en soins moins coûteux par transfert dans des lits de type B.

Comment se passera le transfert des patients entre établissements hospitaliers de type A et de type B? Parce que là aussi, nous avons entendu dire: «Lorsque quelqu'un est – veuillez nous excuser de dire cela – «réparé» après trois jours, il n'a plus tellement besoin de tous les soins pour les trois jours suivants où il est encore sous contrôle. On va le déplacer, cela va être le tourisme total à travers notre canton pour ces hôpitaux.»

Planification sanitaire

Il ne s'agit pas de déplacer des patients tous azimuts. Les établissements concernés, à savoir les centres principaux et les actuels hôpitaux régionaux, doivent établir ensemble un protocole de reprise clair. Il s'agira, dans la plupart des cas, de personnes qui auront besoin d'un certain temps pour se remettre et de retrouver l'autonomie nécessaire pour assumer un retour à la maison ou encore de personnes qui ne pourront plus envisager un mode de vie autonome et pour lesquelles il faudra trouver une solution de séjour adéquat.

La durée moyenne de séjour est calculée dans ces structures-là à environ vingt jours. Cela montre bien le caractère tout à fait spécifique de ces institutions-là qui sont là pour la convalescence et pour une remise à niveau relatif au mode d'autonomie. Cela ne se décrète pas. Le corps a besoin de temps et de réadaptation pour se rétablir et ceci va se passer de manière professionnelle. On ne recourra pas à des transferts pour quelques jours seulement, ceci pour rassurer la population.

Notons encore que les établissements de type B auront une infrastructure spécifique, mieux adaptée à ces cas qui sont moins aigus, mais qui ont besoin d'un encadrement différent et nous aimerions insister à ce sujet. C'est aussi une question de qualité, parce que lorsqu'une personne subit un séjour de deux ou trois semaines et qu'elle attend finalement que son corps récupère des fonctions autonomes, dans un climat hyperaigu et technique, de toute évidence le temps à sa disposition, de la part du personnel, n'est probablement pas très élevé, car elle n'est plus un cas prioritaire et, en même temps, son activité se résume peut-être plus facilement à se rendre à la cafétéria, enfumée ou pas, et de traîner dans les corridors. Nous pensons qu'il y a d'autres endroits de vie que nous devons aménager, avec des salles de séjour, avec des possibilités d'activités, dans ces hôpitaux de transition.

Nous pourrions donc travailler avec moins de personnel. Les inquiétudes que vous avez formulées quant à la réduction des postes de travail sont bien sûr légitimes et nous les partageons. Nous les partageons en partie, mais nous aimerions aussi les relativiser.

Le tournus dans le secteur sanitaire est élevé. La pénurie de soignants qualifiés est aiguë. Il faudra surtout aider le personnel le moins qualifié à acquérir une qualification ou à se reclasser. Donc, notre souci, ce ne sont pas les infirmières et les infirmiers, ce ne sont même pas les aides-infirmiers, ce sont les personnes qui sont moins qualifiées et les personnes qui sont dans le secteur administratif. Ce sont certainement ces personnes-là qui auront une grande priorité pour le reclassement.

Est-ce que le tournus est anormal, Madame Francine John? Nous ne le savons pas. Le tournus est de manière endémique très élevé dans les métiers de soins et à travers la Suisse. La question qui se pose est de savoir si, finalement, l'image que le jeune se fait du métier est la réalité qu'il vit, est-ce que cette réalité est concordante ou pas?

Discussion générale (suite)

Nous pensons qu'il y a une certaine désillusion de la part de nombreuses personnes qui s'occupent de soins parce qu'en fait, elles s'étaient imaginées avoir un contact tout à fait privilégié avec des gens ; elles l'ont souvent, mais peut-être pas exactement à la hauteur de leurs espoirs. Ce tournus est important à travers la Suisse et on l'observe partout.

Vous avez raison de dire – et c'est un peu paradoxal au moment où nous parlons licenciement – que l'on devrait rendre ces professions plus attractives. Il y a un tas d'études en cours. Les Suisses allemands essayent de récupérer les jeunes à partir de 16 ans déjà. Les cantons romands ont toujours été très réticents à ce sujet, parce qu'il y a aussi une question de maturité à être confronté avec ce monde de la santé et nous pouvons vous dire que nous sommes en train de réfléchir à cela, mais la solution n'est certainement pas trouvée.

En fin de processus, donc en 2005, le personnel des hôpitaux comprendra environ 200 postes de moins qu'aujourd'hui. Une gamme de mesures permettant que cette réduction se déroule dans des conditions acceptables pour tous est en train de se mettre en place.

Nous avons chargé un groupe, composé de représentants des employeurs, c'est-à-dire des associations faitières des hôpitaux, des homes et des fondations d'aides et de soins à domicile, des représentants des employés, à savoir le syndicat des services publics, l'Association suisse des infirmières et infirmiers et des représentants de l'Etat, à savoir le service de la santé publique et le service de l'emploi, d'élaborer une convention concernant les suppressions de postes, les transferts et les reclassements dans le cadre de la planification sanitaire. Ce projet de convention est quasiment prêt ; il a été examiné en première lecture déjà auprès du groupe la semaine dernière. Nous avons donné notre aval de principe sur les termes qui ont été élaborés et négociés ensemble et il sera donc très prochainement signé après que les personnes qui sont concernées en aient référé à leur organisation faitière.

Cette convention proposera d'inclure des mesures comprenant une marche à suivre quant à la modalité de l'information, et vous en avez parlé hier en disant qu'il est important que l'on informe le personnel. Or, il est évident que rien que le fait que nous allons maintenant définir la planification sanitaire aujourd'hui avec vous enlèvera un très grand élément d'incertitude pour les hôpitaux, pour le personnel. Le personnel sait où l'on ira, à terme, et peut déjà tout de même apprivoiser l'idée qu'il y aura changements de fonctions, changements de missions. Cette modalité d'informations sera bien sûr un volet important. Lorsque l'on sait que l'on changera une mission, on planifie cela quelques mois à l'avance. On pense à une dédite de six mois pour que les gens puissent se retourner. Donc, cette information va être un point important. Il y aura une personne de référence qui sera chargée de renseigner et d'appuyer les démarches des personnes concernées. Cette personne sera certainement ancrée aux offices régionaux de placement, parce que ce sont ces gens-là qui ont le savoir-faire personnel pour accompagner des

Planification sanitaire

personnes qui sont confrontées à un changement de situation. Il y aura des règles entre les partenaires afin que les personnes affectées par les restructurations soient prioritaires pour les emplois dans le secteur, parce que là aussi, il est important que l'on ne commence pas à engager du monde venant de l'extérieur alors que nous avons, nous, des gens à disposition. Ils auront une priorité claire et nette. Il y aura des règles concernant les droits acquis en matière de salaire, de congés, de vacances, ainsi que des indemnités au cas où aucun reclassement ne s'avérerait possible, mais nous aimerions, encore une fois, dire que, pour nous, c'est la dernière des hypothèses que nous envisageons, parce que nous avons vraiment bon espoir qu'il ne soit pas nécessaire de recourir à ces indemnités-là.

Ensuite, il y aura des règles concernant les possibilités de formation et de recyclage. Nous pouvons vous dire à ce sujet que, concernant le personnel de la maternité du Locle, par exemple, il y a deux personnes qui sont en train de se former dans un autre métier. Nous sommes donc tout à fait ouvert à assumer ou à accompagner des formations et des recyclages mais, pour cela, il faut évidemment que la personne concernée entre dans le processus et qu'elle le souhaite elle-même, et c'est bien ce que vous nous avez demandé, c'est que le personnel sur le terrain soit évidemment impliqué. Au moment où une décision sera prise, chaque personne individuellement sera prise en considération et il y aura cet accompagnement fait de manière tout à fait personnalisé.

Pour finir, il y aura des dispositions concernant les litiges et la médiation, parce que nous ne pouvons pas garantir du haut du Château que tout se passera sans aucun heurt et nous aimerions au moins qu'il y ait quelque part un groupe qui puisse se pencher sur des éventuelles difficultés.

Parallèlement, nous avons sollicité l'appui de la Confédération par le biais d'une demande de mesures spécifiques liées à la restructuration d'un secteur d'emploi.

Est-ce qu'il y aura des licenciements ou pas, Monsieur Bernard Soguel? Nous croyons que la question est mal posée, dans le sens qu'un licenciement, du moment qu'une fondation, par exemple, doit réduire son personnel, on ne peut pas éviter le licenciement formel et juridique, mais on peut en même temps dire: «Voilà ce qui est en place et voilà où vous allez retrouver un emploi dans les mêmes conditions, dans de bonnes conditions ou dans des conditions qui respectent votre personnalité.»

Donc, formellement, juridiquement, des licenciements seront nécessaires. Nous avons actuellement des problèmes avec quelques personnes qui travaillent à Blanchâtel et dont le contrat n'a jamais été résilié, ce qui est un peu gênant sur le plan juridique. Vous comprendrez bien que, sur le plan juridique, on est obligé de prononcer des licenciements, mais on peut le faire d'une manière ou d'une autre. On peut envoyer, sans préparation, une lettre de licenciement ou alors on peut justement informer exactement de ce qui va être mis en place sur le plan de l'accompagnement du personnel.

Discussion générale (suite)

Par ailleurs, l'objectif poursuivi à moyen terme devra clairement être celui de l'harmonisation complète des conditions salariales dans le secteur. Cette harmonisation étant aujourd'hui incomplète, elle complique ainsi la mobilité des employés dans ce secteur. Il y a déjà des normes du DJSS pour ce secteur, mais ces normes ont pris une certaine autonomie dans certains endroits où l'on y a greffé telle et telle indemnité. Nous allons devoir remettre les choses à plat pour que, effectivement, on puisse avoir cette mobilité entre secteurs, entre les différents employeurs.

Nous aimerions aussi relever que les travaux préparatoires ont été conduits dans un climat tout à fait constructif.

Nous savons bien sûr que les meilleures mesures d'accompagnement ne peuvent pas éviter un certain stress pour les personnes concernées. Elles doivent s'adapter à un nouveau milieu, parfois à une nouvelle fonction, renouer les contacts avec des collègues, abandonner un cadre qui leur est cher, abandonner une fonction où elles n'ont pas démérité – il nous semble important de le dire – et ceci demande un travail de deuil ; nous ne pouvons pas l'éviter, mais nous pouvons en être conscient et accompagner ces personnes le mieux possible sur le plan psychologique.

Toujours dans le cadre de l'harmonisation des conditions de travail du personnel, il y a bien sûr également le problème des médecins. Il faut aussi tenir compte des médecins affectés par les restructurations prévues. Les médecins actuellement actifs dans les hôpitaux régionaux dans des spécialités qui seront regroupées – nous parlons de chirurgie et obstétrique par exemple – doivent en principe pouvoir travailler dans les centres principaux. Les conditions de leur intégration dans des services de types différents doivent être précisées. En effet, il se peut que, pour certains d'entre eux, une période de mise à niveau soit nécessaire, simplement par le fait que la gamme des pathologies est moins étendue et moins lourde dans les hôpitaux régionaux actuels que dans des centres principaux. Evidemment, un médecin à qui l'on dit cela ne va pas être très enthousiasmé à cette idée, parce qu'il pense qu'il est parfaitement à niveau. Nous savons toutefois que les pathologies dans les hôpitaux principaux sont plus lourdes. D'ailleurs, ce sont leurs missions. Si des pathologies lourdes se traitaient aujourd'hui dans des hôpitaux régionaux, ce serait faux et ces hôpitaux se feraient taper sur les doigts parce qu'ils n'ont tout simplement pas le droit de le faire. Il y a tout de même des questions de sécurité. Il y aura donc une remise à niveau pour certains de ces médecins et il y aura par conséquent une période de transition.

Les médecins hospitaliers bénéficient actuellement auprès des hôpitaux neuchâtelois de contrats qui présentent de nombreuses disparités, disparités qui ont apparu maintenant lorsque nous avons fait la récolte des différents contrats. Nous l'avions déjà fait il y a deux ans et nous avons de la peine à nous y retrouver. Nous avons essayé de trouver les différents critères et nous devons vous dire qu'il faut une très bonne boussole pour voir clair dans les contrats des médecins. Il y a des disparités, c'est un fait. Etat,

Planification sanitaire

santé publique et représentants des médecins ont élaboré ensemble de nouveaux principes afin de mettre à plat ces contrats. L'équité favorisera aussi la mobilité entre institutions, aujourd'hui indispensable.

L'harmonisation des conditions de travail et l'encouragement à la mobilité devront caractériser le nouveau système dans lequel les synergies entre institutions, le partage des tâches et le suivi des mêmes patients à divers stades de leur traitement seront accrus.

Tout un volet de vos interventions a porté sur les structures administratives. Nous préconisons en effet des regroupements administratifs permettant de piloter conjointement des institutions dont le sort est étroitement lié. Plusieurs modèles existent dans ce domaine et la flexibilité sera la règle. La priorité que nous avons n'est pas la transformation du statut juridique des institutions, mais plutôt la mise en place d'accords permettant la formalisation des collaborations.

La rationalisation des aspects de gestion concernant l'ensemble des partenaires doit être renforcée. Les partenaires eux-mêmes doivent à terme être déchargés des tâches qui peuvent être accomplies de manière centrale pour pouvoir se consacrer aux prestations qu'ils offrent et à l'administration quotidienne de ces dernières. Les économies liées à ces concentrations ne sont pas prises en compte dans notre calcul du fait qu'il manque encore une approche fiable dans ce domaine, et c'est une des nombreuses potentialités d'économie dont nous parlerons plus tard, mais il semble important que vous sachiez que là, c'est tout un volet que nous n'avons pas encore calculé tout simplement parce que ce serait téméraire de le faire au moment où les structures sont en train de se mettre en place. C'est, à nouveau, pas à pas que nous allons pouvoir examiner chaque domaine.

Un groupe de travail a été créé en 1996 au sein de la Fondation neuchâteloise d'informatique de santé (FNIS) afin d'étudier la question de la reprise des activités de la Centrale d'encaissement des hôpitaux neuchâtelois (CEHN). En effet, les fonctionnalités de cette centrale, actuellement un service de l'Etat, allaient être profondément affectées par les modifications et l'harmonisation de l'informatique hospitalière. De plus, les programmes actuellement ne permettaient que difficilement le passage en l'an 2000 et lorsque vous avez vu les difficultés que nous avons au niveau de l'informatique de nos hôpitaux, nous pouvons aussi vous dire que le passage de l'an 2000 nous cause quelques brûlures d'estomac. Pourvu que cela tienne et que cela aille ! M. Didier Burkhalter a un hochement de tête rassurant, nous aimons bien nous laisser rassurer, mais nous aimerions encore mieux voir sur le terrain comment les choses fonctionnent, ce qui ne veut pas dire que tout ne fonctionne pas, nous savons que l'on facture maintenant, ce qui est déjà pas mal.

Un rapport d'experts a prévu, en 1997, un modèle d'extension de ces fonctionnalités et a prévu un concept théorique de fonctionnement, et, dès fin 1997, un groupe de travail comprenant les divers partenaires du champ

Discussion générale (suite)

sanitaire subventionné a repris la tâche de prévoir la mise en place de la nouvelle structure. Il a élaboré un projet ambitieux, appelé Centre d'information, de gestion et d'économie de la santé (CIGES), qui prévoyait la création d'un organisme plus extensif, ayant pour objectif non seulement la facturation, l'encaissement et la répartition ainsi que la production de statistiques de gestion, mais aussi la mise en œuvre d'outils de pilotage et la gestion des flux financiers. C'est ce qui nous manque encore et qui nous manque non seulement à Neuchâtel, mais aussi à travers le pays. Il nous manque ces outils de pilotage plus fins. Cet organisme reste l'objectif poursuivi à moyen terme pour le domaine sanitaire. C'est bien vers un CIGES que nous allons. Toutefois, en l'état actuel des travaux, il fallait surtout s'occuper de la reprise de l'activité de la Centrale d'encaissement des hôpitaux parce que, simplement, cette ligne, au niveau du budget 2000 de l'Etat, sera à zéro, alors qu'elle était à 220.000 francs l'année précédente. Il faut donc bien que cette activité soit reprise.

Les modalités de facturation doivent être reprises d'abord par la création d'un office de facturation, d'encaissement et de répartition des hôpitaux (OFER-H) qui doit immédiatement reprendre les fonctionnalités de la CEHN à la fin de l'année. Afin de ne pas créer immédiatement une structure juridique nouvelle, l'option d'un mandat de prestations à l'Association neuchâteloise des établissements médicaux (ANEM) et la gestion par le biais d'un groupe de pilotage Etat/ANEM/FNIS a été retenue. La future structure juridique est en élaboration. Elle devra dès l'abord prévoir l'extension future à d'autres partenaires.

Ensuite, la mise en place du CIGES avec des fonctionnalités étendues dans le domaine du pilotage du domaine sanitaire est donc prévue. Les autres partenaires du domaine sanitaire seront intégrés à ce projet.

Le financement de la future structure sera assumé par les partenaires eux-mêmes et reconnu dans leurs charges. Il y aura donc un financement indirect. Ce ne sera pas par miracle que cette fonctionnalité ne coûtera plus rien. Elle va être reprise au niveau de l'OFER-H qui va être payé par l'ANEM et cela rentre dans les charges hospitalières qui sont prises en charge à raison de 60 % par l'Etat.

Pour l'exercice 2000 et les travaux préparatoires de fin 1999, le financement proviendra de la liquidation des fonds de la Centrale d'encaissement provenant de provisions qui étaient liées à la répartition antérieure entre des montants provenant de l'enveloppe des assureurs-maladie avec lesquels nous avons négocié cela.

Nous aimerions insister sur le rôle fédérateur et la mission d'harmonisation des outils de gestion qui devront s'articuler avec la mise en place des associations de gestion et du travail en réseau des institutions

Nous avons aussi parlé des associations de gestion. Ce terme doit être compris de façon générique dans tous les travaux de planification jusqu'ici.

Planification sanitaire

L'important est l'objectif de mettre en place des structures communes interhospitalières, voire entre hôpitaux et autres partenaires.

L'objectif prioritaire n'est pas la mise en place d'une forme juridique spécifique, même si des projets constructifs existent dans ce sens, par exemple entre Perreux et Préfargier, et nous avons déjà les premiers modèles d'associations de gestion, des statuts, à ce sujet qui sont actuellement à l'étude auprès de l'institut de droit de la santé. L'institut de droit de la santé a d'ailleurs été chargé de nous faire l'inventaire des différentes formes que peuvent revêtir ces associations de gestion afin que l'on puisse offrir cette gamme aux différents partenaires. A eux de définir ce dont ils ont besoin. Il n'y aura donc pas un seul modèle, mais plusieurs modèles qui seront calqués sur les spécificités des collaborations qui sont souhaitées.

Dans un premier temps, ces associations de gestion prendront la forme d'accords formels de collaboration. L'avantage de la mise en place de mécanismes permanents du type association de gestion est que les dispositifs mis en place perdurent. Le danger, dans le domaine d'accords ou de conventions, est que l'on puisse les résilier à relativement courte échéance. Une association de gestion doit prendre l'ensemble du domaine en considération.

Il faut aussi dire que de nombreuses structures permettant d'accomplir des tâches communes existent déjà. Pourtant, leur degré de formalisation est généralement faible. Ainsi, dans le domaine de la collaboration entre médecins, comme nous l'avons dit tout l'heure, l'intercollège des centres principaux regroupe les médecins des centres principaux actuels, auxquels se sont joints ceux de la Providence dans l'optique du futur NHPP. Cependant, ces regroupements sont informels et sans statut. Leur bon fonctionnement dépend de la bonne volonté des femmes et des hommes qui participent à ces groupes et c'est bien pour ceux-ci que nous cherchons à formaliser cela.

Les associations de gestion devront permettre un fonctionnement harmonisé dans des domaines tels que le passage de médecins et d'assistants d'une structure à une autre, les collaborations structurées pour la formation du personnel, l'acceptation commune de protocoles concernant le transfert des patients, la collaboration dans le domaine du tri des urgences, etc. C'est donc bien dans une association de gestion qu'il faudra que les centres principaux, avec les actuels hôpitaux régionaux, s'entendent sur le protocole de transfert, par exemple.

Dans la situation des hôpitaux du Locle, de La Chaux-de-Fonds et de Perreux, pour prendre un exemple concret, la collaboration devra prévoir des articulations formelles entre hôpitaux du Locle et de La Chaux-de-Fonds pour tout ce qui concerne le suivi médical et le suivi des assistants, la polyclinique et les consultations spécialisées qui pourront être offertes sur le site au Locle, le transfert des patients, la couverture radiologique, etc. En ce qui concerne l'appui médical de Perreux et le suivi de l'unité de psychiatrie gériatrique, un accord sectoriel sera également nécessaire.

Discussion générale (suite)

Par ailleurs, il faut souligner qu'en tous les cas, une gestion sur site reste nécessaire. Il n'est pas concevable qu'une institution de 50 ou 60 lits soit gérée à distance sans direction ni gestion du personnel sur place.

L'association de gestion doit donc prévoir le niveau de compétence de la direction de chaque site et, dans le cas du couplage des structures A et B, les prérogatives de chaque structure.

Dans le cas d'une association telle que Perreux et Préfargier, il s'agit de deux structures de tailles et de missions comparables et il s'agit de prévoir la répartition des missions, les plans communs pour l'évolution des institutions, etc. Nous avons vu le premier projet de répartition des missions entre ces deux hôpitaux psychiatriques et là aussi, nous devons reconnaître avec satisfaction et avec gratitude que ces hôpitaux ont pris à cœur le mandat qu'on leur a donné en disant qu'ils doivent, ensemble, assumer les soins psychiatriques de notre population et qu'ils doivent, ensemble, réfléchir qui fait quoi et où on fait quoi. Ces répartitions des pathologies sont faites. Il y a des centres de compétence qui sont soit à Préfargier soit à Perreux. Evidemment, cela aura une incidence sur l'hospitalisation des gens, parce qu'on ne pourra pas forcément choisir soit Perreux soit Préfargier simplement parce que la prestation spécifique et nécessaire à un patient ne sera plus fournie sur les deux sites. Il y aura donc une professionnalisation, une spécialisation, mais aussi une très étroite collaboration entre ces deux institutions.

Le Conseil d'Etat a opté pour ne pas mettre en priorité les modifications fondamentales des structures juridiques. On nous avait demandé s'il n'y avait pas lieu d'abord de s'attaquer soit à une cantonalisation des hôpitaux, que personnellement nous ne visons pas, soit à justement faire en sorte que tous les hôpitaux soient des fondations, etc. Nous pensons simplement que si l'on attend cela, dans dix, quinze ou vingt ans, on n'aura toujours pas de planification sanitaire. Donc, on commence sur le terrain, on s'approprie sur le terrain, on crée les associations de gestion et, ensuite, probablement, tout naturellement, il y aura la refonte juridique et nous allons bien sûr aussi à assister les institutions. L'harmonisation des pratiques de gestion qui est justement liée à la mise en place du CIGES devrait par ailleurs faciliter les collaborations.

Pour conclure ce chapitre, il faut aussi dire qu'il est évolutif. Ainsi, par exemple, on peut tout à fait s'imaginer – et on ne se l'était pas imaginé avec cette force-là, lorsqu'on a élaboré ce rapport – qu'il faudra très certainement aussi un volet d'association de gestion entre les hôpitaux de La Chaux-de-Fonds et de Landeyeux dès le moment où, ensemble, ils s'occupent notamment de la rhumatologie et de la réadaptation.

Il y a évidemment un important chapitre sur les calculs d'économie de planification sanitaire et nous donnerons bien sûr la réponse du gouvernement à l'interpellation Christian Blandenier 99.140, du 21 juin 1999, « Planification sanitaire : où se situent les économies ? ».

Planification sanitaire

99.140

21 juin 1999

Interpellation Christian Blandenier**Planification sanitaire : où se situent les économies ?**

L'un des objectifs de la planification sanitaire en cours d'élaboration est la réduction des coûts au niveau du coût moyen suisse des cantons non universitaires.

Dans son rapport intermédiaire de décembre 1998, le Département de la justice, de la santé et de la sécurité compare le financement par les pouvoirs publics des hôpitaux de soins physiques pour les années 1997, 1999 corrigé (en tenant compte des coûts supplémentaires des investissements déjà décidés pour les hôpitaux de la ville de Neuchâtel) et 1999 santé 21 (en tenant compte des mesures envisagées par la planification sanitaire). Cela représente des montants de 96,6 millions de francs, 116,6 millions de francs et 105 millions de francs. On nous annonce ainsi une diminution de charges pour les collectivités publiques de 11,6 millions de francs.

Il faut tout d'abord constater que les coûts 1999, même avec les mesures de planification proposées, sont de 8,4 millions de francs supérieurs à ceux de 1997. Il faut ensuite admettre que l'économie de 11,6 millions de francs annoncée dépend de la manière dont on calcule le chiffre « 1999 corrigé » et le chiffre « 1999 santé 21 ».

Les différences essentielles entre les chiffres 1997 et « 1999 santé 21 » se retrouvent dans le nombre de lits (- 112 unités), l'effectif du personnel (- 204 employés) et les coûts à charge des pouvoirs publics (+ 8,4 millions de francs).

Le rapport affirme que les mesures de planification envisagées permettront de réduire le déficit à charge des collectivités publiques de 116,6 à 105 millions de francs. Comment ces deux chiffres ont-ils été calculés ?

Selon nos informations, ils ne se fondent pas sur les mêmes bases, ce qui rend complètement aléatoire l'économie annoncée, économie qui est la justification principale des mesures de planification et de concentration envisagées.

Le taux de financement par les caisses-maladie n'est pas le même pour les deux calculs (45, respectivement 50%); la participation des collectivités publiques varie dans les mêmes proportions (55, respectivement 50%).

Les incidences financières des constructions en ville de Neuchâtel ne sont pas répercutées de la même manière : le montant de 116,6 millions de francs ne tient pas compte des économies de fonctionnement (6 à 7 millions de francs selon le rapport du Conseil d'Etat du 10 mai 1995).

Nous interpellons dès lors le Conseil d'Etat pour connaître son avis sur la fiabilité des chiffres qui constituent l'élément capital de la réforme hospitalière dans notre canton.

Discussion générale (suite)

M^{me} *Monika Dusong*, conseillère d'Etat, cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité: – De nombreuses questions ont été posées quant à la fiabilité des économies annoncées. Nous allons essayer d'y répondre de manière aussi complète que possible, tout en vous expliquant les difficultés que nous avons rencontrées en essayant de cerner la réalité de manière la plus plausible.

Nous aurions pu nous contenter de calculer les économies réalisées par la diminution des effectifs; 200 postes à 80.000 francs, y compris les charges sociales = une économie de 16 millions de francs. Ceci n'est pas à mettre en doute, ceci est une réalité. Nous croyons qu'il ne faut pas être un économiste de haut vol pour savoir que lorsque l'on diminue les effectifs de 200 postes à 80.000 francs par année, cela fait une économie de 16 millions de francs. Or, une telle approche nous a paru simpliste, voire trompeuse, car il nous paraît qu'il faut tenir compte des économies certes, mais sans escamoter les charges liées à la mise en place de la planification, notamment à travers les investissements à consentir. Vous savez que nous avons pris en considération un volet d'investissements à hauteur de 12,5 millions de francs, à quoi s'ajoutent les charges financières récupérées de Perreux qui permet l'investissement d'autres 4 millions de francs à peu près.

Par ailleurs, nous savons que de nombreux éléments apporteront un potentiel d'économies supplémentaires important. Sans pouvoir les chiffrer avec précision, nous avons préféré ne pas en tenir compte dans le calcul afin qu'on ne puisse pas nous accuser de vouloir présenter une version des faits trop optimiste, non étayée ou étayable avec précision avec les éléments dont nous disposons aujourd'hui.

Pour comprendre l'évolution des économies découlant des mesures préconisées, quelques principes doivent être rappelés.

Nous avons appliqué le principe du re-engineering. Il s'agit d'un saut dans le temps – et là, nous utilisons un langage militaire – qui permet un calcul comparatif entre la situation d'aujourd'hui et la situation modifiée « comme si c'était fait aujourd'hui ». Ainsi, dans le tableau de la page 61 du rapport (p. 1073 du *BGC*), les charges supplémentaires et les économies liées à la mise en activité du NHP sont prises en comptes dans les deux volets de la comparaison. Il s'agit en effet de décisions déjà prises par le peuple – puisque vous êtes attachés, ainsi que nous, au respect de la volonté populaire – et dont la mise en œuvre est en route, voire réalisée en ce qui concerne la Providence. Nous avons donc intégré tous ces volets-là pour faire un saut dans le temps et dire: « D'accord, on jouerait que le NHP est déjà construit. » C'est cela le re-engineering dit simplement, parce que parfois il faut dire les choses simplement quand elles paraissent compliquées.

Les éléments pris en compte dans le mode de calcul incluent les investissements prévus, les modifications en dotation en personnel aboutissant à une réduction du nombre total de postes et la modification de la participation des caisses-maladie aux frais d'hospitalisation en division commune sur

Planification sanitaire

laquelle nous reviendrons plus tard. Notons immédiatement que cette participation est ajustée dans les prévisions grâce aux mesures de planification ; elle n'est pas exigible en l'état à cause des pénalisations pour surcapacités avérées.

Comme déjà mentionné, il faut souligner que de nombreuses sources d'économies associées aux mesures de planification n'ont pas été prises en compte, car elles sont difficiles à chiffrer. Nous aimerions vous les énumérer pour que vous vous rendiez compte quel est le potentiel que nous avons encore et que nous n'avons pas pu calculer :

- les économies d'échelle liées à l'utilisation plus intensive des équipements en général et rares et coûteux en particulier ; plutôt que d'équiper chaque établissement d'appareils et d'instruments spécifiques, il est prévu de concentrer les moyens et de déplacer les équipements s'ils sont facilement transportables ou d'acheminer les patients vers le centre de compétence dûment désigné comme tel ;
- la concentration des investissements sur un plus petit nombre de sites – nous pensons notamment aux blocs opératoires – permet en outre de diminuer le coût lié à l'adaptation de nos infrastructures aux normes imposées par la Confédération, et ces normes arrivent très rapidement. Il faut savoir qu'il y a toute une approche qualité qui est en train de se faire et qu'il serait impossible d'adapter tous les blocs opératoires aux normes qui sont déjà en vigueur et qui nous sont annoncées ;
- les économies liées aux regroupements administratifs et nous l'avons dit tout à l'heure lorsque nous avons parlé du CIGES que nous allons faire ;
- la mise en place de l'OFER-H qui améliore l'efficacité mais qui donne aussi des moyens de pilotage ;
- le fonctionnement harmonisé et en réseau des pharmacies hospitalières, permettant une meilleure prestation de conseil des pharmaciens aux médecins et une politique d'achat commune ;
- l'amélioration des coordinations entre partenaires, par exemple avec les médecins traitants et les soins à domicile afin d'éviter des réhospitalisations coûteuses ;
- l'introduction de normes de qualité ;
- le renforcement des activités communes de type centrale d'achats et commission d'examen des investissements ;
- l'harmonisation des contrats des médecins et des normes salariales pour l'ensemble des employés du secteur.

Ce sont toutes des économies potentielles que nous n'avons pas chiffrées parce qu'il aurait été téméraire d'avancer un chiffre, mais nous devons bien savoir qu'elles sont réelles. On le voit d'ailleurs de manière assez frappante maintenant avec la fermeture de la maternité du Locle où les économies réalisées et celles que nous avons extrapolées sur la fermeture de la maternité

Discussion générale (suite)

de la Béroche dépassent de loin le gain uniquement du personnel, parce que, justement, il y a un tas d'éléments et chaque fois, ce sont des éléments particuliers dont il faut tenir compte puisque, globalement, avec la fermeture de ces deux structures, on économise 1,2 million de francs et ceci n'est pas un leurre, c'est dans le budget 2000 de ces institutions-là. C'est 1,2 million de moins et, pour la première fois, Monsieur Christian Blandenier et Madame Sylvie Perrinjaquet, les charges du budget 2000 – elles ne sont encore pas adoptées; on va peut-être faire encore une fois faire un passage de rabot comme on le fait toujours –, mais à ce stade, elles sont légèrement en dessous du budget 1999. Il y a donc un renversement de tendances au moment où l'on prend les premières décisions et cela nous semble aussi important pour le Grand Conseil de le savoir. Nous avons dû prendre des décisions « pré-planification » et cela nous montre aujourd'hui que, finalement, ce que nous avançons n'est pas dénué de tout sens.

Nous avons repris et simplifié le calcul présenté dans le rapport intermédiaire « Santé 21 ». Il nous importait en effet de mettre en exergue les différences des coûts pour un fonctionnement inchangé, malgré la mise en œuvre déjà décidée du NHPP et l'impact des mesures de planification dans leur ensemble. M. Christian Blandenier aurait dû trouver dans la nouvelle présentation une réponse à ses interrogations qui étaient compréhensibles face à un calcul qui était plus complexe, c'est vrai, dans le rapport « Santé 21 » et moins transparent que celui que nous avons aujourd'hui. Mais nous avons vu hier dans votre développement qu'en fait, vous aviez repris malheureusement le rapport « Santé 21 ». Nous vous avons donné un nouveau rapport et nous vous invitons à vous y référer. Vous avez dit que nous ne tenions pas compte des économies du NHP. A la page 61 du rapport (p. 1073 du *BGC*), vous allez bien sûr trouver ces économies. Il s'agit bien maintenant de se référer à ce rapport-ci.

Nous avons essayé d'adapter notre méthode de calcul en disant: « Visiblement, notre approche semble complexe. » Il est vrai que l'on a tenu compte d'un tas d'éléments qui ne sont pas toujours très faciles à comprendre parce qu'il y a une telle implication entre les contrats de médecins, les restitutions, les prix payés pour des cabinets privés, etc., que, finalement, on a opté pour ce saut dans le temps, le re-engineering; ceci est compréhensible pour tout le monde et pour nous aussi.

La situation avec et sans mesures de planification est maintenant clairement démontrée et l'économie supplémentaire de postes par rapport à la première planification qui a inclus un NHP est montrée. Il s'agit bien ici du montant que vous trouvez à la page 61 du rapport (p. 1073 du *BGC*).

Nous pouvons ainsi affirmer sans risque que les économies réelles seront nettement supérieures à celles annoncées. Toutefois, les éléments sont très difficiles à prendre en compte.

Nous aurions bien sûr souhaité faire une planification annuelle de ces économies. Nous aimerions vous dire que nous ne nous sommes pas risqué

Planification sanitaire

à cet exercice tout simplement parce que, sur le terrain, les choses se mettent en place peu à peu et que chaque modification de mission demande une étude spécifique, un nouveau budget. Il faut voir dans quelles conditions une nouvelle mission peut être accueillie et nous transférons les missions, en règle générale, seulement lorsque les bonnes conditions sont requises, à moins qu'il y ait des éléments de police sanitaire qui nous obligent à agir rapidement. Mais il est bien clair que nous souhaitons, maintenant, lorsque la décision est prise, mettre en place par exemple la structure d'accueil à La Chaux-de-Fonds pour l'activité de chirurgie. Cela demandera d'ailleurs une réorganisation non pas tellement pour la reprise de l'activité, mais parce que notre étude nous a montré que le système tel quel, aujourd'hui, est aussi source d'inefficiences, que l'on peut organiser les choses autrement de manière plus efficace, plus économique. Cela demandera des investissements, certes, mais nous nous retrouverons en performances et en économies de fonctionnement par la suite.

Rappelons encore que l'année de décalage entre l'exercice des hôpitaux et sa prise en compte dans les charges des collectivités publiques doit être considérée. Les économies découlant de la fermeture à mi-1999 de la maternité du Locle par exemple n'ont qu'un impact partiel en 2000 sur les comptes de l'Etat et complètes dès 2001.

Le fait que nous ayons bien sûr cette mise en place roulante permet aussi le reclassement des personnes, mais nous avons aussi dit, au niveau du reclassement des personnes, que nous sommes prêt à assumer, par exemple, pour un court temps un certain bourrelet dans les effectifs, le temps que, justement, le tournus normal puisse nous permettre de les réabsorber.

Y aura-t-il un report des charges sur les caisses-maladie? La question de savoir si l'effet de la planification sanitaire n'est pas simplement un transfert des charges vers les caisses-maladie a été posée. En effet, il est prévu que les caisses-maladie paieront environ 2,2 millions de francs en plus qu'aujourd'hui. Nous constatons toutefois que la question est mal posée. Il faudrait plutôt s'intéresser au montant que les caisses-maladie devraient assumer maintenant si elles participaient au déficit des charges imputables à hauteur de 50%, comme cela est prévu par la LAMal. L'augmentation par rapport à l'enveloppe actuelle serait d'un peu plus de 8 millions de francs! C'est-à-dire que les collectivités publiques paient actuellement quelque 8 millions de plus que prévu par la loi en guise de pénalisation pour un système hospitalier inefficace et pléthorique.

Avec la mise en place de la planification hospitalière, les caisses-maladie auront certes à payer 2,2 millions de plus, mais elles économiseront, tout comme les collectivités publiques, par rapport au montant normalement dû. Nous avons donc un intérêt commun à rendre le dispositif sanitaire efficace et adapté aux besoins.

Notons encore qu'une augmentation de 2,2 millions de francs correspond à une hausse des charges totales des assurances de 0,7%. Ce chiffre est à

Discussion générale (suite)

mettre en regard avec l'évolution d'autres éléments de coûts supportés par les caisses-maladie, une augmentation de 6% de la consommation des médicaments entre 1997 et 1998 dans le canton par exemple. Nous donnons cet élément-là parce qu'il s'agit, grosso modo, aussi d'un élément de 60 millions de francs. C'est un volet important dont on parle. Il démontre donc qu'il n'y a pas lieu de craindre une augmentation des primes liée à la planification hospitalière.

Mais, en même temps, il serait vraiment téméraire de dire qu'il y aura une baisse des primes. Les primes, aujourd'hui, comme nous venons de le démontrer avec la consommation des médicaments, ne sont pas liées prioritairement à l'hospitalisation. Les hausses de primes que vous avez subies ces dernières années, vous le savez très bien, l'étaient avec une enveloppe gelée ou quasiment gelée des caisses-maladie. Ce sont d'autres éléments qui échappent au contrôle de l'Etat, que ce soit la densité des médecins, que ce soit le nombre des analyses qui sont faites, que ce soit le nombre de prestations paramédicales qui sont ordonnées, physiothérapie et autres, et que ce soit justement la consommation des médicaments. Là, l'Etat n'a pas de volant d'intervention et si jamais un jour, nous l'avions, ce serait au niveau national qu'il faudrait évidemment en débattre.

Est-ce que les économies liées à la planification nous amènent à la moyenne des coûts des cantons non universitaires, parce que c'est bien l'objectif que nous avons poursuivi, un des objectifs, Monsieur Christian Blandenier, l'autre étant, comme on l'a dit, la qualité et la possibilité de l'évolution du domaine des soins hospitaliers.

En ce qui concerne les économies préconisées, il est vrai que la comparaison avec les cantons du même type reste difficile et, Monsieur Didier Burkhalter, nous vous en donnons acte. Il est parfois difficile de comparer. Toutefois, nous croyons que l'on ne peut pas complètement faire abstraction des comparaisons qui existent, parce que si toutes les tendances vont dans le même sens, on ne peut pas simplement dire : « Ah, mais de toute façon, ce n'est pas vrai et puis nous, finalement, il est vrai que sur les statistiques, on est très haut, mais concrètement on est très bas. » Nous croyons qu'il faut vraiment reconnaître ce qui est vrai. Le pourcentage d'économies dégagé par rapport à la situation actuelle nous amènerait à une parité avec les dépenses d'exploitation par patient et par journée des dernières données disponibles. Nous tombons donc dans la moyenne par patient et par journée. Toutefois, sur le plan des coûts globaux, nous sommes pénalisés, Mesdames et Messieurs, par notre taux d'hospitalisation élevé. Des changements culturels, des changements professionnels par rapport à la pratique des médecins, des changements de mentalités quant à l'utilisation de l'option hôpital seront aussi nécessaires pour abaisser le coût. Donc, coût, patient, journée, nous sommes dans la moyenne, mais nous avons un recours à l'hôpital qui n'est pas raisonnable, parce que si nous avons un taux d'hospitalisation qui dépasse les 150 personnes sur mille par année, et la moyenne suisse est de 115, il y a comme un problème et nous croyons

Planification sanitaire

vraiment que nous devons discuter avec les médecins pour savoir pourquoi l'option hôpital est pareillement attractive dans notre canton.

Il pourrait certainement être argumenté que les montants économisés devraient être plus élevés afin de garantir que les surcoûts neuchâtelois soient entièrement résorbés. Il faut pourtant tenir compte que, objectivement, la dotation en lits prévue – 3 lits aigus et 0,8 lit B de soins physiques pour 1000 habitants – est adéquate au niveau actuel de nos connaissances et nous placerait dans une bonne moyenne suisse.

La dotation en personnel prévue est également basée sur la dotation existant dans les autres cantons; elle n'est pas exagérée. La réduction importante d'unités de personnel le démontre d'ailleurs. Elle est axée sur les potentiels d'économies liées au désenchevêtrement et à une dotation adéquate pour chaque type d'activité.

Il est par ailleurs bien connu que le niveau des salaires du personnel neuchâtelois n'est pas la cause des surcoûts du domaine, car il est comparable soit moins élevé que ceux qui prévalent dans les cantons voisins.

Ainsi, les surcoûts devraient être résorbés quant à leurs causes dans la mesure où des efforts considérables pour optimiser la gestion sont également faits. Pourtant, il faut prendre en compte les importants investissements nécessités par la mise à niveau des infrastructures en ville de Neuchâtel. Les longues tergiversations antérieures et les retards liés au recours font que certains investissements ne sont consentis qu'aujourd'hui. Dans d'autres cantons la reconstruction ou la construction des infrastructures s'est faite durant la dernière décennie. Nous arrivons tard avec notre restructuration, mais nous aimerions également dire clairement, sans rouvrir un nouveau débat qu'imaginer le statu quo des hôpitaux actuels dans l'état actuel est simplement un leurre total. On ne peut plus exploiter les hôpitaux des Cadolles et de Pourtalès dans l'état actuel. Les choses sont claires, d'ailleurs le peuple l'a bien compris puisqu'il a accepté une nouvelle construction et un recentrage, tout comme il ne sera pas possible d'utiliser l'Hôpital du Locle tel quel. Si nous prenons l'option de confier à l'Hôpital du Locle la psychiatrie gériatrique, il faut être cohérent jusqu'au bout et donner à cet hôpital les moyens pour fonctionner dans un cadre attractif. On ne peut pas dire: « A Perreux, il y a les pavillons rénovés. » Avec la sous-commission de gestion et des finances, nous avons visité Perreux la semaine dernière. Nous avons vu des pavillons rénovés et non rénovés et nous pouvons vous dire que certains députés étaient contents qu'on les laisse ressortir et se sont dit: « Pourvu que cela ne m'arrive pas un jour. » C'est glauque, les conditions de vie y sont difficiles et il est bien clair que cette cettte restructuration des infrastructures qui sont vieillottes, qui sont inadapées, doit avoir lieu. Si nous confions cela à l'Hôpital du Locle, il aura besoin d'investissements, qui sont d'ailleurs calculés ici à hauteur grosso modo de 5 millions de francs, plus les charges financières qui sont ripées, non pas en tant qu'investissements, mais en tant que prise en charge financière de la non-rénovation de

Discussion générale (suite)

certaines pavillons à Perreux qui peut nous donner un montant crédible pour adapter cet hôpital à des normes de confort simplement honnêtes et à une structure crédible.

En tout état de cause, le Conseil d'Etat pense que seules des mesures de nature plus drastique que celles qu'il préconise pourraient dégager des économies nettement supérieures. Il s'agirait de la fermeture pure et simple d'établissements. Ce ne serait alors plus la médecine douce. Les besoins cantonaux lui paraîtraient toutefois mal servis par une telle option qui n'accomplirait pas efficacement le désenchevêtrement souhaité, mais qui mènerait à des déséquilibres régionaux et péjorerait de façon marquée la situation de l'emploi. Le Conseil d'Etat a opté pour des mesures qui lui paraissent propres à garantir et à améliorer le niveau des prestations offertes tout en mettant en œuvre des mesures d'économies et de maîtrise des coûts adéquates.

Nous aimerions également attirer votre attention sur les incertitudes qui planent sur tout le volet du financement du secteur hospitalier, incertitudes majeures au niveau national sur le financement des hôpitaux qui vont jusqu'à la demande de la privatisation des hôpitaux, vous avez entendu M. Didier Burkhalter nous dire clairement hier quel était le rôle de l'Etat à ses yeux et les yeux de son groupe dans le domaine, et nous sommes très reconnaissante de cette prise de position parce que tout le monde ne partage pas cette vision-là au niveau national et nous savons que chez nous, nous avons au moins cet appui-là.

Il faut savoir qu'il y a de tels changements actuellement avec la LAMal que nous ne pouvons difficilement, à terme, savoir où l'on se situe. Ce que l'on sait par ailleurs, c'est qu'avec un immobilisme, notre situation ne peut que se péjorer. Quoi qu'il arrive, nous devons, nous, avoir un système efficace et adaptable.

Monsieur Christian Blandenier, vous nous avez demandé si nous avons une réelle volonté d'étudier d'autres variantes et notamment la variante du statu quo. Monsieur le député, cela fait quinze, vingt ans que nous faisons cela. Cette variante existe ! Nous ne pouvons tout de même pas étudier ce qui existe, constater que c'est faux, constater que c'est exagéré, que l'on a des coûts exagérés, et mandater une étude pour voir si ce que l'on dit est vrai ! Ce sont les comptes ! Nous sommes tout de même un peu perplexes devant cette prise de position qui demande, finalement, de ne rien faire ou de dire : « Est-ce que vous n'avez pas étudié la variante qui maintient les hôpitaux dans les missions actuelles ? » On ne va pas l'étudier, c'est ce qui est et c'est ce qui a fait faillite. Dès lors, à un moment donné, lorsque l'on voit encore et encore qu'un système est malade, il faut arrêter de poser des diagnostics, il faut agir. La thérapie que nous préconisons est une thérapie qui semble cohérente et qui aboutit effectivement à l'objectif fixé.

On nous a aussi fait des reproches en disant qu'en février 1995, il y a eu des négociations et que l'on ne tient pas nos promesses. Nous aimerions

Planification sanitaire

simplement vous dire que l'année 1995 se situait avant l'entrée de la LAMal et, depuis, nous avons une obligation à travers la LAMal de conduire une planification. Tout a changé avec la LAMal et nous ne croyons pas que l'on puisse dire – veuillez nous excuser car là, c'est 1995 –: « En 1930, vous nous avez dit ceci ou cela. » Le monde aujourd'hui est soumis à des changements énormes, notamment tout le domaine de la santé, et on ne peut pas se cramponner à quelque chose qui a fait ses preuves d'inefficacité sous prétexte que « vous nous avez pourtant dit que... ».

Ce que nous avons dit et ce que nous avons tenu, c'est que pour la planification sanitaire, pour la restructuration, nous associerons les hôpitaux. Vous devez savoir, et les uns et les autres qui vous êtes fait les porte-parole de vos régions – d'ailleurs cela est nouveau parce que nous croyons que vous êtes des députés et non les porte-parole de vos régions, nous ne pensons pas que vous ayez un mandat officiel de vos régions –, que vos hôpitaux respectifs ont collaboré – et M^{me} Sylvie Perrinjaquet est là pour le dire –, dirions-nous, de manière constructive. Nous avons un problème ensemble et nous voulons le résoudre ensemble. Il ne sert à rien de parler du bon vieux temps. Le bon vieux temps, aujourd'hui, a fait faillite.

Quelques mots encore sur le transport des patients. On a tout entendu à ce sujet. A un moment donné, on a entendu que cela allait coûter des millions de francs. Heureusement, ce n'est pas le cas. Si l'hypothèse était que tous les transports étaient effectués en ambulance, peut-être aurait-il fallu vraiment des millions de francs. Mais il est bien clair que les patients que nous transférons d'un hôpital de type A dans un hôpital de type B sont dans un état de santé suffisamment stable pour qu'ils puissent être transportés, dans la majorité des cas, avec des voitures tout à fait normales, le plus souvent par des privés, parce que c'est souvent la famille du patient qui souhaite l'accompagner d'un endroit à l'autre. Souvent il est vrai, il s'agit de personnes âgées qui sont concernées. Donc, on accompagne sa maman ou son papa dans un nouvelle structure, ce qui est parfaitement normal.

Que se passera-t-il au niveau des assurances? Nous répondons là à une question de M. Bernard Soguel, mais ce dernier semble ne pas écouter... Monsieur Bernard Soguel? (*Rires.*) Encore une fois, c'est un transport tout à fait banal d'une personne et on ne va pas transporter des gens à risque. C'est certes pour les patients à risque qu'il y aura des ambulances, mais pas des ambulances avec gyrophare, etc.

Nous avons surtout une étude en cours sur les synergies à trouver à travers tous les transports que nous assumons entre les différents hôpitaux, notamment en ce qui concerne les laboratoires. Il y a beaucoup de matériels qui circulent d'un endroit à un autre et on peut tout à fait imaginer que les nombreux transports faits à travers le canton serviront aussi à prendre en charge une personne dans le cas où la famille ne peut pas le faire. A nouveau, ici nous pouvons nous baser sur l'expérience d'autres cantons. Nous n'avons pas à réinventer la poudre, nous sommes allé voir chez les autres comment

Discussion générale (suite)

les choses fonctionnent et nous pouvons vous dire que l'étude que nous avons sous les yeux – mais nous vous ferons grâce de celle-là – montre que les coûts se situeront dans une fourchette entre 100.000 et 200.000 francs par an. C'est donc le coût que nous attendons au maximum pour ces frais de transport. Il est vrai qu'il s'agit d'un premier volet d'étude – on a été voir ce qui s'est passé ailleurs et comment on peut transporter les patients – et que maintenant, il faut une pondération plus fine et chercher ces synergies qui nous sont chères.

Nous avons tout un chapitre sur les cliniques privées. La position du canton vis-à-vis de ces cliniques, particulièrement – il ne faut pas se le cacher, il y en a deux, on a vite fait le tour chez nous, nous sommes un heureux pays, mais peut-être que, pour d'autres cantons, la question est plus ardue que chez nous – de la Clinique Lanixa, a été initialement basée sur les recommandations du Conseil fédéral. L'inclusion des cliniques sur la liste LAMal de 1997 était guidée par le souci de ne pas être indûment restrictif. De plus, les effets des listes étaient encore peu connus, peu clairs, comme les décisions des deux années suivantes le démontreront d'ailleurs.

Le souhait de la Clinique Lanixa de pouvoir créer une division commune n'a jamais rencontré l'aval du Conseil d'Etat et si la Clinique Lanixa dit aujourd'hui qu'elle dispose d'une section en division commune, elle l'autoproclame, elle n'a jamais été avalisée par le Conseil d'Etat. En effet, le secteur de la division commune connaît déjà une offre pléthorique – on vient de le voir tout au long de ce débat – dans les établissements publics et il n'y a aucun intérêt public ni un besoin en santé publique à accroître encore l'offre. C'est cela notre vision. Nous, nous sommes des garants de l'intérêt public et de la santé publique. Il n'y a pas d'autres considérations à avoir dans ce domaine.

Par ailleurs, le choix de se faire traiter de façon stationnaire par son médecin traitant dans une clinique privée ressort typiquement des prestations de l'assurance complémentaire et non de l'assurance de base. La création d'une division commune reconnue à Lanixa, dans laquelle les patients opéreraient d'être hospitalisés avec l'assurance de base seule, n'est pas souhaitée. Si une telle option était retenue, elle aurait pour corollaire que des missions spécifiques devraient être confiées à cette clinique et qu'elle devrait correspondre à la planification. Or, la clinique, invitée à réfléchir à une spécificité qui ne serait pas encore couverte dans les hôpitaux publics, que nous devons par ce fait-là « exporter » et qui pourrait être utile en terme de santé publique, n'a pas donné suite. Elle entend – et elle le dit haut et fort – offrir une gamme de prestations déjà largement couvertes.

En l'état, le Conseil d'Etat ne peut que répéter qu'il ne souhaite pas reconnaître des lits de division commune dont il n'a pas besoin et pour lesquels il n'a pas de mission à préconiser.

Les récentes – et contradictoires – décisions du Conseil fédéral en matière de listes et en matière de tarifs amènent une confusion considérable. Les gouvernements bâlois (Bâle-Ville et Bâle-Campagne) viennent d'ailleurs

Planification sanitaire

d'exprimer leur perplexité dans le cadre d'une conférence de presse suite à une décision concernant leurs listes cantonales qui semblent indiquer que les divisions privées et demi-privées des cliniques privées sont considérées dorénavant se situant « hors planification » tout en bénéficiant d'une inscription de principe sur la liste LAMal.

En date du 9 septembre dernier, la Conférence des directeurs des affaires sanitaires a écrit au Conseil fédéral pour demander une rencontre urgente afin de trouver des solutions concertées aux problèmes des listes, en particulier à celui de l'admission de secteurs hospitaliers « non planifiés » sur les listes. En effet, une telle admission serait très lourde de conséquences puisque les collectivités publiques seraient privées de tout outil de planification. Concrètement, il y a lieu de craindre que les cliniques privées pourront dorénavant offrir un nombre de lits incontrôlable hors planification, tout en bénéficiant du financement de l'assurance obligatoire pour les prestations de base. Il ne resterait plus aux cantons qu'à réagir encore et encore à l'augmentation des lits dans le domaine privé par une réduction correspondante dans le domaine public. Telle ne peut être la volonté politique consignée dans la LAMal.

Le différend sur la fixation de tarifs – et non pas sur une reconnaissance de lits en division commune – dont la Clinique Lanixa a largement fait état, porte sur l'unique fait que le gouvernement devrait fixer un tarif « assurance de base », faute d'accord entre la clinique et les assureurs ; tarif que les assurances-maladie devraient entièrement couvrir. En effet, le Conseil fédéral ne s'est jusqu'ici jamais prononcé en faveur d'un subventionnement des cliniques privées à but commercial par les pouvoirs publics, Dieu merci, mais nous utilisons une formulation prudente, telle est grande l'incertitude actuellement liée aux décisions contradictoires du Conseil fédéral.

Conformément à la décision du Conseil fédéral, nous avons invité, une dernière fois, début juillet, les partenaires à s'entendre. Nous n'avons aucune nouvelle officielle de l'état de cette négociation. Nous avons des déclarations de presse, mais cela ne nous semble pas opportun en ce moment. Nous ne savons ce qu'il en est. Mais faute d'entente entre les partenaires, nous devons fixer un tarif. Toutefois, ceci implique de connaître les charges et les coûts de la Clinique Lanixa correspondant aux prestations couvertes par l'assurance obligatoire des soins. Vous ne serez pas étonnés de savoir que nous n'avons pas pu obtenir de tels chiffres jusqu'à présent. Aussi longtemps que nous n'aurons pas ces chiffres, nous aurons des difficultés à fixer un tarif.

La Clinique Lanixa offre certes des prestations utilisées et sans doute appréciées par ses patients. Pourtant, du point de vue de l'Etat, elle n'est pas soumise aux mêmes contraintes que les hôpitaux subventionnés. Elle n'assume pas d'urgences – sauf pour les accouchements –, elle fonctionne entièrement avec des médecins externes – vous devez savoir que la Clinique Lanixa est une infrastructure mise à disposition des médecins externes, il n'y a pas

Discussion générale (suite)

vraiment de médecins résidant sur place, et elle ne joue pas non plus de rôle pour la formation des médecins. Elle ne peut donc pas se prévaloir des mêmes droits que les hôpitaux publics. Le raccourci est un peu rapide.

Certes, la Clinique Lanixa représente un choix pour les patients, mais un choix dont les coûts ne doivent pas être assumés par l'assurance de base et encore moins par les pouvoirs publics. Le coût total des prestations, qui serait assumé par l'assurance de base en division commune, aurait pour effet des frais importants à charge des caisses qui, à leur tour, ont un effet sur les primes, puis sur le subventionnement des assurés par l'Etat !

Enfin, les décisions du Tribunal fédéral des assurances (TFA) sur la définition de « division commune » compliquent encore le tableau. D'après le TFA, la division commune n'existe plus vraiment. Elle n'est plus un lieu, ni des chambres, ni un nombre de lits. C'est un « paquet » ou un socle de prestations. Dans ce cas, l'approbation d'un certain nombre de lits de division commune n'a plus de sens. Une fois pourvue d'un tarif en division commune, une clinique pourrait théoriquement soigner des patients ne disposant que de l'assurance de base dans tous ses lits, puisque ces prestations sont disponibles pour tous. Même si cette option est sans doute peu attractive pour une clinique privée, elle pourrait permettre pendant un certain temps un fonctionnement directement en porte-à-faux avec les objectifs de planification.

En résumé, le Conseil d'Etat a exprimé à bon escient sa perplexité dans le rapport sur la planification. Cette perplexité est partagée, au vu des récentes décisions de la jurisprudence LAMal, par les cantons et par la Conférence des directeurs des affaires sanitaires. Il y a d'ailleurs même un travail qui vient d'être fait : il analyse des décisions du Conseil fédéral et les contradictions et nous pouvons vous dire que lorsqu'on lit ce travail, on est extrêmement inquiet parce que ce que nous avons attendu, c'est une clarification de droit, c'est une stabilisation du droit et le contraire est en train d'arriver en ce moment.

Contrairement au domaine des homes, dans lequel les homes privés offrent des lits indispensables à la couverture des besoins et complètent le dispositif subventionné, les cliniques de notre canton se situent dans un domaine déjà, hélas, trop couvert. Si elles représentent un choix, il s'agit de toute évidence d'un choix qui doit être couvert par les assurances complémentaires et non pas par les assurances de base.

En ce moment, nous pouvons vous dire quelle est la suite du problème. Les juristes de l'Etat planchent sur le dossier pour trouver une solution acceptable pour le canton, mais aussi pour les assurances, parce que, contrairement à ce que vous avez laissé entendre, les assurances ne sont pas ravies de la reconnaissance de la Clinique Lanixa. Certes, elles ont envoyé une lettre quasiment de félicitations pour dire à la Clinique Lanixa : « Vous êtes sur la liste. » C'était tout au début de 1998, lorsqu'on l'a mise sur la liste. Ils n'ont, par la suite, jamais réussi à s'entendre et ont toujours souhaité que,

Planification sanitaire

justement, on ne fixe pas de tarif. Il y a donc comme un hiatus à ce sujet. Nous essayons donc de trouver une solution acceptable, mais les récents articles dans la presse, faisant état de tractations entre un groupe d'investisseurs turcs et la Clinique Lanixa, permettra peut-être une sortie non conflictuelle pour les partenaires. En effet, si la Clinique Lanixa offre des prestations spécifiques ou non à une clientèle étrangère hors LAMal, le rôle de l'Etat se limiterait à nouveau à celui du contrôle qui est le sien dans le cadre de la police sanitaire. Affaire à suivre donc...

Vous avez également posé une question concernant la collaboration entre la Clinique Lanixa et l'Hôpital de La Chaux-de-Fonds. Elle existe dans le domaine de la radiologie, mais elle existe surtout dans la reprise de tous les cas dont la lourdeur de pathologie dépasse les compétences de la Clinique Lanixa.

Y a-t-il inégalité de traitement dans les transferts de missions? Vous avez posé cette question, Madame Francine John. Voyez-vous, inégalité sûrement, iniquité non. Les facteurs de décision pour un transfert d'une mission sont la reprise de l'activité dans de bonnes conditions – nous l'avons dit à plusieurs reprises – et puis le caractère de la nouvelle mission et son timing. Pour l'Hôpital de la Béroche, les missions à mettre en œuvre doivent en partie être élaborées. Ses concepts sont là, mais il faut maintenant négocier avec les partenaires, construire tout un nouveau réseau, appliquer le concept et cela prendra du temps. Il nous semble pour le moins qu'il n'est que loyal de la part de l'Etat de laisser à l'hôpital, pendant ce temps de mise en œuvre, une autre activité crédible, parce qu'on aurait vite fait de démanteler un hôpital et dire: « Mais voyez-vous, cela ne fonctionne pas, donc on ferme. » Ceci, nous ne le voulons pas parce qu'on veut être un partenaire crédible et loyal vis-à-vis de l'hôpital. Donc, ces négociations sont encore ouvertes, sont à créer – cela demandera bien sûr du temps – avec les médecins de la région et avec les autres organismes qui s'occupent de la lutte contre l'alcoolisme.

Concernant le traitement des soins palliatifs, n'ayez crainte, on ne va pas ouvrir une « Chrysalide 2 ». La Chrysalide est clairement le centre de référence, mais il est aussi bien clair que ses quatorze lits doivent nous servir de base de formation et de centre de compétence, mais qu'ailleurs, on l'a toujours dit, on veut qu'il y ait ce savoir-faire. Il est tout à fait normal qu'il y ait une certaine offre aussi dans le bas du canton non pas pour se faire concurrence, mais en complémentarité. Tout comme nous ne souhaitons pas que les personnes âgées qui sont atteintes d'une pathologie psychiatrique doivent se déplacer du Haut vers Perreux, la même chose est vraie lorsque les gens se trouvent en fin de vie, avec leurs familles qui doivent être proches, et nous croyons donc qu'il est utile aussi d'offrir une cellule sur le Littoral. Il ne s'agit donc pas de se faire concurrence, mais de travailler en complémentarité. Il faut du temps pour trouver un nouvel équilibre pour l'Hôpital de la Béroche. Nous sommes dans une phase de transition, de maintien de cette activité également pour le personnel, parce qu'au moment

Discussion générale (suite)

où vous avez des changements de missions qui se chevauchent, vous pouvez faire transférer le personnel d'une mission à l'autre, notamment le personnel peu qualifié, et le reformer. Cela nous semble justement important que l'on puisse le faire. Cela donne aussi le temps aux médecins de s'intégrer dans les structures des centres principaux. La phase pilote est réelle parce qu'elle doit permettre à l'hôpital d'évaluer ce fonctionnement pour pouvoir se positionner par rapport au réseau de santé. L'Hôpital de la Béroche, à juste titre, laisse gamberger ses méninges et a envie de faire cette expérience-là, mais, encore une fois, cela semble parfaitement cohérent d'accorder cela pour une durée de deux ans.

Quant à l'Hôpital du Locle, la mission qui lui est conférée est bien plus claire, bien plus pérenne, bien plus garantie. On aura toujours besoin d'une structure de psychiatrie gériatrique dans le Haut et, en même temps, on a besoin de faire assez vite pour la mettre en œuvre, parce que ce besoin se fait sentir maintenant. On a fait un moratoire sur la rénovation de Perreux, il faut maintenant que l'on puisse aller de l'avant avec l'Hôpital du Locle. Nous avons vu les premiers plans de rénovation pour l'Hôpital du Locle, cela devient crédible. Il y a quelque chose qui est en train de se construire et nous avons maintenant besoin de temps certes pour appliquer le nouveau concept, nous avons besoin de l'Hôpital de La Chaux-de-Fonds pour reprendre l'activité dans de bonnes conditions; nous comptons avec une année, mais après, il faut boucler. Pourquoi faut-il boucler? Il faut tout de même rappeler au Grand Conseil – nous croyons qu'il faut aussi rappeler cela à M. Christian Blandenier, car il est intervenu sur ce sujet auparavant – que ce système actuellement montre justement son inefficacité. Un patient qui est traité dans un service de chirurgie à l'Hôpital du Locle coûte plus cher qu'à Cadolles/Pourtalès. Ce n'est pas tenable! Vous ne pouvez pas demander aux contribuables et aux assurés de payer une même prestation – là, on parle de prestation – plus chère à un endroit tout simplement parce que c'est à un endroit donné. Il n'est même pas *up to date*, et le fait est que les coûts par patient sont insupportables, insoutenables, comme vous l'avez dit hier. Même si l'Hôpital du Locle dit: «Ecoutez, laissez-nous vivre pendant deux ou trois ans de plus», c'est non parce qu'il préconise une économie d'un quart de million, cela paraît beaucoup, mais c'est de loin pas suffisant pour le mettre à la moyenne des coûts de chirurgie au niveau des hôpitaux Cadolles/Portalès.

Concernant les nouvelles prestations, nous partageons votre prudence, Monsieur Didier Burkhalter. Le Conseil d'Etat dit clairement: «Si de nouvelles prestations devaient être offertes, elles le seraient d'abord avec au moins la même qualité que celles qui sont offertes actuellement dans des conditions de sécurité», mais il faut bien comprendre qu'il ne s'agit pas que l'offre crée la demande. Actuellement, ces cas-là sont transmis à d'autres hôpitaux et nous payons cher l'hospitalisation hors canton. Il est donc juste que l'on se pose la question de savoir ce que l'on peut faire chez nous et quel est le volume à ce sujet.

Planification sanitaire

Nous répondons encore à quelques petites questions. Concernant la psychiatrie dans le haut du canton, il faut développer l'ambulatorio, nous sommes d'accord avec vous. La commission de psychiatrie est en train d'étudier cette question d'un appui des patients chroniques en complément avec l'offre du centre psycho-social.

Quant à la dotation en psychiatrie, vous avez partiellement raison, Madame Francine John, non pas tellement en ce qui concerne Perreux, mais beaucoup plus en ce qui concerne Préfargier qui a une dotation plus basse, mais, en même temps, vous avez peut-être vu qu'il y a une importante diminution de lits et non pas, en parallèle, une diminution de l'effectif. Cela montre bien qu'au niveau de l'effectif, on n'a pas l'impression qu'il y a un potentiel d'économies à ce sujet alors que l'on désenchevêtre également à ce niveau.

Concernant les policliniques, il a été dit qu'une policlinique sans salle de chirurgie n'est pas crédible. Ce n'est pas vrai. A nouveau, nous ne réinventons pas la poudre. Il y a bien sûr des policliniques qui fonctionnent sans salle de chirurgie. Cependant, nous devons dire très clairement que les concepts des policliniques devront être élaborés avec les partenaires. Elles ne seront pas toutes égales. La policlinique du Locle sera différente de la policlinique de la Béroche simplement parce que la densité des médecins sur le terrain, installés, n'est pas la même. On va donc tenir compte de cela. On va faire cela avec les médecins installés et, de toute évidence, par exemple concernant la radiologie, les médecins privés pourront de moins en moins se payer le luxe d'avoir la radiologie avec les nouvelles normes. Ils auront donc besoin de recourir à ces structures-là. Ces structures de policliniques seront bien sûr mises en place en collaboration avec les centres principaux.

En conclusion, nous pouvons dire qu'en adoptant ce rapport, nous marquons une étape importante dans le processus de la planification hospitalière. Vous avouerez que c'est un projet qui était prioritaire pour cette législature-là. Vous nous l'avez dit clairement et, comme vous l'avez dit, Monsieur Bernard Soguel, il vient à point nommé, c'est le moment. Cela mérite donc un débat important.

Le jalon que nous posons ensemble aujourd'hui doit permettre d'aller de l'avant dans la mise en œuvre de la planification. Ceci est important pour que cesse la période d'incertitude. Nos partenaires doivent savoir au-devant de quelles échéances nous allons pour pouvoir accompagner le processus dans de bonnes conditions et pour permettre de mettre toute l'énergie maintenant à disposition pour traduire ce qui a été défini dans les faits et dans l'esprit.

Nous aimerions, au nom du Conseil d'Etat, remercier tous les partenaires qui se sont impliqués dans ce processus, les collaboratrices et les collaborateurs du service de la santé publique qui ont abattu un travail énorme, ainsi que tous les participants aux nombreux groupes de travail. Cette période était extrêmement intense, parfois difficile, et nous aimerions toutefois relever l'esprit qui a majoritairement prévalu et qui était celui d'une

Discussion générale (suite)

recherche de solutions qui respectaient au maximum les différents établissements tout en atteignant les objectifs fixés.

Certes, d'autres variantes auraient été possibles, allant plus loin dans les restructurations ou moins loin. Il nous semble que nous vous présentons un projet équilibré qui préserve l'essentiel pour tous. De toute évidence, le haut niveau de participation a eu comme conséquence que le projet proposé puisse aujourd'hui être porté par une très grande majorité des acteurs impliqués et nous espérons qu'il pourra aussi être porté par le parlement cantonal.

C'est dans ce sens que nous vous invitons à prendre acte de ce rapport.

La présidente: – Nous remercions M^{me} Monika Dusong, cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité, de sa réponse très complète.

M^{me} Francine John: – Nous réaffirmons ici la volonté du groupe PopEcoSol de soutenir le Conseil d'Etat dans ses efforts de planification. A ce titre, nous regrettons les interventions des députés Christian Blandenier et Bernard Renevey qui sont bien pour une planification, mais pas chez eux. Ce discours manque singulièrement de cohérence.

Le tournus du personnel hospitalier nous préoccupe toujours. Dans d'autres professions où la contrainte des horaires est semblable, comme dans l'éducation, ce problème ne se pose pas de manière aussi aiguë. Il y a donc un réel problème lié au domaine de la santé et nous aimerions que l'on y réfléchisse.

Dans les hôpitaux régionaux où les emplois à temps partiel sont favorisés, le tournus du personnel est moindre. Quelles sont les raisons pour lesquelles les hôpitaux principaux ne peuvent pas consentir à proposer davantage d'emplois à temps partiel?

En ce qui concerne les soins palliatifs, lorsque La Chrysalide a été créée, le Conseil d'Etat nous avait affirmé qu'aucune autre unité de soins palliatifs ne serait ouverte, mais que ces soins seraient dispensés là où se trouvent les patients, c'est-à-dire dans les hôpitaux, les homes et même à domicile. Il n'avait jamais été question d'ouvrir une autre unité de soins palliatifs.

Nous aimerions aussi entendre le Conseil d'Etat sur la collaboration intercantonale. Quelle est sa position, notamment sur les liens avec le vallon de Saint-Imier, mais aussi avec les hôpitaux universitaires? A ce sujet, le Conseil d'Etat ne craint-il pas, en offrant un service de neurochirurgie et un autre de cardiologie, de créer une offre qui risque de faire augmenter la demande des interventions?

M. Bernard Renevey: – On nous a fait le procès de vouloir garder le système du bon vieux temps. Nous disons clairement non et M^{me} Francine John nous a d'ailleurs compris puisqu'elle a entendu que nous étions pour la

Planification sanitaire

planification. Elle dit qu'on ne la veut pas chez nous. Nous partageons, même chez nous, une bonne partie de ce qui a été proposé, mais nous pensons que cela aurait pu être un peu autrement. Nous l'avons dit clairement et nous n'allons pas revenir là-dessus.

Depuis 1995, les choses ont changé, c'est vrai. La nouvelle LAMal a été introduite, mais il reste encore une bonne marge de manœuvre. On a vu que l'on pouvait garder un hôpital régional au Val-de-Travers, nous en sommes très heureux, et que l'on pouvait garder aussi deux hôpitaux à Neuchâtel. Il y a quand même une marge de manœuvre avec la nouvelle LAMal.

Vous avez dit aussi, Madame la conseillère d'Etat que, pour la première fois, des députés étaient porte-parole des régions. Cela nous fait un peu sourire, nous croyons que vous n'avez pas été très attentive aux débats ces dernières années.

M. *Christian Blandenier*: – S'agissant des chiffres tout d'abord, nous avons entendu que les chiffres de la page 61 du rapport (p. 1073 du *BGC*) étaient très clairs et que nous aurions dû les avoir compris clairement. Nous n'avons pas toujours compris, mais nous espérons que nos 114 collègues eux ont tout compris.

Ce que nous comprenons, c'est qu'en comparant les tableaux de la page 32 du rapport « Santé 21 » et le tableau de la page 61 du rapport 99.036 (p. 1073 du *BGC*), il y a une similitude, c'est le résultat: 11 millions de francs d'économie. Nous apprenons aujourd'hui qu'ils sont calculés autrement, puisque dans le premier calcul, on ne tenait pas compte des économies liées aux nouvelles structures et que, dans le nouveau calcul, on en tient compte. C'est, comme toujours, une bataille de chiffres – après les batailles de juristes, les batailles de chiffres –, et nous ne sommes malheureusement toujours pas convaincu qu'il y aura économies absolues avec ce nouveau système.

On nous reproche de vouloir que l'on étudie quand même une solution ménageant les hôpitaux régionaux dans certaines missions. Nous répétons encore une fois que ces missions-là, nous ne les avons pas inventées, elles ressortent d'un rapport du Conseil d'Etat et non pas d'un rapport du Conseil d'Etat du début du siècle, mais d'un rapport du Conseil d'Etat de 1995, quelques mois avant le vote sur les investissements en ville de Neuchâtel. Certainement qu'à cette époque-là, il y a quatre ans, ce n'était pas complètement farfelu d'imaginer qu'on maintienne des hôpitaux régionaux avec des structures certes diminuées, mais avec tout de même des structures, des plateaux médico-techniques et des activités de médecine, de chirurgie et d'obstétrique.

Nous regrettons simplement cette évolution-là, qui figurait dans le rapport de 1995, où l'on diminuait certaines activités, notamment les activités d'urgence et les opérations lourdes. Cette variante-là, dès le départ, a été balayée en considérant que ce n'était plus possible.

Discussion générale (suite)

M. *Hansueli Weber*: – C'est le ton qui fait parfois la musique... Même si le rapport en tant que tel est vraiment tout à fait remarquable – nous ne parlons pas du tout ni de la Béroche par rapport à l'hôpital, ni en notre qualité de médecin par rapport à tout ce qui touche le travail en réseau avec les polycliniques, etc. –, nous voulons revenir sur le fait qu'il y a deux poids, deux mesures. Nous vous rappelons que la promesse faite à l'époque où les initiants ont retiré leur initiative date d'avant la LAMal, et que le Centre hospitalier NHPP, le vote populaire et l'extension de l'Hôpital de la Providence également. Nous pensons qu'il y a ici aussi une histoire, car il faut que l'on puisse regarder le redimensionnement du NHP, parce que s'il y avait une alternative qui a été proposée, au moment où le Conseil de santé a dû la présenter, il y en avait deux inacceptables, celle qui a été choisie, qui est présentée ici, et une autre qui était faite vraiment par les hôpitaux périphériques où il était tenu compte du patient dans son ensemble, et non pas seulement sur les histoires faites, et cela est important.

Par rapport au moratoire qui a été fait concernant la rénovation de Perreux, c'est aussi un vote populaire qui a eu lieu, et le Conseil d'Etat fait un moratoire et transfère cela en accord avec tout le monde au Locle. Nous croyons que l'on peut tenir compte que l'on peut changer éventuellement d'avis et l'avis aussi de la population puis passer là-dessus. Il y a toujours deux poids, deux mesures.

M^{me} *Claudine Stähli-Wolf*: – Nous avons la chance de participer à l'aventure de la planification et nous aimerions rappeler un certain nombre de choses que nous vivons depuis des années. Il est vrai que nous intervenons ici avec une double casquette, c'est toujours un peu gênant, mais nous aimerions quand même rappeler que, depuis un certain nombre d'années, les hôpitaux dits principaux dans notre canton souffrent de ne pouvoir avoir accès aux moyens modernes de traitement, aux moyens modernes de prise en charge des malades, et la raison pour laquelle ces hôpitaux n'ont pas la possibilité de le faire, c'est que les moyens dévolus à la santé publique dans notre canton ne sont pas extensibles.

Dès lors, d'un côté, chacun dit qu'il l'a compris, mais d'un autre côté, on aimerait bien que cela ne soit pas vrai. Nous voulons rappeler, et nous voulons le dire tout à fait clairement, que si cette planification sanitaire doit connaître une relecture qui amène à un redémarrage des traitements sectoriels, des investissements semi-lourds dans des hôpitaux périphériques régionaux, nous allons voir la santé publique dans notre canton baisser globalement de qualité.

Nous avons par ailleurs le malheur de vivre dans un canton qui n'est pas riche. Autrement dit, notre canton ne pourra pas mettre à la disposition des habitants de cette région les soins universitaires à tort et à travers, comme certains cantons suisses peuvent le faire, qui en ont les moyens et qui paient les hôpitaux universitaires pour tous les traitements qui dépassent les investissements qu'ils sont prêts à consentir. Notre canton ne pourra pas

Planification sanitaire

mener les deux discours et le résultat, c'est que les moyens qui sont actuellement à la disposition du canton continueront d'être répartis sur les hôpitaux et ils ne permettront plus d'arriver à une compétence suffisante, il n'y aura pas davantage de moyens pour envoyer les gens à l'extérieur et seuls ceux d'entre nous qui ont les moyens de se le payer y auront accès. Les décisions que l'on prend ici vont introduire ou non la médecine à deux vitesses.

Nous comprenons bien les régions qui interviennent et qui disent: « Il faut faire attention à ne pas démanteler, il faut faire attention que la présence hospitalière soit crédible. » Nous partageons ce souci avec elles et nous rappelons que si l'offre sanitaire doit rester crédible, il y a quand même un raisonnement rationnel à tenir. Nous les invitons à entrer en matière sur la création de concepts qui ne soient pas lourds dans les hôpitaux périphériques, qui soient mis en complémentarité réelle avec les centres principaux, de telle sorte que, au niveau des centres principaux, nous puissions offrir les soins auxquels la population a droit, dans des conditions d'accueil optimales, et nous voudrions signaler que dans toutes les réflexions qui ont été menées jusqu'ici, le NHPP n'a jamais été conçu comme ne devant pas être redimensionné. Bien entendu, les relectures ont lieu, et nous dirons que nous y veillons d'ailleurs, mais il est bien clair que l'on ne peut pas imaginer fermer des hôpitaux alors qu'on construirait un énorme hôpital central. Néanmoins, il faut raison garder et vraiment accepter de concentrer les moyens aigus dans les centres principaux et de trouver des affectations complémentaires de qualité pour les régions. C'est peut-être un peu cruel de le dire comme cela, mais nous souhaiterions que l'on ne perde pas ces enjeux de vue et nous le disons, comme députée, pour que la population de notre canton ait encore accès à des soins de qualité.

M^{me} *Monika Dusong*, conseillère d'Etat, cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité: – Concernant les emplois à temps partiel, nous aimerions attirer votre attention, Madame Francine John, sur le fait que l'intérêt du patient doit rester au centre des préoccupations. Nous avons découvert des contrats de travail au Locle où les gens travaillaient à 7 %, à 11 %, et ceci n'est pas agréable pour les patients tout simplement parce qu'ils voient passer les gens et que le matin et l'après-midi, ils ne côtoient plus les mêmes personnes. Nous pensons que ce n'est pas souhaitable. Les centres principaux se refusent à faire cela et nous croyons que c'est à juste titre. Il est bien clair que l'on peut souhaiter d'une part ce partage de travail, mais, en même temps, il faut veiller à ce qu'il y ait une certaine continuité de la prise en charge au niveau des soins des patients. Si vous voulez justement que les infirmiers et les infirmières puissent avoir une satisfaction parce qu'ils connaissent les patients, parce qu'ils peuvent connaître les petites habitudes des patients et au niveau humain, nous croyons qu'il ne faut pas trop fractionner, parce que le passage de l'information devient difficile. Cela ne veut pas dire qu'on ne va pas le faire, mais il faut comprendre que sur le

Discussion générale (suite)

plan de la qualité humaine de prise en charge et sur le plan de l'organisation, il y a une perte d'efficacité de toute évidence parce qu'il faut transférer l'information et nous n'allons pas ouvrir tous azimuts des temps partiels en dessous de 40%, car nous ne pouvons pas les garantir. Si cela est possible, tant mieux, mais nous ne pouvons pas les garantir.

En ce qui concerne les soins palliatifs, nous ne comprenons pas très bien votre combat, Madame Francine John, parce que l'on fait exactement ce que l'on a dit. Simplement, on a dit que les prestations de soins palliatifs vont se donner proche du bassin de vie des gens. Or, on demande à la Béroche d'être l'hôpital principal de transition pour le Littoral. C'est donc tout naturellement que l'on va demander à la Béroche d'assumer cette partie-là. Il ne s'agit pas de transférer quoi que ce soit, il ne s'agit pas d'une structure bis, comme on l'a dit tout à l'heure, mais bien de permettre aux gens de mourir avec un accompagnement, avec les leurs, proche d'eux. S'il y a un endroit où une proximité a un sens, c'est probablement dans ce domaine-là.

La collaboration intercantonale, elle joue bien avec Saint-Imier. Nous avons une convention encore que, elle jouait mieux avant les listes. Nous devons dire que c'est plus difficile aujourd'hui. La LAMal a érigé des frontières entre les cantons. Nous le regrettons, parce que nous pensons que, globalement, c'est une mauvaise politique. Elle joue bien avec Sainte-Croix, là, nous croyons que les conventions fonctionnent bien, il y a une prise en charge, l'ambulance monte jusqu'à Sainte-Croix et il y a des gardes qui se font en commun.

Concernant les hôpitaux universitaires, nous avons des conventions avec les hôpitaux universitaires et nous croyons qu'il est juste que l'on fasse chaque fois le tri des pathologies que l'on transfère à ces hôpitaux. Non, le fait de faire l'étude sur le fait de savoir quelles sont les prestations nouvelles ne va pas accroître la demande. On peut quand même espérer – prenons l'hypothèse que l'on fasse une partie des coronarographies dans notre canton – que les cardiologues de notre canton ne font pas faire subir cette opération à des patients juste pour faire du chiffre d'affaires. Nous pensons qu'il y a tout de même encore une éthique du corps médical, heureusement. On ne va pas opérer des hernies discales juste pour le plaisir de les faire ou pour faire du chiffre d'affaires. Le jour où nous n'aurions plus cette confiance-là, Madame Francine John, nous croyons que le rôle de ministre de la santé sera extrêmement difficile à tenir.

Il s'agit de cas que l'on ne doit pas confier à d'autres hôpitaux. On peut donc rester chez nous. C'est aussi une meilleure qualité pour les patients, mais nous avons toujours dit: «A condition que la qualité soit égale.»

Nous ne voulons pas entrer dans des polémiques. Nous croyons que tout a été dit. Parfois, voyez-vous, et on peut être participatif comme on le veut, on ne peut pas toujours amener tout le monde à la même opinion et c'est aussi la démocratie que l'on puisse l'exprimer.

Planification sanitaire

Il est vrai que le NHP a aussi été décidé avant la LAMal. Cela n'a rien à voir avec la LAMal. Nous avons actuellement deux hôpitaux en ville de Neuchâtel. Nous n'en aurons plus qu'un. Cela inclura une diminution d'effectif de 78 postes, ce qui a été calculé à l'époque, parce que cette dispersion sur deux sites est inefficace. En plus de cela, les structures sont vieillottes, elles sont vétustes. Nous vous invitons à aller voir à l'Hôpital des Cadolles comment on transporte les lits sur les demi-étages. C'est infernal, cela ne va pas! Donc il faut le faire et cela ne sert à rien de dire: «C'était aussi avant la LAMal.» Oui, mais le problème n'est pas le même. Le problème, c'est que l'on a une structure vieillotte, elle est éclatée et inefficace. On en fait une nouvelle efficace. Il nous semble que cela n'a rien à voir avec la LAMal.

Finalement, le calcul a été fait autrement et le résultat est le même. Nous pouvons vous dire que le ciel est couvert ou que le ciel est nuageux. C'est la même chose – le résultat d'ailleurs en ce moment est qu'il pleut –, on peut donc approcher une même problématique de deux manières. Nous nous sommes rendu compte que la manière, qui était parfaitement étayée, était compliquée et nous avons essayé de la simplifier. Ce n'est pas suffisamment simplifié, vous nous en excuserez, mais ce que nous pouvons vous dire, c'est que le fait que nous soyons arrivés au même résultat montre que les deux méthodes sont justes et que l'on peut souvent utiliser les deux méthodes.

Nous aimerions, encore une fois, en complément de ce qu'a dit M^{me} Claudine Stähli-Wolf vous expliquer pourquoi nous voulons concentrer les activités de chirurgie et d'obstétrique. Il faut reconnaître que nous sommes en face d'une évolution technique extrêmement fulgurante et nos médecins, à juste titre, demandent que l'on puisse suivre cette évolution, parce que si nous ne la suivons pas, le canton de Neuchâtel deviendrait un canton où, finalement, les prestations ne sont pas données à un niveau de qualité acceptable. Il y a l'amélioration des techniques d'intervention, il y a l'augmentation et l'importance des moyens technologiques et tout le savoir-faire qui va avec, que ce soit au niveau de l'imagerie aussi, car, aujourd'hui, on travaille avec une imagerie qui est différente et on a besoin de spécialistes pour lire les résultats. Il y a une spécialisation accrue des chirurgiens. Elle peut être souhaitable ou pas, mais personnellement, nous préférierions nous faire soigner par quelqu'un qui connaît parfaitement ses gammes lorsqu'il nous entreprend plutôt que par quelqu'un qui découvre une pathologie qu'il n'a plus pratiquée depuis trois semaines.

Il y a une augmentation des possibilités de chirurgie ambulatoire, il y a une augmentation de la complexité des interventions possibles en chirurgie ambulatoire, il y a une augmentation – nous pourrions développer ce sujet, mais nous vous ferons grâce de cela – du volume total et proportionnel de ce type de chirurgie et là finalement, dans votre groupe où il y a d'éminents économistes en son sein, vous devez quand même savoir que pour rentabiliser les investissements dans un domaine médico-technique, il faut les

Discussion générale (fin)

utiliser et non pas en acheter trois ou quatre et les disperser. Cela tombe tellement sous le sens que nous sommes un peu étonnée de cet acharnement de vouloir sauvegarder les structures.

En effet – et ce sera le mot de la fin –, ce qui doit nous intéresser, Mesdames et Messieurs les députés, c'est l'intérêt du patient et celui qui nous dit pour quoi il est médicalement indiqué d'opérer une personne au Locle, à Landeyeux ou à la Béroche plutôt que dans un centre hospitalier principal, qui, le cas échéant, dispose de toute la gamme d'interventions possible avec toute la sécurité possible, celui qui nous dit que, médicalement, il est indiqué que cela se fasse à 8 kilomètres d'un endroit à l'autre, qu'il nous l'explique et dès lors, nous pourrions éventuellement entrer en matière. Médicalement, ce n'est pas indiqué et c'est cela qui nous intéresse. Donc, c'est bien l'intérêt du patient au centre. Nous voulons des prestations de qualité, nous ne voulons pas de chirurgiens isolés quelque part dans une structure, mais nous les voulons intégrés dans un collège, dans un réseau, se formant ensemble aux nouvelles technologies, confrontant ensemble leur point de vue aussi longtemps que la médecine n'est pas une science exacte.

La présidente: – Nous vous remercions. Comme c'était le mot de la fin, que l'entrée en matière n'est pas combattue et que la parole n'est plus demandée, nous passons au vote.

On passe au vote.

La prise en considération du rapport est acceptée par 85 voix contre 1.

La présidente: – Nous devons encore procéder au classement d'une motion. **Y a-t-il opposition au classement de la motion du groupe radical 90.130, du 21 mars 1990, «Gestion des établissements et institutions hospitaliers»? Ce n'est pas le cas, nous considérons donc que cette motion est classée.**

La présidente: – A propos de la réponse à l'interpellation Christian Blandenier 99.140, du 21 juin 1999, «Planification sanitaire: où se situent les économies?», nous demandons à l'interpellateur s'il est satisfait de la réponse?

M. Christian Blandenier: – Non, Madame la présidente.

COMMUNICATIONS DE LA PRÉSIDENTE

Réunion du bureau

Nous prions les membres du bureau de bien vouloir s'approcher de nous pendant la pause. Nous vous accordons une pause jusqu'à 11 h 15.

(Interruption de séance.)

Communications de la présidente (fin)

Anniversaire

Nous aimerions souhaiter un joyeux anniversaire à M^{me} Muriel Barrelet.
(Applaudissements.)

Modification de l'ordre du jour

Pour répondre aux besoins les plus urgents du canton, le bureau a décidé de faire un changement dans l'ordre du jour. Nous allons traiter maintenant en premier lieu le rapport 96.125/96.127/96.129, « Nombre de conseillers généraux », et continuerons avec les rapports 99.038 et 99.039 sur les contributions.

	96.125
	96.127
NOMBRE DE CONSEILLERS GÉNÉRAUX	96.129

Rapport de la commission législative au Grand Conseil

à l'appui

d'un projet de loi portant révision de la loi sur les droits politiques (nombre de conseillers généraux)

(Du 15 juin 1999)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

I. INTRODUCTION ET PROJETS DE LOI

En date du 24 juin 1996, les groupes radical, libéral-PPN et socialiste ont déposé chacun un projet de loi, à savoir:

96.125

24 juin 1996

Projet de loi du groupe radical Loi portant modification de la loi sur les droits politiques

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition de la commission...

décète:

Article premier L'article 90, alinéa 2, de la loi sur les droits politiques, du 17 octobre 1984, est abrogé et remplacé par la disposition suivante:

Art. 90 ² Le Conseil général est composé au minimum de 9 membres et au maximum de 41 membres selon la proportion suivante:

Nombre de conseillers généraux

Communes de :

– de 300 habitants	9 membres
de 301 à 500	11 membres
de 501 à 750	13 membres
de 751 à 1000	15 membres
de 1001 à 1500	19 membres
de 1501 à 2000	25 membres
de 2001 à 2500	31 membres
de 2501 à 3000	37 membres
+ de 3001	41 membres

Art. 2 ¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution. Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président, Les secrétaires,

Signataires: R. Debély, P. Guenot, P. Hainard, H. Helfer, F. Löffel, M. Sauser, W. Willener, F. Droz, J.-F. Balanche, G. Pavillon, W. Geiser, Ph. Haeberli, F. Reber, J. Tschanz, A. Calame, R. Châtelain, W. Haag, E. Berthet et M. Berger-Wildhaber.

Commentaires au projet de loi 96.125

L'article 90 de la loi cantonale sur les droits politiques, du 17 octobre 1984, actuellement en vigueur, attribue un siège de conseiller général par tranche de 50 habitants, avec un minimum de quinze membres et un maximum de quarante et un. Ainsi, nos villes sont constituées d'un Conseil général de 41 membres et, par exemple, les villages de 2000 habitants d'un Conseil général de 41 sièges également.

Il est évident que les échelles de grandeur démographique mentionnées en référence occasionnent plus ou moins de difficultés à établir des listes électorales, sur les plans quantitatif et qualitatif.

Le calcul proportionnel actuellement en vigueur répond-il encore à la réalité d'aujourd'hui et à l'évolution de la société? Dans un village de 2000 habitants, un Conseil général de 25 ou 31 membres n'est-il pas suffisamment représentatif de la population, voire plus efficace qu'un Conseil de 41 membres?

La difficulté rencontrée par plusieurs partis, dans de nombreux villages, pour constituer des listes électorales, par exemple celles des communales de cette année, et l'efficacité en matière de gestion des affaires communales incitent à s'interroger sur l'opportunité ou non de maintenir, respectivement de modifier l'article 90, alinéa 2.

Rapport de la commission législative (suite)

96.127

24 juin 1996

Projet de loi du groupe libéral-PPN**Loi portant modification de la loi sur les droits politiques***Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,*

sur la proposition de la commission...

*décède :***Article premier** La loi sur les droits politiques, du 17 octobre 1984, est modifiée comme suit :

Art. 90² Les communes fixent elles-mêmes le nombre des sièges du Conseil général. La décision du Conseil général est soumise au référendum obligatoire.

³ Le nombre de conseillers généraux est toujours impair, au minimum 9 et au maximum 41 membres.

Alinéa 4 : abrogé.

Art. 2 La loi? (celle qui détermine le nombre des commissaires s'il en existe une) est modifiée comme suit :

Art. ... (adaptation éventuelle du nombre des commissaires).

Art. 3¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution. Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président, Les secrétaires,

Signataires: C. Ribaux, H. Scheurer, I. Opan-Du Pasquier, J. Matile, S. Perrinjaquet, C. de Montmollin, C. Blandenier, P.-A. Brand et F. Zwahlen.

Développement au projet de loi 96.127*Etat actuel*

La détermination du nombre de conseillers généraux est régie par l'article 90 de la loi sur les droits politiques, du 17 octobre 1984, qui dit que :

- le Conseil général est composé d'un siège pour 50 habitants (base dernier recensement cantonal) ;*

Nombre de conseillers généraux

- les fractions de plus de 25 comptent pour 50;
- il y a au minimum 15 membres et 41 au maximum;
- si le nombre est pair, il est augmenté d'une unité.

De plus, le Conseil d'Etat peut autoriser les communes de moins de 300 habitants à ramener le nombre de leurs conseillers généraux à 9. Actuellement, trois communes ont fait usage de cette possibilité, deux ramenant leur Conseil général à 9 membres, une à 11.

L'effectif du Conseil général des communes neuchâteloises se définit ainsi: 43% des communes ont 15 conseillers généraux ou moins, 26% en ont 41.

Analyse

La structure des habitants des communes est très variable.

Certaines sont principalement des cités dortoirs, une grande partie de leurs habitants sont liés à la ville la plus proche où ils travaillent, font leurs achats, participent peu à la vie sociale, sportive ou culturelle. Ils n'ont que peu de contacts avec les autres habitants de leur commune et ne sont pas motivés par les affaires publiques. Dans les communes de plus de 2000 habitants, le plafonnement du nombre à 41 conseillers limite les effets négatifs du désintérêt d'une grande part de citoyens.

D'autres communes ont un grand nombre d'étrangers. Le nombre de conseillers généraux est calculé sur le nombre d'habitants total, mais seulement les citoyens suisses peuvent siéger. Dans les communes où l'effectif de 41 n'est pas atteint, il en résulte une distorsion du rapport entre le nombre de conseillers généraux et le nombre de citoyens suisses. On constate que, dans 21 communes, le nombre de conseillers généraux serait inférieur s'il était calculé sur le total de la population suisse. La commune de Cressier détient le record avec une différence de 14 sur 39, soit plus du tiers.

La règle nécessaire imposant un nombre impair provoque aussi une distorsion dans les petites communes. Par exemple, sur la base de l'article 90 de la loi sur les droits politiques actuelle, jusqu'à 774 habitants il y a 15 conseillers généraux; de 775 à 874, il y en a 17; à 774 habitants, la proportion est de 1 pour 51 et à 775 habitants, elle est de 1 pour 45.

Le renouvellement de la population est très variable selon les communes, dans certaines la population est très stable, alors qu'elle l'est nettement moins dans d'autres. Cela a certainement une influence sur l'intérêt et la motivation des citoyens à s'occuper des affaires communales.

Des phénomènes subjectifs entrent aussi en ligne de compte. Une raison des difficultés de trouver des personnes intéressées aux affaires publiques est la diminution de l'engouement politique. L'observation de la vie de la société et des sociétés révèle le même symptôme: le nombre

Rapport de la commission législative (suite)

de ceux qui sont d'accord d'y participer activement est en diminution, presque toutes les sociétés ont de la peine à renouveler leurs comités. Les raisons de ne pas s'engager sont toujours semblables: je n'ai pas le temps, je ne suis pas assez au courant, ce n'est pas un boulot pour moi. Il ne faut pas se faire d'illusions, il y a déjà longtemps que ces réponses sont données et on les entendra encore. Ce qui frappe actuellement, c'est que l'intérêt pour la chose publique et pour les sociétés a diminué alors que l'information a augmenté, en quantité sinon en qualité. Les citoyens reçoivent-ils tellement d'information qu'ils n'ont plus besoin de s'approcher des organes dirigeants de leur société ou de l'autorité politique pour en savoir plus? Et pourtant, il est toujours vrai qu'en faisant partie du comité l'on apprend le mieux à connaître sa société, comme c'est en faisant partie du Conseil général que l'on apprend le mieux à connaître sa commune.

Solutions possibles

La recherche des moyens de corriger les inégalités citées plus haut a conduit à analyser trois variantes.

VARIANTE 1: *Laisser la liberté aux communes de choisir un nombre impair de conseillers généraux entre 9 et 41. La décision est prise en votation populaire sur proposition du Conseil général.*

Commentaire: *L'idée consiste ici à laisser la commune se déterminer en connaissance des facteurs d'influence. Le fait de soumettre la décision au vote populaire légitime la proposition et garantit que le souverain accepte la proposition que lui fait l'autorité.*

Avantages: *On peut tenir compte du taux de renouvellement de la population, de l'activité de la vie villageoise, de la proportion de personnes non éligibles. Il est aussi possible de trouver un compromis entre la réduction du nombre de sièges et la nécessité de pouvoir répartir les charges de commissions équitablement.*

Inconvénients: *Le choix dicté sans aucun taux de proportionnalité paraît arbitraire, il peut y avoir de grandes différences entre les communes de même nombre d'habitants.*

La diminution du nombre des conseillers généraux augmente la charge de chacun d'eux en augmentant les commissions dont ils devront faire partie.

VARIANTE 2: *La proportion de conseillers généraux est modifiée à 1 pour 100, voire 1 pour 250 habitants. La limite inférieure est fixée à 9 et la limite supérieure de 41 subsiste.*

Nombre de conseillers généraux

Commentaire: Le taux de 1 pour 100 et le minimum de 9 diminuent sensiblement la contrainte pour les communes jusqu'à 4000 habitants, soit 56 communes. Le taux de 1 pour 250 étale encore plus la zone proportionnelle, il ne reste plus que les trois grandes villes du canton à avoir 41 conseillers généraux.

Avantages: On a, comme actuellement, une règle uniforme pour toutes les communes qui tient compte des difficultés à recruter des personnes d'accord de s'investir dans les affaires de la commune.

Inconvénients: Pas d'adaptation aux spécificités locales: taux de renouvellement de la population, intérêt général, nombre de personnes éligibles, etc.

La diminution du nombre des conseillers généraux augmente la charge de chacun d'eux en augmentant les commissions dont ils devront faire partie.

VARIANTE 3: La proportion de conseillers généraux est fixée à 1 pour 50 habitants de nationalité suisse. La limite inférieure est fixée à 9 et la limite supérieure de 41 subsiste.

Commentaire: Cette solution rétablit l'inégalité principale entre les communes due à un nombre très différent d'étrangers d'une à l'autre. On ne cherche pas à tenir compte des autres facteurs d'influence plutôt subjectifs.

Avantages: L'inégalité et la distorsion introduites par la part d'étrangers entrant dans le calcul actuel sont éliminées, on rapporte le nombre de conseillers généraux au potentiel de personnes éligibles.

Inconvénients: Pas d'adaptation aux spécificités locales: taux de renouvellement de la population, intérêt général, etc. On introduit, au sujet des étrangers, une notion contradictoire par rapport à ce qui a été récemment accepté. Cette manière de calculer a un côté discriminatoire peu heureux.

La diminution du nombre des conseillers généraux augmente la charge de chacun d'eux en augmentant les commissions dont ils devront faire partie.

L'analyse des avantages et inconvénients des variantes conduit à préférer la variante 1. Bien qu'elle paraisse arbitraire et supprime un taux uniforme sur le canton, elle est la solution qui permet le mieux à s'adapter aux conditions locales. Les autres variantes paraissent offrir au citoyen de chaque endroit du canton la chance de pouvoir être représenté par une même proportion de conseillers généraux. Mais cette notion est illusoire, les facteurs d'influence variant d'une commune à l'autre. Le

Rapport de la commission législative (suite)

résultat d'une règle proportionnelle avec les conditions aux limites et l'obligation d'un nombre impair contient une part d'arbitraire lui aussi.

Une diminution du nombre des conseillers généraux a une répercussion sur la charge de chacun d'eux en nombre de commissions, pour diminuer ces effets, il serait judicieux de réduire le nombre de commissaires dans les commissions. Si ce nombre est fixé dans la législation cantonale, il faudrait aussi corriger la loi en question (éventuellement la loi sur les communes).

96.129

24 juin 1996

Projet de loi du groupe socialiste**Loi portant modification de la loi sur les droits politiques**

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition de la commission...

décède :

Article premier L'article 90 de la loi sur les droits politiques, du 17 octobre 1984, est remplacé par les dispositions suivantes :

Art. 90, alinéa 1 : inchangé.

² Le Conseil général est composé à raison de *cinq sièges plus un siège par cent habitants*, toute fraction de *cinquante* habitants et plus comptant pour *cent*. Il a au minimum *neuf sièges* et au maximum quarante et un.

Alinéa 3 : inchangé.

Alinéa 4 : supprimé.

Art. 2 ¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution. Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président, Les secrétaires,

Signataires : P. Bonhôte, J.-J. Delémont, S. Mamie, B. Perret, J. Philippin, L. Vaucher, Ch.-H. Pochon, A.-C. Pétremand-Berger, M. Guillaume-Gentil-Henry, J.-M. Monsch, B. Dupont, P. Willen, Ch. Ruedin Fauché, M. Dusong, B. Soguel, J. Studer, B. Bois, M.-A. Noth, D. Barraud, C. Borel, S. Vuilleumier et M. Voelin.

Nombre de conseillers généraux

Ces projets de loi ont été transmis à la commission législative comme objets de sa compétence.

II. TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission législative, en présence du chancelier d'Etat, du chef du service juridique et du chef du service des communes, a traité de ces projets de loi lors de ses séances des 11 décembre 1997, 20 janvier, 17 février et 24 avril 1998, 23 février, 22 avril, 12 mai et 15 juin 1999.

Elle a auditionné les premiers signataires des trois projets de loi. Elle a consulté les communes par courriers des 20 janvier et 18 novembre 1998, adressés aux Conseils communaux.

Elle a élaboré diverses variantes qui ont fait l'objet de simulations (voir annexes 1 à 3).

Après avoir retenu certains principes, la commission législative a chargé le service des communes, en collaboration avec le service juridique, d'élaborer un nouveau texte légal.

III. DÉVELOPPEMENT DES PROJETS DE LOI

La commission a reçu du service des communes un tableau comparatif du nombre de conseillers généraux comprenant la situation actuelle, établie selon la population au 31 décembre 1995 et les diverses propositions faisant l'objet des projets de loi (annexe 1).

96.125 – projet radical

Le premier signataire expose que lors des dernières élections communales de mai 1996, la difficulté de trouver des candidats au Conseil général s'est fait sentir. Il faut donc envisager de diminuer l'effectif de nos législatifs communaux, notamment dans les villages de 2000 habitants et plus qui ont actuellement le même nombre de conseillers généraux que les grandes villes. Le projet radical abandonne le principe de la proportionnalité. Il utilise un système simple fixant des paliers de population.

96.127 – projet libéral-PPN

Le premier signataire précise que le projet comporte trois variantes.

La première, très libérale, laisse le soin à chaque commune de fixer le nombre de ses conseillers généraux, en fonction de sa situation particulière (pourcentage de population étrangère, « village-dortoir », taux de renouvellement de la population, intérêt de la population pour les affaires publiques, etc.).

Rapport de la commission législative (suite)

La deuxième variante reprend le système légal actuel, en augmentant le nombre d'habitants pour un conseiller général.

La troisième variante consiste à maintenir le chiffre de 50 personnes par conseiller général, mais ne prend en compte que la population suisse, potentiellement éligible.

Les avantages et inconvénients de chacune de ces trois variantes figurent dans le commentaire à l'appui du projet de loi, auquel nous vous renvoyons.

96.129 – projet socialiste

Le premier signataire fait remarquer que dans les petites et moyennes communes, il est de plus en plus difficile de trouver des candidats pour le Conseil général. Le projet propose de garder une proportion entre la population et le nombre de conseillers généraux, en modifiant le nombre de référence (100 au lieu de 50). On ajoute cinq conseillers généraux au résultat obtenu.

IV. POINT DE VUE DU CONSEIL D'ÉTAT

Le gouvernement nous fait savoir qu'il ne lui appartient pas de se prononcer avant que la commission législative n'entreprenne ses travaux. Il nous invite à consulter les communes.

V. PREMIÈRE DISCUSSION GÉNÉRALE

Il est tout d'abord admis que les trois projets de loi sont de la compétence de notre commission et non pas de la commission « loi sur les communes » qui ne traite pas de la question spécifique du nombre de conseillers généraux découlant de la loi sur les droits politiques.

L'entrée en matière n'est bien sûr pas combattue puisque les projets émanent de la quasi-totalité des groupes du Grand Conseil.

Il est observé que tous les projets maintiennent la fourchette générale située entre 9 et 41 conseillers généraux.

Le fait de consulter les communes, en s'adressant à l'interlocuteur habituel de l'Etat, à savoir le Conseil communal, s'impose. Il s'agit de leur demander de se prononcer sur des principes: faut-il réduire le nombre de conseillers généraux? Si oui, faut-il laisser la liberté au Conseil général de déterminer son effectif ou doit-il être fixé dans une loi cantonale? Dans cette dernière hypothèse, à combien devrait être augmenté le nombre d'habitants donnant droit à un siège?

Nombre de conseillers généraux

La question de la liberté donnée au Conseil général de déterminer son effectif a fait l'objet d'un débat au sein de la commission. Pour certains, cette liberté répond au principe de l'autonomie communale et permet à chaque commune de tenir compte de ses caractéristiques propres. Pour d'autres, ce choix laissé aux communes représente un danger pour la démocratie en cas de réduction très marquée. Le risque existe par ailleurs que le nombre de conseillers généraux soit modifié avant chaque élection.

Le principe même de la réduction du nombre de conseillers généraux est un constat d'échec, la concrétisation d'un désintérêt de la population face aux affaires publiques.

Il est également demandé aux communes si elles rencontrent des problèmes de sièges qui restent vacants et si le taux d'absentéisme aux séances du Conseil général est important.

VI. PREMIÈRE CONSULTATION

Un questionnaire a été adressé aux communes le 20 janvier 1998. Dix-neuf communes souhaitent une réduction du nombre de conseillers généraux, tandis que quarante et une autres préfèrent le statu quo. Seules huit communes sont favorables à déléguer au Conseil général la compétence de fixer son effectif. Seules deux communes n'ont pas pu repourvoir les sièges devenus vacants durant la législature 1992-1996. Dix-neuf communes avouent avoir eu des difficultés à les repourvoir. Le taux moyen de présence aux séances du Conseil général avoisine les 90%.

VII. SUITE DES TRAVAUX DE LA COMMISSION

Sur la base d'une synthèse des réponses des communes effectuée par le service du Grand Conseil, dont l'important travail a été apprécié à sa juste valeur, et qu'on remercie au passage, la commission législative constate que les communes qui souhaitent une diminution des conseillers généraux sont essentiellement celles dont la population se situe entre 1500 et 4000 habitants.

La commission législative décide de maintenir la nécessité d'avoir un nombre impair de conseillers généraux. Elle ne retient pas l'idée d'une assemblée communale, proposée par quatre communes. Ces assemblées ont en effet été supprimées lors de la précédente révision de la loi sur les communes en 1964, car elles n'étaient que peu fréquentées.

Partant du principe que l'on ne peut pas faire le bonheur des communes malgré elles et qu'il faut jouer la transparence vis-à-vis des autorités directement concernées par les propositions que la commission législative pouvait faire, il est demandé au service des communes d'établir différentes

Rapport de la commission législative (suite)

simulations qui seront soumises aux communes. Le service des communes a proposé trois variantes. Un tableau comparatif accompagné de quelques commentaires est reproduit en fin de rapport (annexe 2).

La variante 3 (1 siège par 100 habitants) est abandonnée, car trop rigoureuse pour les communes qu'elle touche. Après discussion, la variante 1 (1 siège pour 250 habitants dès 1500 habitants) est également abandonnée car la réduction globale de conseillers généraux (52 unités) est insignifiante. Il est décidé de proposer la variante 2 (1 siège pour 200 habitants dès 1000 habitants) aux communes, quand bien même onze communes qui ne souhaitaient pas de diminution du nombre de conseillers généraux s'en verraient imposer une. Des dispositions transitoires laissant la possibilité de s'adapter sur une période de huit ans tempéreront les effets d'une diminution *a priori* non souhaitée.

VIII. SECONDE CONSULTATION

Cette variante a été soumise aux communes par courrier du 18 novembre 1998, en priant notamment les vingt-quatre communes touchées par la révision de faire part de leur avis. Treize d'entre elles sont favorables à une modification du système de calcul, onze s'y opposent.

IX. SECONDE DISCUSSION GÉNÉRALE

Lors de la première consultation, ce sont essentiellement les Conseils communaux qui nous ont fait part de leur avis. Pour la seconde, les groupes politiques des Conseils généraux se sont exprimés. Au vu de l'accueil très mitigé réservé à sa proposition, la commission a hésité à abandonner toute volonté de modifier la situation actuelle. Elle constate toutefois que pour certaines communes de moyenne importance, le problème du recrutement de conseillers généraux est bien réel. On ne peut ignorer cet état de fait, ce que nous ferions en confirmant sans autre la situation actuelle.

Le droit cantonal laisse aux communes une certaine marge de manœuvre pour la composition du Conseil communal (3 à 7 membres). Par analogie, on pourrait imaginer un système qui, dans un cadre défini, laisse une possibilité pour les communes qui le souhaitent de diminuer de quelques unités l'effectif du Conseil général. Une telle décision serait prise par le Conseil général et soumise au référendum obligatoire. La durée de validité de cette décision ainsi que la période à laquelle elle pourra être prise (délai minimum avant les prochaines élections) devront être examinées.

Il est demandé au service juridique, en collaboration avec le service des communes, d'élaborer un nouveau projet de loi introduisant cette notion de souplesse relative.

Nombre de conseillers généraux

X. NOUVEAU PROJET DE LOI

La concrétisation de la discussion qui précède se retrouve dans la proposition suivante modifiant l'article 90 de la loi sur les droits politiques :

Art. 90 ¹ Chaque commune a un Conseil général élu par les électeurs communaux.

² Le Conseil général est composé à raison d'un siège par cinquante habitants, toute fraction de vingt-cinq habitants et plus comptant pour cinquante; si le chiffre de la population, déterminé par le dernier recensement cantonal, donne pour le Conseil général un nombre pair, ce nombre est augmenté d'une unité.

³ *Les communes peuvent réduire de dix sièges au maximum, par nombre pair, le nombre de sièges au Conseil général, calculé selon l'alinéa 2 ci-dessus; la décision du Conseil général est soumise au référendum obligatoire.*

⁴ *Le nombre de sièges ne peut en aucun cas excéder quarante et un ni être inférieur à quinze, voire à neuf dans les communes de moins de trois cents habitants.*

Les effets de cette nouvelle disposition légale sont résumés sur le tableau comparatif (annexe 3).

Les opposants au principe de la liberté totale laissée aux communes figurant dans le projet de loi libéral-PPN voient dans le nouveau texte proposé deux points inacceptables.

1. Les trois grandes villes, de même que Boudry et Peseux, pourraient réduire leurs Conseils généraux à 31 unités, ce qui n'est plus représentatif de la population.

Ils proposent d'empêcher cela en précisant que la réduction est interdite si le nombre d'habitants correspondant à chaque siège dépasse 150.

2. La réduction possible ne devrait pas dépasser 25%, soit 10 sièges pour un nombre initial de 41. Avec un nombre initial inférieur à 41, la réduction maximale serait la suivante, compte tenu que le minimum est toujours fixé à 15:

- 39 à 33 au maximum 8 sièges,
- 31 à 25 au maximum 6 sièges,
- 23 à 19 au maximum 4 sièges,
- 17 au maximum 2 sièges.

Pour d'autres, le risque que les plus grandes communes réduisent l'effectif de leur Conseil général de 41 à 31 est purement théorique. Par ailleurs, fixer le maximum de réduction à un certain pour-cent du nombre initial pose des problèmes pratiques liés à la brièveté de la période séparant le moment à partir duquel ce nombre est connu (fin janvier de l'année électorale) et celui

Rapport de la commission législative (suite)

des élections (début mai). Il faudrait organiser un vote du Conseil général, puis une votation populaire (référendum obligatoire) entre ces deux dates. Le référendum obligatoire représente un garde-fou suffisant pour éviter tout dérapage.

Au vote, la première proposition est acceptée par 9 voix contre 1 et 4 abstentions; la seconde est acceptée par 9 voix contre 5.

Il s'agit dès lors de les concrétiser dans un texte de loi, ce qui pose quelques problèmes pratiques préalables. Comme indiqué ci-devant, la détermination d'un pourcentage maximum de réduction implique la connaissance du nombre initial, lequel dépend de la population. Deux solutions sont dès lors envisageables: déterminer le nombre initial de conseillers généraux sur la base du recensement au 31 décembre de l'année précédente (ex.: 31 décembre 1998 pour les élections 2000) ou alors se baser sur le recensement de l'année électorale, ce qui impose des délais très courts. La préférence est donnée à la seconde solution. On imagine qu'une commune qui souhaite vraiment réduire l'effectif de son Conseil général pourra se donner les moyens pratiques de réunir le législatif puis le corps électoral avant la date du dépôt des listes. Il est renoncé à soumettre au peuple la décision de réduction d'effectif prise par le Conseil général, selon le référendum obligatoire, le même jour que les élections. Ce vote doit impérativement avoir lieu préalablement, avant le dépôt des listes de candidats (cinq semaines avant les élections).

Il est décidé de maintenir une exception pour les communes de moins de 300 habitants qui pourront toujours réduire le nombre de leurs conseillers généraux à 9, même si cette réduction dépasse 25% du nombre initial de 15.

La décision communale portera sur le nombre de conseillers généraux après la réduction (ex.: 27 au lieu de 31). Elle ne pourra intervenir qu'en début de législature et elle restera valable au minimum pour la durée de celle-ci, puis, sous réserve d'une nouvelle décision en la matière, aussi longtemps que le nombre fixé sera conforme aux exigences de l'article 90 LDP. En cas de modification du nombre de conseillers généraux du seul fait de l'application des règles de l'article 90 LDP en relation avec le dernier recensement de la population, un vote du Conseil général ne sera pas indispensable (adaptation légale automatique).

Le texte finalement proposé, accepté par 11 voix contre 1 et 1 abstention, est reproduit en fin de rapport. Ses effets sont résumés en annexe 4.

XI. CONCLUSIONS

Il est indéniable que certaines communes, notamment celles comprenant entre 1500 et 4000 habitants, rencontrent des difficultés pour trouver suffisamment de candidats lors des élections communales. La commission législative est donc entrée en matière sur les trois projets de loi présentés

Nombre de conseillers généraux

par les trois grands groupes du Grand Conseil, quand bien même la réduction du nombre de conseillers généraux est le constat d'un échec, la concrétisation d'un désintérêt de la population face aux affaires publiques. Le fait de devoir chercher des candidats devrait créer pour les différents partis politiques une émulation bienvenue, vivifiante.

Consciente que l'on ne peut – ni ne doit – faire le bonheur des communes malgré elles, la commission législative les a consultées à deux reprises. L'analyse des réponses démontre qu'il n'existe pas de solutions uniques applicables sans autre à toutes les communes. Quand bien même le principe de la liberté laissée aux communes de fixer l'effectif de leur Conseil général n'a pas été retenu, les positions très différentes exprimées lors des consultations ont amené la commission législative à chercher une solution permettant une certaine souplesse dans la fixation du nombre de conseillers généraux, pour que chaque commune puisse prendre en compte ses caractéristiques propres (pourcentage de population étrangère, « village-dortoir », taux de renouvellement de la population, intérêt de la population pour les affaires publiques, etc.). Le cadre doit cependant être défini.

La solution finalement retenue, concrétisée dans le projet de loi qui vous est soumis, répond à cette attente. Elle a été acceptée par 11 voix contre 1 et 1 abstention, même si elle exigera des communes une attention toute particulière pour son application.

Le présent rapport a été adopté lors de la séance du 15 juin 1999 à l'unanimité des membres présents.

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

Neuchâtel, le 15 juin 1999

Au nom de la commission législative :

Le président,

W. WILLENER

Le rapporteur,

C. BLANDENIER

Loi portant révision de la loi sur les droits politiques (nombre de conseillers généraux)

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition de la commission législative, du 15 juin 1999,
décrète:*

Article premier L'article 90 de la loi sur les droits politiques, du 17 octobre 1984, est abrogé et remplacé par la disposition suivante:

Art. 90 ¹ Chaque commune a un Conseil général élu par les électeurs communaux.

² Le Conseil général est composé à raison d'un siège par cinquante habitants, toute fraction de vingt-cinq habitants et plus comptant pour cinquante. Si le chiffre de la population, déterminé par le dernier recensement cantonal, donne pour le Conseil général un nombre pair, ce nombre est augmenté d'une unité.

³ Les communes peuvent réduire à un nombre impair inférieur, mais de 25% au maximum, le nombre de sièges au Conseil général calculé selon l'alinéa 2. La réduction est interdite dans la mesure où elle a pour effet qu'un siège au Conseil général corresponde à plus de cent cinquante habitants.

⁴ Le nombre de sièges au Conseil général ne peut en aucun cas excéder quarante et un ni être inférieur à quinze.

⁵ La commune qui entend faire usage de la faculté que lui réserve l'alinéa 3 en soumet la proposition, une fois connus les résultats du recensement, au Conseil général. Celui-ci doit se prononcer jusqu'à la fin du mois de février précédant les élections communales. La décision du Conseil général est soumise au référendum obligatoire.

⁶ En dérogation aux dispositions des alinéas 3 et 4, les communes de moins de trois cents habitants peuvent réduire jusqu'à neuf, par nombre pair, le nombre de sièges au Conseil général. La procédure prévue à l'alinéa 5 est applicable.

Nombre de conseillers généraux

Art. 2 ¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution. Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

La présidente, Les secrétaires,

Rapport de la commission législative (suite)

ANNEXES

Nombre de conseillers généraux

Annexe 1

Nombre d'élus dans les Conseils généraux : comparaison entre la situation actuelle et les projets radical, libéral-PPN (3 variantes) et socialiste

	Population totale au 31.12.95	Effectif du CG	Projet radical		Projet libéral-PPN						Projet socialiste		
			Situation actuelle	Nombre	Différence	Variante 2a		Variante 2b		Variante 3		Nombre	Différence
						Nombre	Différence	Nombre	Différence	Nombre	Différence		
1 Neuchâtel	32.247	41	41	0	41	0	41	0	41	0	41	0	
2 Hauterive	2.459	41	31	- 10	25	- 16	11	- 30	37	- 4	31	- 10	
3 Saint-Blaise	3.015	41	41	0	31	- 10	13	- 28	41	0	35	- 6	
4 Marin-Epagnier	3.608	41	41	0	37	- 4	15	- 26	41	0	41	0	
5 Thielle-Wavre	461	15	11	- 4	9	- 6	9	- 6	9	- 6	11	- 4	
6 Cornaux	1.506	31	25	- 6	15	- 16	9	- 22	25	- 6	21	- 10	
7 Cressier	1.890	39	25	- 14	19	- 20	9	- 30	25	- 14	25	- 14	
8 Enges	267	11	9	- 2	9	- 2	9	- 2	9	- 2	9	- 2	
9 Le Landeron	4.270	41	41	0	41	0	17	- 24	41	0	41	0	
10 Lignières	838	17	15	- 2	9	- 8	9	- 8	15	- 2	13	- 4	
11 Boudry	5.279	41	41	0	41	0	21	- 20	41	0	41	0	
12 Cortaillod	4.286	41	41	0	41	0	17	- 24	41	0	41	0	
13 Colombier	4.795	41	41	0	41	0	19	- 22	41	0	41	0	
14 Auvornier	1.474	29	19	- 10	15	- 14	9	- 20	27	- 2	21	- 8	
15 Peseux	5.268	41	41	0	41	0	21	- 20	41	0	41	0	
16 Corcelles-Cormondrèche	3.662	41	41	0	37	- 4	15	- 26	41	0	41	0	
17 Bôle	1.726	35	25	- 10	17	- 18	9	- 26	31	- 4	23	- 12	
18 Rochefort	913	19	15	- 4	9	- 10	9	- 10	17	- 2	15	- 4	
19 Brot-Dessous	110	9	9	0	9	0	9	0	9	0	9	0	
20 Bevaix	3.386	41	41	0	35	- 6	15	- 26	41	0	39	- 2	
21 Gorgier	1.742	35	25	- 10	17	- 18	9	- 26	31	- 4	23	- 12	
22 Saint-Aubin-Sauges	2.398	41	31	- 10	25	- 16	11	- 30	37	- 4	29	- 12	
23 Fresens	184	15	9	- 6	9	- 6	9	- 6	9	- 6	9	- 6	
24 Montalchez	169	15	9	- 6	9	- 6	9	- 6	9	- 6	9	- 6	
25 Vaumarcus	182	15	9	- 6	9	- 6	9	- 6	9	- 6	9	- 6	
26 Môtiers	859	17	15	- 2	9	- 8	9	- 8	15	- 2	15	- 2	
27 Couvet	2.845	41	37	- 4	29	- 12	11	- 30	41	0	33	- 8	

Rapport de la commission législative (suite)

28	Travers	1.240	25	19	- 6	13	- 12	9	- 16	21	- 4	17	- 8
29	Noiraigue	522	15	13	- 2	9	- 6	9	- 6	9	- 6	11	- 4
30	Boveresse	356	15	11	- 4	9	- 6	9	- 6	9	- 6	9	- 6
31	Fleurier	3.700	41	41	0	37	- 4	15	- 26	41	- 0	41	0
32	Buttes	642	15	13	- 2	9	- 6	9	- 6	11	- 4	11	- 4
33	La Côte-aux-Fées	553	15	13	- 2	9	- 6	9	- 6	11	- 4	11	- 4
34	Saint-Sulpice	618	15	13	- 2	9	- 6	9	- 6	11	- 4	11	- 4
35	Les Verrières	730	15	13	- 2	9	- 6	9	- 6	15	- 0	13	- 2
36	Les Bayards	343	15	11	- 4	9	- 6	9	- 6	9	- 6	9	- 6
37	Cernier	1.906	39	25	- 14	19	- 20	9	- 30	33	- 6	25	- 14
38	Chézarard-Saint-Martin	1.558	31	25	- 6	17	- 14	9	- 22	29	- 2	21	- 10
39	Dombresson	1.345	27	19	- 8	13	- 14	9	- 18	23	- 4	19	- 8
40	Villiers	359	15	11	- 4	9	- 6	9	- 6	9	- 6	9	- 6
41	Le Pâquier	219	15	9	- 6	9	- 6	9	- 6	9	- 6	9	- 6
42	Savagnier	769	15	15	0	9	- 6	9	- 6	15	- 0	13	- 2
43	Fenin-Vilars-Saulles	625	15	13	- 2	9	- 6	9	- 6	13	- 2	11	- 4
44	Fontaines	892	19	15	- 4	9	- 10	9	- 10	15	- 4	15	- 4
45	Engollon	66	9	9	0	9	0	9	0	9	0	9	0
46	Fontainemelon	1.612	33	25	- 8	17	- 16	9	- 24	25	- 8	21	- 12
47	Les Hauts-Genèveys	833	17	15	- 2	9	- 8	9	- 8	15	- 2	13	- 4
48	Boudevilliers	562	15	13	- 2	9	- 6	9	- 6	11	- 4	11	- 4
49	Valangin	413	15	11	- 4	9	- 6	9	- 6	9	- 6	9	- 6
50	Coffrane	652	15	13	- 2	9	- 6	9	- 6	11	- 4	13	- 2
51	Les Genèveys-sur-Coffrane	1.446	29	19	- 10	15	- 14	9	- 20	19	- 10	19	- 10
52	Montmolin	465	15	11	- 4	9	- 6	9	- 6	9	- 6	11	- 4
53	Le Locle	11.164	41	41	0	41	0	41	0	41	0	41	0
54	Les Brenets	1.163	23	19	- 4	13	- 10	9	- 14	21	- 2	17	- 6
55	Le Cerneux-Péquignot	319	15	11	- 4	9	- 6	9	- 6	9	- 6	9	- 6
56	La Brévine	640	15	13	- 2	9	- 6	9	- 6	13	- 2	11	- 4
57	La Chaux-du-Milieu	425	15	11	- 4	9	- 6	9	- 6	9	- 6	9	- 6
58	Les Ponts-de-Martel	1.280	27	19	- 8	13	- 14	9	- 18	25	- 2	19	- 8
59	Brot-Plamboz	250	15	9	- 6	9	- 6	9	- 6	9	- 6	9	- 6
60	La Chaux-de-Fonds	37.669	41	41	0	41	0	41	0	41	0	41	0
61	Les Planchettes	215	15	9	- 6	9	- 6	9	- 6	9	- 6	9	- 6
62	La Sagne	880	19	15	- 4	9	- 10	9	- 10	17	- 2	14	- 5
	Ensemble des communes	166.270	1556	1312	- 244	1083	- 473	738	- 818	1351	- 205	1248	- 308

Nombre de conseillers généraux

Annexe 2a

**Nombre d'élus dans les Conseils généraux : comparaison entre la situation actuelle et les projets
1 siège par 250 habitants dès 1500 habitants,
1 siège par 200 habitants dès 1000 habitants et 1 siège par 100 habitants**

	Population totale au 31.12.95	Situation actuelle	1/250 hab. dès 1500		1/200 hab. dès 1000		1/100 hab.	
			min : 15; max : 41		min : 15; max : 41		min : 15; max : 41	
			Nombre	Différence	Nombre	Différence	Nombre	Différence
1 Neuchâtel	32.247	41	41	0	41	0	41	0
2 Hauterive	2.459	41	35 *	- 6	27	- 14	25	- 16
3 Saint-Blaise	3.015	41	37 *	- 4	31 *	- 10	31 *	- 10
4 Marin-Epagnier	3.608	41	39 *	- 2	33	- 8	37 *	- 4
5 Thielle-Wavre	461	15	15	0	15	0	15	0
6 Cornaux	1.506	31	31 *	0	23	- 8	15	- 16
7 Cressier	1.890	39	33 *	- 6	25 *	- 14	19	- 20
8 Enges	267	11	11	0	11	0	11	0
9 Le Landeron	4.270	41	41	0	37	- 4	41	0
10 Lignières	838	17	17	0	17	0	15	- 2
11 Boudry	5.279	41	41	0	41	0	41	0
12 Cortailford	4.286	41	41	0	37 *	- 4	41	0
13 Colombier	4.795	41	41	0	39	- 2	41	0
14 Auvergnier	1.474	29	29	0	23 *	- 6	15	- 14
15 Peseux	5.268	41	41	0	41	0	41	0
16 Corcelles-Cormondrèche	3.662	41	39	- 2	33	- 8	37	- 4
17 Bôle	1.726	35	31	- 4	25 *	- 10	17	- 18
18 Rochefort	913	19	19	0	19	0	15	- 4
19 Brot-Dessous	110	9	9	0	9	0	9	0
20 Bevaix	3.386	41	39 *	- 2	33 *	- 8	35 *	- 6
21 Gorgier	1.742	35	31	- 4	25 *	- 10	17	- 18
22 Saint-Aubin-Sauges	2.398	41	35 *	- 6	27	- 14	25 *	- 16
23 Fresens	184	15	15	0	15	0	15	0
24 Montalchez	169	15	15	0	15	0	15	0
25 Vaumarcus	182	15	15	0	15	0	15	0
26 Môtiers	859	17	17	0	17	0	15	- 2
27 Couvret	2.845	41	35	- 6	29	- 12	29 *	- 12
28 Travers	1.240	25	25	0	21	- 4	15	- 10
29 Noiraigue	522	15	15	0	15	0	15	0

Rapport de la commission législative (suite)

30	Boveresse	356	15	15	0	15	0	15	0	15	0	0
31	Fleurier	3.700	41	39	- 2	35*	- 6	37	- 4			
32	Buttes	642	15	15	0	15	0	15	0	15	0	0
33	La Côte-aux-Fées	553	15	15	0	15	0	15	0	15	0	0
34	Saint-Sulpice	618	15	15	0	15	0	15	0	15	0	0
35	Les Verrières	730	15	15	0	15	0	15	0	15	0	0
36	Les Bayards	343	15	15	0	15	0	15	0	15	0	0
37	Cernier	1.906	39	33*	- 6	25	- 14	19	- 20			
38	Chézard-Saint-Martin	1.558	31	31*	0	23	- 8	17*	- 14			
39	Dombresson	1.345	27	27	0	23*	- 4	15	- 12			
40	Villiers	359	15	15	0	15	0	15	0	15	0	0
41	Le Pâquier	219	15	15	0	15	0	15	0	15	0	0
42	Savagnier	769	15	15	0	15	0	15	0	15	0	0
43	Fenin-Villars-Saules	625	15	15	0	15	0	15	0	15	0	0
44	Fontaines	892	19	19	0	19	0	15	- 4			
45	Engollon	66	9	9	0	9	0	9	0	9	0	0
46	Fontainemelon	1.612	33	31*	- 2	23	- 10	17*	- 16			
47	Les Hauts-Genèveys	833	17	17	0	17	0	15	- 2			
48	Boudrevilliers	562	15	15	0	15	0	15	0	15	0	0
49	Valangin	413	15	15	0	15	0	15	0	15	0	0
50	Coffrane	652	15	15	0	15	0	15	0	15	0	0
51	Les Genèveys-sur-Coffrane	1.446	29	29	0	23*	- 6	15	- 14			
52	Montmolin	465	15	15	0	15	0	15	0	15	0	0
53	Le Locle	11.164	41	41	0	41	0	41	0	41	0	0
54	Les Brenets	1.163	23	23	0	21	- 2	15	- 8			
55	Les Cerneux-Péquignot	319	15	15	0	15	0	15	0	15	0	0
56	La Brévine	640	15	15	0	15	0	15	0	15	0	0
57	La Chaux-du-Milieu	425	15	15	0	15	0	15	0	15	0	0
58	Les Ponts-de-Martel	1.280	27	27	0	21	- 6	15	- 12			
59	Brot-Plamboz	250	15	15	0	15	0	15	0	15	0	0
60	La Chaux-de-Fonds	37.669	41	41	0	41	0	41	0	41	0	0
61	Les Planchettes	215	15	15	0	15	0	15	0	15	0	0
62	La Sagne	880	19	19	0	19	0	15	- 4			
	Nb communes avec réduction				13		24					27
	Ensemble des communes	166.270	1556	1504	-52	1364	- 192	1274	- 282			

Les communes en gras italique (17 communes) sont favorables à une diminution du nombre de conseillers généraux.
 Les chiffres avec un * sont des chiffres pairs arrondis au nombre impair supérieur.

Nombre de conseillers généraux

Annexe 2b
COMMENTAIRES DE LA SIMULATION RELATIVE À TROIS PROJETS DE RÉDUCTION DU NOMBRE DE CONSEILLERS GÉNÉRAUX
Projet 1 siège par 250 habitants dès 1500 habitants
a) Description

Jusqu'à 1500 habitants, c'est le système actuel qui s'applique: 1 siège par 50 habitants, toute fraction de 25 et plus comptant pour 50; minimum 15, sauf dans les communes de moins de 300 habitants où l'on peut aller jusqu'à 9, maximum 41; si l'on obtient un nombre pair, il est augmenté d'une unité.

Dès 1500 habitants, on applique un système prévoyant: 1 siège par 250 habitants, toute fraction de 125 et plus comptant pour 250; maximum 41; si l'on obtient un nombre pair, il est augmenté d'une unité.

Cela donne le tableau suivant:

1500 – 1624	30 forcé à 31
1625 – 1874	31
1875 – 2124	32 forcé à 33
2125 – 2374	33
2375 – 2624	34 forcé à 35
2625 – 2874	35
2875 – 3124	36 forcé à 37
3125 – 3374	37
3375 – 3624	38 forcé à 39
3625 – 3874	39
3875 – 4124	40 forcé à 41
4125 et plus	41

b) Effets

Quarante-neuf communes ne sont pas touchées.

Il y a **52** sièges en moins (3,3%), répartis dans **13** communes.

Sur les **17** communes favorables à une diminution du nombre des conseillers généraux, **10** obtiennent satisfaction.

Trois communes ont une réduction non demandée mais acceptable dans l'idée au moins pour **une** d'entre elles, selon les réponses au questionnaire (Marin-Epagnier).

Rapport de la commission législative (suite)

Projet 1 siège par 200 habitants dès 1000 habitants**a) Description**

Jusqu'à 1500 habitants, c'est le système actuel qui s'applique: 1 siège par 50 habitants, toute fraction de 25 et plus comptant pour 50; minimum 15, sauf dans les communes de moins de 300 habitants où l'on peut aller jusqu'à 9, maximum 41; si l'on obtient un nombre pair, il est augmenté d'une unité.

Dès 1000 habitants, on applique un système prévoyant: 1 siège par 200 habitants, toute fraction de 100 et plus comptant pour 200; maximum 41; si l'on obtient un nombre pair, il est augmenté d'une unité.

Cela donne le tableau suivant :

1000 – 1099	20 forcé à 21
1100 – 1299	21
1300 – 1499	22 forcé à 23
1500 – 1699	23
1700 – 1899	24 forcé à 25
1900 – 2099	25
2100 – 2299	26 forcé à 27
2300 – 2499	27
2500 – 2699	28 forcé à 29
2700 – 2899	29
2900 – 3099	30 forcé à 31
3100 – 3299	31
3300 – 3499	32 forcé à 33
3500 – 3699	33
3700 – 3899	34 forcé à 35
3900 – 4099	35
4100 – 4299	36 forcé à 37
4300 – 4499	37
4500 – 4699	38 forcé à 39
4700 – 4899	39
4900 – 5099	40 forcé à 41
5100 et plus	41

b) Effets

Trente-huit communes ne sont pas touchées.

Il y a **192** sièges en moins (12,3%), répartis dans **24** communes.

Sur les **17** communes favorables à une diminution du nombre des conseillers généraux, **13** obtiennent satisfaction.

Onze communes ont une réduction non demandée mais acceptable dans l'idée au moins pour **5** d'entre elles, selon les réponses au questionnaire (Marin-Epagnier, Colombier, Les Geneveys-sur-Coffrane, Les Brenets et Les Ponts-de-Martel).

Nombre de conseillers généraux

Projet 1 siège par 100 habitants**a) Description**

Application d'un système prévoyant 1 siège par 100 habitants, toute fraction de 50 et plus comptant pour 100; minimum 15, sauf dans les communes de moins de 300 habitants où l'on peut aller jusqu'à 9; maximum 41; si l'on obtient un nombre pair, il est augmenté d'une unité.

b) Effets

Trente-cinq communes ne sont pas touchées.

Il y a **282** sièges en moins (18,1%), répartis dans **27** communes.

Sur les **17** communes favorables à une diminution du nombre des conseillers généraux, **13** obtiennent satisfaction.

Quatorze communes ont une réduction non demandée mais acceptable dans l'idée au moins pour **5** d'entre elles, selon les réponses au questionnaire (Marin-Epagnier, Lignièrès, Les Geneveys-sur-Coffrane, Les Brenets et Les Ponts-de-Martel).

PAGE SANS TEXTE

Nombre de conseillers généraux

Annexe 3

Nombre d'élus dans les Conseils généraux : comparaison entre la situation actuelle et un projet permettant aux communes de réduire de 10 au maximum le nombre de sièges, avec minimum à 15, voire à 9 dans les communes de moins de 300 habitants

	Population totale au 31.12.95	Situation actuelle		Nombre moins 10 au maximum				Nombre réduit maximal
		Total : 1556 sièges = ou >300 hab	< 300 hab	min: 15; max: 41; nbre impair	Nombre	Différence	min: 9; nombre impair	
1	Neuchâtel	41	32.247	41	31	- 10		31
2	Hauterive	41	2.459	41	31	- 10		31
3	Saint-Blaise	41	3.015	41	31	- 10		31
4	Marin-Epagnier	41	3.608	41	31	- 10		31
5	Thielle-Wavre	15	461	15	15	0		15
6	Cornaux	31	1.506	31	21	- 10		21
7	Cressier	39	1.890	39	29	- 10		29
8	Enges	11	267	11	9	- 2		9
9	Le Landeron	41	4.270	41	31	- 10		31
10	Lignières	17	838	17	15	- 2		15
11	Boudry	41	5.279	41	31	- 10		31
12	Cortailod	41	4.286	41	31	- 10		31
13	Colombier	41	4.795	41	31	- 10		31
14	Auvernier	29	1.474	29	19	- 10		19
15	Peseux	41	5.268	41	31	- 10		31
16	Corcelles-Cormondrèche	41	3.662	41	31	- 10		31
17	Bôle	35	1.726	35	25	- 10		25
18	Rochefort	19	913	19	15	- 4		15
19	Brot-Dessous	110	110	9	9	0		9
20	Bevaix	41	3.386	41	31	- 10		31
21	Gorgier	35	1.742	35	25	- 10		25
22	Saint-Aubin-Sauges	41	2.398	41	31	- 10		31
23	Fresens	184	184	15	9	- 6		9
24	Montalchez	169	169	15	9	- 6		9
25	Vaumarcus	182	182	15	9	- 6		9
26	Môtiers	17	859	17	15	- 2		15
27	Couvvet	41	2.845	41	31	- 10		31
28	Travers	25	1.240	25	15	- 10		15

Rapport de la commission législative (suite)

29	Noirraige	522	15			15	0				15
30	Boveresse	356	15			15	0				15
31	Fleurier	3.700	41			31	- 10				31
32	Buttes	642	15			15	0				15
33	La Côte-aux-Fées	553	15			15	0				15
34	Saint-Sulpice	618	15			15	0				15
35	Les Verrières	730	15			15	0				15
36	Les Bayards	343	15			15	0				15
37	Cernier	1.906	39			29	- 10				29
38	Chézard-Saint-Martin	1.558	31			21	- 10				21
39	Dombresson	1.345	27			17	- 10				17
40	Villiers	359	15			15	0				15
41	Le Pâquier	219	15	15				9		- 6	9
42	Savagnier	769	15			15	0				15
43	Fenin-Vilars-Saules	625	15			15	0				15
44	Fontaines	892	19			15	- 4				15
45	Engollon	66	9	9				9		0	9
46	Fontainemelon	1.612	33			23	- 10				23
47	Les Hauts-Geneveys	833	17			15	- 2				15
48	Boudevilliers	562	15			15	0				15
49	Valangin	413	15			15	0				15
50	Coffrane	652	15			15	0				15
51	Les Geneveys-sur-Coffrane	1.446	29			19	- 10				19
52	Montmollin	465	15			15	0				15
53	Le Locle	11.164	41			31	- 10				31
54	Les Brenets	1.163	23			15	- 8				15
55	Le Cerneux-Péquignot	319	15			15	0				15
56	La Brévine	640	15			15	0				15
57	La Chaux-du-Milieu	425	15			15	0				15
58	Les Ponts-de-Martel	1.280	27			17	- 10				17
59	Brot-Plamboz	250	15	15				9		- 6	9
60	La Chaux-de-Fonds	37.669	41			31	- 10				31
61	Les Planchettes	215	15	15				9		- 6	9
62	La Sagne	880	19			15	- 4				15
	Nb communes pouvant réduire									36	7
	Ensemble des communes	166.270	1437	119		1131	- 306	81		- 38	1212

Nombre de conseillers généraux

Annexe 4

Nombre d'élus dans les Conseils généraux : comparaison entre la situation actuelle et celle ressortant du projet de loi de la commission législative (réductions entre 0 et 10 sièges au maximum)

	Population totale au 31.12.95	Situation actuelle		Réduction maximale possible			Nombre réduit maximal	
		= ou > 300 hab	< 300 hab	min: 15; max: 41; nbre impair	Nombre	Différence		Différence
1	Neuchâtel	32.247	41		41	0		41
2	Hauterive	2.459	41		31	- 10		31
3	Saint-Blaise	3.015	41		31	- 10		31
4	Marin-Epagnier	3.608	41		31	- 10		31
5	Thielle-Wavre	461	15		15	0		15
6	Cornaux	1.506	31		25	- 6		25
7	Cressier	1.890	39		31	- 8		31
8	Enges	267	11				9	- 2
9	Le Landeron	4.270	41		31	- 10		31
10	Lignières	838	17		15	- 2		15
11	Boudry	5.279	41		31	- 10		31
12	Cortailod	4.286	41		31	- 10		31
13	Colombier	4.795	41		31	- 10		31
14	Auvernier	1.474	29		23	- 6		23
15	Peseux	5.268	41		31	- 10		31
16	Corcelles-Cormondrèche	3.662	41		31	- 10		31
17	Bôle	1.726	35		27	- 8		27
18	Rochefort	913	19		15	- 4		15
19	Brot-Dessous	110		9			9	0
20	Bevaix	3.386	41		31	- 10		31
21	Gorgier	1.742	35		27	- 8		27
22	Saint-Aubin-Sauges	2.398	41		31	- 10		31
23	Fresens	184		15			9	- 6
24	Montalchez	169		15			9	- 6
25	Vaumarcus	182		15			9	- 6
26	Môtiers	859	17		15	- 2		15
27	Couvet	2.845	41		31	- 10		31
28	Travers	1.240	25		19	- 6		19

Rapport de la commission législative (suite)

29	Noiraique	522	15			15	0				15	0				15
30	Boveresse	356	15			15	0				15	0				15
31	Fleurier	3.700	41			31	- 10				31	- 10				31
32	Buttes	642	15			15	0				15	0				15
33	La Côte-aux-Fées	553	15			15	0				15	0				15
34	Saint-Sulpice	618	15			15	0				15	0				15
35	Les Verrières	730	15			15	0				15	0				15
36	Les Bayards	343	15			15	0				15	0				15
37	Cernier	1.906	39			31	- 8				31	- 8				31
38	Chézard-Saint-Martin	1.558	31			25	- 6				25	- 6				25
39	Dombresson	1.345	27			21	- 6				21	- 6				21
40	Villiers	359	15			15	0				15	0				15
41	Le Pâquier	219	15	15				9					- 6			9
42	Savagnier	769	15			15	0				15	0				15
43	Fenin-Vilars-Saules	625	15			15	0				15	0				15
44	Fontaines	892	19			15	- 4				15	- 4				15
45	Engollon	66	9			9	0				9	0				9
46	Fontainemelon	1.612	33			25	- 8				25	- 8				25
47	Les Hauts-Geneveys	833	17			15	- 2				15	- 2				15
48	Boudevilliers	562	15			15	0				15	0				15
49	Valangin	413	15			15	0				15	0				15
50	Coffrane	652	15			15	0				15	0				15
51	Les Geneveys-sur-Coffrane	1.446	29			23	- 6				23	- 6				23
52	Montmollin	465	15			15	0				15	0				15
53	Le Locle	11.164	41			41	0				41	0				41
54	Les Brenets	1.163	23			19	- 4				19	- 4				19
55	Le Cerneux-Péquignot	319	15			15	0				15	0				15
56	La Brévine	640	15			15	0				15	0				15
57	La Chaux-du-Milieu	425	15			15	0				15	0				15
58	Les Ponts-de-Martel	1.280	27			21	- 6				21	- 6				21
59	Brot-Plamboz	250	15	15				9					- 6			9
60	La Chaux-de-Fonds	37.669	41			41	0				41	0				41
61	Les Planchettes	215	15	15				9					- 6			9
62	La Sagne	880	19			15	- 4				15	- 4				15
	Nbre communes pouvant réduire															
	Ensemble des communes	166.270	1437	119		1203	- 234	81			32	- 38	7			1284

Nombre de conseillers généraux

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>
I. INTRODUCTION ET PROJETS DE LOI	1159
II. TRAVAUX DE LA COMMISSION	1166
III. DÉVELOPPEMENT DES PROJETS DE LOI	1166
IV. POINT DE VUE DU CONSEIL D'ÉTAT	1167
V. PREMIÈRE DISCUSSION GÉNÉRALE	1167
VI. PREMIÈRE CONSULTATION	1168
VII. SUITE DES TRAVAUX DE LA COMMISSION	1168
VIII. SECONDE CONSULTATION	1169
IX. SECONDE DISCUSSION GÉNÉRALE	1169
X. NOUVEAU PROJET DE LOI	1170
XI. CONCLUSIONS	1171
Loi portant révision de la loi sur les droits politiques (nombre de conseillers généraux)	1173
Annexe 1: nombre d'élus dans les Conseils généraux: comparaison entre la situation actuelle et les projets radical, libéral-PPN (3 variantes) et socialiste	1176
Annexe 2a: nombre d'élus dans les Conseils généraux: comparaison entre la situation actuelle et des projets 1 siège par 250 habitants dès 1500 habitants, 1 siège par 200 habitants dès 1000 habitants et 1 siège par 100 habitants	1178
Annexe 2b: commentaires de la simulation relative à trois projets de réduction du nombre de conseillers généraux	1180
Annexe 3: nombre d'élus dans les Conseils généraux: comparaison entre la situation actuelle et un projet permettant aux communes de réduire de 10 au maximum le nombre de sièges, avec minimum à 15, voire à 9 dans les communes de moins de 300 habitants	1184
Annexe 4: nombre d'élus dans les Conseils généraux: comparaison entre la situation actuelle et celle ressortant du projet de loi de la commission législative (réductions entre 0 et 10 sièges au maximum)	1186

Ce rapport a été envoyé en temps utile aux députés.

M. Christian Blandenier occupe le siège du rapporteur.

Discussion générale

M. *Walter Willener*, président de la commission législative: – Huit séances de commission, deux consultations des communes ont été nécessaires à la commission législative pour aboutir au projet de loi qui vous est proposé aujourd'hui et nous aimerions, au nom de la commission, remercier le bureau du Grand Conseil d'avoir bien voulu avancer ce point dans l'ordre du jour dans la mesure où des délais d'application nécessitent la discussion lors de cette séance.

Les discussions intenses ont montré qu'il n'était pas évident de mettre en pratique les propositions théoriques qui avaient été déposées par les groupes radical, libéral-PPN et socialiste. Les consultations auprès des communes ont également mis en évidence des points très divergents. Nous avons cependant le sentiment d'avoir abouti à un projet qui permet pratiquement dans ce domaine la quadrature du cercle. Il a le mérite d'augmenter l'autonomie des communes qui pourront, dans les limites de la réduction de 25 % et dans la limite du maximum de 150 habitants par élu », fixer elles-mêmes le nombre de membres aux Conseils généraux. La solution, même si le libellé peut paraître compliqué, est paradoxalement simple à calculer. Par rapport aux projets initiaux qui entendaient réduire le nombre d'élus dans une proportion de 205 à 800, 18 élus en moins par rapport à 1300 environ, le projet qui est proposé par la commission législative aboutit à une réduction maximale de 234 membres, pour autant que toutes les communes qui en ont la possibilité fassent usage du nouveau système. Elle est donc à considérer comme raisonnable.

Le seul bémol du projet réside dans son application et le rapport y fait allusion. Une très large majorité de la commission estime qu'il est possible de solliciter l'avis du Conseil général, puis d'organiser une votation communale en moins de deux mois. Une très faible minorité ne le pense pas.

Nous donnerons quelques précisions sur ce point tout à l'heure puisqu'un amendement a été déposé.

M. *Francis Portner*: – En introduction à ce sujet, nous aimerions vous faire part en exclusivité d'une découverte. Nous avons compris – nous le croyons – pourquoi il y a certaines différences entre les manifestations suivantes; notre critère d'évaluation est le suivant: la fréquentation et l'intérêt du public.

Nous citons une liste de manifestations:

- le cortège de la Fête des vendanges de Neuchâtel, suivi par 25.000 spectateurs à peu près;
- la galerie d'art Gianadda à Martigny;
- l'exposition Körperwelten (Les macchabées magnifiques) à Bâle;

Nombre de conseillers généraux

- l'équipe de football de Neuchâtel Xamax ;
- l'équipe nationale de football ;
- les Conseils généraux des communes neuchâteloises ;
- notre Grand Conseil ;
- l'équipe de l'Expo.01.

Résultat de l'évaluation : certaines manifestations ou institutions sont suivies par un nombreux public, d'autres sont peu fréquentées.

Question : pourquoi ces différences ? Deux réponses : premièrement, quand les spectacles sont payants, il attirent plus de monde que lorsqu'il y a gratuité. Nous ne reprenons pas la liste pour voir lesquels. Deuxièmement, lorsqu'il y a des étrangers sur le « terrain », les spectateurs viennent. A Bâle, à l'exposition, les étrangers sur le terrain sont morts (*rires*), mais c'est quand même la manifestation qui attire le plus de monde actuellement. Pour l'Expo.01, il y a actuellement beaucoup de spectateurs, mais ils ne payent pas encore. Pourtant, le spectacle est présent ! Pour l'équipe suisse, vous nous direz qu'elle joue sans étrangers, c'est vrai, mais avec combien de naturalisés ?

Moralité et synthèse, mettons des étrangers dans les Conseils généraux, au Grand Conseil et au comité stratégique de l'Expo.01. Deuxièmement, rendons payantes les séances de réunions politiques. Par exemple aussi, faisons quelques transferts, c'est la mode, Gilbert Gress, par exemple, comme coach du Grand Conseil, il est naturalisé depuis l'an passé par nos soins ; éventuellement Roy Hodgson à la tête de l'Expo.01, il a le Crédit suisse avec lui à Grasshopper, ou encore Francis Matthey, manager à Neuchâtel Xamax, pour les permis de travail des joueurs étrangers, ce sera plus simple.

Nous revenons maintenant au rapport, mais il y avait quand même un tout petit lien avec le rapport, nous l'espérons. Le remède proposé dans le rapport semble approprié quoique partiel. Bravo pour la double consultation des communes, la recherche de la meilleure solution mathématique. Nous accepterons le projet de loi, mais nous apporterons tout de même quelques commentaires issus de certains passages du rapport.

Première remarque : en page 4 du rapport (p. 1162 du *BGC*), sous « Analyse », il est dit, nous citons : « La structure des habitants des communes est très variable. Certaines sont principalement des cités dortoirs, une grande partie de leurs habitants sont liés à la ville la plus proche où ils travaillent, font leurs achats, participent peu à la vie sociale, sportive ou culturelle. Ils n'ont que peu de contacts avec les autres habitants de leur commune et ne sont pas motivés par les affaires publiques. » Nous trouvons exacte cette constatation. Pourquoi ne se pose-t-on pas la question du pourquoi ? Pourquoi des cités dortoirs ? Qu'est-ce que cela induit ? Est-ce positif ? Le rapport élude les réponses à ces questions. Le Conseil d'Etat en est-il conscient ?

Discussion générale (suite)

Deuxième remarque : toujours en page 4 du rapport (p. 1162 du *BGC*), nous citons : « D'autres communes ont un grand nombre d'étrangers. Le nombre de conseillers généraux est calculé sur le nombre d'habitants total, mais seulement les citoyens suisses peuvent siéger. » Nous trouvons toujours excellente cette constatation. Le rapport n'envisage même pas de rendre éligibles les étrangers au niveau communal. Le Conseil d'Etat serait-il d'accord avec nous qui pensons que la Constitution cantonale pourrait donner le droit d'éligibilité aux étrangers au niveau communal au moins.

En résumé, le rapport proposé est quelque peu unilatéral au niveau des solutions proposées. Seul le côté mathématique est exploré. On trouve finalement normal que des gens habitent une commune, mais vivent ailleurs du moment qu'ils payent leurs impôts. On trouve aussi cohérent de priver les étrangers de siéger au niveau communal tout en étant très content qu'ils s'impliquent dans la vie associative de la commune (comme enseignants aussi).

Pour notre groupe, la réponse au problème posé manque de connotation politique en se focalisant uniquement sur l'arithmétique.

M. Damien Cottier : – Nous ne sommes pas tout à fait certain qu'en faisant payer les séances du Grand Conseil, on aurait beaucoup plus de monde ! En juin 1996, trois groupes politiques de cet hémicycle prenaient successivement la plume pour demander une modification du nombre de conseillers généraux. Si les solutions proposées étaient de nature parfois fort différente, on constate néanmoins que le problème tracassait l'ensemble des acteurs de la vie politique de notre canton. Dès lors, la commission législative s'est attelée à trouver un point commun entre ces interventions. Elle a effectué un travail de longue haleine avec l'appui du service du Grand Conseil puisque les communes ont été consultées à pas moins de deux reprises. Nous profitons de cette occasion pour les remercier de cet important travail. La commission nous le dit, et elle a raison : « Le principe même de la réduction du nombre de conseillers généraux est un constat d'échec. » Cette phrase résonne sèchement en page 10 du rapport (p. 1168 du *BGC*) et c'est vrai qu'il ne fait pas bon se dire que la chose publique pour laquelle certains de nos aïeux se sont battus n'intéresse plus les citoyennes et les citoyens en cette fin de millénaire. On ne peut peut-être pas dire que Fritz Courvoisier ou Alexis-Marie Piaget se retournent dans leurs tombes, mais laissez-nous imaginer que le roi de Prusse a un léger sourire en pensant à ces Neuchâtelois qui voulaient prendre leurs choses en main et qui, à peine 150 ans plus tard, délaissent leurs institutions.

L'occasion, une fois de plus, de répéter que la démocratie, ce système parfois difficile, souvent lourd, souvent lent également, ce système n'en demeure pas moins le pire des systèmes à l'exception de tous les autres, comme aimait à le rappeler Winston Churchill. Ce système parfois peu attrayant reste une perle, un prodige d'habileté et de civilisation, et s'il nous

Nombre de conseillers généraux

est si précieux, c'est parce qu'il est rare, rare dans le temps, rare dans l'espace aussi. En prendre soin devrait donc être notre mission sacrée. Mais aujourd'hui qui a encore le temps et l'envie de lire les rapports d'un Conseil communal? Notre groupe s'inquiète de cette situation et ne peut que souhaiter qu'elle s'améliore. Il lui semble par ailleurs qu'à ce titre, une simplification et une modernisation de nos institutions ne pourraient que favoriser un regain d'intérêt de la population.

Au-delà de ces considérations de politique générale, faisons notre deuil de cet échec et attaquons-nous au rapport lui-même.

Disons tout d'abord que la baisse du nombre d'élus et donc, comme on a pu le lire ici et là, la baisse de leur représentativité doit être relativisée. A titre de comparaison, nous vous signalons que chez nos voisins français, pas très loin d'ici, le Conseil régional de Franche-Comté – c'est 1 million d'habitants – est composé de 43 élus. Quant au Conseil général du Département du Doubs – 500.000 habitants – il est composé de 35 élus, ce qui nous donne matière à réflexion et qui relativise ces remarques.

Dans l'ensemble, notre groupe trouve que la commission législative a agi sagement en tentant de trouver une solution consensuelle qui permet de satisfaire à la fois les partis politiques et les communes de notre canton. Ainsi, après avoir étudié plusieurs propositions, la commission nous soumet aujourd'hui une solution modulable, une occasion de redonner un peu d'autonomie à nos communes. Nous appuyons l'idée du maintien du nombre impair de conseillers généraux opté par la commission. De même, nous soutenons cette commission dans son souhait de ne pas réintroduire le système des assemblées communales. Il est en outre évident que la solution proposée lors de la première consultation – c'était un conseiller pour 200 habitants – n'est pas envisageable dans la mesure où treize communes y étaient favorables, mais que onze la rejetaient. La commission a toutefois bien fait de continuer ses travaux, de ne pas jeter l'éponge après cette douche froide communale, car si treize communes trouvaient cette solution intéressante, c'est qu'il y avait bien un problème de fond. La solution adoptée ensuite et en deuxième débat par la commission nous paraît dès lors intéressante. Il nous semble en effet qu'il est bon de laisser une certaine liberté aux communes tout en fixant un cadre général au niveau du canton. Ainsi, la diminution possible, mais pas imposée, de 25% des sièges recueille l'approbation du groupe radical.

Si ce projet paraît bien adapté à la réalité du terrain, car il fait preuve de souplesse, on peut certes lui reprocher de manquer d'un petit peu de clarté. Il est vrai que le citoyen qui parcourrait l'article 90 de la loi sur les droits politiques devrait certainement s'y reprendre à plusieurs reprises pour comprendre toutes les finesses de son mécanisme, toutes les subtilités de sa construction. Ainsi donc, Madame la présidente, même dans le droit, on reconnaît la marque de l'horloger neuchâtelois. Mais ce n'est là qu'un moindre mal et nous pourrons nous en satisfaire bien volontiers.

Discussion générale (suite)

Notre groupe, s'il approuve la charpente générale de ce projet, s'est achoppé sur deux questions. C'est l'objet des amendements qui ont été déposés hier et qui sont de la teneur suivante :

Art. 90 ² Le Conseil général est composé à raison d'un siège par cinquante habitants, toute fraction de vingt-cinq habitants et plus comptant pour cinquante. Si le chiffre de la population, déterminé par *l'avant-dernier* recensement cantonal, donne pour le Conseil général un nombre pair, ce nombre est augmenté d'une unité.

⁴ Le nombre de sièges du Conseil général ne peut en aucun cas excéder quarante et un ni être inférieur à *onze*.

Premier amendement: la commission passe comme chat sur braise sur la question du calendrier. On nous dit bien, en page 13 du rapport (p. 1171 du *BGC*) que les délais sont très courts, mais que, nous citons: « On imagine qu'une commune qui souhaite vraiment réduire l'effectif de son Conseil général pourra se donner les moyens pratiques de réunir le législatif puis le corps électoral... » Se donner les moyens, certainement, mais le moment est-il bien choisi pour adopter une telle mesure? On peut en douter. Si techniquement, l'échéancier, qui figure à titre d'exemple dans le développement de notre amendement, est possible, est-il bien réalisable si l'on tient compte de la situation politique? Imaginez, Mesdames et Messieurs, le rôle d'un président de parti, un parti local, qui part à la recherche de candidats, car, avouons-le, ce sont rarement les candidats qui viennent à lui. Ce président a souvent eu des contacts préalables, mais il prend l'essentiel des contacts, ou en tout cas il peaufine ces contacts, il les intensifie au mois de janvier. Notre président devra donc convaincre des personnes de se porter en liste au moment même où les autorités communales parlent de réduire l'effectif du Conseil général. Comment argumenter? « Vous nous êtes très utile, Cher Monsieur, mais c'est vrai que nous voulons moins d'élus. » C'est un peu difficile! Pourtant, notre président vaillamment poursuit ses travaux. Il trouve des candidats. Nous sommes fin janvier. Il s'agira maintenant d'organiser une campagne, de développer un programme, de développer un calendrier, il s'agira de faire des photos, oui, mais des photos de qui? Car on ne sait toujours pas combien de sièges il y aura au Conseil général et combien nous aurons de candidats. Parallèlement à cette activité de campagne, la plus lourde qu'un parti local connaisse en quatre ans, il s'agira de prendre son bâton de pèlerin et de mener une campagne de votation, d'aller convaincre la population qu'il est utile de réduire le nombre d'élus. Décidément, c'en est beaucoup pour notre pauvre président! Et cela, c'est sans compter sur les autres partis, car un des autres partis, un de ses adversaires, a finalement trouvé plus de candidats qu'il ne l'imaginait et, subitement, il se dit que, finalement, cette réduction du nombre de conseillers généraux n'est pas une très bonne idée, en tout cas pas pour cette fois-ci.

On le voit, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, la superposition de ces deux campagnes, à quelques semaines l'une de l'autre, ne peut pas

Nombre de conseillers généraux

permettre à une commune de choisir sereinement le nombre de conseillers généraux qui lui convient. L'échéance électorale est trop proche, trop présente et trop liée pour que la réforme institutionnelle se base sur des principes, sur une situation générale, et non pas sur une situation particulière à un moment donné.

Dès lors, le groupe radical propose simplement de ne pas baser le calcul du nombre d'élus sur le résultat de l'année en cours, mais sur celui de l'année précédente. Pour prendre un exemple, nous nous baserions sur l'exercice 1998 pour déterminer le nombre de conseillers généraux de l'élection de l'an 2000. Au vu de la grande stabilité de notre population, cette proposition nous semble tout à fait acceptable et ne pas poser de problème de représentativité. Elle permettrait ainsi à une commune de prendre les mesures adéquates six mois, voire une année, avant les élections. Et sans cette mesure, il nous semble que nous nous rendrions vite compte que le travail qui a été fait, est finalement assez vain, car les communes auraient de la peine à appliquer ces mesures.

Quant au second amendement, il concerne le nombre minimum de conseillers généraux. Le chiffre 9 nous convient parfaitement pour les très petites communes, moins de 300 habitants, mais pourquoi avoir un fossé entre 9 et 15 pour les communes qui ont plus de 300 habitants alors que l'ensemble du système se veut progressif. Pour régler les problèmes de recrutement dans les communes qui ont entre 300 et 775 habitants, il nous paraîtrait utile d'abaisser le nombre minimal à 11 conseillers généraux et non pas à 15. Avec ces deux propositions, notre groupe pense qu'il complète utilement le projet de la commission. Pour le reste, et nous l'avons dit, notre groupe approuvera, dans sa très grande majorité, les propositions qui lui sont faites.

M. *Pierre Bonhôte*: – Le 24 juin 1996, le Grand Conseil était ébranlé par un acte de trahison des groupes radical et libéral-PPN! C'était pour voir si tout le monde était bien réveillé! (*Rires.*) A part cela, c'est tout de même assez vrai, et un peu plus proche de la vérité que la vision allégorique du député Damien Cottier qui imagine les trois groupes rédigeant leurs petits projets de loi chacun de leur côté ce même 24 juin 1996. Nous nous expliquons.

La question du nombre de conseillers généraux dans les petites et moyennes communes triturait les méninges des trois plus grands groupes du parlement depuis quelque temps déjà. La commission « loi sur les communes » avait alors décidé de se pencher sur la question. Les commissaires convenaient par conséquent que les projets de loi en question ne seraient pas déposés en plénum. Coup de théâtre ce 24 juin 1996: le groupe radical ne peut plus résister à la tentation et lâche son projet. La riposte est immédiate, libéraux-PPN et socialistes, qui ont leurs textes dans leurs pupitres, dégagent plus vite que leur ombre! (*Rires.*) A la fin de la matinée, la commission législative se voit nantie de trois projets de loi portant révision de la loi sur les droits politiques. S'il arrive fréquemment que les députés voient

Discussion générale (suite)

tomber, en peu d'heures sur le même sujet, plusieurs questions et contre-questions, voire motions et contre-motions, il semblerait que le prodige du dépôt, en un temps si bref, de trois projets de loi visant au même but soit assez unique. Voilà donc ce prodige expliqué, venons-en au fond.

La vie politique des petites et moyennes communes passionne de moins en moins leurs citoyens et cela se comprend. Héritières d'une époque où l'on allait à pied, voire à cheval et où l'on se lançait des cailloux entre villages voisins, nos soixante-deux communes ne sont plus adaptées à notre époque où les échanges d'élèves et de pendulaires ont remplacé les échanges de projectiles. De plus en plus rares sont celles et ceux qui habitent et travaillent dans la même commune. Le sentiment d'appartenance à une entité territoriale de quelques kilomètres carrés s'étiole à mesure que le canton se traverse plus rapidement. Tous les partis peinent à présenter des listes un tant soit peu fournies pour les élections communales. Le marathon des sections a déjà commencé pour le scrutin de mai prochain. Il faudra encore une fois supplier les vétérans de rempiler, pratique de plus en plus mal vue lorsqu'il s'agit des Chambres fédérales. Dans le meilleur des cas, les Conseils généraux comptent ainsi un nombre appréciable de dévoués perpétuels et d'élus peu motivés. Dans le pire des cas, les assemblées comptent plusieurs sièges vacants.

Quant aux conseillers communaux de milice, disposés à offrir généreusement un quart ou un tiers de leur temps à la collectivité, ils sont de plus en plus introuvables. Les petites communes n'ont pas les moyens de se doter d'une administration compétente et vivent pratiquement sous la tutelle de l'Etat. Le débat politique s'y limite souvent à une lamentation sur la perte de l'autonomie communale. Dans ce contexte, le projet qui nous est soumis aujourd'hui tient de l'emplâtre sur une jambe de bois et du soin palliatif. Permettre aux communes qui le souhaitent de réduire, jusqu'à concurrence d'un quart, leur nombre de conseillers généraux accordera un soulagement passager à certaines d'entre elles. Il ne résoudra toutefois pas les problèmes fondamentaux que rencontrent les petites et moyennes communes. Le projet élaboré par la commission est un judicieux compromis entre les trois propositions qu'elle avait à étudier. Entre le libéralisme ultra et la rigidité, la commission a choisi un dosage qui permet à chaque commune de répondre à sa situation spécifique qui n'est pas fonction de son seul nombre d'habitants tout en maintenant des limites qui évitent l'éviction des plus petits groupes que permettrait une réduction trop forte du nombre d'élus. Mais notre enthousiasme s'arrête là. Pour aller plus loin, il faudra choisir d'autres chemins. La dépense d'énergie et l'épuisement des bonnes volontés qu'implique notre morcellement communal a atteint ses limites. Ainsi, il n'est pas rare de voir dans une même région une dizaine de Conseils régionaux se réunir à peu de jours d'intervalle pour débattre des mêmes sujets. Les unions molles que représentent les syndicats intercommunaux ont montré leurs limites. Toute addition d'un niveau de pouvoir supplémentaire, entre la commune et le canton, complique le fonctionnement de la démocratie et

Nombre de conseillers généraux

engourdit les institutions. Avec leur légitimité démocratique douteuse, les syndicats intercommunaux resteront certainement un mal nécessaire dans certains domaines, mais leur multiplication ne saurait être un remède à l'étiollement des communes qui étouffent de petitesse. L'absence de masse critique dans un village conduit à l'essoufflement de la vie politique et au désintérêt. Pour pouvoir se doter d'un Conseil communal professionnel, une administration efficace, être à même d'exercer son autonomie, disposer d'un poids politique face à l'Etat et permettre la permanence d'un débat démocratique animé, les communes devraient compter au moins 10.000 habitants. Le nombre de communes devrait donc passer de soixante-deux à une douzaine.

Ce sont, en premier lieu, les communes appartenant à une région bien déterminée qui devraient se réunir au Val-de-Ruz, au Val-de-Travers, à la Béroche ou dans l'agglomération neuchâteloise. Dans les deux vallées, le processus ou la réflexion est amorcé, il est urgent que cela s'étende aux autres régions. Le redécoupage du canton en communes fortes et dynamiques nécessitera naturellement pas mal de temps et une évolution certaine des esprits. Mais nous sommes persuadé qu'il se fera. Les turpitudes financières que vivent l'Etat, et plus encore de nombreuses communes, ont cela de bon qu'elles imposent de tout remettre à plat et d'empoigner les structures. Les regroupements de communes ne doivent toutefois pas apparaître comme l'aboutissement inéluctable de leur déliquescence politique, administrative ou financière. Ils doivent être promus comme une démarche positive destinée à revivifier et à renforcer les communes. Pour cela, il est essentiel que soient créés des instruments incitatifs sur le plan cantonal. Un de ces instruments pourrait être une attrayante dot de mariage accordée par l'Etat aux communes qui s'unissent, prélevée sur le futur fonds de péréquation. Pour amorcer le mouvement, le Conseil d'Etat pourrait également établir un plan directeur des fusions de communes dont la mise en consultation allumerait naturellement le vigoureux débat qui doit s'instaurer. Le canton de Lucerne y est parvenu. Neuchâtel est assurément moins conservateur que la Suisse centrale, il n'y a donc pas de raison que nous n'y parvenions pas. L'objectif est vital, car nos structures ont fait leur temps. Aujourd'hui, bon nombre de communes vivent, il est urgent de faire du neuf avant qu'elles ne « crevotent ». Le groupe socialiste votera donc la présente modification de la loi sur les droits politiques en attendant mieux.

Concernant maintenant les amendements du groupe radical – une fois n'est pas coutume –, nous avons été convaincu par l'argumentation du porte-parole de ce groupe sur la date du recensement à retenir pour la fixation du nombre de conseillers généraux et également sur le plancher de 11 conseillers généraux plutôt que 15. Effectivement pour les communes de 300 habitants – ou qui sont proches de 300 habitants –, le problème est grave puisqu'une augmentation de deux ou trois habitants peut faire passer leur nombre de conseillers généraux d'un seul coup de 9 à 15, ce qui n'est pas particulièrement agréable pour la commune qui doit faire face à une telle situation.

Discussion générale (suite)

M. *Pierre-Jean Erard*: – Tout d'abord, Madame la présidente, nous vous remercions de nous avoir donné la parole en dernier, car nous pourrions simplifier notre discours de façon très sensible.

Par exemple, nous n'aurons plus besoin de dire que la révision de la loi sur les droits politiques qu'on nous propose repose sur un constat d'échec: l'indifférence toujours plus grande de la population à l'égard de la chose publique. Nous n'aurons pas besoin non plus de dire que c'est un palliatif – nous n'avions pas noté un emplâtre sur une jambe de bois, mais nous avons noté un patch comme l'on dit en informatique et cela n'a pas encore été dit, tant mieux – dans le but manifestement est d'apporter là un peu d'oxygène là où il en manque. Nous sommes tous conscients que cette mesure, en aucun cas, n'apportera d'amélioration à la situation, pas plus d'ailleurs qu'elle ne la détériorera.

Le groupe libéral-PPN va donc approuver la révision proposée. Certes, le projet déposé par le groupe libéral-PPN n'a pas été intégralement suivi – il avait pour but de faire sortir un petit peu le carcan du carcan des projets précédents –, mais ce qui est important pour nous, c'est que la flexibilité que nous désirions y voir et la marge de manœuvre que nous voulions voir laisser aux communes y ont été introduites. On a fait tellement d'entraves de gré ou de force à l'autonomie des communes, qu'une telle liberté, accordée pour une fois, doit être saluée avec le plus grand plaisir. De plus, et ce n'est pas le moindre avantage, cette mesure est réversible. Si, d'aventure, la situation s'améliorait, on pourrait revenir sans autre à la situation présente, simplement en n'appliquant pas les possibilités offertes.

Puisque les amendements ont été défendus, nous donnons la position de notre groupe à ce propos. Le fait de reculer le recensement significatif est bien sûr quelque chose de regrettable, puisque cela augmente l'écart entre la population et sa représentation, mais c'est aussi raisonnable parce que effectivement le calendrier des élections était peut-être possible, mais à peine tenable. Le groupe libéral-PPN va donc soutenir cet amendement.

Par contre, en ce qui concerne le deuxième amendement, dans sa discussion de préparation et sur le conseil du commissaire, il n'a pas voulu refaire tous les méandres qu'avait parcourus la commission législative où il semblait que le statut particulier de chaque commune était pris en considération et discuté. Le groupe libéral-PPN va donc se rallier à la proposition de la commission et à celle du Conseil d'Etat et n'acceptera pas l'amendement.

Paradoxalement, son porte-parole, qui a dû passer une partie de sa soirée à relire en détail l'article et à réexaminer tous les chiffres présentés, n'est plus du même avis. Et pourquoi? Parce que jusqu'à 299 habitants, on a 15 conseillers, mais on a le droit de descendre à 9, à partir de 300, on en a 15 et on n'a plus le droit de descendre, et ce blocage dure jusqu'à 774, au-delà duquel on a droit à davantage de conseillers généraux que l'on peut de nouveau réduire. Nous donnons encore un dernier chiffre qui est

Nombre de conseillers généraux

974 habitants – soit plus de trois fois plus que 300 – où l'on a droit à 19 et que l'on peut réduire à 15. Vous voyez qu'il y a quand même un petit paradoxe là-dedans, c'est qu'entre 300 et 800 habitants, les communes, qui sont dans ce créneau-là, sont bloquées, n'ont pas le droit de descendre, n'ont pas le droit à cette bulle d'oxygène qui est le but de cet arrêté.

C'est pour cela que nous trouvons la proposition radicale valable parce qu'elle étale un peu cette plage. Bien sûr, elle est grossière, bien sûr que l'on pourrait faire avec 11 exactement le raisonnement que nous avons fait avec 15. Il n'y a pas de bonne solution. Une bonne solution devrait être réfléchie plus loin parce que, à nouveau, nous avons affaire ici à un effet de seuillage. Cela a été dit : à 299 habitants, vous avez droit à 9 ; avec un habitant de plus, vous devez avoir 15, donc c'est une augmentation de 70 % pour un habitant. Nous avons déjà eu l'occasion de nous exprimer ici sur le fait que tout seuillage engendre des effets pervers. Nous l'avons dit à propos de l'impôt fédéral direct, de la péréquation, du nombre de députés et nous le redisons aujourd'hui.

Mesdames et Messieurs les conseillers d'Etat, Mesdames et Messieurs les députés, tant que vous ferez intervenir des seuillages dans des calculs, vous serez exposés à des effets pervers.

M. Roland Debély : – Nous sommes partisan inconditionnel de la réduction du nombre de conseillers généraux, en particulier dans les communes de moyenne importance et dans celles qui sont mentionnées dans le rapport, les communes de 1500 à 4000 habitants, et ceci pour les raisons, entre autres, mentionnées dans le développement écrit de notre projet de loi.

Partisan de la réduction du nombre de conseillers généraux, mais non favorable à l'autonomie communale pour la détermination du nombre de ses conseillers généraux, nous sommes opposé à cette autonomie car nous y voyons des dangers de politique politicienne au sein des affaires communales. Nous y voyons une source de bringues à propos du choix du nombre de conseillers généraux. Nous y voyons des tensions politiques dans les campagnes qui vont précéder les votations populaires pour cette définition du nombre de représentants de la population. Mesdames et Messieurs, ces tensions et cette énergie dépensée sont à nos yeux peu appropriées. La politique et le fonctionnement de nos institutions sont déjà bien compliqués pour le commun des mortels sans encore créer des disparités entre deux villages voisins ayant à peu près un nombre de population identique. Cette autonomie-là, à géométrie variable, n'aidera pas à une meilleure compréhension du fonctionnement de nos institutions, raison pour laquelle, nous nous opposerons au projet de loi.

M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales : – Sur ce point, le Conseil d'Etat sera bref dans la mesure où dans ce débat, nous n'avons pas pris une part importante puisqu'il s'agissait

Discussion générale (fin)

de laisser d'abord à la commission législative le soin de trouver les solutions qu'elle pouvait donner au projet de loi qui était présenté. Puis, nous estimons que c'était essentiellement à travers la consultation des communes que des solutions pouvaient être apportées à ce problème. C'est effectivement ce qui a été fait et qui a conduit au compromis qui vous est aujourd'hui soumis. Dès lors, nous dirons que le résultat, auquel la commission est parvenue, nous paraît satisfaisant. On peut évidemment discuter des amendements qui ont été déposés. Nous pensons qu'il appartiendra au rapporteur de la commission de se prononcer sur ces amendements puisque le projet émane de la commission. Nous dirons simplement que, sur le fond, il est malheureux de constater que c'est en raison d'un certain désintérêt que l'on doit apporter ce type de solution. Nous sommes d'accord avec M. Francis Portner et avec M. Pierre Bonhôte, il faudra que des efforts soient faits pour regrouper des communes et qu'à travers la fusion de certaines communes, on arrivera peut-être à retrouver un certain dynamisme. Mais nous vous rappelons que pour cela, il faudra qu'il y ait une réelle volonté des communes elles-mêmes à faire ce rapprochement dans la mesure où – vous le savez peut-être – le projet de nouvelle Constitution garantira aux communes – ce que ne fait pas la Constitution actuelle – qu'aucune fusion ne pourra leur être imposée.

Nous croyons que des efforts importants devront encore être faits. L'État pourra y contribuer moyennant un certain nombre de mesures d'encouragement en faveur des fusions de communes, mais nous pensons que c'est effectivement à travers ce type de démarche qu'on pourra redonner un certain intérêt, peut-être aussi à travers le désenchevêtrement des tâches – que vous avez appelé de vos vœux – et qui pourrait, dans certains secteurs, redonner aux communes davantage de pouvoirs de décisions.

Cela dit, sur le fond, nous comprenons la remarque de M. Roland Debély parce que dans tous les travaux que vous avez menés à l'égard de cette problématique, il y avait deux choses à prendre en considération, une pesée d'intérêt à faire entre d'une part les impératifs du réalisme, cette constatation qu'il est difficile de trouver suffisamment de conseillers généraux, et d'autre part les exigences de la démocratie qui permettent d'assurer des règles de représentativité, des règles si possible uniformes et dans ce sens-là, on peut comprendre la réaction de M. Roland Debély qui estime que, au fond, ce n'est pas un choix qui devrait être laissé, c'est la proposition de la commission. Encore une fois, le Conseil d'Etat n'entend pas du tout remettre en cause ce choix-là, mais ces remarques méritaient d'être faites.

La présidente: – La parole n'est plus demandée. L'entrée en matière n'est pas combattue. Nous vous rappelons que la commission législative vous propose d'accepter la loi. Nous allons donc prendre la discussion en second débat.

Nombre de conseillers généraux

Discussion en second débat

**Loi
portant révision de la loi sur les droits politiques
(nombre de conseillers généraux)**

Titre et préambule. – Adoptés.

Article premier de la loi de révision. –

Article 90 de la loi sur les droits politiques. –

La présidente: – Nous sommes en présence des amendements suivants du groupe radical :

Art. 90 ² Le Conseil général est composé à raison d'un siège par cinquante habitants, toute fraction de vingt-cinq habitants et plus comptant pour cinquante. Si le chiffre de la population, déterminé par *l'avant-dernier* recensement cantonal, donne pour le Conseil général un nombre pair, ce nombre est augmenté d'une unité.

⁴ Le nombre de sièges du Conseil général ne peut en aucun cas excéder quarante et un ni être inférieur à *onze*.

La présidente: – Est-ce que M. Damien Cottier veut encore s'exprimer? (*Voix.*) Non, il a déjà tout dit, mais c'est le rapporteur de la commission, M. Christian Blandenier, qui va s'exprimer.

M. Christian Blandenier: – Oui, très brièvement, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, le représentant du Conseil d'Etat a indiqué que c'était au rapporteur de la commission de prendre position sur les amendements, pas en son nom personnel, mais au nom de la commission. Nous nous contenterons simplement de vous dire que la question des problèmes pratiques liés à la date du choix de l'année de référence pour le recensement, cette question-là a été évoquée en commission. Nous étions arrivés à la conclusion que nous préférons la solution du recensement au 1^{er} janvier de l'année des élections pour éviter qu'il y ait un trop long laps de temps entre le moment de référence et le nombre de conseillers généraux élus. Et nous avons pensé que la commune qui souhaitait réduire le nombre de ses conseillers généraux – rappelons que cela ne se fera pas tous les quatre ans, nous ne sommes pas en train de mettre en place un système qui fera que, tous les ans, les communes s'amuseront au petit jeu politico-politique visant à réduire le nombre de leurs conseillers généraux ; il faut relativiser l'importance pratique qu'aura cette loi, une première fois d'accord, mais après certainement, cela se fera beaucoup plus rarement – pouvait préparer déjà la procédure et attendre mi-janvier pour connaître les chiffres exacts pour tout de suite convoquer son Conseil général. Mais nous imaginons que, vu

Discussion en second débat (suite)

l'unanimité ici dans cet hémicycle pour considérer que c'est une mauvaise solution et que la solution visant à prendre la population une année auparavant est meilleure, nous allons pouvoir nous y rallier.

S'agissant du deuxième amendement, celui qui vise à réduire à 11 le nombre de conseillers généraux, nous y avons aussi pensé et nous avons estimé que laisser un minimum de 15 était nécessaire pour une certaine représentativité de la population d'une part, et puis aussi pour qu'il y ait une différence assez marquée dans les effectifs du législatif et de l'exécutif, d'autre part. En reprenant les chiffres qui figurent dans les annexes – ce sont toujours les mêmes, c'est donc la situation actuelle –, on observe que pour la plupart des communes dont la population est inférieure à 300 habitants, il y en a deux qui ont choisi la solution actuelle de descendre à 9 – ce que la loi permet déjà –, un, Enges, qui est à 11, mais que Fresens, Montalchez, Vaumarcus, Le Pâquier, Brot-Plamboz et Les Planchettes, qui pourraient déjà être à 9, n'ont pas choisi cette solution et ont souhaité rester à 15. Donc, ce choix que vous proposez de descendre en dessous de 15 ne semble pas correspondre à une volonté des communes concernées. Raison pour laquelle, la commission maintient sa position visant à ne pas modifier le système actuel et de laisser le minimum à 15 sous réserve de l'exception à 9 pour les toutes petites communes.

La présidente : – Nous allons tout d'abord nous prononcer sur l'amendement du groupe radical à l'alinéa 2 de l'article 90 de la loi sur les droits politiques. Cet amendement est-il combattu ?

M^{me} Elisabeth Berthet : – A notre avis – nous répétons ce que M. Christian Blandenier vient de dire –, nous avons dit en commission qu'effectivement, la date du dernier recensement était importante pour être au plus près du chiffre. D'ailleurs, il n'est absolument pas nécessaire de faire ce changement l'année des votations. Il n'est pas écrit dans le texte que si un Conseil communal désire diminuer le nombre de conseillers généraux, le vote peut avoir lieu n'importe quelle année et pas forcément l'année des élections. Donc, nous ne prendrons pas en compte la proposition faite par notre groupe.

La présidente : – Nous allons donc passer au vote.

On passe au vote.

L'amendement du groupe radical à l'article 90, alinéa 2, est accepté par 68 voix contre 8.

La présidente : – Nous allons nous prononcer maintenant sur l'amendement du groupe radical à l'alinéa 4 de l'article 90 de la loi sur les droits politiques.

Nombre de conseillers généraux

M. *Damien Cottier* : – Juste un mot pour dire que nous intervenions exactement dans le sens de ce qu'a développé M. Pierre-Jean Erard tout à l'heure, c'est pour éviter un seuil trop grand. La plupart des communes ont le droit à cette bulle d'oxygène, comme il l'a dit. De plus, il y a un certain nombre de communes, de 300 à 774 habitants, qui sont complètement bloquées et qui ne peuvent pas réduire le nombre de conseillers généraux. C'était dans ce sens-là que nous souhaitions faire cette proposition. Cela nous paraît utile pour ces communes.

La présidente : – Nous allons donc nous prononcer sur cet amendement.

On passe au vote.

L'amendement du groupe radical à l'alinéa 4 de l'article 90 est accepté par 74 voix contre 17.

Article 90 de la loi sur les droits politiques. – Adopté.

Article premier de la loi de révision. – Adopté.

Article 2 de la loi de révision. – Adopté.

On passe au vote d'ensemble.

Le projet de loi est adopté par 96 voix contre 4.

CONTRIBUTIONS DIRECTES

99.038

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi
sur les contributions directes (LCdir)

(Du 11 août 1999)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

I. INTRODUCTION

Depuis le 12 juin 1977, date à laquelle le peuple et les cantons ont complété la Constitution fédérale en donnant le mandat à la Confédération de collaborer avec les collectivités cantonales pour harmoniser les impôts directs, le domaine de la fiscalité est en pleine évolution dans notre pays.

Au niveau législatif, les Chambres fédérales ont adopté la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID), du 14 décembre 1990, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1993.

A la même date, les Chambres fédérales ont adopté la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD), dont la date d'entrée en vigueur fut fixée au 1^{er} janvier 1995.

Notre canton s'est aussi mis à la tâche pour mettre sa législation sur les impôts directs en harmonie avec les exigences fédérales: le 9 février 1994, le Conseil d'Etat vous a présenté un projet de loi limitée aux contributions directes dues par les personnes morales et à l'introduction d'un impôt à la source. Le Grand Conseil a adopté la loi y relative le 3 octobre 1994, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1995. Le présent rapport entend mettre un point final à cette importante révision en vous proposant un projet concernant les impôts directs dus par les personnes physiques et réglant aussi les problèmes d'organisation de la taxation et de la perception des impôts. De plus, il introduit un taux proportionnel pour l'impôt sur le bénéfice des personnes morales, ainsi qu'un nouvel impôt foncier cantonal prélevé sur certains immeubles.

On sait que la Confédération a décidé de mettre sur pied un programme de stabilisation, qui soit supportable sur le plan économique et social, destiné à

Contributions directes

réaliser un équilibre de ses finances. Ce programme comprend non seulement des allègements au niveau des dépenses, mais des mesures portant sur les recettes, de manière à maintenir la substance fiscale actuelle et à favoriser l'équité en matière d'impôts. Ce dernier objectif s'adresse aussi aux cantons et il a trouvé sa forme législative dans la loi fédérale sur le programme de stabilisation 1998 adoptée par les Chambres fédérales le 19 mars 1999. Cette loi apporte, dans le domaine des contributions directes, des modifications non seulement à la loi régissant l'impôt fédéral direct, mais aussi au droit sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes. Ces modifications nécessitent une adaptation du projet de nouvelle loi fiscale cantonale. Bien que l'entrée en vigueur probable soit fixée au 1^{er} janvier 2001, nous avons tenu compte de ces modifications dans le présent projet. D'autres modifications de la législation d'harmonisation sont du reste encore à prévoir. Enfin, l'élaboration du projet s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de la planification financière proposée par le Conseil d'Etat dans un projet distinct soumis à l'appréciation du Grand Conseil et adopté le 23 juin 1999, notamment en ce qui concerne le barème de référence pour l'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques, la compensation de la progression à froid et la contribution aux mesures de crise.

II. PROPOSITIONS DE DÉPUTÉS

S'agissant de l'imposition des personnes physiques, plusieurs propositions de députés ont été déposées auxquelles le projet de loi entend apporter une réponse. Ces propositions figurent en annexe.

III. L'HARMONISATION FISCALE

1. Sa portée

Au préalable, il convient de rappeler que la fixation des barèmes, des taux et des montants exonérés d'impôt en particulier demeure de la compétence des cantons; ce domaine particulier du calcul de l'impôt n'est pas visé par l'harmonisation.

La LHID pose des principes que le législateur cantonal doit introduire dans sa législation. Certaines matières sont réglées de manière très complète si ce n'est exhaustive; dans d'autres, au contraire, une marge d'appréciation est laissée aux cantons. Dès lors, les dispositions de la loi d'harmonisation doivent souvent faire l'objet d'une interprétation pour définir jusqu'où s'étend l'obligation d'harmoniser, respectivement l'autonomie des cantons. Des controverses ont déjà surgi que le Tribunal fédéral sera chargé de trancher en dernier ressort, puisque la LHID introduit un recours de droit

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

administratif devant cette autorité judiciaire contre les décisions cantonales de dernière instance portant sur l'application des principes d'harmonisation (art. 73 LHID). La distinction entre les dispositions contraignantes et celles qui laissent aux cantons des marges de manœuvre législatives n'est pas toujours facile à faire. Hormis le recours au Tribunal fédéral prérappelé, les cantons sont aidés dans l'interprétation et la transformation des prescriptions du droit harmonisé par la « Commission d'harmonisation » et ses divers groupes techniques (COHA) instituée par la Conférence des fonctionnaires fiscaux d'Etat en 1992. La COHA a déjà établi des rapports circonstanciés dans les domaines suivants: les genres d'impôts, les impôts sur le revenu et la fortune (assujettissement, revenus, déductions, montants exonérés), l'imposition des entreprises, les impôts sur les gains immobiliers, les prestations en capital, les impôts à la source, le droit pénal fiscal et le droit de procédure. Les domaines suivants attendent encore en bonne partie des réponses: les aspects de l'imposition de la famille, les effets de la LHID sur le droit fiscal intercantonal, l'imposition dans le temps des personnes physiques, les aspects des différentes déductions ainsi que l'uniformisation des formulaires fiscaux.

A cela s'ajoutent enfin les solutions consacrées par le législateur fédéral en matière d'impôt fédéral direct. La LIFD, ainsi que cela a été dit, fut adoptée simultanément avec la LHID, si bien que la réglementation concernant l'impôt fédéral direct est harmonisée; elle peut donc aussi servir, sans avoir de caractère obligatoire, à l'interprétation des règles d'harmonisation.

2. Sa mise en œuvre

L'harmonisation doit s'effectuer dans un certain délai.

La première échéance était celle du **1^{er} janvier 1995**. Elle n'était pas imposée par la LHID. Mais c'était une échéance de fait que notre canton a respectée et qui correspondait à l'entrée en vigueur de la nouvelle législation de l'impôt fédéral direct. Celle-ci contenait deux innovations importantes; la première concernant les impôts sur le bénéfice et le capital des personnes morales qui devaient être prélevés dorénavant pour chaque période fiscale, laquelle correspondait à l'exercice commercial dont les comptes devaient être arrêtés chaque année (art. 79 LIFD). Cette nouvelle conception de l'imposition des personnes morales prévue aussi par le droit harmonisé (art. 31 LHID) nécessitait, pour nos impôts directs, cantonal et communal, l'abandon du système d'imposition *praenumerando* selon le bénéfice présumé pour adopter le système d'imposition *postnumerando* annuel selon le bénéfice acquis. La deuxième innovation concernait l'introduction d'un impôt à la source au niveau de l'impôt fédéral (art. 83 ss LIFD) pour une catégorie de contribuables (personnes étrangères domiciliées en Suisse pour le produit de leur activité dépendante et personnes domiciliées à l'étranger pour certaines activités exercées en Suisse). Le droit harmonisé institue aussi un impôt à la source (art. 32 LHID).

Contributions directes

Pour des raisons pratiques et afin d'éviter à notre canton l'application de deux systèmes juridiques différents à des mêmes faits, le Grand Conseil a adopté le 3 octobre 1994 la loi sur les contributions directes dues par les personnes morales et instituant un impôt à la source (LCdirPMIS) entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1995. Dès cette date, l'impôt fédéral direct et les impôts cantonal et communaux directs sont perçus sur la même base et à l'aide du même système de calcul dans le temps de l'impôt.

En d'autres termes, l'harmonisation est aujourd'hui réalisée dans notre canton s'agissant de l'imposition des personnes morales et de l'impôt à la source. Mais la LCdirPMIS n'avait qu'un caractère provisoire. Elle est formellement insérée dans le projet de loi que nous vous présentons, avec les modifications intervenues depuis lors au niveau fédéral et qui ont une influence sur notre législation cantonale.

A l'heure actuelle, les domaines « impôt à la source » et « imposition dans le temps des personnes morales » (passage au système postnumerando annuel de taxation selon le revenu acquis) sont déjà harmonisés dans la plupart des cantons.

La deuxième échéance est celle du **1^{er} janvier 2001**. C'est la date fixée par la LHID pour que les lois cantonales soient harmonisées, faute de quoi le droit fédéral deviendrait directement applicable si les dispositions du droit fiscal cantonal s'en écartaient. De plus, dans cette éventualité, les gouvernements des cantons concernés devraient édicter les dispositions provisoires nécessaires (art. 72 LHID).

Pour éviter cette « sanction » fédérale, le Grand Conseil doit donc adopter une nouvelle loi fiscale, en tout cas dans les domaines du revenu et de la fortune des personnes physiques, ainsi que du prélèvement de l'impôt sur les gains immobiliers.

Actuellement, mis à part la question du calcul dans le temps de l'impôt sur le revenu et sur la fortune des personnes physiques qui sera développée ci-après, seuls les cantons du Tessin (1995), de Zurich (1999), de Saint-Gall (1999) et de Thurgovie (1999) ont entièrement harmonisé leurs lois fiscales. Parmi ces cantons, Zurich et Thurgovie ont passé au système de taxation postnumerando annuelle des personnes physiques le 1^{er} janvier 1999. Le canton de Saint-Gall opérera ce changement en 2001, alors que le Tessin n'a, à notre connaissance, pas encore fixé de date précise à cet égard. Dans tous les autres cantons, les projets de loi sont au stade de la préparation administrative ou des discussions parlementaires.

Hormis les règles plus ou moins contraignantes que les cantons doivent adopter pour fixer les bases de la taxation (assiette de l'impôt), le point de mire de toute la question de l'harmonisation fiscale est de plus en plus le passage à **l'imposition annuelle postnumerando pour les personnes physiques**, quand bien même la LHID n'exige pas ce système à l'inverse de ce qu'elle a prévu pour les personnes morales. Il s'avère toutefois que ce

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

passage est devenu la base pour une harmonisation réelle de l'imposition des personnes physiques. Formellement, ce passage n'a été décidé que par les cantons de Zurich, Thurgovie et Saint-Gall (mis à part le canton de Bâle-Ville qui applique depuis toujours ce système). Cependant il est généralement admis que la solution adoptée par les grands cantons de Suisse orientale aura du poids et que bon nombre de cantons vont suivre la même voie.

Mais le problème se pose différemment pour le canton de Neuchâtel: il n'y a pas de choix; nous devons abandonner notre système actuel d'imposition (système d'imposition *praenumerando* annuel), tout simplement parce que la LHID ne le prévoit pas. En effet, seuls sont admis par le législateur fédéral le système d'imposition *praenumerando* **bisannuel** ou le système d'imposition *postnumerando* **annuel**. Or, notre mode actuel de calcul et de prélèvement de l'impôt cantonal est fondé sur le système *praenumerando* annuel; pour être conforme au droit fédéral, on pourrait éventuellement envisager d'étendre la période fiscale sur deux ans, ce qui ne serait guère raisonnable, alors que la tendance générale est de prévoir une période fiscale annuelle et que, surtout, les personnes morales sont déjà soumises au régime obligatoire du système d'imposition *postnumerando* annuel. De plus, s'agissant de l'impôt fédéral direct, la Confédération permet aux cantons de prélever cet impôt selon le système d'imposition *postnumerando* annuel. Le choix d'un même système d'imposition est donc tout à fait opportun.

Dès lors, si certains cantons (notamment les cantons de Vaud et du Valais) peuvent remettre au-delà de l'échéance du 1^{er} janvier 2001 le passage à l'imposition *postnumerando* annuelle pour les personnes physiques, c'est parce qu'ils connaissent actuellement un système d'imposition conforme à la LHID (système d'imposition *praenumerando* bisannuel). Il n'en va pas de même pour le canton de Neuchâtel: notre système d'imposition *praenumerando* annuel n'est pas admis. Le passage doit donc intervenir au 1^{er} janvier 2001 et, d'une manière générale, l'harmonisation avec les autres principes contenus dans la LHID doit être sous toit à cette date également.

3. Son interprétation

Comme nous l'avons déjà indiqué, la LHID est une législation de base, une loi-cadre, et non une loi-modèle que les cantons auraient l'obligation d'insérer telle quelle dans leur législation. De plus, comme le dit l'article premier, alinéa 3, LHID, lorsque aucune réglementation particulière n'est prévue, les impôts cantonaux et communaux sont établis en vertu du droit cantonal. Il faut donc, dans chaque cas particulier, déterminer quels sont les champs d'application respectifs du droit harmonisé et du droit cantonal autonome. C'est en élaborant les dispositions fiscales cantonales qu'il convient d'examiner dans quelle mesure la LHID impose une solution, laisse un choix entre plusieurs solutions ou, plus simplement, laisse le canton libre d'adopter la réglementation qui lui convient. Nous donnons ci-après quelques exemples.

Contributions directes

La LHID définit les impôts directs que les cantons doivent prélever, à savoir :

- un impôt sur le revenu et un impôt sur la fortune des personnes physiques;
- un impôt sur le bénéfice et un impôt sur le capital des personnes morales;
- un impôt à la source auprès de certaines personnes physiques et morales;
- un impôt sur les gains immobiliers (art. 2, al. 1, LHID).

Il est admis, cependant, que les cantons peuvent prévoir d'autres impôts, en dehors de l'harmonisation, tels que les impôts fonciers, les impôts minimums sur les recettes brutes, sur les donations, les successions, etc.

Dans certains domaines, la LHID précise les moindres détails et ne laisse pas de champ d'action aux cantons. Ainsi en est-il des **revenus exonérés d'impôt** (art. 7, al. 4, LHID) : la liste de ces revenus exonérés est exhaustive et les cantons ne peuvent l'allonger. Il en va de même des **déductions générales** (art. 9, al. 2, LHID), soit des déductions économique-sociales qui ont pour objectif de tenir compte de dépenses effectives d'emploi du revenu dont le législateur entend autoriser la déduction pour des motifs sociaux et économiques (p. ex. : primes d'assurance-maladie). Mais les cantons restent souverains en matière de **déductions sociales** (art. 9, al. 4, LHID), c'est-à-dire des déductions qui, fonctionnellement, servent à déterminer la charge fiscale, c'est-à-dire le montant de l'impôt, et sont fixées d'après les circonstances personnelles du contribuable (p. ex. : déductions pour enfant). Ces déductions ont pour objectif d'exonérer un minimum vital et, dans la mesure où le revenu du contribuable dépasse ce minimum, de tenir compte d'une capacité contributive réduite et d'adapter la charge fiscale à la situation personnelle du contribuable. Cela dit, la distinction entre la déduction générale et la déduction sociale n'est pas toujours très claire. Elle est cependant nécessaire, puisque la marge de manœuvre du canton dépend de la catégorie à laquelle il entend rattacher la déduction qu'il souhaite accorder à ses contribuables.

La LHID se borne aussi dans certains domaines à donner des concepts juridiques indéterminés ; les cantons disposent d'une liberté d'action plus ou moins étendue pour élaborer leur loi fiscale. Ainsi, la LHID oblige-t-elle les cantons à considérer **la valeur locative d'un immeuble occupé par son propriétaire comme un revenu** (art. 7, al. 1, LHID). S'il est admis que la valeur de marché sert de base à la fixation de la valeur locative, en tout cas en matière d'impôt fédéral direct, la LHID ne donne aucune indication sur l'évaluation de cette valeur. Si les cantons jouissent d'une certaine liberté d'appréciation, celle-ci est toutefois limitée : les règles d'évaluation qu'ils édictent ne doivent pas aboutir à vider l'imposition de la valeur locative de son sens ni à contrevenir au principe de l'égalité de traitement entre les propriétaires habitant leur propre logement et les locataires.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

La LHID peut contenir aussi des règles qui contraignent les cantons à abandonner leur réglementation si celle-ci a un autre contenu que le droit fédéral. Dans le domaine de l'impôt sur la fortune, la fortune mobilière constituée par des papiers-valeurs est estimée à la **valeur vénale** (art. 14, al. 3, LHID). Il est admis que les abattements qu'un canton pourrait accorder aux propriétaires de titres de sociétés ayant leur siège dans le canton ne sont pas compatibles avec la LHID. On songe ici au privilège d'évaluation accordé actuellement aux titres neuchâtelois à l'article 43 LCdir, qui doit être abandonné.

IV. PRÉSENTATION DU PROJET DE LOI

Le projet de loi tend à l'uniformité de la législation. Il prend en compte trois lois fiscales fédérales (LHID, LIFD, loi fédérale du 10 octobre 1997 sur la réforme de la fiscalité des sociétés), la loi cantonale concernant l'imposition des personnes morales et introduisant un impôt à la source (LCdirPMIS) et la loi instituant un impôt sur les gains immobiliers, du 20 novembre 1991. La structure du projet, les définitions et la terminologie utilisées, la procédure mise sur pied répondent au souhait d'harmonisation horizontale (intercantonale) et verticale (Confédération) dont il a déjà été question.

Après une **première partie** introductive énumérant les impôts visés par la loi, une **deuxième partie** est consacrée à l'imposition des personnes physiques (impôt sur le revenu et la fortune), laquelle comprendra dorénavant l'impôt sur les gains immobiliers qui faisait jusqu'à présent l'objet d'une loi distincte. L'imposition des personnes morales (impôt sur le bénéfice et le capital, impôt minimum sur les recettes brutes et impôt foncier) reprend pour l'essentiel le texte déjà adopté par le Grand Conseil le 3 octobre 1994 (LCdirPMIS), avec les modifications intervenues tant au niveau fédéral (réforme de la fiscalité des sociétés intégrée dans le droit cantonal) que cantonal (réforme de l'impôt minimum du 2 février 1999) et constitue la **troisième partie**. L'estimation des immeubles comme élément de la fortune (estimation cadastrale) fait l'objet à elle seule d'une **quatrième partie**. L'imposition dans le temps traite dans une **cinquième partie** de la périodicité de l'impôt (période fiscale, période de calcul et quotité de l'impôt). Une **sixième partie** régit le cas spécial de l'imposition à la source de certaines personnes physiques et morales, méthode d'imposition que le législateur a introduite au niveau cantonal dans la LCdirPMIS. Viennent ensuite dans une **septième partie** les problèmes relatifs à l'organisation des autorités chargées d'appliquer la loi, à la procédure, ainsi qu'à la perception et aux garanties du paiement des impôts. Les sanctions pénales figurent dans la **huitième partie**. Les impôts directs communaux sont mentionnés dans une **neuvième partie**. Enfin, la loi se termine dans une **dixième partie** par les dispositions transitoires et finales.

Contributions directes

V. PRINCIPALES INNOVATIONS**1. Introduction d'un système de calcul fondé sur un barème de référence pour la perception de l'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques**

Ce nouveau système de calcul de l'impôt a fait l'objet d'un rapport distinct dans le cadre de la mise en œuvre de la planification financière.

2. Passage au système d'imposition sur la base du revenu acquis pour les personnes physiques (passage du système *praenumerando* au système *postnumerando*)

Nous avons déjà exposé les raisons pour lesquelles nous devons changer de système d'imposition pour les personnes physiques, sachant que le changement avait déjà eu lieu pour les personnes morales.

Afin de bien saisir les questions liées au système d'imposition actuel et à celui que nous vous proposons, il paraît utile de rappeler quelques notions.

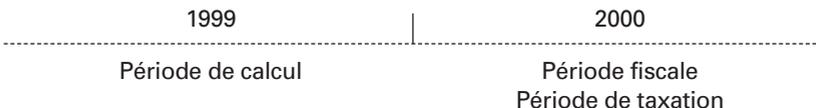
La **période fiscale** est la période pour laquelle l'impôt est dû. Elle correspond, pour l'impôt sur le revenu et sur la fortune des personnes physiques, à l'année civile.

La **période de calcul** est le laps de temps au cours duquel se forme le revenu déterminant pour le calcul de l'impôt. En d'autres termes, la période de calcul est celle dont le revenu sert d'assiette à l'impôt. La période de calcul pour l'impôt sur le revenu et sur la fortune correspond à l'année civile.

La **période de taxation** désigne le laps de temps durant lequel l'autorité fiscale procède aux opérations administratives nécessaires à la fixation du montant d'impôt dû.

2.1. Droit actuel

Le système actuel de taxation annuelle selon le revenu présumé (taxation annuelle *praenumerando*) peut être représenté schématiquement de la manière suivante :



Le canton de Neuchâtel connaît déjà la taxation annuelle, mais selon la méthode d'imposition d'après le revenu antérieur. Celle-ci se fonde sur la présomption de la stabilité du revenu et de la fortune d'une période fiscale à l'autre. Le revenu réalisé durant une année sert de base de calcul pour l'année suivante. Cette méthode d'imposition a bien fonctionné durant les années de croissance économique, les fruits de la croissance se répercutant pour l'impôt une année après leur réalisation. Le contribuable ne s'en

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

plaignait pas. Mais, avec l'accélération de la mobilité sociale et économique qui caractérise notre époque (situation professionnelle et familiale, changement de domicile, d'emploi, partage du temps de travail, travail à temps partiel, double activité lucrative, récession, chômage, perte du pouvoir d'achat, etc.), la méthode d'imposition selon le revenu présumé est devenue inadaptée au calcul d'une charge fiscale correspondant à la capacité contributive effective de la période fiscale. Le législateur avait d'ailleurs déjà introduit des exceptions au système : en début d'assujettissement (début de l'activité lucrative ; arrivée dans le canton), on applique actuellement le système de l'imposition immédiate du revenu, l'assiette de l'impôt étant constituée par le revenu effectivement réalisé après le début de l'assujettissement converti en revenu annuel ; de même, le système d'imposition d'après le revenu antérieur repose sur la fiction que le revenu de la période de taxation sera sensiblement le même que celui de la période précédente. Quand cette fiction se révèle fautive, il faut prononcer une taxation intermédiaire en mettant l'imposition en accord avec la situation nouvelle du contribuable. Cependant, la taxation intermédiaire ne tient pas compte de toutes les variations du revenu. Le revenu du contribuable doit s'être modifié de façon durable et essentielle au cours de la période de calcul ou de taxation et l'un des motifs énumérés exhaustivement par la loi (début ou cessation de l'activité lucrative ; changement de profession ; dévolution pour cause de mort ; divorce ; séparation de corps) doit être réalisé. La taxation intermédiaire ne résout pas tous les cas où l'imposition n'est pas adaptée à la véritable capacité contributive. Dans cette période de difficultés économiques, la méthode d'imposition a par conséquent suscité un sentiment d'injustice chez les contribuables qui ont subi des changements dans leur situation économique sans que la charge fiscale ait été adaptée aux moyens financiers à disposition. A cet égard, il est significatif qu'on ait voulu étendre l'énumération des circonstances justifiant le prononcé d'une taxation intermédiaire. Ainsi en va-t-il du projet de loi 97.102, du 10 février 1997, déposé par le groupe des petits partis qui veut compléter les cas de taxation intermédiaire par le début d'une période de chômage, circonstance que notre législation actuellement en vigueur ne connaît pas. Toutefois, cette proposition ne présente plus qu'un intérêt historique, puisque avec le nouveau système d'imposition postnumerando, l'institution de la taxation intermédiaire n'est plus nécessaire et disparaîtra.

2.2. Nouveau droit

Le système proposé de taxation annuelle selon le revenu acquis (taxation annuelle postnumerando) peut être représenté de la manière suivante :

2001		2002
Période de calcul Période fiscale		Période de taxation

Avec le nouveau système, chaque année civile correspond à la fois à la période d'évaluation (période de calcul) et à la période fiscale, de sorte que

Contributions directes

le revenu réalisé durant une année sert d'assiette aux impôts directs dus pour cette même année. La taxation intervient en revanche l'année suivante ; c'est le désavantage du décalage d'une année entre la période fiscale et la période de taxation. Mais faire coïncider l'année de calcul et l'année fiscale est préférable: le contribuable paie ses impôts sur les revenus qu'il a effectivement acquis, ce qui supprime les taxations intermédiaires. Le fait qu'il paie ses impôts l'année suivante est secondaire, encore que les collectivités publiques ne manqueront pas de lui demander de verser des acomptes, au préalable, sur le montant de ses impôts, le montant de ces acomptes pouvant bien entendu être adapté aux moyens financiers dont dispose le contribuable.

2.3. Dispositions transitoires

Un soin tout particulier doit être accordé aux modalités du passage en 2001 de la taxation annuelle sur la base du revenu présumé à la taxation annuelle sur la base du revenu acquis. Ce passage s'effectuera selon la procédure dite de l'impôt annuel tel qu'il a été prévu par la modification de l'article 69 LHID du 9 octobre 1998. Les revenus ordinaires de l'année précédant le changement (2000) tomberont dans une brèche de calcul et les revenus de la première année qui suivra le changement (2001) seront taxés selon le nouveau droit (impôt 2000 calculé sur l'année 1999; impôt 2001 calculé sur l'année 2001; l'année 2000 ne sert plus de critère d'évaluation). Mais les revenus extraordinaires acquis dans la brèche de calcul (année 2000) seront soumis à un impôt annuel entier. De même, les charges extraordinaires supportées durant l'année précédant la modification seront déduites des revenus imposables afférents à la période fiscale avant la modification, soit sur l'impôt dû pour l'an 2000 (base de calcul: 1999). La prise en compte de ces éléments extraordinaires se fera au cours de l'année 2001.

Le schéma du passage au système de taxation annuelle selon le revenu acquis, avec brèche de calcul en 2000 est le suivant :

1999	2000	2001	2002
Période de calcul pour l'impôt 2000	Période fiscale 2000 Période de taxation 2000	Période de calcul 2001 Période fiscale 2001	Période de taxation 2001

Brèche de calcul pour revenus et charges ordinaires

- revenus extraordinaires soumis à imposition séparée
- déduction des charges extraordinaires sur la taxation 2000

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

3. Imposition du revenu des personnes physiques**3.1. Introduction de l'imposition d'après la dépense (impôt à forfait)**

L'imposition d'après la dépense (ou imposition à forfait) est une forme particulière, fondée sur des raisons pratiques, de taxation par appréciation. Elle remplace l'impôt ordinaire sur le revenu et la fortune des personnes physiques.

La LHID exige que les cantons introduisent dans leur législation ce mode d'imposition à l'égard des personnes physiques (suisses ou étrangères) qui, pour la première fois ou après une absence d'au moins dix ans, prennent domicile ou séjournent en Suisse au regard du droit fiscal sans y exercer une activité lucrative. L'obligation d'introduire ce mode d'imposition est limitée au reste de la période fiscale en cours (art. 6, al. 1, LHID).

La LHID permet – mais n'oblige pas – d'étendre l'imposition forfaitaire au-delà de cette première période fiscale, mais pour les ressortissants étrangers uniquement (art. 6, al. 2, LHID).

L'imposition d'après la dépense se fonde sur les frais annuels occasionnés, pendant la période de calcul, par le train de vie du contribuable et des personnes qui sont à sa charge et vivent en Suisse. Le montant pris en considération est le total des frais annuels, indépendamment du fait que ces dépenses aient été effectuées en Suisse ou à l'étranger.

Selon la LHID, l'impôt ainsi calculé sur la dépense doit ensuite être comparé avec celui qui résulterait d'une imposition ordinaire des éléments de revenus et de fortune de source suisse ainsi que de certains revenus de source étrangère lorsque le contribuable requiert un dégrèvement partiel ou total d'impôts étrangers en application d'une convention internationale conclue par la Suisse en vue d'éviter la double imposition. Cette façon de faire a pour conséquence que l'impôt calculé sur la dépense ne doit pas être inférieur aux impôts calculés sur les montants bruts de ces divers éléments fiscaux selon la méthode ordinaire. C'est en effet le montant le plus élevé qui sera déterminant. En fait, ne bénéficient donc d'un traitement de faveur que les autres éléments de fortune sis à l'étranger et les revenus en découlant, à savoir des éléments dont la détermination serait de toute manière sujette à certaines difficultés dans la procédure de taxation ordinaire.

La Confédération a prévu cette méthode d'imposition particulière dans le cadre de l'impôt fédéral direct, non seulement pour la première période fiscale des arrivants suisses et étrangers, mais aussi au-delà de cette première période fiscale pour les étrangers qui ont pris domicile en Suisse ou y séjournent sans exercer une activité lucrative (art. 14 LIFD).

Au niveau cantonal, dix-huit cantons (parmi eux les cantons de Berne, du Jura, de Fribourg, de Vaud, du Valais et de Genève) connaissent déjà l'imposition forfaitaire et la plupart d'entre eux ont repris les dispositions prévues dans la LHID.

Contributions directes

Le canton de Neuchâtel ne connaît pas l'imposition d'après la dépense. Comme on l'a vu, ce mode d'imposition est obligatoire pour les nouveaux arrivants suisses ou étrangers qui n'exercent pas d'activité lucrative s'agissant de la période fiscale de l'arrivée.

Il est facultatif pour les périodes qui suivent, mais pour les étrangers uniquement. Les Suisses en sont exclus. Les contribuables visés sont avant tout des ressortissants étrangers qui se trouvent à la retraite et qui décident de passer leurs vieux jours dans notre pays. Souvent, ils laissent au moins une partie de leur fortune à l'étranger. Le principe de l'imposition du revenu global est donc la plupart du temps difficilement applicable auprès de ce cercle de personnes, en particulier parce que leurs revenus provenant de l'étranger ne peuvent guère être contrôlés par les autorités fiscales suisses.

Pour ces raisons, ces personnes ont la possibilité, tant sur le plan fédéral que dans la plupart des cantons, et cela depuis plusieurs décennies et pour autant que certaines conditions soient remplies, de payer un impôt à forfait (appelé également impôt d'après la dépense) en lieu et place de l'impôt ordinaire. Il s'agit ici d'une procédure simplifiée de taxation, où les autorités fiscales se basent sur certains facteurs (par exemple le loyer ou la valeur locative) et procèdent finalement à un contrôle avec les revenus de source suisse. Dans cette optique, il ne s'agit donc pas de l'octroi d'un privilège, mais simplement d'une forme particulière de taxation par appréciation, fondée sur des raisons pratiques.

Dans une perspective d'harmonisation aussi bien verticale qu'horizontale, le Conseil d'Etat envisageait d'introduire cette forme d'imposition dans notre législation cantonale pour les ressortissants étrangers au-delà de la limite fixée par la LHID. Compte tenu de la décision du Grand Conseil de ne pas donner suite à la motion 97.147 du groupe radical, le Conseil d'Etat renonce à faire cette proposition.

3.2. Imposition des prestations de la prévoyance

Actuellement, les rentes AVS-AI (1^{er} pilier) sont imposées dans notre canton à raison de 80 %.

Les rentes de la prévoyance professionnelle (2^e pilier) sont imposables en totalité sous réserve d'un régime transitoire prévoyant une imposition à 80 % pour les rentes payées ou exigibles avant le 1^{er} janvier 1987 et les rentes qui commencent à courir ou deviennent exigibles avant le 1^{er} janvier 2002 à condition qu'elles résultent de mesures de prévoyance prises avant le 1^{er} janvier 1987. Ce régime de faveur institué par la législation fédérale sur la prévoyance professionnelle s'explique par le fait qu'avant 1987 les cotisations versées par un contribuable à son institution de prévoyance n'étaient pas entièrement déductibles comme c'est le cas aujourd'hui. Par conséquent, il a paru justifié au législateur fédéral de

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

l'époque de prévoir une imposition réduite à 80% des rentes payées ou exigibles durant la période décrite ci-devant.

Les prestations de la prévoyance professionnelle liée (3^e pilier A) consistant en prestations en capital sont imposées séparément de l'impôt ordinaire à un taux de faveur.

Le droit harmonisé prévoit que les rentes sont comprises dans le revenu du contribuable et imposées pour leur montant total (art. 7, al. 1, LHID). Seules les rentes viagères sont imposables à 40% (art. 7, al. 2, LHID).

Le projet de loi, pour être en harmonie avec le droit fédéral, qui l'a fixé impérativement ainsi, doit abandonner l'imposition des rentes AVS-AI à 80%. Les rentes du 1^{er} pilier seront donc imposables dans leur totalité.

Quant aux rentes du 2^e pilier, notre législation actuelle est déjà conforme à la LHID et le régime transitoire de l'imposition des rentes à 80% est celui que prévoit l'impôt fédéral direct (art. 204 LIFD).

Le système d'imposition des prestations en capital du 3^e pilier A est celui que prévoit la LHID (imposition séparée); sur ce point, le projet ne prévoit pas de changement.

L'imposition de la totalité des rentes de prévoyance est motivée par la possibilité pour le contribuable dans la vie active de déduire la totalité des cotisations versées à la prévoyance professionnelle des 1^{er} et 2^e piliers. A la déduction totale des cotisations doit correspondre l'imposition totale ultérieure des prestations.

3.3. Imposition des prestations en capital provenant d'une assurance sur la vie susceptible de rachat financée par une prime unique

Les prestations en capital provenant d'assurances sur la vie susceptibles de rachat sont, en cas de vie, exonérées d'impôt sur le revenu. On considère que non seulement les primes qui ont servi à constituer le capital au cours des années ont déjà été imposées comme utilisation du revenu – sous réserve d'une déduction forfaitaire opérée dans les limites des déductions générales – mais aussi que l'accroissement du capital dû aux intérêts composés a été soumis à l'impôt sur la fortune prélevé chaque année sur la valeur de rachat de l'assurance. En d'autres termes, le versement du capital à l'échéance ne constitue qu'une modification dans la composition de la fortune du contribuable, sans incidence du point de vue fiscal.

Il n'en va pas de même pour les assurances de capitaux susceptibles de rachat financées par une prime unique: le processus d'épargne typique de l'assurance fait défaut, puisqu'il est en fait terminé avec le paiement de la prime unique. L'objectif principal n'est pas la protection d'assurance, mais plutôt le placement de la fortune. Le rendement des assurances de capitaux à prime unique est donc en principe imposable, tant en cas de vie que de

Contributions directes

rachat. C'est la solution imposée par la LHID. Il convient par ailleurs de relever que ce genre d'opération s'est de plus en plus développé ces dernières années. Dès lors, dans ce cas particulier de financement, le rendement imposable est égal à la différence, calculée à l'échéance de la prestation, entre la prime versée et la prestation de l'assureur, notamment sous forme de capital. Le montant ainsi déterminé ne fait pas l'objet d'une imposition séparée; comme tout rendement, il constitue un élément du revenu imposable à l'échéance de la prestation et est ajouté aux autres revenus du contribuable, avec plein effet sur le taux d'imposition.

Il y a une exception à ce mode d'imposition particulier lorsque l'assurance sert à la prévoyance. La prestation d'assurance est exonérée d'impôt lorsque l'assuré a atteint un certain âge (60 ans révolus) et que le rapport contractuel avec l'assureur a duré au moins cinq ans. En outre, il faut que le contrat ait été conclu avant que l'assuré ait accompli sa 66^e année. Cela signifie que si ces trois conditions sont remplies, on revient à la conception habituelle de l'exonération de principe des prestations en capital provenant d'assurances sur la vie susceptibles de rachat.

L'âge au moment de l'échéance, la durée du rapport d'assurance et l'âge au moment de la conclusion du contrat sont des conditions cumulatives.

3.4. Traitement fiscal des contributions d'entretien des enfants de parents divorcés ou séparés

Les frais d'entretien des membres de la famille du contribuable ne sont pas des frais d'acquisition, mais un emploi du revenu. Dès lors, les prestations versées en exécution d'une obligation d'entretien ou d'assistance fondée sur le droit de la famille ne sont pas déductibles du revenu de leur débiteur et ne représentent pas un revenu imposable de leur bénéficiaire.

Le droit harmonisé fait une exception à ce principe pour les pensions alimentaires versées à un époux ou à ses enfants en cas de séparation de fait ou de droit ou en vertu d'un jugement de divorce: le débiteur peut déduire des pensions alimentaires de son revenu et l'imposition est réalisée auprès du bénéficiaire. La législation fiscale de notre canton est sur ce point déjà en harmonie avec la LHID. Les pensions alimentaires sont imposées auprès de l'époux qui en bénéficie pour lui et ses enfants. Mais s'agissant de ceux-ci, notre loi cantonale ne prévoit pas de limite d'âge. La LHID, au contraire, en impose une: la fin de la minorité de l'enfant, soit au moment où l'autorité parentale cesse (art. 7, al. 4, lettre *g*, et 9, al. 2, lettre *c*, LHID). Dès cet instant, les contributions d'entretien reviennent directement aux enfants en vertu du droit de la famille et le débiteur ne peut plus les déduire. Il s'ensuit que ces contributions ne sont imposables ni auprès de l'époux qui exerçait l'autorité parentale ni auprès de l'enfant devenu majeur, puisqu'il s'agit de frais d'entretien des membres de la famille au sens du code civil. Le projet de loi est harmonisé dans ce sens.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

3.5. Déduction globale des primes d'assurance-vie, assurance-maladie, assurance-accidents et des intérêts des capitaux d'épargne

Notre législation fiscale cantonale fait actuellement une distinction entre les primes d'assurance-maladie, entièrement déductibles lorsqu'elles relèvent de l'assurance obligatoire, et la déduction des primes d'assurance-vie et des autres sommes consacrées à l'épargne jusqu'à concurrence d'un certain montant (600 francs, plus 200 francs si le contribuable est marié, plus 100 francs par enfant).

Le droit harmonisé prévoit aussi la déduction des primes d'assurances pour soutenir, par ce biais, la prévoyance individuelle; ce sont des dépenses d'entretien du contribuable et de sa famille que le législateur entend soustraire à l'impôt pour des motifs de politique sociale. Mais le droit harmonisé est exhaustif; cela signifie que les cantons doivent reprendre dans leurs législations les déductions prévues aussi bien dans leur principe que dans leurs modalités; ils ne peuvent pas les modifier. A ce propos, la LHID prévoit une déduction globale des versements, cotisations et primes d'assurance-vie, d'assurance-maladie et d'assurance-accidents, ainsi que des intérêts des capitaux d'épargne jusqu'à concurrence d'un certain montant. Demeure de la compétence des cantons la fixation de ce montant maximum (art. 9, al. 2, lettre *g*, LHID).

Il n'est par conséquent plus possible d'admettre sans limite la déduction des primes d'assurance-maladie obligatoire et d'en faire une déduction distincte, comme c'est le cas actuellement. La déduction des primes de l'assurance-maladie doit être incluse dans une déduction générale comprenant des primes d'assurance-vie et les intérêts des capitaux d'épargne.

S'agissant de cette dernière déduction, notre système actuel, qui veut que les «sommes consacrées à l'épargne» soient déductibles, doit être aussi abandonné. Dorénavant, ce sont les rendements qui entreront dans la déduction et non plus les placements.

Par souci de rapprochement avec le droit fédéral, les montants déductibles sont augmentés pour les personnes qui ne cotisent ni à une institution de prévoyance professionnelle, ni à une forme reconnue de prévoyance individuelle liée. Cette nouvelle déduction pourra en particulier être revendiquée par les rentiers AVS. En outre, une déduction supplémentaire de 600 francs par enfant à charge, ou personne nécessiteuse pour laquelle une déduction sociale peut être revendiquée, est accordée. S'agissant des montants retenus, voir le commentaire de l'article 36.

Etant donné le caractère contraignant de l'article 9, alinéa 2, lettre *g*, LHID, la déduction des cotisations versées dans le but de se prémunir contre la perte de gain consécutive à une maladie ou à un accident ne peut pas être envisagée. D'ailleurs, de telles cotisations ne font pas partie des primes d'assurance-maladie ou accidents dans la mesure où elles visent à couvrir les

Contributions directes

conséquences économiques liées à la maladie ou à l'accident, mais non des frais directement en relation avec le traitement médical en cas de maladie ou d'accident. Par conséquent, le projet de loi 94.128, du 3 octobre 1994, déposé par le groupe des petits partis, portant révision de la lettre s de l'article 26 de la loi sur les contributions directes, du 9 juin 1964, peut être classé dans le cadre de la présente révision législative.

3.6. Déduction des dons versés à des institutions poursuivant des buts de pure utilité publique ou de service public

Parmi les déductions générales que les cantons doivent introduire dans leur législation fiscale figurent les versements bénévoles à des personnes morales qui ont leur siège en Suisse et qui sont exonérées de l'impôt en raison de leurs buts de pure utilité publique ou de service public. Cette déduction est nouvelle pour notre canton qui ne connaît actuellement que les déductions en faveur d'une œuvre déterminée sur décision prise par le Département des finances et des affaires sociales.

Par buts de pure utilité publique, on entend les institutions qui poursuivent un but d'intérêt général. Les activités à buts caritatif, humanitaire, sanitaire, écologique, éducatif, scientifique et culturel peuvent être considérées comme étant d'intérêt général. Par exemple, l'assistance publique, les arts, la science, l'enseignement, la promotion des droits de l'homme, la sauvegarde du patrimoine, la protection de la nature et des animaux ainsi que l'aide au développement sont de nature à promouvoir l'intérêt général.

L'activité doit être, au surplus, désintéressée; elle doit servir l'intérêt public et se fonder sur l'altruisme, dans le sens d'un dévouement à la collectivité. La notion de pure utilité publique suppose donc non seulement que l'activité de la personne morale est exercée dans l'intérêt général, mais aussi qu'elle est désintéressée, c'est-à-dire qu'elle exige de la part des membres de la corporation ou de tiers un sacrifice en faveur de l'intérêt général primant leurs propres intérêts. Ce but désintéressé fait par exemple défaut pour les institutions d'assistance mutuelle et les associations de loisirs.

Quant aux personnes morales qui poursuivent des buts de service public, on entend par là des personnes morales qui ont des tâches étroitement liées à celles d'une collectivité publique, une activité propre à une collectivité publique (par exemple: établissement scolaire ou de soins). La notion de service public doit être interprétée restrictivement. A ce sujet, un parti politique ne poursuit pas prioritairement un but de service public, mais sert en premier lieu les intérêts de ses membres. Ceci vaut aussi pour les associations à buts idéaux de toutes sortes et pour les associations sportives. C'est donc dans ces limites que la déduction de versements bénévoles doit être dorénavant admise. En revanche, les cantons demeurent compétents pour fixer le montant total des déductions autorisées.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

3.7. Déduction sociale pour enfant à charge jusqu'à l'âge de 25 ans

Les déductions sociales sont destinées à adapter la charge fiscale à la capacité financière du contribuable en tenant compte de sa situation personnelle (marié, seul), de la composition de sa famille et des personnes à sa charge. Ces déductions sont indépendantes des dépenses qui sont effectivement engagées.

Ainsi que nous l'avons déjà indiqué, les cantons restent souverains en matière de déductions sociales: la LHID déclare simplement que « les déductions pour enfants et autres déductions sociales de droit cantonal sont réservées » (art. 9, al. 4, 2^e phrase, LHID).

Le contribuable a une obligation d'entretien à l'égard de ses enfants, mineurs ou majeurs. D'après le code civil (art. 276 CC), les parents doivent subvenir à l'entretien de l'enfant jusqu'à ce que sa formation soit achevée, dans des délais normaux. D'où la conséquence communément admise de diminuer la charge fiscale du contribuable qui doit assumer l'entretien de l'enfant. Le projet de loi n'innove pas sur ce point particulier; notre législation fiscale connaît déjà des déductions pour enfant à charge. Cependant, en complément de notre droit fiscal actuellement en vigueur, le projet entend mettre un terme dans le temps au-delà duquel la déduction sociale n'est plus admise, parce que l'enfant qui poursuit une formation est censé « voler de ses propres ailes ». Ce terme est l'âge de 25 ans révolus; il se réfère à l'âge qui met fin au droit aux prestations versées par les assurances obligatoires des 1^{er} et 2^e piliers. En effet, pour ces assurances, les prestations sont versées tant que l'orphelin fait un apprentissage ou des études jusqu'à 25 ans au plus; au-delà, l'orphelin n'a plus besoin de soutien pour ses frais d'entretien. Il paraît donc logique et équitable que l'enfant dont l'entretien est assuré par le contribuable ne crée pas un avantage fiscal sans limite dans le temps par rapport à l'enfant orphelin qui n'a plus de soutien. La limite de 25 ans révolus est donc opportune.

Le 23 juin 1998, le Grand Conseil n'est pas entré en matière sur le projet de loi Jean Studer (*BGC*, vol. 164, p. 674) qui voulait introduire une nouvelle déduction pour les frais de garde d'un enfant confié par le contribuable à un tiers pour des motifs professionnels. La principale raison de ce refus était que la déduction de cette dépense d'éducation ne figurait pas dans la liste exhaustive des déductions générales admises par la LHID.

Reste ouverte, en revanche, la possibilité de prendre en considération ces frais dans le cadre des déductions sociales, c'est-à-dire celles qui ont pour but d'imposer le contribuable selon sa capacité contributive réelle. Comme la déduction des frais effectifs de garde, considérés comme des frais d'entretien de l'enfant, n'est pas autorisée, mais que ces frais représentent tout de même un sacrifice financier et souvent imposé pour les contribuables qui élèvent seuls leur enfant, le projet entend augmenter la déduction sociale pour les seules familles monoparentales (7700 francs au lieu de 5300 francs + 1800 francs par enfant supplémentaire). C'est la manière la plus adéquate

Contributions directes

pour diminuer la charge fiscale du contribuable qui doit faire face à des dépenses justifiées par sa situation personnelle.

3.8. Imposition des familles monoparentales

La LHID consacre le principe du cumul des éléments de revenu et de fortune des époux qui vivent en ménage commun, quel que soit le régime matrimonial (art. 3, al. 3, LHID). Mais l'impôt des personnes mariées vivant en ménage commun doit être réduit de manière appropriée par rapport à celui des personnes vivant seules (art. 11, al. 1, LHID). Cet objectif est déjà réalisé dans notre législation fiscale par le recours au système du splitting: si les revenus des époux sont additionnés et imposés globalement, en revanche, pour déterminer le taux de l'impôt, le revenu est divisé par un certain coefficient, sans égard à la quote-part de chacun des époux de ce revenu global. Ce taux est de 55 %, soit un peu plus de la moitié, parce qu'on estime que la capacité économique d'un couple marié est légèrement supérieure à celle de deux personnes vivant seules disposant chacune de la moitié du revenu global de ce couple; les facultés économiques de chacun des époux qui mettent en commun leurs ressources sont supérieures à celles d'un célibataire placé dans une situation matérielle identique.

Le projet de loi reprend la législation actuellement en vigueur sans modification.

S'agissant des familles dites monoparentales, c'est-à-dire des familles formées de contribuables veufs, séparés, divorcés ou célibataires qui font ménage commun avec des enfants et des personnes nécessiteuses et dont ils assurent pour l'essentiel l'entretien, la LHID prévoit une réduction identique à celle qui est accordée aux personnes mariées faisant ménage commun. Cette dernière prescription pose des problèmes. Prise à la lettre, la règle revient, à revenus égaux, à imposer de la même manière une famille qui compte deux adultes et une famille qui n'en compte qu'un. Or le principe de la capacité contributive veut qu'on prenne comme critère d'appréciation le nombre des personnes qui vivent des ressources d'un ménage. On ne saurait, dès lors, accorder le splitting, soit le taux réduit correspondant au 55 % du revenu applicable aux contribuables mariés au même revenu imposable d'un adulte à la tête d'une famille. Bénéficiant des mêmes déductions sociales pour enfants ou pour personnes nécessiteuses à charge, à revenu imposable identique, le contribuable seul serait nettement avantagé.

Dans ces circonstances, il apparaît acceptable, en faisant appel à une interprétation des prescriptions de la LHID conforme à la Constitution fédérale – interprétation par ailleurs admise par une partie de la doctrine – de ne pas assimiler sans plus les familles monoparentales aux couples mariés, en recourant à un calcul de l'impôt identique. Mais il est aussi admis que les familles monoparentales doivent bénéficier d'allègements fiscaux propres à la situation réelle du contribuable; celui-ci a droit aux déductions pour enfants ou personnes nécessiteuses à charge accordées aux couples

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

mariés. Il a, en plus, droit à une déduction personnelle spéciale, qui tient compte précisément de sa situation de personne seule devant assumer l'entretien d'autres personnes (*art. 39, al. 1, lettre d*: 7700 francs + 1800 francs dès le deuxième enfant), l'augmentation de 2400 francs de la déduction ayant pour objectif de tenir compte de frais de garde éventuels. Cette déduction sociale doit être fixée de telle sorte que la charge fiscale se situe entre celle des couples mariés et celle des personnes seules sans enfant ou personne nécessiteuse à charge, lesquelles bien entendu ne bénéficient pas de cette déduction personnelle pour famille monoparentale.

3.9. Abandon de l'exonération du produit du travail des contribuables âgés de moins de 20 ans

La législation fiscale actuellement en vigueur prévoit que le produit du travail (jusqu'à 18.000 francs) des contribuables âgés de moins de 20 ans ne constitue pas un revenu (*art. 24, lettre e, LCdir*).

Le droit harmonisé n'autorise pas une pareille exonération; celle-ci ne figure pas dans la liste exhaustive de la LHID (*art. 7, al. 4, LHID*). Le privilège que le législateur avait accordé aux apprentis et étudiants doit être abandonné.

4. Imposition de la fortune des personnes physiques

4.1. Suppression de l'abattement sur la valeur des titres neuchâtelois

Comme nous l'avons déjà signalé ci-devant, la LHID prescrit que les papiers-valeurs doivent être estimés à la valeur vénale. Il n'y a plus de place dorénavant pour le régime qui favorise fiscalement les placements en titres neuchâtelois (*art. 43 LCdir*). Le privilège fiscal avait son importance tant pour les contribuables intéressés que pour l'économie de notre canton. Aussi, le projet suggère-t-il une nouveauté, que d'autres cantons connaissent, concernant l'estimation des actions non cotées en bourse. Dans sa compétence d'atténuer la double imposition économique, il est admis que le canton peut prévoir un abattement sur la valeur vénale des participations. Aussi le projet prévoit-il à l'article 49 une déduction de 30% sur la différence entre la valeur fiscale et la valeur vénale des actions non cotées. Mais cette estimation doit s'étendre à toutes les actions non cotées de sociétés suisses. Elle ne peut pas être limitée aux participations des seules sociétés neuchâtelaises.

4.2. Suppression de l'imposition du mobilier de ménage

D'après notre législation fiscale actuelle, le mobilier de ménage, les meubles meublants, le linge... et les provisions de ménage sont considérés comme un élément de fortune imposable (*art. 32, al. 2, lettre g, LCdir*).

Selon le droit harmonisé, le mobilier de ménage et les objets personnels d'usage courant ne sont pas imposés (*art. 13, al. 4, LHID*). En revanche, les objets d'art, les bijoux, l'argenterie, les collections et les véhicules de tous genres restent un élément de fortune imposable (*art. 47, lettre h*).

Contributions directes

4.3. Suppression de la déduction sociale supplémentaire pour les personnes âgées de 65 ans et plus

Le législateur qui a élaboré la LCdir en 1964 constatait que le « petit rentier » qui a mis de l'argent de côté pour ses vieux jours doit pouvoir l'utiliser dans le but prévu, sans que l'impôt ne détruise ses économies. Quoi qu'il en soit, les revenus de son épargne restaient imposables. Il était dès lors équitable de protéger le petit épargnant et à cet effet de le faire bénéficier d'une franchise d'impôt à partir de 65 ans. Il allait de soi que cette protection devait être limitée aux petits épargnants, à l'exclusion des contribuables aisés, d'où une franchise dégressive à mesure de l'importance de la fortune. Cette disposition est encore en vigueur aujourd'hui (art. 33a LCdir). Lors de la révision de la LCdir du 16 décembre 1986, la commission du Grand Conseil chargée d'examiner le projet de loi s'était interrogée sur l'opportunité de maintenir cette déduction. Certains commissaires, considérant les aménagements apportés tant au 1^{er} pilier (AVS) qu'au 2^e pilier (LPP), ainsi qu'au 3^e pilier (prévoyance individuelle liée), étaient d'avis que la déduction spécifique sur la fortune dont bénéficiaient les contribuables âgés de 65 ans et plus devait être discutée. Mais comme les effets des aménagements des 2^e et 3^e piliers ne touchaient pas encore, à l'époque, les bénéficiaires de la déduction spéciale, la commission a décidé de la maintenir, tout en admettant qu'à terme la question devrait être réexaminée.

Nous estimons que le développement des assurances sociales, sans compter les effets de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité, du 19 mars 1965, qui subventionne l'octroi de ces prestations par le canton, au surplus exonérées de l'impôt sur le revenu (*art. 27, lettre h*), permet aujourd'hui de conclure que la déduction sociale prévue à l'origine de la LCdir peut être supprimée. Elle est d'autant plus justifiée que le barème de référence, que le Grand Conseil vient d'adopter par la loi du 23 juin 1999, ne fait partir l'imposition qu'à partir de 50.000 francs.

5. Imposition des gains immobiliers

Depuis la révision de la loi instituant un impôt sur les gains immobiliers, le 20 novembre 1991, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1992, la loi établit des distinctions entre les diverses catégories de gains provenant de l'aliénation d'un immeuble et soumet ceux-ci soit à un impôt spécial soit à l'impôt ordinaire sur le revenu ou le bénéfice : si l'immeuble fait partie de la fortune privée, le gain est soumis à l'impôt spécial ; s'il fait partie de la fortune commerciale, il est soumis à l'impôt direct ordinaire. Lorsque l'immeuble était utilisé en partie à des fins privées et en partie à des fins commerciales, on applique la méthode dite de la prépondérance pour savoir si l'immeuble appartient du point de vue fiscal à la fortune privée ou à la fortune commerciale.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Cette conception de l'impôt est conforme au droit harmonisé (art. 12 LHID) et le projet reprend la législation cantonale actuellement en vigueur. Certaines adaptations sont toutefois nécessaires s'agissant des modalités du prélèvement de l'impôt.

5.1. Limitation de l'imposition des gains provenant de la vente de participations uniquement aux sociétés immobilières

Notre loi actuelle (art. 17 s. LIGI) soumet à l'impôt sur les gains immobiliers le gain provenant de l'aliénation de titres de participation au capital d'une personne morale propriétaire d'un immeuble. En d'autres termes, il suffit que la personne morale utilise un immeuble comme un placement de capitaux sûr ou rentable pour que la vente d'une participation de son capital entraîne le prélèvement de l'impôt sur un éventuel gain correspondant à l'actif représenté par l'immeuble. La LHID est plus restrictive dans l'imposition de droits de disposition sur un immeuble. Peut être soumis à l'impôt le transfert de participations à des sociétés immobilières qui font partie de la fortune privée du contribuable (art. 12, al. 2, lettre d, LHID). Il faut donc que la personne morale ait pour but exclusivement ou principalement de tirer un profit économique de l'augmentation de la valeur des immeubles qu'elle possède ou de leur rendement.

5.2. Limitation des cas d'imposition différée des gains immobiliers

Dans certaines circonstances, les gains découlant de certains transferts immobiliers ne sont pas immédiatement imposés. L'imposition est différée jusqu'à la prochaine aliénation imposable. Par conséquent, lorsqu'un immeuble a été acquis par le biais d'une aliénation avec report d'imposition, c'est le prix de la dernière aliénation ayant donné lieu à un impôt qui vaut comme prix d'acquisition.

Le droit harmonisé prévoit une liste exhaustive des reports d'imposition (art. 12, al. 3, LHID). Notre législation actuelle en prévoit davantage. Dans ce domaine, le législateur cantonal ne dispose pas d'une marge de manœuvre. Il doit reprendre dans la loi cantonale ce que prescrit le droit harmonisé. En bref, le report d'imposition se limite aux cas où le transfert est déjà soumis à un autre impôt (par exemple: donation, succession), où le gain ne ressort pas d'un prix du marché (partage successoral), où les biens immobiliers sont transférés dans le cadre du mariage, où des terrains sont échangés (remembrement), où le gain est réinvesti dans l'acquisition d'un autre immeuble (agricole, sylvicole ou d'habitation). Dans toutes les autres opérations immobilières, si l'aliénateur fait un gain, l'impôt doit être prélevé.

5.3. Charges réelles grevant les immeubles à titre onéreux

Selon le droit cantonal actuellement en vigueur, les charges réelles grevant les immeubles (servitudes de droit privé; restrictions à la propriété de droit

Contributions directes

public), lorsqu'elles donnent lieu à indemnité, entraînent un ajustement (diminution) du prix d'acquisition déterminant pour calculer le gain imposable lors de la vente d'un immeuble.

Le droit harmonisé prévoit une imposition immédiate du gain réalisé déjà lors de la constitution de la servitude ou de la restriction de la propriété foncière (art. 12, al. 2, lettre c, LHID), à la condition que ces charges soient importantes, durables et faites à titre onéreux. On assimile ces charges réelles à des aliénations, sujettes à l'impôt sur les gains immobiliers, parce qu'elles consacrent un fractionnement des droits de propriété sur un immeuble. Cette modalité d'imposition que notre législation cantonale ne connaît pas encore est en revanche adoptée par la plupart des cantons.

6. Imposition des personnes morales

Comme nous l'avons déjà indiqué, l'harmonisation de l'imposition des personnes morales est déjà réalisée. Le Grand Conseil s'est penché sur la question en édictant le 3 octobre 1994 la LCdirPMIS, texte adopté provisoirement jusqu'à son insertion dans une nouvelle loi sur les contributions directes qui contiendrait l'ensemble de la législation sur les impôts directs. Le projet reprend donc, d'une manière générale, le texte de l'époque. Il doit, toutefois, tenir compte des modifications de la LHID – et incidemment de la LIFD – intervenues depuis lors sous l'appellation de la « réforme fédérale 1997 de la fiscalité de l'entreprise ». Par ailleurs, nous proposons d'introduire un taux proportionnel pour l'imposition du bénéficiaire et de compléter l'éventail des impôts directs frappant les personnes morales par un nouvel impôt foncier. Les deux dernières propositions sont aussi comprises dans la mise en œuvre de la planification financière.

6.1. Holdings, sociétés de participations et sociétés de domicile

La LIFD révisée en 1997 a modifié l'imposition des sociétés holdings. En raison de leur nature particulière, ces sociétés orientées vers des activités financières, sans que leur implantation dans tel ou tel lieu soit imposée par des impératifs commerciaux ou industriels, disposent d'une mobilité qui leur permet aisément de changer de siège social. L'indépendance des holdings conduit à une concurrence accrue entre les lieux d'implantation possibles. Les holdings présentent une importance essentielle pour la Suisse et les places de travail qu'elles offrent. Elles produisent des services de haute valeur ajoutée, font appel à une main-d'œuvre qualifiée et se procurent des services supplémentaires auprès de tiers. Tenant compte du fait que ces sociétés ne bénéficient pas d'un régime fiscal privilégié de type holding cantonal en matière d'impôt fédéral direct, le législateur a voulu augmenter l'attrait de ces sociétés du point de vue fiscal. C'est là le but poursuivi par la réforme 1997 de l'imposition des sociétés pour l'impôt fédéral direct.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

La LHID a prévu à son article 28, alinéa 1 bis, la faculté pour les cantons d'introduire la même réglementation. Toutefois, étant donné que le canton de Neuchâtel connaît, à l'instar de nombreux autres cantons, un statut holding spécifique qui exonère déjà de l'impôt sur le bénéfice à certaines conditions les sociétés qui en bénéficient (art. 26 LDirPMIS), cette réforme fiscale ne peut pas déployer d'effets pour les holdings. En revanche, cette réforme aura des conséquences pour les sociétés qui, sans être au bénéfice du statut holding, détiennent néanmoins des participations déterminantes au capital d'autres sociétés. De telles sociétés de participations ne sont pas exonérées en tant que telles de l'impôt sur le bénéfice. Cependant, afin d'éviter une triple imposition des bénéfices distribués à ses actionnaires par la société qui détient des participations dans une société d'exploitation, l'impôt sur le bénéfice de la société de participations est réduit proportionnellement au rapport existant entre le rendement net de ces participations et le bénéfice total. On évite ainsi plusieurs impositions successives qui ne manqueraient pas de se produire si la société de participations devait acquitter elle aussi l'impôt sur les dividendes distribués par la société d'exploitation. Cette règle est déjà en vigueur (art. 24 LDirPMIS). La LHID prévoit désormais la possibilité d'étendre la réduction destinée à éliminer les rendements issus de participations aux bénéfices en capital provenant de ces participations et au produit de la vente de droits de souscription y relatifs (art. 28, al. 1 bis, LHID). Le texte de loi adopté par le Grand Conseil le 3 octobre 1994 est complété par cette innovation. Celle-ci répond à une exigence formulée depuis longtemps par les milieux économiques et elle devrait avoir un effet positif pour la place financière suisse.

La deuxième nouveauté prévue par la LHID révisée concerne le statut particulier de la société de domicile ; il s'agit d'une société qui utilise l'infrastructure suisse pour son activité administrative uniquement et qui effectue ses opérations commerciales à l'étranger. Cette société bénéficie d'un traitement fiscal avantageux : en bref, les revenus obtenus en Suisse sont soumis à l'impôt ordinaire sur le bénéfice et les revenus obtenus à l'étranger – autres que les rendements de participations et les gains en capital qui sont exonérés – ne sont imposés qu'en fonction de l'importance de l'administration exercée en Suisse (très souvent une fraction de 10 à 20%). Ainsi, la LHID imposait aux cantons de subordonner l'octroi du statut de société de domicile à la condition stricte que la personne morale n'exerce en Suisse qu'une activité administrative. L'exercice d'une activité commerciale ou industrielle en Suisse, même minime, entraînait l'imposition de la société selon le régime de l'impôt ordinaire.

La LHID étend le régime fiscal plus avantageux également aux sociétés qui exercent une activité commerciale principale à l'étranger et subsidiaire en Suisse (art. 28, al. 4, LHID). Les revenus obtenus à l'étranger – hormis ceux provenant des participations – sont imposés selon l'importance de l'activité commerciale en Suisse. Le projet adapte le régime fiscal actuellement en vigueur de la société de domicile dans ce sens.

Contributions directes

6.2. Taux proportionnel

Enfin, bien que la fixation des barèmes et des taux reste de la compétence exclusive des cantons, le principe de l'harmonisation verticale nous incite à proposer, comme pour l'impôt fédéral direct, un taux proportionnel pour l'imposition du bénéfice, lequel succède au tarif d'impôt à trois paliers fondé sur l'intensité du rendement. Le taux que nous proposons est de 10% du bénéfice net, discuté dans le cadre de la mise en œuvre de la planification financière.

6.3. Introduction d'un impôt foncier cantonal

L'impôt complémentaire sur les immeubles que nous connaissons aujourd'hui en droit fiscal neuchâtelois est un impôt sur les mutations d'immeuble. Il frappe d'un impôt spécial les immeubles échappant aux lods. En effet, par la constitution d'une société, le contribuable peut éviter la perception de lods en acquérant la totalité des participations qui tient lieu du transfert de l'actif et plus spécialement des immeubles. L'impôt complémentaire est un moyen de compenser la perte des lods due aux mutations survenues par simple transfert de participations. En d'autres termes, grâce à l'impôt complémentaire, le fisc peut ignorer ce transfert économique particulier de l'immeuble. C'est la raison pour laquelle, en cas d'aliénation d'un immeuble entraînant le paiement des lods, l'impôt complémentaire est remboursé, mais jusqu'à concurrence des impôts payés durant les vingt dernières années. La somme ainsi remboursée ne peut toutefois excéder le montant des lods payés.

Nous proposons d'abandonner ce système pour des motifs d'ordre financier et administratif, le remboursement de l'impôt privant inutilement l'Etat d'une source de revenus et le montant de l'impôt remboursé entraînant des calculs compliqués.

En remplacement, nous proposons d'instituer un impôt foncier cantonal frappant les immeubles de placement des personnes morales. L'impôt foncier est calculé sur la valeur totale de l'immeuble, donc sans défalcation des dettes dont il pourrait être grevé. Le prélèvement de l'impôt foncier est justifié par les dépenses particulières engagées par la collectivité publique en faveur des seuls propriétaires de biens immobiliers, à l'inverse des autres propriétaires de valeurs mobilières. L'assujettissement à l'impôt foncier est provoqué par la simple existence de l'immeuble; c'est pourquoi la prise en considération de la capacité financière du contribuable n'entre pas en ligne de compte.

Nous proposons l'application d'un taux uniforme de 1,5‰ de l'estimation cadastrale des immeubles. Ce taux est identique à l'actuel taux de l'impôt complémentaire.

Le projet prévoit d'instituer le même impôt cantonal – actuellement seules les communes sont habilitées à prélever cet impôt – pour les immeubles des institutions de prévoyance.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Selon l'article 80 de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, invalidité et survivants (LPP), du 25 juin 1982, dans la mesure où leurs revenus et leurs éléments de fortune sont exclusivement affectés à des buts de prévoyance professionnelle, les institutions de prévoyance sont exonérées des impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes. Les immeubles appartenant à ces institutions peuvent en revanche être frappés d'impôts fonciers, en particulier d'impôts immobiliers jusqu'à concurrence de leur valeur brute. Dans le canton de Neuchâtel, il s'agit de l'estimation cadastrale.

Nous estimons que la justification du prélèvement de l'impôt foncier auprès des personnes morales en général peut être reprise telle quelle pour les institutions de prévoyance : pour les collectivités publiques, leurs immeubles entraînent les mêmes dépenses.

Le projet propose un taux uniforme de 3‰ de l'estimation cadastrale des immeubles.

7. Organisation et procédure

La LHID énumère des principes généraux concernant la procédure de taxation. Sous réserve de certains aménagements des règles de procédure actuellement en vigueur, on peut affirmer que la nouvelle législation n'apporte pas de modifications importantes. Dans cette rubrique des considérations générales, nous mentionnerons deux changements.

Le premier concerne la suppression de la voie de recours intermédiaire au Département des finances et des affaires sociales contre les décisions de l'autorité de taxation, avant qu'un recours ne puisse être adressé au Tribunal administratif, dernière instance judiciaire cantonale. L'article 50 LHID prévoit en effet que le contribuable doit pouvoir interjeter un recours contre la décision d'une autorité fiscale devant une « commission de recours indépendante des autorités fiscales ». Or, le Département des finances et des affaires sociales et l'autorité de taxation font partie de l'administration, la seconde étant hiérarchiquement subordonnée au premier qui appartient au pouvoir de l'Etat. La LHID exige au contraire que le contribuable puisse aussitôt saisir une autorité indépendante des autorités fiscales, ce qui exclut l'institution d'un recours formé à l'intérieur de l'administration, soit un recours dit administratif. En conformité avec le droit harmonisé, le projet prévoit un recours immédiat à l'autorité indépendante de l'administration, c'est-à-dire le Tribunal administratif.

Le deuxième changement concerne le délai imparti au contribuable pour agir lorsqu'il entend contester une taxation en déposant une réclamation auprès de l'autorité de taxation ou un recours au Tribunal administratif. Ce délai sera dorénavant de trente jours – au lieu du délai actuel de vingt jours –, ainsi que l'exigent les articles 48 et 50 LHID. Notre nouveau droit fiscal s'écartera donc du délai de vingt jours prévu d'une manière générale

Contributions directes

en procédure administrative cantonale (art. 34 de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979). Signalons que le délai de trente jours est déjà en vigueur pour l'impôt fédéral direct. Il a été introduit en droit fiscal cantonal dès 1995 dans les procédures concernant l'impôt à la source (art. 105, al. 2, LCdirPMIS), car cet impôt repose aussi bien sur l'impôt fédéral direct que sur les impôts directs, cantonal et communal.

8. Perception des impôts

Le projet consacre un système de perception auquel les communes se sont ralliées au fil du temps, celui du bordereau unique pour l'impôt cantonal direct et les impôts communaux directs. La LCdirPMIS avait déjà consacré le système du bordereau unique pour la perception des impôts dus par les personnes morales dès 1995. De plus, la perception des impôts directs, cantonal et communal, incombe à l'autorité fiscale cantonale. Le Conseil d'Etat reçoit la compétence, comme c'est le cas aujourd'hui, de confier cette perception à une commune.

Le passage du système de taxation annuelle *praenumerando* au système de taxation annuelle *postnumerando* entraîne de profondes modifications dans le domaine de la perception de l'impôt.

8.1. Droit actuel

Dans le système de taxation annuelle *praenumerando* pour l'impôt sur le revenu et sur la fortune tel que nous le connaissons, la perception de l'impôt pour l'année en cours a lieu sous la forme d'acomptes (appelés « tranches ») dont le montant est en général fondé sur la taxation précédente. Durant l'année, le service des contributions procède à la taxation pour l'année en cours, ce qui entraîne soit une adaptation des tranches restantes si la taxation est faite assez tôt dans l'année, soit l'envoi d'un bordereau solde vers la fin de l'année qui tient compte du montant d'impôt dû après taxation. L'impôt anticipé est imputé sur les tranches et, si la taxation intervient dans la dernière partie de l'année, le solde éventuel à récupérer ou à rembourser est intégré dans le bordereau solde. La période de taxation correspond à la période fiscale et à la période de perception. Ainsi, à la fin de l'année fiscale, tant la procédure de taxation des impôts périodiques que la procédure de perception sont closes.

8.2. Nouveau droit

Dans un système de taxation annuelle *postnumerando*, la période fiscale précède dans le temps la période de taxation. Par conséquent, la taxation des éléments de revenu et de fortune intervient après que le revenu est réalisé et que l'état de la fortune est connu, donc avec une année de décalage par rapport à la période fiscale. La déclaration d'impôt ne peut être envoyée au contribuable qu'au début de la période de taxation, après l'écoulement de l'année servant de période de référence pour le calcul de

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

l'impôt, car il n'est pas possible de connaître exactement la situation financière du contribuable avant la fin de la période de calcul.

Il paraîtrait logique que la perception de l'impôt ait également lieu selon un système postnumerando, c'est-à-dire durant l'année qui suit la période fiscale. Toutefois, la mise sur pied d'un tel système créerait une brèche de perception l'année du changement, soit durant l'année civile 2001. Les collectivités publiques ne pourraient alors plus assumer leurs tâches, si bien que cette éventualité doit, pour des raisons évidentes, être écartée.

Afin que l'Etat et les communes ne se trouvent pas en présence de cette brèche de perception, il faut en quelque sorte avancer dans le temps la perception des acomptes. Ainsi, la période de perception de ces acomptes coïncide avec la période de calcul et la période fiscale, mais non avec la période de taxation. Lors du changement de système, les tranches pour l'impôt 2001 seront perçues en 2001, même si l'envoi de la déclaration d'impôt 2001 selon le nouveau système et la taxation proprement dite n'auront lieu qu'en 2002. Les acomptes seront perçus à titre provisoire, adaptés cas échéant à la situation financière du contribuable et n'ouvriront pas la voie de la réclamation. Le mode de perception actuel par le biais de dix tranches peut être maintenu dans le nouveau système. Ce n'est qu'une fois la procédure de taxation terminée et l'impôt définitivement dû établi que la compensation entre les montants déjà versés et le montant d'impôt définitif dû pourra intervenir. Il est prévu d'introduire un décompte final représentant en quelque sorte l'état du compte courant du contribuable auprès de l'Etat, non seulement pour opérer la compensation mais également par souci de transparence.

Comme les impôts sont perçus provisoirement au cours de la période fiscale, le projet de loi prévoit que le contribuable reçoit un décompte intermédiaire. Envoyé peu avant le terme général d'échéance, ce décompte permet d'informer le contribuable sur sa situation fiscale provisoire. Ce décompte n'ouvre pas la voie de la réclamation.

Une attention particulière doit être prêtée à la question de l'échéance des impôts périodiques. Si la fixation de l'échéance de l'impôt dépendait, comme c'est le cas aujourd'hui, de l'envoi du bordereau définitif, certains contribuables pourraient être tentés de déposer la déclaration d'impôt avec du retard, puis faire en sorte que la taxation intervienne le plus tard possible. Dans l'intervalle, le montant des acomptes provisoires serait certes perçu, mais il pourrait se révéler bien trop faible par rapport au montant d'impôt définitivement dû. Par conséquent, des motifs d'égalité de traitement postulent qu'un terme général d'échéance soit fixé par la loi, accompagné d'un système d'intérêts compensatoires positifs et négatifs. Le rôle de cette échéance légale est d'arrêter une date (par exemple le 31 décembre de la période fiscale) à laquelle l'impôt est dû. Comme la taxation afférente à cette année fiscale n'intervient qu'au cours de l'année civile qui suit, il est nécessaire de prévoir qu'à partir d'une certaine date, les montants d'impôt que le contribuable doit verser à l'Etat sur la base de la taxation définitive ou que

Contributions directes

l'Etat doit lui rembourser portent intérêts. Le contribuable est ainsi assuré de se voir bonifier un intérêt sur les montants que l'Etat l'oblige à verser et qui excèdent le montant d'impôt définitivement dû.

Afin d'uniformiser la conception de la perception, l'échéance annuelle est introduite pour les impôts directs périodiques des personnes physiques et des personnes morales. Les autres impôts, ainsi que les amendes, sont échus dès la notification de la décision de taxation et doivent être acquittés dans les trente jours qui suivent l'échéance.

Comme les impôts périodiques sont échus dès le terme général d'échéance, les montants que le contribuable doit encore payer sur la base de la taxation définitive portent intérêt dès le terme général d'échéance jusqu'au décompte final (intérêt compensatoire négatif). Si, en revanche, l'Etat doit rembourser au contribuable des montants perçus en trop, le trop-perçu porte intérêt depuis le moment du paiement jusqu'au décompte final (intérêt compensatoire positif).

Un intérêt moratoire est dû sur toute tranche impayée à son échéance, comme c'est déjà le cas actuellement. En outre, un intérêt moratoire est aussi prévu en cas de non-paiement d'un impôt dans le délai de paiement.

Le Conseil d'Etat est compétent pour fixer les taux d'intérêts ainsi que les montants de peu d'importance qui ne donnent pas lieu à perception.

VI. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES DU PROJET

1. Introduction

Le présent projet a été conçu de sorte que les recettes fiscales de l'Etat soient assurées, tout en répondant aux attentes de la planification financière. En ce qui concerne les personnes physiques, par suite de l'instauration des barèmes de référence et des modifications consécutives à l'harmonisation fiscale, la répartition de la charge fiscale entre les contribuables sera modifiée. En fonction de leur situation personnelle, à fortune et revenu égaux, certains contribuables verront leur charge fiscale diminuer ou au contraire augmenter. En outre, les autres innovations qui s'inscrivent dans le cadre de la mise en œuvre de la planification financière dégageront des recettes supplémentaires, sur lesquelles nous revenons ci-après. S'agissant des personnes morales, le passage à l'impôt proportionnel sur le bénéfice engendra une diminution de recettes, que nous avons estimée au plus juste.

2. Imposition des personnes physiques

Pour le canton, s'agissant des barèmes de référence pour l'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques, les tests réalisés avec les moyens informatiques ont démontré que, toutes choses étant égales

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

par ailleurs, appliqués avec un coefficient de 1.00, ces barèmes de référence permettent d'assurer pratiquement les mêmes recettes que le système actuel.

Les autres modifications, qui pour la plupart s'inscrivent dans le cadre de l'harmonisation fiscale, engendreront des différences en plus et en moins, pour lesquelles nous avons procédé à des estimations aussi précises que possible.

L'imposition selon le système postnumerando pour les personnes physiques, impliquant notamment la suppression des taxations intermédiaires, peut être considérée comme neutre du point de vue du produit de l'impôt. A noter que les conséquences financières de la nouvelle loi se feront partiellement sentir dès l'année 2001, bien que la taxation pour cette période fiscale n'intervienne que dans le courant de l'année 2002. Les acomptes facturés aux contribuables durant l'année 2001 seront en effet calculés compte tenu des changements apportés par le nouveau droit.

Si ce changement du mode de calcul de l'impôt dans le temps n'aura pas d'effets significatifs sur les recettes fiscales, d'autres modifications liées à l'harmonisation provoqueront des variations plus ou moins conséquentes. On songe en particulier à l'imposition des rentes AVS-AI, au réaménagement de certaines déductions sur le revenu, à la suppression de la déduction pour actions neuchâteloises, etc.

Sur la question des rentes AVS-AI, dans le rapport sur la mise en œuvre de la planification financière, nous avons estimé à 14 millions de francs les recettes supplémentaires engendrées par la pleine imposition des rentes. Cette estimation se fondait sur le barème cantonal actuel. Dans la mesure où le barème de référence impose moins fortement les bas revenus et compte tenu du fait que parmi les rentiers une proportion plus importante que la moyenne de l'ensemble des contribuables se trouve précisément dans ces catégories, pour lesquelles le taux est réduit, nous devons reconsidérer cette estimation à la baisse, soit environ 13 millions de francs.

Dans le détail, les conséquences sur le produit de l'impôt pour les personnes physiques, exprimées en millions de francs, se résument comme suit :

– imposition des rentes AVS-AI à 100 %	+ 13,0
– imposition des rentes viagères à 40 %	– 1,5
– augmentation de la déduction pour famille monoparentale	– 0,8
– déduction des dons à des institutions d'utilité publique	– 0,5
– augmentation de la franchise non déductible des frais médicaux .	+ 0,6
– suppression de l'imposition du mobilier de ménage	– 1,7
– suppression de la déduction sur fortune pour retraités	+ 0,3
– suppression de la déduction pour actions neuchâteloises et introduction d'un abattement sur les actions suisses non cotées	+ 0,8
<i>Total</i>	+ 10,2

Contributions directes

3. Imposition des personnes morales

Mis à part le passage à l'impôt proportionnel sur le bénéfice au taux de 10%, l'imposition des personnes morales ne subira que peu de changements à compter de l'année 2001. Au plan des conséquences financières, la réduction de la charge fiscale ne se traduira que par une diminution du produit de l'impôt cantonal de l'ordre de 2 millions de francs au moins, compte tenu des discussions que le Conseil d'Etat a eues avec certaines entreprises et de leur développement prévisible.

L'adaptation du droit cantonal à la loi fédérale du 10 octobre 1997 sur la réforme de l'imposition des sociétés n'aura pratiquement pas de conséquence sur le produit de l'impôt. Concernant l'extension de la réduction pour participation aux bénéficiaires en capital provenant de participations, rappelons que dans la plupart des cas, ces gains en capital sont déjà exonérés de l'impôt, dans la mesure où ils sont généralement réalisés par des sociétés bénéficiant du statut holding au plan cantonal. La seconde modification, visant un assouplissement du statut des sociétés de domicile, autorisées dorénavant à exercer en Suisse une activité subsidiaire, n'engendrera pas davantage de conséquences, du fait que la pratique en vigueur a, en quelque sorte, précédé cette adaptation législative. Globalement le coût de ces deux modifications est donc négligeable.

L'instauration d'un impôt foncier sur les immeubles de placement des personnes morales, en remplacement de l'actuel impôt complémentaire, procurera une augmentation nette de recettes de l'ordre de 0,5 million de francs.

Le nouvel impôt foncier sur les immeubles de placement des institutions de prévoyance devrait de son côté apporter un produit supplémentaire d'environ 2 millions de francs.

4. Impôt sur les gains immobiliers

La modification du droit en vigueur n'a pas d'autre objectif que celui d'adapter la législation cantonale aux prescriptions obligatoires de la LHID pour les cantons. Ni les taux actuels, ni l'assiette de l'impôt ne sont touchés par cette révision. La neutralité au plan des recettes fiscales est ainsi assurée.

5. Récapitulation

Exprimées en millions de francs, les conséquences financières du projet dans leur ensemble, selon le genre d'impôt et de contribuables, peuvent se résumer comme suit:

Personnes physiques

a) impôt sur le revenu	+ 10,8
b) impôt sur la fortune	- 0,6
<i>Total personnes physiques</i>	<i>+ 10,2</i>

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Personnes morales

a) impôt sur le bénéfice	- 2,0
b) impôt foncier des sociétés immobilières	+ 0,5
c) impôt foncier des institutions de prévoyance	+ 2,0
<i>Total personnes morales</i>	+ 0,5
Augmentation nette	+ 10,7

VII. COMMENTAIRE PAR ARTICLE**1. Introduction (art. 1 et 2 LHID ; 1 LIFD)**

L'article premier mentionne les impôts directs dont le prélèvement est de la compétence du canton. Sous réserve de l'impôt foncier prélevé auprès des personnes morales sur leurs immeubles de placement en lieu et place de l'actuel impôt complémentaire prévu aux articles 48 à 51 LCdirPMIS, ainsi que de l'impôt foncier sur les immeubles des institutions de prévoyance professionnelle, le champ d'application de la loi fiscale est identique à celui que nous connaissons aujourd'hui.

En ce qui concerne les impôts communaux, la possibilité offerte aux communes d'instaurer un impôt sur les immeubles appartenant à l'Etat ou à d'autres communes, d'une part, et sur les immeubles des institutions de prévoyance professionnelle, d'autre part, est déjà connue dans le droit fiscal actuellement en vigueur.

L'article 2 reconduit la réglementation de l'article 4, alinéa 2, LCdir en excluant les mesures de rétorsion et en restreignant la portée des mesures de réciprocité aux relations intercantionales. On peut renoncer aux mesures de rétorsion : de telles mesures n'ont, à notre connaissance, pas été prononcées à l'encontre d'Etats étrangers, et n'ont plus de raison d'être dans le champ d'application de la LHID.

L'article 3 fait référence à la méthode de calcul de l'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques telle qu'elle est décrite dans la loi que le Grand Conseil vient d'adopter le 23 juin 1999.

2. Imposition des personnes physiques**2.1. Assujettissement à l'impôt (art. 3 à 6 LHID ; 3 à 15 LIFD)**

La rédaction des *articles 4 à 18* est très proche du contenu de la LIFD, étant entendu que le domicile ou le séjour dans le canton sont les points de rattachement personnel fondant un assujettissement illimité. Ces deux critères correspondent au droit actuel (art. 5, ch. 1, et art. 17 LCdir).

Contributions directes

L'article 3, alinéa 5, LIFD qui soumet à l'impôt fédéral direct les personnes physiques domiciliées à l'étranger qui y sont exonérées totalement ou partiellement des impôts sur le revenu en raison de leur activité pour le compte de la Confédération ou d'autres corporations ou établissements de droit public suisses, n'a pas été repris dans le projet de loi. Il s'agit en effet d'une disposition propre au droit de l'impôt fédéral direct qui ne figure pas dans la LHID (Message du Conseil fédéral sur l'harmonisation fiscale du 25 mai 1983, p. 92).

La disposition de l'article 4, alinéa 1, LHID traitant du rattachement économique pour les personnes faisant le commerce d'immeubles sis dans le canton ou servant d'intermédiaires dans des opérations intermédiaires, crée un nouveau for d'imposition dans les relations intercantionales qui est contraire à la pratique et aux règles actuelles du droit fiscal intercantonal. De plus, un tel for n'a pas été prévu pour les personnes morales, ce que le législateur fédéral n'a pas voulu. La commission d'harmonisation instituée par la Conférence des fonctionnaires fiscaux d'Etat demande dès lors aux cantons de ne pas reprendre ce cas de rattachement économique pour les personnes qui ne sont ni domiciliées ni en séjour dans le canton, mais de l'introduire pour les personnes qui ne sont ni domiciliées ni en séjour en Suisse (*art. 5, al. 1, et 6, al. 1, lettre g*).

L'article 5, alinéa 2, reprend mot pour mot la définition de l'établissement stable contenue à l'article 4, alinéa 2, LIFD.

L'article 6 est le pendant de l'article 5 LIFD: il énumère les cas de rattachement économique qui entraînent non pas l'imposition ordinaire, mais l'imposition à la source.

Les dispositions contenues à *l'article 7, alinéas 1 et 2*, nouvellement introduites dans la loi fiscale cantonale, n'apportent pas de changement matériel. Elles clarifient cependant l'étendue de l'assujettissement en cas de rattachement personnel (*al. 1*) et en cas de rattachement économique (*al. 2*). La réserve du taux global figure à *l'article 8* (disposition générale), ainsi qu'en matière d'impôt sur le revenu à *l'article 42* et pour l'impôt sur la fortune à *l'article 53*. *L'alinéa 3* est de la même essence que la réglementation correspondant connue depuis 1995 pour les personnes morales. Il règle la question du traitement fiscal des pertes subies à l'étranger par un établissement stable d'une entreprise assujettie dans le canton de manière illimitée. Il se justifie d'insérer cette réglementation aussi pour les entreprises exploitées en raison individuelle ou par une société de personnes, car il n'y a pas de raison de les traiter différemment des sociétés de capitaux ou sociétés coopératives. La dernière phrase de *l'alinéa 3* vise quant à elle les relations intercantionales exclusivement.

L'article 9, alinéas 1 et 2, règle le début et la fin de l'assujettissement, en accord avec la jurisprudence du Tribunal fédéral, comme c'est le cas à l'article 8 LIFD. En cas de modification de l'assujettissement dans les relations intercantionales, *l'alinéa 3* se contente de renvoyer aux règles de

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

la LHID. L'article 68 de cette loi sera en effet vraisemblablement modifié prochainement. Compte tenu des incertitudes qui demeurent à ce sujet, il est plus prudent de se référer simplement à la LHID, dont les futures modifications en la matière deviendront directement applicables. *L'alinéa 4* concrétise la jurisprudence du Tribunal fédéral en ce sens qu'en cas de transfert de domicile à l'étranger, le domicile fiscal demeure dans le canton aussi longtemps que le contribuable n'établit pas être assujéti à l'impôt de manière illimitée à l'étranger.

Au chapitre de l'imposition de la famille, le principe de l'addition des éléments de revenu et de fortune des époux faisant ménage commun, quel que soit le régime matrimonial, est reconduit (*art. 10*). Comme par le passé, le revenu et la fortune des enfants sous autorité parentale sont ajoutés à ceux du détenteur de l'autorité parentale, sous réserve du revenu de l'activité lucrative de l'enfant qui est imposé séparément (*al. 5*). Dans le système de taxation postnumerando annuelle, l'état civil du contribuable à la fin de la période fiscale est déterminant: les époux qui sont mariés à ce moment-là sont fiscalement considérés comme mariés pour toute la période fiscale (*al. 2*). Il en va de même en cas de divorce, de séparation judiciaire ou de fait (*al. 4*). Les époux mariés vivant en ménage commun sont imposés conjointement jusqu'à la date du décès de l'un d'eux, le conjoint survivant étant pour sa part imposé pour lui-même de la date du décès jusqu'à la fin de la période fiscale (*al. 3*).

Les propositions contenues dans le rapport fédéral d'experts publié en mars 1999 visant à modifier l'imposition de la famille n'ont pas pu être prises en compte dans le présent rapport. L'adoption de ces propositions au plan fédéral entraînera une modification de la législation cantonale en temps voulu.

L'article 11 pose le principe connu selon lequel chaque héritier et chaque associé d'une société de personnes ajoute à ses propres éléments de revenu et de fortune sa part à la succession non partagée et sa part à la société à laquelle il participe. *L'alinéa 2* reprend pour l'essentiel la règle de l'article 5, chiffre 5, dernier paragraphe, LCdir pour les cas particuliers où tous les héritiers sont domiciliés dans le canton et que leurs droits ne sont pas suffisamment connus. Cette dernière disposition rend service en pratique, mais son application devrait être ponctuelle.

L'article 12 introduit la règle de l'article 11 LIFD dans le droit fiscal cantonal.

L'article 13 correspond à l'article 34 LCdir tout en précisant que les revenus des biens grevés d'usufruit s'ajoutent à ceux de l'usufruitier (*art. 23, al. 2, lettre d, LCdir*).

L'article 14 complète la teneur actuelle de la LCdir en ce sens que les héritiers répondent solidairement des impôts dus par le défunt jusqu'à concurrence de leur part héréditaire, y compris les avancements d'hoirie. Il s'agit là d'une harmonisation verticale avec l'article 12, alinéa 1, LIFD. Une responsabilité solidaire du conjoint survivant à hauteur du montant supplémentaire par rapport à sa part légale qui lui échoit lors de la liquidation du régime

Contributions directes

matrimonial est aussi introduite (art. 12, al. 2, LIFD). La possibilité pour l'Etat de demander des sûretés existe déjà aujourd'hui (art. 10, al. 1, LCdir) et il se justifie de maintenir cette possibilité.

S'agissant de la responsabilité, *l'article 15* correspond pour l'essentiel à l'article 13 LIFD. *L'alinéa 1* énonce clairement que les époux faisant ménage commun sont conjointement responsables du paiement de l'impôt total, y compris la part afférente aux enfants (principe de l'imposition globale de la famille). La responsabilité solidaire s'éteint lorsqu'un des époux est réellement insolvable, afin de protéger l'autre époux. La règle de l'article 13, alinéa 2, LIFD n'a pas été reprise: ainsi, la responsabilité solidaire subsiste, après la cessation de la vie commune, pour les montants d'impôt encore dus afférents à la période durant laquelle les époux vivaient sous un même toit. Sans cela, d'importantes difficultés de recouvrement apparaîtraient. La responsabilité solidaire de l'enfant mineur correspond à celle prévue à l'article 14, alinéa 3, LCdir. Les textes des lettres *b* à *d* correspondent à ceux de la LIFD. La lettre *e* introduit la responsabilité solidaire du nu-propriétaire pour l'impôt afférent aux biens soumis à usufruit, à l'instar de ce que connaissent d'autres cantons (art. 8 de la loi fiscale vaudoise par exemple). Enfin, *l'alinéa 3* correspond à l'article 13, alinéa 4, LIFD.

Les articles 16 et 17 innovent en introduisant l'imposition d'après la dépense en droit fiscal cantonal dans les limites obligatoires de la LHID (Partie V, chiffre 3.1 ci-devant). L'imposition à forfait selon cet article est en principe identique à celle de l'article 14 LIFD, à la différence qu'il est tenu compte de l'impôt sur la fortune. Le calcul de contrôle correspond en tous points à l'article 6, alinéa 3, LHID.

A *l'article 18*, le fait que les diplomates exemptés des impôts en vertu du droit fédéral ne paient pas d'impôts périodiques est réglé à l'article 15 LIFD. Toutefois, l'impôt sur les gains immobiliers et la taxe foncière, qui revêtent un caractère apériodique, sont réservés.

2.2. Impôt sur le revenu (art. 7 à 11 LHID; 16 à 39 LIFD)

Conformément au principe de l'impôt général sur le revenu et à l'article 7 LHID, tous les revenus, qu'ils soient périodiques ou non périodiques, qui ne sont pas expressément exclus de l'imposition ou soumis à une autre imposition, sont obligatoirement soumis à l'impôt sur le revenu. Les diverses formes de recettes qui entrent dans le champ de l'impôt sur le revenu constituent le revenu brut. Le revenu net est défini à *l'article 28*; il est obtenu en retranchant des revenus bruts les frais nécessaires à leur acquisition ainsi que les déductions générales (*art. 36*). Le revenu imposable est arrêté après avoir pris en compte les déductions sociales (*art. 38 et 39*) dont la fixation est de la seule compétence des cantons.

Mis à part quelques différences rédactionnelles et la réserve expresse de l'imposition des gains immobiliers que l'impôt fédéral direct ne connaît pas, la teneur de *l'article 19* correspond à celle de l'article 16 LIFD.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

L'article 19, alinéa 2, mentionne les prestations en nature. Leur imposition comme revenu est justifiée lorsqu'elles sont le résultat d'une participation à la vie économique dans le but de réaliser un gain. A ce sujet, l'imposition des prestations en nature qu'une personne sans activité lucrative reçoit de la personne avec laquelle elle vit en communauté domestique est controversée. Le groupe socialiste s'en est inquiété dans un postulat 99.126, du 21 juin 1999, qui n'est aujourd'hui plus d'actualité, puisque le service des contributions a renoncé dès la période fiscale 1999 à sa pratique antérieure qui imposait ces prestations.

L'article 20 stipule que toutes les rémunérations dont la source se trouve dans un rapport de travail sont imposables. Cette réglementation existe déjà à l'article 23, alinéa 2, lettre a, LCdir et est calquée sur l'article 17 LIFD. La liste contenue à *l'article 20* est une énumération non exhaustive des différentes formes de revenus. L'article 17, alinéa 2, LIFD n'a pas été inséré à cet endroit car il s'agit d'un simple renvoi à la disposition qui traite de l'imposition des prestations en capital de la prévoyance (*art. 42*).

La définition du produit de l'activité lucrative indépendante contenue à *l'article 21* a été rédigée sur la base de l'article 18 LIFD. Les *alinéas 2 et 3* définissent la fortune commerciale à la lumière de la jurisprudence et de la systématique fiscale, étant précisé que lorsque des biens sont d'affectation mixte, c'est-à-dire à la fois privée et commerciale, ils sont attribués dans leur entier soit à la fortune privée, soit à la fortune commerciale. La méthode de la prépondérance, appliquée dans les faits depuis l'entrée en vigueur de la LIFD en 1995, trouve ainsi une base légale cantonale. *L'alinéa 5* énonce, de concert avec l'article 8, alinéa 1, LHID, que les bénéfices provenant de l'aliénation d'immeubles agricoles ou sylvicoles doivent être départagés entre la part constituée par les amortissements récupérés (imposable à l'impôt sur le revenu) et la réelle plus-value constituée par la différence entre le prix d'aliénation et le prix d'acquisition (imposable à l'impôt sur les gains immobiliers, *art. 56, al. 1, lettre b*).

Les cas de restructurations d'entreprises sont réglés à *l'article 22*, sur le modèle des articles 8, alinéa 3, LHID et 19 LIFD. Il faut mentionner que le report des réserves latentes en franchise d'impôt au moment de la restructuration à l'intérieur de la Suisse est obligatoire à teneur du texte de la LHID, si bien que le prélèvement d'un impôt de départ (*Wegzugssteuer*) n'est plus possible. *L'alinéa 2* précise les conséquences fiscales lorsque tout ou partie des titres de participations sont aliénés dans le délai de cinq ans après la restructuration. Ce délai correspond à la pratique et se justifie afin de distinguer une véritable restructuration d'une aliénation.

La rédaction de *l'article 23* est très proche de celle de l'article 20 LIFD et de l'article 7, alinéa 1er, LHID, qui vient d'être adopté. La réglementation afférente aux assurances de capitaux susceptibles de rachat financées par une prime unique est ancrée dans la loi cantonale. Comme pour l'impôt fédéral direct, le projet instaure une durée contractuelle de cinq ans pour

Contributions directes

reconnaître à de tels contrats un caractère de prévoyance, pour autant évidemment que les autres conditions cumulatives soient réunies. La seconde phrase de *l'alinéa 1, lettre c*, a été introduite à la suite de la réforme fédérale sur l'imposition des sociétés, réforme que le présent projet propose d'introduire en droit cantonal.

L'article 24, alinéa 1, est identique à l'article 21, alinéa 1, LIFD. L'article 7, alinéa 1, LHID prescrit aussi que la valeur locative constitue un rendement de fortune soumis à l'impôt sur le revenu. S'agissant de l'évaluation de la valeur locative, *l'alinéa 2* contient en substance la même règle que l'article 4 a, alinéa 1, du règlement d'exécution de la LCdir. Ceci est conforme à la nature de la valeur locative et respecte le principe d'égalité de traitement entre propriétaires et locataires telle qu'il découle de l'article 4 de la Constitution fédérale.

Dans deux motions déposées le 31 janvier 1994, aussi bien le groupe radical (motion 94.103) que le groupe libéral-PPN (motion 94.105) ont notamment demandé au Conseil d'Etat d'étudier la possibilité d'introduire une franchise d'une certaine importance à déduire sur le montant des estimations cadastrales pour procéder au calcul de la valeur locative sur ce montant réduit. Dans la motion 94.107 déposée le 1^{er} février 1994, le groupe socialiste demandait pour sa part que le Conseil d'Etat mette sur pied un système qui ne privilégie ni ne pénalise certaines catégories de contribuables par rapport à d'autres, compte tenu en particulier du fait que les valeurs locatives des logements occupés par leurs propriétaires depuis la fin des années soixante au moins n'avaient pas subi la même hausse que les loyers durant la même période. Enfin, les groupes libéral-PPN et radical ont déposé le 21 mai 1996 une motion visant à alléger de manière substantielle les valeurs locatives (motion 96.118), proposant notamment que l'amortissement des dettes hypothécaires soit pris en compte fiscalement à l'instar des « amortissements indirects » auprès des banques et des compagnies d'assurance.

Ces quatre motions concernent un même objet: la valeur locative d'un immeuble habité par son propriétaire. Elles contiennent cependant également des éléments afférents à la fixation des estimations cadastrales, raison pour laquelle certains aspects seront repris dans le commentaire à *l'article 115*.

La proposition consistant à accorder un certain abattement sur les valeurs cadastrales aux fins de déterminer la valeur locative profiterait à l'ensemble des propriétaires nouveaux et anciens, qu'ils soient fortunés ou non. Or, le but visé, qui est de favoriser l'accession à la propriété, ne devrait concerner que les nouveaux propriétaires. Par ailleurs, il faut souligner qu'en raison du système d'imposition global et progressif du revenu, cette mesure générerait un avantage fiscal d'autant plus grand que le revenu imposable, et, par conséquent, le taux d'imposition, sont élevés. Le résultat fiscal final ne correspondrait pas au but poursuivi. Sur un plan purement statistique, on relèvera en outre que des travaux élaborés en 1995 sur la base des ventes immobilières dans le canton par la Conférence des fonctionnaires fiscaux

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

d'Etat montrent que le prix de vente moyen des villas et maisons individuelles représentait les 119% de l'estimation cadastrale (197 transactions recensées). Le prix de vente moyen des propriétés par étages s'élevait quant à lui à 112% de l'estimation cadastrale (205 cas recensés). Ainsi, en 1995, les estimations cadastrales des immeubles vendus équivalaient en gros à 87% des valeurs vénales pour les immeubles destinés à être occupés par leurs propriétaires. En d'autres termes, l'abattement souhaité existe déjà. En prévoir un autre créerait un écart difficilement justifiable entre l'estimation cadastrale et la valeur vénale, avec pour conséquence que la valeur locative s'écarterait sensiblement de la valeur de rendement.

La motion 94.107 a pour objectif d'instaurer un calcul de la valeur locative propre à éviter que certaines catégories de contribuables soient privilégiées. Si le principe de l'imposition de la valeur locative est imposé par la LHID et si le principe d'égalité de traitement entre propriétaires et locataires a été déduit de l'article 4 de la Constitution fédérale, il n'est pas possible d'en tirer des règles précises concernant le calcul de la valeur locative. Comme la valeur locative vise à assurer l'égalité de traitement entre les propriétaires habitant leur propre logement et, en particulier, les locataires, elle devrait logiquement correspondre à l'avantage économique réel que l'intéressé tire de son immeuble, soit à la somme qu'il devrait déboursier pour louer un bien de même nature ou au montant qu'il pourrait retirer en louant son immeuble à des tiers. C'est là l'essence même de l'article 4a, alinéa 1, du règlement d'exécution de la LDir.

Néanmoins, les cantons disposent en principe d'une certaine marge de manœuvre afin d'aménager l'évaluation de la valeur locative. Dans le canton de Neuchâtel, l'évaluation de la valeur locative se fait à l'aide de principes uniformes, dans la mesure où les estimations cadastrales (sur la base desquels les valeurs locatives sont arrêtées) tiennent équitablement compte de la valeur vénale (ou valeur intrinsèque dans le canton de Neuchâtel) et de la valeur de rendement. Ce système, qui présente indiscutablement l'avantage de la simplicité, conduit à des résultats du point de vue de l'égalité de traitement qui sont d'autant meilleurs que la dernière réestimation des immeubles est récente. Or, la réestimation générale qui a pris effet au 1^{er} janvier 1995 a précisément permis de remédier à des inégalités survenues depuis l'avant-dernière réestimation de 1972 entre les propriétaires eux-mêmes, d'une part, et entre propriétaires et locataires, d'autre part. Les nouvelles estimations cadastrales qui sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 1995 sont fixées en tenant compte de la situation des immeubles, de leur état d'entretien, de leur aménagement, etc., de sorte qu'elles peuvent valablement être retenues pour le calcul de la valeur locative. Les inégalités constatées par le passé, qui étaient contraires au principe de l'égalité de traitement, ont été réparées. Ainsi, la réglementation actuelle, la jurisprudence et la doctrine donnent des éléments d'appréciation suffisants aux autorités pour éviter que «certaines catégories de contribuables soient pénalisées ou privilégiées face à l'impôt», pour reprendre les termes des motionnaires.

Contributions directes

En ce qui concerne la motion 96.118 intitulée « Pour un allègement substantiel des valeurs locatives », on doit tout d'abord garder présent à l'esprit que les valeurs locatives des logements occupés par leurs propriétaires depuis 1970 et les années suivantes ont été adaptées avec effet au 1^{er} janvier 1999. Cette adaptation prend en considération le faible niveau des valeurs locatives des immeubles habités avant 1970 par leurs propriétaires en n'accordant pas de réduction pour cette catégorie d'immeubles. Cependant, elle tient compte d'une certaine tendance à la baisse des loyers observée ces dernières années sur le marché du logement et du recul général des taux hypothécaires intervenu en particulier depuis 1997. L'objectif recherché par la motion a par conséquent déjà été partiellement atteint, étant entendu que l'adaptation des valeurs locatives respecte à la fois l'égalité de traitement entre les propriétaires suivant l'année d'affectation de l'immeuble au logement du contribuable et l'égalité de traitement entre propriétaires et locataires. Mais il ne s'agit pas d'un allègement substantiel au sens de la motion.

La mesure proposée consistant à favoriser l'accession à la propriété par le biais d'un privilège fiscal en faveur des amortissements de dettes est contraire à la loi fédérale d'harmonisation. L'article 9 LHID énumère les déductions générales admises de manière exhaustive et ne contient aucune déduction de ce genre. On relèvera au passage que l'accession à la propriété fait déjà aujourd'hui l'objet de diverses mesures fiscales susceptibles de favoriser l'encouragement à la propriété. En matière de prévoyance individuelle liée (3^e pilier A), l'ordonnance fédérale sur les déductions admises fiscalement pour les cotisations versées à des formes reconnues de prévoyance (OPP 3), du 13 novembre 1985, autorise le versement anticipé de la prestation de vieillesse pour acquérir ou construire un logement en propriété pour ses propres besoins, pour acquérir des participations à la propriété d'un tel logement et pour rembourser des prêts hypothécaires. Dans le domaine de la prévoyance professionnelle (2^e pilier), l'ordonnance sur l'encouragement à la propriété du logement au moyen de la prévoyance professionnelle, du 3 octobre 1994, vise les mêmes buts et instaure des facilités pour accéder à la propriété du logement: le montant de l'avoir acquis peut, à certaines conditions, être versé ou faire l'objet d'un prêt en vue de financer l'achat du logement ou le remboursement de dettes hypothécaires.

Les avantages fiscaux actuellement offerts par la prévoyance professionnelle au sens large sont largement connus et ne nécessitent pas une longue démonstration (déductibilité des cotisations, exonération de l'impôt anticipé, de l'impôt sur la fortune et de l'impôt sur le revenu du rendement, imposition des prestations en capital à des taux préférentiels).

Compte tenu de tous ces éléments, il ne paraît pas judicieux d'introduire de nouvelles mesures fiscales susceptibles de favoriser l'accession à la propriété, ce d'autant plus que la mesure envisagée est contraire à la LHID.

En conséquence, le Conseil d'Etat estime que les règles actuelles concernant l'estimation de la valeur locative des immeubles habités par leurs

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

propriétaires, telles qu'elles sont actuellement libellées à l'article 4 a du règlement d'exécution de la loi sur les contributions directes, sont conformes au droit fédéral et respectent les limites de la marge d'appréciation accordée aux autorités d'exécution. Etant donné que les valeurs locatives ont été adaptées au 1^{er} janvier 1999 pour tenir compte de l'évolution des taux hypothécaires et des loyers sur le marché du logement, il n'y a pas, pour l'instant, une nécessité de réduire encore plus les valeurs locatives. De toute manière, la fixation de la valeur locative doit rester du ressort du règlement d'exécution pour être, cas échéant, adaptée à la conjoncture. Par ailleurs, les possibilités d'accéder à la propriété du logement par le biais de la prévoyance professionnelle sont généreuses, si bien qu'il ne se justifie pas d'introduire des mesures fiscales supplémentaires qui ne répondraient pas, de surcroît, aux exigences de la LHID. Le Conseil d'Etat propose, par conséquent, au Grand Conseil de classer les motions du groupe radical 94.103, du 31 janvier 1994, du groupe libéral-PPN 94.105, du 31 janvier 1994, du groupe socialiste 94.107, du 1^{er} février 1994, toutes intitulées « Pour une juste valeur locative », ainsi que la motion des groupes libéral-PPN et radical 96.118, du 21 mai 1996, intitulée « Pour un allègement substantiel des valeurs locatives ».

Les revenus de la prévoyance mentionnés à l'article 25, alinéas 1 et 2, font l'objet d'un traitement fiscal identique à celui prévu à l'article 22, alinéas 1 et 2, LIFD. Au sens de ces dispositions, la prévoyance recouvre les prestations versées par le 1^{er} et le 2^e pilier, ainsi que par le 3^e pilier lié. A la déductibilité pleine et entière des cotisations versées à ces formes de prévoyance correspond leur imposition à 100%. Ainsi que nous l'avons déjà mentionné ci-devant (Partie V, chiffre 3.2), l'imposition des rentes AVS-AI à raison de 80% ou de 90% ne satisfait pas à ce concept. Le projet prévoit par conséquent, pour être en harmonie avec le droit fédéral, de les imposer à 100%. Il en va de même des rentes du 2^e pilier, sous réserve de la disposition transitoire déjà connue aujourd'hui (art. 25 a, al. 2, LCdir; art. 285). En ce qui concerne l'imposition des prestations en capital versées dans le cadre du 3^e pilier lié, l'imposition séparée à un taux réduit est conforme à la LHID et peut par conséquent être reconduite.

L'alinéa 3 innove en imposant à raison de 40% les rentes viagères et les revenus périodiques provenant de contrats d'entretien viager. Cette disposition est aussi ancrée à l'article 7, alinéa 2, LHID.

L'article 26 énumère, à titre d'exemple, d'autres revenus qui sont soumis à imposition, à l'instar de l'article 23 LIFD.

La substance de l'article 27 est la même que celle de l'article 24 LIFD. Seules quelques différences rédactionnelles distinguent les deux textes. La lettre a vise les mêmes cas mentionnés à l'article 24, lettre a, LCdir. La lettre h précise que les prestations complémentaires à l'AVS-AI ne sont pas imposables.

L'article 28 pose la règle selon laquelle les revenus bruts du contribuable sont additionnés, avant que les déductions prévues aux articles suivants ne soient accordées.

Contributions directes

Les déductions admises au titre des frais d'acquisition du revenu (*art. 29*), appelés frais professionnels dans la LIFD, sont actuellement régies par les articles 4e à 4m du règlement d'exécution de la LCdir. Il s'agit des frais nécessaires à l'acquisition du revenu de l'activité dépendante qui présentent un lien direct avec cette acquisition. Comme ce fut le cas ces dernières années, il est prévu d'adapter les forfaits valables en matière d'impôt cantonal à ceux de l'impôt fédéral direct. La déductibilité des frais de perfectionnement et de reconversion posera sans doute des problèmes d'application au vu de la rapidité à laquelle l'économie évolue: la distinction d'avec les frais de formation non déductibles n'est pas toujours aisée à opérer.

L'article 30 est identique à l'article 27 LIFD. Il rappelle le principe général selon lequel les contribuables de condition indépendante ne peuvent faire valoir les frais justifiés par l'usage commercial que pour autant qu'ils aient été comptabilisés. Les divers postes mentionnés font l'objet de dispositions détaillées ci-après.

S'agissant des amortissements, *l'article 31* est identique à l'article 28 LIFD et vise les amortissements opérés sur des éléments de la fortune commerciale du contribuable.

Les provisions admises fiscalement font l'objet de *l'article 32*, dont la teneur est identique à celle de l'article 29 LIFD. La lettre *d* introduit la possibilité de constituer des provisions pour futurs mandats de recherche et développement confiés à des tiers, jusqu'à 10% au plus du bénéfice net imposable, mais au total jusqu'à 1 million de francs au maximum.

La réglementation concernant le report (réinvestissement) à *l'article 33* est fondée sur les articles 8, alinéa 4, LHID et 30 LIFD. En conformité avec les exigences de l'harmonisation, il est dorénavant précisé que seul le report de réserves latentes hors de Suisse est soumis à imposition, le transfert de réserves latentes d'un canton à un autre n'étant plus considéré comme un fait générateur de l'impôt.

L'article 34 traite de la déduction des pertes réalisées dans le cadre d'une activité indépendante. La durée du report de pertes est étendu de cinq exercices (*art. 26, al. 1, lettre f, LCdir*) à sept exercices. Ce délai ressort de l'article 67 LHID et figure aussi à l'article 211 LIFD, si bien que son introduction se justifie à la fois pour des raisons d'harmonisation horizontale et verticale.

L'article 35 est très proche de l'article 32 LIFD, sous réserve d'une structure et d'une rédaction légèrement remaniées. *L'alinéa 1* prévoit notamment que les frais nécessaires d'administration de la fortune mobilière privée par des tiers sont déductibles, ce qui correspond à la pratique actuelle. Au chapitre des frais d'entretien des immeubles privés, *l'alinéa 3* donne la compétence au Conseil d'Etat de fixer des déductions forfaitaires. La réglementation actuelle est susceptible d'être assouplie en ce sens que le choix entre la déduction forfaitaire et la déduction des frais effectifs pourrait être opéré

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

pour chaque période fiscale et pour chaque immeuble (art. 3 de l'ordonnance sur la déduction des frais relatifs aux immeubles privés dans le cadre de l'impôt fédéral direct, du 24 août 1992). *L'alinéa 4* donne la compétence au Conseil d'Etat d'arrêter, en collaboration avec le Département fédéral des finances, dans quelle mesure les dépenses destinées à économiser de l'énergie peuvent être portées en déduction. Cette matière est actuellement régie par l'article 4c du règlement d'exécution de la LCdir. Enfin, *l'alinéa 5* étend le champ d'application de la réglementation actuelle contenue à l'article 26, alinéa 1, lettre *v*, LCdir, sur les frais déductibles pour les œuvres d'art conformément à l'article 9, alinéa 3, lettre *b*, LHID. Le droit harmonisé n'autorise la déduction des frais d'entretien que si une collectivité publique en est irrévocablement l'héritière par désignation du contribuable !

Les déductions générales sont régies par *l'article 36*. La rédaction de cet article découle de l'article 33 LIFD. Certaines précisions et quelques innovations sont introduites par rapport à l'article 26 LCdir. La lettre *a* admet que les intérêts passifs privés correspondant à la période de calcul soient déduits du revenu à concurrence du rendement imposable de la fortune augmenté de 50.000 francs, ce qui est conforme à la réglementation fédérale. Comme par le passé, les intérêts passifs commerciaux sont entièrement déductibles. Les intérêts échus peuvent être déduits, qu'ils soient effectivement payés ou pas. La lettre *b* prévoit que le débiteur d'une rente viagère peut la déduire à raison de 40% de son montant. A la *lettre c de l'article 36*, la déductibilité des contributions d'entretien versées à un époux ou à ses enfants en cas de séparation de fait ou de droit ou en vertu d'un jugement de divorce a déjà été mentionnée ci-devant (Partie V, chiffre 3.4). Les contributions d'entretien versées pour les enfants sont déductibles tant que les enfants sont mineurs, mais pas au-delà de leur majorité (art. 9, al. 2, lettre *c*, LHID). La lettre *d* reconduit le contenu de l'article 26, alinéa 1, lettres *o* et *p*, LCdir, et la lettre *e* celui de l'article 26, alinéa 1, lettre *q*, LCdir. Les versements opérés par le contribuable dans le cadre de la prévoyance individuelle liée (3^e pilier A) font dorénavant l'objet d'une disposition spécifique (lettre *f*). Dans les limites fixées à l'article 9, alinéa 2, lettre *g*, LHID, la déduction pour primes d'assurance-vie, d'assurance-maladie ainsi que les intérêts des capitaux d'épargne est admise jusqu'à concurrence d'un montant de 4800 francs pour les contribuables mariés vivant en ménage commun et de 2400 francs pour les autres contribuables. Ces montants ont été retenus sur la base des déductions admises pour les primes d'assurance et les sommes consacrées à l'épargne lors de la période fiscale 1998; ces déductions s'élevaient en moyenne à quelque 4800 francs pour les contribuables mariés et à 2400 francs pour les contribuables vivant seuls. Les déductions étaient augmentées de 600 francs pour les contribuables ayant charge de famille. Les montants proposés n'ont pas d'incidence sur le produit de l'impôt, qui, sur ce point particulier, ne subira pas de modification après l'entrée en vigueur du nouveau droit. Par ailleurs, les montants proposés correspondent à la moyenne des déductions admises dans les autres cantons. Le droit actuel connaît une déduction pour

Contributions directes

les sommes consacrées à l'épargne, alors que la LHID et la LIFD traitent des intérêts des capitaux d'épargne. Ainsi que nous l'avons déjà expliqué (Partie V, chiffre 3.5), la LHID prévoit une déduction globale pour ces dépenses, si bien qu'il n'est plus possible de maintenir deux déductions distinctes, l'une pour les primes d'assurance-vie et les sommes consacrées à l'épargne, l'autre pour les primes d'assurance-maladie. Dans le projet de loi 97.102, du 10 février 1997, le groupe des petits partis propose que le Conseil d'Etat adapte annuellement les montants des primes d'assurance-maladie et accidents à l'évolution de la moyenne des primes versées dans le canton. Déjà pour des questions techniques, il serait difficile de déléguer au Conseil d'Etat la compétence d'adapter chaque année les seules primes d'assurance-maladie et accidents, puisque la déduction sera dorénavant globale et comprendra d'autres dépenses. De plus, pareille délégation poserait des problèmes au regard de l'exigence de précision de la norme légale. En matière fiscale, le texte légal (la loi) doit être plus précis que dans d'autres domaines. Le législateur devrait donner des directives précises à l'autorité exécutive sur la manière d'adapter le montant des primes déductibles. Une délégation de compétence dans un cadre général comme le propose le projet de loi du groupe des petits partis est à notre avis insuffisant. Le passage de la LHID relatif aux « primes d'assurance-accidents qui ne tombent pas sous le coup de la lettre *f* », c'est-à-dire les primes d'assurance-accidents non obligatoires, n'est plus d'actualité depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal); les primes d'assurance-accidents obligatoires sont mentionnées à la lettre *d* du projet. La déduction pour frais médicaux prévoit dorénavant une franchise de 5%, en harmonie avec ce que prévoit l'impôt fédéral direct, au lieu de 3% se rapportant au revenu net, avant la prise en compte des déductions prévues aux lettres *h* et *i*. La réglementation instaurée par l'article 33, alinéa 1, lettre *h*, LIFD est quant à elle difficile à appliquer à la fois pour les contribuables et l'autorité fiscale, car elle présuppose que l'on procède à un calcul par tâtonnement qui est inutile compte tenu des montants en jeu. Enfin, la lettre *i* règle de manière beaucoup plus large qu'aujourd'hui la déductibilité des versements bénévoles à des personnes morales exonérées puisqu'une décision du chef du Département des finances et des affaires sociales n'est plus requise (art. 26, al. 1, lettre *n*, LCdir). Il est prévu d'admettre les montants en déduction jusqu'à concurrence de 1% du revenu net, avant la prise en compte de cette déduction elle-même. Le système relativement compliqué mis en place par la LIFD n'est pas repris, pour les mêmes raisons que celles ayant trait à la déduction pour frais médicaux.

La déduction sur le revenu du travail le plus bas d'un couple marié vivant en ménage commun à l'*alinéa 2* correspond à la pratique actuelle (art. 26, al. 1, lettre *u*, LCdir). On veut tenir compte par là des frais de ménage plus élevés résultant du fait que chacun des époux exerce une activité lucrative, soit de manière indépendante, soit que l'un des époux collabore dans la profession ou le commerce de l'autre et contribue ainsi à accroître son revenu.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

L'énumération des frais non déductibles contenue à l'article 37 est exemplative. La rédaction de cet article s'inspire à la fois de l'article 28 LCdir et de l'article 34 LIFD.

L'article 38 reconduit la déduction de 1200 francs accordée aux époux faisant ménage commun (art. 29, al. 1 et 2, LCdir), dont le montant diminue au fur et à mesure que le revenu augmente.

En ce qui concerne les déductions sociales, l'article 39, alinéa 1, lettres a à c, introduit une limite d'âge au-delà de laquelle ces déductions ne peuvent plus être revendiquées. Les raisons de cette limitation ont été expliquées ci-devant (Partie V, chiffre 3.7). La déduction pour famille monoparentale a été augmentée de 5300 francs à 7700 francs pour tenir compte notamment des frais de garde auxquels les personnes élevant seules leurs enfants, le plus souvent des femmes, doivent faire face pour déployer une activité lucrative. Par ce biais, il est possible de tenir compte fiscalement de cette réalité socio-économique dans les limites tracées par l'harmonisation.

Dans un postulat déposé le 29 septembre 1997 par le groupe PopEcoSol, amendé le même jour par le groupe radical (postulat 97.133), le Conseil d'Etat a été chargé d'étudier différentes variantes afin d'éviter aux personnes dont le revenu imposable est modeste de se retrouver, après paiement de leur prime de caisse-maladie (10% au minimum) et des impôts directs, dans une situation financière plus difficile que celle qu'elles auraient en étant à charge d'un service social. Avec l'adoption, le 23 juin 1999, de la loi instaurant un barème unique de référence en matière d'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques, la charge fiscale cantonale des personnes physiques à revenu modeste a été allégée. A revenu imposable constant, les personnes seules dont le revenu imposable est inférieur ou égal à 27.000 francs devront s'acquitter d'un impôt cantonal inférieur à celui qui leur échoit aujourd'hui. Il en ira de même des personnes mariées lorsque leur revenu imposable est inférieur ou égal à 50.000 francs. La diminution de la charge fiscale supportée par les contribuables dont les revenus sont modestes se répercutera selon toute vraisemblance aussi sur les impôts communaux. Toutefois, il est impossible, à l'heure actuelle, de chiffrer exactement cet abattement, car les communes n'ont pas encore adopté leurs coefficients d'impôts. Par conséquent, les préoccupations des auteurs du postulat ont été prises en considération lors de l'élaboration du barème de référence, si bien que nous proposons de classer le postulat du groupe PopEcoSol, 97.133, amendé par le groupe radical, du 29 septembre 1997.

L'article 40 renvoie à la loi spéciale sur le barème unique de référence pour calculer l'impôt sur le revenu.

L'article 41 vise l'imposition des prestations en capital remplaçant des prestations périodiques. Le texte découle des articles 11, alinéa 2, LHID et 37 LIFD. Cette règle avait déjà été introduite dans la loi fiscale cantonale en 1995 (art. 46, al. 3, LCdir). Il est précisé que les versements en capital à la fin des rapports de service tombent également sous cette disposition.

Contributions directes

L'imposition des prestations en capital provenant de la prévoyance, de même que l'imposition des sommes versées ensuite de décès, de dommages corporels permanents ou d'atteinte durable à la santé, font l'objet de l'article 42. Cette disposition découle du droit fédéral (art. 11, al. 3, LHID et 38 LIFD). Elle ne contient pas de nouveauté par rapport à l'article 46, alinéa 4, LCdir, sous réserve de la précision excluant l'application du splitting sur ces prestations. En effet, s'agissant d'une imposition distincte des revenus périodiques, opérée à un taux préférentiel, il ne se justifie guère d'accorder encore un abattement supplémentaire qui tiendrait compte de l'état civil du contribuable (*lettre c*).

L'article 43 rappelle la règle posée dans les relations internationales et intercantionales selon laquelle le taux global est applicable (art. 51 LCdir). Dans le même domaine, l'article 44 traite de la répartition des déductions, sans apporter aucun changement matériel à la situation d'aujourd'hui.

Dans une formulation empruntée à l'article 39 LIFD, l'article 45 prévoit d'adapter le barème de l'impôt sur le revenu à l'augmentation de l'indice suisse des prix à la consommation, afin d'éviter la progression à froid. La variation doit être de 5% comme aujourd'hui.

2.3. Impôt sur la fortune (art. 13 et 14 LHID)

L'article 46 définit la notion de fortune en des termes quelque peu différents de l'article 32, alinéa 1, LCdir, mais n'apporte pas de changement quant au fond: l'ensemble des biens et des droits appartenant au contribuable sont, par principe, soumis à l'impôt sur la fortune. L'objet de l'impôt est la fortune nette (art. 13, al. 1, LHID).

L'article 47 énumère de façon non exhaustive quelques éléments qui sont considérés comme faisant partie de la fortune. Cette énumération est dans une large mesure fondée sur l'article 32, alinéa 2, LCdir.

Conformément à la LHID, l'article 48 pose le principe selon lequel la fortune est en principe évaluée à la valeur vénale.

Les dispositions sur l'évaluation des éléments de fortune contenues à l'article 49 reposent sur les articles 40 à 44 LCdir. L'alinéa premier trouve son origine à l'article 14, alinéa 3 LHID: seuls les papiers-valeurs faisant partie de la fortune commerciale des commerçants de titres ne sont pas évalués à la valeur comptable fiscalement déterminante, mais à leur valeur vénale. Le législateur de l'harmonisation n'a pas voulu les privilégier par rapport aux détenteurs privés de papiers-valeurs. L'alinéa 3 précise que les titres cotés sont évalués au cours moyen du mois de décembre de l'année pour laquelle l'impôt est dû, soit au cours moyen du dernier mois de la période fiscale dans un système de taxation annuelle postnumerando. Au sujet de l'alinéa 4, ce sont les Instructions concernant l'estimation des titres non cotés en vue de l'impôt sur la fortune, publiées par l'Administration fédérale des contributions, qui servent de base aux calculs en vue de l'évaluation.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Par ailleurs, pour les titres non cotés, ainsi que nous l'avons déjà mentionné (Partie V, chiffre 4.1), l'abattement sur les titres neuchâtelois a dû être supprimé au profit d'une déduction correspondant à 30 % de la différence entre la valeur fiscale des titres et leur valeur nominale, où que soit situé en Suisse le siège de la société. *L'alinéa 7* introduit l'imposition en fortune des parts aux fonds de placement pour la différence entre la valeur de l'ensemble des actifs du fonds et celle de ses immeubles en propriété directe (art. 13, al. 3, LHID).

A *l'article 50*, les immeubles sont estimés en référence à leur estimation cadastrale, comme le prévoit déjà l'article 38, alinéa 1, LCdir. La valeur intrinsèque dont il est question dans cette disposition est la valeur vénale. L'article 115 énumère selon quels critères l'estimation cadastrale est fixée.

En vertu de l'article 13, alinéa 4, LHID, le mobilier de ménage et les objets personnels d'usage courant ne sont pas soumis à l'impôt sur la fortune. Les fonds affectés à des formes de prévoyance professionnelle ou de prévoyance individuelle liée ne sont pas non plus soumis à l'impôt sur la fortune (*art. 51*).

L'article 52 concrétise le principe selon lequel l'objet de l'impôt sur la fortune est la fortune nette, soit après déduction des dettes dont le débiteur répond effectivement. Cette réglementation n'est pas nouvelle (art. 35 LCdir).

L'article 53 renvoie à la loi spéciale sur le barème unique de référence pour calculer l'impôt sur la fortune.

L'article 54 rappelle la règle posée dans les relations internationales et intercantonales selon laquelle le taux global est applicable (art. 53 LCdir). Dans le même domaine, *l'article 55* traite de la répartition des dettes et des déductions sociales, sans apporter aucun changement matériel à la situation d'aujourd'hui.

2.4. Impôt sur les gains immobiliers

L'article 12 LHID fixe les principes de l'imposition des gains immobiliers. Il a été procédé à une adaptation de la loi instituant un impôt sur les gains immobiliers, du 20 novembre 1991, afin de la rendre conforme aux règles posées par l'harmonisation. Ces adaptations concernent en première ligne les cas d'exonération et de sursis à l'imposition, ainsi que l'aliénation des titres de participations. En revanche, les taux d'impôt ont été maintenus sans modification.

L'article 56 énonce quel est l'objet de l'impôt sur les gains immobiliers, à savoir l'aliénation de tout ou partie d'un immeuble sis dans le canton faisant partie de la fortune privée du contribuable. Il est précisé à la *lettre b* que l'impôt sur les gains immobiliers est aussi perçu sur la plus-value conjoncturelle réalisée lors de l'aliénation d'un immeuble agricole ou sylvicole: la différence entre le prix d'aliénation et le prix d'acquisition est soumise à l'impôt sur les gains immobiliers, alors que les amortissements récupérés

Contributions directes

sont soumis à l'impôt sur le revenu (*art. 21, al. 5*). Comme c'est déjà le cas actuellement, la *lettre c* entend soumettre à l'impôt les gains réalisés lors de l'aliénation d'immeubles par certaines personnes morales exonérées de l'impôt direct. La Confédération, le canton et les communes ne tombent pas sous le coup de cette réglementation, comme par le passé (*art. 12, al. 1, chiffre 3, LIGI*).

L'article 57, alinéa 1, pose le principe général selon lequel toute aliénation qui opère le transfert de la propriété juridique ou économique d'un immeuble constitue un fait générateur de l'impôt. Ce principe est actuellement ancré à l'article 3 LIGI. *L'alinéa 2* énumère, en conformité avec l'article 12, alinéa 2, LHID, certains cas qui sont assimilés à une aliénation. La *lettre c* est nouvelle en ce sens que la constitution de servitudes de droit privé sur un immeuble ou les restrictions à la propriété foncière sont assimilées à une aliénation. Actuellement, de tels états de fait ne déclenchent pas d'imposition et sont pris en compte lors de la vente de l'immeuble sous forme d'augmentation du gain imposable; à cet effet, une disposition transitoire a été prévue à *l'article 288*. La *lettre d* fait usage de la possibilité offerte par la LHID d'imposer les gains réalisés lors de l'aliénation de titres de participations à des sociétés immobilières. Le champ d'application de l'impôt sur les gains immobiliers est par conséquent réduit, tant il est vrai que l'article 17 LIGI soumet à l'impôt le gain provenant de l'aliénation d'un ou de plusieurs titres de participation au capital de toute personne morale propriétaire d'un immeuble. La notion de société immobilière est celle qui découle de la jurisprudence du Tribunal fédéral, soit toute société de capitaux ou société coopérative dont le but statutaire et/ou l'activité principale effective consiste à construire, à acquérir, à gérer, à exploiter ou à aliéner des immeubles (*ATF 104 la 253*). Les plus-values résultant de mesures d'aménagement du territoire ne sont pas mentionnées ici, car une base légale cantonale qui réserve l'impôt sur les gains immobiliers figure aux articles 35 et suivants de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT), du 2 octobre 1991. De telles plus-values sont d'ailleurs considérées comme impenses (*art. 69, al. 2, lettre g*). *L'alinéa 3* reconduit pour sa part la réglementation contenue à l'article premier, alinéa 2, LIGI.

L'article 58 est fondé sur l'article 12, alinéa 3, LHID qui énumère de façon complète les cas dans lesquels l'imposition est différée. Cette énumération est exhaustive, si bien que les autres cas de différés d'imposition et d'exonérations que prévoit l'article 12 LIGI n'ont pas été repris. La *lettre b* tient compte de la modification de la LHID introduite par la révision du code civil le 26 juin 1998, et dont l'entrée en vigueur est prévue pour le 1^{er} janvier 2000. S'agissant en particulier de l'abandon de la renonciation à la perception de l'impôt en cas d'exécution forcée, lorsque les créanciers poursuivants ne sont pas complètement désintéressés, le Tribunal fédéral a eu l'occasion de constater que l'impôt sur les gains immobiliers faisait partie des frais de réalisation au sens des articles 157, alinéa 1, et 262, alinéa 1, LP; l'impôt doit ainsi être prélevé sur le produit de la réalisation et être versé à l'Etat, avant la

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

distribution du solde aux créanciers (ATF 122 III 246). *L'alinéa 3* prévoit, à l'instar de l'article 12, alinéa 2, LIGI, qu'en cas d'échange d'immeubles sis dans le canton, l'impôt n'est prélevé que sur la soulte.

L'article 59 est fondé sur l'article 11 LIGI. Il est précisé à *l'alinéa 2* que l'épouse et les enfants sont imposés séparément sur leurs gains immobiliers mais que, lorsqu'ils vivent en ménage commun, ils sont solidairement responsables du paiement de l'impôt.

La définition du gain soumis à l'impôt, c'est-à-dire la différence entre le prix d'aliénation et le prix d'acquisition, augmenté des impenses, est en principe identique à la réglementation actuelle (*art. 60*). Cependant, les indemnités reçues pour la constitution de servitudes ou de charges foncières sont soumises à imposition dans la mesure où elles limitent l'exploitation ou diminuent la valeur vénale de l'immeuble de manière durable et essentielle (*art. 57, al. 2, lettre c*). Par conséquent, ces indemnités font l'objet d'une imposition au moment de la constitution des servitudes ou des charges foncières, et leur prise en compte ultérieure au moment de la réalisation d'un gain immobilier ne se justifie plus. Demeure réservée la disposition transitoire concernant les indemnités versées avant l'entrée en vigueur de la présente loi (*art. 288*). *L'alinéa 2* traite des indemnités versées pour la constitution de servitudes ou de charges foncières qui ne sont pas assimilées à une aliénation partielle de l'immeuble: dans la mesure où elles ne sont pas soumises à l'impôt au moment de leur versement, elles sont ajoutées au gain calculé au moment de l'aliénation.

La définition du gain soumis à l'imposition lors de l'aliénation de titres de participations dans des sociétés immobilières est régie par *l'article 61*. De par les exigences de l'harmonisation, elle vise uniquement les sociétés immobilières, et non plus toutes les personnes morales détenant un immeuble. Bien que la systématique légale soit légèrement différente, les *alinéas 1, 2 et 3* correspondent à l'article 18, alinéas 1, 3 et 4, LIGI. Les éléments non déductibles sont repris à l'article sur les impenses (*art. 69, al. 4*). *L'alinéa 4* précise le champ d'application de l'article 20 LIGI: il est nécessaire que l'aliénation ait pour effet de transférer le pouvoir de disposition réel et économique de l'immeuble uniquement pour les contribuables domiciliés dans un autre canton. En revanche, les contribuables domiciliés à l'étranger sont également soumis à l'impôt lorsqu'ils aliènent quelques titres de participations, voire même un seul.

L'article 62 définit le prix d'acquisition et le prix d'aliénation de façon plus concise que l'article 5 LIGI.

L'article 63 précise que le prix de transfert dans la fortune commerciale est la valeur de l'immeuble figurant à l'actif du bilan, pour autant que cette valeur ne soit pas plus élevée que la valeur vénale. Le but de cette disposition est d'éviter la possibilité de créer un potentiel d'amortissement inconsidéré pour l'immeuble devenu commercial, ainsi que d'éviter d'apporter des non-valeurs dans la fortune commerciale.

Contributions directes

En cas de réalisation d'un gain soumis à l'impôt sur les gains immobiliers, alors que l'immeuble faisait auparavant partie de la fortune commerciale, le « prix d'acquisition » servant à calculer le gain correspond à la valeur à laquelle l'immeuble est entré, à l'époque, dans la fortune privée (*art. 64*).

L'article 65, alinéa 1, reconduit la substance de l'article 6 LIGI. *L'alinéa 2* vise à régler l'imposition du gain immobilier ayant fait l'objet du différé d'imposition dans le canton lorsque l'immeuble acquis en emploi dans un autre canton est lui-même aliéné sans bénéficiaire d'un sursis d'imposition. Dans un cas de ce genre, le gain objet du remploi est imposable dans le canton. La localisation de la plus-value conjoncturelle au lieu de situation de l'immeuble est conforme aux règles actuelles tendant à éviter la double imposition dans les relations intercantionales.

L'échange d'immeubles ne subit aucune modification ; le texte de *l'article 66* est identique à celui de l'article 7 LIGI.

La rédaction de *l'article 67*, qui traite de l'aliénation partielle d'un immeuble, a été simplifiée par rapport à l'article 10 LIGI.

Lorsque le prix d'acquisition ne peut pas être établi avec certitude, *l'article 68* prévoit quels sont les succédanés sur lesquels l'autorité fiscale doit se fonder pour calculer le gain. Cette disposition reprend le contenu des articles 9 et 19 LIGI en y apportant une modification importante. En effet, la faculté d'invoquer comme prix d'acquisition la valeur cadastrale au 1^{er} janvier 1972 lorsque l'acquisition de l'immeuble est antérieure à cette date, a été remplacée par la possibilité de faire valoir l'estimation cadastrale de l'immeuble vingt-cinq ans avant son aliénation. Ainsi, on évite de créer un avantage particulier en faveur des propriétaires de longue date. Tous les propriétaires d'immeubles depuis plus de vingt-cinq ans pourront ainsi se référer à la valeur cadastrale de l'immeuble, gommant ainsi des inégalités entre propriétaires liées à la détermination d'une date fixe retenue comme date-critère.

La définition des impenses figurant à *l'article 69* est légèrement plus restrictive que celle contenue à l'article 8, alinéa 1, LIGI, car elle exclut les dépenses dont l'effet est de maintenir la valeur de l'immeuble. En effet, de telles dépenses sont des frais d'entretien déductibles en matière d'impôt sur le revenu. La liste contenue dans cette disposition légale revêt un caractère exemplatif.

Comme nous l'avons déjà relevé, les tarifs applicables pour l'impôt sur les gains immobiliers n'ont pas été modifiés. Non seulement les effets de l'harmonisation n'atteignent-ils pas l'autonomie des cantons en matière tarifaire, mais encore l'adoption de la loi sur l'impôt sur les gains immobiliers il y a quelques années seulement ne paraît pas justifier un remodelage du barème. Aussi les *articles 70 à 74* ne contiennent-ils que quelques modifications rédactionnelles mineures par rapport au droit actuel, ainsi que l'introduction de la non-perception de l'impôt lorsque son montant est inférieur à 100 francs.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

L'article 74 régit le mode de calcul de la durée de propriété de manière analogue à l'actuel article 16 LIGI. Dans la mesure du possible, la rédaction a été élaguée afin de rendre le texte moins dense.

3. Imposition des personnes morales

L'adaptation de la législation fiscale en matière d'imposition du bénéfice et du capital des personnes morales, ainsi que l'introduction du calcul de l'impôt dans le temps selon le revenu acquis (système *postnumerando*), a eu lieu avec effet au 1^{er} janvier 1995. Par conséquent, le projet de loi que nous vous soumettons n'apporte pas de modifications fondamentales à l'imposition des personnes morales, sous réserve de ce qui suit.

Diverses modifications, dont la LHID a été l'objet depuis 1995, sont intégrées dans ce projet, soit que la réglementation doit impérativement être introduite dans le droit cantonal, soit qu'il paraisse souhaitable, pour des motifs tenant à l'harmonisation verticale, d'adapter les normes cantonales dans le sens des travaux menés à chef par le législateur fédéral.

Les règles sur l'impôt minimum sur les recettes brutes des personnes morales ont été modifiées par la loi du 2 février 1999 portant révision de la LDirPMIS.

Par ailleurs, diverses mesures contenues dans le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la planification financière 1999-2002, du 15 octobre 1998, sont comprises dans le projet de loi, à savoir, en particulier, l'introduction d'un taux proportionnel pour l'imposition du bénéfice, la suppression de l'impôt complémentaire sur les immeubles des personnes morales sous sa forme actuelle et son remplacement par un impôt à caractère définitif sur de tels immeubles, et l'introduction d'un impôt cantonal sur les immeubles de placement des institutions de prévoyance professionnelle.

Seuls les articles touchés par ces adaptations font ci-après l'objet de commentaires.

3.1. Assujettissement à l'impôt (art. 20 à 23 LHID ; 49 à 56 LIFD)

L'article 75 contient deux modifications d'ordre purement rédactionnel à ses alinéas 2 et 3.

La rédaction de *l'article 78, alinéa 3*, a été adaptée pour tenir compte de l'introduction d'un taux proportionnel applicable à l'impôt sur le bénéfice. Cet alinéa règle le traitement fiscal des pertes subies par des établissements stables à l'étranger de sociétés suisses assujetties de manière illimitée, et prévoit que l'autorité fiscale peut récupérer l'impôt correspondant à la prise en compte antérieure des pertes étrangères dans les sept ans à compter de la prise en compte de la perte étrangère dans la taxation suisse. Le délai de deux ans figurant dans la version actuelle de l'article 5, alinéa 3, LDirPMIS est un reliquat de la réglementation en vigueur avant 1995. Par ailleurs,

Contributions directes

la dernière phrase de cet article constitue la base légale permettant de compenser des pertes supportées dans le canton avec des gains réalisés ultérieurement dans un autre canton. Cette règle-ci ne concerne que les relations intercantionales.

Les questions liées au début et à la fin de l'assujettissement en cas de transfert de siège à l'intérieur de la Suisse font l'objet de l'article 22 LHID. La teneur de l'article 8 LCdirPMIS correspond à l'article 22 LHID. Cet article sera vraisemblablement modifié prochainement, raison pour laquelle il est préférable que l'*alinéa 3 de l'article 79* renvoie simplement à la LHID, avec comme corollaire l'abandon de la règle figurant à l'article 8 LCdirPMIS.

L'article 82 sur les allègements fiscaux reprend la réglementation actuellement en vigueur.

3.2. Impôt sur le bénéfice (art. 24 à 28 LHID ; 57 à 72 LIFD)

L'article 87, alinéa 3, précise dorénavant que les pertes réelles réalisées sur une participation lors d'une fusion, sont déductibles.

L'article 88 traite des amortissements. Par rapport à l'article 17 LCdirPMIS, l'*alinéa 4* a nouvellement été introduit afin de tenir compte de la réforme fédérale de l'imposition des sociétés 1997.

L'article 94 instaure un taux proportionnel pour l'imposition du bénéfice des personnes morales. Le taux est fixé à 10% du bénéfice net.

L'article 96 introduit dans le droit fiscal cantonal la réforme fédérale de l'imposition des sociétés 1997, entrée en vigueur en 1998. Cette réforme assimile à des rendements de participation les gains en capital provenant de participations ainsi que le produit de la vente de droits de souscription y relatifs. Il convient de préciser que cet aspect-ci de la réforme 1997 de l'imposition des sociétés ne doit pas obligatoirement être repris par les cantons. Toutefois, tant pour augmenter l'attrait des sociétés de participations dans le canton que pour faciliter les travaux de taxation, il est souhaitable de réaliser dans ce domaine une harmonisation aussi complète que possible. La détermination de l'assiette de la réduction est identique à ce que prévoit le droit fédéral, en ce sens que le gain en capital est égal à la différence entre le produit de l'aliénation de la participation et son coût d'investissement. Les gains en capital réalisés avant le 1^{er} janvier 2007 sur des participations détenues avant le 1^{er} janvier 2000 n'ouvrent pas droit à la réduction pour participations: ce sont des gains réalisés sur « d'anciennes participations ». Pour des raisons évidentes, la date-critère à partir de laquelle les participations peuvent être qualifiées d'anciennes, respectivement de nouvelles, ne peut pas être la même que pour l'impôt fédéral direct. La date n'est donc pas le 1^{er} janvier 1997, mais le 1^{er} janvier 2000. En revanche, le délai transitoire, durant lequel cette différenciation entre anciennes et nouvelles participations est importante, est identique et échoit le 1^{er} janvier 2007 (*art. 290, al. 1 et 2*).

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

La nouvelle teneur de l'article 28, alinéa 1, LHID, relative au calcul des frais d'administration, s'impose aux cantons. *L'article 96, alinéa 1*, en tient compte.

En ce qui concerne les sociétés dites de domicile mentionnées à *l'article 98*, l'article 28, alinéa 4, LHID assouplit la réglementation actuelle en étendant le statut de sociétés de domicile aux sociétés dont l'activité commerciale est essentiellement tournée vers l'étranger et qui n'exercent en Suisse qu'une activité subsidiaire, alors que jusqu'à présent seules les sociétés déployant en Suisse une activité administrative, à l'exclusion d'une activité commerciale, pouvaient bénéficier du régime d'imposition propre aux sociétés de domicile. Dans ce domaine, les cantons disposent d'un délai échéant le 1^{er} janvier 2003 pour adapter leur législation (art. 28, al. 4, et 72 a LHID).

3.3. Impôt sur le capital (art. 29 et 30 LHID)

Hormis quelques adaptations rédactionnelles, les articles concernant l'impôt sur le capital reprennent le texte actuellement en vigueur.

3.4. Impôt minimum sur les recettes brutes des personnes morales

Les articles 109 à 112 concernent l'impôt minimum. La nouvelle du 2 février 1999 a introduit une véritable franchise d'un montant de 5 millions de francs, ainsi que la faculté de réduire ou de supprimer le prélèvement de l'impôt lorsque la société connaît de sérieuses difficultés financières.

3.5. Impôt foncier

L'article 113 tient en quelque sorte lieu de l'actuel impôt complémentaire sur les immeubles de placement des personnes morales. En effet, dans le cadre des mesures liées à la planification financière 1999-2002, le Conseil d'Etat a proposé dans son rapport du 15 octobre 1998 de transformer cet impôt conçu comme un succédané aux droits de mutation et entraînant par conséquent son remboursement en cas d'aliénation d'immeuble soumise aux lods, en un véritable impôt foncier sans remboursement. En tant qu'impôt objectif, cet impôt frappe la propriété immobilière des immeubles de placement des personnes morales en tant que telle. Le taux de l'impôt est identique au taux actuel de l'impôt complémentaire, soit 1,5‰ de l'estimation cadastrale. Les modalités de perception de l'impôt ont été aménagées en ce sens qu'il n'est plus tenu compte d'un changement d'affectation en cours d'année; la personne morale propriétaire de l'immeuble au début de l'année civile doit l'impôt pour l'année civile entière. Cette mesure devrait rapporter environ un demi-million de francs de recettes supplémentaires par année.

L'article 114 innove en prévoyant une base légale cantonale fondant le prélèvement d'un impôt sur les immeubles des institutions de prévoyance professionnelle exonérées. La faculté de prélever un tel impôt au plan communal existe déjà (art. 52, al. 2, lettre a, et 56, al. 3, LCdirPMIS). Cette mesure fait partie du rapport du Conseil d'Etat sur la planification financière 1999-2002, du 15 octobre 1998. Elle serait susceptible de générer des recettes fiscales

Contributions directes

supplémentaires de quelque 1.300.000 francs par année dès 2001. Ces estimations se basent sur un taux d'impôt de 3‰.

4. Estimation des immeubles

A l'instar de l'article 38 LCdir, *l'article 115* traite de l'estimation officielle des immeubles. La formulation est quasiment identique au texte légal actuellement en vigueur. L'article 14, alinéa 1, LHID prévoit que la fortune est estimée à sa valeur vénale, mais que la valeur de rendement peut être prise en considération de façon appropriée; les immeubles agricoles sont estimés à leur valeur de rendement. La terminologie neuchâteloise de « valeur intrinsèque » vise en réalité la valeur vénale, si bien que les méthodes actuelles d'évaluation des immeubles sont conformes à la LHID.

Dans la motion 94.103 du groupe radical, du 31 janvier 1994, et dans la motion 94.105 du groupe libéral-PPN, du 31 janvier 1994, il a été proposé que le Conseil d'Etat étudie la possibilité de concevoir une méthode de calcul simplifiée, pour déterminer la valeur locative, qui pourrait prendre en compte l'estimation cadastrale dont le taux de rendement utilisé permettrait d'obtenir un résultat répondant à des réalités économiques plutôt que fiscales.

L'estimation cadastrale est le résultat d'une moyenne entre la valeur intrinsèque et la valeur de rendement; elle est généralement inférieure aux valeurs vénales. Or, la valeur locative doit correspondre autant que faire se peut à un rendement locatif normal. Les taux fixés par le Conseil d'Etat qui, appliqués aux estimations cadastrales, servent à arrêter le montant des valeurs locatives, permettent de s'en approcher raisonnablement. Il faut souligner par ailleurs que la réglementation adoptée par le Conseil d'Etat a pour objectif de déterminer la valeur locative en faisant référence au loyer non déductible que paie un locataire qui se trouve dans une situation semblable. Il s'agit par conséquent de réaliser une égalité de traitement entre propriétaires et locataires, en accord avec la Constitution fédérale. Toute réflexion se fondant uniquement sur des calculs propres aux objets immobiliers, par exemple celui tendant à déterminer le taux de rendement du capital investi dans l'immeuble, doit être écartée. Il serait illusoire de réaliser le postulat de l'égalité de traitement si par exemple la valeur locative était calculée à un taux correspondant à celui des capitaux d'épargne.

En conséquence, le Conseil d'Etat propose que les deux motions 94.103 et 94.105, du 31 janvier 1994, intitulées « Pour une juste valeur locative » soient classées, ainsi que cela a déjà été mentionné dans le commentaire de *l'article 24, alinéa 2*.

5. Imposition dans le temps (art. 16, 31 et 62 à 69 LHID; 41, 79 à 82 et 208 à 218 LIFD)

L'introduction de la taxation annuelle selon le revenu acquis (taxation annuelle postnumerando) constitue l'élément central de la présente révision

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

législative. Le cadre normatif de la LHID, de même que les raisons qui incitent le Conseil d'Etat à proposer ce nouveau mode de calcul dans le temps de l'impôt, ont déjà été exposées dans les Parties III, chiffre 2, et V, chiffre 2.

Les dispositions ayant trait au calcul dans le temps de l'impôt sont fondées sur le rapport d'un groupe de travail établi par la Conférence des directeurs cantonaux des finances, du 7 janvier 1993 (« rapport Reich », du nom de son président), ainsi que sur les ordonnances du Conseil fédéral sur le calcul dans le temps de l'impôt fédéral direct dû par les personnes physiques et par les personnes morales, toutes deux du 16 septembre 1992.

L'article 116 correspond en substance à l'article 63 LHID. *L'alinéa 3* et *l'alinéa 4* règlent en des termes légèrement différents la même matière, soit les cas d'assujettissement inférieur à douze mois.

L'article 117 établit clairement la coïncidence entre période de calcul et période fiscale, propre au système d'imposition selon le revenu acquis.

Les articles 118 et 119 contiennent des dispositions visant l'imposition des contribuables de condition indépendante.

L'article 118, alinéa 1, pose le principe selon lequel la clôture des comptes au cours d'une période de calcul donnée est déterminante pour le calcul de l'impôt dû pour cette même période fiscale. *L'alinéa 2* stipule qu'il n'y a pas lieu de convertir le revenu ressortant des comptes, car ce sont les montants effectivement réalisés qui sont imposés. En revanche, *l'alinéa 3* précise qu'en cas de durée d'exercice et d'assujettissement inférieure à douze mois, les bénéficiaires ordinaires sont convertis sur une base annuelle afin de fixer le taux de l'impôt.

Etant donné l'importance de la clôture des comptes aux fins de l'imposition, il est essentiel que les contribuables indépendants procèdent à un bouclage comptable lors de chaque période fiscale, c'est-à-dire chaque année. C'est uniquement en cas de début d'activité durant les trois derniers mois de l'année civile qu'il peut être renoncé à cette exigence, mais bien sûr seulement pour cette année-ci. Pour des raisons évidentes, la clôture des comptes est aussi nécessaire en cas de fin d'assujettissement et en cas de cessation d'activité lucrative (*art. 119*).

L'article 120, alinéa 1, prévoit que le moment déterminant pour tenir compte des barèmes et des déductions sociales est la fin de la période fiscale ou la fin de l'assujettissement. En cas d'assujettissement inférieur à douze mois, *l'alinéa 2* prévoit que les déductions sociales sont accordées proportionnellement à la durée de l'assujettissement, mais qu'elles sont entièrement prises en considération pour le calcul du taux (pas de calcul prorata temporis).

L'imposition de la fortune est prévue à *l'article 121*. La fortune imposable est déterminée d'après son état à la fin de la période fiscale ou à la fin de l'assujettissement (*al. 1*), conformément à l'article 66 LHID. La fortune commerciale imposable des contribuables indépendants est arrêtée selon le capital propre existant à la clôture des comptes (*al. 2*). En cas d'assujettissement

Contributions directes

inférieur à la période fiscale, en cas de dévolution pour cause de mort ainsi qu'en cas de modification d'un rattachement économique à un autre canton, l'impôt sur la fortune n'est perçu que proportionnellement.

L'article 122 stipule que les taux d'imposition en vigueur au début de la période fiscale sont applicables. Bien que l'état de la fortune à la fin de la période fiscale soit déterminant pour l'imposition, cette disposition a pour but de préciser que l'adaptation des taux doit être faite au plus tard au 31 décembre de l'année civile qui précède l'année fiscale pour laquelle ces taux entrent en vigueur.

L'article 123 n'apporte pas de modification par rapport au droit actuel.

S'agissant de l'impôt foncier sur les immeubles de placement des personnes morales et sur les immeubles des institutions de prévoyance professionnelle exonérées d'impôt, *l'article 124* énonce que la période fiscale correspond à l'année civile et qu'aussi bien l'estimation cadastrale que les taux en vigueur au début de l'année civile sont déterminants pour l'imposition. Dans la mesure où cet impôt est directement lié à l'objet qu'il frappe, il est logique de prévoir une période fiscale correspondant à l'année civile, en se départissant de la règle qui veut que les impôts périodiques sur le bénéfice et le capital soient prélevés pour une période fiscale équivalant à la durée de l'exercice commercial. Les immeubles visés par cet impôt ne sont pas des immeubles d'exploitation et ne sont par conséquent pas directement impliqués dans la réalisation d'un résultat opérationnel.

En ce qui concerne l'imposition du bénéfice et du capital des personnes morales, les *articles 125 à 128* contiennent la même réglementation que les articles 40 à 43 LCdirPMIS, qui sont en vigueur depuis le passage à la taxation annuelle selon le revenu acquis le 1^{er} janvier 1995. La seule innovation réside dans l'adjonction d'un second alinéa à *l'article 127* au sujet de la détermination du capital propre. L'impôt sur le capital est en effet perçu proportionnellement à la durée de l'exercice commercial, comme en matière d'impôt fédéral direct (art. 4, al. 2, de l'ordonnance du Conseil fédéral sur le calcul dans le temps de l'impôt fédéral direct dû par les personnes morales, du 16 septembre 1992).

6. Imposition à la source des personnes physiques et morales (art. 32 à 38 LHID ; 83 à 101 LIFD)

La législation sur l'impôt à la source est formellement entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1995 dans sa version actuelle. Cette réglementation est en harmonie avec la LHID et la LIFD. La principale modification apportée par le projet de révision totale de la LCdir concerne l'établissement du barème.

Seuls les articles ayant subi des modifications par rapport au contenu des articles 58 à 97 de la LCdirPMIS sont commentés.

L'article 131, alinéa 2, a été modifié pour tenir compte de la nouvelle situation induite par l'existence d'un barème de référence. Il n'est plus possible

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

de fixer les taux des impôts communaux compte tenu de l'ensemble des barèmes communaux pondérés par le nombre de contribuables. Il faut désormais tenir compte non seulement du coefficient cantonal pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques, mais aussi des coefficients communaux en la matière, ces derniers faisant par ailleurs toujours l'objet d'une pondération en fonction du nombre de contribuables.

L'article 143 contient une modification mettant en exergue que la rémunération versée par un débiteur qui a son domicile ou son siège à l'étranger est imposée en Suisse selon la procédure ordinaire.

L'article 167, alinéa 3, prévoit que lorsque la compétence d'imposer revient au canton de domicile ou de séjour du travailleur, et non, comme c'est la règle générale, au canton dans lequel le débiteur de la prestation imposable a son domicile, son siège ou son établissement stable, le débiteur de la prestation imposable peut appliquer le barème en vigueur dans le canton où le travailleur réside, et virer le montant ainsi retenu directement au canton compétent. Cette disposition vise à faciliter autant que faire se peut les relations intercantionales, souvent fort complexes dans le domaine de l'impôt à la source.

7. Organisation et procédure

Si l'on fait abstraction des *articles 169 à 175* qui désignent les diverses autorités chargées d'appliquer la loi fiscale, les dispositions sur les principes généraux de procédure et la procédure de taxation proprement dite sont très proches de celles contenues dans la LIFD. L'impôt cantonal et l'impôt fédéral direct peuvent en effet être prélevés selon les mêmes règles de procédure. La perception des impôts fait l'objet d'une réglementation distincte.

7.1. Autorités (art. 50 LHID; 104 LIFD)

De manière générale, la désignation des autorités est moins détaillée que dans la LCdir actuelle. Les autorités ne sont plus nommément désignées dans la loi. Elles font l'objet d'attributions en des termes généraux, laissant le soin au Conseil d'Etat de régler par voie d'arrêtés les détails relatifs à l'organisation des autorités administratives chargées de l'application de la loi fiscale.

Comme jusqu'à présent (art. 73, al. 1, LCdir), le Conseil d'Etat exerce la haute surveillance en matière fiscale. Il désigne le département chargé de veiller à une application uniforme et correcte de la loi fiscale sur l'ensemble du territoire cantonal et désigne les autorités subordonnées d'application. Les *articles 169 et 170* sont très proches, du point de vue de la matière, de l'article 73 LCdir.

Le rôle des communes est défini à *l'article 171*. *L'alinéa 1* reprend la teneur de l'article 77, alinéa 2, LCdir dans sa version modifiée le 29 septembre 1997. *L'alinéa 2* prévoit la possibilité de confier la perception des impôts directs sur

Contributions directes

le revenu, la fortune, le bénéfice et le capital à une commune, moyennant versement d'une indemnité. *L'alinéa 3* règle les questions de responsabilité pouvant surgir entre l'Etat et les communes.

L'article 172 prévoit que l'autorité compétente pour se saisir d'une réclamation (procédure d'opposition) est celle qui a statué.

L'autorité en matière de recours est le Tribunal administratif, et non plus le Département des finances et des affaires sociales (*art. 173*). Cette nouveauté découle de l'article 50, alinéa 1, LHID, qui stipule que le contribuable peut interjeter un recours écrit et motivé contre la décision sur réclamation devant une commission de recours indépendante des autorités fiscales, dans les trente jours à compter de la notification de la décision attaquée. Selon la commission d'harmonisation instaurée par le Comité de la conférence des fonctionnaires fiscaux d'Etat, la voie de recours auprès d'une autorité administrative relevant du pouvoir exécutif et présidée par le chef du département concerné ne présente pas les garanties d'indépendance requises par l'article 58 de la Constitution fédérale et par l'article 50, alinéa 1, LHID. C'est la raison pour laquelle nous vous proposons de donner la compétence au Tribunal administratif de trancher les litiges fiscaux directement après que le service des contributions aura rendu les décisions sur réclamation. Cette procédure est déjà suivie en matière d'impôt fédéral direct. Toutefois, les cas de contestation des décisions prises par l'autorité fiscale en matière d'impôt fédéral sont de loin inférieurs à ceux connus pour l'impôt cantonal direct.

En l'absence de données statistiques fiables, une estimation prudente pour la taxation 1997 permet de retenir qu'environ 2500 décisions sur réclamation ont été rendues par le service des contributions. Le nombre de recours enregistrés par le service juridique du Département des finances et des affaires sociales durant l'année 1997 ascende à 130. Par ailleurs, il convient de relever que le volume du contentieux administratif en matière fiscale a tendance à augmenter depuis quelques années, et rien n'indique que cette tendance soit appelée à s'inverser prochainement. Cela signifie que la modification proposée, qui met un terme à un système ayant fait ses preuves, est de nature à provoquer un surcroît de travail pour le Tribunal administratif.

La compétence de prononcer les amendes en matière de soustraction d'impôt est donnée à l'autorité fiscale elle-même selon *l'article 174*, et non plus au chef du Département des finances et des affaires sociales (art. 80, al. 1, LCdir). Le département ne peut plus être autorité de recours intermédiaire (voir Partie V, chiffre 7 ci-devant) et, par conséquent, ses décisions faire l'objet d'un recours au Tribunal administratif. Toutes les décisions concernant l'application de loi, y compris en matière de soustraction d'impôt, ont été attribuées à l'autorité fiscale – actuellement le service des contributions – qui est chargé d'appliquer la loi en première instance. En cas de contestation, un recours doit être adressé directement au Tribunal administratif.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Le prononcé des amendes d'ordre demeure de la compétence de l'autorité fiscale.

L'article 175 prévoit que le Conseil d'Etat désigne le département chargé d'accorder la remise d'impôt.

7.2. Principes généraux de procédure (art. 39 à 41 et 47 LHID; 109 à 121 LIFD)

L'article 176 contient un renvoi à la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979. Cette loi fixe les règles générales de procédure que les autorités doivent suivre lorsqu'elles sont appelées à prendre des décisions administratives (art. 1^{er}, al. 1, LPJA).

Alors qu'en matière de récusation, l'actuel article 82 LCdir renvoie à la LPJA, *l'article 177* du projet énumère les motifs de récusation comme dans la LIFD. Cela ne modifie pas la réglementation du point de vue matériel. La récusation sur requête continue d'être prévue à l'article 12 LPJA.

Conformément à l'article 39, alinéa 1, LHID, le secret fiscal est régi par *l'article 178*. La rédaction de cet article tire son origine de la teneur actuelle de l'article 83 LCdir, de la LHID et de la LIFD, mais ne contient pas de modification fondamentale par rapport à la réglementation et la pratique en vigueur. En revanche, *l'alinéa 5* est nouveau et constitue la base légale permettant au département désigné par le Conseil d'Etat de prendre des dispositions pour accorder la consultation de données fiscales par le biais de moyens informatiques, dans le respect du secret fiscal lui-même.

L'article 179 n'a pas son pendant dans la LCdir actuellement en vigueur. La collaboration entre autorités fiscales comprend désormais la communication des informations tant à l'intérieur du canton, entre les autorités censées collaborer à une correcte application de la loi fiscale, qu'entre les autorités fiscales cantonales. Ces dispositions sont dans la ligne tracée par l'article 39, alinéa 2, LHID. La pratique tient déjà compte de ces exigences, en vertu de l'article 21 de la loi sur le statut de la fonction publique, du 28 juin 1995, pour les communications de renseignements au sein de l'administration cantonale, ainsi qu'en vertu de la collaboration intercantonale entre autorités fiscales.

L'article 180 correspond à l'article 112 LIFD. *L'alinéa premier* se fonde aussi sur l'article 39, alinéa 3, LHID. L'obligation incombant aux autres autorités de fournir des renseignements à l'administration fiscale est inscrite à l'article 98 LCdir. Le nouveau texte n'apporte pas de modification notable, mis à part l'obligation pour l'autorité qui refuse de collaborer de rendre une décision susceptible de recours (*al. 4*).

La disposition contenue à *l'article 181* concrétise sur le plan fiscal la règle posée à l'article 4, alinéa 2, de la Constitution fédérale, qui dispose que l'homme et la femme sont égaux en droit. La situation des époux dans la procédure est réglée de la même manière qu'aux articles 40 LHID et 113 LIFD. Les conséquences pratiques de cette disposition sont exposées

Contributions directes

aux *alinéas 2 à 4*: d'une part la déclaration d'impôt doit être signée par les deux époux, d'autre part les époux doivent aussi agir ensemble tout au long de la procédure. S'il manque une signature, elle est en principe demandée ultérieurement. Une fois le délai imparti sans que le contribuable y ait donné suite, on considère qu'il existe une représentation contractuelle entre époux.

La faculté pour le contribuable de consulter son dossier fiscal est dorénavant expressément ancrée à *l'article 182*, dont la teneur est en harmonie avec l'article 114 LIFD et avec l'article 41, alinéa 1, LHID.

L'article 183 prévoit l'obligation pour l'autorité fiscale de tenir compte des offres de preuves pertinentes avancées par le contribuable, dans la ligne de l'article 97 LCdir.

S'agissant de la notification des décisions rendues par l'autorité fiscale, *l'article 184* correspond aux articles 41, alinéa 3, LHID et 116, alinéa 1, LIFD. La faculté de notifier par publication dans la *Feuille officielle* lorsque le domicile du contribuable est inconnu a été étendue au cas où ce dernier est à l'étranger sans avoir désigné de représentant en Suisse (*art. 186*).

La représentation contractuelle telle qu'elle figure à *l'article 185* est identique à l'article 117 LIFD. Le fait de choisir un mandataire ne délie pas le contribuable de son obligation de choisir avec soin son mandataire, de lui donner les informations nécessaires à l'accomplissement de ses tâches et de suivre et contrôler ses actions. En signant personnellement la déclaration d'impôt, le contribuable atteste qu'il a bien rempli ses obligations de contrôle dans la mesure de ses moyens.

La faculté pour l'autorité fiscale de demander au contribuable domicilié à l'étranger qu'il désigne un représentant selon *l'article 186* correspond à la teneur de l'article 118 LIFD, mais constitue une nouveauté en droit fiscal cantonal. Cette disposition permettra à la fois d'avoir un mandataire dans le canton et de lui notifier les décisions fiscales sans devoir recourir à la notification par voie édictale.

L'article 187 régit l'effet des délais légaux et des délais impartis par l'autorité comme le fait l'article 119 LIFD. Ni la LHID, ni la LCdir ne contiennent de dispositions dans ce domaine.

La prescription du droit de procéder à la taxation est régie par *l'article 188*, qui correspond dans les grandes lignes à l'article 120 LIFD. Une telle prescription n'existe pas actuellement, l'article 104 LCdir prévoyant uniquement un délai dans lequel la procédure de taxation doit être commencée (mais non achevée). A la différence de l'article 120 LIFD, la suspension de la prescription en cas de révision, ainsi que l'interruption de la prescription lorsqu'une poursuite pénale est introduite ensuite de soustraction d'impôt consommée ou de délit fiscal figurent à l'article suivant: ces cas visent en effet la suspension et l'interruption de la prescription du droit de percevoir l'impôt, étant donné que de telles procédures nécessitent qu'une décision de taxation ait été rendue et qu'elle soit entrée en force.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Relevons enfin qu'aussi bien le délai de prescription relative de cinq ans que le délai absolu de quinze ans à compter de la fin de la période fiscale sont imposés par l'article 47, alinéa 1, LHID.

L'article 189 traite pour sa part de la prescription du droit de percevoir l'impôt. Sous réserve du commentaire afférent à *l'article 188*, son contenu correspond à l'article 121 LIFD. Les délais de prescription de cinq et dix ans respectivement sont imposés par la LHID (art. 47, al. 2). Actuellement, la LCdir connaît une prescription relative de cinq ans à compter de l'échéance de la créance d'impôt (art. 126 et 127 LCdir), mais pas de prescription absolue.

7.3. Procédure de taxation ordinaire (art. 42 à 48 LHID; 122 à 135 LIFD)

Dans l'optique du passage à la taxation annuelle selon le revenu acquis en matière d'impôt cantonal direct comme en matière d'impôt fédéral direct, il est souhaitable de rapprocher autant que possible les dispositions régissant la procédure de taxation. Par conséquent, les dispositions qui suivent se fondent sur la LIFD, les dispositions propres au droit cantonal étant conservées dans la mesure compatible avec les données de l'harmonisation.

L'article 190 instaure l'obligation pour l'autorité fiscale d'établir et de tenir à jour le rôle des contribuables. Depuis l'introduction du système de taxation intégré des personnes physiques en 1998, le rôle d'impôt est fondé sur les registres des polices des habitants. Dès lors, *l'alinéa 2* a pour but de tenir à jour le rôle des contribuables soumis à l'impôt.

L'article 191 correspond en substance à l'article 123 LIFD. La procédure de taxation requiert la collaboration du contribuable à l'établissement des éléments de fait et de droit pertinents pour une taxation complète (procédure de taxation dite mixte), comme c'est déjà le cas actuellement.

L'article 192 traite de la déclaration d'impôt et s'appuie tant sur les articles 87 et 88 LCdir que sur l'article 124 LIFD.

L'article 193 concernant les annexes à la déclaration d'impôt est très proche des articles 42, alinéa 3, LHID et 125 LIFD. *L'alinéa 2* prévoit notamment l'obligation pour les contribuables de condition indépendante de déposer des comptes signés, ou, à défaut, au moins un état des actifs et des passifs, des recettes et des dépenses, ainsi que des prélèvements et apports privés.

L'article 194 est fondé sur l'article 42, alinéas 1 et 2, LHID et sur l'article 126 LIFD. Il précise que l'obligation de collaborer ne s'éteint pas avec le dépôt de la déclaration d'impôt, mais perdure par exemple en vue d'expertises comptables et d'autres vérifications.

Les tiers mentionnés à *l'article 195* doivent fournir les attestations requises au contribuable, en conformité avec les articles 43 LHID et 127 LIFD. Des dispositions similaires existent à l'article 99, alinéa 3, LCdir. Par souci de

Contributions directes

clarté, il est précisé à la *lettre f* que les caisses de compensation AVS-AI sont aussi tenues de remettre à leurs assurés des attestations sur les prestations à eux versées.

Les renseignements que certains tiers sont tenus de donner, mentionnés à *l'article 196*, sont conformes aux articles 44 LHID et 128 LIFD.

L'article 197 règle les cas dans lesquels certains tiers doivent remettre des attestations à l'autorité fiscale, en en faisant parvenir une copie au contribuable. Cet article tire son origine de l'article 99, alinéas 1 et 2, LCdir, de l'article 45 LHID et de l'article 129 LIFD. La communication de la part des personnes morales et des employeurs sur demande expresse de l'autorité fiscale selon le droit actuellement en vigueur a été supprimée au profit d'une communication automatique telle qu'elle existe pour les autres tiers tenus d'informer. A ce sujet, il sied de souligner que la commission d'harmonisation est d'avis que l'obligation d'informer incombant aux employeurs peut être maintenue, nonobstant le fait que ni la LHID, ni la LIFD n'en font expressément mention. Enfin, il est prévu que les institutions de prévoyance professionnelle communiquent les prestations versées au plus tard trente jours avant le paiement: cette mesure devrait permettre de procéder à la taxation de ces prestations même lorsque le contribuable transfère son domicile à l'étranger peu de temps après avoir touché la prestation.

L'article 198 reconduit la possibilité de convoquer le contribuable aux fins de procéder à une comparution, à l'instar de l'article 96 LCdir. Cette audition permet non seulement de régler souvent des questions ouvertes plus rapidement que par de multiples courriers, mais elle est aussi une expression tangible du droit d'être entendu garanti par la Constitution fédérale.

L'article 199 contient la substance des articles 100 et 110a LCdir en matière d'expertises fiscales. La réglementation des frais éventuels s'appuie sur l'article 101 LCdir.

L'article 200 est nouveau. Il constitue la base légale permettant à l'autorité fiscale de s'adapter à l'évolution des moyens informatiques modernes.

Comme aujourd'hui, on distingue les décisions de taxation ordinaire et les décisions de taxation d'office. Les premières sont rendues à la suite d'une procédure au cours de laquelle le contribuable a collaboré dans une mesure raisonnable, alors que les secondes sont prononcées lorsque le contribuable n'a pas satisfait à ses obligations de procédure. *Les articles 201 et 202* reprennent cette distinction.

L'article 201 correspond à l'article 46, alinéas 1 et 2, LHID et aux articles 130, alinéa 1, et 131, alinéas 1 et 2, LIFD. Cette disposition n'apporte par de modification matérielle.

La taxation d'office est régie par *l'article 202*, qui s'appuie sur l'article 46, alinéa 3, LHID et sur l'article 130, alinéa 2, LIFD. Cette disposition est moins détaillée que l'actuel article 102 LCdir, mais vise en réalité les mêmes

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

états de fait: prononcer une décision de taxation malgré la violation par le contribuable de ses obligations de procédure. Dorénavant, la sommation sera obligatoire avant qu'une taxation d'office ne soit prononcée. Comme par le passé, la taxation d'office entrée en force peut être constitutive d'une soustraction d'impôt, voire d'un délit fiscal, au sens des *articles 252 et suivants*. La majoration pour ainsi dire automatique de 10% par rapport à la dernière taxation exécutoire a été supprimée, ceci pour deux raisons. Tout d'abord, le Tribunal fédéral a eu l'occasion de constater dans sa jurisprudence bien établie que la taxation d'office n'est pas une sanction envers le contribuable, mais bien une décision de taxation arrêtée sans son concours pourtant requis par la loi. Ensuite, la majoration systématique du revenu imposable n'atteint pas son but dans une époque où les difficultés sociales et économiques vont grandissant, contrairement à ce qui était le cas dans les années 1960 durant lesquelles la loi actuelle avait été adoptée.

Les articles 203 à 206 concernent la procédure de réclamation. Le siège de la matière se trouve à l'article 48 LHID, aux articles 132 à 135 LIFD et aux articles 144 a à 144 f LCdir. Plusieurs innovations sont introduites. Tout d'abord, le délai pour réclamer est étendu de vingt à trente jours (art. 48, al. 1, LHID). Ensuite, la formulation de l'actuel article 144 a permet de former réclamation contre une décision de taxation provisoire, ce qui ne va pas dans le sens d'une économie de procédure; dorénavant, la voie de la réclamation sera ouverte uniquement contre des décisions de taxation définitives. Les droits du contribuable ne sont pas mis en péril par cette mesure, puisqu'il conserve la faculté de contester la décision de taxation. Par ailleurs, une réclamation pourra être déposée aussi contre une taxation d'office (ce qui n'est pas le cas maintenant, seul un recours au Département des finances et des affaires sociales entrant en ligne de compte), mais uniquement pour le motif que la taxation d'office est manifestement inexacte. De manière générale, *l'article 203, alinéa 3*, instaure la possibilité du «recours sautant» directement au Tribunal administratif lorsque la réclamation est dirigée contre une décision de taxation déjà motivée et que toutes les parties à la procédure consentent à cette façon de procéder.

7.4. Taxation de l'impôt sur les gains immobiliers

Les articles 207 et 208 règlent la communication d'un gain imposable qui doit être faite à l'autorité fiscale, ainsi que l'obligation pour le contribuable de remplir un formulaire ad hoc que l'autorité fiscale lui fait parvenir. La substance de ces articles correspond à celle des articles 22 et 23 de la loi instituant un impôt sur les gains immobiliers, du 20 novembre 1991, même si la structure et la rédaction sont modifiées. En particulier, la collaboration fructueuse avec les notaires et les offices du registre foncier est maintenue: elle est l'élément central pour que la loi puisse être appliquée correctement. *L'alinéa 2 de l'article 207* vise l'aliénation de titres à des sociétés immobilières.

Contributions directes

Au surplus, *l'article 209* renvoie aux règles générales sur la procédure de taxation et de réclamation, sous réserve de la situation des époux dans la procédure: une déclaration d'impôt spéciale est envoyée à chaque propriétaire et si les conjoints sont copropriétaires, chaque époux remplit sa propre déclaration spéciale. Cela est justifié par le fait que les gains afférents à chaque part de copropriété ne sont pas forcément identiques, par exemple lorsque la durée de propriété respective des vendeurs n'est pas la même.

L'exigibilité de l'impôt (art. 24 LIGI) est réglée à *l'article 226*.

7.5. Procédure en matière d'estimation cadastrale

Les articles 210 à 213 traitent de la révision générale et de la révision intermédiaire des estimations cadastrales. Ces dispositions n'apportent que des modifications mineures par rapport à la législation actuelle. Il y aura lieu de veiller à une adaptation générale plus fréquente que ce ne fut le cas dans le passé des estimations cadastrales.

L'article 210 donne nommément la compétence au Conseil d'Etat de décider d'une révision générale et d'en fixer les modalités d'application.

Parmi les cas donnant lieu à une révision intermédiaire mentionnés à *l'article 211*, la modification notable du rendement régulier a été supprimée (art. 108 LCdir). Il s'agit en effet d'une notion difficile à cerner en pratique, car l'évolution du rendement est souvent tributaire du marché de l'immobilier, sans forcément être liée à une intervention physique ou à un changement des droits de propriété sur l'immeuble. Les modifications de surface et de volume sont en revanche nouvellement prévues comme motifs de révision intermédiaire (*lettre f*).

Pour le surplus, la procédure de la taxation ordinaire est applicable (*art. 212*).

En ce qui concerne la tenue de l'état immobilier, *l'article 213* n'utilise plus le terme de « chapitre ouvert à chaque propriétaire », étant donné que cet état immobilier est tenu à jour sur support informatique et non plus sur support papier.

7.6. Prélèvement de l'impôt à la source (art. 49 LHID; 136 à 139 LIFD)

Le prélèvement de l'impôt à la source est régi aux *articles 214 à 217* de manière identique au droit actuellement en vigueur (art. 100 à 104 LCdirPMIS). Pour plus de clarté, *l'article 214, alinéa 5*, précise que les décisions fondées sur des décomptes remis par le débiteur de la prestation imposable entrent en force six mois à compter du dépôt du décompte.

7.7. Procédure de recours (art. 50 LHID; 140 à 145 LIFD)

En application de *l'article 50, alinéa 1*, LHID en vertu duquel l'autorité de recours doit être une autorité indépendante des autorités fiscales,

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

l'article 218 prévoit que le Tribunal administratif est l'autorité compétente pour connaître des recours dirigés contre les décisions sur réclamation rendues par l'autorité fiscale. Le délai de recours est de trente jours, faisant ainsi exception à la règle selon laquelle le délai ordinaire de recours dans la LPJA est de vingt jours (art. 34, al. 1, LPJA).

7.8. Modification des décisions et prononcés entrés en force (art. 51 à 53 LHID ; 147 à 153 LIFD)

Les articles 219 à 221 concernent la révision en faveur du contribuable de décisions entrées en force. Leur rédaction s'appuie sur les articles 51 LHID et 147 à 149 LIFD.

Quant au fond, les motifs ouvrant la voie de la révision de décisions déjà entrées en force n'apportent pas de modification essentielle par rapport à l'article 140, alinéa 1, LCdir. Lorsqu'un crime ou un délit relevant du droit pénal a influé sur la décision en question, la révision est nouvellement aussi possible. Comme par le passé, la révision demeure un moyen de droit extraordinaire permettant de modifier, en faveur du contribuable, des décisions entrées en force.

Le délai pour introduire la procédure est de manière générale de nonante jours, et le délai absolu de révision est étendu de trois ans à dix ans à compter de la notification de la décision (art. 51, al. 3, LHID).

L'article 222 s'attache à décrire les conditions relatives à la correction d'erreurs de calcul et de transcription. Il se fonde sur l'article 52 LHID et sur l'article 150 LIFD. Le délai actuel de trois ans est étendu à cinq ans dès la notification de la décision entachée d'une erreur (art. 52 LHID).

Les articles 223 à 225 traitent du rappel d'impôt sur le modèle de l'article 53 LHID et des articles 151 à 153 LIFD. Le rappel de l'impôt en faveur de l'Etat est le pendant de la révision en faveur du contribuable.

Les conditions du rappel d'impôt sont plus détaillées que ne le prévoit l'article 140, alinéa 2, LCdir. Une innovation imposée par le droit harmonisé consiste dans la prise en compte d'intérêts sur la différence d'impôt. Aux termes de *l'article 223, alinéa 2*, le rappel d'impôt est exclu lorsque le contribuable a déclaré la totalité de ses éléments imposables, mais qu'une différence d'impôt est uniquement due à des questions d'évaluation. Le délai relatif de dix ans durant lequel la procédure de rappel d'impôt peut être introduite et le délai absolu de quinze ans au cours duquel le rappel d'impôt doit être effectué sont imposés par l'article 53, alinéas 2 et 3, LHID.

7.9. Perception des impôts et garanties (art. 161 à 173 LIFD)

La LHID ne contient pas de disposition sur la perception des impôts périodiques, si bien que ce domaine demeure de la compétence exclusive des cantons.

Contributions directes

Les dispositions relatives à la perception des impôts ont fait l'objet d'importantes modifications dans l'optique de l'adoption du système de taxation annuelle postnumerando.

L'article 226 fixe les termes d'échéances des impôts. L'échéance des impôts périodiques ordinaires des personnes physiques a lieu au cours de la période fiscale. L'échéance des impôts périodiques des personnes morales est fixée durant l'année au cours de laquelle la période fiscale (qui correspond à l'exercice commercial) prend fin. *L'alinéa 2* donne la compétence au Conseil d'Etat de fixer le terme général d'échéance des impôts périodiques, ainsi que l'échéance des tranches. *L'alinéa 3* correspond à la réglementation en matière d'impôt fédéral direct (art. 161, al. 2, LIFD et art. 1^{er}, al. 3, de l'ordonnance sur l'échéance et les intérêts en matière d'impôt fédéral direct, du 10 décembre 1992): il permet de mettre sur pied d'égalité les contribuables qui bouclent leurs comptes en fin d'année par rapport à ceux dont l'exercice commercial est à cheval sur deux années civiles.

L'alinéa 4 fixe les échéances pour les impôts non périodiques, ainsi que pour les rappels d'impôt et les amendes.

L'alinéa 5 s'appuie sur l'article 161, alinéa 4, LIFD, en précisant que l'impôt est échu dans tous les cas lors d'une fin d'assujettissement. Dans un système de taxation annuelle postnumerando, un contribuable qui quitte le canton n'aura souvent pas encore été taxé pour l'année civile qui précède celle de son départ, ni, par la force des choses, pour l'année en cours. Aujourd'hui, la taxation afférente à cette année-là a en général déjà eu lieu, si bien qu'il reste uniquement à régler la taxation de l'année en cours. Afin d'éviter des pertes de recettes fiscales, il est nécessaire de prévoir dans le règlement d'exécution qu'un retrait des papiers hors du canton ne pourra avoir lieu qu'après que les taxations auront été effectuées.

L'alinéa 6 est une conséquence de l'introduction d'un terme général d'échéance. Il est précisé, comme c'est déjà le cas actuellement, qu'en cas de réclamation ou de recours, le contribuable a l'obligation de payer la somme non contestée.

Le principe posé par *l'article 227* veut que les impôts soient perçus sur la base des décisions de taxation. Toutefois, dans le système de taxation annuelle postnumerando avec perception praenumerando, les impôts périodiques ne pourront être perçus qu'à titre provisoire durant la période fiscale.

L'article 228 prévoit que la perception des impôts périodiques a lieu sous forme de tranches (acomptes). *L'alinéa 3* consacre le système de perception à l'aide du bordereau unique. Bien que la perception des impôts directs cantonaux et communaux incombe à l'autorité fiscale cantonale, le Conseil d'Etat reçoit la compétence, comme c'est le cas aujourd'hui, de confier cette perception à une commune (*al. 4*).

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

L'impôt perçu à titre provisoire est déterminé sur la base des derniers chiffres déterminants connus, à savoir la dernière taxation, la dernière déclaration déposée ou, enfin, le montant d'impôt probable (*art. 229*).

L'article 230 constitue la base légale prévoyant expressément que le contribuable peut demander une adaptation du montant des tranches en fonction de l'évolution de sa situation financière.

L'article 231 donne la compétence au Conseil d'Etat de régler les modalités d'application liées à la perception de l'impôt sous forme de tranches.

Le décompte intermédiaire prévu par *l'article 232* fournit au contribuable des informations sur sa situation fiscale provisoire, telle qu'elle se présente à la fin de la période fiscale. Il n'a qu'une valeur indicative et ne constitue pas une décision susceptible d'être contestée.

Après que la taxation a été effectuée, le contribuable reçoit la décision de taxation ainsi que le décompte final (*art. 233, al. 1*). Le décompte final tient compte du montant d'impôt ressortant de la taxation, des montants d'impôt provisoires perçus sous forme de tranches, ainsi que des éventuels intérêts moratoires sur les tranches, des intérêts sur paiements volontaires et des intérêts compensatoires (*al. 2 et 3*). Le montant d'impôt encore dû doit être acquitté dans un délai de trente jours (*al. 4*). Si le montant d'impôt définitivement dû est supérieur au montant de l'impôt provisoirement perçu, la différence est exigée avec intérêt compensatoire. Cet intérêt compensatoire négatif a pour but de rétablir une égalité de traitement économique entre les contribuables en ce sens que la loi fiscale donne la compétence au Conseil d'Etat de fixer un terme général d'échéance de la créance d'impôt; les intérêts compensatoires sont calculés par rapport à ce terme, quel que soit le moment où intervient la taxation (*al. 5*). Dans le cas inverse, le trop-perçu est restitué avec intérêt rémunérateur (*al. 6*).

Conséquence de l'introduction d'un terme général d'échéance durant la période fiscale dans un système de taxation postnumerando, *l'article 234, alinéa 1*, stipule que les impôts périodiques doivent être acquittés au terme général d'échéance, même si leur montant ne peut pas être déterminé à cette date. *L'alinéa 2* prévoit que les impôts découlant du décompte final et qui excèdent le montant perçu à titre provisoire doivent être payés dans un délai de trente jours. Les autres impôts, les amendes et les frais doivent être acquittés dans un délai de trente jours à compter de leur échéance (*al. 3*).

L'article 235 introduit la possibilité pour le contribuable d'effectuer des paiements volontaires. Il peut ainsi, le cas échéant, éviter de payer un intérêt compensatoire négatif. Un intérêt rémunérateur est servi sur les paiements qui excèdent le montant d'impôt définitivement dû. Le taux d'intérêt rémunérateur sera fixé en dessous du taux du marché de manière à ce que les contribuables ne soient pas incités à placer des fonds auprès de l'Etat plutôt qu'auprès d'instituts financiers (*art. 238*).

Contributions directes

L'article 236 introduit les notions d'intérêts compensatoires positifs (en faveur du contribuable) et négatifs (en faveur de l'Etat). Les montants d'impôt perçus en trop sont remboursés au contribuable avec un intérêt calculé depuis la date de paiement des impôts. Inversement, la différence entre les montants d'impôt perçus à titre provisoire et le montant définitivement dû est échue au terme général d'échéance, si bien qu'il se justifie de calculer un intérêt compensatoire négatif depuis ce terme jusqu'au décompte final.

L'intérêt moratoire est régi par *l'article 237*, en relation avec *l'article 234*.

L'article 238 introduit l'intérêt rémunérateur qui est servi sur les montants d'impôt perçus en trop par rapport au montant d'impôt définitivement dû.

Etant donné que la taxation définitive et le décompte final n'interviennent que durant l'année qui suit la période fiscale, *l'article 239* pose des règles dont le but est de simplifier les problèmes pratiques qui ne manqueront pas de surgir lorsque l'état civil des contribuables se sera modifié. *L'alinéa 1* permet de rembourser des montants d'impôt à chacun des époux vivant en ménage commun, sans qu'il soit nécessaire d'examiner lequel en est le véritable créancier. *L'alinéa 2* permet de rembourser les montants d'impôt afférents à la période durant laquelle les époux faisaient ménage commun en fonction de leur part respective à l'impôt total, même si les conjoints se sont séparés ou divorcés dans l'intervalle.

Comme c'est déjà le cas actuellement, le Conseil d'Etat reçoit la compétence de fixer les modalités de perception de l'impôt à la source (*art. 240*).

La fixation des taux d'intérêts prévue à *l'article 241* est également de la compétence du Conseil d'Etat, comme c'est déjà le cas actuellement. *L'alinéa 2* permet de ne pas tenir compte des montants d'intérêt de peu d'importance, afin de ne pas compliquer outre mesure la perception des impôts.

En ce qui concerne les facilités de paiement, *l'article 242* correspond à l'article 166 LIFD. La LHID ne contient pas de disposition similaire. Malgré une rédaction plus fouillée, cet article n'apporte pas de modification quant au fond par rapport à l'article 114, alinéa 2, LCdir et par rapport à la pratique actuelle.

L'article 243 traite de l'exécution forcée des créances fiscales. La teneur de cet article est très proche de l'article 165 LIFD. En particulier, une procédure de recouvrement est introduite si, après sommation, les montants d'impôt ne sont pas payés. Les décisions de taxation entrées en force sont assimilées aux jugements exécutoires au sens de l'article 80 LP. Cette réglementation équivaut à l'article 115 LCdir.

La remise d'impôt visée à *l'article 244* est fondée sur l'article 124 LCdir et sur l'article 167 LIFD. Cette disposition n'apporte aucune modification par rapport à la situation actuelle. Une remise des amendes d'ordre prononcées ensuite d'une contravention n'est pas possible. Le département désigné par

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

le Conseil d'Etat est compétent pour prononcer la remise des impôts directs cantonaux et communaux après consultation de la commune (*art. 282*).

L'article 245 règle la restitution d'impôts non dus payés par erreur. La teneur de cet article correspond à l'article 168 LIFD et étend le champ d'application de l'article 125 LCdir. La LHID ne contient pas de disposition similaire.

Les articles 246 et 247 concernent les sûretés et les séquestres destinés à garantir le paiement des créances fiscales. Bien que la rédaction ait été légèrement remodelée en regard des articles 119 et 120 LCdir afin d'être en phase avec les articles 169 et 170 LIFD, ces articles n'entraînent pas de modification significative.

L'article 248 régleme de manière plus détaillée que l'actuel article 123 LCdir la procédure à suivre en cas de radiation d'une personne morale au registre du commerce. Il est précisé que l'autorité fiscale peut s'opposer à la radiation d'une personne morale si les impôts ne sont pas entièrement payés ou s'ils font l'objet de sûretés, ce qui est aussi instauré par l'article 172 LIFD.

En ce qui concerne l'hypothèque légale (*art. 249*), le Tribunal fédéral a eu l'occasion de rappeler dans un arrêt du 28 septembre 1998 concernant le canton de Neuchâtel (*Revue fiscale* 1999, p. 53) qu'elle peut garantir les impôts présentant un lien direct avec le bien-fonds grevé, tels que l'impôt foncier, la taxe foncière et l'impôt sur les gains immobiliers. Elle peut aussi comprendre la part de l'impôt sur le revenu et sur la fortune afférente au bien-fonds grevé. Par conséquent, l'hypothèque légale sans inscription inclut désormais l'impôt sur les gains immobiliers, l'impôt foncier et la taxe foncière; sa portée n'est plus limitée aux immeubles dont le contribuable était propriétaire au début de l'assujettissement (*art. 118 LCdir*) mais s'étend à la part d'impôt sur le revenu, sur la fortune, sur le bénéfice et sur le capital afférente à un immeuble, en application de la jurisprudence du Tribunal fédéral.

Afin d'atténuer les effets de l'hypothèque légale et de ne pas paralyser les activités du secteur immobilier, *l'alinéa 2* prévoit la possibilité en cas d'aliénation de consigner en mains du notaire instrumentant ou sur un compte ouvert auprès de la Banque cantonale neuchâteloise tout ou partie des montants échus ou dont la taxation n'a pas encore été arrêtée (*art. 118 b LCdir*). Enfin, *l'alinéa 3* correspond à l'article 118 a LCdir.

Au surplus, l'article 99 de la loi d'introduction du code civil, du 22 mars 1910, est modifié (*art. 297*). D'une part, l'hypothèque légale ne garantit plus les amendes prévues dans le cadre des lods car le Tribunal fédéral n'admet pas cette réglementation. D'autre part, toute limite de durée de validité est supprimée, car l'hypothèque doit garantir le paiement de la créance tant que celle-ci n'est pas prescrite; les effets de l'hypothèque légale peuvent d'ailleurs être réduits en application des *alinéas 2 et 3 de l'article 249*.

Le contenu de *l'article 250* est identique à celui de l'article 173 LIFD. La LHID ne contient pas de disposition similaire.

Contributions directes

8. Dispositions pénales**8.1. Violation des obligations de procédure et soustraction d'impôt (art. 55 à 58 LHID ; 174 à 185 LIFD)**

La densité normative de la LHID en matière de dispositions pénales est élevée, si bien que les cantons ne disposent que d'une marge de manœuvre restreinte dans ce domaine. La distinction fondamentale opérée actuellement par la LCdir entre les infractions à caractère administratif (soustraction d'impôt et tentative de soustraction d'impôt) dont la sanction est prononcée par une autorité administrative et les infractions dont la répression fait l'objet d'une procédure devant les autorités de justice pénale (usage de faux) est maintenue.

Les violations d'obligations de procédure sont sanctionnées par des amendes d'ordre. *L'article 251* est fondé sur l'article 55 LHID. Il correspond matériellement à l'article 135 LCdir. La quotité de la peine s'inscrit dans des limites plus étroites que celles du droit actuel (de 5 francs à 10.000 francs), l'amende n'excédant pas 1000 francs en général. Ce n'est que dans les cas graves ou de récidive que son montant pourra aller jusqu'à 10.000 francs. L'amende d'ordre est prononcée par l'autorité fiscale. Les communes n'ont pas la possibilité de sanctionner des manquements relevant typiquement de la procédure de taxation, ce qui correspond à la situation actuelle.

La soustraction d'impôt consommée régie par *l'article 252* est fondée sur les articles 56, alinéa 1, LHID et 175 LIFD. Par rapport à l'article 129 LCdir et à l'article 110 LCdirPMIS, l'obtention d'une restitution d'impôt illégale ou d'une remise injustifiée d'impôt sont de nouveaux éléments constitutifs d'une soustraction d'impôt consommée. L'amende est en principe arrêtée au montant de l'impôt soustrait; elle peut toutefois être réduite au tiers de ce montant ou être triplée, suivant le degré de culpabilité (*al. 2*). Les limites assignées à la quotité de la peine sont plus étroites qu'aujourd'hui, où elle ne connaît pas de minimum et peut aller jusqu'à cinq fois le montant d'impôt soustrait pour les impôts périodiques ordinaires. Cet adoucissement est le fruit d'expériences enseignant que le cumul des peines auquel conduisent habituellement les normes fédérales et cantonales déploie des effets excessivement rigoureux lors du prononcé des sanctions. *L'alinéa 3* prévoit qu'en cas de dénonciation spontanée, le montant de l'amende est réduit au cinquième de l'impôt soustrait; l'article 136, alinéa 2, LCdir se contente pour l'heure de la facturation d'un intérêt moratoire en lieu et place de l'amende, ce qui ne permet pas de rendre compte de l'aspect pénal que revêt l'amende.

Précisons enfin que, comme aujourd'hui, le montant de l'amende doit être payé en sus de l'impôt soustrait.

La tentative de soustraction fait l'objet de *l'article 253*, lui-même fondé sur l'article 56, alinéa 2, LHID et sur l'article 176 LIFD. La tentative de soustraction se distingue de la soustraction d'impôt consommée en ceci que les conséquences recherchées par le contribuable ne sont pas encore réalisées.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

La taxation insuffisante n'est pas encore entrée en force. Le prononcé d'une amende pour tentative de soustraction ne peut avoir lieu que si le contribuable a agi avec l'intention de réduire sa charge fiscale. Comme les dispositions de la LHID sont contraignantes, la fixation de la quotité de l'amende ne peut plus être arrêtée entre 10 francs et 20.000 francs comme le prévoit l'article 134 LCdir, mais est désormais établie par rapport à la peine qui serait infligée en cas de soustraction consommée.

L'article 254 traite des formes de participation à une soustraction d'impôt. La rédaction de cet article est fondée sur l'article 56, alinéa 3, LHID et sur l'article 177 LIFD. Le cercle des participants potentiellement punissables a été étendu par le droit fédéral au représentant du contribuable, qui peut commettre lui-même l'infraction ou y participer: le représentant est passible d'une amende (la LCdir le prévoit déjà), et il répond solidairement de l'impôt soustrait, ce qui est nouveau par rapport au droit actuel où seuls l'instigateur et le complice répondent du paiement de l'impôt soustrait (art. 129, al. 3, en relation avec les art. 131 et 132 LCdir).

La règle posée par l'article 57, alinéa 3, LHID, en vertu de laquelle les héritiers d'un contribuable qui a commis une soustraction d'impôt répondent, solidairement et indépendamment de toute faute de leur part, des amendes fixées par une décision entrée en force jusqu'à concurrence de leur part héréditaire, n'est pas compatible avec la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Par deux arrêts rendus le 29 août 1997, la Cour européenne des droits de l'homme a considéré, en se prononçant sur un cas soumis à l'article 130, alinéa 1, AIFD en vigueur jusqu'en 1994, que cet article violait l'article 6, § 2, CEDH dans la mesure où il faisait supporter des amendes aux héritiers d'un défunt coupable de soustraction d'impôt, indépendamment de leur propre faute (*Revue fiscale* 1997, p. 448). Considérant que le principe selon lequel la responsabilité pénale ne peut être transmise aux héritiers est fondamental, la Cour a jugé que l'article 130, alinéa 1, AIFD était contraire à la CEDH. Le contenu de l'article 57, alinéa 3, LHID n'est par conséquent pas compatible avec les arrêts de la Cour européenne. Enfin, la distinction quant à la responsabilité des héritiers opérée par l'article 179 LIFD suivant qu'une décision fixant les amendes est entrée en force ou non, n'est pas satisfaisante: l'éventuelle responsabilité des héritiers serait tributaire des aléas de la procédure, ce qui ne peut guère être étayé par des critères objectifs. Par conséquent, nous proposons dans la formulation de *l'article 255* de renoncer à toute amende infligée aux héritiers pour une soustraction d'impôt commise par le défunt.

Il va de soi en revanche que les rappels d'impôt, c'est-à-dire les dettes fiscales du défunt non encore réglées, continueront d'être prélevés sur la masse successorale. La sanction de la participation des héritiers à la soustraction commise par le défunt est également réservée (*al. 2*).

La responsabilité des époux prévue par *l'article 256* est fondée sur l'article 57, alinéa 4, 1^{re} phrase, LHID et sur l'article 180, alinéa 1, LIFD. Par

Contributions directes

sa signature, chaque époux atteste de l'exactitude des éléments déclarés qui lui appartiennent. Chaque époux ne peut être puni que pour son propre comportement répréhensible. Prévoir la possibilité pour un époux de se disculper en faisant supporter à l'autre la responsabilité pour la soustraction de ses propres éléments imposables reviendrait à introduire une norme contrevenant au principe de la présomption d'innocence. Selon ce principe, il faut partir de l'idée que l'inculpé est innocent, jusqu'à preuve du contraire. Prononcer une peine contre l'autre époux se révèle possible uniquement dans la mesure où il participe, d'une manière ou d'une autre, à la soustraction d'impôt au sens de *l'article 254*.

En application de *l'article 257*, les personnes morales peuvent être sanctionnées en conformité de *l'article 57*, alinéas 1 et 2, LHID et de *l'article 181* LIFD.

S'agissant de la procédure, *l'article 258* précise que l'autorité fiscale rend, après instruction, une décision qui est notifiée à l'intéressé. Cela correspond à la pratique actuelle et à *l'article 182*, alinéa 1, LIFD. *L'alinéa 2* reprend la règle contenue à *l'article 139* LCdir.

L'article 259 reconduit la réglementation en vigueur à *l'article 137*, alinéa 4, LCdir.

Pour que le contribuable au sujet duquel un indice suffisant permettant de soupçonner une infraction à la présente loi puisse préserver ses droits et se défendre au sens de la CEDH, il est informé par écrit de l'ouverture de la procédure et est invité à s'exprimer (*art. 260*). La réglementation des frais prévue à *l'alinéa 3* est identique à celle de *l'article 183*, alinéa 4, LIFD.

Les délais de prescription de la poursuite pénale sont régis par *l'article 261* en accord avec *l'article 58* LHID et *l'article 184* LIFD et la perception des amendes et des frais par *l'article 262* qui renvoie aux dispositions correspondantes concernant les impôts.

8.2. Délits (art. 59 à 61 LHID; 186 à 189 LIFD)

L'article 263 règle l'usage de faux en conformité avec *l'article 59* LHID et *l'article 186* LIFD. Par rapport à *l'article 139* a LCdir, l'innovation réside dans le fait que l'usage de faux est dorénavant punissable aussi en cas de tentative de soustraction d'impôt, et non plus seulement lors d'une soustraction d'impôt consommée. C'est là un des effets de l'harmonisation verticale. La sanction de ce délit fiscal le plus grave est l'emprisonnement ou l'amende jusqu'à 30.000 francs. La répression de la soustraction d'impôt par l'autorité fiscale dans le cadre d'une procédure administrative demeure réservée, comme jusqu'ici (*al. 2*).

L'article 264, alinéa 1, est identique à *l'article 113* LCdirPMIS. *L'alinéa 2* est quant à lui nouveau et vise à pouvoir rechercher les personnes physiques qui détournent des impôts à la source dans le cadre des activités déployées par une personne morale, une communauté de personnes sans personnalité juridique, une collectivité ou une institution de droit public.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

La procédure est régie par *l'article 265*: elle relève des dispositions relatives à la procédure pénale, de manière similaire à ce que prévoit l'article 139 d LCdir, et ce en accord avec l'article 61 LHID.

La prescription de la poursuite pénale fait l'objet de *l'article 266* et correspond à l'article 60 LHID et à l'article 189 LIFD.

Le renvoi au code pénal neuchâtelois dont il est question à *l'article 267* correspond à l'article 139 c LCdir.

9. Impôts communaux

Aux termes de l'article premier, alinéa 2, LHID, le champ d'application de la LHID s'étend également aux impôts directs communaux, tout au moins pour les types d'impôt dont cette loi régit les aspects matériels (impôts sur le revenu et sur la fortune, impôts sur le bénéfice et le capital, impôt minimum sur les recettes brutes).

Par ailleurs, les communes neuchâteloises peuvent prélever actuellement une taxe foncière à certaines conditions, ainsi qu'un impôt sur les immeubles des institutions de prévoyance professionnelle et sur les immeubles appartenant à l'Etat, à d'autres communes ou à des syndicats intercommunaux. Le projet de loi que nous vous proposons étend la faculté des communes de prélever une taxe foncière afin de mieux tenir compte du lien entre l'existence d'un immeuble et le prélèvement de cet impôt. Il reconduit aussi la possibilité de prélever un impôt sur les immeubles des institutions de prévoyance professionnelle et ceux appartenant à l'Etat, à d'autres communes ou à des syndicats intercommunaux, en instaurant cependant un taux maximum de 3‰ de l'estimation cadastrale desdits immeubles au lieu de la référence au barème d'imposition de la fortune des personnes physiques.

Enfin, le projet de loi tient compte des conséquences induites pour les communes par l'introduction d'un barème de référence pour l'impôt sur le revenu et la fortune.

L'article 268 renvoie aux règles concernant les impôt cantonaux, qui régissent par conséquent également les impôts communaux, sous réserve des dispositions particulières qui sont contenues dans les articles suivants. *L'alinéa 2* constitue la base légale conférant aux communes le droit de prélever leurs impôts par la voie réglementaire.

Inspiré par l'actuel article 152 LCdir et par l'article 52 LCdirPMIS, *l'article 269* prévoit que les impôts communaux sur le revenu et la fortune, le bénéfice et le capital, ainsi que l'impôt minimum, sont établis sur les mêmes bases que les impôts cantonaux. La disposition de *l'alinéa 2* est déjà connue du droit actuel, sous réserve de modifications rédactionnelles liées à l'instauration d'un barème de référence.

L'article 270 est le pendant pour les personnes physiques de *l'article 3* pour les impôts directs cantonaux.

Contributions directes

L'article 271 donne aux communes la compétence de prélever un impôt direct auprès des personnes morales. La nouveauté consiste à imposer aux communes l'adoption de taux d'imposition identiques à ceux de l'impôt cantonal.

Les articles 272 à 274 posent des règles dont l'objectif est de résoudre les conflits qui pourraient surgir entre les communes neuchâteloises en matière d'imposition.

L'article 272, alinéa 1, contient la même substance que l'article 154, alinéa 1, LCdir. Le principe veut que les règles régissant l'interdiction de la double imposition intercantonale s'appliquent *mutatis mutandis* en matière intercommunale. L'alinéa 2 reprend pour sa part la règle de l'article 154, alinéa 2, LCdir. La disposition donnant au Conseil d'Etat la compétence d'établir des règles spéciales pour la répartition du revenu mobilier des personnes physiques qui exercent une activité lucrative dans un lieu autre que celui de leur domicile (art. 154, al. 4, LCdir) a été supprimée. Il s'agit en effet d'une disposition spécifique dont le but est de corriger les conséquences jugées peu satisfaisantes dues à la variété des barèmes communaux et aux différences de charges fiscales importantes qui en découlent. Cet aspect sera pris en compte non seulement dans le cadre de la péréquation financière intercommunale dont l'objectif est précisément de remédier à cet état de fait, mais aussi, *de facto*, par l'instauration d'un barème de référence.

L'article 273 prévoit qu'en cas de cessation des conditions d'assujettissement illimité dans une commune et de leur naissance dans une autre, l'impôt est dû *pro rata temporis* dans chaque commune en fonction de la durée de l'assujettissement. L'article 155 LCdir contient une disposition similaire.

L'article 274, qui donne à l'Etat la compétence de répartir la matière imposable entre les communes, correspond en substance à l'article 156 LCdir.

L'article 275 reconduit l'actuel article 52, alinéa 2, LCdirPMIS. S'agissant du taux de l'impôt, nous proposons un taux d'impôt d'au maximum 3‰ de l'estimation cadastrale. En effet, la référence au barème de l'impôt sur la fortune des personnes physiques (art. 56, al. 3, LCdir) ne paraît pas très heureuse s'agissant de l'imposition d'entités dotées de la personnalité juridique. Ce faisant, on se rapproche de la réglementation contenue à l'article 114 pour l'impôt cantonal sur les immeubles des institutions de prévoyance, tout en reprenant le taux maximum qui est précisément de 3‰ prévu par l'article 157, alinéas 2 et 4, lettre a, LCdir.

L'article 276 régit l'objet, l'assiette et les taux de la taxe foncière que les communes peuvent prélever auprès des personnes physiques et morales propriétaires d'immeubles sis sur leur territoire. Aujourd'hui, les articles 166 LCdir et 57 LCdirPMIS posent comme condition au prélèvement de cette taxe que l'impôt direct communal, y compris les éventuelles taxes

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

hospitalières et d'épuration, émoluments de ramassage et de traitement des déchets solides ou autres taxes analogues, rapporte une somme totale égale ou supérieure au produit de l'impôt cantonal direct perçu sur le territoire communal. Toutefois, avec l'introduction d'un barème de référence et des coefficients d'impôt qui lui sont liés, cette condition va disparaître, si bien que la taxe foncière conçue comme impôt pouvant être perçu par des communes ayant déjà épuisé leurs facultés de prélever l'impôt direct n'a plus sa raison d'être. Bien au contraire, la nature réelle de cette taxe peut être pleinement prise en compte et frapper tous les immeubles situés sur le territoire communal, qu'ils appartiennent à des personnes physiques ou morales, et quel que soit par ailleurs la charge fiscale en matière d'impôt direct communal. L'assujettissement à cette taxe est justifié par l'existence même de l'immeuble et les dépenses supplémentaires qu'il occasionne à la collectivité publique. *L'alinéa 4*, tient toutefois compte de l'impôt foncier auquel les institutions de prévoyance exonérées d'impôt direct sont par ailleurs soumises (*art. 275*).

L'article 277 n'appelle pas de commentaire particulier dans la mesure où il n'apporte pas d'innovation: la procédure de taxation est du ressort de l'Etat.

L'article 278 concrétise le système du bordereau unique d'impôts payables en plusieurs tranches. Bien que la perception soit, en principe, confiée à l'autorité fiscale cantonale, le Conseil d'Etat peut autoriser une commune à percevoir les impôts cantonaux; dans un tel cas, la commune perçoit les impôts directs cantonaux et communaux.

L'article 279 sur la couverture des frais de perception reprend l'article 108, alinéa 3, LCdirPMIS, étant entendu que la perception des impôts est régie aux *articles 227 et suivants*.

L'article 280 régit les réclamations contre la taxation des impôts communaux. Les litiges sont tranchés par l'autorité fiscale cantonale.

L'article 281 traite de la révision des décisions de taxation en matière d'impôt communal. C'est la conséquence de l'article précédent.

En matière de remise d'impôts communaux, *l'article 282* prévoit que la décision de remise est prise par le département désigné par le Conseil d'Etat qui consulte au préalable la commune. En pratique, la remise est en général demandée pour les impôts cantonaux et pour les impôts communaux simultanément, si bien qu'il se justifie, par économie de procédure, de confier la compétence de se prononcer sur les demandes en remise à la même autorité. Comme c'est le cas actuellement, les décisions du département sont définitives (*art. 163 LCdir*).

L'article 283 énonce qu'il est de la compétence du Conseil communal de prononcer des amendes en matière de soustraction d'impôts communaux ou de tentative de soustraction d'impôts communaux. Cela correspond à l'article 164 LCdir.

Contributions directes

10. Dispositions transitoires et finales**10.1. Dispositions transitoires (art. 69 LHID; 218 LIFD)**

Jusqu'au 9 octobre 1998, tant la LHID que la LIFD prévoyaient que le passage au système de taxation annuelle postnumerando devait se faire selon le système du calcul comparatif, aussi appelé système de « l'impôt sur la différence ». Avec ce système, l'impôt sur le revenu dû pour l'année du changement de système faisait l'objet de deux taxations: l'une fondée sur l'ancien droit, l'autre basée sur le nouveau droit. L'impôt le plus élevé était définitivement retenu aux fins de la taxation. Les bénéficiaires extraordinaires étaient imposés séparément.

A la suite de l'initiative parlementaire du conseiller national Hegetschweiler, les Chambres fédérales ont modifié le 9 octobre 1998 les articles 69 LHID et 218 LIFD. Ces modifications sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 1999. Elles substituent la procédure dite de l'impôt annuel au système du calcul comparatif pour entrer dans le système de taxation annuelle selon le revenu acquis. La procédure de l'impôt annuel se caractérise par l'existence d'une brèche de calcul pour l'impôt sur le revenu qui correspond à la période fiscale qui précède la période du changement. Les revenus ordinaires de l'année précédant le changement (an 2000) tomberont dans une brèche de calcul et les revenus de la première année qui suivra le changement (an 2001) seront taxés selon le nouveau droit. Ainsi, en résumé, l'impôt dû pour l'an 2000 sera calculé sur la base des revenus de l'année 1999 et l'impôt dû pour 2001 sera calculé sur la base des revenus réalisés en 2001; l'année 2000 ne constitue plus une période de calcul. En revanche, les revenus extraordinaires réalisés durant l'année qui précède le changement font l'objet d'une imposition séparée aux taux de ces seuls revenus (art. 69, al. 2, LHID et 218, al. 2, LIFD modifiés).

La brèche de calcul n'est ainsi pas entière et absolue, puisque les bénéficiaires extraordinaires réalisés en 2000 sont soumis à l'impôt. La LHID et la LIFD énumèrent les revenus extraordinaires, sans toutefois en dresser une liste exhaustive. En font notamment partie les prestations en capital, les rendements non périodiques de la fortune, les gains de loterie, ainsi que les revenus extraordinaires réalisés dans le cadre d'une activité lucrative indépendante. Les charges extraordinaires supportées en l'an 2000 seront déductibles, étant précisé que sont considérées comme telles les frais d'entretien d'immeubles dans la mesure où ils excèdent le montant de la déduction forfaitaire, les cotisations de rachat du 2^e pilier destinées à financer des années manquantes de cotisations, ainsi que les frais de maladie, d'accident, d'invalidité, les frais de perfectionnement et de reconversion professionnels dans la mesure où ils dépassent les frais déjà pris en compte. La compensation des pertes durant la période transitoire n'a pas été réglée par les lois fédérales. Le projet de loi que nous vous soumettons prévoit une disposition sur ce point (art. 284, al. 3).

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Précisons encore que le passage au système de taxation annuelle selon le revenu acquis par le biais de la procédure annuelle prévue par la LHID s'impose aux cantons.

L'article 284 contient les règles de droit transitoire pour passer du système de taxation annuelle selon le revenu présumé au système de taxation annuelle selon le revenu acquis.

L'alinéa 1 pose le principe selon lequel l'imposition du revenu et de la fortune pour l'année du passage au nouveau système, soit pour la période fiscale 2001, est régie par le nouveau droit. En d'autres termes, les impôts dus par les contribuables pour la période fiscale 2001 seront calculés sur la base des revenus réalisés en 2001.

L'alinéa 2 précise que durant l'année civile 2001, les contribuables seront tenus de déposer une déclaration remplie de manière complète et en conformité des dispositions de la LCdir en vigueur à la fin de l'an 2000. Cette disposition légale est nécessaire car, étant donné la brèche de calcul constituée par l'année civile 2000, un contribuable pourrait contester l'obligation de déclarer l'état de revenu et de fortune durant l'année civile 2001. Une telle déclaration est néanmoins indispensable, car elle permettra de tenir compte à la fois des revenus extraordinaires et des charges extraordinaires réalisées durant l'année 2000. Elle vise aussi à modifier les tranches d'impôt perçues durant l'année 2001: en effet, sans déclaration cette année-ci, les tranches d'impôt 2001 seraient facturées sur la base de la taxation 2000, donc fondées sur les ressources dont les contribuables disposaient en 1999. Si l'on attendait que la taxation 2001 soit définitivement arrêtée au cours de l'année 2002, sans que les tranches d'impôt puissent être adaptées auparavant, il ne pourrait pas être tenu compte entre 1999 et 2002 de l'évolution de la situation financière des contribuables. De plus, l'imputation de l'impôt anticipé sur les tranches 2001 ou le remboursement de l'impôt anticipé retenu sur les prestations échues en 2000 soumises à l'impôt anticipé pourra être assuré à l'aide d'une déclaration d'impôt déposée au début de l'an 2001.

L'alinéa 3 ne correspond pas exactement aux articles 69, alinéa 2, LHID et 218, alinéa 2, LIFD. Sur le principe, la règle est identique: les revenus extraordinaires réalisés durant l'année qui précède le changement font l'objet d'une imposition séparée, au taux applicable à ces seuls revenus. Cependant, il n'est pas fait renvoi aux dispositions de la nouvelle loi traitant des indemnités en capital remplaçant des prestations périodiques et des prestations en capital de la prévoyance, ce que prévoient précisément la LHID et la LIFD. Le renvoi vise en fait l'article 46 de l'actuelle LCdir: cette disposition règle la même matière, mais n'est en vigueur que jusqu'à la fin de l'an 2000. Il est par conséquent nécessaire de prévoir un renvoi à l'ancienne loi, afin de disposer d'une base légale pouvant fonder les taxations des indemnités en capital remplaçant des prestations périodiques et des prestations en capital de la prévoyance réalisées en 2000.

Contributions directes

Bien que ni la LHID, ni la LIFD ne règlent la question des pertes reportables qui n'ont pas encore pu être compensées, le projet prévoit que de telles pertes reportables peuvent être imputées sur les revenus extraordinaires. Les revenus ordinaires de l'année 2000 ne peuvent cependant pas servir à compenser des pertes : c'est là une conséquence de l'existence de la brèche de calcul pour les éléments ordinaires.

L'alinéa 4 énumère les revenus extraordinaires de manière non exhaustive. Il y est précisé que les revenus qui sont inhabituellement élevés par rapport à ceux des années antérieures sont considérés comme des revenus extraordinaires : cette disposition permettra d'appréhender, dans une certaine mesure, des revenus particulièrement importants qui apparaîtraient en 2000, alors que ces revenus étaient nettement plus bas auparavant. A titre d'exemple, on peut citer le cas des actionnaires-directeurs de personnes morales, qui sont en mesure, de par la situation et le pouvoir de décision qui leur sont propres, d'influencer de façon déterminante le prélèvement des salaires. *L'alinéa 4* précise également que les dividendes de substance, c'est-à-dire les dividendes dont le versement a sa source dans des bénéfices accumulés d'années antérieures, sont aussi considérés comme revenus extraordinaires.

L'alinéa 5 prévoit que les charges extraordinaires supportées par le contribuable durant l'année 2000 sont déductibles, à condition que le contribuable soit encore domicilié dans le canton au 1^{er} janvier 2001. La déduction s'opérera par le biais d'une révision de la taxation 2000 en faveur du contribuable. Il est précisé que la révision ne porte que sur la charge extraordinaire qui est prise en compte sous forme de déduction.

L'alinéa 6 énumère de manière exhaustive les charges extraordinaires qui peuvent être prises en compte dans la taxation 2000.

L'article 285 reconduit, à titre de réglementation transitoire, l'imposition allégée des rentes et des prestations en capital de la prévoyance professionnelle qui sont devenues exigibles avant le 1^{er} janvier 2002 (art. 25 a, al. 2, LCdir). Ces dispositions transitoires visent à maintenir l'imposition actuelle pour les assurés qui bénéficient de ces prestations aux conditions requises. En effet, dès le 1^{er} janvier 2002 et de manière générale, les prestations du 2^e pilier seront imposables en totalité. Depuis l'introduction des mesures fiscales liées à l'entrée en vigueur de la LPP au milieu des années 1980, les cotisations versées aux institutions de prévoyance professionnelle sont déductibles au titre de l'impôt sur le revenu. A l'imposition complète des prestations du 2^e pilier correspond donc une déductibilité entière des cotisations. Toutefois, pour des motifs d'équité, une imposition plus modérée a été introduite afin de tenir compte du fait que la « génération de transition » n'avait pas pu bénéficier de la pleine déductibilité des cotisations. Cette disposition déjà connue de la LCdir et similaire à l'article 204 LIFD, est reprise dans le projet de loi.

L'article 286 est identique à l'article 205 a LIFD.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

L'article 287 pose la règle de la déductibilité des contributions de rachat dans le cadre du 2^e pilier, pour autant que l'âge ordinaire de la retraite soit atteint après le 31 décembre 2001. La teneur de cet article correspond à celle de l'article 205 LIFD.

En raison de l'assimilation à une aliénation soumise à l'impôt sur les gains immobiliers opérée par *l'article 57, alinéa 2, lettre c*, de la constitution de servitudes de droit privé sur un immeuble et des restrictions apportées à la propriété foncière, *l'article 288* tient compte de la non-imposition de tels états de fait avant le 1^{er} janvier 2001 pour les inclure dans le calcul du gain imposable réalisé après le 1^{er} janvier 2001.

L'article 289 prolonge de deux ans le délai durant lequel la liquidation et la radiation des sociétés immobilières qui entendent bénéficier des allègements fiscaux liés à leur liquidation doivent intervenir. Cette disposition, dont le pendant figure à l'article 116 LCdirPMIS, tient compte de la motion Saudan déposée auprès des Chambres fédérales, car il est vraisemblable qu'il y soit donné une suite favorable d'ici la fin de l'année 1999. Les sociétés immobilières désireuses de procéder à leur liquidation disposent ainsi de deux ans supplémentaires pour atteindre leur but tout en bénéficiant des réductions d'impôt déjà prévues actuellement.

L'article 290 est repris de l'article 207 a LIFD, lui-même introduit par la réforme de la fiscalité des entreprises du 10 octobre 1997.

L'alinéa 1 fixe la date du 1^{er} janvier 2000 comme étant celle permettant de distinguer entre les anciennes et les nouvelles participations. Les gains réalisés par l'aliénation d'anciennes participations durant le délai transitoire n'entrent pas dans le calcul de la réduction pour participations. Le délai maximal fixé pour l'imposition des bénéfices liés aux anciennes participations arrive à échéance le 31 décembre 2006, soit à la même date qu'en matière d'impôt fédéral direct.

L'alinéa 2 fixe quelles sont les valeurs à retenir comme coût d'investissement des anciennes participations. Compte tenu du fait que les gains réalisés sur d'anciennes participations ne bénéficieront de la réduction pour participations que si l'aliénation a lieu après le 1^{er} janvier 2007, il se justifie de retenir que les valeurs fiscalement déterminantes des participations au début de l'exercice commercial clos en 2000 feront foi.

Durant le délai transitoire arrivant à échéance le 31 décembre 1996, *l'alinéa 3* autorise un report d'imposition lorsque des participations sont transférées à une société du même groupe à l'étranger, ceci à des conditions bien définies. Cette disposition permet de faire bénéficier les anciennes participations du nouveau régime fiscal tant et aussi longtemps que les participations demeurent dans le groupe. Si elles sont aliénées en dehors du groupe ou si la société est liquidée, le gain réalisé est imposé.

L'article 291 rappelle le principe de la loi la plus favorable valable en droit pénal: les infractions réalisées avant l'entrée en vigueur de la loi sont

Contributions directes

soumises aux sanctions de la nouvelle loi si les peines que celle-ci prévoit sont plus légères que celles prévues par l'ancien droit.

L'article 292 règle la compétence des autorités appelées à trancher les litiges pendants au moment de l'entrée en vigueur de la loi.

L'article 293 consacre le principe de l'application des règles de procédure dès leur entrée en vigueur.

L'article 294 fixe le moment déterminant pour suivre les voies de droit ouvertes contre les notifications de décisions. *L'alinéa 2* précise que les décisions rendues par le Département des finances et des affaires sociales sur les recours pendants après l'entrée en vigueur de la loi sont susceptibles d'être attaquées par-devant le Tribunal administratif, comme c'est le cas actuellement.

10.2. Abrogation et modification du droit en vigueur

L'article 295 a pour objet l'abrogation des trois lois cantonales dont le champ d'application a été transcrit dans le projet de loi harmonisée que nous vous soumettons, de supprimer la compétence accordée aux communes de prélever une taxe hospitalière en abrogeant l'article y relatif, et d'abroger le décret en projet relatif à la non-compensation de la progression à froid pour la période fiscale 2000, qui n'aura plus sa raison d'être au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi.

L'article 296 énumère les modifications qu'il est nécessaire d'apporter dans d'autres lois.

L'article 2, alinéa 2, de la loi concernant la perception de droits de mutation sur les transferts immobiliers, du 20 novembre 1991, est abrogé, car il n'a plus de raison d'être, vu la suppression de l'impôt complémentaire conçu comme succédané des lods et son remplacement par un impôt foncier dont le prélèvement revêt un caractère définitif. L'article 24 de cette loi renvoie désormais à la nouvelle loi sur les contributions directes, et non plus à l'ancienne loi sur les contributions directes, du 9 juin 1964.

L'énumération des créances dérivant du droit public garanties par une hypothèque légale mentionnée à l'article 99 de la loi concernant l'introduction du code civil suisse, du 22 mars 1910, doit être modifiée: d'une part, l'hypothèque légale ne garantit plus les amendes infligées dans le domaine de la perception des lods, car le Tribunal fédéral n'admet pas le recours à cette garantie. D'autre part, toute limite de durée de validité est supprimée, car l'hypothèque légale doit garantir le paiement de la créance tant que celle-ci n'est pas prescrite; les effets de l'hypothèque légale peuvent d'ailleurs être réduits en application de *l'article 249, alinéas 2 et 3*.

La référence à la nouvelle loi fiscale doit être introduite dans la loi d'introduction de la loi fédérale sur la constitution de réserves de crise bénéficiant d'allègements fiscaux, du 25 janvier 1988.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

10.3. Entrée en vigueur et exécution

L'article 297 contient une clause générale attributive de compétence au Conseil d'Etat pour qu'il prenne toutes mesures utiles à l'application de la loi. Cette disposition n'appelle pas de commentaires particuliers, si ce n'est qu'il est absolument nécessaire que le projet de loi soit adopté et déploie ses effets dès le 1^{er} janvier 2001.

VIII. CONCLUSIONS

C'est à l'année 1968 que l'on peut remonter pour trouver les premières traces de l'harmonisation des impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes. Au cours de cette année, la Conférence des directeurs cantonaux des finances a mis sur pied une commission d'experts permanente qui devait chercher les moyens d'assurer une plus grande uniformité dans la fiscalité des cantons et des communes. Cette commission fut suivie d'une commission de coordination qui devait inclure dans ses travaux la législation en matière d'impôt fédéral direct.

Il aura donc fallu plus de trente ans pour que l'objectif d'une harmonisation fiscale, qui ne sera par ailleurs pas entièrement réalisée sur le plan national à l'aube du prochain millénaire, soit quelque peu concrétisé. La loi neuchâteloise sur les contributions directes qui nous régit actuellement date du 9 juin 1964. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1965, soit trois ans avant les premières discussions sur l'harmonisation fiscale.

C'est dire l'ampleur des moyens mis en œuvre pour arriver à un résultat qui n'apporte pas, tout compte fait, de grandes innovations législatives; tout au plus, peut-on être satisfait que les réglementations fiscales, fédérale, cantonales et communales, présentent une certaine uniformité, non seulement sur le fond, mais aussi sur la terminologie utilisée, propre à faciliter l'interprétation et l'application du droit.

La législation fiscale est, par nature, très proche de l'activité économique, laquelle subit des modifications rapides. Dès lors, on ne saurait trop compter sur la pérennité du projet de loi que nous soumettons à l'approbation du Grand Conseil. Il n'est pas exclu qu'à l'avenir l'évolution de la conjoncture économique nécessite des révisions de la législation fiscale. Mais ces révisions se feront, pour une bonne part, dans un système d'harmonisation législative, ce qui sera certainement bénéfique au développement de l'économie qui ne se limite pas à des frontières cantonales.

En tout état de cause, la nouvelle loi représente certainement un effort de modernisation de la fiscalité directe, que l'on peut espérer plus compréhensible pour le contribuable et mieux adaptée aux exigences de la vie contemporaine.

Contributions directes

Pour l'ensemble de ces motifs, nous vous proposons de prendre en considération le présent rapport, d'adopter le projet de loi ci-après et de classer :

- la motion du groupe radical 94.103, du 31 janvier 1994 ;
- la motion du groupe libéral-PPN 94.105, du 31 janvier 1994 ;
- la motion du groupe socialiste 94.107, du 1^{er} février 1994 ;
- la motion des groupes libéral-PPN et radical 96.118, du 21 mai 1996 ;
- le postulat du groupe PopEcoSol 97.133, du 29 septembre 1997 ;
- le postulat du groupe socialiste 99.126, du 21 juin 1999 ;
- le projet de loi du groupe des petits partis 94.128, du 3 octobre 1994 ;
- le projet de loi du groupe des petits partis 97.102, du 10 février 1997 ;
- le projet de loi du groupe libéral-PPN 98.109, du 2 février 1998.

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

Neuchâtel, le 11 août 1999

Au nom du Conseil d'Etat :

<i>Le président,</i>	<i>Le chancelier,</i>
P. HIRSCHY	J.-M. REBER

Loi sur les contributions directes (LCdir)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 11 août 1999,
décète :

PREMIÈRE PARTIE

INTRODUCTION

Objet de la loi

Article premier ¹ Le canton perçoit, conformément à la présente loi :

- a) un impôt sur le revenu et un impôt sur la fortune des personnes physiques ;
- b) un impôt sur le bénéfice et un impôt sur le capital des personnes morales ;
- c) un impôt à la source, auprès de certaines personnes physiques et morales ;
- d) un impôt minimum sur les recettes brutes des personnes morales ;
- e) un impôt foncier sur les immeubles de placement des personnes morales et sur les immeubles des institutions de prévoyance ;
- f) un impôt sur les gains immobiliers.

² Les communes peuvent percevoir, conformément à la présente loi :

- a) un impôt sur le revenu et un impôt sur la fortune des personnes physiques ;
- b) un impôt sur le bénéfice et un impôt sur le capital des personnes morales ;
- c) un impôt minimum sur les recettes brutes des personnes morales ;
- d) un impôt foncier sur les immeubles des institutions de prévoyance ;
- e) un impôt foncier sur les immeubles appartenant à l'Etat, à d'autres communes, à des syndicats intercommunaux ou à des établissements qui en dépendent ;
- f) une taxe foncière.

³ Le droit fédéral et les conventions internationales demeurent réservés dans les relations intercantoniales et internationales.

Contributions directes

Mesures
de réciprocité

Art. 2 Le Conseil d'Etat est autorisé à prendre avec d'autres cantons des mesures de réciprocité portant sur des exonérations ou sur d'autres limitations réciproques de la souveraineté fiscale.

Impôt de base
et coefficient
d'impôt pour
les personnes
physiques

Art. 3 L'impôt de base, le coefficient d'impôt et le calcul de l'impôt sont fixés conformément à la loi instaurant un barème unique de référence en matière d'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques, du 23 juin 1999.

*DEUXIÈME PARTIE***IMPOSITION DES PERSONNES PHYSIQUES***TITRE PREMIER***Assujettissement à l'impôt**

CHAPITRE PREMIER

Conditions d'assujettissement

Rattachement
personnel

Art. 4 ¹ Les personnes physiques sont assujetties à l'impôt à raison de leur rattachement personnel lorsque, au regard du droit fiscal, elles sont domiciliées ou séjournent dans le canton.

² Une personne a son domicile dans le canton, au regard du droit fiscal, lorsqu'elle y réside avec l'intention de s'y établir durablement ou lorsqu'elle y a un domicile légal spécial en vertu du droit fédéral.

³ Une personne séjourne dans le canton, au regard du droit fiscal, lorsque, sans interruption notable :

- a) elle y réside pendant trente jours au moins en exerçant une activité lucrative ;
- b) elle y réside pendant nonante jours au moins, sans exercer d'activité lucrative.

⁴ La personne qui, ayant conservé son domicile hors du canton ou à l'étranger, réside dans le canton uniquement pour y fréquenter un établissement d'instruction ou pour se faire soigner dans un établissement ne s'y trouve ni domiciliée ni en séjour au regard du droit fiscal.

Rattachement
économique
a) entreprises,
établissements
stables et
immeubles

Art. 5 ¹ Les personnes physiques qui, au regard du droit fiscal, ne sont ni domiciliées, ni en séjour dans le canton sont assujetties à l'impôt à raison du rattachement économique lorsque :

- a) elles sont propriétaires ou usufruitières d'une entreprise dans le canton ou y sont intéressées comme associées ;

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

- b) elles exploitent un établissement stable dans le canton ;
- c) elles sont propriétaires d'un immeuble sis dans le canton ou sont titulaires de droits de jouissance réels ou de droits personnels assimilables économiquement à des droits de jouissance réels, portant sur un immeuble sis dans le canton.

² On entend par établissement stable toute installation fixe dans laquelle s'exerce tout ou partie de l'activité d'une entreprise ou d'une personne exerçant une profession libérale. Sont notamment considérés comme des établissements stables les succursales, usines, ateliers, comptoirs de vente, représentations permanentes, mines et autres lieux d'exploitation de ressources naturelles, ainsi que les chantiers de construction ou de montage ouverts pendant douze mois au moins.

b) autres
éléments
imposables

Art. 6 ¹ Les personnes physiques qui, au regard du droit fiscal, ne sont ni domiciliées, ni en séjour en Suisse sont assujetties à l'impôt à raison de leur rattachement économique lorsque :

- a) elles exercent une activité lucrative dans le canton ;
- b) en leur qualité de membres de l'administration ou de la direction d'une personne morale qui a son siège ou un établissement stable dans le canton, elles reçoivent des tantièmes, jetons de présence, indemnités fixes ou autres rémunérations ;
- c) elles sont titulaires ou usufruitières de créances garanties par un gage immobilier ou un nantissement sur des immeubles sis dans le canton ;
- d) ensuite d'une activité pour le compte d'autrui régie par le droit public, elles reçoivent des pensions, des retraites ou d'autres prestations d'un employeur ou d'une caisse de prévoyance qui a son siège dans le canton ;
- e) elles perçoivent des revenus de la prévoyance professionnelle ou d'autres formes reconnues de prévoyance individuelle liée provenant d'institutions de droit privé ayant leur siège ou leur établissement stable dans le canton ;
- f) en raison de leur activité dans le trafic international à bord d'un bateau, d'un aéronef ou d'un véhicule de transports routiers, elles reçoivent un salaire ou d'autres rémunérations d'un employeur ayant son siège ou un établissement stable dans le canton ;
- g) elles font le commerce d'immeubles sis dans le canton ou servent d'intermédiaires dans des opérations immobilières.

² Lorsque, en lieu et place de l'une des personnes mentionnées ci-devant, la prestation est versée à un tiers, c'est ce dernier qui est assujetti à l'impôt.

Contributions directes

Etendue de
l'assujettissement

Art. 7 ¹ L'assujettissement fondé sur un rattachement personnel est illimité; il ne s'étend toutefois pas aux entreprises, aux établissements stables et aux immeubles situés hors du canton.

² L'assujettissement fondé sur un rattachement économique est limité aux parties du revenu et de la fortune, ainsi qu'aux gains immobiliers qui sont imposables dans le canton, selon les articles 5 et 6. Au moins, le revenu acquis dans le canton et la fortune qui y est située doivent être imposés.

³ L'étendue de l'assujettissement pour une entreprise, un établissement stable ou un immeuble est définie, dans les relations intercantionales et internationales, conformément aux règles du droit fédéral concernant l'interdiction de la double imposition intercantonale. Si une entreprise ayant son siège ou son administration effective dans le canton compense les pertes subies à l'étranger par un établissement stable avec des revenus obtenus en Suisse et que cet établissement stable enregistre des gains au cours des sept années qui suivent, les pertes précédemment déduites sont réintégrées dans les revenus de l'entreprise sise dans le canton, à concurrence du montant des bénéfices compensés auprès de l'établissement stable. Les pertes provenant d'un autre canton mises à charge du revenu imposable dans le canton peuvent être déduites, au cours des sept années qui suivent, des revenus acquis dans cet autre canton; dans ce cas, le montant de la perte reportée est imposable dans le canton, au taux du revenu global ou, au moins, au taux correspondant au montant reporté.

⁴ Les dispositions prévues dans les conventions visant à éviter la double imposition sont réservées.

Calcul de l'impôt
en cas
d'assujettissement
partiel

Art. 8 ¹ Les personnes physiques qui ne sont que partiellement assujetties aux impôts sur le revenu et sur la fortune dans le canton se voient appliquer les taux auxquels leur revenu et leur fortune seraient imposés si tous les éléments étaient imposables dans le canton.

² Toutefois, les contribuables domiciliés à l'étranger qui sont imposables en raison d'une entreprise, d'un établissement stable ou d'un immeuble sis dans le canton, sont imposables à des taux correspondant au moins au revenu acquis dans le canton et à la fortune qui y est située.

CHAPITRE 2

Début, modification et fin de l'assujettissement

Art. 9 ¹ L'assujettissement débute le jour où naissent dans le canton les conditions fondant un assujettissement à raison d'un rattachement personnel ou économique.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

² L'assujettissement prend fin le jour du décès du contribuable, de son départ du canton ou le jour de la disparition des critères de rattachement fondant un assujettissement limité.

³ Dans les relations intercantionales, les effets du début, d'une modification ou de la fin de l'assujettissement fondé sur un rattachement personnel ou économique sont définis par la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes ainsi que par les règles de droit fédéral concernant l'interdiction de la double imposition intercantonale.

⁴ En cas de transfert du domicile à l'étranger, l'assujettissement à l'impôt dans le canton cesse dès le jour où le contribuable établit avoir créé un domicile fiscal à l'étranger fondé par un rattachement personnel.

⁵ L'assujettissement ne prend pas fin en cas de transfert temporaire du siège à l'étranger ou en cas d'application de toute autre mesure en vertu de la législation fédérale sur l'approvisionnement économique du pays.

CHAPITRE 3

Règles particulières concernant les impôts sur le revenu et la fortune

Epoux; enfants
sous autorité
parentale

Art. 10 ¹ Le revenu et la fortune des époux qui vivent en ménage commun sont additionnés, quel que soit le régime matrimonial.

² En cas de mariage, les époux sont imposés conjointement pour toute la période fiscale au cours de laquelle leur mariage a eu lieu.

³ En cas de décès de l'un des époux, les conjoints sont imposés conjointement jusqu'au jour du décès; le décès entraîne la fin de l'assujettissement des deux époux et le début de l'assujettissement du conjoint survivant.

⁴ En cas de divorce ou de séparation judiciaire ou de fait, chaque époux est imposé séparément pour l'ensemble de la période fiscale en cours.

⁵ Le revenu et la fortune des enfants sous autorité parentale sont ajoutés à ceux du détenteur de l'autorité parentale jusqu'à la fin de l'année précédant celle au cours de laquelle ces enfants deviennent majeurs; est toutefois réservé le revenu de l'activité lucrative sur lequel l'enfant mineur est imposé séparément.

Hoiries
et sociétés
de personnes

Art. 11 ¹ Chacun des héritiers ou des associés ajoute à ses propres éléments imposables sa part du revenu et de la fortune de l'hoirie, de la société simple, de la société en nom collectif ou de la société en commandite.

Contributions directes

² L'hoirie est toutefois considérée comme contribuable et soumise au régime prévu pour les personnes physiques lorsque tous les ayants droit sont domiciliés ou ont leur siège dans le canton et que leurs droits ne sont pas suffisamment connus; le domicile de l'hoirie est déterminé par le dernier domicile du défunt.

Sociétés
commerciales
étrangères
et autres
communautés
de personnes
sans personnalité
juridique

Art. 12 Les sociétés commerciales étrangères et autres communautés étrangères de personnes sans personnalité juridique qui sont assujetties à l'impôt en raison d'un rattachement économique sont imposables conformément aux dispositions applicables aux personnes morales.

Substitution fiscale.
Usufruit

Art. 13 Les biens grevés d'usufruit et leurs revenus s'ajoutent à ceux de l'usufruitier.

Succession fiscale

Art. 14 ¹ Les héritiers d'un contribuable défunt lui succèdent dans ses droits et ses obligations. Ils répondent solidairement des impôts dus par le défunt jusqu'à concurrence de leur part héréditaire, y compris les avancements d'hoirie.

² Le conjoint survivant est responsable jusqu'à concurrence de sa part héréditaire et, s'il reçoit, du fait de son régime matrimonial, une part du bénéficiaire ou de la communauté supérieure à sa part légale selon le droit suisse, jusqu'à concurrence de ce montant supplémentaire.

³ L'Etat peut exiger des sûretés. L'article 246, alinéas 2 à 4, est applicable par analogie.

Responsabilité
des époux et
responsabilité
solidaire

Art. 15 ¹ Les époux qui vivent en ménage commun répondent solidairement du montant global de l'impôt. Toutefois, chaque époux répond du montant correspondant à sa part de l'impôt total lorsque l'insolvabilité de l'un d'eux a été établie. Ils sont en outre solidairement responsables de la part de l'impôt total qui frappe le revenu et la fortune des enfants.

² Sont solidairement responsables avec le contribuable :

- a) les enfants placés sous son autorité parentale, jusqu'à concurrence de leur part de l'impôt total ;
- b) les associés d'une société simple, d'une société en nom collectif ou d'une société en commandite qui sont domiciliés en Suisse, jusqu'à concurrence de leur part sociale, du paiement des impôts dus par les associés domiciliés à l'étranger ;
- c) l'acheteur et le vendeur d'un immeuble sis dans le canton jusqu'à concurrence de 3% du prix de vente, du paiement des impôts dus par le commerçant ou l'intermédiaire auquel ils ont fait appel, si celui-ci n'est pas domicilié en Suisse au regard du droit fiscal ;

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

- d) les personnes chargées de la liquidation d'entreprises ou d'établissements stables sis dans le canton, de l'aliénation ou de la réalisation d'immeubles sis dans le canton ou de créances garanties par de tels immeubles, jusqu'à concurrence du produit net, lorsque le contribuable n'est pas domicilié en Suisse au regard du droit fiscal;
- e) le nu-propriétaire, pour l'impôt afférent aux biens soumis à usufruit.

³ L'administrateur d'une succession et l'exécuteur testamentaire répondent solidairement avec les successeurs fiscaux du défunt des impôts dus par celui-ci, jusqu'à concurrence du montant qui doit être affecté au paiement de l'impôt selon l'état de la succession au jour du décès. Ils sont libérés de toute responsabilité s'ils prouvent qu'ils ont pris tous les soins commandés par les circonstances.

Imposition
d'après
la dépense
a) principe

Art. 16 Les personnes physiques qui, pour la première fois ou après une absence d'au moins dix ans, prennent domicile ou séjournent en Suisse, au regard du droit fiscal, sans y exercer d'activité lucrative, ont le droit, jusqu'à la fin de la période fiscale en cours, de payer un impôt calculé sur la dépense, au lieu des impôts sur le revenu et la fortune.

b) calcul

Art. 17 ¹ L'impôt est calculé sur la base de la dépense du contribuable et de sa famille et il est perçu d'après les barèmes des impôts ordinaires sur le revenu et la fortune. Il ne doit toutefois pas être inférieur aux impôts calculés d'après le barème ordinaire sur l'ensemble des éléments bruts suivants, dont le contribuable dispose en tant que propriétaire ou qu'usufruitier:

- a) la fortune immobilière sise en Suisse et les revenus qui en proviennent;
- b) les objets mobiliers se trouvant en Suisse et les revenus qui en proviennent;
- c) les capitaux mobiliers placés en Suisse, y compris les créances garanties par gage immobilier, et les revenus qui en proviennent;
- d) les droits d'auteur, brevets et autres droits analogues exploités en Suisse et les revenus qui en proviennent;
- e) les retraites, rentes et pensions de source suisse;
- f) les revenus pour lesquels le contribuable requiert un dégrèvement partiel ou total d'impôts étrangers en application d'une convention conclue par la Suisse en vue d'éviter les doubles impositions.

² Le Conseil d'Etat édicte les dispositions nécessaires à la perception de l'impôt sur la dépense. Il peut arrêter des bases d'imposition et un mode de calcul de l'impôt dérogeant à l'alinéa 1, si cela est nécessaire

Contributions directes

pour permettre aux contribuables mentionnés à l'article 16 d'obtenir le dégrèvement des impôts d'un Etat étranger avec lequel la Suisse a conclu une convention en vue d'éviter les doubles impositions.

Exemption

Art. 18 ¹ Les membres des missions diplomatiques et des représentations consulaires accréditées auprès de la Confédération, ainsi que les membres des organisations internationales établies en Suisse et des missions représentées auprès d'elles, sont exemptés des impôts dans la mesure où le prévoit le droit fédéral.

² En cas d'assujettissement partiel, l'article 8, alinéa 1, est applicable.

³ Les dispositions régissant l'impôt sur les gains immobiliers et la taxe foncière sont réservées.

TITRE II**Impôt sur le revenu****CHAPITRE PREMIER****Revenu imposable**

En général

Art. 19 ¹ L'impôt sur le revenu a pour objet tous les revenus du contribuable, qu'ils soient uniques ou périodiques, en espèces ou en nature et quelle qu'en soit l'origine.

² Les prestations en nature, notamment la pension et le logement, ainsi que les produits et marchandises que le contribuable prélève dans son exploitation et qui sont destinés à sa consommation personnelle, sont estimés à leur valeur marchande.

³ Les gains en capital réalisés lors de l'aliénation d'éléments de la fortune privée ne sont pas imposables; l'imposition distincte des gains immobiliers demeure réservée.

Produit
de l'activité
lucrative
dépendante

Art. 20 Sont imposables tous les revenus provenant d'une activité exercée dans le cadre d'un rapport de travail, qu'il soit régi par le droit privé ou par le droit public, y compris les revenus accessoires, tels que les indemnités pour prestations spéciales, les commissions, les allocations, les primes pour ancienneté de service, les gratifications, les pourboires, les tantièmes et les autres avantages appréciables en argent.

Produit
de l'activité
lucrative
indépendante
a) principe

Art. 21 ¹ Sont imposables tous les revenus provenant de l'exploitation d'une entreprise commerciale, industrielle, artisanale, agricole, ou sylvicole, de l'exercice d'une profession libérale ou de toute autre activité lucrative indépendante.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

² Tous les bénéfices en capital provenant de l'aliénation, de la réalisation ou de la réévaluation comptable d'éléments de la fortune commerciale font partie du produit de l'activité lucrative indépendante. Le transfert d'éléments de la fortune commerciale dans la fortune privée ou dans une entreprise ou un établissement stable sis à l'étranger est assimilé à une aliénation.

³ La fortune commerciale comprend tous les éléments de fortune qui servent, entièrement ou de manière prépondérante, à l'exercice de l'activité lucrative indépendante; il en va de même pour les participations d'au moins 20% au capital-actions ou au capital social d'une société de capitaux ou d'une société coopérative, dans la mesure où le détenteur les déclare comme fortune commerciale, au moment de leur acquisition.

⁴ L'article 84 s'applique par analogie aux contribuables qui tiennent une comptabilité en bonne et due forme.

⁵ Les bénéfices provenant de l'aliénation d'immeubles agricoles ou sylvicoles sont soumis à l'impôt sur le revenu pour la part du gain représentée par la différence entre la valeur totale des biens avant amortissements et leur valeur comptable lors de l'aliénation; le bénéfice constitué par la différence entre la valeur d'aliénation et la valeur totale des investissements est, quant à lui, assujetti à l'impôt sur les gains immobiliers.

b) transformations,
concentrations,
scissions

Art. 22 ¹ Les réserves latentes d'une entreprise de personnes (raison individuelle, société de personnes) ne sont pas imposées à condition que celle-ci reste assujettie à l'impôt en Suisse et que les éléments commerciaux soient repris à leur dernière valeur déterminante pour l'impôt sur le revenu:

- a) en cas de transformation en une entreprise de personnes d'une autre forme juridique ou en une personne morale, lorsque l'exploitation se poursuit sans changement et que les participations restent, en principe, proportionnellement les mêmes;
- b) en cas de concentration d'entreprises par transfert de tous les actifs et les passifs à une autre entreprise de personnes ou à une personne morale;
- c) en cas de scission d'une entreprise de personnes par transfert de parties distinctes de celle-ci à d'autres entreprises de personnes ou à des personnes morales, lorsque l'exploitation de ces parties se poursuit sans changement.

² Lorsque les droits de participation obtenus lors d'une telle restructuration sont partiellement ou totalement aliénés durant les cinq ans suivant la restructuration, les réserves latentes afférentes aux participations sont imposées, l'impôt étant calculé rétroactivement au moment de la restructuration.

Contributions directes

³ L'imposition des réévaluations comptables et des prestations complémentaires demeure réservée.

⁴ Les alinéas 1 et 2 s'appliquent par analogie aux entreprises exploitées en main commune.

Rendement
de la fortune
mobilière

Art. 23 ¹ Le rendement de la fortune mobilière est imposable, en particulier :

- a) les intérêts d'avoirs, y compris les rendements versés, en cas de vie ou de rachat d'assurances de capitaux susceptibles de rachat et acquittées au moyen d'une prime unique, sauf si ces assurances de capitaux servent à la prévoyance. Est réputé servir à la prévoyance le paiement de la prestation d'assurance à compter du moment où l'assuré a accompli sa 60^e année, en vertu d'un rapport contractuel qui a duré au moins cinq ans et pour autant que ce dernier ait été établi avant que l'assuré ait accompli sa 66^e année. Dans ce cas, la prestation est exonérée ;
- b) les revenus résultant de l'aliénation ou du remboursement d'obligations à intérêt unique prédominant (obligations à intérêt global, obligations à coupon zéro) qui échoient au porteur ;
- c) les dividendes, les parts de bénéfice, l'excédent de liquidation et tous autres avantages appréciables en argent provenant de participations de tout genre (y compris les actions gratuites, les augmentations gratuites de la valeur nominale, etc.), qui ne constituent pas un remboursement des parts au capital social existantes ; lorsque des droits de participation sont vendus au sens de l'article 4 a de la loi fédérale du 13 octobre 1965 sur l'impôt anticipé, à la société de capitaux ou à la société coopérative qui les a émis, le revenu de la fortune est considéré comme étant réalisé dans l'année pendant laquelle la créance d'impôt prend naissance (art. 12, al. 1 et 1 bis, de la loi fédérale du 13 octobre 1965 sur l'impôt anticipé) ;
- d) les revenus provenant de la location, de l'affermage, de l'usufruit ou d'autres droits de jouissance portant sur des choses mobilières ou sur des droits ;
- e) le rendement des parts de fonds de placement qui ne provient pas des immeubles en propriété directe du fonds ;
- f) les revenus de biens immatériels.

² Le produit de l'aliénation de droits de souscription ne fait pas partie du rendement de la fortune, à condition que les droits patrimoniaux appartiennent à la fortune privée du contribuable.

Rendement
de la fortune
immobilière

Art. 24 ¹ Le rendement de la fortune immobilière est imposable, en particulier :

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

- a) tous les revenus provenant de la location, de l'affermage, de l'usufruit ou d'autres droits de jouissance ;
- b) la valeur locative des immeubles ou de parties d'immeubles dont le contribuable se réserve l'usage en raison de son droit de propriété ou d'un droit de jouissance obtenu à titre gratuit ;
- c) les revenus provenant de droits de superficie ;
- d) les revenus provenant de l'exploitation de gravières, de sablières ou d'autres ressources du sol.

² La valeur locative correspond aux prestations que le contribuable devrait verser à titre de loyer ou de fermage pour des locaux de même nature et se trouvant dans la même situation, notamment quant à leur lieu d'implantation, à leur grandeur, à leur aménagement et à leur état d'entretien.

Revenus
provenant
de la prévoyance

Art. 25 ¹ Sont imposables tous les revenus provenant de l'assurance-vieillesse et survivants, de l'assurance-invalidité, ainsi que tous ceux provenant d'institutions de prévoyance professionnelle ou fournis selon des formes reconnues de prévoyance individuelle liée, y compris les prestations en capital et le remboursement des versements, primes et cotisations.

² Sont notamment considérées comme revenus provenant d'institutions de prévoyance professionnelle les prestations des caisses de prévoyance, des assurances d'épargne et de groupe, ainsi que des polices de libre passage.

³ Les revenus provenant de rentes viagères et de contrats d'entretien viager sont imposables à raison de 40 %.

⁴ L'article 27, lettre *b*, est réservé.

Autres revenus

Art. 26 Sont également imposables :

- a) tout revenu acquis en lieu et place du revenu d'une activité lucrative ;
- b) les sommes uniques ou périodiques obtenues ensuite de décès, de dommages corporels permanents ou d'atteinte durable à la santé ;
- c) les indemnités obtenues lors de la cessation d'une activité ou de la renonciation à celle-ci ;
- d) les indemnités obtenues lors de la renonciation à l'exercice d'un droit ;
- e) les gains de loterie et d'autres institutions semblables ;
- f) la pension alimentaire obtenue pour lui-même par le contribuable divorcé ou séparé judiciairement ou de fait, ainsi que les contributions d'entretien obtenues par l'un des parents pour les enfants sur lesquels il a l'autorité parentale.

Contributions directes

CHAPITRE 2

Revenus exonérés

Art. 27 Sont seuls exonérés de l'impôt :

- a) les dévolutions de fortune ensuite d'une succession, d'un legs, d'une donation ou de la liquidation du régime matrimonial ;
- b) les versements provenant d'assurances de capitaux privées susceptibles de rachat, à l'exception des polices de libre passage. L'article 23, alinéa 1, lettre a, est réservé ;
- c) les prestations en capital versées par l'employeur ou par une institution de prévoyance professionnelle lors d'un changement d'emploi, lorsque le bénéficiaire les réinvestit dans le délai d'un an dans une institution de prévoyance professionnelle ou les utilise pour acquérir une police de libre passage ;
- d) les subsides d'assistance provenant de fonds publics ou privés ;
- e) les prestations versées en exécution d'une obligation fondée sur le droit de la famille, à l'exception des pensions alimentaires que le conjoint divorcé, séparé judiciairement ou de fait obtient pour lui-même et des contributions d'entretien obtenues par l'un des parents pour les enfants sur lesquels il a l'autorité parentale ;
- f) la solde du service militaire et l'indemnité de fonction du service de protection civile, ainsi que l'argent de poche des personnes astreintes au service civil ;
- g) les versements à titre de réparation du tort moral ;
- h) les revenus perçus en vertu de la législation fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité.

CHAPITRE 3

Détermination du revenu net

Règle

Art. 28 Le revenu net se calcule en défalquant du total des revenus bruts les déductions générales et les frais mentionnés aux articles 29 à 36.

Activité lucrative
dépendante

Art. 29 ¹ Les frais d'acquisition du revenu qui peuvent être déduits sont :

- a) les frais de déplacement nécessaires entre le domicile et le lieu du travail ;

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

- b) les frais supplémentaires résultant des repas pris hors du domicile et du travail par équipe;
- c) les autres frais indispensables à l'exercice de la profession;
- d) les frais de perfectionnement en rapport avec l'activité exercée et les frais de reconversion professionnels.

² Les frais mentionnés à l'alinéa 1, lettres a à c, sont estimés forfaitairement; dans les cas de l'alinéa 1, lettres a et c, le contribuable peut justifier de frais plus élevés.

Activité lucrative
indépendante
a) en général

Art. 30 ¹ Les contribuables exerçant une activité lucrative indépendante peuvent déduire les frais qui sont justifiés par l'usage commercial ou professionnel.

² Font notamment partie de ces frais:

- a) les amortissements et les provisions au sens des articles 31 et 32;
- b) les pertes effectives sur des éléments de la fortune commerciale, à condition qu'elles aient été comptabilisées;
- c) les versements à des institutions de prévoyance en faveur du personnel de l'entreprise, à condition que toute utilisation contraire à leur but soit exclue;
- d) les intérêts des dettes commerciales ainsi que les intérêts versés sur les participations visées à l'article 21, alinéa 3.

b) amortissements

Art. 31 ¹ Les amortissements d'actifs, justifiés par l'usage commercial, sont autorisés, à condition que ceux-ci soient comptabilisés ou, à défaut de comptabilité tenue selon l'usage commercial, qu'ils apparaissent dans un plan spécial d'amortissements.

² En général, les amortissements sont calculés sur la base de la valeur effective des différents éléments de fortune ou doivent être répartis en fonction de la durée probable d'utilisation de chacun de ces éléments.

³ Les amortissements opérés sur des actifs qui ont été réévalués afin de compenser des pertes ne sont admis que si les réévaluations étaient autorisées par le droit commercial et que les pertes pouvaient être déduites conformément à l'article 34, alinéa 1, au moment de l'amortissement.

c) provisions

Art. 32 ¹ Des provisions peuvent être constituées à la charge du compte de résultats pour:

- a) les engagements de l'exercice dont le montant est encore indéterminé;
- b) les risques de pertes sur des actifs circulants, notamment sur les marchandises et les débiteurs;

Contributions directes

- c) les autres risques de pertes imminentes de l'exercice ;
- d) les futurs mandats de recherche et de développement confiés à des tiers, jusqu'à 10 % au plus du bénéfice net imposable, mais au total jusqu'à 1 million de francs au maximum.

² Les provisions qui ne se justifient plus sont ajoutées au bénéfice imposable.

d) emploi

Art. 33 ¹ Lorsque des biens immobilisés nécessaires à l'exploitation sont remplacés, les réserves latentes inhérentes à ces biens peuvent être reportées, dans un délai raisonnable, sur les éléments acquis en emploi qui remplissent la même fonction ; le report de réserves latentes sur des éléments de fortune sis hors de Suisse est exclu.

² Lorsque le emploi n'intervient pas pendant le même exercice, une provision correspondant aux réserves latentes peut être constituée. Cette provision doit être dissoute et utilisée pour l'amortissement de l'élément acquis en emploi ou portée au crédit du compte de résultats dans un délai raisonnable.

³ Seuls les biens immobilisés qui servent directement à l'exploitation sont considérés comme nécessaires à celle-ci ; n'en font pas partie, notamment, les biens qui ne sont utiles à l'entreprise que par leur valeur de placement ou leur rendement.

e) déduction
des pertes

Art. 34 ¹ Les pertes des sept exercices précédant la période fiscale peuvent être déduites du revenu de cette période, à condition qu'elles n'aient pas été prises en considération lors du calcul du revenu imposable des années précédentes.

² Les pertes des exercices antérieurs qui n'ont pas encore pu être déduites du revenu peuvent être soustraites des prestations de tiers destinées à équilibrer un bilan déficitaire dans le cadre d'un assainissement.

Déductions liées
aux revenus
de la fortune

Art. 35 ¹ Le contribuable qui possède une fortune mobilière privée peut déduire les frais nécessaires d'administration par des tiers et les impôts à la source étrangers qui ne peuvent être ni remboursés, ni imputés.

² Le contribuable qui possède des immeubles privés peut déduire les frais nécessaires à leur entretien, les primes d'assurances relatives à ces immeubles et les frais d'administration par des tiers.

³ Au lieu du montant effectif des frais et primes se rapportant aux immeubles privés, le contribuable peut faire valoir une déduction forfaitaire dont les taux et les modalités sont fixés par le Conseil d'Etat.

⁴ Le contribuable qui possède des immeubles privés peut déduire, en outre, les dépenses d'investissement destinées à économiser l'énergie

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

et à ménager l'environnement dans la mesure et aux conditions fixées par le Conseil d'Etat en collaboration avec le Département fédéral des finances.

⁵ Sont en outre déductibles les frais occasionnés par des travaux de restauration de monuments historiques que le contribuable entreprend en vertu de dispositions légales, en accord avec les autorités ou sur leur ordre, pour autant qu'ils ne soient pas subventionnés.

Déductions
générales

Art. 36 ¹ Sont déduits du revenu :

- a) les intérêts passifs privés correspondant à la période de calcul, à concurrence du rendement imposable de la fortune au sens des articles 23 et 24, augmenté d'un montant de 50.000 francs ; les intérêts des prêts qu'une société de capitaux accorde à une personne physique avec laquelle elle a des liens étroits ou qui détient une part importante de son capital et dont les conditions diffèrent de façon importante des clauses habituellement convenues dans les relations d'affaires entre tiers, ne sont pas déductibles ;
- b) les charges durables et 40 % des rentes viagères versées par le débirentier ;
- c) la pension alimentaire versée au conjoint divorcé, séparé judiciairement ou de fait, ainsi que les contributions d'entretien versées à l'un des parents pour les enfants sur lesquels il a l'autorité parentale, à l'exclusion toutefois des prestations versées en exécution d'une obligation d'entretien ou d'assistance fondée sur le droit de la famille ;
- d) les cotisations versées par le contribuable aux caisses de compensation en vertu de la législation fédérale sur les assurances-vieillesse et survivants, invalidité, pertes de gain, et aux caisses d'assurance contre le chômage, ainsi que les primes d'assurance-accidents obligatoire ;
- e) les versements du contribuable en vue d'acquérir des droits dans une institution de prévoyance professionnelle ;
- f) les versements du contribuable en vue d'acquérir des droits contractuels dans une institution reconnue de prévoyance individuelle liée au sens et dans les limites du droit fédéral ;
- g) les primes d'assurance-vie, d'assurance-maladie, ainsi que les intérêts des capitaux d'épargne au profit du contribuable, le cas échéant de son conjoint et des personnes à sa charge au sens de l'article 39, jusqu'à concurrence d'un montant global de 4800 francs pour les contribuables mariés vivant en ménage commun et d'un montant de 2400 francs pour les autres contribuables ; ces montants sont augmentés de 25 % pour les contribuables qui ne versent pas de cotisations selon les lettres e et f. Ils sont

Contributions directes

augmentés de 600 francs pour chaque personne pour laquelle le contribuable peut faire valoir une déduction au sens de l'article 39, alinéa 1, lettres *a* à *c* et *e* ;

- h)* les frais provoqués par la maladie, les accidents ou l'invalidité du contribuable, le cas échéant de son conjoint, ou d'une personne à sa charge au sens de l'article 39, lorsque le contribuable supporte lui-même ces frais et que ceux-ci excèdent 5% de son revenu net, calculé selon l'article 28, mais sans les déductions mentionnées au présent article, lettres *h* et *i* ;
- i)* les versements bénévoles faits en espèces à des personnes morales qui ont leur siège en Suisse et sont exonérées de l'impôt en raison de leurs buts de service public ou de pure utilité publique (art. 81, al. 1, lettre *f*), jusqu'à concurrence de 1% du revenu net, calculé selon l'article 28, mais sans la déduction mentionnée au présent alinéa, à condition que les prestations versées pendant la période de calcul s'élèvent au moins à 100 francs.

² Lorsque les époux vivent en ménage commun, un montant équivalent à 25% mais au maximum 1200 francs, est déduit du produit du travail le moins élevé qu'obtient l'un des conjoints pour une activité indépendante de la profession, du commerce ou de l'entreprise de l'autre; une déduction analogue est accordée lorsque l'un des conjoints fournit un travail important pour seconder l'autre dans sa profession, son commerce ou son entreprise.

Frais et dépenses
non déductibles

Art. 37 Ne peuvent être déduits les autres frais et dépenses, en particulier :

- a)* les frais d'entretien du contribuable et de sa famille et des personnes qui vivent avec lui ou dont il prend volontairement à sa charge les frais d'existence, y compris le loyer du logement et les dépenses privées résultant de sa situation professionnelle ;
- b)* les frais de formation professionnelle ;
- c)* les dépenses affectées au remboursement des dettes ;
- d)* les intérêts de fonds propres engagés dans un commerce, une industrie ou une entreprise ;
- e)* les frais d'acquisition, de production ou d'amélioration d'éléments de fortune ;
- f)* les salaires en espèces et en nature versés au personnel de maison, y compris les primes d'assurance et autres prestations accessoires versées pour ce personnel ;
- g)* les impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes, ainsi que les impôts étrangers analogues ;

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

- h)* les impôts sur les successions et les donations, ainsi que les lods versés lors de l'acquisition d'un immeuble dans un but non professionnel.

CHAPITRE 4**Déductions sociales**

Déduction
pour couple

Art. 38 ¹ Les époux vivant en ménage commun peuvent déduire de leur revenu net un montant de 1200 francs.

² Cette déduction est diminuée de 100 francs pour chaque tranche de 1000 francs de revenu net dépassant 63.000 francs.

Charges de famille

Art. 39 ¹ Sont déduits du revenu net:

- a)* un montant de 2600 francs pour le premier enfant mineur, ou majeur jusqu'à l'âge de 25 ans faisant un apprentissage ou des études, dont le contribuable assure l'entretien;
- b)* un montant de 3200 francs pour le deuxième enfant mineur, ou majeur jusqu'à l'âge de 25 ans faisant un apprentissage ou des études, dont le contribuable assure l'entretien;
- c)* un montant de 3700 francs pour le troisième enfant mineur, ou majeur jusqu'à l'âge de 25 ans faisant un apprentissage ou des études, ainsi que pour chaque enfant supplémentaire dans la même situation, dont le contribuable assure l'entretien;
- d)* un montant de 7700 francs pour les contribuables célibataires, veufs, séparés ou divorcés qui font ménage commun avec un enfant au sens de la lettre *a* ou avec une personne nécessiteuse au sens de la lettre *e*, dont ils assument pour l'essentiel l'entretien. Un montant de 1800 francs par enfant ou par personne nécessiteuse supplémentaire à charge est accordé;
- e)* des montants identiques à ceux mentionnés aux lettres *a* à *c* pour des personnes majeures autres que le conjoint ou les enfants, qui sont sans fortune et incapables de gagner leur vie par suite de maladie, d'invalidité ou de vieillesse, à l'entretien desquelles le contribuable pourvoit, à condition que son aide atteigne au moins le montant de la déduction.

² Lorsqu'une prestation versée à un tiers est déductible du revenu du contribuable, ce dernier ne peut prétendre bénéficier de surcroît d'une déduction sociale au sens du présent article.

³ Le montant de la déduction pour enfants et personnes à charge est réparti proportionnellement lorsque la charge est assurée par plusieurs contribuables.

Contributions directes

CHAPITRE 5

Calcul de l'impôt

Catégories et taux **Art. 40** Les catégories et taux de l'impôt sur le revenu sont fixés conformément à la loi instaurant un barème unique de référence en matière d'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques, du 23 juin 1999.

Cas particuliers
a) versements de capitaux remplaçant des prestations périodiques **Art. 41** Lorsque le revenu comprend des versements de capitaux remplaçant des prestations périodiques ou des versements en capital à la fin des rapports de service, l'impôt se calcule compte tenu des autres revenus et des déductions autorisées, au taux qui serait applicable si une prestation annuelle était servie en lieu et place de la prestation unique.

b) prestations en capital provenant de la prévoyance **Art. 42** Les prestations en capital provenant de la prévoyance selon l'article 25, ainsi que les sommes versées ensuite de décès, de dommages corporels permanents ou d'atteinte durable à la santé sont imposées séparément et soumises à un impôt annuel entier calculé sur la base d'un taux représentant le quart du barème déterminant pour l'impôt sur le revenu au sens de la loi instaurant un barème de référence en matière d'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques, du 23 juin 1999, cela sous les trois réserves suivantes:

- a) le taux de l'impôt ne peut être inférieur à 2,5%;
- b) les déductions générales et les déductions sociales ne sont pas accordées;
- c) aucune réduction supplémentaire du taux n'est accordée.

Totalisation du revenu **Art. 43** ¹ Si le revenu d'un contribuable n'est imposable qu'en partie dans le canton, l'impôt est calculé au taux applicable au revenu total.

² Lorsqu'une communauté héréditaire est considérée comme un contribuable, son revenu est imposé au taux moyen frappant le revenu, le cas échéant le bénéfice de ses membres.

Revenu imposable en cas de répartition intercantonale ou internationale **Art. 44** Si une partie seulement du revenu est imposable dans le canton, les déductions générales et les déductions sociales sont réparties conformément aux règles du droit fédéral en matière d'interdiction de la double imposition intercantonale.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

CHAPITRE 6

Compensation des effets de la progression à froid

Art. 45 ¹ Les effets de la progression à froid sur l'impôt frappant le revenu des personnes physiques sont compensés par une adaptation équivalente des barèmes et des déductions en francs opérées sur le revenu. Les montants doivent être arrondis aux 100 francs supérieurs ou inférieurs.

² Le Conseil d'Etat procède à l'adaptation lorsque l'indice suisse des prix à la consommation établi par le Département fédéral de l'économie publique a augmenté de 5% depuis l'entrée en vigueur de la présente loi ou depuis la dernière adaptation. Est déterminant l'indice de référence au 31 octobre de l'année civile précédant celle de la période fiscale.

*TITRE III***Impôt sur la fortune**

CHAPITRE PREMIER

Fortune imposable

Notion

Art. 46 L'impôt sur la fortune a pour objet l'ensemble des biens et des droits appartenant au contribuable, quelle qu'en soit la nature.

CHAPITRE 2

Actifs

En général

Art. 47 Sont notamment considérés comme des éléments de fortune:

- a) les immeubles;
- b) les droits, les actions, les obligations, les titres, les options et les valeurs mobilières de toute nature;
- c) les créances hypothécaires et toutes autres créances;
- d) l'argent comptant, les avoirs en compte courant, les dépôts et tous titres représentant une somme d'argent;
- e) les parts de fonds de placement;
- f) les capitaux engagés dans un commerce, une industrie, une exploitation ou une entreprise;

Contributions directes

- g) le matériel, les machines, l'outillage, les marchandises, les approvisionnements, le bétail et le cheptel ;
- h) les objets d'art, les bijoux, l'argenterie, les collections et les véhicules de tous genres ;
- i) les assurances-vie, pour leur valeur de rachat ;
- j) les droits réels restreints et les concessions ayant une valeur vénale.

Règles
d'évaluation

a) règle générale

Art. 48 La fortune est estimée en général à la valeur vénale.

b) fortune
mobilière

Art. 49 ¹ Les biens immatériels et la fortune mobilière (à l'exception des papiers-valeurs) qui font partie de la fortune commerciale du contribuable sont estimés à la valeur comptable déterminante pour l'impôt sur le revenu.

² Les marchandises sont évaluées à leur coût de revient ou à leur valeur marchande si celle-ci est inférieure au coût de revient.

³ Les titres cotés en bourse sont évalués au cours moyen du mois de décembre de l'année pour laquelle l'impôt est dû.

⁴ Les actions, parts sociales des sociétés coopératives et autres droits de participation non cotés en bourse sont évalués en fonction de la valeur de rendement de l'entreprise et de sa valeur intrinsèque ; lorsque ces participations concernent des sociétés suisses, la valeur fiscale est diminuée de 30 % de la différence entre cette valeur et la valeur nominale.

⁵ Les créances non cotées en bourse, y compris celles qui sont incorporées dans des titres tels que cédules, obligations, bons de caisse, sont estimées à leur valeur nominale. Toutefois, dans l'estimation de ces créances, si elles sont litigieuses ou douteuses, il est tenu compte du degré de probabilité de leur recouvrement.

⁶ Les assurances-vie ne sont imposables que si elles ont une valeur de rachat déterminée selon une méthode d'approximation ; il en va de même des assurances de rentes susceptibles de rachat aussi longtemps que le service des rentes n'a pas commencé.

⁷ Les parts de fonds de placement sont imposables pour la différence entre la valeur de l'ensemble des actifs du fonds et celle de ses immeubles en propriété directe.

c) fortune
immobilière

Art. 50 ¹ La valeur des immeubles correspond à l'estimation cadastrale.

² Les immeubles destinés à l'exploitation d'une entreprise sont estimés à leur valeur comptable augmentée des réserves latentes prises en considération pour le calcul du revenu.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

CHAPITRE 3

Fortune exonérée

Art. 51 Ne sont pas soumis à l'impôt sur la fortune :

- a) le mobilier de ménage et les objets personnels d'usage courant;
- b) le capital versé à titre d'épargne à une institution de prévoyance professionnelle ou sous une forme reconnue de prévoyance individuelle liée au sens de la législation fédérale, aussi longtemps que le contribuable ne peut en disposer.

CHAPITRE 4

Passif

Dettes

Art. 52 ¹ Les dettes sont déduites de la fortune brute.

² Il ne peut être déduit que les dettes effectivement dues dont le contribuable est le débiteur principal; les autres dettes, découlant notamment de la solidarité et du cautionnement, ne le sont que dans la mesure où le contribuable doit en répondre.

CHAPITRE 5

Calcul de l'impôtCatégories
et taux

Art. 53 Les catégories et taux de l'impôt sur la fortune sont fixés conformément à la loi instaurant un barème unique de référence en matière d'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques, du 23 juin 1999.

Totalisation
de la fortune

Art. 54 ¹ Si la fortune d'un contribuable n'est imposable qu'en partie dans le canton, l'impôt est calculé au taux applicable à la fortune totale.

² Lorsqu'une communauté héréditaire est considérée comme un contribuable, sa fortune est imposée au taux moyen frappant la fortune, le cas échéant le capital, de ses membres.

Fortune
imposable en cas
de répartition
intercantonale
ou internationale

Art. 55 Si une partie seulement de la fortune est imposable dans le canton, les dettes et les déductions sociales sont réparties conformément aux règles du droit fédéral en matière d'interdiction de la double imposition intercantonale.

Contributions directes

*TITRE IV***Impôt sur les gains immobiliers**

CHAPITRE PREMIER

Objet de l'impôt

Art. 56 ¹ L'impôt a pour objet les gains réalisés :

- a) lors de l'aliénation de tout ou partie d'un immeuble, y compris ses accessoires, faisant partie de la fortune privée du contribuable ;
- b) lors de l'aliénation de tout ou partie d'un immeuble agricole ou sylvicole, à condition que le gain soit supérieur à la valeur totale des investissements ;
- c) lors de l'aliénation de tout ou partie d'un immeuble d'une personne morale exonérée au sens de l'article 81, alinéa 1, lettres *d* à *h*.

² Les gains qui ne sont pas soumis à l'impôt sur les gains immobiliers font partie du revenu ou du bénéfice imposable.

CHAPITRE 2

Aliénation

Art. 57 ¹ Toute aliénation qui opère le transfert de la propriété juridique ou économique d'un immeuble donne lieu à imposition.

² Sont assimilés à l'aliénation d'un immeuble :

- a) les actes juridiques qui ont les mêmes effets économiques qu'une aliénation sur le pouvoir de disposer d'un immeuble, notamment la cession du droit d'acquérir un immeuble ;
- b) le transfert de tout ou partie d'un immeuble de la fortune privée d'un contribuable dans sa fortune commerciale ;
- c) la constitution de servitudes de droit privé sur un immeuble ou les restrictions de droit public à la propriété foncière, lorsque celles-ci limitent l'exploitation ou diminuent la valeur vénale de l'immeuble de manière durable et essentielle et qu'elles donnent lieu à une indemnité ;
- d) le transfert d'un ou de plusieurs titres de participations au capital d'une société immobilière.

³ En cas d'aliénation simultanée ou successive de plusieurs immeubles formant une unité économique, le gain global de ces aliénations est pris en considération pour le calcul de l'impôt.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Aliénations
dont l'imposition
est différée

Art. 58 ¹ L'imposition est différée :

- a) en cas de transfert de propriété par succession (dévolution d'hérédité, partage successoral, que le bien immobilier soit attribué en nature ou contre le versement d'une soulte, legs), avancement d'hoirie ou donation ;
- b) en cas de transfert de propriété entre époux en rapport avec le régime matrimonial ou en cas de dédommagement de contributions extraordinaires d'un époux à l'entretien de la famille (art. 165 CC) ou de prétentions découlant du droit du divorce, pour autant que les deux époux soient d'accord ;
- c) en cas de remembrement (échange de terrains) opéré soit en vue d'un remaniement parcellaire, de l'établissement d'un plan de quartier, de rectification de limites ou d'arrondissement d'une aire agricole, soit dans le cadre d'une procédure d'expropriation ou en raison d'une expropriation imminente ;
- d) en cas d'aliénation totale ou partielle d'un immeuble agricole ou sylvicole, à condition que le produit de l'aliénation soit utilisé dans un délai raisonnable pour l'acquisition d'un immeuble de remplacement ou pour l'amélioration d'immeubles agricoles ou sylvicoles sis en Suisse appartenant au contribuable, et exploités par lui-même ;
- e) en cas d'aliénation de l'habitation (maison ou appartement) ayant durablement et exclusivement servi au propre usage de l'aliénateur, dans la mesure où le produit ainsi obtenu est affecté, dans un délai approprié, à l'acquisition ou à la construction en Suisse d'une habitation servant au même usage.

² En cas d'échange d'immeubles sis dans le canton, l'impôt n'est perçu que sur la soulte, dans la mesure où elle constitue un gain imposable au sens de la présente loi.

CHAPITRE 3

Sujet de l'impôt

Art. 59 ¹ L'impôt est dû par l'aliénateur, quel que soit le lieu de son domicile ou de son siège.

² L'épouse et les enfants sont imposés séparément sur leurs gains immobiliers. Toutefois, lorsqu'ils vivent en ménage commun, ils sont solidairement responsables du paiement de l'impôt.

³ La personne qui, en vertu de la loi ou d'un contrat, participe au gain réalisé lors d'une opération assujettie à l'impôt sur les gains immobiliers est assimilée à l'aliénateur.

Contributions directes

⁴ Lorsqu'il y a plusieurs aliénateurs, ceux-ci sont solidairement responsables du paiement de l'impôt.

CHAPITRE 4**Matière imposable**

Gain réalisé
lors de
l'aliénation

Art. 60 ¹ Le gain réalisé lors de l'aliénation est constitué par la différence entre le prix d'aliénation et le prix d'acquisition, augmenté des impenses.

² Le gain est augmenté des indemnités reçues pour la constitution de servitudes, de charges foncières ou de restrictions de droit public grevant l'immeuble, d'une part, ainsi que des indemnités reçues pour la renonciation à de telles servitudes, charges ou restrictions de droit public créées en faveur de l'immeuble, d'autre part, dans la mesure où elles n'ont pas été soumises à l'impôt sur les gains immobiliers.

Gain réalisé lors
de l'aliénation
de participations
à des sociétés
immobilières

Art. 61 ¹ Lors de l'aliénation de participations à des sociétés immobilières, le gain imposable est égal à la différence entre le prix d'aliénation et le prix d'acquisition, sous déduction des frais liés à l'acquisition ou à l'aliénation du titre et qui ont été supportés par l'aliénateur.

² Le gain est toutefois réduit dans la mesure où l'actif brut de la société immobilière émettrice du titre se compose, selon le dernier bilan établi pour le calcul de l'impôt direct cantonal, de biens immobiliers sis hors du canton.

³ L'impôt n'est pas perçu si l'actif brut constitué par l'ensemble des biens immobiliers sis sur territoire neuchâtelois et appartenant à la société immobilière émettrice du titre représente moins de 25% de l'actif brut total.

⁴ Pour les contribuables domiciliés dans un autre canton, l'impôt n'est dû que si l'aliénation a pour effet de transférer le pouvoir de disposition réel et économique d'un immeuble.

Prix d'acquisition
et prix
d'aliénation
a) définition

Art. 62 Le prix d'acquisition et le prix d'aliénation comprennent l'ensemble des prestations auxquelles l'acquéreur s'oblige à l'égard de l'aliénateur (ou de tiers) pour l'immeuble transféré, y compris les accessoires.

b) transfert dans
la fortune
commerciale

Art. 63 En cas de transfert de tout ou partie de l'immeuble de la fortune privée dans la fortune commerciale, le prix de l'aliénation correspond à la valeur à laquelle ce bien est porté à l'actif du bilan de l'entreprise, pour autant qu'elle ne soit pas supérieure à la valeur vénale.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

- c) transfert dans la fortune privée **Art. 64** En cas d'aliénation de tout ou partie d'un immeuble ayant précédemment fait partie de la fortune commerciale, le prix d'acquisition correspond à la valeur de transfert retenue pour l'impôt sur le revenu.
- d) immeubles acquis avec imposition différée **Art. 65** ¹ En cas d'aliénation d'immeubles précédemment acquis par des transferts justifiant une imposition différée, le prix d'acquisition est celui du dernier transfert imposable.
- ² Lors de l'aliénation sans réinvestissement entraînant un différé d'impôt d'un immeuble sis dans un autre canton et acquis avec une imposition différée selon l'article 58, lettre *d* ou *e*, seul le gain immobilier qui a auparavant fait l'objet d'un sursis à l'imposition dans le canton, est imposable.
- e) échange d'immeubles **Art. 66** ¹ En cas d'échange d'immeubles, la valeur vénale de chacun d'eux, estimée au jour de la transaction, est considérée comme prix d'aliénation.
- ² Si l'immeuble aliéné a été acquis à la suite d'un ou de plusieurs échanges successifs contre des immeubles sis dans le canton, le prix d'acquisition déterminant est celui de l'immeuble cédé en dernier lieu d'une autre manière que par un échange de cette nature, compte tenu le cas échéant de la ou des soultes versées ou reçues.
- f) aliénation partielle d'immeuble **Art. 67** Lorsque l'aliénation ne porte que sur une partie d'immeuble, la part correspondante du prix d'acquisition total sert de base à l'imposition de l'aliénation partielle.
- g) succédané au prix d'acquisition **Art. 68** ¹ Si le prix d'acquisition ne peut être établi avec certitude, il est censé correspondre à la valeur cadastrale de l'immeuble à la date d'acquisition.
- ² Lorsque l'acquisition de l'immeuble est intervenue plus de vingt-cinq ans avant son aliénation, le contribuable peut invoquer comme prix d'acquisition l'estimation cadastrale de l'immeuble vingt-cinq ans avant l'aliénation.
- ³ Si la valeur d'une impense, la valeur d'une indemnité reçue pour la constitution d'une servitude, d'une charge foncière ou d'une restriction de droit public grevant l'immeuble ou la valeur d'une indemnité reçue pour la renonciation à une telle servitude, charge ou restriction de droit public créée antérieurement en faveur de l'immeuble ne peut être établie, elle est censée correspondre à la mesure dans laquelle la valeur cadastrale de l'immeuble a été augmentée à l'époque.
- ⁴ Si le prix d'acquisition des participations à des sociétés immobilières au sens de l'article 61 ne peut être établi avec certitude, il est censé correspondre à la valeur boursière du titre à l'époque de l'acquisition,

Contributions directes

à défaut à sa valeur d'estimation selon la législation fiscale de l'Etat du siège de la personne morale émettrice, à défaut à sa valeur nominale.

Impenses

Art. 69 ¹ Sont considérés comme impenses les frais étroitement liés à l'acquisition ou à l'aliénation de l'immeuble, ainsi que les dépenses ayant eu pour effet d'en augmenter la valeur.

² Les impenses comprennent notamment :

- a) les lods ;
- b) les frais d'acquisition et les frais d'aliénation tels que les courtages, les frais d'actes et de registre foncier, les émoluments administratifs ;
- c) les dépenses pour l'amélioration ou la plus-value de l'immeuble ;
- d) la valeur du travail personnel du contribuable qui a augmenté la valeur de l'immeuble, pour autant qu'elle a été imposée au titre de l'impôt sur le revenu ;
- e) les frais de constitution de servitudes ou de charges foncières en faveur de l'immeuble ;
- f) les frais de rachat de servitudes ou de charges foncières grevant l'immeuble ;
- g) la contribution de plus-value versée le cas échéant en vertu de la loi sur l'aménagement du territoire, du 2 octobre 1991.

³ Les prestations d'assurances, les indemnités versées par la Confédération, le canton ou les communes, ainsi que les prestations de tiers, que l'aliénateur ne réinvestit ou ne rembourse pas, sont déduites du prix d'acquisition.

⁴ Ne sont en tous les cas pas considérés comme impenses :

- a) l'impôt sur les gains immobiliers lui-même ;
- b) les dépenses qui étaient déductibles au titre de l'impôt sur le revenu.

CHAPITRE 5

Calcul de l'impôt

Règle

Art. 70 L'impôt sur le gain imposable est progressif avec un supplément ou une réduction selon la durée de propriété.

Taux
a) catégories

Art. 71 ¹ L'impôt de base est déterminé d'après le système progressif par catégories, selon le barème suivant :

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Catégories	Taux de chaque catégorie		Impôt dû pour le gain maximal de la catégorie	
	Fr.	%	Fr.	%
0.— à 5.000.—		10	500.—	10,000
5.001.— à 10.000.—		15	1.250.—	12,500
10.001.— à 30.000.—		20	5.250.—	17,500
30.001.— à 50.000.—		25	10.250.—	20,500
50.001.— à 75.000.—		30	17.750.—	23,667
75.001.— à 100.000.—		35	26.500.—	26,500
100.001.— à 135.000.—		40	40.500.—	30,000

² Le gain supérieur à 135.000 francs est imposé à 30 %.

³ Le gain imposable est arrondi à la centaine de francs inférieure.

⁴ L'impôt n'est pas perçu lorsque son montant est inférieur à 100 francs.

b) supplément **Art. 72** L'impôt calculé selon l'article 71 est augmenté pour une durée de propriété :

- inférieure à une année de 60%
- inférieure à deux années de 45%
- inférieure à trois années de 30%
- inférieure à quatre années de 15%

c) réduction **Art. 73** ¹ L'impôt calculé selon l'article 71 est réduit pour une durée de propriété de :

- plus de 5 ans de 6%
- plus de 6 ans de 12%
- plus de 7 ans de 18%
- plus de 8 ans de 24%
- plus de 9 ans de 30%
- plus de 10 ans de 36%
- plus de 11 ans de 42%
- plus de 12 ans de 48%
- plus de 13 ans de 54%
- plus de 14 ans de 60%

² Le taux maximum de réduction ne peut dépasser 60 %.

Calcul
de la durée
de la propriété

Art. 74 ¹ Pour le calcul de la durée de propriété, est déterminante :

- a) en général, la date de l'accomplissement de l'acte juridique en vertu duquel l'immeuble est transféré lors de son acquisition ou de son aliénation ;

Contributions directes

- b) si l'immeuble a été acquis ou aliéné en exécution d'une promesse de vente, d'un pacte d'emption, d'un pacte de préemption fixant le prix de l'aliénation ou d'un acte similaire, la date de cet acte ;
- c) si, lors de l'acquisition de l'immeuble, l'imposition a été différée, la date de la précédente aliénation imposable ;
- d) si l'immeuble aliéné provient de plusieurs acquisitions, la date de chaque acte d'acquisition proportionnellement à la part respective de ceux-ci dans la formation de l'immeuble aliéné.

² Si l'immeuble a été acquis à la suite d'un ou de plusieurs échanges successifs contre des immeubles sis dans le canton, ces actes et, le cas échéant, les actes préliminaires en exécution desquels ils ont été conclus sont pris en considération pour fixer la durée de la propriété si et dans la mesure où ils ont donné lieu au versement d'une soulte.

³ La cession du droit d'acquérir un immeuble ou des droits réels mentionnés à l'article premier, ainsi que le transfert de la propriété économique d'un immeuble, n'ont pas d'influence sur la durée de la propriété juridique de l'immeuble.

TROISIÈME PARTIE

IMPOSITION DES PERSONNES MORALES

TITRE PREMIER

Assujettissement à l'impôt

CHAPITRE PREMIER

Définition de la personne morale

Art. 75 ¹ Les personnes morales soumises à l'impôt cantonal direct sont :

- a) les sociétés de capitaux (sociétés anonymes, sociétés en commandite par actions, sociétés à responsabilité limitée) et les sociétés coopératives ;
- b) les associations, fondations et autres personnes morales.

² Les fonds de placement qui possèdent des immeubles en propriété directe au sens de l'article 36, alinéa 2, lettre a, de la loi fédérale sur les fonds de placement sont assimilés aux autres personnes morales.

³ Les personnes morales étrangères ainsi que les sociétés commerciales et communautés étrangères de personnes sans personnalité

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

juridique, qui sont assujetties à l'impôt en raison d'un rattachement économique, sont assimilées aux personnes morales suisses dont elles se rapprochent le plus par leur forme juridique ou leur structure effective.

CHAPITRE 2

Conditions d'assujettissement

Rattachement
personnel

Art. 76 Les personnes morales sont assujetties à l'impôt à raison de leur rattachement personnel lorsqu'elles ont leur siège ou leur administration effective dans le canton.

Rattachement
économique

Art. 77 ¹ Les personnes morales qui n'ont ni leur siège, ni leur administration effective dans le canton sont assujetties à l'impôt à raison de leur rattachement économique, lorsque :

- a) elles sont associées à une entreprise établie dans le canton ;
- b) elles exploitent un établissement stable dans le canton ;
- c) elles sont propriétaires d'un immeuble sis dans le canton ou ont sur un tel immeuble des droits de jouissance réels ou des droits personnels assimilables économiquement à des droits de jouissance réels.

² Les personnes morales qui ont leur siège ou leur administration effective à l'étranger sont, en outre, assujetties à l'impôt, lorsque :

- a) elles sont titulaires ou usufruitières de créances garanties par un gage immobilier ou un nantissement sur des immeubles sis dans le canton ;
- b) elles font le commerce d'immeubles sis dans le canton ou servent d'intermédiaires dans des opérations immobilières.

³ On entend par établissement stable toute installation fixe dans laquelle s'exerce tout ou partie de l'activité de l'entreprise. Sont notamment considérés comme établissements stables les succursales, usines, ateliers, comptoirs de vente, représentations permanentes, mines et autres lieux d'exploitation de ressources naturelles, ainsi que les chantiers de construction ou de montage d'une durée d'au moins douze mois.

Etendue de
l'assujettissement

Art. 78 ¹ L'assujettissement fondé sur un rattachement personnel est illimité ; il ne s'étend toutefois pas aux entreprises, aux établissements stables et aux immeubles situés hors du canton.

² L'assujettissement fondé sur un rattachement économique est limité à la partie du bénéfice et du capital qui est imposable dans le canton selon l'article 77.

Contributions directes

³ L'étendue de l'assujettissement pour une entreprise, un établissement stable ou un immeuble est définie, dans les relations intercantionales et internationales, conformément aux règles du droit fédéral concernant l'interdiction de la double imposition intercantonale. Si une entreprise ayant son siège ou son administration effective dans le canton compense les pertes subies à l'étranger par un établissement stable avec des revenus obtenus en Suisse et que cet établissement stable réalise des bénéfices au cours des sept années qui suivent, l'impôt sera récupéré pendant ces exercices dans la mesure où les reports de pertes sont compensés dans l'Etat où il est sis. Les pertes portant sur des immeubles à l'étranger ne seront prises en considération que si un établissement stable est exploité dans le pays concerné. Les pertes provenant d'un autre canton supportées dans le canton peuvent être déduites, au cours des sept années qui suivent, des revenus obtenus dans cet autre canton ; dans ce cas, le montant de la perte reportée est imposable dans le canton, au taux du revenu global ou, au moins, au taux correspondant au montant reporté. Les dispositions prévues dans les conventions visant à éviter la double imposition sont réservées.

⁴ Les contribuables qui ont leur siège et leur administration effective à l'étranger doivent l'impôt au moins sur le bénéfice réalisé en Suisse et sur le capital qui y est investi.

CHAPITRE 3

Début, modification et fin d'assujettissement

Art. 79 ¹ L'assujettissement débute le jour de la fondation de la personne morale, de l'installation de son siège ou de son administration effective dans le canton ou encore le jour où elle y acquiert un élément imposable.

² L'assujettissement prend fin le jour de la clôture de la liquidation de la personne morale, le jour du déplacement de son siège ou de son administration effective hors du canton, ou encore le jour où disparaît l'élément imposable dans le canton.

³ Dans les relations intercantionales, les effets du début, d'une modification ou de la fin de l'assujettissement fondé sur un rattachement personnel ou économique sont définis par la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes ainsi que par les règles du droit fédéral concernant l'interdiction de la double imposition intercantonale.

⁴ En cas de transfert des actifs et passifs d'une personne morale à une autre, les impôts dus par la personne morale reprise doivent être acquittés par la personne morale reprenante.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

⁵ Le transfert temporaire du siège à l'étranger ainsi que toutes les autres mesures au sens de la législation fédérale sur l'approvisionnement économique du pays ne sont pas assimilés à la fin de l'assujettissement.

CHAPITRE 4**Responsabilité solidaire**

Art. 80 ¹ Lorsque prend fin l'assujettissement d'une personne morale, les personnes chargées de son administration et de sa liquidation répondent solidairement des impôts qu'elle doit jusqu'à concurrence du produit de la liquidation ou, si la personne morale transfère son siège ou le lieu de son administration effective à l'étranger, jusqu'à concurrence de la fortune nette de la personne morale. Elles sont libérées de toute responsabilité si elles prouvent qu'elles ont pris tous les soins commandés par les circonstances.

² Sont solidairement responsables des impôts dus par une personne morale assujettie à l'impôt en raison d'un rattachement économique, jusqu'à concurrence du produit net réalisé, les personnes chargées :

- a) de la liquidation d'une entreprise ou d'un établissement stable dans le canton ;
- b) de l'aliénation ou de la réalisation d'un immeuble sis dans le canton ou de créances garanties par un tel immeuble.

³ Lorsqu'une personne morale qui n'a ni son siège, ni son administration effective en Suisse sert d'intermédiaire dans une opération portant sur un immeuble sis dans le canton, les acheteurs et vendeurs de l'immeuble sont solidairement responsables, jusqu'à concurrence de 3% du prix d'achat, des impôts dus par cette personne morale en raison de son activité d'intermédiaire.

⁴ Les membres de sociétés commerciales et d'autres communautés de personnes de droit étranger sans personnalité juridique répondent solidairement des impôts dus par ces sociétés et communautés.

CHAPITRE 5**Exonération**

Art. 81 ¹ Seuls sont exonérés de l'impôt :

- a) la Confédération et ses établissements, dans les limites fixées par la législation fédérale ;

Contributions directes

- b) le canton et ses établissements qui ne sont pas dotés d'une personnalité juridique propre ou qui sont exonérés dans les limites fixées par le droit cantonal ;
- c) les communes, ainsi que les autres collectivités territoriales du canton, et leurs établissements qui ne sont pas dotés d'une personnalité juridique propre ou qui sont exonérés dans les limites fixées par le droit cantonal ;
- d) les institutions de prévoyance professionnelle d'entreprises qui ont leur domicile, leur siège ou un établissement stable en Suisse et d'entreprises qui les touchent de près, à condition que les ressources de ces institutions soient affectées durablement et exclusivement à la prévoyance en faveur du personnel ;
- e) les caisses suisses d'assurances sociales et de compensation, notamment les caisses d'assurance-chômage, d'assurance-maladie, d'assurance-vieillesse, invalidité et survivants, d'allocations familiales, à l'exception des sociétés d'assurances concessionnaires ;
- f) les personnes morales qui poursuivent des buts de service public et de pure utilité publique, sur le bénéfice et le capital exclusivement et irrévocablement affectés à ces buts. Des buts économiques ne peuvent être considérés en principe comme étant d'intérêt public. L'acquisition et l'administration de participations en capital importantes à des entreprises ont un caractère d'utilité publique lorsque l'intérêt au maintien de l'entreprise occupe une position subalterne par rapport au but d'utilité publique et que des activités dirigeantes ne sont pas exercées ;
- g) les personnes morales qui visent des buts culturels dans le canton ou sur le plan suisse, sur le bénéfice et le capital exclusivement et irrévocablement affectés à ces buts ;
- h) les entreprises de transport concessionnaires, dans la mesure où elles revêtent de l'importance du point de vue de la politique des transports et à condition qu'elles n'aient réalisé aucun bénéfice net pendant l'année fiscale ou que, pendant celle-ci et les deux années précédentes, elles n'aient distribué aucun dividende ni aucune part de bénéfice similaire ;
- i) les Etats étrangers, sur leurs immeubles suisses affectés exclusivement à l'usage direct de leur représentation diplomatique et consulaire, sous réserve de réciprocité.

² Les personnes morales mentionnées à l'alinéa 1, lettres *d* à *h*, sont cependant soumises dans tous les cas à l'impôt sur les gains immobiliers.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

CHAPITRE 6

Allégements fiscaux

Art. 82 ¹ Des allégements fiscaux peuvent être accordés à des entreprises nouvellement créées qui servent les intérêts économiques du canton, pour l'année de fondation de l'entreprise et pour les neuf années suivantes. L'extension et la diversification importantes de l'activité de l'entreprise sont assimilées à une fondation nouvelle.

² Le Conseil communal donne son préavis.

³ Le Conseil d'Etat arrête les dispositions d'application.

TITRE II

Impôt sur le bénéfice

CHAPITRE PREMIER

Objet de l'impôt

Principe

Art. 83 L'impôt sur le bénéfice a pour objet le bénéfice net.

Détermination
du bénéfice net
a) en général

Art. 84 ¹ Le bénéfice net imposable comprend :

- a) le solde du compte de résultats, compte tenu du solde reporté de l'exercice précédent ;
- b) tous les prélèvements opérés sur le résultat commercial avant le calcul du solde du compte de résultats, qui ne servent pas à couvrir des dépenses justifiées par l'usage commercial, tels que :
 - les frais d'acquisition, de production ou d'amélioration d'actifs immobilisés ;
 - les amortissements et les provisions qui ne sont pas justifiés par l'usage commercial ;
 - les versements aux fonds de réserve ;
 - la libération du capital propre au moyen de fonds appartenant à la personne morale, à condition qu'ils proviennent de réserves constituées par des bénéfices qui n'ont pas été imposés ;
 - les distributions ouvertes ou dissimulées de bénéfice et les avantages procurés à des tiers qui ne sont pas justifiés par l'usage commercial ;
- c) les produits qui n'ont pas été comptabilisés dans le compte de résultats, y compris les bénéfices en capital, les bénéfices de

Contributions directes

réévaluation et de liquidation, sous réserve de l'article 90. Le transfert à l'étranger du siège, de l'administration, d'une entreprise ou d'un établissement stable est assimilé à une liquidation.

² Les prestations que des entreprises d'économie mixte remplissant une tâche d'intérêt public fournissent, de manière prépondérante, à des entreprises qui leur sont proches sont évaluées au prix actuel du marché, à leur coût actuel de production majoré d'une marge appropriée ou à leur prix de vente final diminué d'une marge de bénéfice; le résultat de chaque entreprise est ajusté en conséquence.

³ Le bénéfice net imposable des personnes morales qui n'établissent pas de compte de résultats se détermine d'après l'alinéa 1, qui est applicable par analogie.

b) charges
justifiées
par l'usage
commercial

Art. 85 Les charges justifiées par l'usage commercial comprennent également :

- a) les impôts fédéraux, cantonaux et communaux, ainsi que les contributions ecclésiastiques des Eglises reconnues par l'Etat, mais non les amendes fiscales ;
- b) les versements à des institutions de prévoyance en faveur du personnel de l'entreprise, à condition que toute utilisation contraire à leur but soit exclue ;
- c) les versements bénévoles faits en espèces à des personnes morales qui ont leur siège en Suisse et qui sont exonérées des impôts en raison de leur but de service public ou de pure utilité publique (art. 81, lettre f), jusqu'à concurrence de 10% du bénéfice net, si leur affectation est assurée de telle sorte que tout emploi différent soit impossible ;
- d) les rabais, escomptes, bonifications et ristournes accordés sur la contre-valeur de livraisons et de prestations, ainsi que les parts de bénéfice des compagnies d'assurances destinées à être réparties entre les assurés.

c) éléments
sans influence
sur le résultat

Art. 86 Ne constituent pas de bénéfice imposable :

- a) les apports des membres de sociétés de capitaux et de sociétés coopératives, y compris l'agio et les prestations à fonds perdu ;
- b) les réserves latentes qui n'ont pas été imposées antérieurement lors du transfert du siège, de l'administration, d'une entreprise ou d'un établissement stable dans un autre canton qui applique la même réglementation, à condition qu'il n'y ait ni aliénation, ni réévaluation comptable ;
- c) les augmentations de fortune provenant d'une succession, d'un legs ou d'une donation.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

d) transfor-
mations,
concentrations,
scissions

Art. 87 ¹ Les réserves latentes d'une société de capitaux ou d'une société coopérative ne sont pas imposées, à condition que celle-ci reste assujettie à l'impôt dans le canton ou dans un autre canton qui applique la même réglementation et que les éléments commerciaux soient repris à leur dernière valeur déterminante pour l'impôt sur le bénéfice :

- a) en cas de transformation en une société de capitaux d'une autre forme juridique ou en une société coopérative, lorsque l'exploitation se poursuit sans changement et que les participations restent, en principe, proportionnellement les mêmes ;
- b) en cas de concentration d'entreprises par transfert de tous les actifs et passifs à une autre société de capitaux ou société coopérative (fusion, selon les art. 748 à 750 CO, ou cession d'entreprise, selon l'art. 181 CO) ;
- c) en cas de scission d'une entreprise par transfert de parties distinctes de celle-ci à d'autres sociétés de capitaux ou sociétés coopératives, lorsque l'exploitation de ces parties se poursuit sans changement.

² L'imposition des réévaluations comptables et des prestations complémentaires demeure réservée.

³ La société qui, ensuite de la reprise des actifs et passifs d'une société de capitaux ou d'une société coopérative, subit une perte comptable sur la participation qu'elle détient dans cette société, ne peut déduire cette perte sur le plan fiscal ; la déduction d'une perte effective est réservée ; tout bénéfice comptable sur la participation est imposable.

e) amortis-
sements

Art. 88 ¹ Les amortissements des actifs justifiés par l'usage commercial sont autorisés, à condition que ceux-ci soient comptabilisés ou, à défaut d'une comptabilité tenue selon l'usage commercial, qu'ils apparaissent dans un plan spécial d'amortissements.

² En général, les amortissements sont calculés sur la base de la valeur effective des différents éléments de fortune ou doivent être répartis en fonction de la durée probable d'utilisation de chacun de ces éléments.

³ Les amortissements opérés sur des actifs qui ont été réévalués afin de compenser des pertes ne sont admis que si les réévaluations étaient autorisées par le droit commercial et que les pertes pouvaient être déduites conformément à l'article 93, alinéa 1, au moment de l'amortissement.

⁴ Les corrections de valeur ainsi que les amortissements effectués sur le coût d'investissement des participations d'au moins 20% sont ajoutés au bénéfice imposable dans la mesure où ils ne sont plus justifiés.

Contributions directes

- f) provisions **Art. 89** ¹ Des provisions peuvent être constituées à la charge du compte de résultats pour :
- a) les engagements de l'exercice dont le montant est encore indéterminé ;
 - b) les risques de pertes sur des actifs circulants, notamment sur les marchandises et les débiteurs ;
 - c) les autres risques de pertes imminentes de l'exercice ;
 - d) les frais de recherche, de développement et de restructuration.
- ² Les provisions qui ne se justifient plus sont ajoutées au bénéfice imposable.
- g) emploi **Art. 90** ¹ Lorsque des biens immobilisés, nécessaires à l'exploitation, sont remplacés, les réserves latentes inhérentes à ces biens peuvent être reportées, dans un délai raisonnable, sur les éléments acquis en emploi qui remplissent la même fonction ; le report de réserves latentes sur des éléments de fortune situés hors de Suisse est exclu.
- ² Lorsque le emploi n'intervient pas pendant le même exercice, une provision correspondant aux réserves latentes peut être constituée. Cette provision doit être dissoute et utilisée pour l'amortissement de l'élément acquis en emploi ou portée au crédit du compte de résultats dans un délai raisonnable.
- ³ Seuls les biens immobilisés qui servent directement à l'exploitation sont considérés comme nécessaires à celle-ci ; n'en font pas partie, notamment, les biens qui ne sont utiles à l'entreprise que par leur valeur de placement ou leur rendement.
- h) intérêt sur le capital propre dissimulé **Art. 91** Les intérêts passifs dus sur la part du capital étranger qui doit être ajoutée au capital propre en application de l'article 104 font partie du bénéfice imposable des sociétés de capitaux et des sociétés coopératives.
- i) règles particulières pour les associations, fondations, autres personnes morales et fonds de placement **Art. 92** ¹ Les cotisations versées aux associations par leurs membres et les apports à la fortune des fondations ne font pas partie du bénéfice imposable.
- ² Les dépenses liées à l'acquisition des recettes imposables des associations peuvent être entièrement déduites de ces recettes ; les autres dépenses ne peuvent l'être que dans la mesure où elles excèdent les cotisations des membres.
- ³ Les personnes morales poursuivant un but idéal peuvent déduire de leur bénéfice un montant de 10.000 francs.
- ⁴ Les fonds de placement sont soumis à l'impôt sur le bénéfice pour le rendement des immeubles qu'ils possèdent en propriété directe.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

j) déduction
des pertes

Art. 93 ¹ Les pertes des sept exercices précédant la période fiscale peuvent être déduites du bénéfice net de cette période, à condition qu'elles n'aient pas été prises en considération lors du calcul du bénéfice net imposable de ces années.

² Les pertes des exercices antérieurs qui n'ont pas encore pu être déduites du bénéfice peuvent également être défalquées des prestations qui sont destinées à équilibrer un bilan déficitaire dans le cadre d'un assainissement, à condition que celles-ci ne constituent pas des apports, selon l'article 86, lettre a.

CHAPITRE 2

Calcul de l'impôt

Sociétés
de capitaux
et coopératives.
En général

Art. 94 ¹ L'impôt sur le bénéfice des sociétés de capitaux et des sociétés coopératives est de 10% du bénéfice net.

² Le bénéfice imposable est arrondi à la centaine de francs inférieure.

Sociétés
de participation
a) réduction

Art. 95 Lorsqu'une société de capitaux ou une société coopérative possède 20% au moins du capital-actions ou du capital social d'une autre société ou une participation représentant une valeur vénale d'au moins 2 millions de francs, l'impôt sur le bénéfice est réduit proportionnellement au rapport entre le rendement net de ces participations et le bénéfice net total.

b) rendement
net des
participations

Art. 96 ¹ Le rendement net des participations au sens de l'article 95 correspond au revenu de ces participations diminué des frais de financement y relatifs et d'une contribution de 5% destinée à la couverture des frais d'administration, sous réserve de la preuve de frais d'administration effectifs inférieurs ou supérieurs à ce taux. Sont réputés frais de financement les intérêts passifs ainsi que les autres frais qui sont économiquement assimilables à des intérêts passifs. Font également partie du revenu des participations les bénéfices en capital provenant de participations ainsi que le produit de la vente de droits de souscription y relatifs. L'article 290 est réservé.

² Ne font pas partie du rendement des participations:

a) les recettes qui représentent des charges justifiées par l'usage commercial pour la société de capitaux ou la société coopérative qui les verse;

b) les bénéfices de réévaluation provenant de participations.

³ Le rendement d'une participation n'entre dans le calcul de la réduction que dans la mesure où cette participation ne fait pas l'objet d'un

Contributions directes

amortissement qui est lié à ce rendement et porté en diminution du bénéfice net imposable (art. 84 ss).

⁴ Les bénéfices en capital n'entrent dans le calcul de la réduction que :

- a) dans la mesure où le produit de l'aliénation est supérieur au coût d'investissement ;
- b) si la participation aliénée était égale à 20% au moins du capital-actions ou du capital social de l'autre société et si la société de capitaux ou la société coopérative l'a détenue pendant un an au moins.

⁵ Les transactions qui se traduisent au sein du groupe par une économie d'impôt injustifiée entraînent une rectification du bénéfice imposable ou une diminution de la réduction. L'économie d'impôt est injustifiée lorsque les bénéfices en capital et les pertes en capital ou les amortissements relatifs à des participations au sens des articles 88, 95 et 96 sont en relation de cause à effet.

Holding

Art. 97 ¹ Les sociétés de capitaux et les sociétés coopératives dont le but statutaire principal consiste à gérer durablement des participations et qui n'ont pas d'activité commerciale en Suisse ne paient pas d'impôt sur le bénéfice, sous réserve de l'alinéa 3, lorsque ces participations ou leur rendement représentent au moins deux tiers du total des actifs ou des recettes.

² La distinction entre le rendement des participations et les autres recettes est effectuée conformément à l'article 96.

³ Le rendement des immeubles suisses de ces sociétés est imposable au barème ordinaire, compte tenu des déductions correspondant à une charge hypothécaire usuelle.

Sociétés
de domicile

Art. 98 ¹ Les sociétés de capitaux, les sociétés coopératives et les fondations qui ont en Suisse une activité administrative, mais pas d'activité commerciale, paient l'impôt sur le bénéfice comme il suit :

- a) le rendement des participations au sens de l'article 96, ainsi que les bénéfices en capital et les bénéfices de réévaluation provenant de ces participations sont exonérés de l'impôt ;
- b) les autres recettes de source suisse sont imposées au barème ordinaire ;
- c) les autres recettes de source étrangère sont imposées au barème ordinaire, en fonction de l'importance de l'activité administrative exercée en Suisse ;
- d) les charges justifiées par l'usage commercial, en relation économique avec des rendements et recettes déterminés, doivent être d'abord déduites de ceux-ci. Les pertes subies sur des

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

participations au sens de la lettre *a* ne peuvent être compensées qu'avec les rendements mentionnés à la lettre *a*.

² Les sociétés de capitaux et les sociétés coopératives dont l'activité commerciale est essentiellement orientée vers l'étranger et qui n'exercent en Suisse qu'une activité subsidiaire, paient l'impôt sur le bénéfice conformément à l'alinéa 1. Les autres recettes de source étrangère, mentionnées à l'alinéa 1, lettre *c*, sont imposées selon l'importance de l'activité commerciale exercée en Suisse.

Conventions
de double
imposition

Art. 99 Les recettes et rendements pour lesquels un dégrèvement des impôts à la source étrangers est demandé ne bénéficient pas des réductions de l'impôt sur le bénéfice prévues aux articles 97 et 98, lorsque la convention internationale prescrit que ces recettes et rendements doivent être imposés selon le régime ordinaire en Suisse.

Associations,
fondations,
autres personnes
morales et fonds
de placement

Art. 100 L'impôt sur le bénéfice des associations, fondations, autres personnes morales et fonds de placement est calculé d'après le barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

TITRE III

Impôt sur le capital

CHAPITRE PREMIER

Objet de l'impôt

Principe

Art. 101 L'impôt sur le capital a pour objet le capital propre.

Sociétés
de capitaux
et coopératives
a) en général

Art. 102 Le capital propre imposable des sociétés de capitaux et des sociétés coopératives comprend le capital-actions ou le capital social libéré, les réserves ouvertes et les réserves latentes constituées au moyen de bénéfices imposés, déduction faite des pertes comptabilisées.

b) holding
et sociétés
de domicile

Art. 103 Le capital propre imposable des sociétés définies aux articles 97 et 98 comprend le capital-actions ou le capital social libéré, les réserves ouvertes et la part des réserves latentes qui aurait été constituée au moyen de bénéfices imposés, si l'impôt sur le bénéfice était prélevé.

c) capital propre
dissimulé

Art. 104 Le capital propre imposable des sociétés de capitaux et des sociétés coopératives est augmenté de la part de leurs fonds étrangers qui est économiquement assimilable au capital propre.

Contributions directes

d) sociétés de capitaux et coopératives en liquidation

Art. 105 ¹ Le capital propre imposable des sociétés de capitaux et des sociétés coopératives qui sont en liquidation à la fin d'une période fiscale correspond à leur fortune nette.

² La fortune nette est déterminée conformément aux dispositions applicables aux personnes physiques.

Associations, fondations, autres personnes morales et fonds de placement

Art. 106 ¹ Le capital propre imposable des associations, fondations et autres personnes morales correspond à leur fortune nette, déterminée conformément aux dispositions applicables à la fortune commerciale des personnes physiques.

² Les personnes morales poursuivant un but idéal peuvent déduire de leur capital un montant de 100.000 francs.

³ Le capital propre imposable des fonds de placement correspond à la fortune nette – déterminée conformément aux dispositions applicables aux personnes physiques – de leurs immeubles en propriété directe.

CHAPITRE 2

Calcul de l'impôt

Sociétés de capitaux et coopératives

Art. 107 ¹ L'impôt sur le capital des sociétés de capitaux et des sociétés coopératives est de 2,5⁰/₁₀₀ du capital propre imposable.

² L'impôt sur le capital des sociétés holding et des sociétés de domicile est de 0,5⁰/₁₀₀ du capital propre imposable.

³ Le capital imposable est arrondi au millier de francs inférieur.

Associations, fondations, autres personnes morales et fonds de placement

Art. 108 L'impôt sur le capital des associations, fondations, autres personnes morales et fonds de placement est calculé d'après le barème de l'impôt sur la fortune des personnes physiques.

TITRE IV

Impôt minimum sur les recettes brutes des personnes morales

CHAPITRE PREMIER

Objet de l'impôt

Principe

Art. 109 ¹ Les personnes morales qui exploitent une entreprise doivent payer au minimum un impôt calculé sur leurs recettes brutes.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

² Cet impôt est dû en lieu et place de l'impôt direct ordinaire s'il est plus élevé que ce dernier.

Exonérations **Art. 110** Sont exonérées de l'impôt minimum :

- a) les entreprises de transports concessionnaires ;
- b) les entreprises nouvellement créées et ne provenant pas d'une transformation, d'une fusion, d'une réunion ou d'une reprise de sociétés, cela pendant l'année de fondation et les deux années suivantes.

Bases de calcul **Art. 111** ¹ Les recettes brutes comprennent la totalité des recettes provenant de l'activité de l'entreprise, y compris le produit des capitaux, mais à l'exclusion :

- a) des escomptes, rabais, ristournes et autres avantages analogues concédés à des tiers ;
- b) des bénéfices en capital et des autres recettes extraordinaires semblables.

² Une franchise de 5 millions de francs est déduite du total des recettes brutes.

³ La franchise est déduite en premier lieu des recettes provenant du commerce de détail.

CHAPITRE 2

Calcul de l'impôt

Art. 112 ¹ L'impôt minimum est égal au 2‰ des recettes provenant du commerce de détail et au 1‰ des recettes d'une autre nature.

² L'impôt minimum est réduit d'un montant correspondant à 6% de la perte admissible fiscalement, y compris les pertes reportées au sens de l'article 93.

³ En outre, l'impôt minimum sera réduit ou supprimé, notamment lorsque la société se trouve sans capacité contributive, dans de sérieuses difficultés financières, ou procède à un assainissement.

⁴ Dans tous les cas, l'impôt dû ne peut pas être inférieur à l'impôt ordinaire.

Contributions directes

*TITRE V***Impôt foncier**

CHAPITRE PREMIER

Impôt foncier sur les immeubles de placement des personnes morales

Art. 113 ¹ Les sociétés anonymes, les sociétés en commandite par actions, les sociétés à responsabilité limitée, les sociétés coopératives et les associations sont astreintes à un impôt foncier calculé sur la valeur cadastrale des immeubles de placement dont elles sont propriétaires, sans aucune déduction des dettes.

² L'impôt est dû par les personnes morales propriétaires de l'immeuble au début de l'année, pour l'année civile entière.

³ Il n'est pas tenu compte d'un changement de l'affectation de l'immeuble en cours d'année.

⁴ L'impôt est calculé au taux de 1,5‰ de l'estimation cadastrale des immeubles de placement.

CHAPITRE 2

Impôt foncier sur les immeubles des institutions de prévoyance

Art. 114 ¹ L'Etat prélève chaque année un impôt sur les immeubles ou parts d'immeubles sis dans le canton estimés à leur valeur cadastrale, sans aucune déduction des dettes, et qui appartiennent aux institutions de prévoyance mentionnées à l'article 81, alinéa 1, lettre *d*.

² L'impôt est dû par les institutions de prévoyance propriétaires de l'immeuble au début de l'année, pour l'année civile entière.

³ Il n'est pas tenu compte d'une aliénation de l'immeuble en cours d'année.

⁴ L'impôt est calculé au taux de 3‰ de l'estimation cadastrale des immeubles ou parts d'immeubles.

*QUATRIÈME PARTIE***ESTIMATION DES IMMEUBLES**

Art. 115 ¹ Tous les immeubles font l'objet d'une estimation officielle (estimation cadastrale).

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

² L'estimation cadastrale correspond en règle générale :

- a) à la valeur de rendement, s'il s'agit d'immeubles servant avant tout à une exploitation agricole, viticole ou forestière ;
- b) à la valeur intrinsèque, s'il s'agit de terrains à bâtir ;
- c) à un montant se situant entre la valeur de rendement et la valeur intrinsèque, s'il s'agit d'immeubles d'une autre nature.

³ Les choses et les droits, en particulier les forces hydrauliques attachées d'une manière durable à un immeuble, sont considérés comme faisant partie intégrante de l'immeuble.

⁴ Le Conseil d'Etat arrête au surplus les dispositions d'application du présent article.

CINQUIÈME PARTIE

IMPOSITION DANS LE TEMPS

CHAPITRE PREMIER

Impôt sur le revenu et la fortune

Période fiscale

Art. 116 ¹ Les impôts sur le revenu et la fortune sont fixés et prélevés pour chaque période fiscale.

² La période fiscale correspond à l'année civile.

³ En cas d'assujettissement inférieur à douze mois, l'impôt est prélevé sur les revenus obtenus durant cette période. Afin de déterminer le taux de l'impôt, les revenus à caractère périodique sont convertis en un revenu calculé sur douze mois ; la conversion de ces revenus est établie en fonction de la durée de l'assujettissement. Les revenus à caractère non périodique ne sont pas convertis pour le calcul du taux et viennent s'ajouter au revenu calculé sur douze mois. L'article 42 est réservé.

⁴ L'alinéa 3 s'applique par analogie aux déductions.

Période de calcul

Art. 117 Le revenu imposable se détermine d'après les revenus acquis pendant la période fiscale.

Contribuable
indépendant
a) calcul
du revenu

Art. 118 ¹ Le produit de l'activité lucrative indépendante se détermine d'après le résultat des exercices commerciaux clos pendant la période fiscale. Il en va de même en cas de début ou de cessation de l'activité lucrative ou lorsque la date de clôture de l'exercice commercial ayant été modifiée, celui-ci comprend un nombre de mois supérieur ou inférieur à douze.

Contributions directes

² Le résultat obtenu à la clôture des comptes ne subit aucune conversion en vue du calcul du revenu déterminant pour la période fiscale.

³ Afin de déterminer le taux de l'impôt, le résultat obtenu à la clôture des comptes ne subit pas de conversion en cas d'assujettissement annuel.

⁴ Lorsque l'assujettissement et la durée de l'exercice sont inférieurs à douze mois, les bénéfices ordinaires sont convertis en bénéfice annuel pour le calcul du taux en fonction de la durée de l'assujettissement ou en fonction de la durée de l'exercice si celle-ci est plus longue que l'assujettissement.

⁵ Lorsque l'exercice comprend douze mois ou plus, les bénéfices ordinaires ne sont pas convertis pour calculer le taux de l'impôt, même si l'assujettissement est inférieur à douze mois.

b) clôture
des comptes

Art. 119 ¹ Le contribuable qui exerce une activité lucrative indépendante doit procéder à la clôture de ses comptes à chaque période fiscale, lorsqu'il cesse d'exercer une activité lucrative indépendante, ainsi qu'à la fin de l'assujettissement.

² La clôture des comptes n'est pas obligatoire lorsque l'activité ne débute que durant le dernier trimestre de la période fiscale.

³ En cas de cessation complète ou partielle de l'assujettissement ou lorsque le contribuable renonce à l'exercice de son activité lucrative indépendante, toutes les réserves latentes touchées par cet état de fait, qui n'ont pas été soumises à l'impôt auparavant, doivent être imposées avec le bénéfice net obtenu au cours de l'exercice commercial correspondant.

Déductions
sociales et
barèmes

Art. 120 ¹ Les déductions sociales et les barèmes sont déterminés d'après la situation existant à la fin de la période fiscale ou de l'assujettissement.

² En cas d'assujettissement inférieur à douze mois, les déductions sociales sont accordées proportionnellement. Elles sont entièrement prises en considération pour le calcul du taux.

Imposition
de la fortune

Art. 121 ¹ La fortune imposable se détermine d'après son état à la fin de la période fiscale ou de l'assujettissement.

² Pour les contribuables qui exercent une activité indépendante et dont les exercices commerciaux ne coïncident pas avec l'année civile, la fortune commerciale imposable se détermine d'après le capital propre existant à la fin de l'exercice commercial clos pendant la période fiscale.

³ Si les conditions d'assujettissement ne sont réalisées que durant une partie de la période fiscale, seul le montant d'impôt correspondant à cette durée est prélevé.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

⁴ En cas de dévolution successorale au cours de la période fiscale ou en cas de modification d'un rattachement économique dans un autre canton durant la période fiscale, l'alinéa 3 s'applique par analogie.

Taux
d'imposition

Art. 122 Sont applicables les taux d'imposition en vigueur au début de la période fiscale.

CHAPITRE 2

Impôt sur les gains immobiliers

Art. 123 L'impôt sur les gains immobiliers est fixé et prélevé à la suite de la réalisation du fait générateur de l'impôt.

CHAPITRE 3

Impôt foncier sur les immeubles de placement des personnes morales et sur les immeubles des institutions de prévoyance

Art. 124 ¹ L'impôt foncier est fixé et prélevé pour chaque période fiscale.

² La période fiscale correspond à l'année civile.

³ L'estimation cadastrale imposable se détermine d'après sa valeur au début de la période fiscale ou de l'assujettissement.

⁴ Est applicable le taux d'imposition en vigueur au début de la période fiscale.

CHAPITRE 4

Impôt sur le bénéfice et le capital

Période fiscale

Art. 125 ¹ Les impôts sur le bénéfice net et sur le capital propre sont fixés et prélevés pour chaque période fiscale.

² La période fiscale correspond à l'exercice commercial.

³ Chaque année civile, excepté l'année de fondation, les comptes doivent être clos et un bilan et un compte de résultats établis. Les comptes doivent être également clos en cas de transfert du siège, de l'administration, d'une entreprise ou d'un établissement stable à l'étranger, ainsi qu'à la fin de la liquidation.

Calcul du
bénéfice net

Art. 126 ¹ L'impôt sur le bénéfice net est calculé sur la base du bénéfice net réalisé pendant la période fiscale.

Contributions directes

² Lorsque l'exercice comprend plus ou moins de douze mois, le taux de l'impôt est fixé sur la base d'un bénéfice net calculé sur douze mois.

³ Lors de la liquidation d'une personne morale ou du transfert de son siège, de son administration, d'une entreprise ou d'un établissement stable à l'étranger, les réserves latentes constituées au moyen de bénéfices non soumis à l'impôt sont imposées avec le bénéfice net du dernier exercice.

Détermination
du capital propre

Art. 127 ¹ L'impôt sur le capital propre est calculé sur la base du capital propre existant à la fin de la période fiscale.

² Si l'exercice commercial est supérieur ou inférieur à douze mois, l'impôt sur le capital est calculé compte tenu de la durée dudit exercice.

Taux d'imposition

Art. 128 Sont applicables les taux d'imposition en vigueur à la fin de la période fiscale.

SIXIÈME PARTIE

IMPOSITION À LA SOURCE DES PERSONNES PHYSIQUES ET MORALES

CHAPITRE PREMIER

Personnes physiques domiciliées ou en séjour dans le canton, au regard du droit fiscal

Personnes
soumises
à l'impôt
à la source

Art. 129 ¹ Les travailleurs étrangers qui, sans être au bénéfice d'un permis d'établissement, sont, au regard du droit fiscal, domiciliés ou en séjour dans le canton, sont assujettis à un impôt perçu à la source sur le revenu de leur activité lucrative dépendante.

² Les époux qui vivent en ménage commun sont imposés selon la procédure ordinaire si l'un d'eux a la nationalité suisse ou est au bénéfice d'un permis d'établissement.

Prestations
imposables

Art. 130 ¹ L'impôt à la source est calculé sur les revenus bruts.

² Sont imposables :

- a) tous les revenus résultant d'un rapport de travail, y compris les revenus accessoires tels que les indemnités pour prestations spéciales, les commissions, les allocations pour enfants et autres, les cadeaux pour ancienneté de service et jubilé, les gratifications, pourboires, tantièmes et autres avantages en espèces ;

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

b) tous les revenus acquis en remplacement des revenus du travail ainsi que ceux provenant de l'assurance-maladie, de l'assurance-accidents, de l'assurance-invalidité et de l'assurance-chômage. En font notamment partie les indemnités et les allocations journalières, les rentes partielles et les prestations en capital remplaçant des prestations périodiques.

³ Les prestations en nature et les pourboires sont en général évalués selon les normes de l'assurance fédérale vieillesse et survivants.

Principe régissant
l'établissement
des barèmes;
autorité
compétente

Art. 131 ¹ Les retenues d'impôt comprennent les impôts fédéral, cantonal et communal.

² Le barème des retenues est établi d'après le barème de l'impôt fédéral direct et le barème de référence pour les impôts directs cantonal et communal sur le revenu des personnes physiques. Il est tenu compte de façon appropriée du coefficient cantonal, ainsi que des coefficients pour les impôts communaux pondérés par le nombre de contribuables; l'article 133, alinéa 1, lettre e, est réservé.

³ Le barème des retenues est établi par l'autorité compétente désignée par le Conseil d'Etat.

⁴ Le même barème s'applique dans tout le canton.

Structure
du barème

Art. 132 ¹ Le barème tient compte des frais généraux nécessaires à la réalisation du revenu (frais professionnels), des primes et cotisations d'assurance, sous forme de forfait, et des charges de famille, qui sont déductibles en vertu des dispositions sur l'impôt sur le revenu.

² Les retenues concernant les époux vivant en ménage commun et qui exercent tous deux une activité lucrative sont calculées selon des barèmes qui tiennent compte du cumul des revenus des conjoints, des déductions prévues à l'alinéa 1 et de la déduction accordée en cas d'activité des deux conjoints, ainsi que le prévoient les dispositions sur l'impôt sur le revenu.

Sortes de barème

Art. 133 ¹ La retenue d'impôt est effectuée au moyen d'un barème pour:

- a) les personnes seules;
- b) les personnes seules vivant avec des enfants ou des personnes nécessiteuses à charge et assurant pour l'essentiel leur entretien;
- c) les personnes mariées vivant en ménage commun et disposant d'un seul gain;
- d) les personnes mariées vivant en ménage commun disposant chacune d'un gain;
- e) les personnes exerçant une activité lucrative accessoire. Le taux de l'impôt est fixé sur la base des critères retenus par la Confédération.

Contributions directes

² Est déterminante pour la retenue de l'impôt la situation au moment de son échéance.

Barème de l'impôt sur les revenus acquis en compensation
a) indemnités en capital remplaçant des prestations périodiques

Art. 134 Les indemnités en capital remplaçant des prestations périodiques sont imposées, compte tenu des revenus du travail, au taux de l'impôt à la source qui serait appliqué si une prestation annuelle était versée au lieu de la prestation unique.

b) autres revenus acquis en compensation
aa) versement par l'employeur

Art. 135 Les indemnités journalières et les autres prestations de remplacement versées par l'employeur font l'objet de la retenue de l'impôt à la source avec les revenus du travail, selon le barème de l'impôt à la source correspondant.

bb) versement par les assurances

Art. 136 ¹ Les prestations versées directement par les assurances aux bénéficiaires font l'objet de la retenue de l'impôt à la source selon le barème de l'impôt à la source correspondant.

² Sont réservées les prestations des assurances qui ne sont pas versées sur la base du gain assuré ou qui peuvent venir à échéance en sus d'un éventuel revenu d'activité lucrative. Pour ces prestations, le taux de l'impôt est fixé sur la base des critères retenus par la Confédération.

Impôts pris en considération

Art. 137 L'impôt à la source se substitue aux impôts fédéral, cantonal et communal, perçus selon la procédure ordinaire sur le produit du travail. Les articles 139 et 140 sont réservés.

Echéance de l'impôt

Art. 138 L'impôt à la source est perçu au moment du paiement, du virement, de l'inscription au crédit ou de l'imputation de la prestation imposable. Le prélèvement de l'impôt doit être opéré sans tenir compte d'éventuelles objections ou de saisies de salaire.

Taxation ordinaire complémentaire

Art. 139 Les personnes assujetties à l'impôt à la source sont imposables selon la procédure ordinaire sur leur fortune et leurs revenus qui ne sont pas soumis à l'impôt à la source. L'impôt est calculé au taux applicable au revenu total.

Taxation ordinaire ultérieure

Art. 140 ¹ Si les revenus bruts imposables à la source d'un contribuable dépassent, au cours d'une année civile, le montant fixé par le Conseil d'Etat, une taxation ordinaire est établie ultérieurement pour cette année et les années suivantes sur l'ensemble des revenus et de la fortune, en cas de domicile ou de séjour dans le canton. L'impôt prélevé à la source est alors imputé sans intérêt. Cette règle reste

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

applicable même lorsque la limite précitée n'est plus atteinte temporairement ou durablement.

² Dans les cas où l'assujettissement dans le canton ne dure pas une année civile complète, les revenus déterminants pour une éventuelle taxation ordinaire ultérieure sont les revenus bruts convertis sur douze mois.

Passage de l'imposition à la source à la taxation ordinaire

Art. 141 En cas d'obtention d'un permis d'établissement ou de mariage avec un citoyen suisse ou une personne au bénéfice d'un permis d'établissement, les contribuables imposés jusqu'ici à la source sont taxés selon la procédure ordinaire dès le début du mois suivant.

Passage de la taxation ordinaire à l'imposition à la source

Art. 142 En cas de séparation de corps ou de fait ou de divorce des époux possédant la nationalité suisse ou un permis d'établissement, les travailleurs étrangers qui ne sont pas au bénéfice d'un permis d'établissement délivré par la police des étrangers sont soumis à la retenue de l'impôt à la source dès le début du mois suivant.

Rémunération de l'étranger

Art. 143 Si une rémunération est versée par un débiteur qui a son domicile ou son siège à l'étranger, et qu'elle n'est pas prise en charge par une exploitation ou un établissement stable en Suisse, elle est imposée selon la procédure ordinaire.

Obligations du débiteur de la prestation imposable
a) en général

Art. 144 ¹ Le débiteur de la prestation imposable a l'obligation de prendre toutes les mesures nécessaires à une perception correcte de l'impôt, notamment :

- a) de déterminer l'assujettissement à l'impôt à la source et le barème applicable avant le versement de la prestation imposable ;
- b) de retenir, à l'échéance, l'impôt dû sur les prestations en espèces et de le percevoir sur d'autres prestations (notamment prestations en nature et pourboires) auprès du contribuable ;
- c) de percevoir l'impôt également dans les cas où le contribuable est assujetti à l'impôt dans un autre canton ;
- d) de procéder à un décompte périodique avec l'autorité compétente et verser l'impôt à la source ; l'autorité compétente fixe les délais de paiement ;
- e) de délivrer au contribuable une attestation ou un décompte sur le montant de l'impôt perçu à la source ;
- f) d'annoncer d'office, chaque année, à l'autorité compétente, les contribuables qui relèvent de la taxation ordinaire ultérieure.

² Pour contrôler la perception de l'impôt, le débiteur de la prestation imposable doit permettre à l'autorité compétente de consulter tous les documents nécessaires et lui donner oralement ou par écrit tout renseignement qu'elle demanderait.

Contributions directes

b) responsabilité;
commission **Art. 145** ¹ Le débiteur de la prestation imposable est responsable du paiement de l'impôt à la source.

² Il reçoit une commission de perception dont le taux est fixé par le Conseil d'Etat.

³ Si le débiteur de la prestation imposable ne remplit pas ses obligations, l'autorité compétente peut réduire le montant de la commission de perception. Si, à défaut de la remise d'un décompte, l'autorité compétente doit procéder à une taxation par estimation, la commission de perception est supprimée.

Obligations
du contribuable
a) généralités

Art. 146 Le contribuable doit communiquer à l'autorité compétente ainsi qu'au débiteur de la prestation imposable, oralement ou par écrit, tout renseignement sur les éléments déterminants pour le prélèvement des impôts à la source.

b) perception
directe

Art. 147 Le contribuable peut être contraint par l'autorité compétente de verser ultérieurement l'impôt dû lorsque celui-ci n'a pas été prélevé sur la prestation imposable, ou l'a été de manière insuffisante, et que la perception ultérieure auprès du débiteur de la prestation imposable est impossible.

Répartition
et décompte

Art. 148 ¹ L'autorité compétente répartit périodiquement le produit de l'impôt à la source entre la Confédération, les cantons et les communes concernés.

² Elle établit chaque année à leur intention un décompte de leur part respective.

³ Dans le canton, le Conseil d'Etat fixe la clé de répartition de l'impôt perçu à la source compte tenu des coefficients applicables à l'impôt cantonal et aux impôts communaux.

CHAPITRE 2

Personnes physiques et morales qui ne sont ni domiciliées, ni en séjour en Suisse, au regard du droit fiscal

Travailleurs

Art. 149 Les travailleurs domiciliés à l'étranger qui exercent dans le canton une activité lucrative dépendante pendant de courtes périodes, ou comme employés exerçant une activité dirigeante pour le compte d'un employeur ayant son siège ou un établissement stable dans le canton, sont soumis à l'impôt à la source sur le revenu de leur activité, de même que pour les revenus acquis en compensation, sur la base des dispositions sur l'impôt à la source applicables aux travailleurs étrangers domiciliés ou en séjour dans le canton.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Travailleurs dans
une entreprise
de transports
internationaux

Art. 150 Les travailleurs domiciliés à l'étranger qui reçoivent un salaire ou d'autres rémunérations d'un employeur ayant son siège ou un établissement stable dans le canton, pour leur activité exercée dans le trafic international à bord d'un bateau, d'un aéronef, ou d'un véhicule de transport routier, sont soumis à l'impôt à la source sur ces prestations ainsi que les revenus acquis en compensation, sur la base des dispositions sur l'impôt à la source applicables aux travailleurs étrangers domiciliés ou en séjour dans le canton.

Artistes,
sportifs et
conférenciers
a) personnes
soumises
à l'impôt
à la source

Art. 151 S'ils sont domiciliés à l'étranger, les artistes tels que les artistes de théâtre, de cinéma, de radio, de télévision, de spectacles de variétés et les musiciens, ainsi que les sportifs et conférenciers, sont soumis à l'impôt à la source sur les revenus de leur activité personnelle dans le canton.

b) revenus
imposables

Art. 152 ¹ Les revenus soumis à l'impôt sont les recettes brutes, y compris tous les revenus accessoires et les indemnités, déduction faite des frais d'acquisition. S'y ajoutent les revenus et indemnités qui ne sont pas versés directement à l'artiste, au sportif ou au conférencier lui-même, mais à un tiers qui a organisé ses activités.

² Les prestations en nature sont en général évaluées selon les normes fédérales de l'assurance-vieillesse et survivants.

³ En lieu et place des frais d'acquisition effectifs, il peut être procédé à une déduction forfaitaire se montant à 20% des recettes brutes. La preuve de frais plus élevés demeure réservée.

c) calcul
de l'impôt

Art. 153 ¹ Le taux global des impôts cantonal et communal s'élève à:

- pour des recettes journalières jusqu'à 200 francs 9,2%
- pour des recettes journalières de 201 à 1000 francs 12,6%
- pour des recettes journalières de 1001 à 3000 francs 15%
- pour des recettes journalières de plus de 3000 francs 18%

² Les recettes journalières sont déterminées sur la base des revenus selon l'article 152, divisés par le nombre de jours de représentation et de répétition.

³ Si la part de chaque membre d'un groupe n'est pas connue ou difficilement déterminable, on calculera une recette journalière moyenne par personne pour l'application du taux de l'impôt.

⁴ Si les revenus imposables n'atteignent pas un montant fixé par le Conseil d'Etat, l'impôt n'est pas perçu.

Organes
de personnes
morales

Art. 154 ¹ Les personnes domiciliées à l'étranger qui sont membres de l'administration ou de la direction:

Contributions directes

- a) de personnes morales ayant leur siège ou leur administration effective dans le canton ;
- b) d'entreprises étrangères qui ont un établissement stable dans le canton ;

sont soumises à l'impôt à la source sur les tantièmes, les jetons de présence, les indemnités fixes et autres rémunérations qui leur sont versés.

² Les revenus imposables sont les revenus bruts, y compris les allocations et les revenus accessoires. En font aussi partie les indemnités qui ne sont pas versées directement au contribuable, mais à un tiers.

³ Le taux global des impôts cantonal et communal s'élève à 18%.

⁴ L'impôt n'est pas perçu lorsque les revenus imposables acquis au cours de l'année civile sont inférieurs à un montant fixé par le Conseil d'Etat.

Créanciers
hypothécaires

Art. 155 ¹ Si elles sont domiciliées à l'étranger, les personnes titulaires ou usufruitières de créances garanties par un gage immobilier ou un nantissement sur un immeuble sis dans le canton sont soumises à l'impôt à la source sur les intérêts qui leur sont versés.

² Les revenus imposables sont les revenus bruts. Les intérêts qui ne sont pas versés au contribuable lui-même mais à un tiers sont également soumis à l'impôt à la source.

³ Le taux global des impôts cantonal et communal s'élève à 17%.

⁴ L'impôt n'est pas perçu si les revenus imposables acquis au cours de l'année civile sont inférieurs à un montant fixé par le Conseil d'Etat.

Bénéficiaires
de prestations
de prévoyance

Art. 156 ¹ Les personnes domiciliées à l'étranger, qui :

- a) reçoivent des rentes, des pensions, des retraites, un capital ou d'autres prestations d'un employeur ou d'une caisse de prévoyance ayant son siège ou un établissement stable dans le canton, ensuite d'une activité pour le compte d'autrui régie par le droit public ;
- b) reçoivent des rentes, des pensions, des retraites, un capital ou d'autres prestations provenant d'une institution suisse de droit privé de prévoyance professionnelle, ou de toute autre forme reconnue de prévoyance individuelle liée, qui a son siège ou un établissement stable dans le canton ;

sont soumises à l'impôt à la source sur ces prestations.

² Les revenus imposables sont les revenus bruts.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

³ Le taux global des impôts cantonal et communal s'élève à 10% des revenus imposables. Pour les prestations en capital, le taux des impôts cantonal et communal est fixé conformément à la règle exprimée à l'article 42.

⁴ L'impôt n'est pas perçu si les revenus imposables n'atteignent pas un montant fixé par le Conseil d'Etat.

Définition **Art. 157** Sont considérées comme contribuables domiciliés à l'étranger les personnes physiques qui ne sont ni domiciliées, ni en séjour en Suisse au regard du droit fiscal et les personnes morales qui n'ont ni leur siège, ni leur administration effective en Suisse.

Impôts pris en considération **Art. 158** L'impôt à la source se substitue aux impôts fédéral, cantonal et communal perçus selon la procédure ordinaire; les taux de l'impôt fédéral sont fixés par la législation fédérale.

Echéance de l'impôt **Art. 159** L'impôt perçu à la source est échu au moment du paiement, du virement, de l'inscription au crédit ou de l'imputation de la prestation imposable. Le prélèvement de l'impôt doit être opéré sans tenir compte d'éventuelles objections ou de saisies de salaire.

Obligation du débiteur de la prestation imposable a) en général **Art. 160** ¹ Le débiteur de la prestation imposable a l'obligation de prendre toutes les mesures nécessaires à une perception correcte de l'impôt, notamment:

- a) de déterminer l'assujettissement à l'impôt à la source et le barème applicable avant le versement de la prestation imposable;
- b) de retenir, à l'échéance, l'impôt dû sur les prestations en espèces et de le percevoir sur d'autres prestations (notamment prestations en nature et pourboires) auprès du contribuable;
- c) de percevoir l'impôt également dans les cas où le contribuable est assujetti à l'impôt dans un autre canton;
- d) de procéder à un décompte périodique avec l'autorité compétente et verser l'impôt à la source; l'autorité compétente fixe les délais de paiement;
- e) de délivrer au contribuable une attestation ou un décompte sur le montant de l'impôt perçu à la source.

² Pour contrôler la perception de l'impôt, le débiteur de la prestation imposable doit permettre à l'autorité compétente de consulter tous les documents nécessaires et lui donner oralement ou par écrit tout renseignement qu'elle demanderait.

Contributions directes

- b) réserve
découlant de
conventions
internationales **Art. 161** Si une convention en vue d'éviter la double imposition conclue par la Confédération attribuée à l'Etat de domicile étranger la compétence pour imposer des prestations périodiques versées par une institution de prévoyance professionnelle ou fournies selon des formes reconnues de prévoyance professionnelle liée, il peut être renoncé à la perception de l'impôt à la source si le bénéficiaire de ces prestations prouve qu'elles ont été annoncées aux autorités fiscales compétentes de l'Etat de domicile.
- c) responsabilité;
commission **Art. 162** ¹ Le débiteur de la prestation imposable est responsable du versement de l'impôt à la source.
² Le tiers qui organise les activités d'un artiste, d'un sportif ou d'un conférencier en Suisse est solidairement responsable du versement de l'impôt à la source.
³ Le débiteur de la prestation imposable reçoit une commission de perception dont le taux est fixé par le Conseil d'Etat.
⁴ L'autorité compétente peut réduire la commission de perception si le débiteur de la prestation imposable néglige les obligations qui lui incombent. Si, à défaut de la remise d'un décompte, l'autorité compétente doit procéder à une taxation par estimation, la commission de perception est supprimée.
- Obligations
du contribuable
a) généralités **Art. 163** Le contribuable doit communiquer à l'autorité compétente ainsi qu'au débiteur de la prestation imposable, oralement ou par écrit, tout renseignement sur les éléments déterminants pour le prélèvement des impôts à la source.
- b) perception
directe **Art. 164** Le contribuable peut être contraint par l'autorité compétente de verser ultérieurement l'impôt dû lorsque celui-ci n'a pas été prélevé sur la prestation imposable, ou l'a été de manière insuffisante, et que la perception ultérieure auprès du débiteur de la prestation imposable est impossible.
- Répartition
et décompte **Art. 165** ¹ L'autorité compétente répartit périodiquement le produit de l'impôt à la source entre la Confédération, les cantons et les communes concernés.
² Elle établit chaque année à leur intention un décompte de leur part respective.
³ Pour le canton le produit de l'impôt à la source est réparti avec la commune concernée:
a) selon la clé de répartition prévue à l'article 148 pour les travailleurs mentionnés aux articles 149 et 150;
b) par moitié pour les autres contribuables.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

CHAPITRE 3

Prélèvement de l'impôt à la source dans les relations inter-cantonialesAssistance
entre cantons

Art. 166 ¹ Le canton prête gratuitement aux cantons l'assistance administrative et juridique pour le prélèvement de l'impôt à la source.

² Lorsque le contribuable n'est pas assujéti à l'impôt dans le canton, l'autorité compétente vire les impôts encaissés à l'autorité fiscale du canton auquel appartient le droit d'imposer.

Droit cantonal
applicable

Art. 167 ¹ Sous réserve de l'alinéa 3, l'obligation du débiteur de retenir l'impôt à la source est régie par le droit du canton dans lequel il a son domicile, son siège ou son établissement stable.

² Le contribuable est imposé conformément au droit du canton auquel appartient le droit d'imposer. Les impôts retenus et versés par le débiteur hors du canton sont déduits des impôts dus; les impôts perçus en trop sont restitués au contribuable sans intérêt; si les impôts perçus sont insuffisants, la différence est exigée, sans intérêt.

³ Le débiteur de la prestation imposable peut, dans les cas où le droit d'imposer appartient au canton dans lequel le travailleur est domicilié ou en séjour, retenir l'impôt à la source en appliquant directement les tarifs du canton compétent et verser ensuite la retenue directement à ce canton.

For d'imposition

Art. 168 Le for d'imposition est celui prévu par l'article 107 de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct, du 14 décembre 1990.

*SEPTIÈME PARTIE***ORGANISATION ET PROCÉDURE***TITRE PREMIER***Autorités**Autorités
de surveillance
et d'exécution

Art. 169 ¹ Le Conseil d'Etat exerce la haute surveillance en matière fiscale.

² Il arrête les dispositions d'exécution propres à assurer l'application de la présente loi.

Département
et autorités
subordonnées

Art. 170 ¹ Le Conseil d'Etat désigne le département chargé de prendre les mesures nécessaires pour assurer une taxation et une

Contributions directes

perception correctes et uniformes des impôts prévus par la présente loi sur l'ensemble du territoire cantonal.

² Il désigne les autorités subordonnées chargées d'appliquer la loi, pourvoit à leur organisation et fixe leurs tâches respectives.

³ Le département désigné détermine la forme et le contenu des formulaires à employer.

Communes

Art. 171 ¹ Le Conseil communal peut demander d'assister aux opérations de taxation et de révision des estimations cadastrales relatives à des personnes physiques et morales imposables sur son territoire.

² Le Conseil d'Etat peut confier la perception des impôts directs sur le revenu et la fortune, ainsi que sur le bénéfice et le capital, à une commune, moyennant le versement d'une indemnité.

³ La commune à laquelle la perception de l'impôt a été confiée est responsable envers l'Etat de tout acte ou omission de ses services ou fonctionnaires.

Autorité
de réclamation

Art. 172 L'autorité compétente pour se saisir d'une réclamation est l'autorité dont la décision est contestée.

Autorité
de recours

Art. 173 L'autorité compétente pour se saisir d'un recours est le Tribunal administratif.

Autorités en
matière pénale

Art. 174 ¹ Les amendes en matière de soustraction d'impôt et de violation des obligations de procédure sont prononcées par l'autorité fiscale.

² La poursuite des délits incombe aux autorités judiciaires.

Autorité de
remise d'impôt

Art. 175 Le Conseil d'Etat désigne le département chargé d'accorder la remise des impôts prévus par la présente loi.

*TITRE II***Principes généraux de procédure**

CHAPITRE PREMIER

Renvoi

Art. 176 Sous réserve des dispositions qui suivent, la loi sur la procédure et la juridiction administratives, du 27 juin 1979, est applicable.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

CHAPITRE 2

Devoirs des autorités

Récusation

Art. 177 ¹ Toute personne appelée à prendre une décision ou à participer de manière déterminante à l'élaboration d'une décision ou d'un prononcé, en application de la présente loi, est tenue de se récuser:

- a) si elle a un intérêt personnel dans l'affaire;
- b) si elle est parente ou alliée d'une partie en ligne directe, ou jusqu'au troisième degré en ligne collatérale, ou si elle lui est unie par mariage, fiançailles ou adoption;
- c) si elle représente une partie ou a agi pour une partie dans la même affaire;
- d) si, pour d'autres raisons, elle pourrait avoir une opinion préconçue dans l'affaire.

² La récusation peut être demandée par toute personne participant à la procédure. La demande doit être présentée sans délai à l'autorité de décision.

Secret fiscal

Art. 178 ¹ Toutes les personnes chargées de l'application de la présente loi ou qui y collaborent, ainsi que les experts auxquels il est fait appel le cas échéant, doivent garder le secret sur les faits dont ils ont connaissance dans l'exercice de leur fonction, ainsi que sur les délibérations des autorités et refuser aux tiers la consultation des dossiers fiscaux.

² Des renseignements peuvent être communiqués dans la mesure où une base légale fédérale ou cantonale le prévoit expressément.

³ Au surplus, les articles 20 à 23 de la loi sur le statut de la fonction publique, du 28 juin 1995, sont applicables, notamment en ce qui concerne la levée du secret imposé aux personnes visées à l'alinéa 1.

⁴ Les montants de la fortune et du revenu imposables ressortant d'une taxation ayant force exécutoire ne sont pas couverts par le secret fiscal; leur communication est autorisée aux conditions fixées par le Conseil d'Etat.

⁵ Au surplus, le département désigné par le Conseil d'Etat est compétent pour établir à quelles conditions la consultation par informatique de données fiscales peut être autorisée.

Collaboration
entre les autorités
fiscales

Art. 179 ¹ Les autorités chargées de l'application de la présente loi se prêtent mutuelle assistance dans l'accomplissement de leur tâche; elles communiquent gratuitement aux autorités fiscales des autres cantons toutes informations utiles. Les faits établis par les autorités ou

Contributions directes

portés à leur connaissance en application de la présente disposition sont protégés par le secret fiscal, conformément à l'article 178.

² Lorsqu'il ressort de la déclaration d'impôt d'un contribuable ayant son domicile ou son siège dans le canton qu'il est aussi assujéti à l'impôt dans un autre canton, l'autorité fiscale porte le contenu de sa déclaration et sa taxation à la connaissance des autorités fiscales de l'autre canton.

Collaboration
d'autres autorités

Art. 180 ¹ Les autorités du canton et des communes communiquent gratuitement, sur demande, tous renseignements nécessaires à l'application de la présente loi aux autorités chargées de son exécution. Elles peuvent signaler spontanément à celles-ci les cas qui pourraient avoir fait l'objet d'une imposition incomplète.

² Les organes des corporations et établissements auxquels ont été déléguées des tâches incombant à une administration publique sont assimilés, en ce qui concerne le devoir de collaborer, aux autorités mentionnées à l'alinéa 1.

³ Les organes de l'administration des postes, téléphones et télégraphes et des établissements publics de crédit sont libérés de l'obligation de donner des renseignements et des informations concernant les faits sur lesquels ils doivent garder le secret en vertu de dispositions légales spéciales.

⁴ L'autorité qui refuse de collaborer est tenue de rendre une décision formelle susceptible de recours au sens des articles 26 et suivants de la loi sur la procédure et la juridiction administratives, du 27 juin 1979.

CHAPITRE 3

Situation des époux dans la procédure

Art. 181 ¹ Les époux qui vivent en ménage commun exercent les droits et s'acquittent des obligations qu'ils ont en vertu de la présente loi de manière conjointe.

² La déclaration d'impôt doit porter les deux signatures. Lorsque la déclaration n'est signée que par l'un des conjoints, un délai est accordé à l'époux qui n'a pas signé. Si le délai expire sans avoir été utilisé, la représentation contractuelle entre époux est supposée établie.

³ Pour que les recours et autres écrits soient réputés introduits en temps utile, il suffit que l'un des époux ait agi dans les délais.

⁴ Toute communication que l'autorité fiscale fait parvenir à des contribuables mariés qui vivent en ménage commun est adressée aux époux conjointement.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

CHAPITRE 4

Droits du contribuableConsultation
du dossier

Art. 182 ¹ Le contribuable est autorisé à consulter les pièces du dossier qu'il a produites ou signées. Les époux qui doivent être taxés conjointement ont un droit de consultation réciproque.

² Le contribuable peut prendre connaissance des autres pièces une fois les faits établis et à condition qu'aucune sauvegarde d'intérêts publics ou privés ne s'y oppose.

³ Lorsqu'une autorité refuse au contribuable le droit de consulter une pièce du dossier, elle ne peut se baser sur ce document pour trancher au détriment du contribuable que si elle lui a donné connaissance, oralement ou par écrit, du contenu essentiel de la pièce et qu'elle lui a au surplus permis de s'exprimer et d'apporter ses propres moyens de preuve.

⁴ L'autorité qui refuse au contribuable le droit de consulter son dossier confirme, à la demande de celui-ci, son refus par une décision susceptible de recours.

Offre de preuves

Art. 183 Les offres de preuves du contribuable doivent être acceptées, à la condition qu'elles soient propres à établir des faits pertinents pour la taxation.

Notification

Art. 184 ¹ Les décisions de taxation sont notifiées au contribuable par écrit et indiquent les voies de droit. Les autres décisions et prononcés doivent, en outre, être motivés.

² Lorsque le contribuable n'a pas de domicile connu ou qu'il se trouve à l'étranger, sans avoir de représentant en Suisse, les décisions et prononcés peuvent lui être notifiés valablement par publication dans la *Feuille officielle*.

Représentation
contractuelle

Art. 185 ¹ Le contribuable peut se faire représenter contractuellement devant les autorités chargées de l'application de la présente loi, dans la mesure où sa collaboration personnelle n'est pas nécessaire.

² Toute personne ayant l'exercice des droits civils et jouissant de ses droits civiques peut valablement représenter le contribuable. L'autorité peut exiger du représentant qu'il justifie de ses pouvoirs de représentation en produisant une procuration écrite.

³ Lorsque les époux vivant en ménage commun n'ont pas mandaté de représentant commun ou n'ont pas désigné conjointement une personne autorisée à recevoir le courrier, toute notification doit être adressée aux deux époux conjointement.

Contributions directes

⁴ Les notifications doivent être adressées à chaque époux lorsqu'ils vivent séparés de fait ou de droit.

Obligation d'être représenté

Art. 186 ¹ L'autorité fiscale peut exiger du contribuable qui a son domicile ou son siège à l'étranger, ainsi que de celui qui est absent de son domicile suisse pour une longue durée, qu'il désigne un représentant en Suisse.

² L'hoirie considérée comme contribuable doit désigner un représentant en Suisse.

CHAPITRE 5

Délais

Art. 187 ¹ Les délais fixés dans la présente loi ne peuvent être prolongés.

² Les délais impartis par l'autorité peuvent être prolongés, s'il existe des motifs sérieux et que la demande de prolongation est présentée avant l'expiration du délai.

CHAPITRE 6

Prescription

Prescription du droit de taxer

Art. 188 ¹ Le droit de procéder à la taxation se prescrit par cinq ans à compter de la fin de la période fiscale. Les articles 224 et 261 sont réservés.

² La prescription ne commence pas à courir ou est suspendue :

- a) pendant les procédures de réclamation et de recours ;
- b) aussi longtemps que la créance d'impôt est garantie par des sûretés ou que le recouvrement est ajourné ;
- c) aussi longtemps que le contribuable ou une personne solidairement responsable avec lui du paiement de l'impôt n'a pas de domicile en Suisse ou n'y est pas en séjour.

³ Un nouveau délai de prescription commence à courir :

- a) lorsque l'autorité prend une mesure tendant à fixer ou faire valoir la créance d'impôt et en informe le contribuable ou une personne solidairement responsable avec lui du paiement de l'impôt ;
- b) lorsque le contribuable ou une personne solidairement responsable avec lui reconnaît expressément la dette d'impôt ;
- c) lorsqu'une demande en remise d'impôt est déposée.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

⁴ La prescription du droit de procéder à la taxation est acquise, dans tous les cas, quinze ans après la fin de la période fiscale.

Prescription du droit de percevoir l'impôt

Art. 189 ¹ Les créances d'impôt se prescrivent par cinq ans à compter de l'entrée en force de la taxation.

² Pour la suspension et l'interruption de la prescription, l'article 188, alinéas 2 et 3, s'applique par analogie. En outre, la prescription ne commence pas à courir ou est suspendue pendant la procédure de révision. Un nouveau délai de prescription commence à courir lorsqu'une poursuite pénale est introduite ensuite de soustraction d'impôt consommée ou de délit fiscal.

³ La prescription est acquise dans tous les cas dix ans à compter de la fin de l'année au cours de laquelle la taxation est entrée en force.

TITRE III

Procédure de taxation ordinaire

CHAPITRE PREMIER

Obligations de procédure

Tâches de l'autorité fiscale
a) rôle des contribuables

Art. 190 ¹ L'autorité fiscale établit et tient à jour le rôle des contribuables astreints au paiement des impôts prévus par la présente loi.

² Les administrations cantonales et communales signalent à l'autorité fiscale les arrivées, départs, changements de situation des contribuables, ainsi que tous les faits générateurs des impôts prévus par la présente loi.

b) instruction

Art. 191 ¹ L'autorité fiscale établit les éléments de fait et de droit permettant une taxation complète et exacte, en collaboration avec le contribuable.

² Tout ou partie des frais entraînés par des mesures d'instruction peuvent être mis à la charge du contribuable ou de toute autre personne astreinte à fournir des renseignements, lorsque ceux-ci les ont rendus nécessaires par un manquement coupable à leurs obligations de procédure.

Collaboration du contribuable
a) déclaration d'impôt

Art. 192 ¹ Les contribuables sont invités, par publication officielle ou par l'envoi d'un formulaire, à remplir et à déposer une déclaration d'impôt. Les contribuables qui n'ont pas reçu de formulaire doivent en demander un à l'autorité fiscale.

Contributions directes

² Le contribuable doit remplir la déclaration d'impôt de manière conforme à la vérité et complète, en indiquant notamment tous les éléments de revenu, du bénéfice, de la fortune ou du capital, qu'ils soient imposables ou non ; il doit signer personnellement la déclaration et la remettre à l'autorité fiscale avec les annexes prescrites dans le délai qui lui a été imparti.

³ L'autorité fiscale peut accorder, sur demande écrite et motivée, une prolongation du délai.

⁴ Le contribuable qui omet de déposer la déclaration d'impôt ou qui la dépose de façon incomplète dans le délai imparti est sommé de remédier à l'omission dans les huit jours.

⁵ Le contribuable qui dépasse le délai imparti pour remettre sa déclaration d'impôt ou la retourner lorsqu'elle lui a été renvoyée pour qu'il la complète est excusé s'il établit que, par suite de service militaire, de service civil, d'absence du pays, de maladie ou d'autres motifs sérieux, il a été empêché de remplir cette obligation en temps utile et qu'il s'en est acquitté dans les trente jours après la fin de l'empêchement.

⁶ Les liquidateurs d'une personne morale, de même que la personne morale qui reprend les actifs et passifs d'une autre personne morale lors d'une restructuration au sens de l'article 88, sont aussi tenus de déposer une déclaration d'impôt.

b) annexes

Art. 193 ¹ Les personnes physiques doivent joindre à leur déclaration notamment :

- a) les certificats de salaire signés par l'employeur concernant tous les revenus provenant d'une activité lucrative dépendante ;
- b) les attestations concernant les prestations obtenues en qualité de membre de l'administration ou d'un autre organe d'une personne morale ;
- c) l'état complet des titres et des créances, ainsi que celui des dettes ;
- d) les attestations nécessaires pour justifier une déduction.

² Les personnes physiques dont le revenu provient d'une activité lucrative indépendante et les personnes morales doivent joindre à leur déclaration, à chaque période fiscale, les extraits de comptes signés (bilan, compte de résultats, annexe) de la période de calcul ou, à défaut d'une comptabilité tenue conformément à l'usage commercial, un état des actifs et passifs, un relevé des recettes et des dépenses, ainsi que des prélèvements et apports privés.

c) collaboration
ultérieure

Art. 194 ¹ Le contribuable doit faire tout ce qui est nécessaire pour assurer une taxation complète et exacte.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

² Sur demande de l'autorité de taxation, il doit notamment fournir des renseignements oraux ou écrits, présenter ses livres comptables, les pièces justificatives et autres attestations, ainsi que les pièces concernant ses relations d'affaires.

³ Les personnes physiques qui exercent une activité lucrative indépendante et les personnes morales doivent conserver pendant dix ans les documents et les pièces justificatives en relation avec leur activité.

Attestations
de tiers

Art. 195 ¹ Doivent donner des attestations écrites au contribuable :

- a) l'employeur, sur ses prestations au travailleur ;
- b) les créanciers et les débiteurs, sur l'état, le montant, les intérêts des dettes et créances, ainsi que sur les sûretés dont elles sont assorties ;
- c) les assureurs, sur la valeur de rachat des assurances et sur les prestations payées ou dues en vertu de contrats d'assurance ;
- d) les fiduciaires, gérants de fortune, créanciers gagistes, mandataires et autres personnes qui ont ou avaient la possession ou l'administration de la fortune du contribuable, sur cette fortune et ses revenus ;
- e) les personnes qui sont ou étaient en relation d'affaires avec le contribuable, sur l'ensemble de leurs relations contractuelles et sur leurs prétentions et prestations réciproques ;
- f) les caisses de compensation en matière d'assurance-vieillesse, invalidité, survivants, allocations pour pertes de gain, sur les prestations fournies à leur affilié.

² Lorsque, malgré sommation, le contribuable ne produit pas les attestations requises, l'autorité fiscale peut les exiger directement du tiers. Le secret professionnel protégé légalement est réservé.

Renseignements
de tiers

Art. 196 Les associés, les copropriétaires et les propriétaires communs doivent donner gratuitement, à la demande des autorités fiscales, des renseignements sur leurs rapports de droit avec le contribuable, notamment sur sa part, ses droits et ses revenus.

Informations
de tiers

Art. 197 ¹ Pour chaque période fiscale, une attestation doit être remise gratuitement à l'autorité fiscale par :

- a) les personnes morales, sur les prestations versées aux membres de l'administration ou d'autres organes ; les fondations, en outre, sur les prestations fournies à leurs bénéficiaires ;
- b) les institutions de prévoyance professionnelle et de la prévoyance individuelle liée, sur les prestations fournies à leurs preneurs de prévoyance ou bénéficiaires (art. 25, al. 2) au plus tard trente jours avant le paiement ;

Contributions directes

- c) les sociétés simples et les sociétés de personnes, sur tous les éléments qui revêtent de l'importance pour la taxation de leurs associés, notamment sur les parts de ces derniers au revenu et à la fortune de la société;
- d) les employeurs, sur le salaire et les autres allocations versés à un contribuable, ainsi que la liste des salaires et autres prestations versés à tous les membres de son personnel pendant l'année de calcul; ils doivent indiquer sur ces documents les cotisations versées pour leurs travailleurs à des institutions de prévoyance professionnelle régies par la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité, du 25 juin 1982, ou selon des formes de prévoyance assimilées par le Conseil fédéral à cette prévoyance professionnelle, dans la mesure où elles ont été déduites du salaire.

² Un double de l'attestation doit être adressé au contribuable.

³ Les fonds de placement (art. 75, al. 2) doivent remettre à l'autorité fiscale, pour chaque période fiscale, une attestation portant sur les éléments déterminants pour l'imposition des immeubles en propriété directe et leur rendement.

Audition

Art. 198 ¹ L'autorité fiscale peut inviter le contribuable à se présenter devant elle.

² Le résultat de l'audition est consigné par écrit.

³ Sauf décision contraire et motivée, tout document produit fait foi de son contenu.

Expertise
et inspection

Art. 199 ¹ L'autorité fiscale peut ordonner des expertises, procéder à des inspections et examiner sur place les comptes et les pièces justificatives.

² L'autorité fiscale peut en tout temps, dans les cinq ans à compter de la fin de la période fiscale, procéder elle-même ou faire procéder par des experts aux mesures mentionnées à l'alinéa 1.

³ Le contribuable et les collectivités ne possédant pas la personnalité juridique auxquelles il est intéressé sont tenus de soumettre les pièces nécessaires à l'autorité fiscale et aux experts désignés par elle, de lui remettre le cas échéant des extraits et de lui donner de manière générale tout renseignement susceptible d'étayer la situation financière du ou des intéressés.

⁴ Tout ou partie des frais entraînés par ces mesures d'expertise et d'inspection peuvent être mis à la charge du contribuable ou de toute autre personne astreinte à fournir des renseignements, lorsque ceux-ci les ont rendues nécessaires par un manquement coupable à leurs obligations de procédure.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

⁵ Les experts auxquels il peut être fait appel lors de l'application de la présente loi ont droit à une indemnité fixée par le département chargé de pourvoir à l'application de la présente loi.

⁶ Les articles 251 à 267 sont réservés.

Transmission
électronique
de données

Art. 200 L'autorité fiscale veille à ce que l'échange électronique de données entre les contribuables et elle-même se déroule de manière à assurer une application correcte de la présente loi.

CHAPITRE 2

Taxation

Taxation ordinaire

Art. 201 ¹ Après avoir contrôlé la déclaration d'impôt et procédé aux investigations nécessaires, l'autorité fiscale fixe, dans la décision de taxation, les éléments imposables (revenu et fortune imposables, bénéfice net et capital propre imposables), le taux de l'impôt et le montant de l'impôt.

² Elle communique au contribuable les modifications apportées à sa déclaration au plus tard lors de la notification de la décision de taxation.

Taxation d'office

Art. 202 ¹ La taxation est effectuée d'office sur la base d'une appréciation consciencieuse si, malgré sommation, le contribuable n'a pas satisfait à ses obligations de procédure ou que les éléments imposables ne peuvent être déterminés avec toute la précision voulue en l'absence de données suffisantes.

² L'autorité fiscale peut prendre en considération les coefficients expérimentaux, l'évolution de fortune et le train de vie du contribuable.

³ La poursuite ultérieure d'infractions réprimées par la présente loi est réservée.

CHAPITRE 3

Réclamation

Conditions

Art. 203 ¹ Le contribuable peut adresser à l'autorité fiscale une réclamation écrite contre la décision de taxation définitive dans les trente jours qui suivent sa notification.

² La réclamation doit contenir des conclusions, être motivée et indiquer, le cas échéant, les moyens de preuve.

Contributions directes

³ La réclamation déposée contre une décision de taxation déjà motivée peut être considérée comme un recours et transmise au Tribunal administratif, si le contribuable et les autres ayants droit y consentent.

⁴ Le contribuable qui a été taxé d'office peut déposer une réclamation contre cette taxation uniquement pour le motif qu'elle est manifestement inexacte.

⁵ Les réclamations d'ordre général ou ne motivant pas les conclusions qui y sont faites sont écartées d'office.

Délais

Art. 204 ¹ Le délai commence à courir le lendemain de la notification. Il est considéré comme respecté si la réclamation est remise à l'autorité fiscale, à un office de poste suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse à l'étranger le dernier jour ouvrable du délai au plus tard. Lorsque le dernier jour du délai tombe un samedi, un dimanche ou un jour férié officiel, le délai expire le premier jour ouvrable qui suit.

² La réclamation adressée à une autorité incompétente doit être transmise sans retard à l'autorité fiscale compétente. Le délai de réclamation est considéré comme respecté, lorsque la réclamation a été remise à une autorité incompétente ou à un office de poste suisse le dernier jour ouvrable du délai au plus tard.

³ Passé le délai de trente jours, une réclamation tardive n'est recevable que si le contribuable établit qu'ensuite de service militaire, de service civil, de maladie, d'absence du pays ou d'autres motifs sérieux, il a été empêché de présenter sa réclamation en temps utile et qu'il l'a déposée dans les trente jours après la fin de l'empêchement.

Compétences
des autorités
fiscales

Art. 205 ¹ L'autorité fiscale jouit des mêmes compétences dans la procédure de réclamation que dans celle de taxation.

² Aucune suite n'est donnée au retrait de la réclamation s'il apparaît, au vu des circonstances, que la taxation était inexacte.

Décision

Art. 206 ¹ L'autorité fiscale prend, après instruction, une décision sur la réclamation. Elle peut déterminer à nouveau tous les éléments de l'impôt et, après avoir entendu le contribuable, également modifier la taxation au désavantage de ce dernier.

² La décision doit être motivée et notifiée par écrit au contribuable.

³ La procédure de réclamation est gratuite. Toutefois, tout ou partie des frais entraînés par des mesures d'instruction peuvent être mis à la charge du contribuable ou de toute autre personne astreinte à fournir des renseignements, lorsque ceux-ci les ont rendues nécessaires par un manquement coupable à leurs obligations de procédure.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

*TITRE IV***Taxation de l'impôt sur les gains immobiliers**

- Annonce **Art. 207** ¹ Les notaires et les offices du registre foncier, lorsque le ministère d'un notaire n'est pas requis, doivent annoncer à l'autorité fiscale compétente toute aliénation susceptible d'être imposée.
- ² Lorsque l'aliénation susceptible d'être imposée ne requiert pas le ministère d'un notaire ou qu'elle n'est pas suivie d'une inscription au registre foncier, le contribuable en informe l'autorité fiscale compétente dans les trente jours à compter de la transaction.
- Déclaration **Art. 208** Pour chaque opération imposable, l'autorité fiscale invite le contribuable, par l'envoi d'un formulaire, à déposer une déclaration d'impôt dûment remplie et signée dans un délai de trente jours, accompagnée des pièces justificatives nécessaires.
- Renvoi **Art. 209** Les dispositions relatives à la taxation ordinaire, à l'exception de l'article 181, s'appliquent par analogie.

*TITRE V***Procédure en matière d'estimation cadastrale**

- Révision générale **Art. 210** ¹ Le Conseil d'Etat décide de la révision générale des estimations cadastrales des immeubles et fixe la date de leur entrée en vigueur.
- ² Il arrête les dispositions d'organisation et de procédure propres à cette opération ; il peut, en particulier, faire adresser au propriétaire un questionnaire et requérir les services d'un ou plusieurs experts.
- ³ Si une vision locale est jugée nécessaire, le propriétaire est avisé au moins dix jours à l'avance de la date à laquelle cette vision aura lieu.
- Révision intermédiaire **Art. 211** ¹ L'autorité fiscale procède chaque année, conformément à l'article 210, à la révision de l'estimation cadastrale des immeubles qui ont changé de valeur par suite de construction nouvelle, de transformation, de démolition ou de réalisation à une valeur qui s'écarte de plus de 20% de l'estimation cadastrale.
- ² Le présent article est applicable par analogie :
- a) en cas de création conventionnelle ou de dissolution d'une propriété commune ou d'une copropriété ;
 - b) en cas d'aliénation d'une part de copropriété ou d'une part indivise ;

Contributions directes

- c) en cas de création, d'aliénation ou de suppression d'un droit de superficie, d'un droit d'usufruit ou d'un droit d'habitation conventionnels;
- d) en cas de constitution, de modification ou d'extinction d'une servitude, d'une charge foncière ou d'une restriction de droit public grevant l'immeuble ou créée en sa faveur, lorsque cet acte donne lieu au versement d'une indemnité égale ou supérieure au 20 % de l'estimation cadastrale;
- e) en cas de changement du statut de droit public de l'immeuble par suite de son passage d'une zone où il est interdit de construire d'une manière absolue ou d'édifier des bâtiments et d'autres installations étrangers à l'économie rurale, à une zone où des possibilités de construire plus grandes sont admises ou vice versa;
- f) en cas de modification de la surface ou du volume de l'immeuble.

³ Le présent article est inapplicable en cas de transfert d'un immeuble à titre d'héritage, de legs, de donation ou à un autre titre semblable.

⁴ La nouvelle estimation prend effet à la date du changement de valeur de l'immeuble.

Renvoi

Art. 212 Les dispositions relatives à la taxation ordinaire s'appliquent par analogie.

Etat immobilier

Art. 213 ¹ L'autorité fiscale tient un fichier immobilier établi d'après le registre foncier et indiquant pour chaque contribuable la désignation sommaire et l'estimation cadastrale des immeubles.

² Le fichier immobilier est public; les renseignements et la délivrance d'extraits sont soumis à un émolument fixé par le Conseil d'Etat.

TITRE VI**Prélèvement de l'impôt à la source**

Décisions

Art. 214 ¹ Les décisions concernant l'impôt à la source sont assimilées à des décisions de taxation.

² Les intéressés jouissent du droit de réclamation.

³ Lorsque le contribuable ou le débiteur d'une prestation imposable conteste le principe même ou le montant de la retenue d'impôt, il peut, jusqu'à la fin mars de l'année qui suit l'échéance de la prestation, exiger que l'autorité de taxation rende une décision relative à l'existence et à l'étendue de l'assujettissement.

⁴ Le débiteur de la prestation imposable est tenu d'opérer la retenue jusqu'à l'entrée en force de la décision.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

⁵ Les décisions fondées sur les décomptes remis par le débiteur de la prestation imposable entrent en force six mois à compter du dépôt du décompte.

Païement
complémentaire
et restitution
d'impôt

Art. 215 ¹ Lorsque le débiteur de la prestation imposable a opéré une retenue insuffisante ou n'en a effectué aucune, l'autorité de taxation l'oblige à s'acquitter de l'impôt qui n'a pas été retenu. Le droit du débiteur de se retourner contre le contribuable est réservé.

² Lorsque le débiteur de la prestation imposable a opéré une retenue d'impôt trop élevée, il doit restituer la différence au contribuable. Sur demande de l'autorité de taxation, le débiteur doit fournir la preuve de la restitution au contribuable.

Prestations
provenant de la
prévoyance
professionnelle
ou de formes
reconnues de
prévoyance
individuelle liée

Art. 216 ¹ Nonobstant les règles des conventions de double imposition, les prestations en capital résultant d'un rapport de prévoyance professionnelle ou d'une forme reconnue de prévoyance individuelle liée sont toujours soumises à l'impôt à la source.

² L'impôt à la source est remboursé sans intérêt lorsque le bénéficiaire de la prestation en capital :

- a) en fait la demande dans les trois ans depuis l'échéance de la prestation, et
- b) joint à sa demande une attestation de l'autorité fiscale compétente de l'autre Etat contractant, certifiant qu'elle a connaissance du versement de ce capital.

Renvoi

Art. 217 ¹ Pour le surplus, les dispositions relatives à la taxation ordinaire s'appliquent par analogie.

² Ces dispositions s'appliquent également par analogie lorsque la retenue de l'impôt à la source repose aussi bien sur le droit fédéral que cantonal.

TITRE VII

Procédure de recours

Art. 218 ¹ Sous réserve des exceptions prévues par la présente loi, la voie du recours au Tribunal administratif est ouverte contre les décisions sur réclamation prises par les autorités fiscales, conformément à la loi sur la procédure et la juridiction administratives, du 27 juin 1979.

² Le délai de recours est de trente jours à compter de la notification de la décision sur réclamation.

Contributions directes

*TITRE VIII***Modification des décisions et prononcés entrés en force**

CHAPITRE PREMIER

Révision

Motifs

Art. 219 ¹ Une décision ou un prononcé entré en force peut être révisé en faveur du contribuable, à sa demande ou d'office :

- a) lorsque des faits importants ou des preuves concluantes sont découverts ;
- b) lorsque l'autorité qui a statué n'a pas tenu compte de faits importants ou de preuves concluantes qu'elle connaissait ou devait connaître, ou qu'elle a violé de quelque autre manière l'une des règles essentielles de la procédure ;
- c) lorsqu'un crime ou un délit a influé sur la décision ou le prononcé.

² La révision est exclue lorsque le requérant invoque des motifs qu'il aurait déjà pu faire valoir au cours de la procédure ordinaire s'il avait fait preuve de toute la diligence qui pouvait raisonnablement être exigée de lui.

Délai

Art. 220 La demande de révision doit être déposée avec preuves à l'appui dans les nonante jours qui suivent la découverte du motif de révision, mais au plus tard dans les dix ans dès la notification de la décision ou du prononcé.

Procédure
et décision

Art. 221 ¹ La révision d'une décision ou d'un prononcé est de la compétence de l'autorité qui a rendu cette décision ou ce prononcé.

² S'il existe un motif de révision, l'autorité annule la décision ou le prononcé antérieur et statue à nouveau.

³ Le rejet de la demande de révision et la nouvelle décision ou le nouveau prononcé peuvent être attaqués par les mêmes voies de droit que la décision ou le prononcé antérieur.

⁴ Au surplus, les dispositions relatives à la procédure suivie lors de la décision ou du prononcé antérieur sont applicables.

CHAPITRE 2

Correction d'erreurs de calcul et de transcription

Art. 222 ¹ Les erreurs de calcul et de transcription figurant dans une décision ou un prononcé entré en force peuvent, sur demande ou

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

d'office, être corrigées dans les cinq ans qui suivent la notification par l'autorité qui les a commises.

² La correction de l'erreur ou le refus d'y procéder peuvent être attaqués par les mêmes voies de droit que la décision ou le prononcé.

CHAPITRE 3

Rappel d'impôt

Conditions **Art. 223** ¹ Lorsque des moyens de preuve ou des faits inconnus jusque-là de l'autorité fiscale lui permettent d'établir qu'une taxation n'a pas été effectuée, alors qu'elle aurait dû l'être, ou qu'une taxation entrée en force est incomplète ou qu'une taxation non effectuée ou incomplète est due à un crime ou à un délit commis contre l'autorité fiscale, cette dernière procède au rappel de l'impôt qui n'a pas été perçu, y compris les intérêts.

² Lorsque le contribuable a déposé une déclaration complète et précise concernant ses éléments imposables et que l'autorité fiscale en a admis l'évaluation, un rappel d'impôt est exclu, même si cette évaluation était insuffisante.

Péremption **Art. 224** ¹ Le droit d'introduire une procédure de rappel d'impôt s'éteint dix ans après la fin de la période fiscale pour laquelle la taxation n'a pas été effectuée, alors qu'elle aurait dû l'être, ou pour laquelle la taxation entrée en force était incomplète.

² L'introduction d'une procédure de poursuite pénale ensuite de soustraction d'impôt ou de délit fiscal entraîne également l'ouverture de la procédure de rappel d'impôt.

³ Le droit de procéder au rappel de l'impôt s'éteint quinze ans après la fin de la période fiscale à laquelle il se rapporte.

Procédure **Art. 225** ¹ Le contribuable doit être avisé par écrit de l'ouverture d'une procédure en rappel d'impôt.

² Lorsqu'au décès du contribuable, la procédure n'est pas encore introduite ou qu'elle n'est pas terminée, elle peut être ouverte ou continuée contre les héritiers.

³ Au surplus, les dispositions concernant les principes généraux de procédure, les procédures de taxation et de recours s'appliquent par analogie.

Contributions directes

*TITRE IX***Perception des impôts et garanties**

CHAPITRE PREMIER

Echéances

Termes

Art. 226 ¹ Les impôts périodiques ordinaires des personnes physiques sont échus au cours de la période fiscale; ceux des personnes morales sont échus l'année au cours de laquelle la période fiscale prend fin.

² Le Conseil d'Etat fixe le terme général d'échéance des impôts périodiques ordinaires, ainsi que l'échéance des tranches.

³ S'agissant des impôts dus par les personnes morales pour lesquelles l'exercice commercial ne coïncide pas avec l'année civile, l'autorité fiscale peut avancer le terme d'échéance jusqu'à deux mois après la clôture de l'exercice commercial.

⁴ Sont échus dès la notification de la décision :

- a) l'impôt sur les prestations en capital provenant de la prévoyance ;
- b) l'impôt sur les gains immobiliers ;
- c) l'impôt foncier sur les immeubles de placement des personnes morales et sur les immeubles des institutions de prévoyance ;
- d) les rappels d'impôt ;
- e) les amendes.

⁵ L'impôt est en outre échu dans tous les cas :

- a) en cas de fin d'assujettissement ;
- b) le jour où le contribuable qui entend quitter durablement le pays, prend des dispositions en vue de son départ ;
- c) lors de la réquisition de la radiation du registre du commerce d'une personne morale assujettie à l'impôt ;
- d) dès qu'un contribuable étranger cesse d'avoir une entreprise ou une participation à une entreprise ayant son siège ou son administration effective dans le canton, un établissement stable situé dans le canton, un immeuble sis dans le canton ou une créance garantie par un immeuble dans le canton ;
- e) lors de l'ouverture de la faillite du contribuable ;
- f) au décès du contribuable.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

⁶ Le terme d'échéance est maintenu, même si le contribuable n'a reçu, à cette date, qu'un calcul provisoire de l'impôt ou qu'il a déposé une réclamation ou un recours contre la taxation. Dans ces dernières hypothèses, le contribuable a néanmoins l'obligation, dans le délai fixé pour la perception, de s'acquitter de la somme non contestée; l'article 237 est applicable par analogie.

CHAPITRE 2**Perception de l'impôt**

Principe

Art. 227 ¹ Les impôts, y compris les intérêts, frais et amendes, sont perçus sur la base des décisions de taxation. L'impôt est perçu à titre provisoire lorsque la taxation n'est pas encore opérée au terme général d'échéance.

² L'impôt perçu à titre provisoire est imputé sur l'impôt dû selon la taxation définitive.

Perception
des impôts
périodiques
a) tranches

Art. 228 ¹ Durant la période fiscale, ou durant l'année civile au cours de laquelle la période fiscale s'achève lorsque l'exercice commercial ne coïncide pas avec l'année civile, des tranches doivent être acquittées sur les impôts sur le revenu et la fortune, le bénéfice et le capital.

² Le Conseil d'Etat peut ajouter aux tranches d'autres contributions calculées en pour-cent des impôts mentionnés à l'alinéa précédent.

³ Les impôts directs cantonal et communal sont perçus au moyen d'un bordereau unique payable en règle générale en plusieurs tranches.

⁴ Avec l'accord du Conseil d'Etat, la commune peut se charger de la perception du bordereau unique.

b) bases de calcul

Art. 229 Les éléments portés dans la dernière déclaration d'impôt, la dernière décision de taxation ou le montant d'impôt probable pour la période fiscale en cours servent de bases de calcul des tranches.

c) adaptation

Art. 230 Le montant des tranches peut être augmenté, réduit ou supprimé lorsque le contribuable établit que son impôt annuel définitif sera sensiblement supérieur ou inférieur à celui de l'année précédente.

d) paiement

Art. 231 ¹ Le Conseil d'Etat fixe le nombre des tranches, par mensualités, leur montant minimal, le terme de leur échéance et de leur paiement.

² Les tranches impayées ou payées tardivement sont soumises à un intérêt moratoire.

Contributions directes

- e) décompte intermédiaire **Art. 232** ¹ Il est établi un décompte intermédiaire pour les impôts périodiques ordinaires lors de chaque période fiscale.
² Les procédures de réclamation et de recours ne sont pas ouvertes contre le décompte intermédiaire.
- f) décompte final **Art. 233** ¹ Un décompte final est établi pour chaque période fiscale sur la base de la taxation définitive. Il peut être joint à la notification de la taxation.
² Les paiements opérés jusque-là sont imputés sur l'impôt dû selon la décision de taxation.
³ Le décompte final tient compte des versements effectués et des intérêts.
⁴ Le contribuable doit s'acquitter du montant encore dû dans un délai de trente jours à compter de l'expédition du décompte final.
⁵ Si les montants perçus à titre provisoire sont insuffisants, la différence est exigée ; celle-ci est soumise à un intérêt compensatoire.
⁶ Le montant payé en trop est restitué avec un intérêt rémunérateur.
- g) délais de paiement **Art. 234** ¹ Les impôts périodiques sur le revenu et la fortune, ainsi que sur le bénéfice et le capital doivent être acquittés au terme général d'échéance.
² Les montants d'impôts fixés dans le décompte final doivent être acquittés dans un délai de trente jours.
³ Les autres impôts, ainsi que les amendes et les frais, doivent être payés dans les trente jours qui suivent l'échéance.
- h) paiements volontaires **Art. 235** Le contribuable peut effectuer des paiements volontaires jusqu'au décompte final.
- i) intérêts compensatoires **Art. 236** Le décompte final contient un relevé des intérêts compensatoires :
a) en faveur du contribuable sur les montants d'impôt perçus en trop depuis leur paiement jusqu'au décompte final ;
b) à charge du contribuable sur les montants d'impôt dus sur la base de la taxation définitive à compter du terme général d'échéance.
- j) intérêt moratoire **Art. 237** ¹ Les impôts périodiques ordinaires dus sur la base du décompte final portent intérêt s'ils ne sont pas payés dans un délai de trente jours.
² Les autres impôts dus, amendes et frais qui n'ont pas été acquittés dans le délai de paiement, portent intérêt dès l'écoulement de ce délai.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

- k) intérêt rémunérateur **Art. 238** Les paiements volontaires dont le montant est supérieur à l'impôt effectivement dû, ainsi que le montant d'impôt perçu en trop, bénéficient d'un intérêt rémunérateur à compter du jour de leur paiement.
- l) remboursement d'impôts **Art. 239** ¹ En cas de remboursement d'impôts sur le revenu et sur la fortune à des époux vivant en ménage commun, chaque conjoint est habilité à recevoir valablement ces montants, dans la mesure où ils concernent des impôts perçus sur la base d'une taxation conjointe. Les montants remboursés peuvent être compensés avec des décomptes finaux.
- ² Lorsque des montants d'impôt perçus auprès de contribuables mariés faisant ménage commun doivent être remboursés après leur divorce ou leur séparation de droit ou de fait, le remboursement est effectué à chacun d'eux en fonction de sa part à l'impôt total. Les montants remboursés peuvent être compensés soit avec des décomptes finaux pour les deux époux, soit avec les décomptes finaux pour chacun des ex-conjoints.
- Perception de l'impôt à la source **Art. 240** ¹ Le Conseil d'Etat fixe les modalités des retenues de l'impôt à la source et les délais de paiement.
- ² Des intérêts moratoires sont dus en cas de paiement tardif ou insuffisant de l'impôt.
- ³ Les montants payés en trop sont restitués avec un intérêt rémunérateur.
- Taux d'intérêt **Art. 241** ¹ Le Conseil d'Etat fixe pour chaque année fiscale les taux d'intérêts compensatoires, rémunérateurs et moratoires.
- ² Le Conseil d'Etat détermine au surplus les montants d'intérêts de peu d'importance, en faveur ou en défaveur du contribuable, qui ne donnent pas lieu à bonification ou à perception.
- Facilités de paiement **Art. 242** ¹ Si le paiement, dans le délai prescrit, de l'impôt, des intérêts et des frais, ainsi que de l'amende infligée ensuite d'une contravention, devait avoir des conséquences très dures pour le débiteur, l'autorité de perception compétente peut prolonger le délai de paiement ou autoriser un paiement échelonné; elle peut renoncer à prélever l'intérêt dû sur les montants dont le paiement est différé.
- ² Les facilités de paiement peuvent être subordonnées à l'obtention de garanties appropriées.
- ³ Les facilités de paiement qui ont été accordées sont révoquées lorsque les circonstances qui justifiaient leur octroi n'existent plus ou

Contributions directes

que les conditions auxquelles elles sont subordonnées ne sont pas remplies.

Exécution forcée **Art. 243** ¹ Si le montant de l'impôt n'est pas acquitté dans les délais, le débiteur est sommé de s'exécuter.

² Si la sommation reste sans effet, une poursuite est introduite contre le débiteur.

³ Si le débiteur de l'impôt n'a pas de domicile en Suisse ou qu'un séquestre a été ordonné sur des biens lui appartenant, la procédure de poursuite peut être introduite sans sommation préalable.

⁴ Dans la procédure de poursuite, les décisions et prononcés de taxation des autorités chargées de l'application de la présente loi, qui sont entrés en force, sont assimilés aux jugements exécutoires au sens de l'article 80 de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite, du 11 avril 1889.

⁵ Les frais de perception sont à la charge du débiteur.

CHAPITRE 3

Remise de l'impôt

Art. 244 ¹ Le contribuable peut se voir remettre tout ou partie de l'impôt dû, des intérêts ou des frais de poursuite si, par suite de circonstances indépendantes de sa volonté, il est tombé dans le dénuement et ne pourrait les payer sans que cela entraîne pour lui des conséquences très dures.

² La demande de remise, motivée par écrit et accompagnée des preuves nécessaires, doit être adressée au département désigné par le Conseil d'Etat.

³ La procédure de remise est gratuite. Cependant, les frais peuvent être mis à la charge du requérant, en totalité ou partiellement, si sa demande est manifestement infondée.

⁴ La décision du département est définitive.

CHAPITRE 4

Restitution de l'impôt

Art. 245 ¹ Le contribuable peut demander la restitution d'un montant d'impôt payé par erreur, s'il ne devait pas l'impôt ou ne le devait qu'en partie.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

² Les montants d'impôt restitués portent intérêt dès la date de leur paiement, au taux fixé par le Conseil d'Etat.

³ La demande en restitution doit être adressée à l'autorité fiscale compétente dans les cinq ans dès la fin de l'année civile au cours de laquelle le paiement a eu lieu. Le rejet de la demande de restitution ouvre les mêmes voies de droit qu'une décision de taxation. Le droit à la restitution s'éteint dix ans après la fin de l'année au cours de laquelle a eu lieu le paiement.

CHAPITRE 5

Garanties

Sûretés

Art. 246 ¹ Si le contribuable n'a pas de domicile en Suisse ou que les droits du fisc paraissent menacés, l'autorité fiscale peut exiger des sûretés en tout temps et avant même que le montant de l'impôt ne soit fixé par une décision entrée en force: la demande de sûretés indique le montant à garantir; elle est immédiatement exécutoire; dans la procédure de poursuite, elle est assimilée à un jugement exécutoire au sens de l'article 80 de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite.

² Les sûretés doivent être fournies en argent, en titres sûrs et négociables ou sous la forme du cautionnement d'une banque ou de deux personnes solidaires domiciliées en Suisse et solvables pour toute la somme à garantir.

³ La demande de sûretés est notifiée au contribuable par pli recommandé.

⁴ La demande de sûretés peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal administratif au sens de la loi sur la procédure et la juridiction administratives, du 27 juin 1979, lequel ne suspend pas l'exécution de la demande de sûretés.

Séquestre

Art. 247 ¹ La demande de sûretés est assimilée à l'ordonnance de séquestre, au sens de l'article 274 de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite. Le séquestre est opéré par l'office des poursuites compétent.

² L'opposition à l'ordonnance de séquestre prévue à l'article 278 de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite est irrecevable.

Contributions directes

Radiation
du registre
du commerce

Art. 248 ¹ Une personne morale ne peut être radiée du registre du commerce que lorsque l'autorité fiscale communique au registre du commerce que les impôts sont payés ou qu'ils font l'objet de sûretés.

² Toute réquisition de la radiation d'une personne morale ou d'une succursale d'entreprise étrangère doit être communiquée par le préposé au registre du commerce, au plus tard le lendemain de son dépôt, à l'autorité fiscale cantonale compétente, qui est invitée à déclarer si elle s'y oppose.

³ S'il n'est pas fait opposition dans les dix jours dès l'invitation, suite est donnée à la réquisition de radiation.

⁴ En cas d'opposition, la radiation ne peut être opérée. L'opposition doit être retirée dès que l'impôt est acquitté, que des sûretés sont fournies, ou qu'une décision définitive et exécutoire de l'autorité compétente établit que la créance fiscale contestée n'est pas fondée. Un recours peut être interjeté contre le refus de l'autorité fiscale cantonale de retirer son opposition.

Hypothèque
légale

Art. 249 ¹ La part des impôts sur le revenu et la fortune, sur le bénéficiaire et le capital, qui se rapporte à des immeubles, de même que l'impôt foncier, la taxe foncière et l'impôt sur les gains immobiliers, sont garantis par une hypothèque légale sans inscription au sens des articles 836 du code civil suisse et 99 de la loi cantonale concernant l'introduction du code civil suisse, du 22 mars 1910.

² En cas d'aliénation d'un immeuble, les parties peuvent, pour supprimer ou atténuer les effets de l'hypothèque légale, verser à titre d'avance tout ou partie du montant des impôts échus ou dont la taxation n'a pas été arrêtée auprès de la Banque cantonale neuchâteloise, sur un compte ouvert appartenant à l'Etat; elles peuvent aussi fournir des sûretés jugées équivalentes ou consigner le prix de vente en mains du notaire.

³ A la demande du contribuable, l'office de perception délivre une attestation relative aux impôts échus ou dont la taxation n'a pas été arrêtée, qui sont prélevés en vertu de la présente loi ou d'autres lois instituant des contributions de droit public.

Sûretés
en cas d'activité
d'intermédiaire
dans le
commerce
d'immeuble

Art. 250 Lorsqu'un immeuble sis dans le canton est acheté ou vendu par l'intermédiaire d'une personne physique ou morale qui n'a ni son domicile ni son siège, ni son administration effective en Suisse, l'autorité fiscale peut exiger des vendeurs ou des acheteurs le versement de 3% du prix d'achat au titre de sûretés garantissant le paiement des impôts dus en raison de l'activité d'intermédiaire.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

*HUITIÈME PARTIE***DISPOSITIONS PÉNALES***TITRE PREMIER***Violation des obligations de procédure et soustraction d'impôt**

CHAPITRE PREMIER

Obligations de procédure

Art. 251 ¹ Celui qui, malgré sommation, enfreint intentionnellement ou par négligence une obligation qui lui incombe en vertu de la présente loi ou d'une mesure prise en application de celle-ci, notamment :

- a) en ne déposant pas une déclaration d'impôt ou les annexes qui doivent l'accompagner ;
- b) en ne fournissant pas les attestations, renseignements ou informations qu'il est tenu de donner ;
- c) en ne comparaisant pas devant l'autorité fiscale pour être entendu ;

sera puni d'une amende.

² L'amende est de 1000 francs au plus ; elle est de 10.000 francs au plus, dans les cas graves ou en cas de récidive.

³ Les amendes infligées en vertu du présent article ne peuvent être complétées par une amende communale.

CHAPITRE 2

Soustraction d'impôt

Soustraction
consommée

Art. 252 ¹ Le contribuable qui, intentionnellement ou par négligence, fait en sorte qu'une taxation ne soit pas effectuée alors qu'elle devrait l'être, ou qu'une taxation entrée en force soit incomplète,

celui qui, tenu de percevoir un impôt à la source, ne le retient pas ou ne retient qu'un montant insuffisant, que ce soit intentionnellement ou par négligence,

celui qui, intentionnellement ou par négligence, obtient une restitution d'impôt illégale ou une remise d'impôt injustifiée,

sera puni d'une amende.

Contributions directes

² En règle générale, l'amende est fixée au montant simple de l'impôt soustrait. Si la faute est légère, l'amende peut être réduite jusqu'au tiers de ce montant; si la faute est grave, elle peut au plus être triplée.

³ Lorsque le contribuable annonce spontanément la soustraction, avant que l'autorité fiscale en ait connaissance, l'amende est réduite au cinquième de l'impôt soustrait.

Tentative
de soustraction

Art. 253 ¹ Celui qui tente de se soustraire à l'impôt sera puni d'une amende.

² L'amende est fixée aux deux tiers de la peine qui serait infligée si la soustraction avait été commise intentionnellement et consommée.

Instigation,
complicité,
participation

Art. 254 ¹ Celui qui, intentionnellement, incite à une soustraction d'impôt, y prête son assistance, la commet en qualité de représentant du contribuable ou y participe sera puni d'une amende fixée indépendamment de la peine encourue par le contribuable. En outre, il répond solidairement de l'impôt soustrait.

² L'amende est de 10.000 francs au plus; elle est de 50.000 francs au plus, dans les cas graves ou en cas de récidive.

Héritiers

Art. 255 ¹ Les héritiers d'un contribuable qui a commis une soustraction d'impôt ne répondent pas des amendes qui ont été prononcées contre le défunt.

² Les dispositions de la présente loi régissant le rappel d'impôt (art. 223 ss) et les formes de participation à une infraction (art. 254) sont réservées.

Responsabilité
des époux
en cas de
soustraction

Art. 256 ¹ Le contribuable marié qui vit en ménage commun avec son conjoint ne répond que de la soustraction de ses propres éléments imposables.

² Les dispositions de la présente loi régissant le rappel d'impôt (art. 223 ss) et les formes de participation à une infraction (art. 254) sont réservées.

Personnes
morales

Art. 257 ¹ Lorsque des obligations de procédure ont été violées, qu'une soustraction ou une tentative de soustraction d'impôt a été commise au profit d'une personne morale, celle-ci est passible d'une amende.

² La poursuite pénale des organes ou des représentants de la personne morale en vertu de l'article 254 est réservée.

³ Lorsqu'une personne morale a incité, prêté assistance ou participé, dans l'exercice de son activité, à la soustraction commise par un tiers, l'article 254 lui est applicable par analogie.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

⁴ Les alinéas 1 à 3 s'appliquent par analogie aux corporations et établissements de droit étranger et aux communautés étrangères de personnes sans personnalité juridique.

CHAPITRE 3**Procédure**

En général **Art. 258** ¹ L'instruction terminée, l'autorité compétente rend une décision de condamnation ou de non-lieu, qui est notifiée par écrit à l'intéressé.

² Dès qu'elles ont acquis force exécutoire, les décisions prononçant un rappel d'impôt ou une amende fiscale, à l'exception de celles portant sur des amendes d'ordre au sens de l'article 251, sont communiquées au Conseil communal de la ou des communes intéressées.

³ Les dispositions sur les principes généraux de procédure, les procédures de taxation et de recours s'appliquent par analogie.

Amendes d'ordre **Art. 259** Les amendes prononcées pour des violations d'obligations de procédure peuvent être communiquées avec la décision de taxation et sans que le contribuable ait été entendu au préalable.

En cas de soustraction d'impôt **Art. 260** ¹ L'ouverture d'une procédure pénale pour soustraction doit être communiquée par écrit à l'intéressé. Celui-ci est invité à s'exprimer sur les griefs retenus à son encontre.

² Lorsque la procédure n'est pas terminée au décès du contribuable, les héritiers succèdent au défunt dans ses obligations de procédure. L'article 255, alinéa 2, est réservé.

³ Les frais occasionnés par des mesures spéciales d'instruction (expertise comptable, rapports d'experts, etc.) sont, en principe, à la charge de la personne reconnue coupable de soustraction d'impôt; ils peuvent également être mis à la charge de la personne qui a obtenu un non-lieu lorsqu'en raison de son comportement fautif, elle a amené l'autorité fiscale à entreprendre la poursuite pénale ou qu'elle a considérablement compliqué ou ralenti l'instruction.

CHAPITRE 4**Prescription de la poursuite pénale**

Art. 261 ¹ La poursuite pénale se prescrit :

a) en cas de violation des obligations de procédure par deux ans et en cas de tentative de soustraction d'impôt par quatre ans à compter

Contributions directes

de la clôture définitive de la procédure au cours de laquelle la violation des obligations de procédure ou la tentative de soustraction a été commise ;

- b) en cas de soustraction d'impôt consommée par dix ans à compter de la fin de la période fiscale pour laquelle la taxation n'a pas été effectuée ou l'a été de façon incomplète, ou pour laquelle l'impôt à la source n'a pas été perçu conformément à la loi, ou par dix ans à compter de la fin de l'année civile au cours de laquelle une restitution d'impôt illégale ou une remise d'impôt injustifiée a été obtenue.

² La prescription est interrompue par tout acte de procédure tendant à la poursuite du contribuable ou de l'une des personnes visées à l'article 254. L'interruption est opposable tant au contribuable qu'à ces autres personnes. Un nouveau délai commence à courir à chaque interruption ; la prescription ne peut toutefois être prolongée de plus de la moitié de sa durée initiale.

CHAPITRE 5

Perception et prescription des amendes et des frais

Art. 262 ¹ Les amendes et les frais résultant de la procédure pénale sont perçus selon les dispositions des articles 234, alinéa 3, 237 et 242 à 248.

² S'agissant des amendes, l'article 244 demeure réservé.

³ Pour la prescription, l'article 189 s'applique par analogie.

TITRE II

Délits

Usage de faux

Art. 263 ¹ Celui qui, dans le but de commettre une soustraction d'impôt au sens des articles 252 à 254, fait usage de titres faux, falsifiés ou inexacts quant à leur contenu, tels que des livres comptables, des bilans, des comptes de résultats, des annexes ou des certificats de salaire et autres attestations de tiers, dans le dessein de tromper l'autorité fiscale, sera puni de l'emprisonnement ou de l'amende jusqu'à 30.000 francs.

² La répression de la soustraction d'impôt demeure réservée.

Détournement
de l'impôt
à la source

Art. 264 ¹ Celui qui, tenu de percevoir l'impôt à la source, détourne les montants perçus à son profit ou à celui d'un tiers sera puni de l'emprisonnement ou de l'amende jusqu'à 30.000 francs.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

² Lorsque des impôts à la source sont détournés dans le cadre des activités déployées par une personne morale, une communauté de personnes sans personnalité juridique, une collectivité ou une institution de droit public, l'alinéa 1 s'applique aux personnes physiques qui ont agi ou auraient dû agir.

Procédure
et exécution

Art. 265 ¹ L'autorité fiscale dénonce le délit fiscal au ministère public cantonal, qui saisit les tribunaux ordinaires.

² Pour le surplus, les dispositions du code de procédure pénale sont applicables.

Prescription
de la poursuite
pénale

Art. 266 ¹ La poursuite pénale des délits fiscaux se prescrit par dix ans à compter du jour où le délinquant a exercé son activité coupable.

² La prescription est interrompue par tout acte de procédure tendant à la poursuite du délit introduit à l'encontre de l'auteur, de l'instigateur ou du complice. L'interruption est opposable à chacune de ces personnes. Un nouveau délai commence à courir à chaque interruption; la prescription ne peut toutefois être prolongée de plus de cinq ans.

Code pénal
neuchâtelois

Art. 267 Les dispositions générales du code pénal neuchâtelois sont applicables, sous réserve des prescriptions contraires de la présente loi.

NEUVIÈME PARTIE

IMPÔTS COMMUNAUX

CHAPITRE PREMIER

Renvoi

Art. 268 ¹ Sous réserve des dispositions suivantes, les règles concernant les impôts cantonaux s'appliquent également aux impôts que les communes peuvent prélever auprès des contribuables relevant de leur souveraineté fiscale.

² Pour le surplus, les communes fixent leurs impôts par voie réglementaire.

Contributions directes

CHAPITRE 2

Impôts ordinaires

Bases de taxation **Art. 269** ¹ Les impôts communaux sur le revenu et la fortune, le bénéfice et le capital, ainsi que l'impôt minimum sur les recettes brutes sont prélevés sur les mêmes bases que les impôts cantonaux.

² Les communes ne peuvent ni modifier les bases de taxation fixées pour les impôts cantonaux, ni déroger à l'application stricte de leurs coefficients d'impôt en vue d'inciter des contribuables à venir s'établir sur leur territoire.

Calcul des impôts
a) personnes physiques **Art. 270** L'impôt communal sur le revenu et la fortune des personnes physiques est fixé conformément à la loi instaurant un barème unique de référence en matière d'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques, du 23 juin 1999.

b) personnes morales **Art. 271** ¹ Les taux des impôts sur le bénéfice et le capital sont proportionnels.

² Ils doivent être identiques à ceux de l'impôt cantonal.

³ L'impôt communal direct dû par les associations, fondations, fonds de placement et autres personnes morales est calculé selon le barème applicable aux personnes physiques.

Relations intercommunales
a) répartition de la matière imposable **Art. 272** ¹ Lorsqu'un contribuable remplit simultanément les conditions d'assujettissement dans plusieurs communes, ses éléments de revenu et de fortune ou de bénéfice et de capital sont répartis selon les règles du droit fédéral tendant à éviter la double imposition intercantonale.

² Le revenu et la fortune des personnes sous tutelle dépendant d'une autorité tutélaire neuchâteloise et résidant dans le canton sont toutefois imposables:

a) au lieu de leur dernier domicile, si elles sont placées dans un établissement d'éducation, un hospice, un hôpital ou une maison de détention;

b) au lieu de leur résidence, dans les autres cas.

b) transfert du domicile, de l'administration effective ou du siège **Art. 273** Lorsque les conditions d'assujettissement illimité d'une personne physique ou d'une personne morale cessent dans une commune pour naître dans une autre commune, l'impôt est dû dans la première commune jusqu'au jour au cours duquel cet événement s'est produit.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

c) autorité
compétente

Art. 274 ¹ L'autorité cantonale compétente répartit les éléments imposables entre les communes.

² Sa décision est assimilée à une décision de taxation soumise aux voies de droit ordinaire.

CHAPITRE 3

Impôts extraordinaires

Impôt foncier

Art. 275 ¹ Les communes peuvent prélever chaque année un impôt sur les immeubles ou parts d'immeubles estimés à la valeur cadastrale, sans aucune déduction des dettes, et qui appartiennent:

- a) aux institutions de prévoyance mentionnées à l'article 81, alinéa 1, lettre d;
- b) à l'Etat, à d'autres communes, à des syndicats intercommunaux ou à des établissements qui en dépendent et qui ne sont pas dotés d'une personnalité juridique propre, si ces immeubles et parts d'immeubles ne servent pas directement à la réalisation de leur but.

² Le taux de l'impôt ne peut dépasser 3‰ pour les immeubles et parts d'immeubles visés à l'alinéa 1.

Taxe foncière

Art. 276 ¹ Les communes peuvent prélever une taxe foncière annuelle auprès des personnes physiques et morales.

² La taxe est calculée sur l'estimation cadastrale des immeubles et parts d'immeubles sis sur le territoire de la commune, sans déduction des dettes.

³ Le taux de la taxe ne peut dépasser 2‰ pour les bâtiments et leurs dépendances immédiates, et 1‰ pour les immeubles et parts d'immeubles non bâtis et pour les constructions rurales qui ne sont pas destinées à l'habitation.

⁴ Les immeubles et les parts d'immeubles appartenant à des personnes morales visées à l'article 81 sont exonérés de la taxe foncière au sens du présent article s'ils le sont de l'impôt direct communal.

⁵ En cas de transfert d'un immeuble ou d'une part d'immeuble d'un propriétaire à un autre, l'impôt est dû par l'aliénateur jusqu'à la fin du mois au cours duquel cet événement s'est produit.

Contributions directes

CHAPITRE 4

Taxation et perception

- Taxation **Art. 277** ¹ La procédure de taxation est du ressort de l'autorité cantonale compétente.
- ² En règle générale, la taxation est notifiée simultanément avec les impôts cantonaux dans la même décision de taxation.
- Perception **Art. 278** ¹ Les impôts directs communaux ordinaires visés par la présente loi sont perçus au moyen d'un bordereau unique payable en règle générale en plusieurs tranches.
- ² La perception incombe à l'autorité fiscale cantonale.
- ³ Toutefois, la commune perçoit ses impôts, selon les modalités prévues à l'alinéa 1, dans la mesure où le Conseil d'Etat lui a confié la perception des impôts cantonaux.
- Mesures d'exécution et indemnités **Art. 279** Le Conseil d'Etat règle les détails et fixe les indemnités pour la couverture des frais dus par une collectivité à l'autre pour la perception de ses impôts.

CHAPITRE 5

Procédure

- Réclamation **Art. 280** L'autorité fiscale cantonale est compétente pour examiner les réclamations portant sur les impôts communaux visés par la présente loi.
- Révision **Art. 281** L'autorité fiscale cantonale est compétente pour prononcer la révision des impôts communaux.
- Remise **Art. 282** La remise d'impôts communaux est prononcée par le département désigné par le Conseil d'Etat, après consultation de la commune.
- Infractions fiscales et dénonciation **Art. 283** ¹ Le Conseil communal est l'autorité compétente pour prononcer des amendes en matière de soustraction d'impôts communaux.
- ² L'amende ne peut toutefois dépasser la proportion déterminante retenue en matière d'impôt cantonal.
- ³ La dénonciation des délits portant sur les impôts communaux incombe à l'autorité fiscale cantonale compétente.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

*DIXIÈME PARTIE***DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES***TITRE PREMIER***Dispositions transitoires**

CHAPITRE PREMIER

Personnes physiques

Modification
apportée à
l'imposition
dans le temps
pour les
personnes
physiques

Art. 284 ¹ Pour la période fiscale 2001, la taxation relative à l'impôt sur le revenu et à l'impôt sur la fortune des personnes physiques est régie par le nouveau droit.

² Durant l'année civile 2001, le contribuable doit déposer une déclaration d'impôt remplie de manière complète, en conformité avec les dispositions de l'ancienne loi fiscale régissant la taxation selon le système d'imposition annuelle fondée sur le revenu présumé dans sa teneur à la fin de l'an 2000. Cette déclaration peut servir de base à la détermination du montant d'impôt vraisemblablement dû et à l'adaptation des tranches d'impôt.

³ Les revenus extraordinaires réalisés durant l'année civile 2000 ou lors d'un exercice clos au cours de cette année sont soumis à un impôt annuel entier, au taux applicable à ces seuls revenus, pour la période fiscale 2000; l'article 46 de la loi sur les contributions directes, du 9 juin 1964, est réservé. Les charges qui sont en rapport immédiat avec l'acquisition des revenus extraordinaires peuvent être déduites; il en va de même des pertes encore reportables, à condition qu'elles soient supérieures aux autres revenus réalisés en 2000. Les déductions sociales prévues aux articles 29 et 29 a de la loi sur les contributions directes, du 9 juin 1964, ne sont pas octroyées.

⁴ Sont en particulier considérés comme revenus extraordinaires :

- a) les prestations en capital ;
- b) les revenus non périodiques de fortune ;
- c) les gains de loterie et d'autres institutions semblables ;
- d) les revenus inhabituellement élevés par rapport aux années antérieures ;
- e) les bénéfices en capital et les réévaluations comptables d'éléments de fortune ;
- f) les dissolutions de provisions et de réserves ;

Contributions directes

g) les amortissements et les provisions justifiés par l'usage commercial qui ont été omis ;

h) les dividendes de substance.

⁵ Les charges extraordinaires supportées pendant la période fiscale 2000 sont en outre déductibles du revenu imposable servant de base à l'impôt dû pour l'année 2000, à condition que le contribuable soit assujéti dans le canton au 1^{er} janvier 2001. Les taxations déjà entrées en force sont révisées en faveur du contribuable ; la révision ne porte que sur les facteurs d'impôt touchés par les charges extraordinaires.

⁶ Les éléments suivants sont considérés comme charges extraordinaires :

a) les frais d'entretien d'immeubles, dans la mesure où ils excèdent le montant de la déduction forfaitaire ;

b) les cotisations de l'assuré versées à des institutions de prévoyance professionnelle pour le rachat d'années de cotisation ;

c) les frais de maladie, d'accident, d'invalidité, de perfectionnement et de reconversion professionnels, dans la mesure où ils dépassent les frais déjà pris en compte.

⁷ L'autorité fiscale détermine le capital propre engagé dans l'entreprise des indépendants et la fortune des personnes sans activité lucrative avant le passage au système d'imposition annuelle selon le revenu acquis et les communiquent aux caisses de compensation.

Rentes et versements de capitaux provenant de la prévoyance professionnelle

Art. 285 ¹ Les rentes et prestations en capital provenant de la prévoyance professionnelle, qui ont commencé à courir ou sont devenues exigibles avant le 1^{er} janvier 1987 ou qui reposaient sur un rapport de prévoyance existant déjà au 31 décembre 1986 et ont commencé à courir ou sont devenues exigibles avant le 1^{er} janvier 2002, sont imposables comme il suit :

a) à raison de trois cinquièmes, si les prestations (telles que dépôts, cotisations, primes) sur lesquelles se fonde la prétention du contribuable ont été faites exclusivement par ce dernier ;

b) à raison de quatre cinquièmes, si les prestations sur lesquelles se fonde la prétention du contribuable n'ont été faites qu'en partie par ce dernier, mais que cette partie forme au moins 20% des prestations totales ;

c) entièrement, dans les autres cas.

² Sont assimilées aux prestations du contribuable au sens de l'alinéa 1, lettres a et b, les prestations de ses proches ; il en est de même des prestations de tiers, si le contribuable a acquis le droit à l'assurance par dévolution, legs ou donation.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Assurances
de capitaux
financées au
moyen d'une
prime unique

Art. 286 ¹ Les rendements des assurances de capitaux susceptibles de rachat et acquittées au moyen d'une prime unique qui ont été conclues avant le 1^{er} janvier 1994 demeurent exonérés de l'impôt sur le revenu dans la mesure où, au moment où l'assuré touche la prestation, le rapport contractuel a duré au moins cinq ans ou que l'assuré a accompli sa 60^e année.

² Les rendements des assurances de capitaux susceptibles de rachat et acquittées au moyen d'une prime unique qui ont été conclues après le 1^{er} janvier 1994 et avant le 31 décembre 1998 demeurent exonérés de l'impôt sur le revenu dans la mesure où, au moment où l'assuré touche la prestation, le rapport contractuel a duré au moins cinq ans et que l'assuré a accompli sa 60^e année.

Rachat d'années
d'assurance

Art. 287 Les contributions de l'assuré affectées au rachat d'années d'assurance auprès des institutions de prévoyance professionnelle sont déductibles, pour autant que l'âge ordinaire de retraite selon la loi, les statuts ou le règlement des institutions de prévoyance professionnelle, soit atteint après le 31 décembre 2001.

CHAPITRE 2

Impôt sur les gains immobiliers

Art. 288 Le gain soumis à l'impôt sur les gains immobiliers est augmenté des indemnités reçues pour la constitution de servitudes, de charges foncières ou de restrictions de droit public antérieures au 1^{er} janvier 2001, ainsi que des indemnités reçues pour la renonciation à de telles servitudes, charges ou restrictions de droit public créées avant le 1^{er} janvier 2001 dans la mesure où ces indemnités n'ont pas été frappées par l'impôt sur les gains immobiliers lors de leur versement.

CHAPITRE 3

Personnes morales

Liquidation
de sociétés
immobilières

Art. 289 ¹ Les impôts cantonal et communal sur le bénéfice en capital réalisé lors du transfert d'un immeuble à l'actionnaire par une société immobilière fondée avant le 1^{er} janvier 1995 sont réduits de 75% si la société est dissoute.

² Les impôts cantonal et communal sur l'excédent de liquidation obtenu par l'actionnaire sont réduits dans la même proportion.

³ La liquidation et la radiation de la société immobilière doivent intervenir au plus tard au 31 décembre 2001.

Contributions directes

Transfert
de participations
à une société
du même groupe
sise à l'étranger

Art. 290 ¹ Les bénéficiaires en capital provenant de participations ainsi que le produit de la vente de droits de souscription y relatifs n'entrent pas dans le calcul du rendement net au sens de l'article 96, alinéa 1, si la société de capitaux ou la société coopérative détenait les participations concernées avant le 1^{er} janvier 2000 et réalise ses bénéfices avant le 1^{er} janvier 2007.

² Pour les participations détenues avant le 1^{er} janvier 2000, les valeurs déterminantes pour l'impôt sur le bénéfice, au début de l'exercice commercial qui est clos pendant l'année civile 2000, sont considérées comme coût d'investissement.

³ Si une société de capitaux ou une société coopérative transfère une participation qu'elle détenait avant le 1^{er} janvier 2000 à une société du même groupe sise à l'étranger et que cette participation est égale à 20% au moins du capital-actions ou du capital social d'une autre société, la différence entre la valeur déterminante pour l'impôt sur le bénéfice et la valeur vénale de cette participation est ajoutée au bénéfice net imposable. Dans ce cas, les participations en cause sont considérées comme ayant été acquises avant le 1^{er} janvier 2000. Simultanément, la société de capitaux ou la société coopérative peut constituer une réserve non imposée égale à cette différence. Cette réserve sera dissoute et imposée si la participation est vendue à un tiers étranger au groupe ou si la société dont les droits de participation ont été transférés aliène une part importante de ses actifs et passifs ou encore si elle est liquidée. La société de capitaux ou la société coopérative joindra à la déclaration d'impôt une liste des participations qui font l'objet d'une réserve non imposée au sens du présent article. La réserve non imposée est dissoute sans incidence fiscale le 31 décembre 2006.

⁴ Si l'exercice commercial se termine après l'entrée en vigueur de la présente loi, l'impôt sur le bénéfice est fixé pour cet exercice commercial selon le nouveau droit.

CHAPITRE 4

Dispositions pénales

Sanctions
pénales

Art. 291 Les sanctions pénales afférentes à des infractions réalisées avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont prononcées conformément à l'ancien droit, dans la mesure où le nouveau droit n'est pas plus favorable.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

CHAPITRE 5

Exécution

- Compétences **Art. 292** Les instances encore pendantes au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi sont tranchées par les autorités compétentes selon l'ancien droit.
- Procédure **Art. 293** Les règles de procédure s'appliquent dès l'entrée en vigueur de la présente loi aux instances encore pendantes.
- Voies de droit **Art. 294** ¹ Les possibilités de recours et leur régime se déterminent en fonction des règles applicables à l'échéance du délai à partir de la notification de la décision attaquant.
- ² Les décisions du Département des finances et des affaires sociales rendues sur des recours pendants après l'entrée en vigueur de la présente loi peuvent faire l'objet d'un recours au Tribunal administratif dans un délai de trente jours à compter de la notification de la décision.

TITRE II

Abrogation et modification du droit en vigueur

- Abrogation **Art. 295** Sont abrogés :
- a) la loi sur les contributions directes, du 9 juin 1964 ;
 - b) la loi instituant un impôt sur les gains immobiliers, du 20 novembre 1991 ;
 - c) la loi sur les contributions directes dues par les personnes morales et instituant un impôt à la source, du 3 octobre 1994 ;
 - d) l'article 20 de la loi sur l'aide aux institutions de santé, du 25 mars 1996 ;
 - e) le décret portant non-compensation de la progression à froid, du 23 juin 1999.
- Modification **Art. 296** Les articles des lois suivantes sont modifiés :
- a) loi concernant la perception de droits de mutation sur les transferts immobiliers, du 20 novembre 1991 :

Art. 2 ² (abrogé)

Art. 24 (nouveau) Pour autant que la présente loi n'en dispose pas autrement les dispositions de la loi sur les

Contributions directes

contributions directes concernant la procédure de taxation et de perception, les infractions, la révision, la rectification d'erreurs de calcul ou d'écriture, la réclamation et le recours sont applicables par analogie.

b) loi concernant l'introduction du code civil suisse, du 22 mars 1910:

Art. 99 ¹ ... (nouveau)

1. La part des impôts sur le revenu et la fortune, sur le bénéfice et le capital, qui se rapporte à des immeubles, de même que l'impôt foncier, la taxe foncière, l'impôt sur les gains immobiliers et les lods;

c) loi d'introduction de la loi fédérale sur la constitution de réserves de crise bénéficiant d'allègements fiscaux, du 25 janvier 1988:

Procédure *Art. 5* (nouveau) La procédure applicable pour la détermination de l'allègement fiscal et le prélèvement de l'impôt forfaitaire est réglée par la loi sur les contributions directes, du...

Dispositions pénales *Art. 6* (nouveau) L'obtention illicite d'un allègement fiscal est réprimée conformément aux dispositions pénales de la loi sur les contributions directes, du...

TITRE III

Entrée en vigueur et exécution

Art. 297 ¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Elle entre en vigueur le 1^{er} janvier 2001.

³ Le Conseil d'Etat pourvoit à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

La présidente, Les secrétaires,

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

ANNEXES**Annexe 1****MOTIONS****94.103**

31 janvier 1994

**Motion du groupe radical
Pour une juste valeur locative**

En parallèle aux travaux de réestimation cadastrale, le service des contributions étudie actuellement diverses méthodes de fixation de la valeur locative d'un bien immobilier occupé par son propriétaire.

Avant que le nouveau mode de calcul n'ait définitivement été arrêté, le groupe radical demande au Conseil d'Etat d'étudier la mise au point d'un système tenant compte des trois principes ci-après pour définir les futures valeurs locatives :

- Une franchise d'une certaine importance devrait être déduite de la valeur cadastrale à partir de laquelle on calculera la valeur locative, ce afin de concrétiser l'aide à la propriété et à son accession voulue par le législateur.
- Une méthode de calcul simplifiée pourrait prendre en compte l'estimation cadastrale si le taux de rendement utilisé permettait d'obtenir un résultat répondant à des réalités économiques et non fiscales.
- Le calcul des nouvelles valeurs locatives basé sur les valeurs cadastrales réestimées devra être neutre d'un point de vue fiscal, ainsi que le Conseil d'Etat l'a déclaré à de multiples reprises.

Signataires: D. Vogel, F. Reber, W. Willener, R. Debély, M. Garin, A.-M. Mouthon, M. Sauser, J.-C. Kuntzer, M. Bovay, F. Löffel, P. Guenot, P. Hainard, M. Schafroth, S. Engel, M. Berger-Wildhaber, H. Helfer, F. Javet, E. Berthet, J. Girod, B. Jaquet, J. Tschanz, A. Rutti, W. Haag et A. Calame.

94.105

31 janvier 1994

**Motion du groupe libéral-PPN
Impôt direct : pour une juste valeur locative**

En parallèle aux travaux de réestimation cadastrale, le service des contributions étudie actuellement diverses méthodes de fixation de la valeur locative d'un bien immobilier occupé par son propriétaire.

Avant que le nouveau mode de calcul n'ait définitivement été arrêté, le groupe libéral-PPN demande au Conseil d'Etat d'étudier :

Contributions directes

- une méthode simplifiée de calcul qui pourrait prendre en compte l'estimation cadastrale dont le taux de rendement utilisé permettrait d'obtenir un résultat répondant à des réalités économiques;
- ensuite une franchise devrait intervenir afin de concrétiser l'aide à la propriété et à son accession voulue par le législateur.

Signataires: C. Bugnon, A. Grandjean, G. Attinger, J. Grédy, J.-M. Haefliger, J. de Montmollin, S. Perrinjaquet, J.-M. Nydegger, C. Blandenier, C. de Montmollin, P. Golay, M. Barben, F. Ruedin, F. Zwahlen, J.-M. Ducommun, J. Béguin, T. Humair, G. Jeanbourquin, J.-A. Choffet, L. Rollier, J.-P. Authier, C. Bernoulli, Ch. Häsler, P.-A. Brand, J.-P. Bucher, L. Chollet, B. Matthey, J.-P. Wettstein, I. Opan-Du Pasquier, J.-C. Guyot, J. Matile, J.-G. Béguin, V. Barrelet, P. de Montmollin, C. Vermot et C. Ribaux.

94.107

1^{er} février 1994

Motion du groupe socialiste**Impôt direct : pour une juste valeur locative**

En parallèle aux travaux de réestimation cadastrale, le service des contributions étudie actuellement diverses méthodes de fixation de la valeur locative d'un bien occupé par son propriétaire.

Rappelons que la dernière estimation cadastrale repose sur des données recueillies à la fin des années 1960.

Depuis lors :

- la valeur locative des immeubles de cette époque n'a pas enregistré la même hausse que les loyers payés par les locataires ;
- les dernières années ont été marquées par une concentration des biens immobiliers ;
- les revenus de certains petits propriétaires ont diminué.

Le groupe socialiste demande au Conseil d'Etat d'étudier un système qui tienne compte des éléments susmentionnés afin d'éviter que certaines catégories soient privilégiées ou pénalisées face à l'impôt.

Signataires: J.-J. Delémont, D. Berberat, S. Mamie, M. Schaffter, A.-M. Cardinaux-Mamie, M. Pauchard-Givord, Ch.-H. Augsburgger, P. Bonhôte, L. Vaucher, L. Matthey, F. Berthoud, A. Opper, P. Willen, C. Ruedin Fauché, G. Bochsler-Thiébaud, M. Dusong, B. Duport, M. Guillaume-Gentil-Henry, F. Gertsch, A. Buhler, Ch.-H. Pochon, J. Studer, B. Bois, S. Vuilleumier, M. Blum, D. Barraud et M.-A. Noth.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

96.118

21 mai 1996

**Motion des groupes libéral-PPN et radical
Pour un allègement substantiel des valeurs locatives**

Nombreux sont les propriétaires de maisons familiales, villas et propriétés par étage pour qui la valeur locative de leur habitation, consécutive à la récente réestimation cadastrale notamment, atteint des proportions décourageantes, voire propres à susciter chez certains un sentiment d'injustice compréhensible. C'est surtout le cas de celles et ceux qui, au cours des années, ont voulu rembourser plus ou moins rapidement leur dette hypothécaire, en partie ou en totalité, se serrant parfois la ceinture avec la conviction, fondée sur des lois et règlements jugés durables, que leur prévoyance serait récompensée par un petit profit légitimement tiré du capital investi. Sans intérêts passifs à déduire, le revenu locatif des petits propriétaires, ajouté à leur revenu ordinaire parfois modeste, pénalise excessivement l'ensemble de leurs ressources monétaires disponibles.

Tout en admettant le principe de l'imposition d'une valeur locative raisonnable et dégressive dans le temps, il faut constater que de payer un impôt sur des revenus en nature – la valeur locative en est un ! – avec des espèces sonnantes et trébuchantes souvent comptées, représente un sacrifice qui dépasse la capacité contributive des intéressé(e)s et exerce un effet très négatif, voire dissuasif, sur l'accès à la propriété.

Nous demandons en conséquence au Conseil d'Etat d'étudier les voies et moyens pour alléger la charge fiscale des propriétaires qui habitent leur propre logement en abaissant substantiellement leur revenu locatif. L'amortissement de la dette qui grève un immeuble à usage individuel est une forme de prévoyance qui doit être reconnue fiscalement. Il conviendrait de mieux en tenir compte qu'actuellement, par exemple au même titre qu'un amortissement « indirect » conclu par l'intermédiaire d'une banque, d'une compagnie d'assurance, voire d'une caisse de pensions.

Faute de mesures rapides et concrètes dans ce sens, l'accès à la propriété reste un leurre et la propriété elle-même une charge davantage qu'une sécurité.

Signataires: W. Geiser, P. Guenot, Ph. Wälti, P. Meystre, C. Ribaux, B. Matthey, J.-C. Guyot, G. Pavillon, M. Schafroth, F. Löffel, F. Droz, F. Javet, L. Chollet, J. Matile, T. Humair, Ph. Haeberli, J. Tschanz, M. Sauser, A. Calame, H. Helfer, E. Berthet, B. Jaquet, P.-A. Brand, G. Attinger, W. Willener, M. Bovay, A. Rutti, A. Grandjean, M. Garin, R. Debély, W. Haag, J.-B. Wälti, M.-T. Ruedin, G. Jeanbourquin, I. Opan-Du Pasquier, R. Graber et J.-P. Bucher.

Contributions directes

POSTULATS**Annexe 2****97.133** ad 97.019

29 septembre 1997

**Postulat du groupe PopEcoSol
Loi sur les contributions directes**

Nous demandons au Conseil d'Etat de bien vouloir étudier la possibilité d'exonérer de l'impôt direct les personnes qui ont un revenu si faible qu'elles se retrouvent, après paiement de leur prime de caisse-maladie (10% au minimum) et des impôts, dans une situation financière plus difficile que celle qu'elles auraient en étant à charge d'un service social.

Signataire: F. John.

En date du 29 septembre 1997, le groupe radical a déposé l'amendement suivant:

Amendement du groupe radical

Nous demandons au Conseil d'Etat de bien vouloir étudier différentes variantes afin d'éviter aux personnes qui ont un revenu faible de se retrouver, après paiement de leur prime de caisse-maladie (10% au minimum) et des impôts, dans une situation financière plus difficile que celle qu'elles auraient en étant à charge d'un service social.

Signataires: Y. Morel, P. Hainard, P. Sandoz, J.-B. Wälti, P. Meystre, Ph. Wälti, P. Guenot, F. Rutti, M. Schafroth, G. Pavillon et J. Tschanz.**99.126** ad 99.020

21 juin 1999

Postulat socialiste**Imposition des personnes vivant en union libre, dont l'un des concubins n'exerce pas d'activité lucrative**

Pour trouver une solution équitable à l'imposition des couples libres dont un des partenaires n'a pas d'activité lucrative, nous invitons le Conseil d'Etat:

- à mener une enquête afin de savoir combien de personnes dans la République se trouvent dans cette situation;
- à étudier une solution afin de combler ce vide juridique.

Développement écrit

La loi cantonale sur les contributions directes ne contient pas de disposition stipulant que toutes sortes de traitements en nature sont imposables en cas d'union libre. La loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes, du 24 février 1998, ne prévoit pas une telle

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

pratique. Néanmoins, les contribuables de la République se trouvent doublement imposés lorsque l'un des concubins n'exerce pas d'activité lucrative.

Nous relevons que la différence de traitement entre couples mariés et concubins n'est pas similaire puisqu'il n'y a pas de lien familial.

Pourtant à l'inverse, on reconnaît le lien familial des personnes vivant en union libre et l'on tient compte du revenu du concubin lorsqu'il s'agit de ne pas verser de subsides pour l'assurance-maladie, de ne pas octroyer de bourse d'étude, de ne pas entrer en matière pour l'action sociale et de refuser l'assistance judiciaire.

Nous constatons que dans de nombreuses occasions, l'Etat juge normal qu'un des concubins survienne aux besoins de l'autre. Il y a donc bel et bien deux poids et deux mesures.

Signataires: M. Donati, M.-A. Crelier-Lecoultre, D. Barraud, H. Deneys, M. Barrelet, B. Soguel, J.-J. Delémont, P. Erard, J. Studer, L. Matthey, A. Laurent et O. Duvoisin.

Contributions directes

PROJETS DE LOI**Annexe 3****94.128**

3 octobre 1994

Projet de loi du groupe des petits partis**Loi portant révision de la lettre s de l'article 26 de la loi sur les contributions directes***Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,*

sur la proposition de la commission...

*décète:***Article premier** La lettre s de l'article 26 de la loi sur les contributions directes est abrogée et remplacée par la disposition suivante:*Art. 26*¹ ...

- s) Les primes d'assurance-maladie et d'assurance-accident ainsi que celles pour perte de gain, qui ne tombent pas sous le coup de la lettre p et sont attestées;

Art. 2¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.² Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution. Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

*Le président, Les secrétaires,**Signataires:* F. Blaser, H. Wülser, L. Boegli, A. Bringolf, J.-C. Pedroli, V. Gasser, F. John et C. Stähli-Wolf.**97.102**

10 février 1997

Projet de loi du groupe des petits partis**Loi modifiant les articles 26, lettre s, et 48, alinéa 1, de la loi sur les contributions directes***Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,*

sur la proposition d'un groupe de députés,

décète:

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Article premier L'article 26, lettre *s*, de la loi sur les contributions directes, du 9 juin 1964, est complété par la disposition suivante:

- s) ... Le Conseil d'Etat est chargé d'adapter annuellement les montants à l'évolution de la moyenne des primes versées dans le canton.

Art. 2 L'article 48, alinéa 1, de la loi sur les contributions directes, du 9 juin 1964, est modifié de la manière suivante:

Art. 48 ¹ Lorsque, en raison du début ou de la cessation d'une activité lucrative, d'un changement de profession, de chômage, d'une dévolution pour cause de mort, d'un divorce ou d'une séparation judiciaire ou de fait, ou encore en raison du changement des bases de répartition intercantonale ou internationale, le revenu s'est modifié de façon durable au cours de l'année de calcul, l'impôt se détermine sur la base du revenu acquis après la modification et calculé sur une année.

Art. 3 Le Conseil d'Etat est chargé, après observation des formalités du référendum facultatif, de la promulgation et de l'exécution de la loi.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président, Les secrétaires,

Signataires: F. Blaser, L. Boegli, A. Bringolf, F. Cuche, J.-C. Pedroli, F. John et H. Wülser.

98.109

2 février 1998

Projet de loi du groupe libéral-PPN**Loi portant modification de la loi sur les contributions directes**

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition de la commission...

décète:

Article premier L'article 23, alinéa 2, lettre *h*, de la loi sur les contributions directes, du 9 juin 1964, est modifié comme suit:

Art. 23 ² Sont notamment considérés comme un revenu:

- h) la valeur locative d'immeubles ou de parts d'immeubles dont le contribuable jouit en vertu de son droit de propriété, d'un droit

Contributions directes

d'usage de nature réelle ou d'un emploi ou d'une fonction, ainsi que la valeur marchande des autres prestations en nature qui lui sont accordées comme salaire ou complément de salaire; la valeur locative n'excédera pas le 20% du revenu du contribuable, ce dernier ne comprenant pas la valeur locative elle-même;

Art. 2 ¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution. Son entrée en vigueur est fixée au 1^{er} janvier 1998.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président, Les secrétaires,

Commentaire

Nous constatons que :

- le Conseil d'Etat n'a pas modifié le taux d'imposition de la valeur locative, malgré les déclarations faites dans le cadre des débats au Grand Conseil le 1^{er} octobre 1997;
- la baisse des taux d'intérêts hypothécaires et des déductions fiscales qui y sont liées persiste ;
- sur la base de l'enquête sur la structure des loyers en 1996, les loyers dans le canton de Neuchâtel sont les meilleur marché de Suisse après le canton du Jura et à l'opposé, les valeurs locatives ainsi que les valeurs cadastrales neuchâteloises font partie des plus élevées de Suisse. Il en résulte donc une injustice flagrante à l'égard des petits propriétaires ;
- les petits propriétaires retraités et ceux bénéficiant de faibles revenus sont durement touchés par la crise. Il est urgent d'intervenir pour alléger leur charge fiscale, sans attendre le rapport du Conseil d'Etat en réponse à la motion du 21 mai 1996 ;
- la disposition proposée vise à limiter le montant imposable de la valeur locative et à la rapprocher de la capacité contributive du citoyen tout en respectant le principe de l'équité fiscale ;
- la valeur locative est un rendement fictif seul connu par notre système fiscal ;
- l'article 34 sexies de la Constitution fédérale prévoit l'encouragement de l'accession à la propriété d'un logement ou d'une maison ;
- le propriétaire de sa propre habitation dispose d'une plus faible mobilité par rapport au locataire et son investissement joue un rôle de prévoyance sociale.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Malgré tous ces arguments, le Conseil d'Etat, qui a la compétence de déterminer le taux d'imposition de la valeur locative, n'a toujours pas pris les mesures nécessaires pour encourager l'accession à la propriété. Il se justifie dès lors de fixer des règles particulières dans la loi et d'accepter la modification proposée.

Signataires: J.-G. Béguin, M. Barben, P. Golay, M. Bubloz, J. Béguin, J. Besancet, H. Scheurer, J.-C. Baudoin, C. Ribaux, B. Matthey, J. Walder, S. Perrinjaquet, E. Ruedin, R. Graber, J.-M. Haefliger, D. Challandes, J.-A. Choffet, L. Amez-Droz, G. Bosshart, Ch. Häsler, P.-A. Brand, J.-P. Bucher, O. Haussener, J.-M. Nydegger et C. Blandenier.

Contributions directes

PRINCIPALES ABRÉVIATIONS CITÉES**Annexe 4**

LCdir	Loi sur les contributions directes, du 9 juin 1964
LCdirPMIS	Loi sur les contributions directes dues par les personnes morales et instituant un impôt à la source, du 3 octobre 1994
LIGI	Loi instituant un impôt sur les gains immobiliers, du 20 novembre 1991
LPJA	Loi sur la procédure et la juridiction administratives, du 27 juin 1979
LHID	Loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes, du 14 décembre 1990
LIFD	Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct, du 14 décembre 1990
LPP	Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité, du 25 juin 1982

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

TABLE DES MATIÈRES DU RAPPORT

	<i>Pages</i>
I. INTRODUCTION	1203
II. PROPOSITIONS DE DÉPUTÉS	1204
III. L'HARMONISATION FISCALE	1204
1. Sa portée	1204
2. Sa mise en œuvre	1205
3. Son interprétation	1207
IV. PRÉSENTATION DU PROJET DE LOI	1209
V. PRINCIPALES INNOVATIONS	
1. Introduction d'un système de calcul fondé sur un barème de référence pour la perception de l'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques	1210
2. Passage au système d'imposition sur la base du revenu acquis pour les personnes physiques	1210
2.1. Droit actuel	1210
2.2. Nouveau droit	1211
2.3. Dispositions transitoires	1212
3. Imposition du revenu des personnes physiques	1213
3.1. Introduction de l'imposition d'après la dépense (impôt à forfait)	1213
3.2. Imposition des prestations de la prévoyance	1214
3.3. Imposition des prestations en capital provenant d'une assurance sur la vie susceptible de rachat financée par une prime unique	1215
3.4. Traitement fiscal des contributions d'entretien des enfants de parents divorcés ou séparés	1216
3.5. Déduction globale des primes d'assurance-vie, assurance-maladie, assurance-accidents et des intérêts des capitaux d'épargne	1217
3.6. Déduction des dons versés à des institutions poursuivant des buts de pure utilité publique ou de service public	1218
3.7. Déduction sociale pour enfant à charge jusqu'à l'âge de 25 ans	1219
3.8. Imposition des familles monoparentales	1220

Contributions directes

	<i>Pages</i>
3.9. Abandon de l'exonération du produit du travail des contribuables âgés de moins de 20 ans	1221
4. Imposition de la fortune des personnes physiques	1221
4.1. Suppression de l'abattement sur la valeur des titres neuchâtelois	1221
4.2. Suppression de l'imposition du mobilier de ménage	1221
4.3. Suppression de la déduction sociale supplémentaire pour les personnes âgées de 65 ans et plus	1222
5. Imposition des gains immobiliers	1222
5.1. Limitation de l'imposition des gains provenant de la vente de participations uniquement aux sociétés immobilières	1223
5.2. Limitation des cas d'imposition différée des gains immobiliers	1123
5.3. Charges réelles grevant les immeubles à titre onéreux	1224
6. Imposition des personnes morales	1224
6.1. Holdings, sociétés de participations et sociétés de domicile	1224
6.2. Taux proportionnel	1226
6.3. Introduction d'un impôt foncier cantonal	1226
7. Organisation et procédure	1227
8. Perception des impôts	1228
8.1. Droit actuel	1228
8.2. Nouveau droit	1228

VI. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES DU PROJET

1. Introduction	1230
2. Imposition des personnes physiques	1230
3. Imposition des personnes morales	1232
4. Impôt sur les gains immobiliers	1232
5. Récapitulation	1232

VII. COMMENTAIRE PAR ARTICLE

1. Introduction	1233
2. Imposition des personnes physiques	1233
2.1. Assujettissement à l'impôt	1233
2.2. Impôt sur le revenu	1236
2.3. Impôt sur la fortune	1246

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

	<i>Pages</i>
2.4. Impôt sur les gains immobiliers	1247
3. Imposition des personnes morales	1251
3.1. Assujettissement à l'impôt	1251
3.2. Impôt sur le bénéfice	1252
3.3. Impôt sur le capital	1253
3.4. Impôt minimum sur les recettes brutes des personnes morales	1253
3.5. Impôt foncier	1253
4. Estimation des immeubles	1254
5. Imposition dans le temps	1254
6. Imposition à la source des personnes physiques et morales ...	1256
7. Organisation et procédure	1257
7.1. Autorités	1257
7.2. Principes généraux de procédure	1259
7.3. Procédure de taxation ordinaire	1261
7.4. Taxation de l'impôt sur les gains immobiliers	1263
7.5. Procédure en matière d'estimation cadastrale	1264
7.6. Prélèvement de l'impôt à la source	1264
7.7. Procédure de recours	1264
7.8. Modification des décisions et prononcés entrés en force	1265
7.9. Perception des impôts et garanties	1265
8. Dispositions pénales	1270
8.1. Violation des obligations de procédure et soustraction d'impôt .	1270
8.2. Délits	1272
9. Impôt communaux	1273
10. Dispositions transitoires et finales	1276
10.1. Dispositions transitoires	1276
10.2. Abrogation et modification du droit en vigueur	1280
10.3. Entrée en vigueur et exécution	1281
VIII. CONCLUSIONS	1281

Contributions directes

TABLE DES MATIÈRES DE LA LOI

PREMIÈRE PARTIE : INTRODUCTION	<i>Articles</i>
Objet de la loi	1
Mesures de réciprocité	2
Impôt de base et coefficient d'impôt pour les personnes physiques ..	3
DEUXIÈME PARTIE : IMPOSITION DES PERSONNES PHYSIQUES	
TITRE PREMIER : Assujettissement à l'impôt	
CHAPITRE PREMIER : Conditions d'assujettissement	
Rattachement personnel	4
Rattachement économique	
a) entreprises, établissements stables et immeubles	5
b) autres éléments imposables	6
Etendue de l'assujettissement	7
Calcul de l'impôt en cas d'assujettissement partiel	8
CHAPITRE 2 : Début, modification et fin de l'assujettissement	9
CHAPITRE 3 : Règles particulières concernant les impôts sur le revenu et la fortune	
Epoux ; enfants sous autorité parentale	10
Hoiries et sociétés de personnes	11
Sociétés commerciales étrangères et autres communautés de per- sonnes sans personnalité juridique	12
Substitution fiscale. Usufruit	13
Succession fiscale	14
Responsabilité des époux et responsabilité solidaire	15
Imposition d'après la dépense	
a) principe	16
b) calcul	17
Exemption	18

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

TITRE II: Impôt sur le revenu	<i>Articles</i>
CHAPITRE PREMIER: Revenu imposable	
En général	19
Produit de l'activité lucrative dépendante	20
Produit de l'activité lucrative indépendante	
a) principe	21
b) transformations, concentrations, scissions	22
Rendement de la fortune mobilière	23
Rendement de la fortune immobilière	24
Revenus provenant de la prévoyance	25
Autres revenus	26
CHAPITRE 2: Revenus exonérés	27
CHAPITRE 3: Détermination du revenu net	
Règle	28
Activité lucrative dépendante	29
Activité lucrative indépendante	
a) en général	30
b) amortissements	31
c) provisions	32
d) emploi	33
e) déduction des pertes	34
Déductions liées aux revenus de la fortune	35
Déductions générales	36
Frais et dépenses non déductibles	37
CHAPITRE 4: Déductions sociales	
Déduction pour couple	38
Charges de famille	39
CHAPITRE 5: Calcul de l'impôt	
Catégories et taux	40
Cas particuliers	
a) versements de capitaux remplaçant des prestations périodiques .	41
b) prestations en capital provenant de la prévoyance	42

Contributions directes

	<i>Articles</i>
Totalisation du revenu	43
Revenu imposable en cas de répartition intercantonale ou internationale	44
CHAPITRE 6: Compensation des effets de la progression à froid	45
TITRE III: Impôt sur la fortune	
CHAPITRE PREMIER: Fortune imposable	
Notion	46
CHAPITRE 2: Actifs	
En général	47
Règles d'évaluation	
a) règle générale	48
b) fortune mobilière	49
c) fortune immobilière	50
CHAPITRE 3: Fortune exonérée	51
CHAPITRE 4: Passif	
Dettes	52
CHAPITRE 5: Calcul de l'impôt	
Catégories et taux	53
Totalisation de la fortune	54
Fortune imposable en cas de répartition intercantonale ou internationale	55
TITRE IV: Impôt sur les gains immobiliers	
CHAPITRE PREMIER: Objet de l'impôt	56
CHAPITRE 2: Aliénation	
Aliénations donnant lieu à imposition	57
Aliénations dont l'imposition est différée	58
CHAPITRE 3: Sujet de l'impôt	59

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

CHAPITRE 4: Matière imposable	<i>Articles</i>
Gain réalisé lors de l'aliénation	60
Gain réalisé lors de l'aliénation de participations à des sociétés immobilières	61
Prix d'acquisition et prix d'aliénation	
a) définition	62
b) transfert dans la fortune commerciale	63
c) transfert dans la fortune privée	64
d) immeubles acquis avec imposition différée	65
e) échange d'immeubles	66
f) aliénation partielle d'immeuble	67
g) succédané au prix d'acquisition	68
Impenses	69
 CHAPITRE 5: Calcul de l'impôt	
Règle	70
Taux	
a) catégories	71
b) supplément	72
c) réduction	73
Calcul de la durée de propriété	74

TROISIÈME PARTIE : IMPOSITION DES PERSONNES MORALES

TITRE PREMIER : Assujettissement à l'impôt

CHAPITRE PREMIER: Définition de la personne morale	75
 CHAPITRE 2: Conditions d'assujettissement	
Rattachement personnel	76
Rattachement économique	77
Etendue de l'assujettissement	78
 CHAPITRE 3: Début, modification et fin d'assujettissement	79
 CHAPITRE 4: Responsabilité solidaire	80
 CHAPITRE 5: Exonération	81
 CHAPITRE 6: Allègements fiscaux	82

Contributions directes

TITRE II : Impôt sur le bénéfice*Articles*

CHAPITRE PREMIER : Objet de l'impôt

Principe	83
Détermination du bénéfice net	
a) en général	84
b) charges justifiées par l'usage commercial	85
c) éléments sans influence sur le résultat	86
d) transformations, concentrations, scissions	87
e) amortissements	88
f) provisions	89
g) emploi	90
h) intérêt sur le capital propre dissimulé	91
i) règles particulières pour les associations, fondations, autres personnes morales et fonds de placement	92
j) déduction des pertes	93

CHAPITRE 2 : Calcul de l'impôt

Sociétés de capitaux et coopératives. En général	94
Sociétés de participation	
a) réduction	95
b) rendement net des participations	96
Holding	97
Sociétés de domicile	98
Conventions de double imposition	99
Associations, fondations, autres personnes morales et fonds de placement	100

TITRE III : Impôt sur le capital

CHAPITRE PREMIER : Objet de l'impôt

Principe	101
Sociétés de capitaux et coopératives	
a) en général	102
b) holding et sociétés de domicile	103
c) capital propre dissimulé	104
d) sociétés de capitaux et coopératives en liquidation	105
Associations, fondations, autres personnes morales et fonds de placement	106

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

CHAPITRE 2: Calcul de l'impôt	<i>Articles</i>
Sociétés de capitaux et coopératives	107
Associations, fondations, autres personnes morales et fonds de placement	108
 TITRE IV: Impôt minimum sur les recettes brutes des personnes morales	
CHAPITRE PREMIER: Objet de l'impôt	
Principe	109
Exonérations	110
Bases de calcul	111
CHAPITRE 2: Calcul de l'impôt	112
 TITRE V: Impôt foncier	
CHAPITRE PREMIER: Impôt foncier sur les immeubles de placement des personnes morales	
	113
CHAPITRE 2: Impôt foncier sur les immeubles des institutions de prévoyance	
	114
 QUATRIÈME PARTIE: ESTIMATION DES IMMEUBLES	
	115
 CINQUIÈME PARTIE: IMPOSITION DANS LE TEMPS	
CHAPITRE PREMIER: Impôt sur le revenu et la fortune	
Période fiscale	116
Période de calcul	117
Contribuable indépendant	
a) calcul du revenu	118
b) clôture des comptes	119
Déductions sociales et barèmes	120
Imposition de la fortune	121
Taux d'imposition	122
CHAPITRE 2: Impôt sur les gains immobiliers	123

Contributions directes

Articles

CHAPITRE 3: Impôt foncier sur les immeubles de placement des personnes morales et sur les immeubles des institutions de prévoyance	124
CHAPITRE 4: Impôt sur le bénéfice et le capital	
Période fiscale	125
Calcul du bénéfice net	126
Détermination du capital propre	127
Taux d'imposition	128

**SIXIÈME PARTIE : IMPOSITION À LA SOURCE DES
PERSONNES PHYSIQUES ET MORALES**

CHAPITRE PREMIER: Personnes physiques domiciliées ou en séjour dans le canton, au regard du droit fiscal	
Personnes soumises à l'impôt à la source	129
Prestations imposables	130
Principe régissant l'établissement des barèmes; autorité compétente	131
Structure du barème	132
Sortes de barèmes	133
Barème de l'impôt sur les revenus acquis en compensation	
a) indemnités en capital remplaçant des prestations périodiques ...	134
b) autres revenus acquis en compensation	
aa) versement par l'employeur	135
bb) versement par les assurances	136
Impôts pris en considération	137
Echéance de l'impôt	138
Taxation ordinaire complémentaire	139
Taxation ordinaire ultérieure	140
Passage de l'imposition à la source à la taxation ordinaire	141
Passage de la taxation ordinaire à l'imposition à la source	142
Rémunération de l'étranger	143
Obligations du débiteur de la prestation imposable	
a) en général	144
b) responsabilité; commission	145

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Obligations du contribuable	<i>Articles</i>
a) généralités	146
b) perception directe	147
Répartition et décompte	148
 CHAPITRE 2: Personnes physiques et morales qui ne sont ni domiciliées, ni en séjour en Suisse, au regard du droit fiscal	
Travailleurs	149
Travailleurs dans une entreprise de transports internationaux	150
Artistes, sportifs et conférenciers	
a) personnes soumises à l'impôt à la source	151
b) revenus imposables	152
c) calcul de l'impôt	153
Organes de personnes morales	154
Créanciers hypothécaires	155
Bénéficiaires de prestations de prévoyance	156
Définition	157
Impôts pris en considération	158
Echéance de l'impôt	159
Obligation du débiteur de la prestation imposable	
a) en général	160
b) réserve découlant de conventions internationales	161
c) responsabilité; commission	162
Obligations du contribuable	
a) généralités	163
b) perception directe	164
Répartition et décompte	165
 CHAPITRE 3: Prélèvement de l'impôt à la source dans les relations intercantionales	
Assistance entre cantons	166
Droit cantonal applicable	167
For d'imposition	168

SEPTIÈME PARTIE : ORGANISATION ET PROCÉDURE
TITRE PREMIER : Autorités

Autorités de surveillance et d'exécution	169
--	-----

Contributions directes

	<i>Articles</i>
Département et autorités subordonnées	170
Communes	171
Autorité de réclamation	172
Autorité de recours	173
Autorités en matière pénale	174
Autorité de remise d'impôt	175
 TITRE II: Principes généraux de procédure	
CHAPITRE PREMIER: Renvoi	176
CHAPITRE 2: Devoirs des autorités	
Récusation	177
Secret fiscal	178
Collaboration entre les autorités fiscales	179
Collaboration d'autres autorités	180
CHAPITRE 3: Situation des époux dans la procédure	181
CHAPITRE 4: Droits du contribuable	
Consultation du dossier	182
Offre de preuves	183
Notification	184
Représentation contractuelle	185
Obligation d'être représenté	186
CHAPITRE 5: Délais	187
CHAPITRE 6: Prescription	
Prescription du droit de taxer	188
Prescription du droit de percevoir l'impôt	189
 TITRE III: Procédure de taxation ordinaire	
CHAPITRE PREMIER: Obligations de procédure	
Tâches de l'autorité fiscale	
a) rôle des contribuables	190
b) instruction	191

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Collaboration du contribuable	<i>Articles</i>
a) déclaration d'impôt	192
b) annexes	193
c) collaboration ultérieure	194
Attestations de tiers	195
Renseignements de tiers	196
Informations de tiers	197
Audition	198
Expertise et inspection	199
Transmission électronique de données	200
 CHAPITRE 2: Taxation	
Taxation ordinaire	201
Taxation d'office	202
 CHAPITRE 3: Réclamation	
Conditions	203
Délais	204
Compétences des autorités fiscales	205
Décision	206
 TITRE IV: Taxation de l'impôt sur les gains immobiliers	
Annonce	207
Déclaration	208
Renvoi	209
 TITRE V: Procédure en matière d'estimation cadastrale	
Révision générale	210
Révision intermédiaire	211
Renvoi	212
Etat immobilier	213
 TITRE VI: Prélèvement de l'impôt à la source	
Décisions	214
Paiement complémentaire et restitution d'impôt	215
Prestations provenant de la prévoyance professionnelle ou de formes reconnues de prévoyance individuelle liée	216
Renvoi	217

Contributions directes

	<i>Articles</i>
TITRE VII: Procédure de recours	218
TITRE VIII: Modification des décisions et prononcés entrés en force	
CHAPITRE PREMIER: Révision	
Motifs	219
Délai	220
Procédure et décision	221
CHAPITRE 2: Correction d'erreurs de calcul et de transcription	222
CHAPITRE 3: Rappel de l'impôt	
Condition	223
Péremption	224
Procédure	225
TITRE IX: Perception des impôts et garanties	
CHAPITRE PREMIER: Echéances	
Termes	226
CHAPITRE 2: Perception de l'impôt	
Principe	227
Perception des impôts périodiques	
a) tranches	228
b) bases de calcul	229
c) adaptation	230
d) paiement	231
e) décompte intermédiaire	232
f) décompte final	233
g) délais de paiement	234
h) paiements volontaires	235
i) intérêts compensatoires	236
j) intérêt moratoire	237
k) intérêt rémunérateur	238
l) remboursement d'impôts	239
Perception de l'impôt à la source	240
Taux d'intérêt	241

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

	<i>Articles</i>
Facilités de paiement	242
Exécution forcée	243
CHAPITRE 3: Remise de l'impôt	244
CHAPITRE 4: Restitution de l'impôt	245
CHAPITRE 5: Garanties	
Sûretés	246
Séquestre	247
Radiation du registre du commerce	248
Hypothèque légale	249
Sûretés en cas d'activité d'intermédiaire dans le commerce d'immeubles	250

HUITIÈME PARTIE : DISPOSITIONS PÉNALES

TITRE PREMIER: Violation des obligations de procédure et soustraction d'impôt

CHAPITRE PREMIER: Obligations de procédure	251
CHAPITRE 2: Soustraction d'impôt	
Soustraction consommée	252
Tentative de soustraction	253
Instigation, complicité, participation	254
Héritiers	255
Responsabilité des époux en cas de soustraction	256
Personnes morales	257
CHAPITRE 3: Procédure	
En général	258
Amendes d'ordre	259
En cas de soustraction d'impôt	260
CHAPITRE 4: Prescription de la poursuite pénale	261
CHAPITRE 5: Perception et prescription des amendes et des frais ...	262

Contributions directes

TITRE II: Délits	<i>Articles</i>
Usage de faux	263
Détournement de l'impôt à la source	264
Procédure et exécution	265
Prescription de la poursuite pénale	266
Code pénal neuchâtelois	267
NEUVIÈME PARTIE: IMPÔTS COMMUNAUX	
CHAPITRE PREMIER: Renvoi	268
CHAPITRE 2: Impôts ordinaires	
Bases de taxation	269
Calcul des impôts	
a) personnes physiques	270
b) personnes morales	271
Relations intercommunales	
a) répartition de la matière imposable	272
b) transfert du domicile, de l'administration effective ou du siège ...	273
c) autorité compétente	274
CHAPITRE 3: Impôts extraordinaires	
Impôt foncier	275
Taxe foncière	276
CHAPITRE 4: Taxation et perception	
Taxation	277
Perception	278
Mesures d'exécution et indemnités	279
CHAPITRE 5: Procédure	
Réclamation	280
Révision	281
Remise	282
Infractions fiscales et dénonciation	283

Rapport du Conseil d'État (fin)*Articles***DIXIÈME PARTIE : DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES****TITRE PREMIER : Dispositions transitoires**

CHAPITRE PREMIER: Personnes physiques

Modification apportée à l'imposition dans le temps pour les personnes physiques	284
---	-----

Rentes et versements de capitaux provenant de la prévoyance professionnelle	285
---	-----

Assurances de capitaux financées au moyen d'une prime unique ...	286
--	-----

Rachat d'années d'assurance	287
-----------------------------------	-----

CHAPITRE 2: Impôt sur les gains immobiliers	288
---	-----

CHAPITRE 3: Personnes morales

Liquidation de sociétés immobilières	289
--	-----

Transfert de participations à une société du même groupe sise à l'étranger	290
--	-----

CHAPITRE 4: Dispositions pénales

Sanctions pénales	291
-------------------------	-----

CHAPITRE 5: Exécution

Compétences	292
-------------------	-----

Procédure	293
-----------------	-----

Voies de droit	294
----------------------	-----

TITRE II: Abrogation et modification du droit en vigueur

Abrogation	295
------------------	-----

Modification	296
--------------------	-----

TITRE III: Entrée en vigueur et exécution	297
--	-----

ANNEXES*Pages*

Annexe 1: Motions	1375
--------------------------------	------

Annexe 2: Postulats	1378
----------------------------------	------

Annexe 3: Projets de loi	1380
---------------------------------------	------

Annexe 4: Principales abréviations citées	1384
--	------

CONTRIBUTIONS DIRECTES

99.039

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi d'introduction
de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LILIFD)
(Du 11 août 1999)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

Depuis le 1^{er} janvier 1995, le prélèvement de l'impôt fédéral direct est régi par la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD), du 14 décembre 1990. D'une manière générale, cette loi règle son objet de façon exhaustive. Les cantons ne sont appelés qu'à exécuter la loi en désignant les organes compétents à cet effet.

Sur deux points particuliers, les cantons disposent d'une compétence législative:

a) Le premier point concerne **l'imposition dans le temps**. Alors que pour les personnes morales, l'impôt est prélevé obligatoirement selon le système de l'imposition d'après le revenu acquis avec une période fiscale et de calcul annuel (système postnumerando), pour les personnes physiques, au contraire, l'impôt est fixé au cours d'une période fiscale de deux ans sur la base du revenu moyen réalisé les deux années précédentes (système praenumerando). Mais, s'agissant de l'impôt fédéral direct dû par les personnes physiques, les cantons sont libres de fixer pour l'imposition dans le temps une période fiscale annuelle correspondant à une année civile: dans ce cas, ils doivent prendre comme base de calcul cette même année civile (système postnumerando; art. 41 LIFD). Soit exactement le même système d'imposition projeté sur le plan cantonal.

En effet, dans notre rapport du 11 août 1999 à l'appui d'un projet de nouvelle loi cantonale sur les contributions directes, nous proposons au Grand Conseil d'introduire, pour le prélèvement des impôts directs, cantonal et communaux, le système d'imposition annuelle postnumerando pour les personnes physiques. Il nous paraît aller de soi d'en faire de même pour le prélèvement de l'impôt fédéral direct, puisque la Confédération offre cette possibilité aux cantons. Il convient de souligner que le projet de loi cantonale sur les contributions directes est très proche matériellement de la loi sur l'impôt fédéral direct. On ne peut guère imaginer l'existence de deux

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

méthodes d'imposition dans le temps totalement différentes pour le prélèvement des impôts directs, selon le système *praenumerando* bisannuel pour l'impôt fédéral direct et selon le système *postnumerando* annuel pour le canton et les communes. Les effets juridiques d'une telle situation, pour le contribuable comme pour l'administration, ne seraient guère maîtrisables voire insupportables. Il convient donc d'introduire au niveau cantonal le prélèvement de l'impôt fédéral direct selon le système d'imposition *postnumerando* annuel (*art. 1*).

Ce choix implique une réglementation transitoire pour le passage d'un système d'imposition à l'autre, qui s'effectuera simultanément avec le changement prévu pour les impôts directs, cantonal et communaux, le 1^{er} janvier 2001. La réglementation transitoire est prévue par le droit fédéral, dont les termes sont pour l'essentiel identiques aux dispositions transitoires applicables pour les impôts directs du canton et des communes; sauf que de bis-annuelle, la période fiscale sera dorénavant annuelle et que, de nouveau, sur ce point particulier, les cantons peuvent choisir la méthode de déduction des charges extraordinaires survenues durant les deux années (1999 et 2000) précédant le changement du système d'imposition (1^{er} janvier 2001), appelées: « brèche de calcul ».

D'après l'article 218, alinéa 4, LIFD, modifié le 9 octobre 1998, la moyenne des charges extraordinaires supportées pendant les années fiscales 1999 et 2000 est déductible. Le canton qui effectue la taxation détermine si ce montant est déduit:

- du revenu imposable afférent à la période fiscale 1999/2000; les taxations déjà entrées en force seront révisées en faveur du contribuable;
- ou du revenu imposable afférent aux périodes fiscales 2001 et 2002.

Ici également, il y a lieu de coordonner les dispositions transitoires du droit cantonal, pour les impôts directs, cantonal et communaux, et du droit fédéral, pour l'impôt fédéral direct. Sur le plan cantonal, nous proposons la solution consistant à « liquider » les impôts sur la base de l'ancien droit au 31 décembre 2000. On effectue en quelque sorte un calcul final dans l'ancien système d'imposition. Il faut en faire de même pour l'impôt fédéral direct et, au besoin, réviser en faveur du contribuable les taxations déjà entrées en force pour la dernière période fiscale 1999/2000. A ce sujet, il convient de ne pas oublier que les revenus extraordinaires réalisés durant les années 1999 et 2000 seront aussi pris en considération; mais cette prise en compte fait l'objet d'une réglementation exhaustive de la Confédération – les cantons ne doivent pas intervenir –: ces revenus extraordinaires seront soumis à un impôt annuel entier au taux correspondant à ces seuls revenus.

C'est dans ce sens que nous proposons une disposition transitoire (*art. 3 du projet*).

b) La Confédération accorde aux cantons une compétence législative sur un deuxième point, celui de désigner les **autorités** chargées d'appliquer la loi

Contributions directes

fédérale sur l'impôt fédéral direct. Cette compétence concerne tout d'abord l'institution d'une commission cantonale de recours pour trancher les différends. Actuellement, le Tribunal administratif exerce cette fonction et le projet la confirme (*art. 2, al. 1*). Quant à la désignation des autorités administratives chargées de prélever l'impôt fédéral direct, le projet reprend la solution actuelle: il délègue au Conseil d'Etat la compétence de désigner les autorités d'exécution et de fixer les règles d'organisation (*art. 2, al. 2*).

En conclusion, s'agissant de l'impôt fédéral direct, le canton doit choisir le système d'imposition dans le temps pour les personnes physiques, se prononcer sur l'organisation des autorités d'exécution et régler un détail sur le régime transitoire du passage de l'ancien au nouveau système d'imposition. Pour le surplus, la matière est entièrement réglée par le droit fédéral.

Pour ces motifs, nous vous prions de prendre en considération le présent rapport, puis d'adopter le projet de loi ci-après.

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

Neuchâtel, le 11 août 1999

Au nom du Conseil d'Etat:

<i>Le président,</i>	<i>Le chancelier,</i>
P. HIRSCHY	J.-M. REBER

Loi d'introduction de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LILIFD)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
vu la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct, du 14 décembre 1990 ;
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 11 août 1999,
décète :

Article premier Le prélèvement de l'impôt fédéral direct dans le canton est basé, pour les personnes physiques et les personnes morales, sur le système de l'imposition d'après le revenu acquis avec une période fiscale et de calcul annuelle.

Art. 2 ¹ La commission cantonale de recours en matière d'impôt fédéral direct est le Tribunal administratif, qui statue en instance cantonale unique.

² Pour le surplus, le Conseil d'Etat désigne les autorités compétentes pour exécuter la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct, ainsi que ses dispositions d'application, et fixe leur organisation.

Art. 3 A titre transitoire et en application de l'article 218 de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct, la moyenne des charges extraordinaires supportées par les personnes physiques pendant les années civiles 1999 et 2000 est déductible du revenu imposable afférent à la période fiscale 1999/2000 ; les taxations déjà entrées en force seront révisées en faveur du contribuable.

Art. 4 La loi d'introduction de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct, du 21 mars 1994, est abrogée.

Art. 5 ¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Elle entre en vigueur le 1^{er} janvier 2001.

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

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

La présidente, Les secrétaires,

Ces rapports ont été envoyés en temps utile aux députés.

Contributions directes

Discussion générale

M. *Jean-Jacques Delémont* : – Le groupe socialiste proposera le renvoi du rapport 99.038 en commission et plus particulièrement à la commission fiscalité. Un examen rapide du projet de loi l'a en effet convaincu de l'inanité d'un débat en plénum sur un sujet aussi sensible et aussi complexe que ne l'est la fiscalité directe. D'autant plus rapide que le temps, dont ont disposé les groupes pour l'étudier de façon un tant soit peu sérieuse, a singulièrement fait défaut, eu égard à l'abondance des objets figurant à l'ordre du jour de cette session.

C'est pourquoi nous nous contenterons pour l'heure d'indiquer le contexte dans lequel le groupe socialiste souhaite inscrire le débat et aussi les points qu'il entend mettre en discussion. Ce n'est finalement que dans un second temps, c'est-à-dire après avoir procédé à l'examen de détail, qu'il déposera, s'il y a lieu, les amendements utiles auprès de la commission ad hoc, si le parlement veut bien renvoyer ce projet en commission comme nous le suggérons.

Le contexte tout d'abord : dans tous les pays qui nous entourent, on assiste aujourd'hui à un feu roulant de propositions qui visent à réduire ce que l'on appelle communément les prélèvements obligatoires. Simultanément, on observe une attaque en règle contre la fiscalité directe au profit de la fiscalité indirecte, quand ce n'est pas tout simplement pour assécher les finances des collectivités publiques.

Dans cette nouvelle course à l'échalote, le groupe socialiste veut réaffirmer sa volonté indéfectible de maintenir un impôt direct à la fois consistant et progressiste. Progressif, parce qu'il permet effectivement un certain respect entre la capacité contributive de l'ensemble des citoyens. Il constate, avec une certaine inquiétude, que la part de la totalité des recettes de cet impôt – plus juste que tout autre – se réduit comme peau de chagrin, puisqu'elle en représente aujourd'hui moins de 40 % pour le canton et nettement moins de 30 % pour les villes. Diminuer encore cette part reviendrait à mettre en danger gravement la pérennité du fonctionnement de l'Etat, puisque sa gestion dépendrait alors par trop de recettes liées à des circonstances conjoncturelles ; nous pensons ici singulièrement à certaines taxes et de façon générale aux impôts de consommation.

A ce stade, il ne nous paraît pas inutile de rappeler les objectifs de la fiscalité directe. D'abord, et à l'instar d'ailleurs de tout impôt, l'impôt direct sert à remplir la caisse de l'Etat. Et à l'heure où celui-ci doit assumer des tâches d'intérêt public aussi importantes, mais aussi coûteuses que celles qui ressortent à la formation, à l'action sociale, à la santé, cette première fonction conserve toute son importance, c'est le moins que l'on puisse dire.

Le deuxième objectif de la fiscalité directe est de lui faire jouer un rôle redistributif grâce à la progressivité, nous l'avons dit tout à l'heure.

Discussion générale (suite)

Le troisième objectif de la fiscalité directe consiste à en faire aussi un instrument de politique sociale par le système des déductions sociales précisément qui visent à adapter la charge fiscale à la capacité financière du contribuable.

Enfin, le quatrième objectif de la fiscalité directe est d'en faire, parfois, de plus en plus souvent, un instrument de politique économique, notamment au service des entreprises, à mesure qu'on l'utilise pour améliorer leur capacité concurrentielle et, par là même, la capacité concurrentielle du canton.

Le hic dans cette affaire est que ces quatre objectifs, plutôt que d'être complémentaires, sont plutôt contradictoires puisque l'on fait jouer à la fiscalité directe un rôle d'instrument social ou économique, et tant qu'on lui fait jouer un tel rôle, on diminue d'autant l'encaisse. A coup sûr, tout le débat que nous aurons trouvera cette problématique toujours et constamment présente.

Pour ne laisser planer aucune ambiguïté sur la position de notre groupe, nous confirmons – et ce n'est, évidemment, une surprise pour personne – que nous n'accepterons en aucun cas une amputation des recettes fiscales qui mettent en péril l'accomplissement des tâches de l'Etat. Il est vrai, et nous le reconnaissons, le projet qui nous est soumis, de ce point de vue, va plutôt dans le bon sens puisqu'il prévoit un accroissement net de ces recettes d'un peu moins de 11 millions de francs. C'est évidemment sur le plan de la répartition des sacrifices que les divergences pourront apparaître, dirons-nous même, apparaîtront certainement.

Le contexte étant rappelé, passons maintenant aux différents points du projet qui appellent et appelleront de notre part une première appréciation positive parfois, interrogative ou encore critique. Nous les énumérerons dans l'ordre de leur traitement dans le rapport.

D'accord, cela va de soi, avec le passage du système *praenumerando* au système *postnumerando*, même sans l'obligation de la LHID, un tel système est bien meilleur puisqu'il supprime notamment l'inconvénient du décalage d'une année entre la période fiscale et la période de taxation, ce qui a pour effet bénéfique de supprimer les toujours difficiles taxations intermédiaires.

L'imposition de la totalité des prestations de la prévoyance peut, en revanche, faire problème à nos yeux. Sans mettre en cause le principe, d'ailleurs imposé par la LHID, il nous paraîtrait à tout le moins utile d'étudier les effets de cette mesure pour les rentiers qui se trouvent limités dans la zone de l'imposition et, cas échéant, de prévoir des mesures d'accompagnement. C'est un point tout à fait important à nos yeux. Par ailleurs, le taux d'imposition des rentes viagères, fixé à 40 %, ne nous semble pas, à moins que nous n'ayons été suffisamment attentif, ressortir directement du texte de la LHID. Si tel était le cas, ce taux pourrait être rediscuté.

S'agissant des déductions des primes d'assurance-vie, d'assurance-maladie et des intérêts de capitaux d'épargne, il nous apparaît clairement que les

Contributions directes

montants prévus à l'article 36 ne couvrent, dans la plupart des cas, même pas les frais de l'assurance-maladie de base. Ici encore le groupe socialiste ne saura avaliser sans autre le dispositif de cet article 36 tel qu'il nous est proposé.

Pour ce qui concerne la déduction des dons versés à des institutions poursuivant des buts de pure utilité publique, nous nous étonnons que les partis politiques soient exclus de cette catégorie sous prétexte qu'ils ne servent en premier lieu que l'intérêt de leurs membres. Voilà une conception qui se rapproche davantage d'une sorte d'Etat organisé en société anonyme, plutôt qu'en véritable institution de droit public.

Le groupe socialiste salue en revanche la prise en compte, certes très modeste, de la situation des familles monoparentales. Ce point aussi est à reprendre certainement, notamment au niveau des frais de garde qui, à défaut d'une plus grande générosité, mérite à tout le moins une plus large réflexion.

Dans ce chapitre des impositions que nous appellerons un peu particulières, il nous paraîtrait encore souhaitable de considérer toutes les situations qui résultent d'un changement d'état et qui sont souvent fort mal vécues par les contribuables. Prenons par exemple les personnes qui perdent leur conjoint: ces personnes sont généralement préférentiellement, fiscalement parlant, en raison d'une capacité contributive réduite au moment même du décès de leur conjoint. On pourrait peut-être tenir compte de ces situations transitoires, pour une durée bien entendu limitée, et en particulier pour les plus démunis.

Au plan de l'imposition de la fortune des personnes physiques, il nous intéresserait de connaître l'effet de la déduction de 30 % prévue à l'article 49 du projet, 30 % sur la différence entre la valeur fiscale et la valeur vénale des actions non cotées de sociétés suisses.

Enfin, au chapitre des personnes morales, nous nous contenterons de saluer une fois encore l'abandon de la notion de l'intensité du rendement au profit d'un taux proportionnel pour le calcul de l'imposition du bénéfice net des entreprises, tout comme nous nous permettrons de saluer aussi l'introduction d'un impôt foncier cantonal frappant les immeubles de placement des personnes morales en remplacement d'un impôt complémentaire décidément très difficile à appliquer et administrativement encore plus compliqué.

Pour le reste, la loi adoptée par le Grand Conseil en 1994 reste, pour l'essentiel, parfaitement valable.

En conclusion, le projet qui nous est présenté, sans apporter de grands bouleversements, adapte notre législation à la législation fédérale et respecte les engagements pris par ce parlement au niveau de la planification financière. Il n'en reste pas moins que, par certains des exemples que nous avons donnés, le groupe socialiste entend démontrer sa volonté d'examiner au plus près tous les effets que pourrait avoir la nouvelle loi sur les plus démunis de nos concitoyennes et de nos concitoyens. Nous savons, nous l'avons dit et

Discussion générale (suite)

répété, que les niches fiscales les plus petites produisent des effets considérables sur les revenus, pour autant, le groupe socialiste ne saurait accepter qu'une répartition des sacrifices déséquilibrée renforce les inégalités entre les différentes catégories sociales et polarise par ce fait même la précarité. Cela ne serait juste ni socialement ni économiquement. Politiquement, ce ne serait pas une erreur, ce serait une faute. C'est dans cet esprit que le groupe socialiste invite le parlement à renvoyer le projet en commission.

M. Pierre Meystre : – Nous nous exprimerons en tant que président de la commission fiscalité et conjointement rapporteur du groupe radical au sujet du rapport qui nous est soumis maintenant.

Rapport mammoth, s'il en est, puisqu'au travers de 200 pages, 297 articles, s'appuyant sur trois lois fiscales fédérales et présenté en dix parties, au demeurant très bien structurées, ce rapport entend ainsi mettre un point final à une importante révision touchant en majeure partie les impôts directs dus par les personnes physiques, leur mode de taxation et de perception, ainsi que l'introduction d'un taux proportionnel pour l'impôt sur le bénéfice des personnes morales.

Rapport suffisamment conséquent pour que ce dernier soit renvoyé à la commission fiscalité pour examen détaillé et nous croyons que la majorité de ce parlement suivra cette proposition émanant tant du président de la commission fiscalité que du groupe radical.

La proposition de renvoi en commission sans débat préalable, tel que l'avait suggéré le groupe radical au sens de l'article 61 de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC), n'ayant pas rencontré la majorité du bureau, il y aura donc débat préalable qui a déjà commencé tout à l'heure avec le préopinant.

En admettant de réserver le débat sur la forme donnée à ce rapport à la commission fiscalité, nous pouvons évoquer aujourd'hui quelques pistes relatives au fond. C'est ainsi qu'au travers d'une lecture rapide, nous pouvons constater que les 297 articles de ce projet de loi tiennent donc compte de la LHID, laquelle pose des principes que notre législation se doit d'introduire. Le rapport du Conseil d'Etat fait ainsi état des matières réglées de manière très complète, si ce n'est exhaustive, et d'autres, au contraire, avec une marge d'appréciation laissée à notre convenance. Certains articles de ce projet de loi sont donc imposés par la LHID, d'autres reflètent une solution proposée par le Conseil d'Etat parmi plusieurs choix toujours émanant de la LHID, d'autres enfin se réfèrent à une réglementation purement neuchâteloise sans référence à une disposition fédérale.

Nous sommes donc en présence d'un projet dont les articles sont issus et appartiennent à trois catégories bien différentes. Le travail de la commission fiscalité sera donc de taille puisqu'il conviendra d'examiner dans le détail quel est, en finalité, le degré de liberté dont notre parlement disposera dans l'examen de cette loi fiscale cantonale et les amendements qu'on pourrait y apporter en accord toujours avec les buts de la planification financière et

Contributions directes

dans le respect des directives fédérales. C'est dans cet esprit et dans le but de faciliter l'examen de cette nouvelle loi que nous proposons au Conseil d'Etat et à ses services de pouvoir peut-être disposer en commission fiscalité de ces différentes catégories auxquelles appartient tout ou partie des articles de loi qui nous sont proposés aujourd'hui: donc les articles imposés par la LHID, sur lesquels il n'y aura pas lieu de discuter très longuement, les articles issus d'un choix du Conseil d'Etat parmi plusieurs choix qui nous étaient proposés par la législation fédérale et enfin, les articles qui sont purement neuchâtelois.

C'est aussi pour cette raison que le groupe radical ne proposera, dans un premier temps, que trois amendements à ce projet de loi, une certaine transparence étant nécessaire pour en formuler d'autres.

En conclusion, ce projet tend à une uniformité de la législation fiscale tant sur le plan vertical Confédération-canton, qu'horizontal, soit intercantonal. Il se veut aussi mieux adapté à notre vie contemporaine, toutefois n'oublions pas la réalité politique et socio-économique de notre canton qui s'y ajoute. Finaliser et harmoniser durablement ce projet à l'aube du XXI^e siècle, tels sont donc les buts de la commission fiscalité auxquels nous entendons dans un premier temps renvoyer ce projet, tout en nous déclarant d'accord pour son entrée en matière.

M. Alain Bringolf: – Comme c'est le cas dans beaucoup d'autres domaines, la logique de la fiscalité échappe de plus en plus à la compréhension des habitants. La pression des plus grands devient insoutenable pour les plus petits qui ne se rendent pas toujours compte du reste des enjeux. La dernière votation qui vient d'avoir lieu dans le canton de Genève démontre malheureusement ce que l'on peut faire avec quelques moyens financiers. Les élections fédérales se prêtent également à une surenchère du dossier fiscal et l'on constate, à regret, que plus on appartient à la classe aisée ou au canton aisé, plus on demande une réduction des impôts. On entend même dire de plus en plus souvent qu'il est anormal que toujours moins de contribuables paient toujours plus d'impôts. La vérité, c'est que s'ils avaient moins de revenus et moins de fortune, ils verraient tout naturellement et à coup sûr une baisse de leur fiscalité.

En résumé, les impôts sont nécessaires pour faire fonctionner les tâches de l'Etat et nous ne devons jamais l'oublier et cesser de comparer le fonctionnement de l'Etat avec le fonctionnement d'une entreprise. Il faut donc s'en souvenir et le répéter constamment. L'Etat a pour devoir, entre autres, de corriger les inégalités qui existent entre les plus riches et les plus pauvres, et l'on connaît les différentes possibilités d'escamoter le fisc selon que l'on est salarié ou indépendant.

Tout cela pour dire qu'un remodelage de la loi sur les contributions directes est, par essence, difficile. Au plan général, nous ne répéterons pas les propos tenus par le représentant du groupe socialiste, propos qui nous

Discussion générale (suite)

conviennent entièrement. C'est pourquoi notre groupe appuiera le renvoi à une commission qui pourra mieux approcher dans le détail une législation peu simple, malgré la volonté du Conseil d'Etat de la rendre plus compréhensible.

M. Roland Debély: – Dans ce débat d'entrée en matière, nous voudrions faire un nouvel appel à un allègement de la pression fiscale et inviter le Conseil d'Etat ainsi que les commissaires à prendre très sérieusement la situation du canton de Neuchâtel, situation qui place régulièrement notre canton parmi ceux qui ont la charge fiscale comparative la plus lourde. Cette situation, nous avons déjà eu l'occasion de le dire à maintes reprises, péjore l'image du canton et la charge fiscale nuit à son développement économique.

Nous suggérons aux commissaires d'inviter dans une de leurs séances un représentant de l'école des économistes qui démontre qu'une imposition fiscale allégée fait effet de levier et que cette imposition allégée est conjointement source de croissance économique.

Personnellement, l'objectif nous semble clair: la charge fiscale doit être allégée; elle doit rester et être équitable et juste pour les bas et moyens revenus, et devenir attractive pour les revenus plus importants, aussi en ce qui concerne l'imposition des personnes morales.

M. Rolf Graber: – La loi qui nous est soumise concerne rien de moins que le poste le plus important de notre budget ainsi que l'ensemble bien sûr des contribuables de ce canton, ce qui n'est pas rien. La loi harmonisée nous contraint à adapter notre législation fiscale, ceci surtout pour les personnes physiques, étant entendu que nous avons déjà fait les modifications majeures nécessaires pour les personnes morales. Il ne faut pas s'en cacher, avec l'adoption de cette loi, nous perdons une part importante de nos compétences fiscales, raison pour laquelle cette loi n'est pas vraiment en soi spectaculaire.

Même si nous parlons du poste le plus important de l'Etat, les effets sur le budget seront moindres ainsi que cela a été signalé par ceux qui sont intervenus précédemment. Nous voulons saluer ici la baisse de la pression fiscale exercée sur les personnes morales, ceci pour un montant de 2 millions de francs environ. Mais nous estimons que dans le cadre de PME, cette diminution est insuffisante et qu'il convient d'alléger encore l'impôt sur le bénéficiaire, spécialement dans le cas des indépendants qui créent des sociétés anonymes ou des sociétés à responsabilité limitée et ceci pour éviter la double imposition.

Par ailleurs, il ne faut pas s'en cacher et il ne faut pas fermer les yeux, par rapport à cette réalité, la lutte pour la création d'emplois sera telle que l'appareil de production soit de biens soit de services devra être de moins en moins taxé, on peut le regretter, mais cela nous paraît inéluctable.

Contributions directes

Pour les personnes physiques, il est prévu une augmentation de recettes de 10,2 millions de francs. Cette augmentation provient essentiellement de l'imposition à 100%, donc, des rentes AVS. Cela se fait d'ailleurs au niveau fédéral aujourd'hui déjà.

Les conséquences ou les variations financières résultant des propositions du Conseil d'Etat sont donc minimes. Elles tiennent compte des possibilités financières de notre canton et des objectifs exprimés dans la planification financière. La loi qui nous est soumise devrait inclure le barème qui est le complément indispensable à la détermination des éléments imposables. Le rapport du Conseil d'Etat est malheureusement muet sur des comparaisons intercantionales en matière d'imposition. Le Conseil d'Etat avait motivé l'introduction d'un barème unique par un souci de transparence et également dans le souci d'améliorer l'image fiscale de notre canton. En adoptant la nouvelle loi, notre image sera-t-elle améliorée? Le rapport ne donne aucun élément de réponse.

La loi sur les contributions directes regroupe désormais diverses lois fiscales. Malheureusement, les domaines liés à l'imposition des successions restent séparés. Nous aurons l'occasion tout prochainement de revenir sur cet aspect en développant une motion. Enfin, la législation fiscale devient de plus en plus complexe, cela a été dit, tant pour l'administration que pour le contribuable. Jusqu'à présent les commissions de taxations avaient un rôle pédagogique et allaient à la rencontre du contribuable, résolvant certains problèmes pour les années à venir. Aujourd'hui, plusieurs contribuables regrettent que les contacts ne soient qu'administratifs.

Nous abordons maintenant quelques principes généraux dont certains trouvent leur prolongement dans des amendements que nous avons déposés. Nous les prenons dans l'ordre des articles de la loi.

Premier élément: nous souhaitons supprimer la taxe foncière sur le plan communal. Notre proposition va dans le sens de plus de clarté. Nous l'avons dit, en juin, nous avons accepté un barème unique en laissant la compétence aux communes de choisir les centimes additionnels. Pour que la comparaison soit significative, il convient d'éviter une trop grande dispersion ou une trop grande différenciation de la matière imposable.

Deuxième élément: au sujet des déductions, nous pensons qu'il convient de déduire les primes pour perte de gain. Cela est déjà le cas pour les salariés qui ont une prime qui est déduite de leur salaire. Nous souhaitons qu'il en soit ainsi dans la mesure où lorsqu'il y a versement de prestations, eh bien il nous paraît juste d'en déduire les frais d'acquisition.

Troisième élément: récemment nous avons supprimé le forfait de la déduction des primes en cas d'assurance-maladie et nous avons donné la possibilité de déduire l'entier des primes LAMal. Les plafonds qui figurent dans le rapport du Conseil d'Etat ne permettent même plus, dans la plupart des cas, de déduire la prime de base. Selon l'évolution des primes, ce montant

Discussion générale (suite)

pourrait se révéler rapidement insuffisant. Aussi nous proposons que nous puissions déduire, à tout le moins, les primes de base prévues dans la LAMal.

Quatrième élément: dans une perspective de mobilité, nous souhaitons que soit revue la manière d'imposer le secteur immobilier. Nous n'avons pour le moment pas déposé d'amendement au sujet des lods, mais nous estimons que cet impôt est anachronique ou, à tout le moins, trop élevé. Lors de la vente d'un immeuble, le gain réalisé doit être corrigé de l'inflation.

Cinquième élément: nous avons déjà salué le fait que les bénéficiaires des sociétés soient moins taxés. Nous souhaitons favoriser l'émergence de nouvelles PME. Ce sont elles qui, dans notre canton, créent le plus d'emplois. Or, elles subissent de plein fouet la double imposition qui peut être trop pénalisante.

Nous souhaitons examiner, comme les autres groupes, ces divers éléments dans le cadre de la commission fiscalité.

M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Nous aimerions vous remercier de l'accueil que vous avez réservé à ce projet de loi et vous dire d'emblée que nous acceptons le renvoi en commission qui est proposé. Nous dirions même que nous souhaitons ce renvoi en commission, dans la mesure où la commission fiscalité existe déjà, puis dans la mesure où, effectivement, à l'égard d'une loi de cette importance, où il y a à la fois des questions de politique fiscale et des questions techniques qui se posent. Il est bon qu'une commission puisse, avec un certain nombre de compléments d'informations, se prononcer sur les différents points qui ont été soulevés. C'est la raison pour laquelle nous pensons pouvoir être bref dans cette intervention dans le débat général.

Nous tenons à rappeler que, et cela a déjà été dit, si nous vous proposons cette loi, c'est parce que nous devons respecter le délai de la loi fédérale d'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes qui impose un certain nombre de modifications et d'harmonisation des dispositions de la fiscalité d'ici le 1^{er} janvier 2001. Le projet que nous vous présentons tient compte des dispositions de la LHID et tient compte également, pour une grande part, de la référence à l'impôt fédéral direct puisque lorsque le contribuable fait sa déclaration d'impôt, cette dernière est valable aussi bien pour l'impôt cantonal que communal, mais aussi pour l'impôt fédéral direct. A l'égard de cet impôt fédéral direct, il y aura là aussi un changement puisque celui-ci qui était prélevé sur deux ans le sera aussi sur une base annuelle postnumerando, c'est l'objet du deuxième rapport. Nous parlons de l'idée que le deuxième rapport 99.039, à l'appui d'un projet de loi d'introduction de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LILIFD), sera aussi renvoyé à la commission parce qu'il fait aussi partie de l'ensemble et qu'il reviendra devant le Grand Conseil en même temps que le rapport 99.038, à l'appui d'un projet de loi sur les contributions directes

Contributions directes

(LCdir). Nous adaptons donc notre législation à la LHID; il est vrai que nous avons relativement peu de marge de manœuvre et que cette loi d'harmonisation, c'est ce que le législateur fédéral a voulu, limite un certain nombre de compétences des cantons en cette matière.

M. Pierre Meystre suggère que, dans le débat au sein de la commission, on essaie de faire l'inventaire des dispositions purement et simplement imposées par la LHID de celles pour lesquelles nous avons un choix possible et les dispositions qui pourraient être celles de pur droit cantonal. C'est une suggestion que nous retiendrons et que nous essaierons d'appliquer dans le cadre des travaux de la commission. C'est donc le premier aspect de ce projet de loi au fond relativement formel.

Le deuxième aspect, et c'est important, nous avons voulu profiter de cette obligation d'adapter la législation neuchâteloise pour regrouper dans un seul texte l'ensemble des directives relatives à la fiscalité directe du canton de Neuchâtel et c'est la raison pour laquelle vous retrouvez dans notre projet l'ensemble des dispositions sur l'imposition des personnes physiques, des personnes morales, en matière immobilière et s'agissant de l'impôt à la source également. Il reste un secteur fiscal qui n'est pas touché, M. Rolf Graber l'a évoqué tout à l'heure, c'est celui des mutations en particulier en matière de droit de successions. Nous devons aussi revoir cette législation qui, sur un certain nombre de points, devra absolument apporter quelques correctifs, mais cela viendra dans un stade ultérieur. Pour l'instant, nous nous concentrons sur la fiscalité directe.

Troisième point, le projet que nous vous présentons, et cela, c'est très important, s'inscrit dans le cadre de la planification financière que vous avez acceptée au mois de juin dans ses principes. Toutes les propositions que vous trouvez dans cette loi figurent dans notre proposition de planification financière, qu'il s'agisse de l'adaptation de l'imposition des personnes morales, qu'il s'agisse de l'imposition des rentes à 100 % au lieu de 80 %, qui nous est imposée par la LHID, et surtout s'agissant des conséquences financières des propositions que nous vous faisons, conséquences financières qu'il faut encore compléter, nous le rappelons, avec le fait qu'il a été décidé par ce Grand Conseil qu'à fin 2000 prendrait fin l'impôt de solidarité de 2 %, mais qu'en revanche, il n'y aurait pas de modification de la progression à froid. Nous tenons à rappeler cela parce qu'il est très important que, dans les travaux qui vont être menés au sein de la commission – et le représentant du Conseil d'Etat y veillera – de faire en sorte que les propositions, qui ont d'ores et déjà été annoncées par les groupes, ne mettent pas en cause les principes de la planification financière. Nous savons que certains seront tentés de proposer certains allègements, d'autres déductions, voire d'autres facilités, il faudra chaque fois que nous en étudions les conséquences financières parce que, et M. Jean-Jacques Delémont a raison, il y a des éléments contradictoires dans une loi fiscale et nous entendons bien ici mener ce dossier dans le cadre des engagements que nous avons pris dans le cadre de la planification financière.

Discussion générale (fin)

Voilà ce que nous pouvions dire à ce stade du débat général. Si vous le voulez bien, nous n'allons pas répondre aux différentes questions qui ont été évoquées s'agissant des différents points qui relèvent de la loi parce qu'il nous paraît que ces points peuvent parfaitement être discutés par la commission qui vous fera un rapport sur ses travaux et en particulier sur les différents points qui ont été soulevés ici. L'ordre du jour est suffisamment chargé pour que nous en restions là dans ce débat général.

La présidente : – Comme vous le constatez, tous les groupes plaident pour le renvoi du rapport 99.038, à l'appui d'un projet de loi sur les contributions directes (LCdir), à la commission fiscalité. Y a-t-il opposition à cette proposition? **Cela ne semble pas être le cas, le renvoi du rapport 99.038 à la commission fiscalité est donc accepté.**

Une proposition de renvoi à la commission fiscalité du rapport 99.039, à l'appui d'un projet de loi d'introduction de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LILIFD), a été faite par le Conseil d'Etat. Y a-t-il opposition à cette proposition? **Cela ne semble pas être le cas, le renvoi du rapport 99.039 à la commission fiscalité est donc accepté.**

**Rapport de la commission des pétitions et des grâces
au Grand Conseil**

concernant

**la pétition de la commune de Dombresson
concernant l'effort fiscal 1996
et une demande de restitution**

(Du 10 juin 1999)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

I. RAPPEL DES FAITS

La commune de Dombresson, à la fin de l'année 1997, s'est inquiétée de ce que son indice d'effort fiscal, ordinairement d'environ 110, avait chuté à 101.6.

Il s'avère que cette modification est liée à une non-valeur de 176.000 francs. Suite à un acte de défaut de biens, elle s'est vue pénalisée d'une somme qu'elle n'a pas perçue. Elle estime que la diminution de l'indice de l'effort fiscal de 110 à 101.6 implique un préjudice de près de 100.000 francs.

La commune de Dombresson s'est alors adressée au service des contributions, par lettre du 24 novembre 1997, et a eu une entrevue avec le chef du Département des finances et des affaires sociales, le 20 février 1998, ainsi qu'avec trois chefs de services. Insatisfait des réponses et de la suite que prenait l'affaire, le Conseil communal de Dombresson a adressé de nouvelles requêtes, d'abord au Conseil d'Etat, qui lui a répondu, par lettre du 27 octobre 1998, confirmant qu'il n'y avait aucune erreur des services de l'Etat qui justifierait une restitution de fonds, puis, en date du 10 novembre 1998, au président de la commission de gestion et des finances, M. Jean-Bernard Wälti, en ces termes:

En automne 1997, nous avons constaté que notre indice d'effort fiscal, qui est normalement de 110 environ, a chuté à 101.6 sans modification de notre fiscalité.

Les recherches pour en trouver les raisons ont mis à jour deux différences significatives avec les chiffres de l'Etat qui ont servi au calcul de l'indice. Une modification pour les personnes morales pas faite pour la commune mais surtout une non-valeur de 176.000 francs que l'Etat nous avait demandé de comptabiliser en 1996.

Rapport de la commission des pétitions et des grâces (suite)

Le montant découle d'une taxation fantaisiste dénoncée à l'époque par notre administrateur sans résultat.

Dans les années 1988-1989, M. Wyss a construit une villa mitoyenne à Dombresson qu'il a vendue. Ne répondant pas aux demandes des contributions, ceux-ci ont imposé le produit de la vente comme revenu. Cette taxation devait générer 176.000 francs d'impôts uniquement pour la commune, le résultat des courses étant un acte de défaut de biens. Fin novembre, nous avons posé quelques questions au service financier de l'Etat. Nous n'avons jamais eu la moindre réaction et réponse à notre demande.

Pour le budget 1998, une simulation avec un indice corrigé laisse apparaître un manque à gagner de 94.297 francs pour la commune. Les choses ne bougeant pas, nous avons demandé une entrevue au chef du Département des finances et des affaires sociales, M. Jean Guinand. Cette rencontre a eu lieu le 20 février 1998 avec trois chefs de services.

Lors de cette rencontre, nous avons été rassuré que la correction aurait lieu en 1998 et que nous serions gagnants.

Suite à l'évolution de cette affaire, nous estimons avoir été promené en bateau ou, autre possibilité, aucune des personnes présentes ne connaissait les pratiques de l'Etat, ce qui est grave à notre avis.

La publication de l'indice 1998 a confirmé nos craintes que cette affaire tournait à notre complet désavantage.

Lors de la réunion du 27 août, nous avons été informé en détail sur les pratiques de l'Etat. Ne pouvant plus espérer une correction quelconque, nous avons écrit au Conseil d'Etat en date du 6 octobre 1998.

La réponse de l'autorité cantonale est décevante et en partie inacceptable pour notre commune. Raison pour laquelle nous soumettons cette affaire à votre commission dont nous espérons une prise de position un peu plus réaliste.

Pour mémoire, la commune a subi un préjudice entre 90.000 et 100.000 francs pour une faute imputable à un serviteur de l'Etat.

En date du 17 décembre 1998, la commission de gestion et des finances répondait à la commune de Dombresson ainsi :

Nous vous informons que lors de sa séance du 17 décembre 1998, le bureau de la commission de gestion et des finances a traité du courrier que vous lui avez adressé le 10 novembre 1998.

La commission de gestion et des finances n'est pas compétente pour trancher en cas de conflit entre une commune et le canton. Il faut considérer cette lettre comme une pétition. Celle-ci sera donc transmise au bureau du Grand Conseil qui la traitera comme telle.

Pétition de la commune de Dombresson

La lettre du Conseil communal de Dombresson, considérée alors comme une pétition, est adressée à la commission des pétitions et des grâces. Celle-ci s'est réunie le 7 mai 1999 pour étudier ce dossier.

II. AUDITIONS

La commission des pétitions et des grâces a tout d'abord procédé à l'audition du chef du service des communes, du chef du service des contributions et du chef du service financier, en présence du conseiller d'Etat Jean Guinand; enfin, en second lieu, elle a reçu la délégation de la commune de Dombresson formée de MM. Willy Junod, président de commune, Willy Boss, conseiller communal, et Claude-Alain Michel, administrateur communal.

III. TRAVAUX DE LA COMMISSION

La réponse donnée par la lettre signée par la cheffe suppléante du Département des finances et des affaires sociales, datée du 27 octobre 1998 (annexe), ainsi que les explications apportées par les trois chefs de services ont permis aux membres de la commission de se faire une idée plus précise de la situation.

Première constatation

L'Etat ne peut pas tenir compte techniquement des non-valeurs dans le calcul du produit de l'impôt cantonal utilisé pour le calcul de l'effort fiscal. Si la différence est trop grande d'une année à l'autre, il procède à une analyse afin d'expliquer cette différence d'effort fiscal: par exemple, départ ou arrivée d'un gros contribuable.

Il est à relever que dans le cas des non-valeurs dont l'Etat tient compte depuis 1997, toutes les communes sont traitées de la même manière. L'Etat lui-même évalue à 8 millions de francs la perte occasionnée par les non-valeurs.

Dans le cas présent, le contribuable n'ayant pas répondu, une taxation d'office volontairement trop élevée lui a été adressée. A l'époque, cette pratique était entendue, aujourd'hui, l'Etat inflige des amendes d'ordre contre un contribuable qui n'obtempère pas.

Selon l'appréciation de la commission, l'attitude de l'Etat est correcte. Elle estime que la commune de Dombresson aurait dû dénoncer le chiffre du montant de la taxation (volontairement élevé pour faire réagir le contribuable).

Rapport de la commission des pétitions et des grâces (suite)

Deuxième constatation

La commune de Dombresson n'a pas été lésée par rapport aux autres communes, contrairement à ce qu'elle prétend. Il est indéniable qu'une non-valeur constitue un manque à gagner et influence l'effort fiscal. La commune et l'Etat ont comptabilisé en 1996, mais cela n'a pu être pris en compte dans le calcul de l'effort fiscal cette année-là (voir annexe).

Les représentants de la commune de Dombresson n'ont pas apporté d'éléments nouveaux, ils ont simplement rappelé les raisons qui les amenaient à faire cette démarche.

Les membres de la commission ont eu l'impression que les comptes de la commune de Dombresson n'avaient pas été tenus avec une grande précision. Un représentant de la commune s'est étonné de ne pas avoir pu retrouver trace de l'opération comptable. S'il n'y a pas eu négligence, il y a en tout cas erreur technique. Par ailleurs, à fin 1998, selon le rapport fiduciaire, 187.000 francs de non-valeurs n'ont pas été comptabilisés par la commune entre 1993 et 1997 et devront être pris en compte en 1999.

IV. CONCLUSIONS

En conclusion, la commission est d'avis que la commune de Dombresson n'a pas été lésée par l'Etat. Il n'y a donc pas lieu de modifier son nouvel indice d'effort fiscal.

Elle fait siennes les conclusions adressées par le Département des finances et des affaires sociales dans sa lettre du 27 octobre 1998.

Selon le service des communes, il semble qu'avec la prochaine réforme de péréquation et de planification financières, ce genre de problème ne devrait plus apparaître.

Le présent rapport a été adopté à l'unanimité des membres présents lors de la séance du 10 juin 1999.

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

Neuchâtel, le 10 juin 1999

Au nom de la commission
des pétitions et des grâces :

Le président,

A. GERBER

La rapporteure,

M. BUBLOZ

Pétition de la commune de Dombresson

ANNEXE**Lettre du Département des finances et des affaires sociales, du 27 octobre 1998, adressée à la commune de Dombresson****Concerne : Effort fiscal 1996 de votre commune / Demande de restitution**

Monsieur le président et Messieurs,

Le Conseil d'Etat a chargé notre département de répondre à la lettre de votre Conseil, du 6 courant, relative à l'objet cité en titre.

Le problème que vous soulevez a déjà été traité de nombreuses fois, au travers d'entretiens et de correspondances avec les services concernés ainsi que lors d'une entrevue qui a eu lieu le 20 février dernier en présence de M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales.

Votre intervention auprès du Conseil d'Etat est quelque peu surprenante, à mesure que des explications circonstanciées ont été fournies le 27 août dernier à MM. Willy Boss, membre de votre Conseil, et Pierre-Alain Michel, administrateur communal, lors d'une réunion qui a eu lieu à l'office de perception. A cette occasion, tous les points avaient été éclaircis à satisfaction et les personnes précitées avaient, semble-t-il, admis qu'on ne pouvait imputer à l'Etat aucune erreur susceptible d'entraîner une compensation.

Toutefois, pour que la situation soit bien nette, nous rappelons volontiers ce qui suit :

- Le calcul de l'effort fiscal s'opère, en toute transparence, sur la base des chiffres tirés des comptes communaux par le service des communes et du produit de l'impôt cantonal déterminé par le service des contributions. Tous les détails vous ont été fournis.
- Chaque année, les efforts fiscaux obtenus sont comparés avec ceux de l'année précédente et une explication est recherchée pour les écarts apparemment anormaux.
- Depuis 1995, avec les modifications de la loi sur les contributions (notamment le passage au système postnumerando), des difficultés sont apparues s'agissant des chiffres de l'impôt cantonal. Par ailleurs, certains montants aléatoires (amendes, non-valeurs), qui étaient insignifiants avant la crise conjoncturelle, ont pris de l'importance. Les services concernés se sont efforcés d'obtenir pour l'impôt d'Etat les données les plus proches de celles prises dans les comptes communaux. La chose ne s'est pas révélée aisée mais de gros efforts ont été fournis (prise en compte, dans un premier temps, des amendes, des comptes d'insuffisance et des corrections pour les personnes morales). Mais, compte tenu des moyens informatiques à disposition, toutes les améliorations n'ont pu être effectuées immédiatement.

Rapport de la commission des pétitions et des grâces (suite)

- Après de nombreuses concertations entre les services (contributions, communes, financier, traitement de l'information) et offices (perception, contentieux) concernés, on a pu arriver à un résultat satisfaisant en 1997, avec l'inclusion dans le calcul du produit de l'impôt cantonal, d'une déduction nouvelle, estimée en partie par extrapolation, comprenant les actes de défaut de biens, les non-valeurs, les remises et les abandons.

Dans ce contexte, les problèmes d'effort fiscal rencontrés en 1996 dans votre commune s'expliquent par plusieurs raisons :

- Il y a tout d'abord la taxation d'office à laquelle vous faites allusion. On peut certes regretter son montant trop élevé mais il ne faut pas perdre de vue que le premier responsable d'une taxation d'office est le contribuable qui ne remplit pas de déclaration.
- Il est vrai que l'explication donnée lors de l'entrevue de février dernier, selon laquelle la non-valeur de 176.000 francs avait été comptabilisée en 1996 par la commune et en 1997 par l'Etat, était inexacte. Cela vous a été indiqué en août dernier. En fait, cette non-valeur a aussi été comptabilisée en 1996 par l'Etat mais n'a pu être prise en compte dans le calcul de l'effort fiscal cette année-là, pour les raisons indiquées plus haut.
- Il est donc indéniable que cette non-valeur a influencé votre effort fiscal 1996. Mais, et cela vous a été rappelé le 27 août 1998, toutes les communes ont été et sont traitées de la même manière, que ce soit avant 1997 ou après. Il n'y a eu aucune erreur des services de l'Etat sur ce point, tous les efforts ayant au contraire été déployés pour trouver le plus rapidement possible un système permettant de prendre en compte les non-valeurs dans le calcul du produit de l'impôt cantonal.
- En revanche, votre administration a commis des erreurs de comptabilisation de l'impôt des personnes morales en 1996, malgré les indications de l'office de perception, et encore en 1997, malgré les nouveaux tableaux fournis par cet office et les injonctions du service des communes (circulaire du 24 mars 1998). Il en est résulté un manco de 70.696 fr. 65 (différence prae/postnumerando 1995 oubliée) dans le produit de l'impôt communal 1996 de votre commune, qui a aussi influencé négativement l'effort fiscal de cet exercice.

Ce montant, retrouvé grâce aux recherches des services de l'Etat, n'est pas perdu puisqu'il sera comptabilisé sur l'exercice 1998 et se retrouvera donc dans l'effort fiscal relatif à cet exercice.

On peut encore relever qu'en 1997, les non-valeurs de l'Etat pour votre commune, estimées par extrapolation selon le système mis sur pied, atteignent 40.356 francs alors que celles figurant dans vos comptes ne sont que de 2449 francs. C'est dire que le nouveau système est plutôt à votre avantage.

Pétition de la commune de Dombresson

En conclusion, il n'y a eu aucune erreur des services de notre département, qui justifierait une quelconque restitution de la part de l'Etat.

Nous ne pouvons par conséquent que refuser la demande de votre Conseil dans ce sens.

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

*La conseillère d'Etat,
cheffe suppléante du Département des
finances et des affaires sociales :*

M. DUSONG

M^{me} Madeleine Bubloz occupe le siège du rapporteur.

Discussion générale

M. *André Gerber* : – Le groupe radical, dans sa majorité, accepte le classement du rapport de la commission des pétitions et des grâces concernant la commune de Dombresson. Nous acceptons le classement car, après analyse dudit rapport, il constate que la pétition de la commune de Dombresson aborde le problème des non-valeurs prises en compte par l'Etat pour le calcul de l'effort fiscal. Ces non-valeurs peuvent créer des différences sensibles, les années de référence ne se chevauchant pas nécessairement. Certes, la prise de position du groupe radical aurait été autre si la pétition avait dénoncé la pratique de taxation d'office, pratique arbitraire qui fut utilisée à l'époque et qui peut mettre des communes en difficulté, ce qui est inacceptable.

M. *Frédéric Gertsch* : – Le groupe socialiste a examiné ce rapport avec un intérêt mêlé parfois d'un peu d'étonnement. Cette affaire est un peu bizarre et embrouillée et il faut bien reconnaître que le rapport plutôt laconique de la commission des pétitions et des grâces n'apporte pas beaucoup de clarté. La majorité des membres du groupe socialiste s'est toutefois ralliée aux conclusions du Département des finances et des affaires sociales ainsi que de la commission. En effet, nous avons acquis la conviction qu'aucune faute ne peut être imputée à un serviteur de l'Etat, de même qu'il n'y a eu aucune inégalité de traitement entre Dombresson et les autres communes. Cela dit, il reste compréhensible à nos yeux que les autorités de Dombresson soient déçues ou mécontentes. La forte chute de l'indice d'effort fiscal dont elles ne sont qu'en partie responsables a causé à cette commune un préjudice certain. On peut dire que la commune de Dombresson a été dans une certaine mesure la victime malchanceuse de pratiques aujourd'hui abandonnées. Nous pouvons bien sûr saluer le fait que, d'une part, l'Etat ait maintenant renoncé aux taxations fantaisistes et que, d'autre part, ses services se soient efforcés de mettre en place un système où, notamment par la prise en compte des non-valeurs, les données de l'impôt d'Etat soient aussi proches que possible de celles qui ressortent des comptes communaux. En répétant que la majorité du groupe socialiste acceptera de prendre le rapport en considération, nous aimerions encore obtenir la réponse à trois questions :

- Les autorités de Dombresson estiment qu'elles ont subi un préjudice de plus de 90.000 francs, est-ce que cette estimation est réaliste ?
- La commission des pétitions et des grâces, dans son rapport, trouve que la commune de Dombresson aurait dû dénoncer, nous citons : « Le chiffre du montant de la taxation volontairement trop élevé. » Or, la commune de Dombresson, dans sa lettre à la commission de gestion et des finances, certifie que cette taxation avait été dénoncée par l'administrateur communal sans résultat. Où est la vérité ?

Pétition de la commune de Dombresson

- Est-ce que l'indice d'effort fiscal de Dombresson pour 1998 est remonté à un niveau correspondant à la réalité ?

M. *Jean-Bernard Wälti* : – En novembre de l'année dernière, nous intervenions à titre personnel déjà à propos de ce problème soulevé par la pétition de la commune de Dombresson. Nous savons l'importance du calcul de l'effort fiscal, en tout cas jusqu'ici, pour une commune et ses répercussions sur les comptes de celle-ci, particulièrement d'ailleurs dans le cadre d'une petite commune où l'arrivée ou le départ d'un seul important contribuable peut modifier considérablement les résultats. La commune de Dombresson estime avoir été lésée pour une somme de 94.297 francs, simulation à l'appui, suite à un calcul de son effort fiscal tenant compte d'une non-valeur dont on a parlé tout à l'heure de 176.000 francs, liée à la taxation d'un contribuable en défaut de biens. L'effort fiscal, dans ce cas précis, a chuté de 110 à 101,6 points, sans arrivée de recette escomptée vu l'insolvabilité du débiteur. La taxation était manifestement arbitraire – c'étaient les mots du président de la commission tout à l'heure aussi –, voire fantaisiste, puisqu'il s'agissait en fait de la vente d'un immeuble dont le produit a été considéré comme revenu. Ce revenu devait générer, pour la commune uniquement, une recette fiscale de 176.000 francs qui, bien entendu, ne tombera jamais dans l'escarcelle communale.

Le rapport de la commission des pétitions et des grâces laisse entendre que des erreurs techniques, et non des négligences, pourraient avoir été commises par l'administration communale de Dombresson et laisse entendre aussi que selon le service des communes, avec la prochaine réforme de péréquation et planification financières, ce genre de problème ne devrait plus apparaître. S'il y a eu éventuelle erreur, qu'elle provienne de la commune ou de l'Etat, le service des communes n'a-t-il pas pour mission d'apporter son aide dans un cas comme celui-ci ? N'existe-t-il pas de contrôle des communes qui doit éviter ce genre de problème ? Nous vous le disions en novembre 1998, il doit bien exister un moyen de rendre à Dombresson ce qui est à Dombresson.

Le rapporteur du groupe radical, par ailleurs président de la commission, annonçait tout à l'heure que si la demande de Dombresson avait dénoncé la pratique arbitraire de la taxation d'office, plutôt que le problème des non-valeurs, sa prise de position aurait été différente. Recevable ou non recevable, on arrive au même type de raisonnement que lors des discussions d'hier au sujet des initiatives sur la planification sanitaire. Ne jouons donc pas avec les mots et essayons de trouver un terrain d'entente en allant, éventuellement seulement en partie, dans le sens de cette petite commune.

Nous nous opposons donc au classement de cette pétition et espérons être rejoint dans cette idée par un grand nombre d'entre vous.

M^{me} *Madeleine Bubloz*, rapporteure de la commission : – Nous allons essayer de répondre aux deux premières questions posées par M. Frédy Gertsch.

Discussion générale (suite)

Nous aurions aimé simplifier un petit peu le problème, mais il faut dire que c'était en effet quelque chose de très compliqué qui a d'abord été présenté à la commission de gestion et des finances qui nous l'a ensuite renvoyé. Donc, nous n'étions pas très compétents, il est vrai, pour régler une question de ce genre. Nous avons reçu des représentants de la commune de Dombresson qui eux-mêmes avaient déjà été reçus trois fois depuis le moment où ils avaient déposé leur demande. Ils ne nous ont pas beaucoup éclairés, il faut bien le dire, et nous avons pris nos décisions vraiment en connaissant les dossiers tels qu'on nous les avait présentés en prenant acte de la lettre, à ce moment-là, de M^{me} Monika Dusong qui remplaçait M. Jean Guinand.

Nous devons vous dire que la question qui s'est posée est la suivante : il s'agit de l'immeuble d'une personne qui a quitté le village, qui n'a pas payé ses impôts et qui finalement a fait que le village s'est retrouvé – et nous croyons que c'est juste – avec une somme équivalant à 100.000 francs de dettes, somme qu'il n'avait pas touchée, mais pour laquelle il a dû quand même payer ou en tout cas se voir taxé. Cela est indéniabable et il semble que beaucoup de communes – c'est ce qu'on appelle des non-valeurs – sont dans ce cas. Le service des communes auquel vous faites allusion a été contacté et a donné des conseils à la commune de Dombresson. Et c'est vrai qu'il nous est apparu que leurs comptes n'étaient pas très clairs. Nous ne voulons pas porter de jugement, mais il semble que la commune de Dombresson, elle-même, n'était pas très au clair avec ses propres comptes. C'est là, à notre avis, qu'il y avait un problème. Elle n'a pas porté plainte – c'est ce qu'elle aurait dû faire – au moment où on l'a taxée d'une manière – nous l'avons reconnu au sein de la commission – arbitrairement certainement trop élevée, mais il paraît que c'était la coutume et que c'était, dans le fond, pour pousser les communes ou les personnes endettées à réagir. Personnellement, nous pensons que ce n'était pas une bonne coutume. Aujourd'hui, il paraît que cela n'existe plus et que cela ne pourrait plus se faire, ces faits remontant aux années 1995-1996. Nous croyons vous avoir répondu, nous n'avions pas plus de détails. Quant à la dernière question, pour 1998, nous ne pouvons pas vous répondre. Le chef du Département des finances et des affaires sociales pourrait peut-être vous répondre sur ce point ?

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales : – Nous ne pouvons que nous référer, une fois de plus, à la lettre que nous avons écrite à la commune de Dombresson et aux explications que nous avons eues devant la commission des pétitions et des grâces. Pour notre part, nous pouvons parfaitement nous rallier aux conclusions de cette commission. Si vous ne voulez pas classer la pétition, c'est à vous qu'il appartient d'en décider. On nous a demandé tout simplement si l'effort fiscal de la commune de Dombresson était rentré dans l'ordre, nous n'avons malheureusement pas les chiffres de l'effort fiscal 1998. Ceux de 1997, vous

Pétition de la commune de Dombresson

les avez dans le rapport de gestion. C'était l'effort fiscal de 1996 qui était contesté. A notre connaissance, la commune de Dombresson n'a pas à contester l'effort fiscal des années suivantes !

M. *Jean-Bernard Wälti* : – Imaginons même, Madame la présidente, qu'une erreur ait pu être faite par la commune de Dombresson ? Nous voulons bien aller un petit bout dans ce sens-là. N'existe-t-il pas un service des communes qui doit contrôler ce genre de chose ? Est-ce que vraiment la totalité des habitants de Dombresson doit être redevable pour cette erreur ? La commune de Dombresson et ses habitants vont perdre 100.000 francs environ. Est-ce que le service des communes ne devait pas voir cette chose-là au moment voulu ? Nous vous demandons, chers collègues, de ne pas classer cette pétition et d'entrer dans le sens de la commune de Dombresson.

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales : – Juste encore un mot pour dire que nous ne pouvons pas accepter que l'on mette en cause comme cela le service des communes. En l'occurrence, si erreur il y a eu, elle est venue du service des contributions et non pas du service des communes, puisque c'était un problème de taxation. Vous avez raison de dire qu'il faut veiller à ce problème – et nous y veillons nous-même – parce que nous avons vu dans quelques recours qu'il faut être extrêmement attentif. En effet, le service des contributions a tendance, dans le cas où un contribuable ne renvoie pas sa feuille d'impôts, de le taxer pour le faire réagir. Nous pensons qu'on ne peut pas le faire sans autre de cette manière. En l'occurrence, il ne s'agissait pas de cela, mais nous n'aimerions pas que l'on mette en cause le service des communes, car, avant tout, il s'agissait d'un problème de taxation.

M. *Claude Borel* : – Si nous nous intéressons à l'effort fiscal 1998, ce n'est pas simplement pour savoir si les choses étaient rentrées dans l'ordre, mais pour savoir si la non-valeur, qui avait été enregistrée dans un sens l'année précédente, avait été annulée dans l'autre sens une année plus tard et que le préjudice qui était réel une certaine année était compensé l'année d'après. C'est une question de systématique fiscale.

La présidente : – Les interpellateurs veulent-ils attendre une réponse demain matin ? Prenons-nous le dossier entre-temps ? Etes-vous d'accord avec cette solution-là ? (*Voix.*) D'accord. Nous prenons très rapidement le prochain rapport.

PAIEMENTS DIRECTS AGRICOLES

99.025

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
en réponse
au postulat Jacques-André Choffet 97.125,
du 23 juin 1997, « Définissons clairement
qui a droit à combien »

(Du 10 mai 1999)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

En date du 23 juin 1997, à l'occasion du débat relatif à la loi sur la promotion de l'agriculture, le Grand Conseil a accepté, par 56 voix contre 43, le postulat dont la teneur était la suivante :

97.125 ad 96.009

23 juin 1997

Postulat Jacques-André Choffet
Définissons clairement qui a droit à combien

La loi fédérale sur le droit foncier a renforcé les droits des agriculteurs à acquérir ou louer des terres qu'ils souhaitent exploiter.

La nouvelle politique agricole avec les paiements directs que l'on connaît actuellement peut conduire à des situations différentes.

En effet, des terres ou domaines loués à des exploitants leur sont parfois retirés au profit des propriétaires ou de leurs descendants pour être travaillés par eux-mêmes sans aucune formation ou expériences adéquates.

De plus, très souvent, ces paysans de fortune ont des activités à plein-temps dans d'autres secteurs économiques. Si on encourage l'agriculteur à se diversifier, il faut veiller à ne pas retirer des terres aux familles qui souhaitent encore vivre sur un domaine agricole.

Nous demandons au Conseil d'Etat d'étudier les moyens d'éviter ces abus qui semblent n'être motivés que par l'attrait de paiements directs qui à notre sens ont un autre rôle.

Paiements directs agricoles

1. INTRODUCTION

Le septième rapport sur l'agriculture (FF 1992 II 140), approuvé par le Conseil fédéral le 27 janvier 1992, a posé les jalons de la réorientation de la politique agricole reflétant les profonds changements survenus dans ce secteur économique. La stratégie élaborée, qui déploie maintenant tous ses effets, se compose de trois éléments :

- séparer davantage la politique des prix de celle des revenus ;
- accorder aux agriculteurs des incitations financières en vue d'objectifs écologiques ;
- assouplir l'intervention de l'Etat sur le marché, de sorte à améliorer la compétitivité du secteur agro-alimentaire tout entier.

Le Conseil fédéral a initié la première étape de la réforme en approuvant également, le 27 janvier 1992, le Message concernant la modification de la loi sur l'agriculture, qui instituait une nouvelle politique agricole avec des paiements directs compensatoires. Le 9 octobre 1992, le Parlement fédéral a adopté les articles 31 a et 31 b de la loi sur l'agriculture (LAgr), base légale des paiements directs, qui ne sont pas liés aux produits.

Le 9 juin 1996, le peuple et les cantons ont accepté le nouvel article agricole 31^{octies} de la Constitution fédérale, qui définit les tâches de l'agriculture et les mesures principales de politique agricole. La nouvelle loi sur l'agriculture (PA 2002), adoptée le 29 avril 1998 par l'Assemblée fédérale, découle de cet article et le concrétise dès le 1^{er} janvier 1999.

Sur un budget agricole fédéral de l'ordre de 3,5 milliards de francs par an, les paiements directs (toutes formes confondues) ont représenté 2,6 milliards de francs en 1998 et atteindront 2,4 milliards de francs en 2002.

Pour le canton de Neuchâtel, l'enveloppe des paiements directs a représenté 55 millions de francs, en chiffres ronds, en 1998, pour près de 1100 exploitations bénéficiaires (cf. rapport de gestion du DEP pour 1998). Les montants ainsi versés suscitent une certaine convoitise dont l'auteur du postulat se fait l'écho.

2. LES AYANTS DROIT AUX PAIEMENTS DIRECTS SELON L'ANCIEN RÉGIME (JUSQU'AU 31 DÉCEMBRE 1998)

L'ordonnance instituant des paiements directs complémentaires dans l'agriculture (du 26 avril 1993, modifiée les 26 janvier 1994, 15 février 1995, 24 janvier 1996, 16 septembre 1996, 15 décembre 1997 et 28 janvier 1998) et l'ordonnance instituant des contributions pour des prestations écologiques particulières dans l'agriculture (du 26 avril 1993, modifiée chaque année depuis lors) définissaient les bénéficiaires, respectivement les exploitants et exploitations exclus desdits paiements jusqu'à fin 1998.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Aux termes de ces dispositions, étaient notamment bénéficiaires des contributions :

- les exploitants qui géraient une exploitation d'au moins 3 ha de surface utile imputable ;
- les exploitants qui respectaient la surface de compensation écologique ;
- les couples mariés ou vivant en union libre, qui exploitaient plusieurs domaines, étaient considérés comme un seul exploitant.

N'avaient notamment pas droit aux contributions, les exploitations et exploitants suivants :

- celui qui avait atteint l'âge de l'AVS au 31 décembre de l'année précédente et celui qui, afin d'éviter la disposition relative à la limite d'âge, cédait l'exploitation au conjoint ou à d'autres personnes qui ne la géraient pas elles-mêmes ;
- l'exploitant qui détenait plus d'animaux que n'en autorisait l'ordonnance fixant des effectifs maximums ;
- la Confédération, les cantons et les communes qui géraient une exploitation à leur propre compte et à leurs risques et périls ;
- les exploitations qui exploitaient avec plus de sept unités de main-d'œuvre dans l'agriculture ou douze unités de main-d'œuvre pour les cultures spéciales ;
- les exploitations qui ne respectaient pas les exigences de la protection des eaux, ni celles de la protection des animaux.

Lesdites ordonnances fixaient dans le détail les surfaces donnant droit aux contributions, les surfaces donnant droit aux contributions d'une manière limitée, les surfaces ne donnant pas droit aux contributions, ainsi que les autres contraintes limitant ou supprimant lesdites contributions.

3. LES COLLABORATIONS INTERENTREPRISES SELON L'ANCIEN RÉGIME

3.1. Reconnaissance des exploitations

Le contexte économique plus difficile des années nonante et la réforme de la politique agricole ont incité les exploitations à rechercher des formes de collaboration interentreprises, afin notamment de tirer profit des effets de rationalisation pouvant en découler.

Une première ordonnance fédérale sur la terminologie agricole (du 1^{er} novembre 1989) a jeté les bases des formes de collaboration reconnues. L'ordonnance sur la terminologie agricole, du 26 avril 1993, a défini plus précisément certaines notions importantes de la législation agricole, notamment les règles de procédure de reconnaissance des exploitations

Paiements directs agricoles

et de la collaboration interentreprises au titre des différentes formes agréées par les services cantonaux compétents.

Les formes d'exploitation définies dans l'ordonnance sur la terminologie agricole avant le 31 décembre 1998 sont l'exploitation, l'exploitation d'estivage, l'exploitation de pâturage, la communauté d'exploitation et l'étable communautaire. En revanche, la communauté de production (devenue par la suite communauté partielle d'exploitation) est définie dans les deux ordonnances fédérales sur le contingentement laitier.

3.2. Définition des formes d'exploitation reconnues

Le Conseil fédéral a défini, dans les ordonnances précitées, ce qu'il faut entendre par exploitation, exploitation d'estivage, exploitation de pâturage, communauté d'exploitation, étable communautaire et communauté partielle d'exploitation.

Ces notions peuvent être définies, dans les grandes lignes, de la manière suivante :

- a) exploitation : toute entreprise agricole :
 - qui forme un ensemble réunissant des terres, des bâtiments, du cheptel mort ou vif et de la main-d'œuvre ;
 - qui est autonome ;
 - dont les limites sont visibles ;
 - qui possède un centre d'exploitation ;
 - qui est exploitée toute l'année ;
- b) exploitation d'estivage : toute entreprise agricole qui :
 - sert à l'élevage d'animaux ;
 - ne comprend que des pâturages d'estivage et des prairies de fauche ;
 - dispose de bâtiments ou d'installations équivalentes se prêtant à l'estivage ;
 - ne peut être exploitée que durant l'estivage et qui l'est effectivement ;
 - est séparée de l'exploitation du propriétaire du bétail estivé ;
 - est séparée des autres exploitations d'estivage ;
 - se trouve en région de montagne (I à IV du cadastre de la production agricole) ;
- c) exploitation de pâturage : toute entreprise agricole qui :
 - constitue une exploitation (au sens de la définition ci-devant) ;
 - dispose aussi bien d'une surface agricole utile que de pâturages d'estivage ;
 - où le berger habite toute l'année, garde durant toute l'année ses propres animaux et garde, durant l'estivage, principalement des animaux de tiers, moyennant rémunération ;

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

- d) communauté d'exploitation: tout groupement de deux ou plusieurs exploitations répondant aux conditions suivantes:
- les centres d'exploitation sont éloignés par la route de 10 km au maximum;
 - les exploitations ont été gérées de façon indépendante pendant les trois années précédant le regroupement en communauté;
 - les exploitations mettent à la disposition de la communauté leurs terres et les bâtiments d'exploitation nécessaires;
 - la totalité du cheptel vif et du cheptel mort des exploitations devient la propriété de la communauté;
 - l'existence de la communauté est fondée sur un contrat écrit;
 - les travaux nécessaires à l'exploitation exigent au moins une unité de main-d'œuvre;
 - les associés de la communauté travaillent au moins à titre accessoire dans celle-ci et aucun d'entre eux ne travaille en dehors de la communauté à raison de plus de 75 %;
 - la communauté tient une comptabilité de laquelle ressortent le résultat d'exploitation et sa répartition entre les associés;
- e) étable communautaire: tout bâtiment d'exploitation qui:
- est la copropriété de personnes physiques ou la propriété d'une personne morale n'exerçant pas d'activité professionnelle à titre commercial;
 - est utilisé en commun par deux ou plusieurs détenteurs de bétail dont chacun met en valeur une exploitation qui a été gérée de manière indépendante au moins pendant les trois années précédant la reconnaissance, est membre de la société de personnes ou participe au capital de la société de personnes, et produit lui-même le fourrage et commercialise les produits pour son propre compte;
- f) communauté partielle d'exploitation: les exploitations dont la production laitière repose sur la collaboration et qui répondent aux exigences suivantes:
- les centres d'exploitation sont éloignés, par la route, de 10 km (exceptionnellement 12 km);
 - les exploitations sont gérées de façon autonome, ont commercialisé du lait ou touché les contributions aux détenteurs de vaches ne mettant pas de lait dans le commerce pendant les trois années précédentes;
 - la collaboration et l'utilisation sont réglées dans un contrat;
 - l'utilisation des surfaces est consignée dans un registre;
 - les partenaires travaillent dans leur propre exploitation;
 - un des partenaires représente l'association.

Paiements directs agricoles

3.3. Appréciation de la situation

La forme juridique de ces formes de collaboration est la société simple qui suffit au but visé qui n'est pas tant (de manière générale) de favoriser l'opération effective que d'attirer le meilleur (ou le moins mauvais) parti possible de la réglementation agricole en vigueur. D'ailleurs, la société simple est la plus élémentaire des sociétés prévues par le code des obligations, permettant l'exercice d'une activité à but économique. Sa constitution et sa dissolution s'opèrent sans formalité particulière; son caractère sommaire est spécialement bien adapté à la souplesse qu'exige une législation agricole en perpétuelle mutation.

De l'avis des juristes, « la société simple n'est pas une société et, de surcroît, elle n'est pas simple du tout ». La société simple est en fait un contrat, qui n'est soumis à aucune forme spéciale, dans lequel la liberté contractuelle prédomine. Cette forme de contrat règle assez simplement l'entrée ou la sortie d'un associé, raison pour laquelle elle a été retenue à l'exclusion de toute autre forme juridique.

Si l'exploitant agricole, plutôt de nature individualiste, a pensé à s'associer, c'est pour rationaliser son travail et en tirer des avantages économiques, techniques et sociaux.

On peut résumer comme suit les avantages principaux de ces formes de collaboration :

- a) pour la communauté d'exploitation, les avantages sont dans le secteur laitier et pour les paiements directs. Dans le secteur du contingentement laitier, les contingents peuvent être regroupés, la quantité franche de retenue sur le prix du lait est doublée et le premier seuil pour la taxe supplémentaire est majoré de 50%. Pour les contributions des paiements directs et les primes versées par la Confédération, chaque exploitation membre est considérée comme une exploitation indépendante. Dès lors, la communauté d'exploitation permet de rationaliser le travail, donc de diminuer les coûts de production, tout en maintenant intégralement les prestations fédérales. L'avantage économique est évident;
- b) pour la communauté partielle d'exploitation, l'avantage réside dans le regroupement des contingents laitiers, permettant ainsi de tenir les vaches laitières en un seul endroit, d'où un effet de rationalisation évident. En matière de contributions de paiements directs et de primes, chaque exploitation membre reste indépendante, si bien que, pour la garde d'animaux en région de montagne, dont les contributions sont limitées aux quinze premières UGB, chaque exploitation bénéficie ainsi des contributions;
- c) pour l'étable communautaire, l'avantage réside dans la possibilité de regrouper, sous un même toit, au meilleur coût d'exploitation et d'investissement, le bétail, chaque exploitation restant, pour le surplus, indépendante pour toucher les contributions.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Toutes les autres formes d'exploitation reconnues sont des formes d'exploitation individuelles, ne donnant pas d'avantages économiques particuliers.

4. TRAVAUX DE LA COMMISSION

En date du 20 décembre 1989, le Conseil d'Etat a adopté un arrêté d'exécution de l'ordonnance sur la terminologie agricole, dont les dispositions ont été reprises dans le règlement général d'exécution de la loi sur la promotion de l'agriculture, du 17 décembre 1997, qui institue une commission de reconnaissance et d'examen des exploitations, des communautés d'exploitation et des étables communautaires, ainsi que la procédure et les voies de droit.

La commission, composée de cinq membres choisis dans les milieux intéressés et présidée par le chef du service de l'économie agricole, instruit les dossiers et forme un préavis à l'intention du Département de l'économie publique, en vue de la reconnaissance des diverses formes d'exploitation ou de retrait de ladite reconnaissance.

Le travail de la commission consiste à instruire les dossiers d'associations proposées, en particulier à veiller à ce que les prescriptions des ordonnances soient respectées avant qu'une association ne soit reconnue par le département. L'examen des dossiers a souvent nécessité une vision locale et un entretien, afin de s'assurer que le contrat de collaboration n'était pas un contrat fictif, mais qu'il correspondait à une réalité économique s'inscrivant dans le cadre juridique fédéral.

Depuis sa création jusqu'à fin 1998, la commission a tenu trente-cinq séances plénières et encore davantage de séances ne réunissant qu'une délégation de ladite commission pour instruire les dossiers.

En plus de la reconnaissance tacite des exploitations individuelles (exploitations existantes au moment de l'entrée en vigueur de l'ordonnance sur la terminologie agricole), qui ont été reprises par un nouvel exploitant, la commission a reconnu les formes de collaboration suivantes :

- 102 communautés partielles d'exploitation ;
- 61 communautés totales d'exploitation ;
- 11 étables communautaires ;
- 2 exploitations gérées par des parents de même génération ;
- 1 exploitation d'estivage.

La reconnaissance a été refusée à deux reprises, pour une communauté partielle d'exploitation et pour une exploitation.

De plus, onze exploitations individuelles nouvelles ont été reconnues.

Durant le même laps de temps, la commission a entériné la dissolution de trente-six communautés partielles d'exploitation et de quatorze communautés totales d'exploitation.

Paiements directs agricoles

De plus, la commission a examiné d'office plus d'une centaine de dossiers, qui lui ont été soumis par l'office des paiements directs, en vue de déterminer l'existence ou non des exploitations requérantes.

Si la commission n'a rejeté que peu de demandes de reconnaissance, c'est que souvent, au terme d'un entretien, elle a obtenu le retrait de la requête. Ceci n'a été possible qu'à la faveur d'un travail important de vulgarisation et de conseil.

Globalement, la situation peut être qualifiée de satisfaisante dans le canton.

Le retour à la terre de certains propriétaires fonciers ayant résilié le bail de leur fermier, survenu anecdotiquement, s'explique par l'attrait des contributions fédérales, mais également par la situation économique difficile dans d'autres domaines d'activité économique.

Il n'y a pas, de l'avis de la commission, d'abus graves dans ce domaine.

Il convient de préciser que le pouvoir d'appréciation de la commission est limité par le cadre légal fédéral.

5. NOUVEAU RÉGIME DES AYANTS DROIT AUX PAIEMENTS DIRECTS (DÈS LE 1^{er} JANVIER 1999)

5.1. Nouvelle définition des formes de collaboration

Avec l'entrée en vigueur de PA 2002 au 1^{er} janvier 1999, le cercle des bénéficiaires des paiements directs a été redéfini et l'ordonnance sur la terminologie agricole a été entièrement revue suite à la refonte de plusieurs mesures de politique agricole.

Une des innovations principales de l'ordonnance sur la terminologie agricole consiste à redéfinir la notion d'exploitation. Cette dernière n'est plus décrite selon ses caractéristiques physiques, mais surtout comme une unité juridique et économique. Dorénavant, il n'est plus nécessaire que sa séparation géographique d'autres exploitations soit visible; les surfaces, bâtiments, éléments de cheptel utilisés par l'exploitant sont considérés comme une exploitation. L'étable communautaire fait place à la communauté d'élevage, la communauté partielle d'exploitation disparaît car elle est devenue superflue depuis la possibilité nouvelle de commercialisation (vente ou location) des contingents laitiers.

De ce fait, les soixante-six communautés partielles d'exploitation en activité à fin 1998 deviennent sans objet.

Les communautés d'élevage, dont les exigences ont été assouplies par rapport aux étables communautaires, devraient connaître un certain développement à l'avenir.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

5.2. Nouvelles exigences pour bénéficiaire des paiements directs

L'ordonnance sur les paiements directs, du 7 décembre 1998, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1999, définit d'une manière plus restrictive qu'antérieurement le droit aux contributions et définit comme suit les ayants droit:

- a droit aux paiements directs, l'exploitant qui gère une exploitation pour son compte et à ses risques et périls et qui a son domicile en Suisse;
- donne uniquement droit aux contributions la surface agricole utile de l'exploitation, à l'exclusion de toute autre surface;
- la taille de l'exploitation est réduite à 1 ha SAU (50 ares pour les cultures spéciales);
- le besoin minimum en travail dans l'exploitation est de 0,3 unité de main-d'œuvre standard (UMOS / facteur de travail purement administratif, ne correspondant pas au besoin effectif de travail de l'exploitation considérée, mais à une norme pour les diverses branches de production);
- l'exploitant ne doit pas avoir atteint l'âge de 65 ans avant le 1^{er} janvier de l'année de contribution;
- les contributions sont échelonnées en fonction de la surface ou du nombre d'animaux;
- la somme maximale des paiements directs versée par unité de main-d'œuvre standard est de 45.000 francs;
- la somme des paiements directs est réduite à partir d'un revenu imposable déterminé et d'une fortune imposable déterminée. A partir d'un revenu imposable de 80.000 francs, la déduction équivaut au moins à la différence entre le revenu et ledit montant. De plus, dès que la fortune déterminante de l'exploitant atteint 800.000 francs, la somme des paiements directs est réduite du dixième de la différence entre la fortune et ledit montant. Toutefois, à partir de 1 million de francs de fortune, l'exploitant n'a plus droit aux paiements directs;
- au moins 50 % des travaux qu'exige l'exploitation doivent être effectués à l'aide de la main-d'œuvre propre à l'exploitation;
- les paiements directs sont réduits ou supprimés en cas d'inobservation des dispositions pertinentes ayant trait à l'agriculture, de la législation sur la protection des eaux, de l'environnement, de la nature et du paysage;
- les prestations écologiques requises doivent être respectées.

L'introduction de limites de revenu et de fortune, celle de la limite inférieure de 0,3 unité de main-d'œuvre standard et l'exigence de la fourniture d'au moins 50 % des travaux qu'exige l'exploitation à l'aide de la main-d'œuvre propre à l'exploitation empêcheront l'avènement de *gentlemen farmer*. L'abaissement de la limite inférieure de surface et d'effectif pourrait ouvrir de nouvelles perspectives à une catégorie d'exploitants peu ou pas représentés

Paiements directs agricoles

dans la population paysanne neuchâteloise, quoique l'exigence relative à la main-d'œuvre (0,3 UMOS) en limitera le nombre.

En revanche, la limitation à l'accès des paiements directs (notamment par l'échelonnement des paiements à la surface) pourrait inciter les détenteurs d'exploitations étendues à en envisager le partage, pour créer au moins deux unités. On pourrait ainsi assister à la création de nouvelles exploitations dans le canton. Le droit fédéral ne s'y oppose pas, ce que nous regrettons.

Nous veillerons, à l'avenir comme par le passé, à débusquer les éventuels abus. D'ailleurs, la nouvelle loi fédérale sur l'agriculture donne à l'Office fédéral de l'agriculture les moyens d'intervention dont il a besoin en tant qu'autorité chargée de surveiller la reconnaissance et le contrôle des différents types d'exploitations et de droit aux contributions.

6. CONCLUSION

En définitive, le Conseil d'Etat partage les préoccupations de l'auteur du postulat, mais constate avec satisfaction que la procédure et les autorités mises en place disposent des moyens nécessaires pour maîtriser la situation. Nous veillerons à en faire un usage répondant aux vœux de l'auteur du postulat.

En conséquence, nous demandons au Grand Conseil de classer le postulat.

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

Neuchâtel, le 10 mai 1999

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,

F. MATHEY

Le chancelier,

J.-M. REBER

Ce rapport a été envoyé en temps utile aux députés.

Discussion générale

M. Jacques-André Choffet: – Une fois de plus, nous aurions envie de dire que nous parlons agriculture dans cette salle et que, si tout va bien, ce ne sera pas la dernière fois durant la session. Une fois de plus aussi, c'est pour, ensemble, essayer de trouver une solution ou du moins limiter les dégâts. La situation tend à se péjorer, nous aimerions pouvoir cibler le mieux possible les aides que l'on veut apporter aux gens de la terre. Raison pour laquelle, ce postulat avait été déposé.

Un de vos collaborateurs, Monsieur le conseiller d'Etat, nous a dit en parlant de ce postulat, nous citons: « Tu as fait cela parce que tu es jaloux! » Non, Monsieur le conseiller d'Etat, nous ne sommes pas jaloux. Au contraire, le sentiment qui nous habite, face aux paiements directs et à l'aide reçue, est un sentiment de reconnaissance, et c'est vrai. Mais, ce qui est difficilement supportable à nos yeux, c'est l'injustice. Lorsque, par exemple, un propriétaire foncier a un revenu complet dans un autre secteur et qu'il résilie un contrat peu rentable avec son fermier pour toucher lui-même les paiements directs, c'est de l'injustice. C'est, sans conteste, le côté pervers de ce type de paiement.

Nous ne demandons pas que l'on augmente l'enveloppe, mais beaucoup de rigueur lorsque l'on distribue cette manne. Il est écrit dans le rapport que les montants versés suscitent une certaine convoitise. C'est le moins que l'on puisse dire! Certaines personnes sont comme des enfants devant le sapin de Noël, leurs yeux brillent d'envie. Et c'est alors une véritable pression qui est exercée sur les fermiers. Nos voisins vaudois ont déjà mis sur pied une cellule de crise pour les agriculteurs en difficulté et sensibilisent les autres aux réalités futures. Aucun filet social n'est prévu pour accompagner la restructuration et la politique agricole 2002 sera un écueil insurmontable pour beaucoup.

Aussi, Monsieur le conseiller d'Etat, vos services ont-ils une grande responsabilité et s'ils font déjà le maximum, qu'ils en soient ici remerciés. A l'évidence, et comptabilité à l'appui, les prix payés pour les produits agricoles ne suffisent plus à faire vivre les personnes qui travaillent la terre de notre canton et plus généralement de notre pays. C'est pour cela qu'il serait logique que la compensation financière soit réservée exclusivement à toute personne exerçant, comme activité principale, le métier de paysan.

Les paiements directs – il est bon de le rappeler – sont une rémunération pour des prestations fournies à la collectivité en dehors des tâches de production dévolues à l'agriculture. L'Union suisse des paysans a distribué au printemps un document de 45 pages expliquant les consignes à observer pour la politique agricole 2002. Ce sont plus de mille paramètres, pour chaque exploitant, qui doivent être ensuite vérifiés par les services de M. Laurent Lavanchy. C'est pourquoi nous pensons que la complexité des lois qui sont en grande partie fédérales, et le dédale d'articles qui les

Paiements directs agricoles

composent, ne permettent pas aux services de l'Etat de tout maîtriser. En sept ans, 30.000 exploitations ont disparu dans notre pays. Ce chiffre parle de lui-même et nous sommes heureux que le Conseil d'Etat partage nos préoccupations et reste attentif aux problèmes soulevés. « Attention aux profiteurs ou halte aux paysans fantômes », tel aurait, peut-être, pu être le titre du postulat. Le groupe libéral-PPN en accepte son classement et vous encourage à veiller au grain.

M^{me} *Françoise Rutti*: – Le groupe radical remercie le Conseil d'Etat pour le rapport présenté en réponse au postulat Jacques-André Choffet, en particulier aussi parce que cette réponse intervient pour une fois dans un délai de deux ans, même si la discussion a été retardée. Nous acceptons le classement du postulat en invitant le Conseil d'Etat à rester très attentif aux problèmes soulevés par notre collègue Jacques-André Choffet. Le rapport présenté suscite quelques remarques et questions.

La marge de manœuvre du canton, en la matière, est pratiquement inexistant puisqu'il lui appartient d'appliquer le droit fédéral. Les règles relatives à l'octroi des paiements directs ou à la reconnaissance d'une exploitation agricole, valables jusqu'à fin 1998, étaient relativement floues et ont certainement permis des situations où les paiements directs ont représenté une rente particulière pour certains agriculteurs et non une rémunération pour des prestations d'intérêt général. La commission de reconnaissance estime qu'il n'y a pas eu d'abus graves. Cette formulation peut nous faire penser qu'il y a eu tout de même abus. Nous en voulons pour preuve quelques cas où, pour éluder les règles relatives au démantèlement des exploitations, des associations ont été créées avec un seul des partenaires fournissant la totalité du travail. Dans ces cas, nous aurions attendu une position plus tranchée de la commission. Avec les nouvelles exigences valables depuis le 1^{er} janvier 1999, avoir droit au paiement direct pour un exploitant agricole relève du parcours du combattant puisque nous trouvons en page 9 du rapport (p. 1435 du *BGC*) pas moins de onze critères à respecter. Nous pensons effectivement que les dispositions relatives à la main-d'œuvre sont de nature à empêcher les situations décrites plus haut. Encore faudra-t-il que l'office des paiements directs ait les moyens de contrôler ces onze critères pour les 1100 ayants droit du canton. Nous souhaitons demander au Conseil d'Etat quels moyens sont mis en œuvre pour ces contrôles. Nous relevons aussi que le retard inadmissible dans les taxations fiscales des agriculteurs rend aléatoire le contrôle des limites de revenus et de fortunes. Nous demandons au Conseil d'Etat, là aussi, comment il entend traiter ces contrôles.

Pour conclure, nous constatons que les demandes de paiements directs 1999 ont été déposées par les agriculteurs le 15 mai dernier. Il n'est donc pas possible de dire si les améliorations attendues seront effectives. C'est pourquoi, avec l'acceptation du classement du postulat, nous demandons

Discussion générale (suite)

au Conseil d'Etat de faire, sur ce sujet, le point dans le rapport de gestion annuel 1999, en l'occurrence dans celui du Département de l'économie publique.

M. Frédéric Cuche : – Le groupe socialiste acceptera le classement du postulat. Sur le plan de la défense professionnelle, les craintes de M. Jacques-André Choffet se justifient. Les propriétaires peuvent être intéressés par la reprise de terres louées si les paiements directs, versés par la Confédération, sont supérieurs à l'allocation versée. Mais il n'est pas dans l'esprit de la loi que chaque propriétaire, non-agriculteur, se mette en chasse aux paiements directs bien que l'enveloppe des paiements directs pour 1998 représente la somme de 55 millions de francs pour 1100 exploitations, soit un montant moyen de 50.000 francs selon le rapport. Le budget 2000 prévoit 59 millions de paiements directs et écologiques. Les paiements directs sont liés à des pratiques définies par des obligations. Il importe que celles-ci soient toutes respectées. Le rapport du Conseil d'Etat décrit la situation générale dans laquelle les paiements directs ont été introduits. Il rappelle leurs rôles : séparation de la politique des prix de celle des revenus, assouplissement des interventions de l'Etat sur le marché et amélioration de la compétitivité du secteur agro-alimentaire, incitation à l'écologie.

Pour la politique des prix et des revenus, il nous paraît juste que les paiements directs assurent une part des revenus qui n'est pas incluse dans le prix de vente du produit. Selon les conditions de production et les exigences, des correctifs sont indispensables. Au sujet des interventions de l'Etat sur le marché, le désengagement de la prise en charge des produits se justifie. Quant à la compétitivité, elle doit aussi s'exercer sur le plan de la qualité. Permettez-nous de nous arrêter quelques instants sur les incitations à l'écologie. L'agriculture se voit donc chargée aujourd'hui de plusieurs fonctions :

- une fonction économique : production de denrées alimentaires ;
- une fonction de maîtrise de l'environnement ; des surfaces agricoles neu-châteloises avec les forêts jouent un rôle-clé pour l'utilisation des ressources naturelles comme l'eau. Ici et là, à moyen terme, les prestations écologiques devraient générer une revitalisation de la nature ;
- une fonction sociale également pour l'emploi et l'aménagement du territoire, le façonnement et la conservation des paysages.

Autrement dit, il s'agit de produire, peut-être intensément sur certaines parcelles, et de manière plus extensive sur d'autres avec le bénéfice des paiements directs et de contribuer ainsi à la gestion saine et harmonieuse de l'environnement.

Sur ces points, Monsieur Jacques-André Choffet, il nous semble que certains paysans ont encore des craintes et nous le regrettons. A lire les

Paiements directs agricoles

amendements proposés sur la loi des améliorations structurelles agricoles, nous en avons la confirmation. Certains semblent parfois considérer que leur fonction économique pourrait devenir accessoire et qu'on les oriente vers des prestations de services peu assurées dans la durée. Certes, la situation dans l'agriculture est devenue très complexe. Il ne suffit pas de produire à tout prix. La nouvelle politique agricole contribuera à créer les bases d'un nouveau contrat. Permettez-nous de citer quelques lignes d'un ouvrage récemment intitulé : *Tais-toi et mange, l'agriculteur, le scientifique et le consommateur*. Cet ouvrage reconnaît les difficultés du changement dans le monde agricole, et nous citons :

Les craintes des agriculteurs ne sont pas illégitimes car, si la production n'est plus vraiment au centre de la relation agriculture/nation, on ne peut ignorer quel en est le socle. L'âme de l'agriculture réside dans la citoyenneté paysanne, mais son corps, c'est la production. Sans elle, le reste n'a pas d'assise. A l'inverse, si l'agriculteur a la responsabilité pleine et entière de sa fonction économique, il ne peut pas se considérer comme le détenteur des relations de l'homme avec la nature. C'est tout l'enjeu des lois d'orientation agricole qui ont, pour but, de créer les bases d'un nouveau contrat. La partie économique est certes fondamentale, mais le reste, dans sa nouveauté, revêt une grande importance. La difficulté aujourd'hui est de trouver cet équilibre subtil qu'il faut assurer entre réalité économique et autre exigence plus citoyenne.

Nous pensons que les services non rendus par l'agriculture au niveau de l'environnement méritent salaire par le biais des paiements écologiques. Il faut les accepter et les mériter. La législation mise en place semble adaptée.

Revenons au rapport du Conseil d'Etat. Il nous présente l'ancien régime – un ancien régime qui n'a duré que cinq ans – et un nouveau régime qui a été mis en place au 1^{er} janvier 1999. Entre les deux, nous constatons quelques changements pour bénéficier des contributions de paiements directs. La taille de l'exploitation est réduite de 1 ha SAU, surface agricole utile, auparavant 3 ha de surface imputable. Seule la SAU est donc prise en considération maintenant. Est-ce une incitation à la création de plus petites unités ? Pour les cultures spéciales, la taille est réduite à 50 ares. La vigne est-elle considérée comme une culture spéciale ? Y aurait-il d'autres cultures qui pourraient bénéficier du statut de cultures spéciales ? Le couple d'exploitants travaillant sur plusieurs domaines était considéré comme un seul exploitant. Le nouveau régime se base sur la notion d'unité standard de main-d'œuvre. A ce sujet, nous n'avons pas très bien compris à combien d'unités standard de main-d'œuvre peut s'élever une entreprise agricole. Un couple d'agriculteurs est-il considéré comme deux ou une unité standard de main-d'œuvre ? Nous relevons que l'octroi des paiements directs était lié, dans l'ancien régime, au respect de la législation ayant trait à l'agriculture et aux lois sur la protection des eaux. Le nouveau régime ajoute la législation sur l'environnement, la nature et le paysage. Ces modifications nous semblent

Discussion générale (suite)

justifiées. La Confédération paie et les cantons sont responsables du contrôle. Sur ce point, le rapport se veut rassurant. Il semble qu'il n'y a quasiment pas de problèmes. Nous avons noté cependant, sous l'ancien régime, de l'avis de la commission, qu'il n'y a pas eu d'abus graves. Certains l'ont dit, il y en a peut-être quand même eu, quelque peu ! Pour le nouveau régime, le rapport affirme que l'on veillera à l'avenir comme par le passé à débusquer les éventuels abus. Les moyens de contrôle sont-ils adaptés ? Quels rôles attribue-t-on aux préposés à la culture des champs, ces personnes sont souvent très peu rétribuées par les communes. Ce sont quasiment des bénévoles, mais n'y a-t-il pas parfois manque de professionnalisme ?

Mesdames et Messieurs, nous souhaitons que les paiements directs contribuent au maintien de l'agriculture et que son évolution vers une prise en compte plus importante de la nature se poursuive. Nous souhaitons quelques réponses à nos questions. Le groupe socialiste acceptera donc le classement du postulat.

M. Fernand Cuche : – Nous considérons, au sein de notre groupe, que les préoccupations du postulant sont justifiées, d'autant plus que cette rémunération directe à l'égard des paysans – c'est ainsi que nous l'appelons dans notre syndicat, pas dans le groupe – qu'il s'agit de redistribuer de l'argent public. Il est vrai que les récentes modifications des ordonnances, l'évolution un peu idéologique des ordonnances, notamment sur la pression de l'initiative des petits et moyens paysans – comme le député Frédéric Cuche l'a dit – ramenaient les exigences minimales à des surfaces un peu plus accessibles. Il est donc relativement logique de penser que ces modifications peuvent inciter des propriétaires à redevenir exploitants agricoles.

Cependant, il faut voir qu'il y a quand même d'autres législations qui rendent l'accès difficile, ce qui fait que le caractère incitatif est quand même à relativiser. Nous pensons notamment à l'exigence en matière de garde des animaux en tout cas dans les régions où des néo-ruraux seraient intéressés à reprendre une exploitation. Nous pensons aussi à tous les équipements nécessaires pour les producteurs qui sont dans des filières de production telles que la production laitière qui exige une assurance qualité avec des équipements adéquats. Nous constatons que la commission, qui a été nommée en 1989 sauf erreur, de reconnaissance et d'examen des exploitations a fait un travail important. Nous avons même été impressionné par le nombre de démarches qui ont dû être effectuées.

Quelques chiffres approximatifs depuis l'application de la dernière ordonnance qui remonte au 1^{er} janvier 1999 : à notre connaissance, il y a à peu près une douzaine d'exploitations qui ont fait valoir leur droit à la rémunération directe, mais parmi cette douzaine d'exploitations, apparemment seule la moitié – ou une petite moitié – remplit les conditions pour obtenir la rémunération directe. Cela veut dire que si ces gens ont vraiment une

Paiements directs agricoles

grande passion pour le métier, ils pourront, pour autant que les autres législations soient respectées, continuer à être agriculteurs, mais sans rémunération directe. Il faut donc mettre aussi ces derniers chiffres depuis 1999, comme les chiffres depuis 1989 à fin 1998, en relation avec les 1100 exploitations qui reçoivent des contributions directes dans le canton, et la somme aussi en jeu les 55 millions de francs. Nous pensons que la situation est sous contrôle dans le canton de Neuchâtel. Nous avons aussi appris que l'Office fédéral de l'agriculture demande à tous les services de l'économie rurale des cantons suisses de donner des informations sur l'évolution des structures en matière de restructuration des exploitations agricoles et que, vraisemblablement dans le courant de l'année, ces informations feront l'objet d'un rapport et d'une réflexion au niveau fédéral. Ces considérations nous amènent à accepter le classement du postulat tout en pensant aussi que, à l'intérieur de la profession, nous devons suivre ce dossier pour que, au cas où cela fait l'objet d'une discussion de fond concernant l'orientation et la rémunération des agriculteurs, la profession puisse avoir une position au bon moment.

M. *Francis Matthey*, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique : – Nous aimerions remercier les groupes de l'accueil qu'ils font à ce rapport, et en particulier M. Fernand Cuche d'avoir confirmé que la situation était sous contrôle dans le canton de Neuchâtel. Nous pensons que c'est la réalité. Qu'il y ait eu des pépins au moment de l'introduction des paiements directs ce que nous avons appelé sous l'ancien régime dans le document que nous vous avons fait parvenir, nous croyons qu'il faut le reconnaître parce que nous n'avions pas encore l'ensemble des éléments de contrôle que nous avons aujourd'hui. Il faut dire que la loi elle-même, et les dispositions d'application, permettaient, avec les communautés partielles d'exploitation, de pouvoir utiliser les paiements directs dans un sens qui n'était pas voulu par le législateur. En conséquence de quoi, la Confédération a elle-même revu les dispositions. C'est ce qu'on appelle aujourd'hui le nouveau régime et qu'en conséquence, nous pouvons mieux trouver, dans ce nouveau régime, les moyens d'éviter les abus dont M. Jacques-André Choffet a porté à la connaissance du Grand Conseil.

Nous regrettons, Monsieur Jacques-André Choffet, les déclarations de notre collaborateur. Il appartient à chaque député de dire ce qu'il pense dans cette enceinte sans qu'il soit traité de jaloux ou autre noble vocabulaire que l'on peut nous accorder. Parce que, Mesdames et Messieurs, nous faisons tout ce que nous pouvons pour que l'argent public soit bien utilisé. Lorsque l'on voit le paquet de dispositions et d'informations que les paysans eux-mêmes doivent désormais nous donner, que nous devons contrôler et que nous devons soumettre par la suite à la Confédération, on se demande comment il est encore possible de sortir de ces filets de protection et de contrôles que nous mettons à disposition. Une enquête de la Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture a été faite auprès des cantons qui ont été

Discussion générale (suite)

amenés – et cela intéressera en particulier M. Frédéric Cuche – à prendre en considération l'application des mesures écologiques en 1998. L'enquête a démontré qu'en matière de production intégrée seules 4% des exploitations n'avaient pas rempli toutes les conditions et charges requises et n'ont touché aucune ou qu'une partie des contributions. Quant aux exploitations biologiques 2,5% d'entre elles ont vu leurs paiements directs réduits ou supprimés.

En matière de détention contrôlée d'animaux en plein air et de systèmes de stabulation respectueux des animaux, 5% n'étaient pas en règle pour la détention en plein air et 4% pour les systèmes de stabulation. Cela signifie que, dans l'ensemble de l'agriculture de notre pays, la situation est bien maîtrisée. Mais, ne nous faisons aucune illusion, même avec les nouvelles dispositions, nous avons besoin de la vigilance de la commission de reconnaissance des exploitations; nous avons besoin des communes par l'intermédiaire de l'inspecteur de la culture des champs; nous avons besoin des organisations agricoles que ce soit la Chambre, mais surtout la vulgarisation agricole elle-même, pour pouvoir nous aider à bien dominer l'ensemble des dispositions fédérales et le transfert des paiements directs. Il est clair que c'est une responsabilité du monde professionnel, c'est-à-dire des agriculteurs eux-mêmes qui, depuis cette année, déclarent personnellement la nature, la surface des champs qu'ils cultivent et, en particulier, le nombre d'animaux dont ils s'occupent. La population de notre canton veut maintenir l'agriculture, veut lui donner les moyens dont elle a besoin, que ce soit dans les paiements directs ou que ce soit – ce dont nous parlerons prochainement – dans les montants d'investissement en matière structurelle, que ce soit dans les remaniements parcellaires ou les bâtiments. Nous avons besoin de cette confiance de la population pour pouvoir maintenir une agriculture compétitive dans notre canton, et également en matière de revenus, susceptible de faire face à son avenir. C'est dans ces considérations-là que nous travaillons, et c'est dans cet esprit-là que l'ensemble du service aujourd'hui fonctionne.

Donc, Madame Françoise Rutti, les moyens que nous mettons à disposition actuellement pour contrôler l'ensemble des paiements directs que nous versons, c'est bien entendu ce que nous faisons nous-mêmes à travers les contrôles de l'office des paiements directs. Nous travaillons avec des organisations de l'agriculture elle-même – nous pensons en particulier à l'Association neuchâtoise pour l'agriculture biologique ou la production intégrée – de telle façon que les associations soient également responsables de la distribution de ces paiements directs. Par la suite, nous allons encore améliorer la situation par le programme que nous avons mentionné, par les tests de plausibilité qui sont d'ailleurs aujourd'hui effectués et qui pourront par la suite être beaucoup plus généralisés. Nous partons aussi – il faut le dire – dans une relation de confiance avec les agriculteurs et notre état d'esprit n'est pas de contrôler systématiquement l'ensemble des documents que l'on nous soumet. Mais il faut, bien entendu, éviter qu'il y ait des dérapages auxquels vous avez fait allusion.

Paiements directs agricoles

Nous répondons maintenant à des questions plus directes, toujours par rapport à l'intervention de M^{me} Françoise Rutti. Concernant la fiscalité, notre collègue nous a dit que nous étions en train de rattraper le retard que nous avons dans le traitement des déclarations fiscales des agriculteurs. Nous pouvons vous dire, d'ores et déjà, que nous leur avons naturellement fait des avances pour leur permettre de vivre. Nous examinerons leurs besoins – ou s'il y a eu des modifications essentielles dans leurs revenus –, nous examinerons comment leur venir en aide en tenant compte de ces évolutions pour verser les paiements directs.

Madame Françoise Rutti, vous aviez posé une autre question, mais nous ne l'avons pas tout à fait comprise.

M^{me} *Françoise Rutti*: – Avec l'acceptation du classement du postulat, nous demandons au Conseil d'Etat de faire le point, dans le rapport de gestion annuel 1999 du Département de l'économie publique, pour les demandes de paiements directs qui ont été déposées le 15 mai 1999 car nous n'avons pas encore de recul.

M. *Francis Matthey*, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique: – Nous regarderons pour le faire, Madame, ou bien nous en saisirons la sous-commission de gestion et des finances du Grand Conseil. D'ailleurs, M. Fernand Cuche a aussi demandé que l'on fasse certaines différences entre les paiements directs, dits plutôt écologiques – ils sont tous devenus maintenant écologiques –, mais nous regarderons dans quelle mesure nous pourrions aussi vous donner satisfaction.

Monsieur Frédéric Cuche, pour deux personnes, combien considérons-nous d'unité de main-d'œuvre? C'est environ 1,6 à 1,7 qui sont pris en considération, pour votre information.

Monsieur Fernand Cuche, vous êtes entré dans des détails sur lesquels vous êtes beaucoup plus compétent que nous. Nous vous prions de nous excuser, mais c'est normal. Vous avez parlé de toute la question des gardes d'animaux et vous avez dit que le caractère incitatif des paiements directs est à améliorer, sauf erreur?

M. *Fernand Cuche*: – Nous avons simplement voulu dire que les nouvelles exigences minimales, avec l'ordonnance au 1^{er} janvier 1999, pouvaient avoir un caractère incitatif. Il y a d'autres lois qui font que, une fois le tour de la situation fait et qu'on voit les investissements à réaliser – cela peut être une fosse à purin ou ouvrir des fenêtres pour qu'il y ait plus de lumière dans le rural –, ce sont des mesures qui font que le caractère incitatif est un peu contrebalancé.

M. *Francis Matthey*, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique: – Les investissements sont tels que les petits paysans, en

Discussion générale (fin)

particulier, ne peuvent pas supporter les investissements qui sont entraînés par les paiements directs et les exigences. D'ailleurs, il y a d'autres répercussions, on en voit déjà aujourd'hui – elles ne sont pas nombreuses – et nous devons prêter attention à cela. Nous devons veiller à ce qu'il n'y ait pas, par exemple, des séparations d'exploitation, que nous nous étions efforcé jusqu'à présent de privilégier, précisément en fonction de la limitation du montant plafond des paiements directs. Il y a un certain nombre de transferts de propriétés qui se font pour échapper au couperet de la limite d'âge. Dès lors, dans la mesure où cela permet la succession des générations, c'est une bonne chose, mais dans la mesure où cela intervient pour éventuellement partager des exploitations, c'est quelque chose de négatif. Il s'agit pour la commission de reconnaissance de veiller à ce que ces éléments-là ne soient pas généralisés.

Voilà ce que nous pouvions dire dans le cadre du rapport qui a été soumis ici. Les paiements directs sont absolument nécessaires, vous l'avez dit, Monsieur Jacques-André Choffet. Il n'y a plus un seul paysan qui pourrait vivre aujourd'hui sans paiements directs en ayant une exploitation dont la grandeur est soumise à la loi sur les paiements directs. C'est un élément indispensable pour assurer le revenu des exploitations et des exploitants dans la mesure aussi où le revenu des agriculteurs a diminué maintenant de 30% jusqu'à il y a deux ans et 10% l'année passée. L'agriculture, c'est vrai, vit des périodes extrêmement difficiles et les paiements directs sont là pour l'aider. Nous n'espérons qu'une chose, c'est que les paiements directs pourront suivre au niveau du budget public pour les assurer. Parce que, si nous ne pouvons pas suivre dans les budgets publics, il est fort à craindre qu'il y ait, dans le cadre de la profession là aussi, un certain nombre de désillusions, ou en tout cas, de découragement. Pour nous, la défense de l'agriculture aujourd'hui, telle que nous la connaissons, dépend aussi de la défense des budgets que l'on peut inscrire dans les budgets publics pour les paiements directs à l'agriculture. Nous vous remercions de prendre acte de cette réponse et de classer le postulat.

La présidente : – L'entrée en matière n'est pas combattue, la parole n'est plus demandée, nous allons passer au vote.

On passe au vote.

La prise en considération du rapport est acceptée par 87 voix sans opposition.

La présidente : – Nous devons encore nous prononcer sur le classement du postulat 97.125. Y a-t-il opposition au classement de ce postulat? Ce n'est pas le cas, **le postulat Jacques-André Choffet 97.125, du 23 juin 1997, « Définissons clairement qui a droit à combien », est donc classé.**

CLAUSE D'URGENCE

La présidente: – Nous allons encore nous prononcer sur l'urgence de la motion 99.141, du 21 juin 1999, « Assurance-maternité ».

M. Claude Borel: – L'urgence demandée a tout d'abord une valeur symbolique. Les femmes suisses attendent une assurance-maternité depuis cinquante ans et leur désir vient de connaître un blocage brutal un soir de votation fédérale. Si le peuple suisse a dit non, le peuple neuchâtelois a dit oui à une très nette majorité, ce qui signifie à nos yeux que l'on doit se hâter de trouver chez nous une solution un peu plus ambitieuse que nos actuelles allocations réparties avec une rare parcimonie. Enfin, les chiffres publiés par la Caisse de compensation pour 1998 prouvent que quelque chose cloche dans l'ensemble du système. En 1997, on pensait répartir des allocations pour 2,5 millions de francs. On en a, en fait, alloué pour 90.000 francs. Il est urgent de corriger ce dysfonctionnement.

La présidente: – Est-ce que l'urgence est combattue? Madame Jacqueline Tschanz, vous combattez l'urgence? Alors, nous vous donnons la parole.

M^{me} Jacqueline Tschanz: – Nous n'avons pas grand-chose à dire sinon que le groupe radical combat l'urgence, que cette question doit être traitée, en fait, au niveau fédéral et que nous ne voyons pas l'urgence du problème au niveau cantonal.

M. Michel Barben: – Nous répondons très brièvement, nous n'allons pas rentrer sur le fond de cette motion, le groupe libéral-PPN refusera également l'urgence.

M^{me} Francine John: – Le groupe PopEcoSol pense qu'il est urgent de se pencher sur ce problème, de trouver des solutions et d'y réfléchir, même au niveau cantonal. Nous soutiendrons l'urgence.

La présidente: – Mesdames et Messieurs les députés, l'urgence de la motion étant combattue, nous allons passer au vote.

On passe au vote.

L'urgence de la motion Claude Borel 99.141, du 21 juin 1999, « Assurance-maternité », est acceptée par 47 voix contre 35.

RÉUNION DU BUREAU

La présidente : – Nous prions les membres du bureau de se réunir autour de nous un court instant.

Pour tous les autres, nous vous souhaitons un excellent appétit.

Séance levée à 13 h 30.

La présidente,

T. HUMAIR

Les secrétaires,

F. GERTSCH

R. DEBÉLY

Le secrétaire-rédacteur,

J.-M. REBER

PAGE SANS TEXTE

SEIZIÈME SESSION DE LA 45^e LÉGISLATURE

Session extraordinaire des 27, 28, 29 septembre
et 10 novembre 1999

Séance du mercredi 29 septembre 1999, à 8 h 30, au Château de Neuchâtel

Présidence de M^{me} Thérèse HUMAIR, présidente

PRÉSENCE

Présents: 107 députés.

Absents et excusés: MM. Charles-Henri Augsburgers, Jean-Pierre Authier, Jacques Béguin, M^{me} Monica Boss, MM. Willy Geiser, Jacques-André Maire, Serge Mamie et Pascal Sandoz. – Total: 8.

ASSERMENTATION D'UN DÉPUTÉ

La présidente: – Nous allons procéder à l'assermentation d'un nouveau député en remplacement de M. Jean-Paul Wettstein, démissionnaire.

Nous demandons à un secrétaire de lire la lettre de M. Jean-Paul Wettstein, du 1^{er} septembre 1999.

Lecture de la lettre de démission de M. Jean-Paul Wettstein, du 1^{er} septembre 1999

M. Frédy Gertsch, secrétaire: –

Madame la présidente,

Par la présente, je vous prie de prendre acte de ma démission du Grand Conseil neuchâtelois ainsi que du groupe de travail « Objectif grandir ».

Des problèmes de santé dans ma famille sont à l'origine de cette décision.

J'aimerais remercier particulièrement le Conseil d'Etat qui a toujours fait un maximum pour répondre à mes interventions et les députés de tout bord avec qui j'ai eu beaucoup de plaisir durant ces six années.

Comme le veut le règlement, vous trouverez en annexe ma carte de député. Cette carte restera l'objet de ma frustration la plus intense, en effet je n'ai jamais compris à quoi elle pouvait bien servir... Il ne me semble pas qu'elle soit très utile pour se parquer dans la cour du Château, obtenir une entrée gratuite au cinéma ou encore faire sauter un

Assermentation d'un député (fin)

PV. Je n'ai pas essayé à Migros ou à la Coop car on m'a dit que la carte Cumulus ou Coop-Profit sont plus adéquates. Je quitterai donc le Grand Conseil sans connaître l'usage de cette petite carte. Serait-il possible que la chancellerie la livre avec un petit mode d'emploi?

Je vous souhaite, Madame la présidente, de trouver pleine satisfaction dans la poursuite de vos travaux et vous salue cordialement ainsi que les députés, le Conseil d'Etat et le personnel administratif.

Signé: *Jean-Paul Wettstein*

La présidente: – M. Nicolas Aubert, domicilié au Locle, suppléant de la liste libérale-PPN pour le collège du Locle, a accepté le siège devenu vacant le 7 septembre 1999.

Nous prions un huissier de faire entrer le nouveau député dans la salle et invitons le public et l'assemblée à se lever.

(Entre M. Nicolas Aubert.)

Monsieur le député, nous vous donnons lecture de la formule du serment. A l'appel de votre nom, vous voudrez bien lever la main droite et déclarer « je le promets » ou « je le jure ».

Je promets devant Dieu de respecter les droits et les libertés du peuple et des citoyens, d'observer strictement la Constitution et les lois constitutionnelles et de remplir fidèlement et consciencieusement les devoirs de ma charge.

M. Nicolas Aubert: – Je le promets.

La présidente: – Nous vous remercions et vous souhaitons la bienvenue dans ce parlement.

Nous vous invitons à vous installer à la place qui vous a été réservée.

GROUPAGE DE PROPOSITIONS

Le bureau a décidé de grouper les trois interpellations suivantes :

- interpellation du groupe PopEcoSol 99.132, du 21 juin 1999, « Grille des salaires de la fonction publique » ;
- interpellation du groupe socialiste 99.135, du 21 juin 1999, « Nouvelle échelle de rémunération des fonctionnaires et salaire au mérite: une stimulation, une récompense, une punition, une menace ou un mobbing déguisé? » ;
- interpellation du groupe libéral-PPN, du 28 septembre 1999, « Reconnaissance de la formation et des compétences dans la fonction publique ».

PROPOSITIONS DE DÉPUTÉS

Les propositions suivantes ont été remises à la présidente qui en a fait donner copie aux députés et aux membres du Conseil d'Etat:

1. Projets de lois

99.157

Projet de loi Claude Borel Loi portant révision de la loi sur l'école enfantine

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition de la commission...

décète:

Article premier L'article premier de la loi sur l'école enfantine, du 17 octobre 1983, est modifié comme suit:

Article premier Les communes instituent, le cas échéant d'accord avec une *ou des communes limitrophes*, une école enfantine pour les deux années qui précèdent la scolarité obligatoire. Des cas particuliers en zone rurale de faible densité restent réservés.

Art. 2 ¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution. Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président, Les secrétaires,

Cosignataires: J. Studer, M. Giovannini, B. Bois, L. Matthey, D. Barraud, O. Duvoisin, M. Debély, P. Erard, Frédéric Cuche, M. Barrelet, J.-C. Perrinjaquet, Ph. Loup, B. Soguel, M. Guillaume-Gentil-Henry, M. Perroset, R. Wüst et J.-A. Maire.

99.158

Projet de loi du groupe PopEcoSol Loi portant révision de la loi sur le statut de la fonction publique

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition de la commission...

décète:

Propositions de députés (suite)

Article premier La loi sur le statut de la fonction publique, du 28 juin 1995, est modifiée comme suit:

Art. 53 ⁴ Le Conseil d'Etat fixe les règles d'évolution *des traitements qui progressent en fonction de l'ancienneté et restent indépendants de l'évaluation des prestations.*

Art. 2 ¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution. Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président, Les secrétaires,

L'urgence est demandée.

Signataires: F. Portner, A. Bringolf, C. Piguet, D. de la Reussille, L. Boegli, F. John, P.-A. Thiébaud, L. Debrot et E. Augsburgers.

Commentaire à notre proposition

Le salaire au mérite n'est pas accepté par une grande partie des employés de la fonction publique. La proposition que nous faisons devrait différencier l'évaluation des prestations, du salaire. Nous sommes d'avis que l'appréciation du travail des fonctionnaires, qui doit se faire régulièrement et pour laquelle les représentants des associations du personnel ne sont pas opposés, ne doit pas être liée au salaire. L'amélioration des prestations doit à notre sens se faire par l'émulation plutôt que par la concurrence. Elle doit être positive plutôt que négative. L'être humain est capable d'améliorer son fonctionnement autrement que par le lien avec le salaire qui est un mode de pression individualiste et qui concourt à un mauvais état d'esprit au sein de l'administration.

99.161

**Projet de loi Charles Häsler et Serge Vuilleumier
Loi portant révision de la loi sur les transports publics**

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition de la commission...

décède:

Article premier La loi sur les transports publics, du 1^{er} octobre 1996, est modifiée comme suit:

Propositions de députés (suite)

Art. 40 ² *L'offre de transport sur le lac des Brenets est indemnisée au titre de trafic touristique.*

Art. 2 ¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution. Son entrée en vigueur est fixée au 1^{er} janvier 2000.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président, Les secrétaires,

L'urgence est demandée.

Cosignataires: L. Amez-Droz, J.-A. Choffet, N. Aubert, P. Bonhôte et C. Borel.

2. Motions

99.159

Motion du groupe socialiste

Des emplois durables pour faciliter la réinsertion professionnelle

La révolution technologique en cours depuis des années accélérée par les phénomènes de la globalisation et de la mondialisation a profondément modifié ce qu'on dénomme « le marché du travail ». De très nombreuses personnes ont dû changer de métier quand ils ou elles ont conservé leur emploi.

Même la Suisse a connu des taux de chômage insolites et notre canton a particulièrement souffert et souffre encore de l'effet de ces mutations. Les décisions fédérales contenues dans la loi fédérale sur l'assurance-chômage et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI) soutenues par les mesures cantonales (mesures de crise et action sociale) contribuent à aider les travailleurs et les travailleuses à traverser cette période de grandes turbulences.

Toutefois, et en dépit des interventions des pouvoirs publics, un grand nombre de nos concitoyens et de nos concitoyennes se retrouvent actuellement sans emploi fixe. Nous sommes d'avis que le travail, qui est le meilleur facteur de réinsertion, a une triple fonction :

- a) de subsistance ;
- b) de socialisation, de formation et d'épanouissement ;
- c) de citoyenneté.

Si les aides précitées répondent à la fonction *a*, elles n'ont pas, parce que limitées dans le temps, d'efficacité suffisante pour les points *b* et *c*. Or, ceux-ci, en macro-économie, sont des critères objectifs permettant à une société d'atteindre le meilleur PIB possible.

Propositions de députés (suite)

De plus, les coûts engendrés par les mesures de crise et l'action sociale augmentent très rapidement, imputant le budget 1999 de plus de 30 millions de francs.

Aussi les soussignés demandent au Conseil d'Etat d'étudier, dans le cadre de la législation en vigueur, la prolongation des moyens actuels en faveur de ceux et celles qui ne peuvent pas, sans aide, se réinsérer dans « le marché du travail ». Notre concept propose la pérennité des emplois jusqu'à une nouvelle occupation. En effet, les contrats temporaires de six ou douze mois ne conviennent pas à cette population qui doit prioritairement être stabilisée par un avenir professionnel de longue durée. L'idée consiste à permettre l'engagement de longue durée ou à tout le moins indéterminée de travailleurs et de travailleuses de plus de 55 ans ou de capacité réduite. Nous pensons à des activités employant beaucoup de main-d'œuvre non qualifiée (tri, classement, récupération, entretien, nettoyage, conditionnement...). Pour y parvenir, nous préconisons un subventionnement partiel dont le taux dépendrait de handicaps objectivement constatés dans le cadre d'une première expérience limitée à une centaine de personnes dont les chances de retour sur « le marché du travail » sont fortement restreintes.

L'opération devrait être neutre sur le plan financier ; l'argent ainsi distribué réduisant d'autant la charge des actions sociales appliquées aujourd'hui. Nous sommes persuadés qu'on cassera ainsi le cercle vicieux dans lequel ces concitoyens et ces concitoyennes tournent depuis l'arrivée de la crise.

Signataires : F. Berthoud, M. Debély, B. Bois, P. Erard, J. Studer, L. Vaucher, O. Duvoisin, M. Blum, C. Mermet, M. Guillaume-Gentil-Henry, B. Soguel, A. Laurent, B. Renevey, J.-S. Dubois, R. Jeanneret, H. U. Weber, H. Deneys, M. Perroset, M. Donati, P. Bonhôte, S. Vuilleumier, D. Barraud, J.-A. Maire, F. Gertsch, J.-C. Perrinjaquet, M. Giovannini, F. Perrin-Marti, M.-A. Crelier-Lecoultre, L. Matthey, Frédéric Cuhe, J.-J. Delémont et R. Wüst.

99.160**Motion Bernard Soguel****Création d'une journée du patrimoine et de la citoyenneté**

Qu'est-ce que le patrimoine cantonal ? Qu'est-ce que la citoyenneté ? Qu'est-ce que l'Etat ?

Autant de questions simples, mais les réponses sont-elles évidentes ? Manifestement non, au vu de l'ignorance de la plupart des Neuchâteloises et des Neuchâtelois en matière de fonctionnement, d'équipement et de gestion des collectivités publiques.

Ouvrir gratuitement à la population, une fois par année, avec explications circonstanciées, les portes du siège du gouvernement et du parlement cantonal, des hôtels de villes, des tribunaux, des écoles, des institutions

Propositions de députés (suite)

parapubliques, des musées, des expositions, des églises et autres lieux appartenant aux collectivités cantonales et communales, pourrait petit à petit redonner conscience à cette population d'appartenir à une communauté de destin, permettrait d'expliquer où va l'argent des impôts, favoriserait les échanges d'opinions, susciterait peut-être des vocations et vivifierait la démocratie et la culture.

C'est dans cet esprit que le Conseil d'Etat est invité à mettre sur pied une journée du patrimoine et de la citoyenneté.

Cosignataires: H. U. Weber, R. Jeanneret, P. Erard, M. Donati, M. Guillaume-Gentil-Henry, F. Berthoud, J.-A. Maire, G. Santschi, S. Vuilleumier, L. Matthey, D. Barraud, P. Bonhôte, B. Bois, H. Deneys, M. Debély, M. Perroset, J.-C. Perrinjaquet, M. Giovannini, F. Perrin-Marti, M.-A. Crelier-Lecoultre, Frédéric Cuche, R. Wüst, O. Duvoisin, M. Blum et C. Mermet.

3. Questions

99.381

Question Alain Bringolf

Cherchez l'erreur, trouvez-la et réparez-la !

Dans *L'Impartial* du 1^{er} juillet 1999, nous lisons: « *S'il y a un innocent ici, c'est déjà trop !* »

Dans le cadre de ce que l'on a appelé l'affaire Amin, un prévenu s'est exprimé en ces termes: « *Je n'ai jamais vu ces hommes de ma vie ! J'ai fait treize mois de prison. Je ne comprends pas pourquoi je suis là...* »

Le procureur général a abandonné toute accusation contre cet homme et a prononcé sa libération. Cette situation nous interroge et nous incite à poser les questions suivantes au Conseil d'Etat:

- Comment se fait-il qu'une personne puisse être emprisonnée durant plus d'un an alors qu'elle n'a rien à voir avec cette affaire ?
- Où y a-t-il eu erreur et que compte faire la justice, ou l'Etat, pour réparer le tort moral occasionné à cet innocent ?

Nous attendons des réponses complètes par un rapport écrit si nécessaire à une meilleure compréhension.

99.382

Question Claudine Stähli-Wolf

Devoir de réserve et liberté d'expression, quelle logique ?

Dans sa réponse à la question Laurence Boegli 99.351, du 21 juin 1999, « Des hérauts contre l'héroïne », concernant une prise de position avec mot

Propositions de députés (fin)

d'ordre de vote de la part du procureur de la République et Canton de Neuchâtel, qui a utilisé son titre publiquement pour exprimer un avis personnel, le Conseil d'Etat affirme que la liberté d'expression doit être garantie, même pour les fonctionnaires.

Dans sa réponse à la question du groupe PopEcoSol 99.374, du 27 septembre 1999, « Inquiétante restriction de la liberté d'expression », concernant une lettre imposant le silence aux fonctionnaires, lorsque l'Etat a tranché, quel que soit leur avis personnel, le Conseil d'Etat affirme son droit à restreindre la liberté d'expression.

Cette liberté d'expression à géométrie variable n'a aucun sens.

Le Conseil d'Etat doit trouver une réponse cohérente à deux problèmes différents mais comparables s'agissant justement de la problématique de la liberté d'expression des fonctionnaires.

99.383**Question Frédéric Cuche****Suppression des abattoirs dans le canton de Neuchâtel et reconnaissance des produits AOC**

Il semble bien que l'on va supprimer les abattoirs de La Chaux-de-Fonds et des Ponts-de-Martel.

Outre les conséquences négatives sur le marché du bétail et les transports qui seront générés par l'absence de lieu d'abattage dans la région, est-il exact que l'on perdrait ainsi toute possibilité d'attribution de label AOC sur les produits tels que les saucisses, les saucissons et autres tripes neuchâteloises ?

Cosignataires: B. Soguel, M. Debély, H. U. Weber, A. Laurent, L. Matthey, C. Borel, P. Bonhôte, J.-C. Perrinjaquet, Ph. Loup, J.-J. Delémont, M. Barrelet et M. Guillaume-Gentil-Henry.

RAPPORT 99.028, PÉTITION DE LA COMMUNE DE DOMBRESSON (suite)

M^{me} Madeleine Bubloz occupe le siège du rapporteur.

Discussion générale (suite)

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Hier, nous n'avions pas pu vous donner l'état de l'effort fiscal de la commune de Dombresson, mais aujourd'hui, nous pouvons vous dire exactement ce qu'il en est.

Discussion générale (suite)

L'effort fiscal de la commune de Dombresson, était de 101.5 points en 1996, de 112.8 points en 1997 et de 112.0 points en 1998. Il n'y a pas eu, à proprement parler, une correction apportée par l'Etat à l'effort fiscal de la commune de Dombresson puisque, comme expliqué dans le rapport, il n'y avait pas lieu de procéder à cette correction. Nous aimerions rappeler que pour toutes les communes jusqu'en 1996, les non-valeurs ont été déduites du produit de l'impôt communal, mais non de l'impôt cantonal, et pour toutes les communes, dès 1997, les non-valeurs ont continué à être déduites du produit de l'impôt communal et sont en outre déduites pour un montant calculé par extrapolation du produit de l'impôt cantonal. Ce sont les renseignements que nous pouvons vous donner en ce qui concerne l'effort fiscal.

Pour en terminer, nous aimerions dire ici que, contrairement à ce qui est prétendu, et le rapport le dit, nous ne partons pas de l'idée que la commune de Dombresson ait véritablement été lésée dans cette affaire. Nous avons relevé qu'il y a également eu des erreurs de comptabilisation qui sont le fait de l'administration communale de Dombresson. Il ne s'agit pas de renvoyer la faute entre le service des contributions et l'administration communale de Dombresson, mais nous constatons, en réalité, que la commune de Dombresson n'a pas été lésée. On pourrait même, si l'on reprenait ces valeurs comptables dont nous avons parlé et que vous trouvez dans le rapport, se poser la question de savoir s'il n'y a pas eu même un effort fiscal à un certain moment surévalué entre 1993 et 1997.

C'est la raison pour laquelle, conformément aux conclusions du rapport de la commission des pétitions et des grâces, nous vous demandons de suivre la proposition de ce rapport et de classer définitivement cette affaire.

M. Jean-Bernard Wälti: – Nous ne reviendrons bien entendu pas sur l'essentiel des arguments soumis hier à votre bienveillante attention. Nous nous permettons cependant, avec l'autorisation du président de la commission des pétitions et des grâces, de vous répéter la conclusion de son message.

Notre prise de position aurait été autre si la pétition avait dénoncé la pratique de taxation d'office, pratique arbitraire qui fut utilisée à l'époque et qui peut mettre des communes en difficulté, ce qui est inacceptable.

Il s'agit donc, comme lundi au sujet de la recevabilité de la première initiative sur la planification sanitaire, d'une question de mots. M. Christian Blandenier, qui est un bon avocat, a réussi à faire comprendre cela au Grand Conseil. La commune de Dombresson demande réparation. Il s'agit d'un montant important pour une commune de cette importance.

Nous vous demandons donc, Mesdames et Messieurs les députés, chers collègues, de refuser le classement de cette pétition. Le Conseil d'Etat a donné un sursis d'une nuit à la commune de Dombresson. Le Grand Conseil peut faire mieux !

Pétition de la commune de Dombresson

M. *Frédy Gertsch* : – Nous remercions le Conseil d'Etat des précisions qu'il vient d'apporter. On en revient toujours à la même conclusion, à savoir qu'aucune faute ne peut être imputée à un serviteur de l'Etat et que la commune de Dombresson n'a pas été traitée autrement que les autres communes l'ont été à l'époque. C'est la raison pour laquelle, une majorité du groupe socialiste acceptera le rapport. Plusieurs d'entre nos membres trouvent toutefois qu'il subsiste encore quelques zones d'ombre dans cette affaire et s'y opposeront.

La présidente : – La parole n'est plus demandée. Nous vous rappelons que la commission des pétitions et des grâces vous propose de rejeter la demande de la commune de Dombresson. Nous constatons qu'il y a opposition à classer cette pétition. Nous passons donc au vote.

On passe au vote.

Le rapport de la commission des pétitions et des grâces est accepté par 63 voix contre 22.

RÉPONSE AUX QUESTIONS

99.364

23 juin 1999

Question Raoul Jeanneret et Monica Boss Gastromarin, acte 01, encore un « esfore » !

Le 16 mars 1999, le bureau du Grand Conseil a été gracieusement invité à visiter le nouveau bâtiment du Centre professionnel du Littoral neuchâtelois (CPLN) qui abrite l'Ecole des arts et métiers (EAM). Sous la conduite de MM. Jean-Pierre Gindroz, directeur général, et Jean-Claude Gosteli, directeur de l'EAM, il a pu parcourir les nouveaux locaux affectés aux quatre sections : dessin du territoire et constructions, alimentation et hébergement, coiffure et préapprentissage.

Il a également été informé du projet prometteur de centre de formation sur une année pour les professions cumulées de cuisinier et de sommelier. Cette offre nouvelle baptisée « Apprentissage plus » aurait permis à un effectif d'au moins six apprentis de première année d'augmenter leur qualification en travaillant à plein temps au Restaurant Le Romarin sous la direction de M. Jean-Pierre Berthonneau. Ce conditionnel est de mise car nous apprenons, au début de ce mois, que l'expérience ne sera pas tentée l'année prochaine en raison du désintéret non pas des apprentis mais des employeurs réticents à s'engager on ne sait trop pour quelles raisons : ont-ils estimé la contribution paritaire maître d'apprentissage/Etat fixée à 2500 francs par année trop onéreuse ; ont-ils mal perçu la concurrence du

Réponse aux questions (suite)

Romarin; pourquoi ont-ils préféré la formation duale traditionnelle alors qu'ils auraient pu utiliser les services de leur apprenti durant six semaines de cette première année et bénéficier par la suite de personnel mieux formé et mieux préparé à affronter une profession exigeante ?

Décidément, Gastroneuchâtel, propriétaire à 40% de la société Esfore (Espace formation-restauration) avec la ville de Neuchâtel à 60%, donne un bien mauvais signal à la veille d'Expo.01. Comment peut-on refuser aux jeunes une chance de formation plus complète? Peut-on croire que la branche de la restauration ne sente pas le besoin d'un personnel performant et motivé? N'a-t-elle pas entendu l'appel de Tourisme neuchâtelois pour l'amélioration de la qualité de l'accueil et des services dans notre canton? N'est-elle pas partenaire dans l'organisation du cours AA09 du CPLN avec l'objectif avoué: «Occuper un emploi dans le tourisme demande des compétences particulières. Dans aucune autre branche, il n'est aussi important que les prestations soient parfaitement adaptées aux besoins et désirs de la clientèle. Grâce à l'Exposition nationale, le secteur de l'économie connaîtra un nouvel essor à Neuchâtel offrant des possibilités pour les personnes intéressées par le secteur du tourisme.»

Nous demandons au Conseil d'Etat de :

- s'exprimer sur cet échec;*
- nous expliquer comment Gastroneuchâtel n'a pas réussi à informer et convaincre ses propres membres de la validité et de la rentabilité de cette formation;*
- nous renseigner sur le reclassement du personnel du Romarin et du sort des apprentis qui s'étaient inscrits;*
- renouer le dialogue avec Gastroneuchâtel pour tenter de relancer ce projet, peut-être sous une autre forme;*
- nous exposer son analyse de la situation du tourisme et de l'accueil dans notre canton à la veille d'Expo.01.*

M. Thierry Béguin, conseiller d'Etat, chef du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles: – On nous demande de porter une appréciation sur ce qu'il faut bien considérer comme un échec de collaboration entre la profession des restaurateurs et la formation professionnelle au CPLN.

On nous demande de nous exprimer sur cet échec. Mesdames et Messieurs, on peut toujours, lorsqu'on est chef du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles (DIPAC), regretter qu'une prestation de formation, qui aurait dû être menée de manière conjointe entre une institution de formation et une association professionnelle, n'ait pas pu se développer. Au-delà de ce constat navrant, nous rappelons que l'Etat n'était engagé en rien dans cette opération, même s'il ne pouvait, au travers du service de la formation professionnelle, qu'applaudir à cette tentative courageuse mais, les faits l'ont prouvé, extrêmement périlleuse.

Gastromarin, acte 01, encore un « esfore » !

On nous demande ensuite d'expliquer comment Gastroneuchâtel, c'est-à-dire les restaurateurs, n'a pas réussi à informer et convaincre ses propres membres de la validité et de la rentabilité de cette formation. Ecoutez, nous sommes directeur de l'instruction publique, nous ne sommes plus procureur. Ce n'est donc pas à nous d'instruire des procès en dehors de la responsabilité de l'administration qui nous est confiée. Par conséquent, nous estimons que nous n'avons pas à nous étendre sur cette question.

En ce qui concerne le reclassement du personnel, la totalité du personnel a été reclassée.

On nous demande de renouer le dialogue avec Gastroneuchâtel. Ecoutez, « Chat échaudé craignant l'eau froide », nous ne voyons pas que la ville de Neuchâtel, que le CPLN ou encore que le service de la formation professionnelle s'engage sur un nouveau mode de collaboration sans que les arrières financiers soient assurés.

S'agissant des répercussions sur le tourisme, cela échappe manifestement à la compétence du chef du DIPAC.

99.354

21 juin 1999

Question Francis Portner

Demande d'information sur la consultation et ses résultats à l'appui d'un projet de modification de l'ordonnance fédérale concernant l'éducation physique

Ordonnance du Conseil fédéral concernant l'encouragement de la gymnastique et des sports (21 octobre 1987)

Article premier – Principe

¹ Les cantons veillent à ce que trois heures par semaine soient consacrées à l'éducation physique dans les écoles primaires et dans les écoles secondaires inférieures et supérieures.

² Ils veillent à ce que soient organisés, en outre, des demi-journées, des journées et des camps de sport.

Modification de l'article premier de cette ordonnance (projet du 9 février 1999)

Article premier – Principe

¹ Les cantons veillent à ce que, dans le cadre de l'enseignement ordinaire, trois leçons d'éducation physique hebdomadaires soient en général dispensées dans les écoles primaires et dans les écoles secondaires du degré I, ainsi que dans les écoles de culture générale secondaires du degré II.

² Ils veillent à ce que l'enseignement dispensé soit de qualité et permette, en fonction du niveau de développement des élèves, de promouvoir à la fois leurs qualités de coordination,

Réponse aux questions (suite)

leur condition physique et leurs compétences sociales.

³ L'enseignement de l'éducation physique est fondé sur un plan d'études cadre édicté par la Confédération d'entente avec les cantons.

⁴ Les cantons veillent à ce que l'enseignement de l'éducation physique soit complété d'activités sportives complémentaires. Celles-ci peuvent être imputées pour moitié au maximum comme un enseignement ordinaire conformément au premier alinéa.

- 1. Le Conseil d'Etat peut-il nous donner les raisons qui ont poussé le Conseil fédéral à proposer ce projet de modification de l'ordonnance sur l'éducation physique ?*
- 2. La consultation mise en place dans notre canton arrivant à échéance le 30 juin, le Conseil d'Etat est-il en mesure de nous donner des informations ?*
- 3. Le Conseil d'Etat peut-il nous faire part de son avis sur ce projet de modification ?*
- 4. Peut-il nous indiquer les enjeux de cette procédure tant au niveau des avantages et des risques qu'une telle modification de l'ordonnance fédérale impliquerait ?*
- 5. Le Conseil d'Etat peut-il rassurer celles et ceux qui craignent que l'éducation physique soit dévalorisée au cas où l'ordonnance fédérale serait modifiée ?*
- 6. Quelle importance et quelle place le Conseil d'Etat entend-il donner à l'éducation physique et au sport ?*

Cosignataires : S. Perrinjaquet, E. Berthet et C. Borel.

M. Thierry Béguin, conseiller d'Etat, chef du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles: – Concernant la position du Conseil d'Etat relative au projet de modification de l'ordonnance sur l'enseignement de l'éducation physique, le plus simple c'est que nous vous lisions la réponse que le DIPAC a faite à la consultation organisée par la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP).

S'agissant de l'alinéa 1, nous saluons l'effort d'assouplissement consenti dans la proposition qui maintient toutefois le principe des trois leçons hebdomadaires et nous en prenons acte.

Modification de l'ordonnance fédérale concernant l'éducation physique

S'agissant de l'alinéa 2, nous apprécions la dimension programmatique de cette disposition nouvelle qui finalise explicitement la visée formatrice et éducative de l'éducation physique. On notera toutefois qu'elle aurait une place plus logique au niveau de la loi plutôt que de l'ordonnance.

Alinéa 3: la substitution de la notion de plan d'études cadre à celle de manuel d'enseignement est heureuse et nous pouvons y souscrire.

Alinéa 4: l'assouplissement apporté dans cette disposition est à saluer. Nous la considérons cependant comme insuffisante. Les activités sportives complémentaires contribuent en effet pleinement à la réalisation des objectifs définis à l'alinéa 2.

Nous voulons encore affirmer que nous souscrivons au principe des trois leçons hebdomadaires d'éducation physique. Néanmoins, si nous apprécions l'effort d'assouplissement, c'est pour permettre aux écoles qui suivent la scolarité obligatoire de tenir compte des contingences particulières qui existent à ce degré de l'enseignement. Il importera donc de veiller à ce que les modifications que nous souhaitons soient rédigées de manière à ne pas permettre un affaiblissement de l'enseignement de l'éducation physique.

Notre position est donc très claire, nous souhaitons maintenir les trois heures prévues par l'ordonnance en ce qui concerne la scolarité obligatoire, et puis être un peu plus souple pour ce qui est de la scolarité postobligatoire, mais nous avons tenu à souligner la valeur formative de l'éducation physique à l'école qu'il s'agit de ne pas brader.

Cela étant dit, on peut se poser la question de savoir si c'est vraiment à la Confédération de nous imposer des normes alors que l'instruction publique est du ressort des cantons, mais, enfin, c'est un vieux débat qui ne va pas être repris maintenant.

Nous espérons que cette réponse, qui synthétise la consultation que nous avons faite dans le canton, sera de nature à vous rassurer sur la politique que nous entendons mener chez nous en matière d'éducation physique.

99.343

17 mai 1999

Question Christian Piguet**Ecole d'ingénieurs du canton de Neuchâtel**

L'EICN fait aujourd'hui partie de la Haute école neuchâteloise (HEN) et de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO).

L'EICN a quelques spécialités dans son enseignement, mais elle est la plus petite des écoles d'ingénieurs de la HES-SO. Or, la réforme HES a introduit la notion de subventions fédérales au prorata du nombre d'étudiants, ce qui ne

Réponse aux questions (suite)

favorise pas les petites écoles et donc l'EICN. De plus, ce mode de subventionnement a pour résultat que les autres écoles d'ingénieurs romandes de la HES-SO ont adopté des politiques assez agressives pour attirer des étudiants dans leurs écoles, ce que ne semble pas avoir fait l'EICN.

C'est pourquoi nous demandons au Conseil d'Etat s'il pense que ce problème est réellement préoccupant et, si oui, s'il entend adopter des mesures visant à mettre en valeur les spécialités de l'EICN, son renom en micro-technique, et ainsi attirer davantage d'étudiants. On pourrait aussi penser attirer un nombre important d'étudiants français de la région Franche-Comté.

Cosignataires: D. de la Reussille, C. Stähli-Wolf, Fernand Cuche, F. Portner, F. John, E. Augsburger, A.-V. Ducommun, P.-A. Thiébaud, L. Debrot et A. Bringolf.

99.375

27 septembre 1999

Question Sylvie Perrinjaquet**Quel avenir pour l'Ecole d'ingénieurs du Locle après 2003 ?**

Dans le cadre de la mise sur pied de la HES-SO et de l'attribution des missions aux établissements existants, le Conseil d'Etat peut-il nous informer des mesures qu'il entend prendre ou soutenir pour créer une HES sur deux sites, Le Locle - Saint-Imier, dans le but de maintenir le nombre d'étudiant(e)s au-dessus de la masse critique, de favoriser des contenus de cours et des échanges de professeurs dans des domaines de pointe rendant attractive la HES des Montagnes neuchâteloises ?

Le groupe de travail Formapro, favorisant l'approche des métiers techniques pour les filles, a-t-il été approché pour inciter ces dernières à porter un regard intéressé sur l'Ecole d'ingénieurs ?

Cosignataires: Ch. Häsler, R. Graber et J.-A. Choffet.

M. *Thierry Béguin*, conseiller d'Etat, chef du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles: – Nous répondons maintenant à la question posée par M. Christian Pigué, le 17 mai 1999, concernant l'Ecole d'ingénieurs du canton de Neuchâtel. Nous grouperons notre réponse à cette question avec celle déposée le 27 septembre 1999 par M^{me} Sylvie Perrinjaquet puisque nous parlons du même objet.

L'Ecole d'ingénieurs du canton de Neuchâtel: il est vrai que nous pouvons concevoir quelques craintes dans la mesure où – vous le savez – en entrant dans la HES, nous sommes en face d'un financement totalement différent de celui que nous connaissions auparavant, financement un peu semblable à celui des universités où l'un des critères essentiels est le nombre d'étudiants. On est rétribué par la HES-SO au nombre d'étudiants et il est évident qu'il faut atteindre une certaine masse critique pour que l'opération soit

Ecole d'ingénieurs du canton de Neuchâtel

rentable – si vous nous permettez cette expression –; en dessous de cette masse critique, cela coûte extrêmement cher. C'est quelque chose qui évidemment nous préoccupe.

Cependant, nous aimerions dire tout d'abord que nous avons fait au niveau du canton des efforts considérables pour amener l'EICN au niveau HES, cela depuis plusieurs années, pour qu'elle soit vraiment à la hauteur des exigences, parce que pour passer d'une école ETS à une HES, il y a quand même un saut qualitatif. Le canton s'est largement investi en dépensant des sommes assez importantes par rapport à notre budget pour la doter d'instruments scientifiques, de laboratoires, d'équipements nécessaires, pour renforcer son corps intermédiaire – cela est très important – pour que l'on puisse former de petites équipes de recherche appliquée, de transferts de technologie, puisque ces écoles ont pour mission de travailler avec les entreprises. Nous venons d'ailleurs de mettre en place le Conseil de la Haute école neuchâteloise (HEN) qui se veut aussi une sorte d'interface entre ce que l'école propose et ce que les petites entreprises attendent pour faire coïncider l'offre et la demande. La première séance a eu lieu récemment et a été tout à fait positive.

Il reste évidemment le problème du recrutement. Pour ce qui est de la qualité des formations offertes en relation avec le tissu industriel, nous croyons que nous avons fait le nécessaire et que nous sommes en bonne position. Il y a un deuxième problème, c'est l'accessibilité du lieu de formation. Là, il faut bien reconnaître que, géographiquement, Le Locle, ce n'est pas la situation idéale. Néanmoins, cela a été une volonté fortement exprimée à l'époque que cette école soit au Locle; volonté aussi d'établir là une école technique qui travaille en synergie avec elle, avec encore vraisemblablement un transfert du secteur automobile. Donc, c'est le pôle du Locle, qui est indiscutable, même si, c'est vrai, il pose des problèmes parce que nous avons des étudiants, même neuchâtelois, porteurs de la maturité professionnelle technique qui trouvent plus simple d'aller à Bienne, à Yverdon ou à Fribourg. Il est clair que lorsque tout sera en marche, que l'on aura défini les filières exactes et que l'on se sera réparti les filières, ceux qui auront besoin de la formation dispensée au Locle, eh bien, tout naturellement, iront au Locle. C'est en tout cas notre souhait.

Il y a aussi l'image de l'école. On est là un peu dans le marché de la formation, il faut faire du marketing. C'est comme pour l'Université, il faut se faire connaître des entreprises, de la population. Il faut donner une bonne image de soi auprès des étudiants pour les attirer dans son établissement et cela est en train de se faire.

Nous nous ouvrons également sur l'étranger puisque, vous le savez, il a été décidé, dans le cadre de la HES-SO, que l'on mettrait un écolage individuel de 1000 francs pour tout le monde, d'où que l'on vienne, de Suisse ou de l'étranger, ce qui représente, pour les Français frontaliers, une offre tout à fait alléchante parce que, avant, ils devaient payer quelque 7000 francs suisses

Réponse aux questions (suite)

pour entrer à l'École d'ingénieurs, maintenant ils n'en paient plus que 1000. Alors 4000 francs français, cela commence à devenir intéressant pour un frontalier. Pour la rentrée 1999-2000, nous avons dix Français inscrits à l'École d'ingénieurs du Locle. C'est tout à notre bénéfice puisque, pour ces dix étudiants français, nous toucherons dix fois la prestation de la HES-SO.

Nos effectifs sont en progression, mais nous n'avons pas atteint l'objectif. La seule manière d'atteindre l'objectif – vous le savez et cela rejoint la question de M^{me} Sylvie Perrinjaquet –, c'est le rapprochement avec l'École d'ingénieurs de Saint-Imier qui offre à peu près les mêmes filières, qui se trouve à peu de kilomètres de chez nous et qui est dans la même situation que Le Locle du point de vue de ses effectifs et peut-être même encore dans une situation moins favorable.

C'est la raison pour laquelle nous avons engagé des négociations avec M. Mario Annoni dans l'idée d'une intégration des deux écoles, avec direction unique dans l'idée de faire une école d'ingénieurs de l'Arc jurassien, mais sur deux sites, conserver le site jurassien avec une répartition des filières. Ces négociations sont entamées. Il y a la volonté politique de le faire, mais il nous faut du temps parce qu'il y a des résistances dans le terrain – si vous nous permettez cette expression – pas de notre côté, mais il y a des résistances qu'il faut pouvoir vaincre. Il y a aussi un contexte politique particulier puisque vous savez qu'il y a une assemblée interjurassienne et que les Jurassiens et les Jurassiens bernois tendent aussi à faire un effort de concentration de leurs propres écoles et veulent d'abord régler leurs affaires entre eux avant de discuter avec nous. Il faut un certain temps, mais nous pensons que les choses sont bien engagées. Nous ne voulons pas vous en dire plus parce que nous ne voulons pas gêner non plus les négociations.

Sachez aussi que nous en avons parlé au conseiller fédéral, chef du Département de l'économie, qui trouve que cela va tout à fait dans le sens des exigences posées par l'autorisation provisoire d'ouvrir la HES et qu'il est prêt, le cas échéant, à appuyer les efforts que nous sommes en train de faire. Nous pensons donc que nous pouvons avoir un regard, disons, raisonnablement optimiste sur l'évolution de l'École d'ingénieurs à laquelle le gouvernement réaffirme son attachement, son caractère indispensable pour l'économie de cette région et dont il se plaît à souligner l'excellence du travail et des prestations fournies, étant observé encore que l'École d'ingénieurs a signé une convention avec l'Université, que nous avons insisté pour qu'elle soit aussi englobée dans le pôle microtechnique qui réunit l'institut de microtechnique (IMT), le Centre suisse d'électronique et de microtechnique (CSEM), et l'École polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL).

Dans sa question, M^{me} Sylvie Perrinjaquet a parlé de l'accès des jeunes filles aux métiers techniques. Vous savez qu'il y a une motion Jean-Paul Wettstein 96.134, du 30 septembre 1996, «Favoriser l'accès des jeunes filles aux formations techniques», à laquelle nous allons répondre incessamment.

Ecole d'ingénieurs du canton de Neuchâtel

Tout ce que nous pouvons vous dire, c'est qu'il y a eu un travail intense, qui a été favorisé aussi par des crédits fédéraux, pour encourager l'accèsion des jeunes filles aux métiers dits masculins ou réputés masculins, que nous avons travaillé au plan suisse, au plan romand, au plan neuchâtelois en lien avec les bureaux de l'égalité, que nous avons fait des campagnes d'information et de sensibilisation auprès des élèves dans les écoles. Nous avons même écrit aux parents, aux jeunes filles, en leur envoyant une brochure, pour leur expliquer qu'il s'agissait de métiers aussi pour elles. Bref, tout cela vous sera expliqué en long, en large et en travers, dans le rapport en réponse à la motion Jean-Paul Wettstein.

Ce que nous pouvons vous dire aujourd'hui, c'est que cela commence à porter ses fruits. Nous avons demandé les derniers chiffres d'inscriptions à l'Ecole technique du Locle: en 1996-1997, il y avait 5 jeunes filles; en 1997-1998, 13; en 1998-1999, 30 et en 1999-2000, 44. On est passé de 5 à 44 en trois ans! Il y a quand même quelque chose qui est en train de se passer! Nous pouvons même vous donner le détail: il y a 4 dessinatrices en microtechnique, 2 électroniciennes, 7 informaticiennes, 10 horlogères, 1 mécanicienne auto, 3 peintresses en auto (*rires*) – nous ne connaissons pas quel est le féminin exact! –, 5 médiamatriciennes, 1 micromécanicienne, 5 opératrices en horlogerie et 1 cadranographe – elle s'occupe de cadrans!

Nous avons aussi demandé des renseignements pour le CPLN, c'est moins marqué, mais il y a quand même une augmentation sensible, notamment des dessinatrices en génie civil, dessinatrices en bâtiment et dans les professions de la nature. Il y a donc un très net progrès, mais vous en saurez beaucoup plus lorsque nous vous présenterons le rapport en réponse à la motion Jean-Paul Wettstein.

99.355

21 juin 1999

Question Valérie Garbani**Quelle politique d'accueil pour la scolarisation des réfugié(e)s ?**

La Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) dispose, depuis de nombreuses années, d'un collège permanent qui traite les questions de scolarisation d'enfants étrangers (groupe de travail: «Scolarisation des enfants de langue étrangère»). Le collège conseille la CDIP dans les questions spécifiques que soulève le contexte enfants étrangers/école.

Dans le contexte de l'accueil en Suisse de réfugié(e)s en provenance du Kosovo – et dans la probable perspective de l'accueil en Suisse de réfugié(e)s en provenance de Serbie –, quelles sont les propositions émises par ce collège à la CDIP et quelles sont les éventuelles propositions émises par le chef du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles à l'adresse de ce collège ou de ses collègues de la CDIP ?

Réponse aux questions (suite)

M. *Thierry Béguin*, conseiller d'Etat, chef du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles: – Notre département participe aux travaux du groupe de travail pour la scolarisation des enfants de langue étrangère de la CDIP suisse et c'est M. Claude Zweiacker, chef de l'enseignement primaire, qui nous y représente.

Dans le contexte de l'arrivée de familles et d'enfants du Kosovo, le groupe de travail prépare des recommandations à l'intention du comité de la Conférence. Ces recommandations engagent les cantons à s'écarter momentanément de la politique d'intégration des élèves étrangers, attendu que les enfants kosovars seront appelés à retourner dans leur pays dans un délai relativement proche. On ne voulait pas non plus appliquer la politique que l'on applique traditionnellement; il valait mieux les garder dans leur contexte culturel pour favoriser leur réinsertion au Kosovo.

Dans notre canton, il y a un enseignant neuchâtelois affecté au Centre des requérants d'asile de premier accueil des Cernets, de Couvet, de la Prise-Imer et de Fontainemelon. En plus, il y a trois classes d'accueil temporaire qui ont été ouvertes en août 1999 à Neuchâtel, au Locle et à La Chaux-de-Fonds. Elles accueillent chacune une quinzaine d'enfants kosovars avec un maître qui leur parle en albanais, mais également un maître neuchâtelois qui leur donne les clés essentielles de formation pour s'orienter dans notre société. Voilà donc quelle est la politique menée dans ce domaine par notre département.

99.372

27 septembre 1999

Question Pierre-Jean Erard
Attaques informatiques

Au mois de juin dernier, de multiples attaques s'étendant sur plusieurs jours ont été perpétrées d'un poste de travail sis dans les locaux de l'Université. Il s'agit de tentatives de s'introduire sans droit dans des systèmes informatiques appartenant à autrui et spécialement protégés, situés notamment en Suède et en Finlande.

S'agissant d'une grave infraction à l'article 143 bis du code pénal, le cas a été immédiatement signalé par les services informatiques (SITEL) aux autorités de l'Université, notamment au rectorat, seule instance habilitée à entreprendre une action pénale.

Désireux de faire au préalable une enquête interne, le rectorat, à notre connaissance, n'a toujours pas introduit d'action pénale, malgré l'avis de la commission informatique qu'il dirige et celui du doyen de la faculté des sciences l'encourageant à le faire.

Cette manière de faire va à l'encontre des mesures d'information et d'avertissement qui ont été adressées à l'ensemble des utilisateurs des ressources

Attaques informatiques

informatiques de l'Université et qui tous, en retour, ont signifié par écrit leur engagement de respecter les dispositions légales.

- *Le Conseil d'Etat, ou du moins le Département de l'instruction publique et des affaires culturelles, a-t-il été informé de ces malversations ?*
- *Approuve-t-il l'attitude du rectorat de mener sa propre enquête, plutôt que de la confier aux autorités judiciaires ?*
- *L'affaire sera-t-elle menée à terme ?*

M. *Thierry Béguin*, conseiller d'Etat, chef du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles: – Le Conseil d'Etat a-t-il été informé ? Non, nous avons appris la chose par votre question. Approuve-t-il l'attitude du rectorat de mener sa propre enquête plutôt que de la confier aux autorités judiciaires ? L'affaire sera-t-elle menée à terme ? Notre première réaction, c'est de vous dire, Monsieur Pierre-Jean Erard, que la publicité donnée à cette affaire par votre question n'est peut-être pas le plus sûr moyen de voir l'enquête aboutir. C'est clair, maintenant tout le monde est parfaitement au courant !

Cela étant dit, le rectorat a estimé que le caractère d'infraction grave n'était pas suffisamment établi pour saisir directement l'appareil judiciaire. C'est la raison pour laquelle, il a demandé à un juriste de conduire une enquête interne dont les conclusions ne seront connues qu'à la fin de l'année. La commission de l'informatique, tenue au courant, a recommandé que les personnes fautives soient dénoncées au rectorat qui prendra les sanctions nécessaires.

Nous en savons trop peu pour vous dire si le rectorat a bien fait ou mal fait de vouloir d'abord mener une enquête à l'interne plutôt que de la dénoncer directement à la justice. Nous pourrions peut-être vous en dire plus quand nous aurons plus de renseignements.

99.376

27 septembre 1999

Question Isabelle Opan-Du Pasquier

Quelle formation pour les infirmières à l'avenir ?

Le comité stratégique du projet HES-Santé-social a déterminé les formations des domaines de la santé et du travail social pouvant donner lieu à certification HES.

Ces formations sont :

- *assistant(e) social(e), éducateur(trice) spécialisé(e), animateur(trice) socio-culturel(le) ;*
- *physiothérapeute, ergothérapeute, psychomotricien(ne), diététicien(ne) ;*
- *technicien(ne) en radiologie médicale ;*
- *sage-femme.*

Réponse aux questions (suite)

Pour les infirmières, le titre professionnel reconnu par la Croix-Rouge (sur mandat des cantons) serait maintenu. Une spécialisation HES en santé serait prévue.

Cette information nous trouble par son caractère particulier, voire discriminatoire en ce qui concerne les infirmières.

Est-il vrai qu'il y aura ainsi deux niveaux de diplôme pour les infirmières ?

Si oui, quelles sont les raisons de cette manière de faire ?

Quel investissement en temps cela demande-t-il pour être :

- Infirmière HES ?*
- Physiothérapeute HES ?*
- Diététicienne HES ?*

Pourquoi seule la profession d'infirmière « bénéficie-t-elle » de ce traitement différencié, voire discriminatoire ?

Comment justifie-t-on le raisonnement si l'on observe que, d'une manière générale, c'est l'infirmière qui coordonne l'équipe de soins ?

Cosignataires: M. Giovannini et M. Guillaume-Gentil-Henry.

M. *Thierry Béguin*, conseiller d'Etat, chef du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles: – Nous terminons enfin par la question de M^{me} Isabelle Opan-Du Pasquier sur la formation des infirmières, rédigée par une infirmière et signée par deux infirmières, ce n'est plus la Chambre du peuple, c'est la Chambre des métiers! (*Rires.*)

C'est vrai qu'il y a eu une décision du comité stratégique de la HES-santé-social en formation de Suisse romande qui a reconnu cette possibilité de deux titres d'infirmière. Nous aimerions dire ici que ceux qui dirigent les travaux, que l'on appelle les « opérationnels », n'étaient pas favorables à cette solution qu'on a appelée « la sortie en passant », parce que ce serait quand même une formation HES, mais moins longue; on peut en sortir avec un titre non HES, et puis si l'on fait une année de plus, on obtient le titre HES. Il y aurait donc deux niveaux d'infirmière.

Nous avons dû répondre à une demande pressante des cantons bilingues, ce sont notamment les cantons du Valais et de Fribourg qui ont insisté pour que l'on retienne ce modèle-là. Il faut savoir que le système de formation n'est pas encore harmonisé entre la Suisse romande et la Suisse alémanique et que l'essentiel des différences réside dans le fait suivant: c'est qu'en Suisse alémanique, la HES-santé-social d'Aarau se conçoit comme une formation postgrade offrant une spécialisation, tandis qu'en Suisse romande en revanche, l'ambition est d'élever le niveau de formation de toutes les infirmières en leur décernant un diplôme de niveau HES. Pourquoi cette exigence des cantons bilingues? Lors des discussions du comité stratégique, c'est M. Peter Bodenmann qui nous a dit: « Mais écoutez, il faudrait d'abord faire une enquête de marché pour savoir de quels types

Quelle formation pour les infirmières à l'avenir ?

d'infirmières on a besoin.» Notamment dans les hôpitaux; est-ce qu'on a besoin d'infirmières très qualifiées, style HES ou est-ce qu'on a besoin d'infirmières un peu moins qualifiées? Cela dépend des hôpitaux. Dans un hôpital universitaire, on aura certainement besoin de beaucoup d'infirmières HES alors que dans des hôpitaux régionaux, on n'en aura peut-être besoin de peu. Il y a un souci très concret, c'est de savoir combien va coûter le personnel. Une infirmière de niveau HES, on doit la payer plus! C'était le souci aussi de ne pas tertiariser exagérément toutes les professions de la santé, ceci pour éviter une explosion des coûts de la santé. C'est donc un souci qui a aussi été exprimé lors de ces négociations.

En ce qui concerne la durée des études, la durée HES-santé-social, ce sera exactement comme pour les autres: trois ans. La qualification d'infirmière non HES, cela va certainement se traduire par un cursus plus court qui pourrait être de deux ans.

Pour ce qui nous concerne, nous Neuchâtelois, nous n'avons pas l'intention, dans notre école d'infirmières, au Centre neuchâtelois de formation aux professions de la santé (CESANE), d'offrir les deux formations. Nous avons l'intention d'offrir la formation HES.

Cela étant dit, tout n'est pas encore joué parce qu'il faut encore que plusieurs conférences intercantionales se prononcent définitivement sur le projet. Nous n'en sommes qu'au début des travaux; cela prendra encore certainement passablement de temps. Il faut dire que là, on doit faire preuve d'une créativité totale parce que nous ne sommes pas dans le cadre des HES fédérales où l'on peut au moins se raccrocher à la loi fédérale. Nous sommes dans des HES cantonales, sans financement fédéral jusqu'à présent, mais on espère que cela viendra, on a eu quelques promesses. Donc, le travail est beaucoup plus long à mener. Tout cela n'est pas encore nécessairement définitif.

Voilà ce que nous pouvions répondre à cette question.

99.341

24 mars 1999

Question Bernard Matthey**Switzerland Travel Mart : quel mode d'attribution pour le marché des transports par autocar ?**

Tourisme neuchâtelois organise en avril prochain une manifestation importante de promotion du tourisme suisse. Le transport des participants sera assuré par une entreprise valaisanne. Il semble que les autocaristes neuchâtelois n'aient pas été appelés à faire des offres pour cette manifestation.

Le Conseil d'Etat peut-il nous dire si, en cette affaire, les procédures d'appels d'offres et d'adjudication ont été appliquées correctement ?

Réponse aux questions (suite)

M. Francis Matthey, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique: – Dans le cahier des charges de Switzerland Travel Mart imposé par Suisse tourisme à l'organisateur, il est spécifié que le transport doit être confié à une seule raison sociale; c'est l'organisateur lui-même qui nous a imposé ceci. Ce point est impératif pour que nous puissions réussir l'ensemble de l'opération.

Dans le cadre de Switzerland Travel Mart 1999, vingt-deux autocars seront utilisés compte tenu de la complexité de l'hébergement et des transports. Il y avait neuf sites d'hébergement et vingt et un hôtels. En Suisse, trois compagnies d'autocars seulement disposent d'une pareille flotte et une seule pouvait nous mettre suffisamment d'unités à disposition. Il s'agit de la Maison Zerkublen Touristik AG de Viège. Mais nous nous sommes inquiété, comme M. Bernard Matthey, qu'il soit confié une partie des transports sur territoire neuchâtelois à l'Association neuchâteloise des propriétaires d'autocars, ce qui a été fait, et onze cars neuchâtelois sur dix-huit ont été utilisés.

Monsieur Claude Borel, nous vous proposons de répondre à votre question 99.345, « Saut-du-Doubs: tourisme en chute libre... », en même temps qu'à l'interpellation Laurent Amez-Droz 99.133, du 21 juin 1999, « Soutien au tourisme des Brenets ».

99.348

21 juin 1999

Question Frédéric Cuche**Qualité des eaux de consommation**

Une émission de télévision a présenté récemment des résultats d'analyses d'eaux de consommation.

Elle a révélé, de manière globale, qu'un tiers des eaux de consommation ne présentait pas les qualités acceptables.

Les eaux du réseau de Dombresson contenaient un pesticide, l'atrazine, une substance cancérigène en quantité supérieure aux normes fixées.

Le chef du département peut-il nous renseigner sur ce cas et sur la surveillance exercée habituellement par les services de l'Etat?

Cosignataires: P. Bonhôte et B. Soguel.

M. Francis Matthey, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique: – Les résultats, tels qu'ils ont été présentés lors de l'émission « A bon entendeur » risquent d'induire le consommateur en erreur, et ceci pour les raisons suivantes.

Parmi les résultats cités, seule une partie, et non pas le tiers, des communes analysées présentait une concentration d'atrazine ou de produits dérivés dépassant la tolérance de 100 nanogrammes par litre. Par rapport aux

Qualité des eaux de consommation

exigences de la législation, les eaux de Dombresson présentaient une teneur légèrement supérieure à la tolérance admise, c'est-à-dire de 114 alors que la tolérance est de 100. Le terme de « souillée » qui qualifiait l'eau analysée n'existe pas dans la législation. Il aurait fallu parler de dépassement du seuil de tolérance.

A ces concentrations, l'atrazine n'est pas nocive pour l'être humain, nous dit le Laboratoire cantonal. Il faut savoir qu'à l'époque, en 1987, il y a donc environ dix ans, on mesurait des eaux contestées, ainsi une teneur moyenne de 2000 nanogrammes par litre dans les nappes, 1400 dans les sources et 600 dans les réseaux. Les mesures prises par l'interdiction de l'atrazine comme désherbant des voies de chemins de fer ainsi que l'abandon de son utilisation pour le traitement des routes cantonales, la diminution des zones appliquées aux cultures, ont abouti à une amélioration remarquable de la situation.

En 1997, ce sont les derniers résultats connus, sur l'ensemble des communes du canton, sept seulement présentaient encore des eaux légèrement contaminées.

99.350

21 juin 1999

Question Jacques-André Choffet**Va-t-on abandonner le projet d'abattoir cantonal aux Ponts-de-Martel ?**

M. Francis Matthey, chef du Département de l'économie publique, annonçait samedi, lors de l'inauguration de la halle agricole aux Ponts-de-Martel, l'abandon du projet de construction dans ce village d'un abattoir de grande capacité, répondant aux nouvelles dispositions en matière d'hygiène des viandes.

Nous regrettons cette décision.

Le canton de Neuchâtel pourra-t-il véritablement se passer d'un tel outil de travail ?

Alors que presque chaque jour, nous prenons connaissance de nouveaux scandales quant aux produits transformés ou non, que nous importons, ne devrions-nous pas créer dans le canton un outil qui permette la mise en valeur d'une production régionale de qualité ?

N'aurait-il pas été possible de construire un tel bâtiment pour moins de 9 millions de francs ?

Enfin, peut-on prendre le risque de ne plus avoir de locaux pour les abattages d'urgence en cas d'épizootie ?

Réponse aux questions (suite)

M. *Francis Matthey*, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique: – Nous rappelons que nous avons constitué une commission composée de représentants des bouchers, des agriculteurs, des marchands de bétail, des autorités communales et cantonales pour étudier la construction d'un nouvel abattoir aux Ponts-de-Martel. Le projet devait être eurocompatible et ce projet n'a pas obtenu le soutien des futurs utilisateurs, en particulier des bouchers. Un engagement financier pour l'investissement, la volonté de mettre du personnel à disposition et des garanties au sujet de l'utilisation future des installations ont fait défaut. Au vu du manque d'enthousiasme et d'engagement des professionnels concernés, nous avons décidé de renoncer à soutenir financièrement la mise en conformité d'un établissement d'abattage de grande capacité dans le canton.

Pour répondre aux questions de M. Jacques-André Choffet, nous dirons qu'aujourd'hui, la majorité du bétail neuchâtelois, en particulier les bovins et les animaux élevés sous label, est abattu à l'extérieur du canton. On assiste en fait à une concentration des abattages dans quelques grands centres et à la disparition d'un nombre important de petits ou moyens abattoirs. Le canton pourra se passer d'un tel outil de travail. Des bouchers et les producteurs devront naturellement trouver des solutions de remplacement; elles existent.

Ne devrions-nous pas créer dans le canton un outil qui permette la mise en valeur d'une production régionale de qualité? Nous vous approuvons, Monsieur Jacques-André Choffet, c'était le but de l'abattoir que nous voulions créer aux Ponts-de-Martel, mais force est de constater que nous n'avons pas été suivi.

N'aurait-il pas été possible de construire un tel bâtiment pour moins de 9 millions de francs? Dans le respect du cahier des charges établi par la commission et vu les contraintes liées au site choisi, il n'est pas possible de construire un tel bâtiment pour moins de 9 millions de francs. Une économie d'environ 1,1 million aurait été envisageable, mais impliquait la suppression de plusieurs fonctions de cet abattoir et il aurait perdu une part de sa substance.

Pourra-t-on prendre le risque de ne plus avoir de locaux pour les abattages d'urgence en cas d'épizootie? Des accords peuvent être conclus avec des abattoirs privés. Dans l'extrême cas d'urgence, on peut même réquisitionner les installations existantes. Nous étudions aussi cette question dans l'optique d'une solution régionale intercantonale. Nous sommes navré d'avoir dû prendre cette décision de principe mais, incontestablement, on ne peut pas dire que c'était l'enthousiasme de la part des principaux utilisateurs, c'est-à-dire – nous vous l'avons dit – les bouchers. Nous devons signifier, parce que la Confédération maintenant l'a signifié, la fermeture des abattoirs tant des Ponts-de-Martel que de La Chaux-de-Fonds qui avaient été maintenus ouverts en attendant précisément le résultat de cette étude.

Réfugiés et requérants d'asile : pour une action « Villages du Kosovo »

99.353

21 juin 1999

Question Claude Borel**Réfugiés et requérants d'asile : pour une action « Villages du Kosovo »**

Il y a quelques semaines, les longues colonnes de réfugiés arrivant en Albanie et en Macédoine suscitaient dans notre pays un immense élan de solidarité et... des versements impressionnants à la Chaîne du Bonheur ou à d'autres organismes caritatifs.

Depuis lors, une partie de ces réfugiés sont arrivés chez nous et l'on constate un phénomène inverse, fortement teinté de rejet, d'hostilité même et dont l'effet est encore décuplé par la malheureuse affaire du Home Les Lilas.

Il est temps de chercher des voies plus positives, en relançant la dynamique créée il y a une dizaine d'années en faveur des « Villages roumains ». Plusieurs options pourraient contribuer à rendre une telle action particulièrement efficace :

- avec 50% de la population totale du Kosovo chassée vers les frontières, les groupes de réfugiés devraient constituer une population beaucoup plus homogène que par le passé, en englobant aussi bien des enseignant(e)s, des artisan(e)s, des soignant(e)s que des fonctionnaires ou des agriculteurs(trices) ; en s'appuyant sur ces compétences, on devrait favoriser l'autogestion de ces communautés pendant leur séjour en Suisse ;*
- dans l'intérêt de tous, il conviendrait de préparer au mieux la reconstruction des « Villages du Kosovo » et de renforcer les compétences des réfugiés dans les domaines les plus importants (construction de bâtiments, réfection de routes, déminage, modernisation agricole, gestion de projets, etc.) ; cet effort de formation devrait bénéficier du soutien de la Confédération ;*
- en regroupant les réfugiés accueillis dans notre canton selon leur provenance régionale, on devrait pouvoir focaliser le travail d'accueil et la solidarité sur une dizaine de projets de reconstruction de « Villages du Kosovo » ;*
- ce concept permettrait de sortir les réfugiés de leur anonymat et favoriserait peut-être un renouveau du soutien des communes neuchâteloises à la reconstruction dans le sud-est de l'Europe.*

Le Conseil d'Etat verrait-il là un concept positif, une politique d'ouverture et de solidarité, qu'il serait prêt à étudier avec les milieux fédéraux et cantonaux concernés, voire à soutenir au niveau de sa concrétisation ?

Cosignataires: R. Jeanneret, B. Bois, B. Soguel et F. Berthoud.

M. Francis Matthey, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique : – Nous reconnaissons la valeur, Monsieur Claude Borel, de la

Réponse aux questions (suite)

question et des propositions que vous avez déposées. Vous savez que ce sont aussi des préoccupations qui sont suivies au niveau fédéral. Nous souhaitons aussi qu'il y ait des actions semblables à ce que l'on a appelé les « Villages roumains », mais il est évident que le canton de Neuchâtel, à lui seul, ne peut intervenir dans le sens que vous avez proposé.

C'est pourquoi nous avons écrit le 21 juin 1999 à M. Joseph Deiss, conseiller fédéral, pour mettre à disposition les possibilités et les compétences que l'on pourrait trouver dans notre canton pour assumer éventuellement une partie de l'effort de reconstruction dans le cadre du Kosovo, en particulier dans les régions dévastées. On a accusé réception de notre lettre en nous disant qu'ils prenaient naturellement acte avec intérêt de notre disponibilité.

99.360

22 juin 1999

Question Jacques de Montmollin**PME: quel avenir?**

Nous voyons actuellement de nombreuses petites et moyennes entreprises (PME) se débattre dans des difficultés existentielles considérables, la plupart du temps sans que soit en cause la qualité de leurs prestations.

Sont-elles défendues par les banques: avec une prudence plus qu'excessive, nous en avons des preuves. Le sont-elles par les partis de droite ou de gauche, par les syndicats quels qu'ils soient: très mollement, leur masse critique n'étant pas électoralement suffisante.

Dans la catégorie sociale que représentent les PME, nous craignons un glissement amer vers l'extrême droite populiste qui saura, elle, en tirer profit.

Qu'en pense le Conseil d'Etat et considère-t-il que les efforts de la promotion endogène suffiront à réduire notre inquiétude?

M. Francis Matthey, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique: – Il est évident, Monsieur Jacques de Montmollin, que les PME sont aussi confrontées à la globalisation et à la concurrence toujours plus forte que l'on rencontre sur le plan économique. Cette pression du marché peut, le cas échéant, conduire certains secteurs d'activités à devoir modifier en profondeur leurs structures et mettre en péril les entreprises qui n'auraient pas anticipé la nécessité de s'ajuster.

C'est dans ce contexte de mutation que les banques ont engagé depuis quelque temps un assainissement en profondeur de leurs portefeuilles « crédits » consécutivement aux pertes importantes subies durant la première moitié des années 1960. A travers la promotion économique endogène et en particulier la plate-forme N-TEC et le soutien que nous apportons toujours à RET S.A., nous veillons à aider l'émergence et le développement des entreprises créatrices de plus-values pour l'économie du canton.

PME : quel avenir ?

Nous recherchons actuellement toujours la possibilité de soutenir en particulier le financement des entreprises lorsque cela peut se justifier. Donc pour nous, l'avenir des PME dans notre canton, on ne peut pas dire qu'il est assuré, mais il est soutenu.

99.365

17 août 1999

**Question Hugues Scheurer
Avocats et notaires : aide de l'Etat ?**

Est-il exact que des avocats et des notaires qui ouvrent une étude bénéficient d'une aide directe de l'Etat, dans le cadre des mesures du chômage, par le versement d'indemnités spéciales correspondant à un fixe mensuel ?

Est-il exact que ces personnes, lorsqu'elles demandent un crédit bancaire, obtiennent un cautionnement de l'Etat ?

M. Francis Matthey, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique: – Versons-nous des indemnités spéciales correspondant à un salaire mensuel ? Il y a plusieurs interventions de l'Etat, mais pas dans le cadre que M. Hugues Scheurer souligne ici. D'abord, par l'intervention de l'assurance-chômage qui prévoit que l'assurance peut soutenir la prise d'une activité indépendante durable par les assurés au chômage. L'aide octroyée correspond au versement des indemnités de chômage pendant 60 jours. C'est donc une aide fédérale et non pas une aide cantonale. En seront exclues les personnes qui n'auraient pas précédemment exercé une activité lucrative et nous disons que le stage d'avocat, précédant l'obtention du brevet, est reconnu comme période d'activité professionnelle, plus d'autres cas qui ne nous intéressent pas ici. Ensuite, il y a une possibilité de cautionnement de 20% sur d'éventuelles pertes subies par des offices de cautionnement. Depuis 1996, date d'entrée en vigueur des dispositions en question, seuls deux avocats ont été soutenus par l'octroi d'indemnités dites spécifiques. Aucun cautionnement n'a été accordé à des avocats et notaires. Quant à l'aide cantonale prévue par le règlement concernant les mesures de crise, elle permet d'octroyer une aide financière à la personne qui entend se soustraire au chômage pour prendre une activité indépendante, mais les professions soumises à autorisation, comme les médecins et les avocats, ont été exclues des interventions du Conseil d'Etat dans ce domaine.

99.367

17 août 1999

**Question Denis de la Reussille et Francis Portner
Campagne raciste de l'UDC**

La campagne électorale de l'Union démocratique du centre (UDC), par voie d'affiches, est lancée et choque notre sensibilité.

Réponse aux questions (suite)

En effet, l'utilisation du racisme et de la xénophobie y est massive.

Les stéréotypes sur les étrangers sont abusifs et démagogiques.

Notre groupe est indigné qu'une telle pratique soit autorisée.

Le Conseil d'Etat partage-t-il notre préoccupation et, si oui, pense-t-il réagir officiellement ?

Cosignataires: A. Bringolf, A.-V. Ducommun, L. Boegli, C. Stähli-Wolf, E. Augsburg, P.-A. Thiébaud, L. Debrot, F. John et Fernand Cuche.

M. Francis Matthey, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique: – Le ministère public a reçu le 20 août 1999 une plainte qui est en fait une dénonciation émanant du Conseil communal de la ville du Locle et elle porte sur une éventuelle infraction à l'article 261 du code pénal suisse qui doit de toute façon impliquer une intervention d'office de la part du procureur. Cela a été le cas en cette situation. Le procureur a donc confié une enquête à un juge d'instruction pour examiner si l'application de l'article 261 bis du code pénal suisse pouvait s'appliquer dans la question de l'affiche de l'UDC en fonction des critères de race, d'ethnie et de religion.

Aujourd'hui, le juge examine et instruit cette affaire. L'enquête juridique se poursuit et il y aura lieu, par la suite, pour le procureur de se prononcer.

99.373

27 septembre 1999

Question Hansueli Weber**Médecine des réfugiés**

Les demandeurs d'asile sont pris en charge avec beaucoup de compétence et de bonne volonté sur le plan financier, social et administratif. La santé de la population migrante et des requérants d'asile est déficiente sur le plan somatique et psychosomatique et se manifeste souvent par leur comportement au niveau social. Les répercussions sur la santé sont dues au déracinement, à la migration, aux deuils, à leur crise d'identité, mais aussi en rapport aux horreurs vécues et les suites de violence. Une personne sur cinq qui a survécu à un traumatisme ou à une violence est susceptible, particulièrement quand il n'y a pas de réseau social bien établi, de faire un stress post-traumatique «chronifié».

La souffrance reconnue, traitée précocement, permet de faciliter le travail des équipes d'accueil, d'augmenter la collaboration des personnes concernées et de diminuer les frais médicaux.

Durant leur séjour à Neuchâtel, quels sont actuellement les us et coutumes concernant les consultations médicales ?

Quelles directives sont en vigueur face aux traitements médicaux ?

Médecine des réfugiés

Les instances administratives favorisent-elles le recours aux interprètes-médiateurs culturels ?

L'ordonnance fédérale entrera bientôt en vigueur. Celle-ci prônera non seulement l'économie des coûts médicaux destinés aux requérants d'asile, mais prévoit aussi de restreindre le droit à la « privacité » et au libre choix du médecin.

Quelle est la composition du groupe de travail du canton de Neuchâtel qui planche sur l'application de l'ordonnance fédérale ?

M. Francis Matthey, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique : – Monsieur Hansueli Weber, on pourrait faire une longue intervention à la suite de votre prise de position parce que votre question aborde des problèmes justifiés, notamment toute la question des post-traumatismes des réfugiés dus en particulier à la violence.

Concernant les traitements médicaux, depuis le 1^{er} janvier 1996, tout requérant d'asile doit obligatoirement être affilié auprès d'une caisse-maladie dès le dépôt de sa demande d'asile. En vertu de la LAMal, il bénéficie de l'assurance obligatoire des soins.

Les requérants autonomes, c'est-à-dire ceux qui sont indépendants financièrement – 20% des réfugiés –, agissent comme tout autre assuré LAMal, à l'exception de l'obligation d'être affilié à une seule caisse puisque nous avons un contrat collectif avec la caisse-maladie Supra.

Dans le cadre des structures de premier accueil, une permanence est assurée deux fois par semaine dans chacun des quatre centres d'accueil par des médecins rémunérés à l'acte. Ces praticiens appliquent sur le plan sanitaire les directives décidées par l'Office fédéral de la santé publique et l'Office fédéral des réfugiés. Ils traitent des pathologies des pensionnaires en les dirigeant si nécessaire vers des spécialistes.

Dans le cas du deuxième accueil, le requérant assisté bénéficie du libre choix du prestataire de soins, pour le moment, en accord avec l'autorité d'assistance. Le passage obligé auprès de l'assistant social du bureau d'accueil permet de faciliter le contact avec les médecins.

En ce qui concerne les interprètes-médiateurs culturels, nous avons mis en place la pratique suivante face aux problèmes de communication: si le requérant ne maîtrise que sa langue maternelle, le bureau d'accueil lui recommande de se faire accompagner par un compatriote pour faciliter la traduction avec le praticien. Dans les cas plus lourds, notamment dans les consultations au Centre psycho-social, le bureau d'accueil fait appel, dans la communauté concernée, à un interprète qui peut être rémunéré. Certains établissements du canton comptent dans leurs rangs d'ailleurs des praticiens qui maîtrisent la langue du requérant, c'est en particulier vrai pour le serbo-croate.

Réponse aux questions (suite)

Pour l'avenir, quant au libre choix du médecin, les nouvelles dispositions de la législation sur l'asile qui entre en vigueur le 1^{er} octobre prochain prévoient que les cantons restreignent la liberté des requérants d'asile de choisir leur fournisseur de prestations médicales. Nous avons donc constitué un groupe de travail, composé du médecin cantonal, du directeur du service de l'assurance-maladie, de représentants du service des étrangers et de l'asile, ainsi que des membres du bureau d'accueil des réfugiés. Une première séance de travail a eu lieu le 17 septembre 1999. Une réflexion est menée en vue d'examiner la faisabilité de faire intervenir une infirmière dans les bureaux d'accueil et de faire appel à des médecins de premiers recours. Donc, nous essaierons de trouver des solutions en relation avec les besoins des réfugiés, mais dans le cadre de la législation cantonale.

99.379

28 septembre 1999

**Question du groupe PopEcoSol
A propos d'une manifestation turque**

La presse fait état ce jour des effets produits par l'organisation à La Chaux-de-Fonds d'une manifestation de haut niveau de l'establishment turc: une contre-manifestation est à craindre et donc des problèmes majeurs de sécurité publique.

Nous demandons au Conseil d'Etat qui a organisé cette manifestation et qui, au niveau cantonal, en a étudié l'impact.

Notre question s'adresse tout à la fois aux responsables de la promotion économique et de la police cantonale. Nous souhaitons en particulier savoir qui a eu l'idée de publier des annonces dans les journaux turcs et dans quel déroulement temporel les différentes instances interlocutrices des organisateurs ont été informées.

Signataire: A.-V. Ducommun.

M. Francis Matthey, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique: – Nous donnons une première partie de réponse à la question du groupe PopEcoSol à propos d'une manifestation turque et répondons du point de vue de la promotion économique.

La société International Medical Company S.A. (IMC), à Saint-Blaise, poursuit les activités suivantes: le développement, la fabrication, la distribution de produits technico-médicaux et de matériel médical jetable, le développement de projets, de la planification et la gérance d'hôpitaux et de centres hospitaliers, des investissements et de participation, en particulier, dans le domaine de la santé. La société IMC appartient au groupe turc Büyük Anadolu Holding qui est avant tout actif en Turquie, en Europe et au Moyen-Orient. Pour la réalisation de ses nouveaux projets, le groupe cherche des

A propos d'une manifestation turque

partenaires, des investisseurs, des clients et des patients. C'est pourquoi IMC a décidé de présenter ses activités le 1^{er} octobre 1999 à Neuchâtel à des hommes d'affaires suisses et étrangers et d'organiser le 2 octobre, à La Chaux-de-Fonds, une rencontre d'environ 1000 citoyens turcs, dont la plupart travaillent en Suisse.

Dans ce contexte, Büyük Anadolu Holding, respectivement IMC, a également eu recours à des annonces dans des médias turcs. Pour éviter des malentendus et des problèmes sur le plan local, IMC a annulé la rencontre du 2 octobre 1999 à La Chaux-de-Fonds.

Les deux rencontres prévues ont pour but d'informer sur les activités du groupe et des projets. Une coopération avec la Clinique Lanixa S.A. à La Chaux-de-Fonds est un des projets possibles que poursuit IMC. C'est la promotion économique qui a amené le projet dans notre canton. C'est la société IMC, elle-même, qui a décidé de faire les présentations et qui les a organisées. C'est également IMC, elle-même, qui est en contact avec la Clinique Lanixa. La société est libre concernant ses décisions d'investissement, ses activités et également ses présentations. Nous dirons que nous sommes libre aussi d'accorder ou de ne pas accorder d'éventuels permis qu'elle pourrait susciter. Les informations pertinentes ont été données le 7 septembre 1999 aux autorités de la ville de La Chaux-de-Fonds, le même jour à l'administration cantonale, et le 13 septembre 1999 aux autorités cantonales.

La présidente: – Nous donnons la parole à...

M^{me} *Monika Dusong*, conseillère d'Etat, cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité: – Nous n'allons évidemment pas voler la priorité à notre collègue M. Jean Guinand, mais la question 99.379 comportant deux volets, nous pensons qu'il est plus cohérent de la traiter maintenant. Nous allons donc nous atteler à vous répondre sur le plan de la sécurité publique.

Nous vivons dans un pays où les libertés de réunion et d'expression sont garanties. Nous devons, dans ce domaine, toujours et encore éviter les dérapages politiques tout simplement parce que les uns peuvent être désagréables aux autres, et cela va dans tous les sens. Nous sommes de ceux et de celles qui sont attachés aux droits fondamentaux pour tous. Ainsi, des réunions régulières de Kurdes et de membres du Parti des travailleurs du Kurdistan (PKK) d'importance ont lieu régulièrement dans notre canton réunissant 1000 ou 2000 personnes et nous n'avons rien à dire à ce sujet parce qu'il y a chez nous une liberté de réunion et une liberté d'expression. Nous pensons aussi que, selon ce même principe, on ne peut pas empêcher d'autres personnes de s'exprimer.

Nous n'avons pas d'autorisation à donner, mais nous devons évidemment, le cas échéant, assurer la sécurité. Vous demandez qui, au niveau cantonal, a étudié l'impact d'une telle manifestation. Evidemment, la police cantonale a étudié cet impact et mis en place un dispositif le cas échéant pour ne pas accepter des débordements de quelque manière que ce soit.

Réponse aux questions (suite)

Il est important de dire que les personnalités qui y sont attendues ne sont pas connues de la police fédérale, ne sont pas recherchées sur le plan international, on n'a pas connaissance d'actes illicites qui seraient perpétrés par elles, que la holding n'est pas connue en tant que holding active dans le crime organisé. Il nous semble vraiment important de ne pas jeter l'opprobre sur des personnes, sur des entreprises, sans disposer d'aucun élément.

Sans aucun doute, les organisateurs ont commis une maladresse, dans le sens que dans un meeting économique, ils ont jugé bon d'inviter des personnalités politiques avec – si vous nous permettez l'expression – tout leur pedigree, leur fonction, leur parti, faisant abstraction de la sensibilité de la population turque qui est implantée ici. Ils n'ont peut-être pas bien mesuré une telle sensibilité ; ils l'ont mesurée à présent puisque la manifestation est annulée. Ils se sont rendu compte eux-mêmes que c'était considéré comme une provocation.

En même temps, nous aimerions aussi vous dire notre préoccupation. Lorsqu'il suffit de brandir la menace d'une contre-manifestation pour faire taire des gens, pour les empêcher de s'exprimer, pour les empêcher de participer à un meeting économique, nous sommes inquiète quant à la notion de la liberté d'expression. La moindre des choses est que les gens puissent dire ce qu'ils ont à dire. Ici, il n'y avait même pas un contenu politique, il y avait simplement un projet économique. Nous avons aussi dit hier qu'au niveau de la santé publique, nous n'avions rien à redire sur ce projet et nous dirions presque que, bien au contraire, nous sommes tout à fait ravie si la Clinique Lanixa trouve des partenaires avec des patients hors LAMal, tout simplement parce que cela permet une survie à la Clinique Lanixa et cela permet le maintien de places de travail à La Chaux-de-Fonds.

99.347

21 juin 1999

Question Jean-Bernard Wälti**Brèche fiscale de l'an 2000... Un bug pour les entreprises ?**

Les contribuables neuchâtelois ne rempliront pas, début 2001, une déclaration fiscale basée sur leur situation au 31 décembre 2000... Ce qui ne les empêchera pas de payer des impôts !

Le passage au système postnumerando mettra l'an 2000 entre parenthèses du point de vue de la période de calcul.

Les propriétaires, par exemple, qui déduisent les frais effectifs d'entretien de leur(s) immeuble(s) n'auront-ils pas la tentation de remettre certains travaux envisagés à l'année suivante ?

Cette brèche fiscale 2000 ne risque-t-elle pas d'être un bug pour les petits entrepreneurs et artisans ?

Le Conseil d'Etat prévoit-il une exception, des exceptions à la règle ?

Brèche fiscale de l'an 2000... Un bug pour les entreprises?

Le Conseil d'Etat prévoit-il une information détaillée aux citoyens contribuables neuchâtelois?

M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Nous répondons à la question de M. Jean-Bernard Wälti qui s'inquiète de la brèche fiscale de l'an 2000 et, en particulier, se demande si les propriétaires qui peuvent déduire les frais d'entretien de leur immeuble n'auront pas la tentation de remettre certains travaux envisagés à l'année suivante.

Nous répondons à M. Jean-Bernard Wälti qu'il est vrai qu'il y aura cette brèche fiscale de l'an 2000, mais que des dispositions ont été prises, en particulier au niveau du droit fédéral et que nous appliquerons sur le plan cantonal, et qui prévoient que les charges extraordinaires qui seront supportées pendant la période fiscale précédant la modification seront déductibles. Ce sera le cas en particulier pour tous les frais d'entretien des immeubles dans la mesure où ils excèdent chaque année le montant de la déduction forfaitaire. Cette déduction se fera avec effet rétroactif sur la taxation 2000.

Nous ne pensons donc pas que la brèche fiscale de l'an 2000 puisse constituer un bug pour les petites entreprises et artisans, comme vous le dites. L'exception est prévue par le droit fédéral et par le droit cantonal.

Le Conseil d'Etat prévoit-il une information détaillée aux citoyens contribuables neuchâtelois? Nous pouvons vous signaler que les contribuables du canton qui viennent de recevoir leur dernière tranche d'impôt ont reçu deux pages d'explications sur la brèche fiscale de l'an 2000. Il faudra peut-être encore mieux expliquer et il est vrai qu'au moment où ces explications ont été envoyées, nous avons regretté que le schéma soit un peu compliqué. Nous essaierons de le simplifier encore afin que tout le monde comprenne ce qui se passera exactement en 2000.

99.352

21 juin 1999

**Question Pierre-Jean Erard
Imposition cantonale et péréquation fédérale**

Le Conseil d'Etat peut-il nous expliquer les incidences de l'imposition cantonale, notamment l'introduction d'un barème unique, sur les critères de la péréquation intercantonale de la Confédération?

Cosignataire: J.-P. Authier.

M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Nous ne voulons pas revenir ici – nous croyons que nous l'avons longuement indiqué dans le courant de la session du mois de juin dernier – sur les raisons de la nécessité de l'introduction du barème de référence sur le plan de la politique fiscale du canton.

Réponse aux questions (suite)

En ce qui concerne les incidences sur la fiscalité par rapport à la Confédération, nous dirons ceci : c'est que de par les résultats financiers qui péjoreraient la situation – nous disons péjoreraient parce que les choses ne sont pas définitives pour notre canton – de 30 millions de francs, la nouvelle péréquation financière a mis en évidence que notre canton et plus particulièrement les communes, – nous vous rappelons que, dans la prise en compte du calcul de l'indice de charges fiscales actuel, seize communes sont prises en considération – exploitent mal leur potentiel fiscal en ce sens que les bas et moyens revenus sont imposés relativement plus lourdement par rapport au reste de la Suisse. Ceci implique que notre canton présente un indice de charges fiscales élevé qui le favorise artificiellement dans la péréquation financière actuelle par rapport à la nouvelle péréquation financière qui se basera sur une notion d'indice de ressources.

En conséquence, l'introduction d'un nouveau barème de référence nous permettra de combler cette lacune et de mieux exploiter notre potentiel fiscal. Toutefois, nous ne pouvons pas nous prononcer catégoriquement et de manière définitive sur les effets possibles ou non de ce barème de référence sur la nouvelle péréquation financière puisque, comme vous le savez, la question de l'indice de ressources utilisé au niveau fédéral fait actuellement encore l'objet de travaux importants d'un groupe de travail.

Nous répondons maintenant aux trois questions suivantes :

99.356

22 juin 1999

**Question Marianne Guillaume-Gentil-Henry
Quelques semaines... et puis s'en va...**

Nous avons appris récemment par la presse que l'assistante sociale engagée par la commune de Chézard-Saint-Martin a démissionné quelques semaines seulement après sa nomination, sans avoir jamais été appelée à fonctionner.

Selon nos informations, le Conseil communal a demandé un avis de droit.

Le Conseil d'Etat a-t-il pris de nouveaux contacts avec la commune ?

Comment le Conseil d'Etat compte-t-il appliquer la loi ?

99.359

22 juin 1999

**Question Christian Blandenier
Action sociale – Qui fait quoi ?**

La commune de Chézard-Saint-Martin n'a pas souhaité adhérer au service social intercommunal (SSIR), regroupant diverses communes du Val-de-Ruz,

Service social de Chézard-Saint-Martin

au grand dam du service cantonal de l'action sociale. Elle a alors engagé à temps partiel une personne répondant à toutes les qualités requises par la loi.

L'assistante sociale engagée a subitement démissionné, avant même d'avoir commencé son travail, reniant les engagements contractuels qu'elle avait pourtant pris.

Selon nos informations, un chef de service de l'Etat a contacté directement cette personne, ce qui l'a amenée à démissionner.

Qu'en pense le Conseil d'Etat? Que signifie pour lui la notion d'autonomie communale et quel rôle doivent jouer les services de l'Etat dans ce contexte?

99.377

28 septembre 1999

Question Odile Duvoisin**Service social de Chézard-Saint-Martin : suite... et fin ?**

A plusieurs reprises, le groupe socialiste s'est préoccupé de la mise en place du service social de Chézard-Saint-Martin et plus particulièrement de l'engagement temporaire d'un assistant social. Nous avions demandé au Conseil d'Etat si la solution choisie par cette commune répondait aux exigences énoncées dans la loi sur l'action sociale.

Le Conseil d'Etat nous informait qu'il avait demandé un avis de droit sur ce point et qu'il nous en ferait part dès qu'il serait en possession de la réponse. Pourrions-nous en avoir connaissance ?

Par ailleurs, il semblerait que les événements ne se soient pas déroulés comme prévu. Est-ce que le Conseil d'Etat peut nous donner quelques précisions à ce sujet? Nous serions également intéressé de connaître la structure définitive du service social de Chézard-Saint-Martin.

M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Nous serons bref par rapport à ce dossier. Nous dirons qu'effectivement, la commune de Chézard-Saint-Martin avait engagé une assistante sociale pour remplir ses obligations légales, que celle-ci a effectivement démissionné avant même d'entrer en fonction, que nous ne connaissons pas les raisons exactes de cette démission et que, contrairement à ce que dit M. Christian Blandenier, ce n'est pas le chef du service de l'action sociale qui a incité la personne à démissionner. Nous croyons que M. Christian Blandenier a eu les explications nécessaires avec le chef de service en question.

Nous avons effectivement demandé un avis de droit pour savoir si la situation de la commune de Chézard-Saint-Martin était conforme à la loi. Nous rappelons les conditions exigées par la loi pour cette question: il faut

Réponse aux questions (suite)

qu'il y ait une personne engagée, qualifiée, qui représente au moins un emploi à mi-temps et qui bénéficie d'une structure administrative stable. Or, il se trouvait que la solution de Chézard-Saint-Martin ne répondait pas à ces exigences puisqu'il ne s'agissait pas d'un emploi à mi-temps assorti d'une structure administrative stable. Donc, la seule alternative restant actuellement à la commune de Chézard-Saint-Martin, c'est soit de créer son propre service social au moins à mi-temps, soit alors – nous croyons que c'est ce qu'elle est en train de vouloir faire – de s'intégrer au service social intercommunal.

99.366

17 août 1999

Question Valérie Garbani**Maisons des Jeunes : quelles réflexions pour quel avenir ?**

La « Fondation de la Maison des Jeunes » a été fondée en 1948 pour fêter les 100 ans de la République et Canton de Neuchâtel.

Cette fondation a créé, respectivement en 1991 et en 1995, la Maison des Jeunes de La Chaux-de-Fonds et celle de Neuchâtel.

Alors même que le déficit, le taux d'occupation et le nombre de repas servis à l'interne comme à l'externe sont restés stables durant 11 ans (1988 à 1998), la pérennité des Maisons des Jeunes n'est plus assurée. Le Conseil d'Etat a même annoncé leur disparition dans son récent rapport sur la planification financière. En effet, la volonté du Conseil d'Etat de supprimer les subventions accordées à la fondation aura très vraisemblablement pour conséquence d'entraîner la disparition des établissements qu'elle gère. Drôle de façon de fêter le 150^e anniversaire de la fondation ! La position du Conseil d'Etat se fonde sur la situation préoccupante des finances de l'Etat de Neuchâtel et sur sa volonté de ne plus « faire preuve d'altruisme », de ne plus payer pour l'accueil d'étudiantes et d'étudiants suisses non domiciliés dans le canton ni pour des étrangères et des étrangers.

Neuchâtel est un canton universitaire, un canton qui a plébiscité l'adhésion de la Suisse à l'Union européenne, un canton pionnier en matière d'intégration des étrangères et des étrangers. Le Conseil d'Etat semble en outre particulièrement sensible à prévenir la délinquance des jeunes. Les Maisons des Jeunes accueillent aussi, aujourd'hui, des jeunes perturbés tant sur le plan familial que professionnel. Elles constituent en outre un environnement idoine pour préserver les jeunes, éloignés de leurs familles par leur formation, de l'isolement, un lieu adéquat pour favoriser leur insertion sociale.

Le Conseil d'Etat n'est-il en conséquence pas d'avis qu'il conviendrait, avant de prendre des décisions hâtives quant à l'avenir des Maisons des Jeunes, de se fonder sur une étude sociologique, à l'instar du mandat qui a été donné en 1983 à l'institut de sociologie de l'Université de Neuchâtel, étude

Maisons des Jeunes : quelles réflexions pour quel avenir ?

qui a confirmé, si besoin était, que la Maison des Jeunes de Neuchâtel répondait à un réel besoin, que son existence s'avérait être indispensable ?

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales : – Nous nous permettons d'être bref, puisque cette question concerne la Maison des Jeunes et qu'en réalité, M^{me} Valérie Garbani a obtenu une réponse quasiment écrite dans le rapport 99.042 en réponse au postulat du groupe socialiste 95.140, du 2 octobre 1995, « Application du plan d'équipement » et que lors de la discussion de ce rapport – nous ne savons pas si elle aura encore lieu aujourd'hui, nous n'en sommes pas sûr compte tenu de l'avancement de notre ordre du jour –, M^{me} Valérie Garbani pourra certainement réintervenir. Etant donné l'heure, nous nous permettons de vous renvoyer à la réponse qui figure dans le rapport 99.042, « Etablissements spécialisés pour enfants et adolescents ».

99.351

21 juin 1999

Question Laurence Boegli**« Des héralts contre l'héroïne »**

Sous le titre « L'Etat pourvoyeur de mirages? », le procureur général de la République et Canton de Neuchâtel signait – en tant que procureur et non à titre privé! – un article dans la revue Nouvelles du Levant, N° 19, été 1999, qui était consacrée entièrement au refus de l'arrêté fédéral sur la prescription médicale de l'héroïne aux toxicomanes.

Le procureur général de la République et Canton de Neuchâtel terminait son article par cet appel: « Ne distribuons pas à une grande échelle une drogue dont on sait qu'elle détruit. »

Le Conseil d'Etat considère-t-il comme normal qu'un des magistrats les plus importants du canton signe un article donnant un mot d'ordre de vote et se serve de son titre pour faire passer une interprétation subjective et incomplète de l'objet soumis au vote populaire fédéral ?

Cosignataires: A.-V. Ducommun et C. Stähli-Wolf.

M^{me} *Monika Dusong*, conseillère d'Etat, cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité: – Décidément, nous sommes dans des dossiers de liberté d'expression !

Le Conseil d'Etat est d'avis qu'il ne nous appartient pas de donner des règles de conduite au procureur général ni pour son interprétation de son devoir de réserve. Nous rappelons que le procureur général a défini les priorités de lutte contre la criminalité de concert avec la cheffe du département. Parmi celles-ci, figure la lutte contre les trafiquants de drogue. La sensibilité du canton démontre d'ailleurs beaucoup de retenues quant à une éventuelle

Réponse aux questions (suite)

libéralisation. Le procureur général se situe donc proche de l'opinion publique.

Nous constatons par ailleurs que, de par sa fonction, le procureur général dispose bien sûr d'une vision tout à fait particulière sur la société. Le fait de savoir d'où vient un article au moment qu'il signe un article avec sa fonction permet, à tout un chacun, de relativiser et de lire la portée d'un article, de se faire une opinion et de dire : « Bien sûr, c'est la vision d'un procureur général qui est confronté tous les jours à ce fléau. »

Nous aimerions encore juste dire que l'article incriminé a paru dans le journal *Nouvelles du Levant* et que le procureur général fait partie du comité de fondation. Il nous semble assez normal qu'un membre de comité de fondation s'exprime dans son propre organe.

Nous n'avons donc aucune intention de censurer des magistrats. Nous pensons que la justice ne peut pas être la grande muette de la société. Dès lors, elle a un avis autorisé à porter et c'est à chaque magistrat de savoir jusqu'où il doit et veut observer une réserve.

99.380

28 septembre 1999

Question Damien Cottier
Police locale régionale ?

La commune du Landeron a consulté en mars dernier le service des communes à propos d'une convention intercommunale relative à une police locale régionale.

Cette commune souhaitait collaborer dans ce domaine avec la commune voisine de La Neuveville.

Le service des communes répond par la négative, se basant notamment sur « le caractère territorial de la police locale » (loi sur la police locale de 1989) et, également, sur les débats du Grand Conseil de l'époque, c'est-à-dire il y a dix ans.

Cette réponse nous interpelle, car le Conseil d'Etat et le Grand Conseil appellent toujours plus de leurs vœux les collaborations entre communes.

A l'heure de l'Espace Mittelland, la collaboration par-dessus la frontière cantonale est-elle donc impossible parce que « la puissance publique s'exprime » lorsque l'on évoque la police ?

Nous souhaitons savoir si le Conseil d'Etat entend proposer des modifications de la législation afin de, comme on dit aujourd'hui, « dépasser les frontières », également dans ce domaine.

Ne cassons pas des collaborations intelligentes !

Cosignataires : A. Gerber, M. Berger-Wildhaber, M. Garin et J. Tschanz.

Police locale régionale ?

M^{me} *Monika Dusong*, conseillère d'Etat, cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité: – C'est une question conjointe avec le Département des finances et des affaires sociales et le Département de la justice, de la santé et de la sécurité, mais le volet police est certainement plus important puisque le service des communes a répondu à la commune sur le plan juridique et la réponse donnée est correcte. Ce qui vous préoccupe, c'est de savoir s'il faut ouvrir cette législation. Nous pouvons vous dire que, sur le principe, la police cantonale est très favorable à de tels regroupements, à de telles conventions, tout simplement parce que la qualité de présences sur le terrain s'accroît et permet aux différents villages de mieux faire face à la mission qui est la leur. D'ailleurs de tels regroupements existent déjà que ce soit au Val-de-Ruz, que ce soit entre Thielle et Marin et nous le souhaitons ardemment entre Le Locle et La Chaux-de-Fonds.

Mais il est vrai que des regroupements qui dépasseraient les frontières cantonales auraient bien sûr besoin de modifications de législation parce que nous rappelons que les procédures ne sont pas les mêmes. Nous dirons « malheureusement », parce que nous ne savons pas jusqu'à quand l'on va traîner encore vingt-six procédures pénales. Ce n'est certainement pas un souhait d'efficacité des gens sur le terrain. Nous sommes tout à fait prêt à étudier l'éventualité des regroupements plus larges, mais nous aimerions l'inscrire en fait dans un cadre plus large de refonte de la loi, parce que nous nous rendons compte que beaucoup de communes peinent aujourd'hui à remplir les missions qui sont les leurs et notamment le maintien de l'ordre public. Récemment par exemple la commune d'Auvergnier nous a dit: « Ce ne sont pas nos affaires, c'est l'ordre public... » Mais oui, c'étaient leurs affaires, évidemment, s'ils lisent la loi, mais on voit bien que les gens sont dépassés. Donc, tôt au tard, nous devons redéfinir ces missions. Pour pouvoir intervenir de manière crédible, nous devons revoir quelles sont les répartitions des tâches. Cette étude est en cours.

99.342

17 mai 1999

**Question Bernard Matthey
Plombs de chasse et saturnisme**

L'utilisation du plomb pour la chasse provoque une dissémination de ce métal dans la nature avec le risque de provoquer du saturnisme dans la chaîne alimentaire.

Les animaux blessés qui survivent temporairement peuvent aussi contaminer la chaîne alimentaire. Le Conseil d'Etat peut-il nous dire s'il y a problème dans le canton de Neuchâtel et si l'on doit envisager de prendre des mesures préventives ?

M. *Pierre Hirschy*, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire: – Pour nous, Monsieur le député, les cas découverts étaient dus

Réponse aux questions (suite)

à des canards qui mangeaient dans des eaux peu profondes, donc pas de problème pour le canton de Neuchâtel. L'Etat n'envisage donc pas de prendre des mesures préventives.

99.344

18 mai 1999

Question Hansueli Weber
Exploitation des gares par les CFF

Est-il vrai que d'ici peu les CFF n'exploiteront plus que quatre gares (éventuellement six) dans le canton de Neuchâtel ?

Est-il vrai que le service de proximité, le lieu de rencontre et de rendez-vous, les salles d'attente comme abris contre les intempéries, le havre de sécurité et de renseignements, l'aide aux personnes âgées et handicapées, bref le rôle social de la gare sera abandonné sur l'autel de la rentabilité par les CFF ?

M. Pierre Hirschy, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire: – Il est vrai que les CFF sont actuellement une entreprise qui cherche à faire des économies et, de ce fait, ont fermé certaines gares. Pour le canton de Neuchâtel, dans l'immédiat, nous n'avons qu'une inquiétude: c'est la gare du Landeron qui pourrait être concernée d'ici la fin de l'année 2000, mais il ne s'agit pas de six gares, comme vous le mentionnez dans votre question.

Il faut se rendre compte que nous avons obtenu des CFF qu'ils nous informent lors de projets de fermeture et de modifications de desserte et que nous essaierons d'intervenir au moment où nous aurons des renseignements précis. Nous savons également que différentes mesures peuvent être envisagées, des agences de voyages CFF, des ventes par un tiers dans le bâtiment de la gare, éventuellement aussi des concepts avec magasins, kiosques, cafés. Il y a donc des possibilités. En particulier, nous savons qu'à Brügg, Berne et Schüpfen, il y a actuellement deux gares pilotes qui ont été équipées différemment pour pouvoir maintenir du personnel et la vente de billets. Nous connaissons le rôle que peuvent jouer les gares dans certaines régions et nous souhaitons pouvoir, avec les CFF, trouver des solutions lorsque cela est nécessaire.

99.346

21 juin 1999

Question Claude Bernoulli
Libéralisation du marché de l'électricité: quo vadis Neuchâtel ?

Le Conseil fédéral a décidé la libéralisation progressive du marché de l'électricité d'ici six ans.

Libéralisation du marché de l'électricité

Le Conseil d'Etat peut-il nous orienter sur sa stratégie pour assurer à l'avenir l'approvisionnement électrique du canton ?

Quelles sont les conséquences du passage d'une situation monopolistique à un marché concurrentiel, pour Electricité neuchâteloise S.A. (ENSA) et les autres distributeurs du canton ainsi que pour les consommateurs ?

99.378

28 septembre 1999

Question Alain Bringolf**Marché ouvert de l'électricité : le regroupement neuchâtelois est-il la seule solution ?**

Dans le cadre de la prochaine ouverture des marchés de l'électricité, une société anonyme pourrait voir le jour. D'après la presse cantonale, ce regroupement pourrait occasionner entre quinze et trente suppressions d'emplois.

Nous demandons au Conseil d'Etat s'il a l'intention de présenter un rapport complet au Grand Conseil concernant cette évolution, paraît-il inéluctable.

Nous voulons savoir qui décidera de ce regroupement et quels moyens de contrôle démocratique seront mis en place.

99.370

27 septembre 1999

Question Bernard Matthey**Alliance dans le domaine de l'électricité : pourquoi avoir écarté les Bernois ?**

Les entreprises électriques fribourgeoises, Electricité neuchâteloise S.A. (ENSA) et le groupe CVE-Romande Energie ont décidé de réaliser un rapprochement par métiers de leurs principales activités avec la participation de la société scandinave SKM.

Sachant les longues relations du canton de Neuchâtel avec Berne et plus loin les cantons des bords de l'Aar, le Conseil d'Etat peut-il nous dire s'il s'est approché des sociétés électriques de ces cantons et pourquoi il les a écartées dans sa recherche de partenaires commerciaux ?

Cette façon d'agir est-elle en accord avec les objectifs politiques de l'Espace Mittelland ?

Le Conseil d'Etat peut-il nous dire également si ces alliances ne vont pas contribuer à renforcer encore les capacités d'intervention des compagnies auxquelles ENSA est maintenant associée dans les domaines des travaux d'équipement et de vente de matériel, là où elles sont en compétition souvent biaisée avec les entreprises du marché ?

Réponse aux questions (suite)

M. *Pierre Hirschy*, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire: – Ces trois questions concernent la libéralisation du marché de l'électricité. Nous comprenons parfaitement votre inquiétude, que nous partageons. Cette ouverture des marchés, qui se profile à l'horizon, devrait effectivement profiter aux entreprises en particulier et – nous l'espérons aussi – à nous tous, modestes consommateurs. Mais le projet du Conseil fédéral va bien assez vite dans l'application qui est prévue; nous nous y étions opposé, on verra exactement ce qu'il en est lors du résultat des débats des Chambres fédérales.

Electricité neuchâteloise S.A. (ENSA) se prépare depuis plusieurs années à cette échéance et il est vrai qu'au niveau fédéral, nous avons la chance d'avoir le président de l'Union des centrales suisses des électriciens (UCS) qui est notre directeur général. Ensuite, sur le plan supracantonal, nous avons essayé de trouver des solutions d'alliance. Nous avons maintenant une alliance qui voit le jour avec les EEF fribourgeois, et Romande Energie, mais c'est simplement pour une société de *trading* et commercialisation, ce n'est pas une société qui s'occupera de travaux d'équipement ou de vente de matériel. Monsieur Bernard Matthey, en fait, nous n'avons pas écarté les Bernois. Nous avons déjà cherché à trouver des solutions avec des partenaires potentiels, avec lesquels nous pourrions éventuellement trouver des terrains d'entente. Les Bernois ne sont donc pas écartés et vous savez certainement que les Bernois ont trouvé des alliances avec les *Prussienwerke*. Ils se sont donc dirigés du côté de l'Europe pour leur approvisionnement.

Au niveau interne, ENSA a aussi pris des mesures. Nous n'avons effectivement plus de magasin de vente, nous n'avons plus de réseau d'installation et vous savez qu'il y a eu une fusion assez générale de nos sociétés puisqu'il y a quelques années, nous avions PANENSA, EGS, FMN et ENSA, alors qu'actuellement, il n'y a plus qu'une seule société. Cela implique une simplification dans l'organisation, ne serait-ce que pour les conseils d'administration et les conseils de direction, mais aussi une possibilité d'être plus souple par rapport aux effets financiers que l'ouverture des marchés peut avoir sur nos sociétés.

Concernant les consommateurs, il faut savoir que, pour les grands consommateurs, on a essayé de prendre quelques mesures du côté de l'ENSA. Les villes aussi ont essayé de voir si elles pouvaient accorder quelques rabais à certaines catégories de consommateurs pour pouvoir les fidéliser. La fidélisation est en effet un problème très actuel. Nous savons en particulier que certaines grandes sociétés de notre pays cherchent nos meilleurs clients et nous pouvons vous dire que Migros, par exemple, a dénoncé ses contrats de fournitures pour l'ouverture des marchés, pour Marin et Saint-Blaise, c'est-à-dire pour le site de distribution et pour JOWA S.A. Ils ont dénoncé maintenant les contrats qui les liaient avec ENSA et avec les communes concernées. Donc, vous voyez que tout va très vite et que nous ne pouvons pas y être indifférent.

Libéralisation du marché de l'électricité

En ce qui concerne le regroupement neuchâtelois, nous aimerions dire que nous travaillons de concert avec les villes, qui sont donc en même temps les actionnaires d'ENSA, que nous avons, par un travail très approfondi d'une société de consultants, trouvé des axes de collaboration et qu'en fait, maintenant, nous sommes dans une phase qui devrait se diriger vers un regroupement de nos sociétés. Est-ce que cela pourra être fait ces prochains mois? C'est à voir. Un gros travail reste donc à faire.

Pour le respect démocratique, qui inquiète M. Alain Bringolf, il faut vous dire que les décisions appartiendront aux Conseils généraux des villes, parce que ce sont les villes qui verront leurs statuts modifiés. Pour ENSA, il n'y a pas de décision à prendre au niveau du Grand Conseil, puisque ENSA, nous vous le rappelons, est une société anonyme où l'Etat possède environ 30% du capital. L'information sera tout à fait régulière et forte surtout par rapport aux décisions que devront prendre les villes. Néanmoins, nous nous rendons compte que lors des discussions préalables qui ont eu lieu au parlement fédéral, M. Pascal Couchepin a clairement déclaré que les villes et les communes qui obtiennent des revenus grâce à leurs services industriels devront s'attendre très rapidement à ne plus percevoir aucun profit de la vente de l'électricité. Il l'a déclaré comme cela. Nous, Neuchâtel, nous essayons plutôt de dire qu'elles auront peut-être un peu moins de profits, mais si nous nous mettons ensemble, nous devons encore pouvoir dégager quelques bénéfices, parce que sinon, nous avons une très grande inquiétude: c'est que les réseaux ne soient plus entretenus et que la distribution ne soit plus correcte. Il s'agit donc d'un problème vraiment très délicat.

Nous aimerions vraiment vous rassurer ici et vous dire que le travail qui est effectué en collaboration avec la ville de Neuchâtel, la ville de La Chaux-de-Fonds et la ville du Locle est un travail extrêmement sérieux. Pour le moment, vous avez vu que La Chaux-de-Fonds est un peu plus réticente, mais qu'elle participe quand même à la suite des travaux, et lorsqu'il y aura des décisions tout à fait déterminantes dans ces communes, ce sont les Conseils généraux qui devront se prononcer. Ceci se fera certainement d'ici le printemps prochain.

99.349

21 juin 1999

Question Claude Borel**Les bénévoles à la caisse !**

Survenu sauf erreur dans les Gorges du Taubenloch, un éboulement a provoqué, il y a deux ou trois ans, la mort d'un enfant qui se promenait sur le sentier pédestre longeant la rivière. Les parents s'en sont pris à la société de bénévoles qui s'occupait de l'entretien dudit sentier; les membres du comité ont été condamnés au paiement d'une lourde indemnité.

Réponse aux questions (suite)

Les soussignés souhaiteraient savoir :

- a) *comment la responsabilité civile est réglée dans notre canton pour les sentiers pédestres ;*
- b) *si les assurances sont prises en charge par le canton ou par les associations de bénévoles (ex. : Société des sentiers des Gorges de l'Areuse) ;*
- c) *si ces assurances sont actuellement suffisantes à la lumière des récentes décisions judiciaires.*

Cosignataires : J. Studer, B. Soguel et Frédéric Cuche.

M. *Pierre Hirschy*, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire : – Nous nous sommes préoccupé de ces problèmes de responsabilité, en particulier avec la Société des sentiers des Gorges de l'Areuse. Il faut se rendre compte que la situation est un peu différente dans les Gorges du Taubenloch, puisque c'est un site qui est payant, et dès le moment où il s'agit d'un site payant, les exploitants ont une responsabilité qui est tout à fait claire.

En ce qui nous concerne, nous avons rendu les communes concernées attentives au fait qu'elles avaient également une certaine responsabilité dans l'entretien des chemins et des sentiers pédestres, que la personne lésée pourrait se retourner contre l'exploitant – l'exploitant, c'est d'abord la commune – et ensuite subsidiairement l'Etat et qu'en fait, c'est surtout lorsqu'il y a des constructions que les collectivités publiques peuvent éventuellement être mises à contribution.

Nous aimerions tout de même que, dans notre pays, nous en restions à la première responsabilité qui est celle du piéton, qui est celle de l'utilisateur de ces sentiers et chemins, afin de ne pas provoquer des inquiétudes et surtout des problèmes trop importants dans nos collectivités communales.

L'Etat de Neuchâtel, depuis l'accident qui avait eu lieu à la plage de Colombier, a souscrit une assurance responsabilité civile à raison de 7 millions de francs par événement. Nous étions obligé de nous prémunir contre de tels cas, car il faut se rendre compte que cela peut être difficile, mais la question est encore à l'étude parce que c'est un problème très délicat.

Pour les Gorges du Taubenloch, on nous a vraiment dit qu'en fait le problème était différent vu qu'il y avait une entrée à payer pour passer dans ces gorges.

99.358

22 juin 1999

**Question Roland Debély
Malvilliers : gens du voyage**

Pourquoi de nouveaux investissements et de nouveaux frais de fonctionnement alors que le Conseil d'Etat se plaint des nouvelles tâches qui lui sont

Malvilliers : gens du voyage

confiées et de la difficulté à faire des économies, alors qu'il est demandé une réduction générale des frais de fonctionnement du canton (séance du lundi 21 juin 1999) ?

Est-il vrai que le canton pourrait mettre simplement à l'enquête publique les plans des travaux au lieu de respecter la procédure habituelle de dézonage ?

Afin de ne pas envenimer le climat actuellement hostile dans la région, le Conseil d'Etat serait bien inspiré de respecter la procédure habituelle et de ne pas invoquer des clauses particulières que la loi lui permettrait. Quel est l'avis du Conseil d'Etat et ses intentions ?

Cosignataires: Ph. Wälti et J.-B. Wälti.

M. Pierre Hirschy, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire: – Pourquoi de nouveaux investissements et de nouveaux frais de fonctionnement alors que le Conseil d'Etat se plaint des nouvelles tâches qui lui sont confiées et de la difficulté à faire des économies? Demandez simplement à votre collègue de groupe, M. Walter Willener, qui est en même temps président de la commune d'Auvernier, pour quelles raisons nous devons faire des investissements et avoir des frais de fonctionnement? Eux-mêmes se plaignent que l'on ne va pas assez vite! Vous voyez bien qu'en fait, il y a une nécessité cantonale à aménager une place pour les gens du voyage et nous allons respecter tout à fait les règles de l'aménagement du territoire concernant l'établissement d'une telle place. Il n'y a donc pas de difficultés, nous passons par un plan d'affectation cantonal. Ce qui explique que cela a un peu tardé, c'est que nous voulons aussi respecter les vœux de la commune: la convention que nous signerons entre l'Etat et la commune de Boudevilliers devra être ratifiée par le Conseil général de Boudevilliers, pour que la voix populaire de cette région puisse s'exprimer. Voilà pour quelles raisons cela va un peu long – nous nous en excusons auprès du président de la commune d'Auvernier –, mais nous essayons de faire de notre mieux.

99.361

22 juin 1999

**Question Hansueli Weber
Swiss Skatelines**

Swiss skate map, Swiss inline guide, Eurotrek route Zurich - Neuchâtel: une panoplie de moyens mis à disposition des personnes pratiquant ce nouveau genre de locomotion.

Est-ce que le canton a répertorié et aménagé certains tronçons à la pratique des patins à roulettes ?

Est-ce qu'il accueille ce nouvel essor touristique favorablement ?

Est-ce que le tour du lac et l'accès aux plates-formes de l'Expo.01 seront garantis ?

Réponse aux questions (suite)

M. *Pierre Hirschy*, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire: – Il serait effectivement souhaitable que l'on puisse faire aussi du patin à roulettes dans notre canton. On peut en faire. Est-ce que le canton a répertorié et aménagé certains tronçons pour la pratique des patins à roulettes? Non. Nous estimons qu'il y a assez d'endroits actuellement où l'on peut en faire et que nous n'avons pas besoin de créer des circuits de tour du lac. Nous pensons que notre priorité doit d'abord être en faveur des bicyclettes et que ceux qui font du patin à roulettes ont beaucoup de possibilités, surtout lorsque l'on voit que certains préfèrent encore les escaliers à une belle piste bien bitumée.

99.368

27 septembre 1999

Question Bernard Matthey
Transports publics à Cortaillod

La Compagnie des transports publics du Littoral neuchâtelois (TN), dont l'Etat est actionnaire, est heureusement équipée essentiellement de véhicules électriques (trams, trolleybus).

Quelques secteurs exceptionnels, dont le village de Cortaillod, sont équipés de bus diesel. De nombreux bordiers se sont plaints du bruit et de la pollution dégagée en particulier par le bus de Cortaillod.

Le Conseil d'Etat ne pense-t-il pas qu'il serait judicieux d'envisager dans ce secteur un autre mode de traction? Nous pensons en particulier à des véhicules équipés de batteries rechargeables ou éventuellement à des véhicules à gaz. Par ailleurs, à Cortaillod, la dimension inappropriée du bus en regard de celle des rues est très souvent évoquée.

M. *Pierre Hirschy*, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire: – Concernant les transports publics à Cortaillod, il s'agirait de s'équiper de véhicules électriques car les bus diesel font trop de bruit et polluent un peu. Il est vrai que le souci de nos compagnies est d'avoir des véhicules performants. Tout d'abord, pour Cortaillod, la taille de nos véhicules n'est pas trop importante. En fait, depuis 1984, ils circulent dans le village de Cortaillod et cela ne va pas trop mal sauf un endroit où cela pose un problème.

En ce qui concerne l'équipement des véhicules à gaz, il faut se rendre compte qu'ils sont moins polluants certes, mais pas moins bruyants en général. C'est déjà une chose! Ensuite, il faut avoir une station de compression pour les véhicules à gaz. Alors, on pourrait dire qu'une compagnie s'équipe totalement gaz, certes, mais nous aimerions vous dire que, tant Neuchâtel, dans les Transports publics du Littoral neuchâtelois (TN) que La Chaux-de-Fonds, dans les Transports en commun (TC), ont fait un effort très important au niveau investissement et au niveau exploitation, c'est celui des

Transports publics à Cortaillod

trolleybus, c'est-à-dire d'avoir une propulsion absolument électrique. De ce fait, on ne peut pas faire en même temps un effort dans le domaine des trolleybus, donc avec une propulsion électrique, et en même temps investir dans une station de compression qui coûte fort cher pour des véhicules à gaz. Il a donc été choisi la propulsion électrique dans les villes. Dans les villages, il y a parfois des autobus, mais nous ne pensons pas que cela pose un réel problème.

Toutefois dans le renouvellement des véhicules, on sait qu'il y a une évolution de la technique assez importante et il est possible que l'on parvienne à d'autres solutions assez rapidement.

99.369

27 septembre 1999

Question Bernard Matthey**La propulsion électrique et électrosolaire sur les lacs et rivières neuchâteloises : position du Conseil d'Etat et des cantons voisins ?**

La propulsion des bateaux par moteur thermique est génératrice de bruit et de pollution par les hydrocarbures et source de dérangement pour la faune. La technologie de la propulsion électrique a fait de grands progrès ces dernières années et des bateaux électriques, le plus souvent électrosolaires de toutes dimensions, ont maintenant fait la preuve qu'ils étaient fiables et qu'ils convenaient pour toutes les applications courantes: loisirs, ski nautique, transport de passagers, etc.

Sur le plan économique, ce type de propulsion est par ailleurs très intéressant.

Le Conseil d'Etat peut-il nous dire s'il envisage d'encourager la motorisation électrique sur les plans d'eau neuchâtelois et nous faire connaître, si elle existe, la position des autres cantons bordiers du lac de Neuchâtel à ce propos ?

M. Pierre Hirschy, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire : – Dans la demande de crédit en faveur de la Société de navigation sur les lacs de Neuchâtel et Morat S.A. (LNM) – nous aurions souhaité le passer aujourd'hui, mais l'heure avance trop rapidement, ce sera difficile –, il est prévu de changer quelques moteurs qui respecteront les nouvelles normes en matière de protection de l'environnement bien entendu, mais il n'est pas prévu pour les bateaux actuels de leur donner une propulsion électrique. Par contre, vous savez certainement que pour de nouvelles acquisitions, on s'intéressera à ce que nous pourrions trouver sur le marché en propulsion électrique. Le bureau Planair, à La Sagne, cherche la possibilité de mettre sur le lac de Neuchâtel un bateau à propulsion électrique de 200 places. On verra comment ce projet peut aboutir. Cela peut être intéressant, mais, pour le moment, pour les bateaux que nous avons à rénover, nous n'envisageons pas la propulsion électrique.

Réponse aux questions (suite)

99.371

27 septembre 1999

Question Bernard Matthey**Améliorer les carrefours des Grattes et de L'Engolieu : pourquoi pas des giratoires ?**

Plusieurs accidents récents ont rappelé que les carrefours des Grattes et de L'Engolieu sont dangereux.

Le Conseil d'Etat ne pense-t-il pas qu'il serait utile d'inscrire ces deux points noirs à la prochaine planification routière cantonale? La création de giratoires ne constitue-t-elle pas la mesure la plus adéquate pour y diminuer le nombre d'accidents ?

M. Pierre Hirschy, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire: – Améliorer les carrefours des Grattes et de L'Engolieu : pourquoi pas des giratoires? Il faut bien se rendre compte que lorsque la route est ouverte normalement, il y a moins de 3000 véhicules par jour, depuis vingt ans nous n'avons eu que 19 accidents à L'Engolieu et 20 aux Grattes. C'est peu, et ces endroits ne sont pas considérés comme des points noirs. Il existe d'autres endroits dans notre canton où nous devons porter nos efforts pour améliorer la sécurité. Ces deux carrefours ne sont donc pas une priorité.

99.357

22 juin 1999

Question Jean Studer**Information : et pan sur les juges**

Le Conseil d'Etat a édité à l'intention du public une brochure d'information consacrée aux autorités cantonales neuchâteloises. Quatre pages présentent le Grand Conseil et deux le Conseil d'Etat. Aucune ligne n'est réservée pour les autorités judiciaires.

De toute façon révélatrice, cette absence révèle-t-elle inconsciemment quelque fantasme dans une éventuelle réforme de l'organisation judiciaire? Ou bien constitue-t-elle une erreur que le Conseil d'Etat s'emploiera à corriger pour que son information soit conforme à l'article 18 de la Constitution cantonale qui stipule que le pouvoir judiciaire est un des trois pouvoirs reconnus?

M. Pierre Hirschy, président du Conseil d'Etat: – Concernant cette question « Information : et pan sur les juges », non, ce n'était pas délibéré, Monsieur le député, c'était simplement une notice à l'intention des gens qui sont à la tribune pour leur expliquer ce qu'ils pouvaient voir ici au Château. Nous avons changé le titre. Au lieu de « Autorités cantonales neuchâteloises », nous avons libellé « La vie politique au Château ». Comme cela, les juges seront

Information: et pan sur les juges

préservés et on ne pourra pas nous accuser de les avoir oubliés. Mais nous connaissons le troisième pouvoir et nous le respectons, vous le pensez bien !

99.362

23 juin 1999

Question Francis Portner**Au masculin**

Dans le document disponible intitulé « Autorités cantonales neuchâtoises », nous constatons que le texte est uniquement « masculinisé ».

Le Conseil d'Etat trouve-t-il normal de continuer dans cette voie ?

M. *Pierre Hirschy*, président du Conseil d'Etat: – Toujours dans cette même publication, M. Francis Portner est inquiet parce qu'on a mis cela seulement au masculin. Il est vrai que, dans certains textes, on peut parfois faire suivre le féminin, mais la lisibilité n'est pas excellente ! Dans le cas particulier, ce sont simplement des explications et nous n'avons pas pensé indiquer les deux genres. Vous pouvez peut-être le regretter. Pour nous, ce n'est pas si important, mais nous savons bien que les dames ont tout à fait leur place ici et nous aurions sans doute pu ajouter une ou deux phrases concernant les député(e)s; là, nous aurions pu y prêter plus d'attention, nous l'admettons volontiers.

99.363

23 juin 1999

Question Francis Portner**Rétroprojecteur**

Le Conseil d'Etat pense-t-il à l'avenir se doter d'un rétroprojecteur afin d'être équipé d'un outil de communication moderne et efficace ?

M. *Pierre Hirschy*, président du Conseil d'Etat: – Le Conseil d'Etat pense-t-il à l'avenir se doter d'un rétroprojecteur afin d'être équipé d'un outil de communication moderne et efficace? Nous sentons l'ironie, Monsieur Francis Portner, cela fait suite au mois de juin lorsque vous aviez estimé qu'on ne vous donnait pas assez de communications. Vous pensez bien que nous avons des rétroprojecteurs au Château.

Pour la salle du Grand Conseil, lors de la rénovation de la salle du Grand Conseil, nous n'avons pas voulu l'équiper d'appareils fixes – nous aurions pu avoir un écran et un appareil de projection fixes – tout simplement par souci d'économies parce que nous ne l'utilisons pas très souvent.

Réponse aux questions (suite)

Par contre, nous aimerions vous dire qu'il y a des cantons qui ont plus de moyens, nous étions dernièrement dans une salle de Grand Conseil où chaque député, sur son pupitre, a un petit écran et le chancelier peut très bien, depuis sa place, présenter des documents que tous les députés peuvent voir en même temps sur leurs petits écrans. Quand on fera ces travaux-là, nous pensons que vous pourriez nous dire que l'on aura d'autres choses à faire !

99.374

27 septembre 1999

**Question du groupe PopEcoSol
Inquiétante restriction de la liberté d'expression**

La loi sur le statut de la fonction publique précise à son article 21: ¹ Dans l'intérêt public ou en vue d'assurer la bonne marche de l'administration ou de l'enseignement, le Conseil d'Etat fixe les règles régissant la communication de renseignements ou de documents à l'intérieur des départements et des services, ainsi qu'à des tiers. ² Les dispositions de la loi cantonale sur la protection de la personnalité, du 14 décembre 1982, et de son règlement d'exécution, du 20 juin 1988, sont réservées.

Un chef de département a écrit à un chef de service un courrier dont nous citons l'extrait suivant, paru dans la presse syndicale :

Nous vous répétons qu'il est bien entendu de votre droit de penser de la façon que vous l'avez exprimée, mais nous souhaitons que, lorsque le Conseil d'Etat a tranché, les collaborateurs n'expriment plus publiquement un autre point de vue.

Les députés soussignés estiment que cette mise à l'ordre est grave. Ils demandent au Conseil d'Etat de s'exprimer à ce sujet et de dire s'il estime que l'extrait cité respecte l'alinéa 2 de l'article 21 de la loi sur le statut de la fonction publique.

Signataires: A. Bringolf, F. Portner, Fernand Cuche, D. de la Reussille, A.-V. Ducommun, P.-A. Thiébaud, L. Debrot, C. Stähli-Wolf, F. John et C. Piguet.

M. Pierre Hirschy, président du Conseil d'Etat: – Dans cette question, on nous reproche qu'un chef de département aurait adressé à un chef de service un courrier qui l'enjoignait à ne pas exprimer publiquement un autre point de vue que celui du Conseil d'Etat. Nous citons l'extrait paru dans la presse: « Nous vous répétons qu'il est bien entendu de votre droit de penser de la façon que vous l'avez exprimée, mais nous souhaitons que, lorsque le Conseil d'Etat a tranché, les collaborateurs n'expriment plus publiquement un autre point de vue. » Cela nous paraît tout à fait normal ! C'est un devoir de réserve, parce que si le Conseil d'Etat prend une décision et qu'ensuite,

Inquiétante restriction de la liberté d'expression

les chefs concernés vont tout simplement se répandre en avis contradictoires et différents, cela ne nous paraît pas cohérent. On a discuté à l'interne avant de prendre une décision, on a pris une décision et, ensuite, il y a un devoir de réserve que doit respecter tout chef de service. Cela ne l'empêche pas de penser et de revenir à une autre occasion avec d'autres idées, pourquoi pas ? Cela nous paraît donc tout à fait normal.

Voilà, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, nous avons répondu à nos quinze questions dans un délai qui nous a paru court. Nous avons été peut-être un peu bref, un peu rapide, veuillez nous en excuser, mais l'essentiel a été dit.

INTERPELLATIONS**99.124**

21 juin 1999

Interpellation du groupe socialiste**Tunnel : la clarté s'impose !**

Le mauvais fonctionnement des installations de ventilation en cas d'incendie du tunnel sous la Vue-des-Alpes suscite de nombreuses questions auxquelles nous souhaitons que le Conseil d'Etat puisse répondre.

- 1. Quels seront les travaux nécessaires à rendre l'extraction de fumées suffisamment efficace ? De nouveaux tests avec feu réel seront-ils menés après leur achèvement ?*
- 2. Comment ces travaux seront-ils financés ? La Confédération s'est-elle engagée formellement à les subventionner ?*
- 3. Les installations de ventilation faisaient-elles l'objet d'une garantie d'efficacité de la part du bureau Haerter, concepteur du système ? Si oui, le type de fumées qu'elles devaient être capables d'évacuer y était-il spécifié ?*
- 4. Les installations de ventilation sont-elles également censées pouvoir évacuer des émanations gazeuses liées à un accident non accompagné de feu, par exemple en cas de perforation d'une citerne contenant un produit volatil, toxique ou inflammable ?*
- 5. Le Conseil d'Etat a-t-il pris une décision concernant une éventuelle action contre le bureau Haerter ?*
- 6. Quelles sont les substances actuellement interdites de transit par le tunnel ? Le Conseil d'Etat entend-il prendre des dispositions plus restrictives et n'autoriser que le transit de marchandises inertes et non inflammables ?*

Signataire : P. Bonhôte.

Interpellations (suite)

M. *Pierre Bonhôte* : – Cette interpellation, par son contenu passablement technique, n'appelle pas de grands développements de notre part. Elle doit être l'occasion, pour le Conseil d'Etat, de faire le point sur la situation au tunnel de la Vue-des-Alpes.

Quelques commentaires au sujet des questions que nous posons dans ce texte : tout d'abord, nous souhaitons que le Conseil d'Etat nous donne l'état des travaux prévus et en cours et qu'il nous précise quelle sera la nature des tests qui seront conduits à l'échéance de ces travaux pour tester les performances de la nouvelle ventilation mise en place. Nous attendons que le conseiller d'Etat ait terminé ses apartés et nous poursuivons. (*Rires.*)

Deuxième question : comment les travaux seront-ils financés ? Cette question ne nécessite pas de commentaires particuliers.

La troisième question qui se pose est celle de savoir quelle était la garantie liée aux installations de ventilation existantes dans le tunnel et qui ont été jugées insuffisantes. L'entreprise avait-elle fourni des spécifications concernant cette ventilation ? Savait-on quel type de feu pouvait être traité par ce genre de ventilation, vu que le bureau Haerter nous a fait savoir que le feu organisé par le Conseil d'Etat dans le tunnel n'était pas de la nature souhaitable pour le type de ventilation installée. Nous souhaitons donc savoir si la ventilation installée était liée à un certain nombre de spécifications quant au feu autorisé à l'intérieur du tunnel.

Question corollaire, la cinquième, a trait à la responsabilité du bureau Haerter et aux démarches du Conseil d'Etat visant éventuellement à obtenir des dommages et intérêts de ce bureau pour conception déficiente de son système de ventilation.

Quatrième question, qui est en fait la question principale et qui découle des autres : est-ce que les ventilations de tunnels en général ne sont faites que pour aspirer les fumées qui résultent de feux et que, par conséquent, elles ne sont jamais efficaces contre d'autres types d'émanations, à savoir émanations toxiques ou volatiles qui ne soient pas chaudes, qui ne soient pas le résultat d'un dégagement dû à un incendie, mais qui pourraient résulter, par exemple, de la perforation d'une citerne transportant un produit toxique ou inflammable qui n'aurait pas encore pris feu. Dans ce cas-là, des ventilations sont-elles adaptées à l'élimination de ce genre de substances ou non ? Si ce n'est pas le cas, cela nous semble particulièrement grave.

En conséquence, la sixième question s'inquiète de savoir s'il est judicieux de continuer à laisser circuler des camions transportant des substances dangereuses au travers du tunnel ou s'il ne s'agirait pas de les faire passer par le col ? On peut effectivement imaginer que si le tunnel n'était emprunté que par des voitures ou des camions transportant du lait ou des briques, il n'y aurait pas besoin de ventilation particulièrement performante pour traiter d'éventuels accidents, mais que le système actuel suffirait, et que les améliorations importantes qu'il faut apporter au système de ventilation sont donc

Tunnel : la clarté s'impose !

nécessaires pour faire face à des incendies d'un type particulier. Est-ce qu'il ne serait pas plus facile et moins onéreux, dans ce cas-là, de décréter que, si la possibilité légale existe, ce genre de transports ne doit pas emprunter le tunnel, mais doit emprunter le col, ou alors, en hiver lorsque le col est fermé, emprunter le tunnel avec une escorte idoine. Voilà donc les questions que nous souhaitons poser au sujet de ce tunnel et de sa ventilation.

M. *Pierre Hirschy*, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire : – Nous prendrons un peu plus de temps que pour les questions pour répondre à cette interpellation.

Pour le Conseil d'Etat, ce fut un exercice très difficile et une responsabilité très importante de fermer ce tunnel. Il faut se rendre compte que, pour la région des Montagnes neuchâteloises, c'était vraiment la priver d'un axe qui était appréciable, qui avait pu donner les preuves de sa nécessité et actuellement encore, même si la population a compris les raisons de cette fermeture, c'est un problème qui reste douloureux et qui doit être corrigé.

Nous avons travaillé tout l'été en étude avec notre section électromécanique et le bureau Haerter, avec un autre ingénieur bien sûr que celui qui avait fait les premiers travaux, ainsi qu'avec la police et les pompiers pour trouver les solutions. Ce fut donc un travail d'équipe pour arriver aux propositions que vous pourrez lire dans le rapport de la sous-commission financière qui s'est inquiétée de ce problème et pour lequel nous avons pu lui donner des renseignements assez complets.

A la suite de tous ces essais... vous avez raison concernant les fumées, il en existe des quantités et on ne peut pas penser que tous les accidents pourraient, quelle que soit la ventilation, arriver à permettre de conserver dans un tunnel, et ceci dans l'ensemble de la Suisse croyez-le bien, une qualité d'air absolument respirable. Vous êtes ingénieur-chimiste et nous n'avons pas besoin de vous dire qu'il y a des gaz qui sont plus lourds que l'air. Quand de pareils gaz se propagent dans un tunnel, croyez bien qu'il est difficile, à ce moment-là, de les aspirer. Il faut donc se rendre compte que la circulation dans un tunnel demeure quand même quelque chose de légèrement plus dangereux que sur une route ouverte et que nous devons, dans le cadre de la circulation, prendre des mesures qui permettent d'éviter au maximum d'avoir des accidents. D'ailleurs la statistique montre bien que, normalement dans un tunnel, il y a moins d'accidents, ce qui est déjà une bonne chose. Mais aller aussi loin que vous le dites et dire que l'on ne devrait transporter plus que des produits sans danger, ininflammables, tels que le lait ou des briques – comme vous l'avez dit tout à l'heure –, c'est absolument impossible.

Premièrement, toute matière inflammable répond à des critères très précis des ordonnances sur la circulation routière et des ordonnances sur les transports dangereux. Donc, ils prennent déjà des mesures pour éviter de causer, lors d'accidents, des accidents majeurs. De plus, il faut se souvenir

Interpellations (suite)

que, dans le tunnel du Mont-Blanc, il s'agissait d'un transport de farines et de graisses végétales. Dès lors, qu'est-ce que vous voulez encore laisser passer dans un tunnel si ce genre de convoi devait être aussi interdit? Non, il faut savoir raison garder. Le tunnel sous la Vue-des-Alpes sera rouvert au trafic le 18 octobre 1999. Nous organiserons, avec notre collègue M^{me} Monika Dusong, une conférence de presse le 14 pour expliquer ce que nous ferons pour cette ouverture partielle et ce que nous ferons l'année prochaine, parce que l'étude qui a été menée débouche sur deux actions: une première qui nous permettra de rouvrir partiellement. Cette première étape demande la pose d'anémomètres pour pouvoir optimiser le travail des ventilateurs. C'était un problème qui n'était pas maîtrisé actuellement à la Vue-des-Alpes, les flux d'air sont – si vous nous permettez l'expression – très capricieux. Nous allons aussi améliorer la sécurité et la sécurisation du confort des locaux de secours. Cela nous paraît essentiel, on l'a vu, il faut que les locaux de secours soient dotés d'un téléphone, donc il faut qu'il y ait une liaison avec les téléphones de secours. Nous allons adapter différentes procédures de flux d'air pour supprimer la réversibilité de certains ventilateurs.

Enfin, nous avons aussi voulu que la transmission aux services d'intervention et de renseignements sur les mouvements d'air dans les tunnels soit meilleure et que ceux qui doivent intervenir le fassent en toute connaissance de cause.

De plus, pour que le centre de secours de La Chaux-de-Fonds puisse être le plus efficace possible, nous avons accepté qu'il soit équipé d'un ventilateur mobile. A la suite de cela et avec quelques mesures de recommandations de circulation en particulier, nous souhaitons que, dès la réouverture et pour cet hiver, vu que toutes les mesures ne seront pas prises, les utilisateurs de ce tunnel respectent les distances. Une distance de 20 mètres, entre véhicules légers, nous paraît tout à fait nécessaire et une distance de 50 mètres, devant et derrière un poids lourd, nous paraît raisonnable. De toute façon, les dépassements sont interdits et les véhicules arrivent dans le même temps à l'autre bout du tunnel.

De même, les balises devront être laissées au milieu de la chaussée, mais nous verrons encore sur quelle hauteur parce que cela nous pose des problèmes de chasse-neige. Nous signalerons mieux aussi le bord du trottoir pour avoir une canalisation du flux qui devrait permettre aux gens d'être plus modestes ou plus raisonnables dans leur vitesse.

Enfin, l'année prochaine, on procédera à des mesures plus importantes et plus constructives qui iront vers la réalisation d'ouvertures dans la dalle avec des moyens télécommandés, fermeture/ouverture, adaptation ou remplacement des ventilateurs d'aspiration – cela, c'est encore dans le cadre de l'étude qui a été menée et qui doit nous dire si nous pouvons adapter les ventilateurs actuels ou s'il faut les remplacer –, et si possible, pose de ventilateurs longitudinaux à l'intérieur du tunnel pour améliorer encore

Tunnel : la clarté s'impose !

l'évacuation des fumées lorsque cela sera nécessaire. Ensuite, il y aura une régulation, une activation des moniteurs d'alarme, donc toutes les mesures qui sont nécessaires pour une ouverture normale.

Nous dirons encore que, pour cet hiver, nous avons commandé des extincteurs supplémentaires qui seront posés entre chaque borne d'incendie et que nous avons organisé, le samedi 16 octobre 1999, une journée « portes ouvertes » où nous souhaitons que les utilisateurs de ce tunnel puissent se rendre compte des travaux effectués dans les locaux de secours, qu'ils apprennent aussi à connaître les appareils que nous avons à disposition, soit le téléphone qui déclenche tout de suite l'alarme, soit les extincteurs. La Maison Sicli – pourquoi ne pas la nommer, elle a été tellement nommée à la Fête des vendanges – a aussi accepté de faire une démonstration gratuite d'extincteurs où chacun pourra se familiariser avec leur maniement, ce qui n'est pas toujours tout simple. On s'est rendu compte que, quand il y a des extincteurs dans un tunnel, tout automobiliste n'est pas un pompier en puissance. Il est donc nécessaire d'avoir parfois quelques renseignements.

Pour les questions que vous avez encore posées, concernant les fumées, nous voulons une fois de plus dire que, suivant le genre d'incendie qu'il peut y avoir dans un tunnel, l'important est que les fumées puissent permettre aux personnes qui se trouvent à l'intérieur de s'éloigner sans difficulté, même s'il y a un plafond fumée. Donc, les personnes se trouvant à l'intérieur peuvent s'éloigner sans difficulté et essentiellement, que la fumée n'envahisse pas totalement le tunnel. Lors des essais que nous avons faits à Neuchâtel, cela joue parfaitement.

Nous dirons aussi que, suivant la qualité des fumées, les installations ne peuvent pas fonctionner d'une manière optimale à chaque fois, mais il y a un minimum de sécurité que nous devons exiger.

Concernant l'éventuelle action contre le bureau Haerter, nous avons maintenant une enquête administrative qui est conduite. Suite aux résultats de cette enquête administrative, nous prendrons des dispositions. Nous avons averti le bureau Haerter qu'il pourrait être mis à contribution dans le cadre des responsabilités. Ils en ont parlé à leur assurance. On peut donc dire qu'ils sont préparés à d'éventuels dommages et intérêts.

Nous voudrions remercier les parlementaires de notre canton, en particulier MM. Didier Berberat et Daniel Vogel, qui sont intervenus avec des propositions tout à fait claires pour notre tunnel, afin d'obtenir les moyens financiers nécessaires à cette rénovation. Nous n'avons pas encore la réponse officielle, elle est, semble-t-il, en préparation. D'après les renseignements que nous avons, il semble que l'on pourrait aller vers un subventionnement, mais qui, malheureusement, ne serait pas aussi important que celui qui avait été octroyé lors de la construction et qui était de 80 %. Il semble que ce serait légèrement moins, nous attendons la réponse, mais l'essentiel, c'est que la Confédération entre en matière.

Interpellations (suite)

De toute façon, nous aurons l'occasion d'y revenir puisque, pour ces mesures de deuxième étape, des crédits seront nécessaires, ils seront trop importants pour être dans les règles qui permettent au Conseil d'Etat d'intervenir seul. C'est donc le Grand Conseil qui devra se prononcer. Là, vous aurez un rapport complet quant à la situation que nous connaissons et quant aux travaux exacts que nous devons effectuer.

Nous espérons pouvoir vous présenter ce rapport pour le mois de février. Voilà, Monsieur le député, ce que nous souhaitons dire.

Concernant l'étude des tunnels en Suisse, il faut se rendre compte que nous nous trouvons dans une situation où les réponses ont été données par rapport à une enquête, que le résultat ne nous a pas du tout étonné et qu'en fait, si l'on nous avait demandé, il y a une année, l'état de notre tunnel sous la Vue-des-Alpes, nous aurions répondu d'une manière positive. Mais il y a eu très peu d'essais avec feux réels en Suisse, et, en particulier dans les tunnels bidirectionnels, nous savons que le problème demeure, ce que la Confédération reconnaît également, et pour lesquels il y aura certainement d'autres mesures aussi à d'autres endroits de notre pays.

La présidente : – L'interpellateur est-il satisfait de la réponse ?

M. Pierre Bonhôte : – Oui, Madame la présidente.

99.132

21 juin 1999

Interpellation du groupe PopEcoSol**Grille des salaires de la fonction publique**

Les rapports de force sont issus de nos origines animales. Ils sont donc naturels. Pourtant, l'émancipation humaine devrait pouvoir nous permettre de sortir peu à peu de cette pratique et « apprendre à régler par le dialogue nos différends ».

Le Conseil d'Etat confond information avec négociation. Il n'arrive pas à imaginer que le personnel est formé de femmes et d'hommes dont une large partie d'entre eux ont envie de comprendre et de participer à une décision qui les concerne. Ils veulent pouvoir expliquer à quelqu'un qui les écoute les répercussions sur leur travail et leur vie de certaines mesures envisagées par l'autorité. C'est tout à leur honneur. Les difficultés de l'Etat ne leur sont pas étrangères, mais la pression qu'ils subissent depuis plusieurs années a atteint ses limites, comme le reconnaissent les membres du gouvernement eux-mêmes. Il n'est donc pas étonnant que, la goutte ayant fait déborder le vase, la colère gronde.

Nous voulons demander au Conseil d'Etat de tenter de régler cette épreuve non par la force, mais par le dialogue. C'est ce qu'attendent les

Grilles des salaires de la fonction publique

représentants du personnel. S'asseoir à une même table pour examiner ensemble les réponses nécessaires pour surmonter les difficultés des uns et des autres.

Il semble, d'après les déclarations faites à la presse, que le canton ne dispose pas légalement d'un système où des négociations aboutiraient à l'adoption d'une convention collective. Il y a un stade où l'Etat doit trancher. Certes, mais le gouvernement pense-t-il que s'il avait arrêté des mesures acceptées par les représentants syndicaux à la suite d'un véritable dialogue, le parlement aurait réagi négativement? Nous ne le pensons pas. Au contraire, nous nous serions réjouis d'avoir un Conseil d'Etat qui sait négocier avec son personnel.

Par cette interpellation, nous voulons offrir au Conseil d'Etat le moyen de revoir son fonctionnement, de reporter ses décisions et d'entreprendre une véritable négociation avec les représentants du personnel.

Chacun ne pourrait que se féliciter d'une telle attitude qui remettrait un peu de tranquillité et de respect réciproque dans les rapports entre le gouvernement et ses fonctionnaires.

Signataires: A. Bringolf, E. Augsburg, C. Pignet, P.-A. Thiébaud, F. Portner, D. de la Reussille, C. Stähli-Wolf, F. John, L. Boegli, A.-V. Ducommun et Fernand Cuche.

M. Alain Bringolf: – Le 21 juin dernier, lorsque nous avons déposé notre interpellation, nous n'imaginions pas que la situation allait se dégrader à un tel point. Le Conseil d'Etat avait repoussé sa décision et semblait désireux de conserver, avec les représentants des associations du personnel, un contact positif. Un certain espoir nous animait. Que s'est-il donc passé pour en arriver à ce que les fonctionnaires descendent dans la rue et décident de faire grève ainsi que d'autres manifestations diverses?

Pour notre part – et nous nous exprimons comme représentant du groupe PopEcoSol ceci afin d'éviter tout amalgame –, nous sommes convaincu que tout s'est enflammé à la suite d'une décision malheureuse du Conseil d'Etat. En effet, c'est à l'annonce du refus de constituer une commission paritaire pour examiner les recours résultant de la mise en place de la nouvelle échelle des salaires que lors de l'assemblée des fonctionnaires, les participants se sont retournés comme une crêpe et ont alors décidé de s'opposer au principe même du salaire au mérite. Oh, certes, les pourparlers n'étaient pas marqués par un esprit de fraternité. C'est qu'il est difficile d'être fraternel lorsqu'on nous rappelle constamment que le Conseil d'Etat informe, mais ne négocie pas, que la pratique démontre que l'on n'est pas considéré comme partenaire. Le Conseil d'Etat, certain de son droit pur et dur, n'a jamais compris que, lorsqu'il existe, entre deux entités, des contradictions, celles-ci ne peuvent se résoudre que par la négociation, sans quoi il y a risque d'affrontement.

Interpellations (suite)

Cette intransigeance a signifié pour le personnel la certitude que, quoi que l'on dise, le Conseil d'Etat ne changerait pas d'opinion. Le lien, même partiel, entre la progression salariale et l'évaluation des prestations est alors revenu en force au sein de l'assemblée et c'est avec une très grande netteté que l'opposition au salaire au mérite a grandi. Depuis, il est devenu l'objet fondamental de l'opposition et du conflit.

A notre sens, cette situation aurait pu être évitée si le Conseil d'Etat avait agi avec un peu plus de souplesse. Or, le gouvernement nous donne l'impression de se réfugier derrière des règles de droit pour ne pas engager de véritables négociations avec les représentants des associations du personnel. Pourtant, en matière économique, par exemple, il sait très bien négocier pour obtenir les accords qu'il souhaite avec les entreprises. Or, dans le cas particulier des relations avec le personnel, fort du pouvoir que lui a donné le Grand Conseil, à notre avis, il aurait très bien pu trouver la forme administrative nécessaire pour maintenir un climat constructible avec les représentants de son personnel. Nous sommes certain qu'aucun député ne se serait offusqué d'apprendre et de constater que le gouvernement neuchâtelois sait entretenir de bonnes relations avec ses partenaires sociaux, même si de telles relations prennent un peu de temps, même si certains objectifs doivent être quelque peu modifiés. Voilà pour l'ambiance.

En ce qui concerne le salaire au mérite, l'opposition qu'il suscite n'est que le résultat de la non-entrée en matière du gouvernement pour en parler de manière respectable et respectée. Nous vous demandons, chers collègues députés, lequel d'entre vous accepterait de n'avoir avec son employeur qu'un rapport poli sans aucune chance de succès, car on vous dit et redit que vous n'avez pas droit à la négociation et qu'on se contente de vous informer.

Nous sommes partisan du principe de l'évaluation des prestations. A titre personnel, nous l'avons pratiquée durant les dix-huit ans que nous avons passés à la tête des Travaux publics de la ville de La Chaux-de-Fonds. Nous trouvons même qu'évaluer régulièrement le travail de quelqu'un qu'on emploie fait partie du respect que l'on doit à cette personne. Mais cette évaluation doit être positive et elle doit permettre une émulation entre les membres du personnel, entre les chefs de services, et elle doit permettre d'améliorer leurs relations avec la population. Nous savons qu'il est possible de stimuler le travail et que la plupart des intéressés y trouvent de l'intérêt et des motifs pour faire mieux. Mais le salaire au mérite, c'est autre chose.

Tout d'abord, il faut voir dans quel contexte il est introduit, dans celui de l'obstination des économies que doit réaliser l'Etat. Il n'y a pas de séance où l'on ne nous parle pas de ces fameuses économies à faire. Dès lors, que la masse salariale a été fixée sur la base d'une planification financière et qu'un bureau de spécialistes s'occupe de mettre en place le nouveau concept, ce qui en découle ne peut qu'être ressenti avec méfiance par le personnel.

Grilles des salaires de la fonction publique

La pression constante qui repose sur les serviteurs de l'Etat s'est accentuée toutes ces dernières années et plusieurs membres du gouvernement ont déclaré, ici, dans cette enceinte et à plusieurs reprises, que la pression sur le personnel était maximale et qu'on était au bord de la rupture. Des services surchargés, des remplacements qui ne se font que plusieurs mois après le départ des titulaires pour raison d'économies, des atteintes au pouvoir d'achat, des atteintes à la Caisse de pensions, voilà beaucoup de décisions qui ne vont pas dans le sens de la confiance entre le personnel et le gouvernement. Dès lors, le salaire au mérite ne peut être ressenti que comme un moyen de plus pour faire des économies sur le dos du personnel.

Nous ne vous redirons pas ce que les associations du personnel ont écrit dans le document qui nous a été remis lundi, nous sommes certain que vous l'avez tous lu avec intérêt. Nous nous permettrons simplement de n'évoquer qu'un seul aspect, celui lié à la méthode qui ne repose, elle, que sur le chef, petit ou grand. Cette pratique laisse place à tous les vices relationnels au sein des services. Il y a beaucoup d'entreprises privées qui ont renoncé au salaire au mérite pour cette raison-là. Elles ont opté pour d'autres types de relations professionnelles davantage constructives.

Par ailleurs, l'application de l'évaluation des prestations doit se faire au 1^{er} janvier 2001. Il n'y avait à notre sens aucune raison de se précipiter dans ce bras de fer. Il a été proposé au Conseil d'Etat de jouer l'exercice à blanc durant cette période pour examiner les effets de ce mode de gestion du personnel. Pourquoi le Conseil d'Etat a-t-il refusé cette proposition? A le croire, il est certain que l'application de la nouvelle grille salariale ne posera pas de problème particulier mais, en même temps, il refuse de jouer cet exercice en raison du nombre de recours qu'il craint en disant qu'il n'a pas que cela à faire! Ce que nous pouvons témoigner ici, c'est la détermination d'une large partie du personnel contre ce système et les chiffres donnés par le Conseil d'Etat, pour s'assurer que les opposants ne sont qu'une infime minorité, ne peuvent que laisser songeurs tous ceux qui ont suivi les différentes manifestations.

Nous ne nous battons pas sur cette question de chiffres aujourd'hui, mais nous proposons au Conseil d'Etat et à la commission de gestion et des finances de prendre au mot la proposition des associations du personnel et d'organiser un référendum à bulletin secret au sein de toute l'administration afin de permettre à tous les salariés de l'Etat de se prononcer à ce sujet. La commission de gestion et des finances pourrait contrôler l'opération. Elle pourrait même recevoir une délégation des représentants des associations du personnel pour se faire une idée plus précise des divers points de vue.

Ceci dit, comment allons-nous sortir de cette tension qui cause davantage de mal que quelques séances supplémentaires de négociations? Comment le gouvernement imagine-t-il pouvoir faire revenir le personnel à de meilleurs sentiments sans se mettre autour d'une table et négocier? Attend-il l'usure

Interpellations (suite)

de l'opposition? Vous le savez, il y a des cicatrices qui ne se referment jamais complètement.

Notre groupe demande avec insistance au Conseil d'Etat de mettre dans sa poche ses certitudes et son pouvoir. Nous lui demandons d'accepter de négocier avec les associations du personnel. Pour lui faciliter la tâche de manière légale, nous avons proposé de modifier la loi sur le statut du personnel afin de lui permettre d'agir avec la sécurité nécessaire. Nos propositions n'ont pas d'autres objectifs que de chercher à trouver une issue positive au conflit et nous voulons que chacune des parties trouve une porte de sortie lui permettant de reprendre, dans la meilleure sérénité possible, des rencontres utiles et constructives. La crise est beaucoup plus profonde que certains ne le croient et il serait dommage de continuer à user d'une grande quantité d'énergie pour que chaque camp prouve à l'autre qu'il a raison. Il est temps que cesse cette tension et que les qualités humaines des uns et des autres – et il y en a dans les deux camps – reviennent à la surface.

C'est avec cet espoir que nous écouterons attentivement la réponse du Conseil d'Etat en nous réservant le droit de demander l'ouverture de la discussion générale à l'issue de son intervention.

La présidente: – Nous allons interrompre un instant cette séance et vous donner la pause. Nous avons en effet la visite d'une délégation du Grand Conseil de Bâle-Campagne que nous allons saluer.

(Interruption de séance.)

RÉCEPTION DU BUREAU DU GRAND CONSEIL DE BÂLE-CAMPAGNE

La présidente: – Mesdames et Messieurs les députés, nous avons le très grand plaisir d'accueillir aujourd'hui à la tribune une délégation du Grand Conseil de Bâle-Campagne. Nos hôtes assisteront à nos délibérations pendant une quarantaine de minutes. Permettez-nous de leur adresser quelques mots de bienvenue.

Sehr geehrter Herr Landratspräsident Jermann, liebe Landräte aus Baselland, wir freuen uns riesig, Sie in unserem Parlament herzlich willkommen zu heissen. Der dritte Tag unserer Sitzungen ist stets den Anträgen der Grossräte und Grossrätinnen gewidmet, so auch heute. Der Regierungsrat beantwortet Fragen, Interpellationen und Motionen. Gerne hoffen wir, dass Sie etwas davon mitbekommen und wünschen Ihnen schon jetzt, einen angenehmen Aufenthalt im Neuenburgerland. Bis nachher.

Mesdames et Messieurs les députés, nous allons continuer nos travaux, mais, en vous connaissant, nous croyons que nous le ferons plutôt en français!

INTERPELLATIONS (suite)**99.135**

21 juin 1999

Interpellation du groupe socialiste**Nouvelle échelle de rémunération des fonctionnaires et salaire au mérite : une stimulation, une récompense, une punition, une menace ou un mobbing déguisé ?**

Les négociations entre le Conseil d'Etat et les associations du personnel de l'Etat évoluent vers l'affrontement, c'est le moins que l'on puisse dire et c'est fort regrettable. Il semble bien que la politique de communication du Conseil d'Etat laisse à désirer ces derniers temps. Chacun semble s'en étonner avec un temps de retard !

Considérant que les concessions financières acceptées bon gré mal gré par les fonctionnaires depuis 1992 s'élèvent à 190 millions de francs, montant reconnu par le Conseil d'Etat (cf. rapport sur la planification financière), nous sommes persuadés que la fonction publique neuchâteloise a contribué et contribue encore largement à l'assainissement des finances en cette période de difficultés.

Le Conseil d'Etat lui-même admet éprouver des difficultés à satisfaire des exigences salariales pour les engagements des fonctionnaires à responsabilités. En regard des autres cantons, puisque qu'elle occupe le 23^e rang de ce palmarès, la fonction publique neuchâteloise participe aux efforts d'économie depuis de nombreuses années. Il y a donc des limites qu'il ne faut pas dépasser !

Nous ne comprenons pas que la communication soit aussi mauvaise entre le Conseil d'Etat et les représentant(e)s de ses employé(e)s et nous estimons qu'il y aurait lieu de montrer des signes de reconnaissance envers la fonction publique pour les efforts consentis jusqu'à aujourd'hui. En 1995, le groupe socialiste s'était opposé à l'introduction du salaire au mérite dans la loi sur la fonction publique. Aujourd'hui, nous constatons les dégâts et nous pouvons espérer que le Conseil d'Etat, qui détient le pouvoir de négocier, trouvera un accord consensuel.

Le salaire au mérite proposé est basé sur les critères : bon, suffisant, insuffisant. Le système adopté définit des quotas :

- 30 % de bons ;
- 60 % de suffisants ;
- 10 % d'insuffisants.

Ne serait-il pas plus convenable de classer les collaboratrices et collaborateurs en :

- donne satisfaction ;
- ne donne pas satisfaction ?

Interpellations (suite)

Cette manière d'aborder la classification ne serait-elle pas plus motivante, plus raisonnable, plus humaine et probablement suffisante pour assurer une bonne conduite du personnel ?

Est-il vrai que dans les différentes phases de discussion, le Conseil d'Etat a demandé aux représentant(e)s de la fonction publique d'élaborer un contre-projet concernant, notamment, le nombre d'échelons à mettre en place dans les différentes classes pour la progression des salaires ?

Est-il vrai que le nombre d'échelons proposés par le Conseil d'Etat pour chaque classe de salaire était à ce stade des discussions de 42 (nombre jugé trop élevé par les représentant(e)s des employé(e)s) ? Le contre-projet de la fonction publique en proposait 32. Est-il vrai que le Conseil d'Etat a refusé de négocier et de tenir compte des propositions et que le projet final est basé sur un système à 44 échelons, deux échelons de plus que lors de sa proposition antérieure contestée ?

Nous ne pensons pas que les syndicats et les associations de personnel cherchent délibérément l'affrontement et nous demandons au Conseil d'Etat de nous assurer de sa volonté de construire la nouvelle politique salariale sur des accords acceptables pour l'ensemble de la fonction publique et ainsi de contribuer au maintien de la paix sociale.

Evaluation des prestations et droit de recours

Pour prévenir tout abus, en cas de prestations jugées insuffisantes par un(e) supérieur(e), il nous paraît qu'un droit de recours est indispensable ou que l'arbitrage d'un(e) médiateur ou médiatrice serait justifié. Qu'en pense le Conseil d'Etat ?

Signataires: P. Bonhôte, M. Blum, R. Jeanneret, A. Laurent, H. U. Weber, Frédéric Cuhe, M. Guillaume-Gentil-Henry, D. Barraud, M. Boss, M. Barrelet, P. Erard, B. Soguel, J.-J. Delémont, M. Donati, F. Berthoud et J.-C. Perrinjaquet.

M. Pierre Bonhôte: – Liebe Basler Gäste, ce seront les derniers mots en allemand que nous dirons aujourd'hui (rires), mais il en fallait quand même !

En préambule, il nous faut relever que le texte de notre interpellation a, pour certains de ses paragraphes, subi les injures du temps. Les questions relatives au nombre d'échelons sont caduques depuis la publication de l'arrêté d'application du statut de la fonction publique. Quant au paragraphe relatif à des quotas de « bons, suffisants et insuffisants », il résulte d'une erreur d'interprétation. Tout le monde peut se tromper, la chancellerie aussi qui a fait de celui qui vous parle le premier signataire de la présente interpellation, mais qui endossera toutefois cet honneur sans rechigner. La fonction publique est mécontente, sa mauvaise humeur est justifiée. La grogne accumulée au fil des années de ponctions salariales, délais de carence, restrictions budgétaires et charges croissantes de travail, s'est bruyamment

Nouvelle échelle de rémunération des fonctionnaires et salaire au mérite

manifestée après la fin en queue de poisson des négociations entre Conseil d'Etat et associations du personnel.

Le Conseil d'Etat cherche à minimiser l'importance de cette mauvaise humeur par de scrupuleux décomptes des participants aux grèves. Cette méthode relève d'un empirisme de mauvais aloi que la rigueur scientifique rejette. Que toute l'administration cantonale n'ait pas fait grève ne vaut pas encore louanges au Conseil d'Etat et au Grand Conseil pour leur politique ni preuve de satisfaction béate. Faire grève est un acte d'une grande portée, une marque de défiance envers l'employeur, un pas que beaucoup hésitent à franchir. Si, réellement, le Conseil d'Etat voulait disposer d'une mesure scientifiquement valable de l'allégeance de ces fonctionnaires à la politique qu'il met en place, il devrait les consulter par voie de référendum; le député Alain Bringolf l'a d'ailleurs déjà dit tout à l'heure. S'il ne veut se plier à l'exercice, qu'il renonce aussi à s'instituer sondeur des âmes et devin des esprits.

Pour notre part, nous estimons que la mise en place de la nouvelle politique du personnel n'est pas une promenade de santé et qu'elle induit un mécontentement fort perceptible qu'il n'avance à rien de nier. Nous avons perçu et redouté à l'époque que le nouveau statut du personnel ne susciterait pas un franc enthousiasme.

En juin 1995, le débat sur la révision du statut de la fonction publique fut long, dense et passionnant. Une des principales pierres d'achoppement de la discussion fut la délégation de compétences très larges que revendiquait le Conseil d'Etat pour fixer les règles d'évolution des traitements.

Pour le groupe socialiste, cette délégation posait trois problèmes majeurs. Le premier était d'ordre constitutionnel, puisque notre loi fondamentale désigne le Grand Conseil comme l'autorité qui fixe les salaires des fonctionnaires. Notre groupe jugeait que notre autorité ne pouvait se défaire de cette compétence sans fixer aucune directive ni limite. Le porte-parole socialiste, M. Jean Studer, déclarait notamment: «Une délégation de compétences doit au moins donner dans les grandes lignes les dispositions dont l'autorité déléguée devra s'inspirer.» En l'absence de telles dispositions précises, c'était donc l'énoncé des intentions du Conseil d'Etat dans le rapport à l'appui de la loi qui devait servir de cadre à l'exercice de la compétence.

Ce rapport exposait clairement la volonté du Conseil d'Etat de lier évolution du traitement et prestations des employés de l'Etat, selon un modèle déjà élaboré et présenté sous forme de tableau qui classait les prestations en quatre catégories étagées en gros d'insuffisantes à excellentes.

Le groupe socialiste ne pouvait admettre cette notation de caractère mesquin. Il postulait qu'en principe, les fonctionnaires donnaient satisfaction et avaient droit à une progression salariale sauf prestations insuffisantes. Cette position demeure.

Interpellations (suite)

L'amendement socialiste déposé à cet effet fut rejeté par la majorité du Grand Conseil, ce qui contribua à notre opposition à la loi au vote final. On ne peut pas dire que le processus de mise en place de la nouvelle politique du personnel, tel qu'il s'est déroulé depuis 1995, ait eu raison de nos doutes. Ces doutes portaient sur la capacité de l'administration cantonale à introduire, dans les délais souhaités et avec le professionnalisme nécessaire, une gestion du personnel particulièrement exigeante. Décrire et évaluer les fonctions était une tâche dont le Conseil d'Etat avait visiblement sous-évalué l'ampleur et l'exigence puisqu'elle peine à s'achever quatre ans après le vote de la loi, tandis que le Conseil d'Etat nous assurait en 1995 que l'ensemble de ces propositions devait entrer en vigueur après une année ou deux.

Dans ces circonstances caractérisées par des flottements qui contrastent avec le ton déterminé et optimiste du rapport de l'époque, on peut comprendre l'inquiétude des employés, que partagent d'ailleurs certains chefs de services, face au passage à l'étape suivante. Le Conseil d'Etat prophétisait en conclusion de son rapport de 1995 : « Nous sommes persuadé qu'au sentiment de crainte a succédé celui de l'acceptation des objectifs poursuivis et de la confiance dans les procédures engagées. » Force nous est de constater que ce n'est pas vraiment le cas et que les turpitudes liées à la description et à l'évaluation des fonctions n'y ont pas contribué.

La mise en place de l'évaluation des prestations exige l'acquisition de compétences spécifiques par celles et ceux qui devront évaluer. La pratique de l'évaluation nécessite des disponibilités en temps non négligeables. Nous doutons, une fois encore, que les services de l'Etat, soumis à une pression de travail croissante et maintes fois soulignée par le Conseil d'Etat dans ses rapports de gestion, disposent des ressources nécessaires à l'instauration rapide d'une évaluation des prestations qui ne soit pas bâclée. Cela ne serait pas trop fâcheux si ces inévitables flottements restaient sans conséquence sur la rémunération. Tel ne sera toutefois pas le cas et il est donc prévisible que le mélange entre évaluation peu professionnelle et progression du salaire ne soit explosif et de nature à engendrer frustration et sentiment d'arbitraire.

Nous estimons donc que le Conseil d'Etat devrait pour le moins prévoir une période de rodage de la procédure d'évaluation avant de la lier à la progression salariale. La politique du personnel mise en place par le Conseil d'Etat se voulait moderne, motivante et participative. Une telle conception implique notamment un aplatissage de la hiérarchie. Les modalités de l'évaluation prévue par le Conseil d'Etat ignorent ce principe et restent marquées des principes hiérarchiques de l'ancien régime. On évalue strictement de haut en bas, le chef de département évalue le chef de service qui évalue ses subordonnés. Que l'opinion des subordonnés ont de leurs supérieurs puisse être pertinente pour la bonne marche de l'administration est une vision que ne semble pas partager le Conseil d'Etat. Nous en sommes

Nouvelle échelle de rémunération des fonctionnaires et salaire au mérite

étonné. Le principe de l'évaluation à 360 degrés est probablement le meilleur garde-fou contre l'arbitraire. La Confédération applique ce principe et nous ne comprenons pas que notre République se montre à ce point prussienne sur ce point.

Nous ne comprenons pas non plus le manque de flexibilité dont le Conseil d'Etat fait montre en matière d'arbitrage. Tout au long de son rapport de 1995, il s'affirmait partisan de la participation. On peut notamment lire en conclusion de son rapport: «La démarche participative a d'ailleurs largement démontré ses aspects positifs et pédagogiques.» La participation ne doit pas se limiter à la mise en place des principes, mais doit s'étendre à la pratique de la nouvelle politique du personnel. En ce sens, l'obstination du Conseil d'Etat à refuser l'instauration d'une instance arbitrale de recours en matière d'évaluation nous étonne. Une telle instance déchargerait les conseillers d'Etat qui ont certainement autre chose à faire que de traiter de ce genre de recours. Elle rassurerait les employés en créant un rempart contre l'arbitraire sans pour autant entamer gravement les prérogatives et le pouvoir du Conseil d'Etat.

Même s'il reste majoritairement opposé aux liens entre évaluation et rémunération tels que tissés par le Conseil d'Etat, le groupe socialiste estime que quelques aménagements à la pratique prévue seraient de nature à dénouer la crise entre le gouvernement et les associations de personnel, et puisque le Conseil d'Etat estime avoir épuisé son potentiel de négociations, qu'il nous soit permis de dire que ce potentiel est un peu limité.

Nous ne sommes pas satisfait de l'usage que le Conseil d'Etat a fait des compétences que le Grand Conseil lui a confiées en 1995. Nous avons donc déposé un projet de loi qui vise à introduire, dans le statut de la fonction publique, les quelques directives pour l'évolution du traitement dont l'absence nous inquiétait à l'époque. Instance de recours paritaire, évaluation à 360 degrés et période de rodage de l'évaluation sont les trois principes que nous souhaitons voir inscrits dans la loi.

Au terme du débat de la loi sur le statut de la fonction publique, le Grand Conseil adoptait à l'unanimité un postulat dont la teneur était la suivante: «Le Conseil d'Etat est prié d'étudier les conséquences de la nouvelle loi sur le statut de la fonction publique en particulier du nouveau système d'évaluation de fonction et de rémunération et d'en faire rapport au Grand Conseil à fin 1998.»

L'ensemble de la mise en place de la nouvelle politique du personnel a certes pris un retard considérable. Cela ne libère aucunement le gouvernement de l'obligation de rapporter à notre autorité au sujet de l'évolution du dossier. Rappelons au surplus que c'était le Conseil d'Etat lui-même qui s'était engagé à nous fournir ce document à fin 1998.

Les difficultés rencontrées lors de la description et de l'évaluation des fonctions, de même que la nécessité de clarifier les critères d'évaluation

Interpellations (suite)

des prestations, rendent urgente la réponse au postulat. Nous demandons au Conseil d'Etat de nous exposer les raisons du non-respect du délai d'information et de nous faire savoir quand il compte nous donner réponse. Etant donné que les grandes manœuvres ne sont pas terminées, il s'agira naturellement d'un rapport intermédiaire. Il faut bien convenir que le peu de diligence apporté à renseigner le Grand Conseil ne contribue pas à instaurer la confiance que le Conseil d'Etat appelait de ses vœux. La réponse au postulat devrait notamment préciser comment le Conseil d'Etat entend concilier système de progression à la performance, bien codifié dans un arrêté, et contingence budgétaire. Dans quelle mesure les restrictions financières influenceront-elles sur les évaluations? Il apparaît en effet que suivant la conjoncture, l'Etat pourra se payer une quantité variable de bons fonctionnaires ce qui induira nécessairement un biais dans l'évaluation. Le Conseil d'Etat peut naturellement aussi répondre à cette question tout à l'heure, mais nous craignons que cela soit un peu long.

Il nous faut à présent nous pencher sur le sous-statut que le Conseil d'Etat réserve apparemment à la police. L'argument employé par le gouvernement pour justifier cette exception est la structure très hiérarchique de la maréchaussée au sein de laquelle la progression est déjà liée au mérite des agents. Cet énoncé d'intention a permis au Conseil d'Etat d'obtenir la tranquillité de la police. Tactiquement, c'était naturellement bien joué. Cette pratique soulève toutefois deux interrogations. La première a trait à la nature des engagements du gouvernement envers ses agents. Que nous sachions, l'arrêté publié ne mentionne pas de traitement spécial pour la police. Doit-on s'attendre à la publication d'un second arrêté traitant spécifiquement de ce secteur de la fonction publique? La question principale est naturellement de savoir comment le Conseil d'Etat entend assurer l'égalité des fonctionnaires devant la loi.

Dans toute cette affaire, nous regrettons en conclusion que le Conseil d'Etat ait manqué de finesse. Nous ne prétendons pas pour autant que les associations de personnel aient fait preuve de la plus irréprochable diplomatie. C'est toutefois de la part du gouvernement que l'on est en droit d'attendre le plus de maîtrise en matière de négociations. Après une velléité de mettre fin une première fois aux discussions en juin, le Conseil d'Etat a accepté de faire quelques concessions. Celles qui restaient à faire pour parvenir à une solution acceptable aux yeux des syndicats étaient mineures et ne contrevenaient nullement à la lettre ni à l'esprit de la loi. Il aurait pu les faire sans perdre la face ni s'exposer à l'ire de la majorité du parlement. Il a préféré l'autorité à la diplomatie; en résulte un rapport de force qui conduit les associations à se replier sur des positions dures qui s'opposent à l'esprit du statut tel que voulu par la majorité du Grand Conseil. Nous sommes dans une impasse peu propice à la concrétisation de l'esprit de partenariat et de participation visé par le Conseil d'Etat. Nous voudrions bien savoir comment notre Conseil d'Etat entend rétablir la paix et la concorde.

Reconnaissance de la formation dans la fonction publique

99.155

28 septembre 1999

Interpellation du groupe libéral-PPN**Reconnaissance de la formation et des compétences dans la fonction publique**

A l'heure où la fonction publique a des interrogations à faire valoir, le groupe libéral-PPN entend réaffirmer ses convictions et faire bon poids à la propagande syndicale qui se nourrit, hélas, d'excès et de caricatures qui datent d'un temps dépassé.

A vrai dire, la fonction publique neuchâteloise mérite beaucoup mieux qu'un combat d'arrière-garde.

Jusqu'à preuve du contraire, un salaire récompense toujours la qualité d'un travail. Un serviteur de l'Etat, à l'image de tout individu qui s'engage et assume des responsabilités professionnelles, a besoin d'une certaine forme de reconnaissance.

Le Conseil d'Etat, sur le même chemin que le Grand Conseil, a posé avec inspiration les gabarits d'une nouvelle politique du personnel empreinte de dynamisme:

- mise en place d'un salaire évolutif;*
- évaluation des fonctions et progression salariale, automatique et qualitative.*

Dans cette perspective, il s'agira encore et toujours d'encourager la formation, de mieux rétribuer les collaborateurs de la fonction publique qui fournissent un travail remarquable au nom du seul intérêt général.

Il n'y a pas place pour un nivellement par le bas dans un statut moderne du personnel de l'Etat.

Et gare aux dérapages! Pour certains, il est ridicule, inadmissible de raisonner du point de vue de l'individu. La réalité pour ceux-là n'existe que dans l'esprit du syndicalisme, qui est immortel.

Au contraire, les libéraux-PPN veulent valoriser le travail et les compétences, reconnaître les qualités individuelles et les efforts de formation; ils veulent aussi renforcer la confiance envers celles et ceux qui mettent du cœur à l'ouvrage.

La nouvelle politique salariale de l'Etat de Neuchâtel doit par ailleurs devenir une aubaine pour tous les jeunes qui comptent bel et bien progresser et non stagner en raison d'un « statut-carcen » qui n'encouragerait guère l'ambition et la motivation professionnelles.

Le Conseil d'Etat doit être soutenu et appuyé. Le groupe libéral-PPN en a pris conscience puisqu'il s'agit ici d'appliquer une politique d'avenir et non de rupture.

Interpellations (suite)

Il prie donc le Conseil d'Etat de s'engager fermement à poursuivre la réforme approuvée par le Grand Conseil et de conduire une véritable politique d'information à l'égard des fonctionnaires, au fil de l'évolution de l'application de l'arrêté voté au milieu du mois de septembre dernier.

Signataires: J.-C. Baudoin, T. Humair, J. Béguin, M. Barben, C. Bugnon et J.-M. Haefliger.

M. Jean-Claude Baudoin: – Nous l'avons dit, et nous le répéterons haut et fort, nous soutenons et nous appuyons le Conseil d'Etat qui a décidé de conduire une politique salariale dynamique et équitable.

Nous n'avons pas l'intention ici de reprendre point par point l'évolution du dossier, chacun de nous est suffisamment informé pour en suivre le fil. Notre interpellation vise un but avant tout: celui d'inviter le Conseil d'Etat à mettre en place une véritable politique d'information. Nous croyons qu'un dialogue rapproché avec la fonction publique et qu'une écoute attentive des indispositions permettraient à coup sûr aux collaborateurs de notre administration de surmonter les craintes inhérentes à tout changement.

Dans cette affaire, nous aimerions aussi dire que nous regrettons les dérapages et une certaine forme de propagande politique. Il arrive certes parfois que l'enthousiasme de certains déborde et si nous comprenons qu'un chef de file syndical dépasse les limites pour des besoins d'impact médiatique, nous pouvons aussi sentir et percevoir que les fonctionnaires aujourd'hui se distancient des excès de langage parce qu'ils ont la désagréable impression d'être dépassés par un activisme aveugle.

Comme d'autres ici, il faut en appeler au bon sens, il faut inviter les vrais intéressés aux différends à ne plus goûter au venin des cabales. Le bon sens devra tout de même l'emporter si l'on veut bien reconnaître que le statut réformé de la fonction publique n'est pas si médiocre que cela. Si l'évaluation des prestations est un exercice positif mené avec un esprit constructif, la fonction publique ne pourra que renforcer la confiance qu'elle doit avoir en elle. Nous ne croyons pas qu'elle ait peur de mesurer ses qualités et ses compétences. Ceux qui ont crié au démantèlement social, ceux qui ont accusé l'Etat de myopie auraient dû modérer leurs propos, car rien de tout cela n'est évidemment crédible.

On s'est beaucoup interrogé aussi sur la participation de certains enseignants au mouvement syndical. Nous n'avons pas à juger une telle solidarité dans l'action. Ce que nous avons en revanche à observer, c'est que nombre de questions restent ouvertes et nous les posons. La notion de salaire au mérite touchera-t-elle aussi le corps enseignant? Si oui, qui évaluera la qualité des prestations des enseignants dans ce qu'on appelle le secondaire I et II? Est-ce que ce seront les directeurs? Nous savons tous qu'ils sont débordés et qu'ils n'ont pas le temps aujourd'hui déjà de mesurer efficacement la qualité de l'enseignement chez eux. Comment fera-t-on pour pratiquer l'évaluation? Un plan est-il en cours d'élaboration? Une

Reconnaissance de la formation dans la fonction publique

commission est-elle au travail? Si oui, pouvez-vous nous en donner quelques aperçus? A ce sujet, nous avons quelques suggestions bien modestes à proposer.

Nous croyons aussi aux vertus de l'auto-évaluation, nous pourrions apprécier que les enseignants acceptent de changer parfois de collègues ou de classes pour oser se remettre en question d'une bonne façon. Nous verrions aussi d'un bon œil que le mérite des enseignants et professeurs soit reconnu comme tel par les efforts qu'ils feront pour prendre part à des cours de perfectionnement professionnels ciblés aptes à améliorer encore la qualité de l'enseignement; et par cours, nous entendons bien ceux où l'enseignant s'investit sans préteriter l'enseignement. Se remettre en question, améliorer sa formation, voilà déjà les prémisses d'un mérite bien compris et qu'il faudra reconnaître comme tel.

Dans ce dossier de la fonction publique, nous préférons jouer la confiance plutôt que la méfiance. L'Etat de Neuchâtel n'est ni sourd ni partial et nous le savons tous. Nous invitons donc le gouvernement à apprécier avec la plus grande prudence toute proposition de créer une instance paritaire. Nous repoussons encore toute idée de rupture, comme nous ne voulons pas contraindre le Conseil d'Etat à dégager en touche, pour quelques années supplémentaires, l'application de l'arrêté pris le 15 septembre 1999. Nous vous remercions et nous attendons une réponse à toutes ces questions.

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Nous aimerions tout d'abord dire que le Conseil d'Etat n'a aucune satisfaction quelconque à constater que la situation s'est durcie, à devoir constater que l'on est allé jusqu'à la grève, qui nous a paru en l'occurrence excessive compte tenu des questions qui sont en cause et que d'aucune manière, nous souhaitons avoir une relation de force entre nous et notre personnel et que nous espérons, quant à nous, que la rupture qui nous a été annoncée n'est qu'une rupture unilatérale. De notre côté, nous ne souhaitons pas cette rupture.

Cela dit, Mesdames et Messieurs les députés, nous croyons que, dans toute cette affaire, on a tellement dit de choses que nous aimerions bien quand même rappeler un certain nombre de faits et rappeler quelle a été la procédure qui a été suivie jusqu'ici, parce que c'est tout de même important que l'on soit clairement renseigné à cet égard.

Nous vous rappelons tout d'abord que c'est en 1992 déjà que le Conseil d'Etat avait décidé de mettre en place une nouvelle politique de gestion des ressources humaines et que cette volonté devait se traduire par l'élaboration d'une nouvelle loi sur le statut de la fonction publique.

Cette loi a été adoptée par le Grand Conseil en 1995 sur la base d'un rapport que le Grand Conseil a pu examiner, mais aussi sur la base – et nous insistons ici d'entrée de cause – de discussions importantes qui ont eu lieu entre

Interpellations (suite)

les associations de personnel et l'Etat, en l'occurrence le Département des finances et des affaires sociales responsable de ce dossier, qui ont eu, au cours de nombreuses séances, l'occasion de discuter du projet que le Conseil d'Etat s'apprêtait à présenter au Grand Conseil.

Or, dans le cadre de ce projet, il avait été clairement convenu entre le représentant du Conseil d'Etat et les associations de personnel qu'un certain nombre de solutions seraient recherchées dans les différents chapitres de cette nouvelle loi et que, vraisemblablement à la fin de la discussion, il resterait l'un ou l'autre point où un terrain d'entente ne serait pas trouvé et que, à ce moment-là, il appartenait bien sûr au Conseil d'Etat de décider ce qu'il proposerait au Grand Conseil et ensuite au Grand Conseil d'en décider. Le débat a eu lieu, ici, au Grand Conseil et c'est vrai qu'ici au Grand Conseil, un certain nombre de propositions que le Conseil d'Etat avait retenues dans le projet de loi, qui étaient combattues par les associations de personnel, ces propositions, le Conseil d'Etat les a maintenues dans son projet de loi, les a discutées ici, dans le Grand Conseil, et le Grand Conseil en a décidé. Nous donnons volontiers acte à M. Pierre Bonhôte que sur la question qui nous touche ici, votre groupe n'était pas d'accord avec les propositions du Conseil d'Etat. Mais il a toujours été clair, avec les associations de personnel, que la discussion avait lieu, qu'à un certain moment, on mettrait face à face les points sur lesquels il n'y avait pas d'entente et que le représentant du Conseil d'Etat soumettrait à ses collègues les solutions qui étaient en jeu et qu'il appartenait ensuite au Conseil d'Etat de décider, puis au Grand Conseil s'il s'agissait du niveau législatif ou au Conseil d'Etat s'il s'agissait du niveau réglementaire. Ce principe a toujours été respecté et il a toujours été clairement indiqué aux associations de personnel. Nous tenons à le rappeler ici, parce que l'on nous dit: « On ne sait pas négocier » et puis on dit: « Vous discutez, mais vous ne négociez pas. » Nous croyons que ce n'est pas juste, Monsieur Alain Bringolf, nous y reviendrons tout à l'heure, le nombre de concessions qui ont été faites dans toute une série de domaines, il faut tout de même les prendre en considération! Mais si la négociation consiste à considérer que la négociation a abouti seulement au moment où toutes les propositions d'une des parties sont acceptées, il n'y a pas de négociation et il n'y a pas d'issue à ce type de discussion. Nous tenions donc ici à le dire, parce que c'est comme cela que les choses se sont passées.

La suite d'ailleurs s'est passée de la même manière. Le règlement d'application de la loi de 1995 a été adopté par le Conseil d'Etat, nous nous rappelons très bien – c'était en 1996, nous n'avions pas encore la responsabilité du Département des finances et des affaires sociales – que notre collègue est venu à une séance du Conseil d'Etat en disant: «Voilà le règlement d'exécution que nous vous proposons d'adopter; il y a, sur trois ou quatre points, divergences entre nous et les associations de personnel. Voilà il faut décider!» Nous avons décidé sur ces trois ou quatre points sur lesquels il y avait divergences. Nous avons, en l'occurrence, procédé très exactement de la même manière.

Reconnaissance de la formation dans la fonction publique

Nous aimerions tout de même rappeler ce qui a été décidé en 1995 dans la loi sur la base du rapport que le Conseil d'Etat a examiné. Nous admettons bien qu'il n'a pas fait l'unanimité au Grand Conseil, mais enfin, il en est résulté une loi et c'est cette loi que nous devons appliquer. Eh bien, dans le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil, sur la progression salariale – nous vous rappelons qu'il ne s'agit que de cela ici –, il était clair qu'elle se ferait non plus à travers des automatismes, mais à travers une appréciation des prestations qui ferait l'objet d'une procédure d'évaluation. Il y avait même des choses très précises dans le rapport qui indiquaient des degrés de prestations et des pourcentages d'augmentation de salaire qui devaient être liés à ces degrés de prestations. On est loin de cela dans ce que nous avons finalement accepté dans l'arrêté du 15 septembre 1999. Nous aimerions ici le souligner.

S'agissant de ce point, le porte-parole du Conseil d'Etat, dans le débat en 1995, avait bien précisé ceci : « Premièrement le statut est maintenu » – et le statut de fonctionnaire a été maintenu –, « et, deuxièmement, nous voulons une part d'appréciation pour honorer les prestations. » Il était dit clairement qu'environ 1,5 % du traitement – et ce n'est pas plus, aujourd'hui, la part liée à l'évaluation des prestations, 1 % du traitement –, ce qui nous fait dire que nous refusons la notion de salaire au mérite et que l'on honore une prestation. Cette situation n'a pas changé par rapport à la discussion que nous avons eue ces derniers temps et nous tenions ici à le souligner de manière très claire.

Que s'est-il passé après 1995 ? Il est vrai, Mesdames et Messieurs les députés, que la mise en place de ce nouveau système de rémunération, du nouveau système de gestion des ressources humaines, n'est pas facile, n'a pas été facile. La première opération était celle de l'évaluation et la description des fonctions pour l'ensemble de l'administration et ensuite également pour le corps enseignant. Nous avons dû mettre en place toute une procédure permettant de faire cette évaluation et cette description des fonctions et il est vrai qu'elle a été relativement difficile. D'abord, nous avons admis que la même procédure ne serait pas suivie pour les enseignants. Depuis 1996, il y a eu une procédure spéciale pour les enseignants – cela nous permettra de répondre tout à l'heure à M. Jean-Claude Baudoin – qui a été prise en charge par le Département de l'instruction publique et des affaires culturelles. Nous nous en rappelons, nous en avons encore la charge à ce moment-là et c'est nous qui avons mis en place le groupe de projet pour le Département de l'instruction publique et des affaires culturelles en ce qui concerne les enseignants.

Mais il est vrai que pour cette procédure d'évaluation et de description des fonctions, nous avons rencontré beaucoup de difficultés, parce qu'à partir du moment où vous voulez rétablir une certaine équité horizontale à travers les différentes fonctions de l'Etat, vous vous heurtez à un certain nombre de problèmes, et il est clair que si vous remettez en cause un certain nombre

Interpellations (suite)

de situations, cela crée des difficultés, cela crée des grognes, c'est vrai, tout le monde n'a pas apprécié que cette procédure d'évaluation et de description des fonctions conduise à ce que l'on considère, dans certains cas, la classification telle qu'elle résulte du système actuel par rapport à la nouvelle classification ne soit pas tout à fait la même et ne se situe pas nécessairement au même niveau.

C'est la raison pour laquelle, Monsieur Pierre Bonhôte, il n'y a pas eu le rapport que vous appelez de vos vœux, nous voulions présenter ce rapport en 1998, parce qu'il était prévu que l'ensemble du système entre en vigueur au 1^{er} juillet 1998, et nous aurions pu, pour la fin de l'année, présenter un rapport. Malheureusement, en raison des difficultés que nous avons indiquées, nous avons dû retarder la mise en œuvre du résultat de l'évaluation et de la description des fonctions et nous pensons que nous avons bien fait parce qu'il y avait encore un certain nombre de choses à voir. Nous avons créé un groupe consultatif qui a examiné toute une série de dossiers. Nous avons, pour notre part, appris beaucoup de choses en présidant ce groupe consultatif, même si cela nous a pris un temps énorme. Nous avons appris beaucoup de choses, parce que nous avons appris ce que faisaient un certain nombre de fonctionnaires dans d'autres départements dont nous ne pouvions pas nécessairement avoir la connaissance.

Nous avons pris beaucoup de temps pour arriver à chef. Nous sommes actuellement pratiquement arrivé au bout, mais il faut maintenant que l'on fasse le pas suivant parce que nous ne pouvons pas maintenir indéfiniment une situation qui soit incertaine.

Nous avons mis en place le groupe consultatif pour terminer l'évaluation et la description des fonctions et, au mois d'octobre prochain, ce système d'évaluation et de description des fonctions, pour à peu près 95 % des fonctionnaires, va avoir son effet direct puisque l'on va transférer de l'ancienne à la nouvelle échelle des salaires.

En même temps que nous étions en train de mettre en place le système d'évaluation et de description des fonctions, nous avons un problème délicat que nous devons examiner pour l'avenir. Ce problème délicat, c'était celui d'abord de l'échelle de rémunération où nous n'avions qu'une marge de manœuvre limitée puisque le Grand Conseil, nous le rappelons, a souhaité maintenir dans la loi le minimum et le maximum des salaires qui peuvent être versés au sein de l'Etat. Nous avons donc dû organiser les seize classes entre ce minimum et ce maximum, ce qui nous a enlevé, c'est vrai, une certaine souplesse. Il s'agissait ensuite de savoir, dans chacune des classes, quel serait le nombre d'échelons qui seraient pris en considération, puisque nous voulions qu'il y ait une plus grande marge entre le minimum et le maximum de chacune des classes. Nous devons prévoir les dispositions qui permettraient de passer de l'ancien au nouveau système, nous l'avons fait en discussion avec les associations de personnel; nous devons déterminer, dans l'arrêté, c'est le fameux arrêté dont on parle, les conditions

Reconnaissance de la formation dans la fonction publique

d'engagement, des conditions qui seront vraisemblablement plus claires que celles que nous avons aujourd'hui – aujourd'hui, les conditions ne sont pas très claires, il n'y a pas de dispositions dans le règlement d'exécution sur la manière et sur le niveau d'engagement –, nous avons prévu des règles beaucoup plus précises en ce qui concerne les conditions d'engagement, et puis il y avait, évidemment, le problème de la progression salariale dans le nouveau système, puisque le nouveau système ne prévoyait pas de haute-paie et que le nouveau système, comme il prévoit une fonction – une classe de salaire – il n'y avait plus de possibilité, comme c'est le cas aujourd'hui, de passer d'une classe à l'autre en gardant la même fonction, dans la mesure où les fonctions sont aujourd'hui classées dans plusieurs classes en même temps.

Nous devons donc trouver des solutions et nous devons trouver des solutions dans le cadre que nous avons indiqué tout à l'heure de ce que voulait la loi de 1995.

Nous avons fait des premières propositions qui allaient exactement dans le sens de la loi et qui supprimaient tous les automatismes. Là, dans la discussion – appelez cela discussion ou négociation, comme vous le voulez –, dans l'échange que nous avons eu avec les associations de personnel, les associations de personnel ont insisté pour dire: «Cela ne va pas, cela ne sera pas possible; nous voulons le maintien des automatismes.» Cela a été notre premier point d'achoppement! Nous avons dit: «Là, le projet prévoit normalement la suppression de tous les automatismes et vous ne voulez que des automatismes.» Ce fut le premier point d'achoppement. Ensuite, nous avons dit, après avoir discuté et réfléchi: «Bon, on peut faire un pas en admettant de maintenir certains automatismes.» Et nous l'avons fait puisque nous avons accepté qu'en principe, au début de chaque année, les fonctionnaires auront droit à un échelon supplémentaire. Bien sûr, à moins qu'ils ne soient arrivés au maximum, et en tout cas, nous l'avons accepté jusqu'au niveau des trois quarts de l'échelle des salaires. Nous avons donc fait un geste important à l'égard de ce que nous demandaient les associations de personnel sur ce point-là.

Restait l'autre part, la part qui, aujourd'hui, est accordée non pas à travers les hautes-paies, parce que ce sont les hautes-paies qui sont automatiques aujourd'hui, mais qui est accordée à travers la progression des classes. Ici, nous aimerions ouvrir une parenthèse: aujourd'hui, quelle est la situation? Un fonctionnaire qui, par exemple, a une fonction classée en classe 7, 6, 5, il peut progresser. S'il a commencé à la classe 7, il peut aller jusqu'au maximum de la classe 5. Qu'est-ce qu'il se passe? On a créé des automatismes qui ne sont pas prévus par la loi en disant: «En principe, tous les trois ans, on pourra changer de classe.» Il est vrai qu'on a plus ou moins appliqué ces automatismes. Puis après, pour des raisons de différences d'échelles de salaire, et c'est vrai, pour des raisons budgétaires, nous avons dit qu'à partir de la classe 5, on n'accorderait plus qu'une demi-classe. Mais comment cela

Interpellations (suite)

s'est-il fait? Qui a fait les propositions pour modifier, chaque année, ces classes de salaire? Ce sont les chefs de services, Mesdames et Messieurs! Les chefs de services que vous accusez de vouloir devenir des petits chefs, qu'est-ce qu'ils ont fait, chaque année, lorsqu'ils nous envoient, au mois de novembre, leurs propositions? Eh bien, nous pouvons vous le dire: chaque fois, il y a beaucoup plus de propositions des chefs de services que celles que nous pouvons raisonnablement accepter. Il ne faut donc pas dire que les chefs de services vont être particulièrement restrictifs. Actuellement, dans le système que nous avons, ce sont bien eux qui nous font des propositions, mais ce sont des propositions qui, alors, sont au gré des circonstances prises en considération ou pas. C'est ce système que nous voulons changer puisque le système qui a été prévu prévoit qu'au-delà de l'échelon automatique, un, deux voire trois échelons supplémentaires pourront être accordés en fonction de l'évaluation des prestations, et là, nous respectons ce que le législateur a voulu en 1995.

Alors est arrivée la discussion suivante qui a consisté à nous dire: «Oui, mais alors, quelle évaluation de prestations; on avait contesté cela.» Cela a été une ambiguïté de toute la partie des discussions que nous avons eues avec les associations de personnel qui, depuis le début, nous ont dit: «On conteste le principe», mais qui ont quand même continué de vouloir discuter. A la fin, elles nous ont dit: «Puisqu'on n'a pas obtenu ce que l'on voulait, on reconteste le principe et on n'en discute plus.» C'est cela qui a été quand même la réalité des choses.

Qu'est-ce qu'elles nous ont d'abord proposé? Elles nous ont dit: «On va dire qu'il y a des fonctionnaires qui donnent satisfaction et il y a ceux qui ne donnent pas satisfaction.» Mesdames et Messieurs, ceux qui ne donnent pas satisfaction, théoriquement, on devrait suivre la procédure qui nous permet de s'en séparer. Donc, ce n'était pas un bon critère à prendre en considération. Ce que nous voulons, nous, c'est faire en sorte qu'à un fonctionnaire qui, à la limite, ne donne pas satisfaction, on lui donne sa chance de donner satisfaction, ou alors, il ne donne pas du tout satisfaction et on doit s'en séparer, mais ce que l'on veut, c'est de lui donner sa chance de donner satisfaction et de s'améliorer.

Pour essayer de trouver une solution, pour sortir de l'impasse, pendant l'été, nous avons accepté de poursuivre les discussions au mois de juin, nous avons essayé de trouver des termes, des critères, qui permettraient de fixer ces niveaux d'évaluation des prestations. Nous ne vous redonnons pas ici ces termes. Ils ont été publiés, ils sont dans l'arrêté, mais ce sont des termes qui ont été discutés, négociés – nous considérons qu'ils ont été négociés – avec les associations de personnel, parce que nous devons vous avouer que ces termes-là, ce n'étaient pas ceux que, du point de vue de l'administration, voire du point de vue du service juridique, on considérait comme les meilleurs, mais enfin, nous avons dit que puisque nous arrivons à nous mettre d'accord sur ces textes, nous avons proposé au Conseil d'Etat de

Reconnaissance de la formation dans la fonction publique

maintenir ce texte tel qu'il était et c'est effectivement ce texte qui est dans l'arrêté du 15 septembre 1999 qui a été adopté.

Voilà la réalité des faits. Nous ne revenons pas sur le nombre d'échelons, parce que cela a fait l'objet d'une discussion qui nous a paru un peu difficile, parce qu'au départ, nous étions d'accord de rediscuter le nombre d'échelons, nous avons finalement accepté de nous en tenir à 38, mais à partir du moment où l'on essayait de faire le forcing sur 28 échelons, il n'y avait plus de commune mesure avec le système que nous avons mis en place et que nous avons discuté, tout en admettant qu'il y ait aussi des différences du nombre d'échelons entre les différents quarts de traitement.

Nous croyons que c'est important que nous rappelions cela ici pour que nous sachions pourquoi nous avons, le Conseil d'Etat, finalement décidé de prendre cet arrêté, parce qu'il faut maintenant aller de l'avant, il nous faut maintenant mettre en œuvre ce qui a été prévu pour l'évaluation et la description des fonctions. Nous devons avoir les dispositions, nous les avons, sur les conséquences du passage et les dispositions transitoires pour l'an 2000.

Nous voulons que, dans l'arrêté – c'est la raison pour laquelle nous l'avons pris –, le principe – nous disons bien « le principe » – de l'augmentation ultérieure à travers une évaluation des prestations, ce principe, le Conseil d'Etat y tient et c'est la raison pour laquelle il l'a inscrit dans cet arrêté. Mais ce que nous devons faire maintenant – et il y a encore du travail, c'est la raison pour laquelle nous espérons que l'on ne parlera pas véritablement de rupture –, c'est, et nous l'espérons avec les associations de personnel, et si les associations officielles de personnel ne veulent pas parler avec nous, nous trouverons d'autres personnes, d'autres fonctionnaires, d'autres intéressés pour discuter, nous devons mettre en place maintenant cette procédure et, cette procédure, nous sommes disposé à la mettre en place avec les personnes concernées, dans le cadre aussi d'une formation qui puisse fonctionner. Mais les principes, nous ne voulons plus les remettre en cause, parce que, sinon, on n'arrivera pas à s'en sortir.

Nous en venons à quelques questions pointues qui ont été posées.

En ce qui concerne la question de la police cantonale, nous n'aimerions pas que l'on fasse un faux procès ici. La police cantonale, Monsieur Pierre Bonhôte, a toujours eu un régime particulier – ce n'est pas nouveau – en ce qui concerne à la fois la classification des fonctions et la progression salariale, puisque cela résulte non pas du règlement d'application du statut des fonctionnaires, raison pour laquelle il n'y aura pas un autre arrêté, mais cela résulte – il y aura un autre arrêté – mais qui résulte du règlement d'application de la loi sur la police cantonale en raison du caractère hiérarchique des gendarmes et des inspecteurs de police. Il n'y a qu'eux qui sont concernés. Le personnel administratif de la police cantonale est soumis au régime de tout le monde.

Interpellations (suite)

Qu'est-ce qui a été discuté et accepté par la police cantonale? Eh bien, en raison du système de grades, il a été accepté que dans les cinq années de la formation des gendarmes, il y aurait non pas un échelon automatique comme on l'a prévu pour tout le monde, mais deux, et uniquement pendant ces cinq années, au-delà desquelles il y aura l'application des règles comme nous les avons prévues pour l'ensemble de la fonction publique. Cela a permis à la police cantonale de revoir un certain nombre de règles en ce qui concerne les grades et, en particulier, de supprimer des grades dans la mesure où ces grades ne sont pas liés à une fonction, pour que l'on soit cohérent avec notre système. Voilà pour ce qui concerne la police cantonale.

Nous aimerions revenir aussi sur un point qui a été soulevé et qui est celui de cette fameuse commission d'arbitrage et de recours. Monsieur Alain Bringolf, dans la mise en œuvre que nous devons faire maintenant du principe, du système d'évaluation des prestations, nous sommes parfaitement d'accord que nous devons assurer un certain nombre de contrôles. Nous mettrons en place ce qu'il faut pour qu'il y ait un contrôle de la manière dont cette évaluation se fait. Ce à quoi nous nous refusons, c'est d'admettre la création d'une commission dite de recours, parce qu'il n'y a pas de recours contre les décisions – à moins que la loi soit changée, mais c'est une autre question –, mais pour l'instant, il n'y a pas de recours contre les décisions qui sont prises en matière de progression salariale. S'il devait y avoir des recours, nous pouvons vous dire que, au début de chaque année, nous serions saisi de toute une série de recours, d'abord de ceux pour qui il n'y a pas eu de proposition, si nous prenons la situation actuelle, et de ceux qui estiment que la proposition a été insuffisante. Donc, c'est cela que le Conseil d'Etat ne veut pas. Il ne veut pas une procédure de recours.

En revanche, nous sommes parfaitement d'accord et nous sommes prêt à trouver les solutions pour mettre en place des procédures adéquates de contrôles pour savoir comment fonctionne le système.

Monsieur Jean-Claude Baudoin, en ce qui concerne les enseignants, on a toujours dit – c'est un peu comme pour la police cantonale – qu'on ne pouvait pas appliquer exactement les mêmes règles pour les enseignants. D'ailleurs, jusqu'à maintenant, c'était le cas. Pour les enseignants, on a maintenu le système actuel, mais on a dit que l'on veut aussi, pour les enseignants, une procédure d'évaluation et de description des fonctions, parce qu'il y a aussi, dans le cadre des enseignants, un certain nombre de règles d'équité horizontale qu'il faudrait pouvoir mettre en place et peut-être sortir d'un système trop rigide de relations entre un indice-horaire et la charge de l'enseignement. Cela nous paraît positif, parce que l'on pourrait, de cette manière, rétablir un certain nombre d'équités, voire corriger des injustices qu'il peut y avoir entre certains enseignants.

Une fois qu'on aura fait cela, on en est à ce stade-là, la responsabilité est celle du chef du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles, à partir de là, il faudra voir, sur la base de cette évaluation,

Reconnaissance de la formation dans la fonction publique

comment on va faire coïncider la grille des salaires. De cela, on n'en a pas encore discuté, et également la question de la progression salariale qui devra être discutée par le Département de l'instruction publique et des affaires culturelles. Nous admettons volontiers que la situation n'est pas la même, nous devons, à situation différente, avoir des appréciations différentes, et nous pensons que le Département de l'instruction publique et des affaires culturelles le fera en temps voulu.

Voilà, Mesdames et Messieurs les députés, nous aimerions dire, pour notre part, en conclusion, que nous voulons maintenant mettre en place la nouvelle échelle de traitement. Nous voulons pouvoir appliquer les dispositions transitoires pour l'an 2000. Nous avons déterminé comment se ferait la progression à partir de 2001. Nous devons mettre en place la procédure pour y parvenir. Nous sommes entièrement disposé à tout faire pour que cette procédure trouve la meilleure entente possible dans le cadre d'un dialogue que nous n'avons jamais souhaité rompre pour notre part, mais nous ne voulons pas remettre en cause des principes qui ont été acceptés en 1995. Monsieur Alain Bringolf, vous avez déposé un projet de loi qui remet en cause ce principe. Nous discuterons avec la commission législative, puis avec le Grand Conseil, si le Grand Conseil veut en changer. Il en est de même des projets de loi qui ont été déposés qui, peut-être, sur certains points, mériteront d'être examinés, en particulier s'il s'agit de revoir le mode de relation que nous avons avec les associations de personnel. Nous, nous ne sommes pas fermé à ce que l'on voie d'autres manières de discuter avec le personnel.

Pour terminer, nous aimerions tout de même vous donner des chiffres positifs, parce que c'est quand même important. Nous vous l'avons dit, nous arrivons au bout du système d'évaluation et de description des fonctions. Il faut savoir, Mesdames et Messieurs, que selon les chiffres que nous ont donnés nos services, les 75% des 54% des fonctionnaires qui sont aujourd'hui bloqués vont retrouver la possibilité d'une progression salariale. Il y aura en tout, donc à partir du 1^{er} janvier, 80% de fonctionnaires qui auront à nouveau devant eux une possibilité de progression salariale. Cela nous paraît quand même être des chiffres positifs et qui devraient être des chiffres motivants.

Par ailleurs, nous vous rappelons que l'un des plus grands soucis que nous avions était de savoir quel serait le pourcentage des fonctionnaires qui, après l'évaluation et la description des fonctions, se trouveraient au-dessus ou au-dessous de la nouvelle évaluation, eh bien, nous pouvons vous dire qu'actuellement, il reste encore quelques cas à traiter, il y a 8,9% des fonctionnaires qui se trouvent au-dessus du maximum, 4,9% qui se trouvent au-dessous. Cela fait en tout à peu près 13% et, dans le rapport de 1995, nous avons dit qu'il y en aurait environ 20%.

Nous pensons que ces chiffres sont tout à fait rassurants et montrent que la procédure que nous avons voulu suivre était une bonne procédure et, pour notre part, encore une fois en conclusion, et c'est ce que souhaite le Conseil

Interpellations (suite)

d'Etat, nous souhaitons pouvoir poursuivre les discussions, mais les poursuivre en admettant qu'un certain nombre de principes sont acceptés et qu'il s'agit maintenant de faire avec ces principes.

La présidente: – Nous demandons à l'interpellateur Alain Bringolf s'il est satisfait de la réponse du Conseil d'Etat.

M. Alain Bringolf: – Non, Madame la présidente.

La présidente: – Monsieur Pierre Bonhôte, êtes-vous satisfait de la réponse du Conseil d'Etat?

M. Pierre Bonhôte: – Partiellement, Madame la présidente.

La présidente: – Monsieur Jean-Claude Baudoin, êtes-vous satisfait de la réponse du Conseil d'Etat?

M. Jean-Claude Baudoin: – Oui, Madame la présidente.

M. Alain Bringolf: – En application de l'article 72 de la loi d'organisation du Grand Conseil et vu la gravité de la situation, nous demandons l'ouverture d'une discussion.

La présidente: – Si une telle ouverture est demandée, nous devons la voter.

M. Jean-Claude Baudoin: – Nous nous opposons à l'ouverture d'une discussion. Nous n'allons pas motiver longuement notre refus, mais nous croyons que le Conseil d'Etat vient de s'exprimer, que nous avons des garanties et que nous voyons qu'il maîtrise parfaitement la situation. A lui de convaincre, à lui de travailler, à lui d'informer. Nous ne croyons pas qu'un tir ouvert et nourri ici apporterait encore plus de compléments au dossier de la fonction publique.

M. Pierre Hainard: – Le statut de la fonction publique est l'affaire du Conseil d'Etat qui vient d'ailleurs de s'exprimer. Le débat a déjà eu lieu, tout a été dit, et le Grand Conseil n'a pas à être le théâtre des discours électoralistes. Le groupe radical estime que la discussion est inutile, car déjà faite.

M. Pierre Bonhôte: – Il y a des silences qui peuvent être plus électoralistes que des débats. Le groupe socialiste, fidèle à sa tradition et à sa pratique, acceptera l'ouverture de la discussion.

La présidente: – Nous allons donc passer au vote.

On passe au vote.

L'ouverture de la discussion est refusée par 52 voix contre 44.

Soutien au tourisme des Brenets

99.133

21 juin 1999

**Interpellation Laurent Amez-Droz
Soutien au tourisme des Brenets**

Dans le prolongement de la question Claude Borel (99.345), nous souhaiterions savoir si le Conseil d'Etat a eu connaissance du rapport que la Commission touristique des Brenets a présenté à son Conseil général en février de cette année.

Ce rapport fait différentes propositions qui devraient rapidement déboucher sur des mesures concrètes aptes à relancer le tourisme aux Brenets.

Dans ce contexte, la décision de l'Etat de ne plus soutenir la Société de navigation sur le lac des Brenets (NLB S.A.) ne va-t-elle pas à contresens ?

Certes, l'idée de desservir Les Brenets et le Saut-du-Doubs par l'une des compagnies françaises peut paraître séduisante à première vue, mais vous nous permettez de douter de la faisabilité du projet pour la saison 2000 qui doit se préparer cet automne déjà (horaire, prospectus, publicité, personnel, matériel).

Or, l'autorisation des douanes ne dépend même plus des seules autorités françaises, mais européennes puisque nous nous situons à la frontière de l'Union européenne ! Le Conseil d'Etat ne pense-t-il pas que ce projet est utopique, en tous cas pour la saison 2000 ?

Peut-il néanmoins nous renseigner sur l'état actuel des démarches douanières ?

Ne serait-il pas plus cohérent de maintenir un acteur économique aux Brenets et de soutenir la NLB S.A. en tant qu'entreprise de transport au sens de l'article 40 de la loi cantonale sur les transports publics qui stipule : « A titre exceptionnel, l'Etat peut accorder, pour du trafic d'excursion, des indemnités ou des aides financières à des entreprises, à condition que les prestations offertes revêtent, sur le plan touristique, une grande importance pour une région » ?

Par contre, d'autres projets transfrontaliers méritent plus d'attention.

Le Conseil d'Etat peut-il nous renseigner sur l'état des démarches en vue de créer une passerelle reliant les deux rives du Doubs avant la chute, au-dessus des rapides ?

De même, nous avons appris que des fuites d'eau dans le lit de la rivière empêchent une partie de l'eau de passer par la chute. Ce phénomène est flagrant en période de sécheresse puisqu'en amont de la chute, le Doubs continue à se vider alors qu'aucune goutte ne tombe à la chute.

Or, il semblerait que les autorités françaises aient prévu de colmater ces fuites mais qu'elles attendent l'aval et probablement la participation financière des autorités helvétiques. Le Conseil d'Etat est-il au courant de ces démarches et peut-il nous donner son avis sur cette question ?

Interpellations (suite)

Cosignataires: J.-C. Baudoin, D. Challandes, M. Amstutz, F. Rutti, J.-A. Choffet, P. Golay, M. Barben, G. Santschi, R. Graber, Ch. Häsler, J.-M. Haefliger, J. Béguin, C. Borel et T. Humair.

M. Laurent Amez-Droz: – Nous allons tenter d'être très bref; ce sujet est, certes, d'actualité et devrait être tranché aujourd'hui. Vous avez peut-être lu dans *L'Impartial* de ce matin qu'un groupe de députés interpartis s'était penché sur le sort du tourisme aux Brenets, a enquêté dans le terrain et s'est rendu compte, suite à l'annonce en mai dernier par le Conseil d'Etat que le soutien à la Société de navigation sur le lac des Brenets (NLB S.A.) ne serait plus accordée et qu'il fallait réagir après le choc de cette décision. L'enquête dans le terrain a permis de démontrer que le tourisme aux Brenets se porte de mieux en mieux et qu'il y a lieu de poursuivre l'encouragement dans cette zone.

Nous avons vu que:

- un syndicat d'initiative s'est créé;
- une charte de qualité pour les établissements publics sera mise en place l'année prochaine;
- un plan d'aménagement du port et des environs est en cours d'élaboration;
- la tour Jurgensen rénovée a été rouverte;
- un parc naturel du Doubs est également en examen;
- un projet de station d'épuration entre la commune de Villers-le-Lac et la commune des Brenets est à l'étude. Même si un premier projet a été repoussé, il devrait être à nouveau présenté à fin octobre pour être intégré dans le projet INTERREG III;
- une passerelle au Saut-du-Doubs est également à l'étude; vous allez certainement nous donner des nouvelles, Monsieur le conseiller d'Etat, de son développement, de même que pour le problème du colmatage des fuites.

Un seul mouton noir crée un certain discrédit sur le tourisme aux Brenets. Nous estimons que cet élément-là ne doit pas nuire aux autres acteurs touristiques des Brenets qui sont, eux, motivés. Nous estimons donc que la NLB doit toujours être soutenue et, par rapport à la question que nous vous posions au sujet de l'interprétation de l'article 40, vu l'écoulement du temps depuis cette question, nous avons nous-même recherché dans les travaux préparatoires de la loi sur les transports. Nous rappelons que le député Serge Vuilleumier, par un amendement à l'article 18, demandait que la NLB soit reconnue clairement comme étant une entreprise subventionnée au même titre que la Société de navigation sur les lacs de Neuchâtel et Morat S.A. (LNM), ce qui avait été refusé parce qu'on estimait que cette compagnie ne remplissait pas la vocation de trafic régional, mais de trafic

Soutien au tourisme des Brenets

touristique et qu'il fallait l'inscrire à l'article 40 parce qu'elle rentrait dans ce cadre. Un deuxième amendement du groupe des petits partis demandait qu'on supprime à l'article 40 le terme «à titre exceptionnel», et là, le conseiller d'Etat Pierre Hirschy, qui s'occupait du tourisme et de cette loi, a répondu, nous citons :

Si l'on maintient «à titre exceptionnel», c'est parce que nous n'avons pas envie que tout à coup les téléskis de la région, lorsqu'il y a des difficultés particulières, viennent vers nous et nous disent: «Ecoutez, nous avons des difficultés, mais vous ne pouvez quand même pas nier que cela a une grande importance pour la région, il faut donc nous aider à passer cette année ou ce cap difficile.» Il faut savoir qu'il n'y a pas que le lac des Brenets qui pourrait se rattacher à ceci. C'est bien pour montrer que nous ne voulons pas nous ingérer dans des aides qui puissent être exagérées. Il faut se rendre compte que le trafic d'excursion a d'autres moyens si nécessaire.

Ici, nous pouvons entrer en matière pour le lac des Brenets, nous le maintenons, mais nous ne voulons pas aider toutes les entreprises qui font de l'excursion et du loisir parce que cela pourrait aller assez loin. Voilà pour quelle raison nous laissons «à titre exceptionnel». Nous croyons quand même que cela nous permet de manœuvrer.

On voit donc très bien que cette interprétation du terme «à titre exceptionnel» se réfère non pas à une aide dans la durée pour la NLB, mais à une aide quant au nombre de bénéficiaires, et c'est dans ce sens-là que le parlement l'avait compris, étant persuadé que la NLB devait être aidée. Nous espérons que cette interprétation et cette volonté sera respectée par le gouvernement.

Nous avons aussi à l'ordre du jour une demande de crédit de 1.100.000 francs pour une aide à la LNM. Dès lors, il s'agit là quand même d'avoir une égalité de traitement. On ne peut pas dépenser des millions de francs dans la rénovation de la flotte qui, celle-là, est perçue par l'augmentation du capital-actions sur le seul principe qui dit: «Finalement, il y a du trafic régional qui est assuré pour la LNM»; c'est quand même – il ne faut pas se voiler la face – une vocation essentiellement touristique qui est prise en compte pour la LNM, même s'il y a un artifice qui permet de dire qu'il y a du trafic régional entre Portalban, Cudrefin et Neuchâtel. On sait très bien que si cette compagnie est soutenue, c'est parce qu'on souhaite qu'elle offre, sur le plan touristique, une attraction pour notre région. D'ailleurs, dans la demande de crédit, on voit très bien qu'il y a 745.000 francs qui sont utilisés non pas au titre de trafic régional, mais au titre d'augmentation du capital dans le cadre touristique. On aimerait donc que cette aide soit également répercutée sur la NLB. Voilà pour l'essentiel du développement.

Malheureusement, dirions-nous, la seule chose qui permettra de régler cette question, si le Conseil d'Etat ne veut pas revenir sur sa décision, c'est le dépôt d'un projet de loi portant révision de la loi sur les transports publics,

Interpellations (suite)

modifiant l'article 40, où il serait précisé clairement que l'offre de transport sur le lac des Brenets est également reconnue. Nous espérons ne pas en arriver là.

M. Francis Matthey, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique: – Nous répondrons à cette interpellation en même temps qu'à la question suivante qu'a déposée M. Claude Borel.

99.345

19 mai 1999

Question Claude Borel**Saut-du-Doubs: tourisme en chute libre...**

Diverses informations publiées récemment concernant le site touristique des Brenets sont de nature à susciter de l'inquiétude sur l'avenir du tourisme dans les Montagnes neuchâteloises. En effet, si l'on enregistre une très forte réduction du nombre de touristes au Saut-du-Doubs, cela a aussi une incidence sur la fréquentation des Moulins souterrains du Col-des-Roches, des deux musées d'horlogerie ou sur le nombre des nuitées hôtelières à La Chaux-de-Fonds ou au Locle. Globalement, cela représente des pertes probablement chiffrables en millions de francs.

Le problème se pose à la fois au niveau de la restauration et à celui de la navigation, pour ne pas parler des relations personnelles qui ne facilitent pas l'approche de solutions raisonnables.

En ce qui concerne la navigation, même les sociétés dont les bateaux desservent les grands lacs du Plateau sont rarement dans les chiffres noirs, alors qu'elles reçoivent des subventions fédérales et cantonales. Il est difficile d'exiger un meilleur équilibre financier de la part d'une société naviguant sur un parcours relativement réduit et dans une région quelque peu excentrée. La situation des sociétés neuchâteloises de navigation mériterait une attention particulière de la part de la commission « Transports publics ».

Le Conseil d'Etat est prié de nous faire part de son appréciation de la situation et de ses intentions concrètes concernant à la fois l'avenir du site et de la société locale de navigation.

Cosignataires: B. Soguel, L. Vaucher et S. Vuilleumier.

M. Francis Matthey, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique: – Il y a maintenant plus de deux ans, en reprenant le Département de l'économie publique, nous avons été immédiatement confronté à la question à laquelle M. Laurent Amez-Droz fait allusion, c'est-à-dire la navigation sur le lac des Brenets, dans la mesure où l'on est venu nous demander une aide financière pour soutenir cette entreprise qui avait de grandes difficultés. Nous nous sommes mis en rapport avec le Conseil communal des Brenets, bien entendu, et avec les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds

Saut-du-Doubs : tourisme en chute libre...

pour voir si, sur le plan régional, on pouvait trouver les moyens financiers, voire matériels, pour soutenir cette compagnie. Les trois communes et l'Etat se sont engagés financièrement. Nous avons mis ensemble pendant trois ans 100.000 francs pour aider cette compagnie: 70.000 francs directs et 30.000 francs destinés à un fonds de renouvellement des bateaux.

Mais nous avons toujours dit à M. Jean-Claude Durig que cette subvention était limitée, pendant trois ans, et qu'il devait lui aussi trouver des solutions parce que ce n'était pas simplement une intervention financière. En effet, M. Jean-Claude Durig a aussi bénéficié chaque année de l'apport de personnes au chômage dans le cadre de programmes d'occupation, ce qui lui a permis de disposer de personnel quasiment gratuitement, aux frais de la collectivité publique.

Aujourd'hui, vous intervenez pour reconduire ces subventions. Ce qui est mentionné sur le journal que nous avons le plaisir d'avoir sous les yeux est inexact, d'ailleurs il y a d'autres inexactitudes aujourd'hui dans la presse suisse, nous tenons à le mentionner... Ainsi il est faux de dire que l'Etat a supprimé la subvention à la NLB sans aucune contrepartie et a mis devant le fait accompli les autres communes subventionnantes. Nous avons pris la décision en commun, nous nous sommes réunis pour savoir si, oui ou non, nous entendions continuer ce soutien. Il y a ici des conseillers communaux des deux villes qui peuvent témoigner des discussions que nous avons eues en commun.

Quelle est la question? Dire aujourd'hui que le tourisme des Brenets dépend essentiellement du maintien de la NLB, c'est faux! Nous avons fait faire des recherches par Tourisme neuchâtelois. Nous pouvons constater, il est vrai, que pendant une période le tourisme dans les Montagnes neuchâteloises a progressé, avec une évolution également positive de la NLB. Aujourd'hui on constate que la NLB a vu sa fréquentation baisser entre 1997 et 1998 de 14%, alors que les nuitées hôtelières dans les Montagnes ont augmenté de 5%, voire même de 11% y compris en juillet/août. Il faut aussi savoir que l'association qui exploite les Moulins du Col-des-Roches est d'ores et déjà entrée en relations avec la société française qui exploite des bateaux de navigation sur le lac des Brenets. On se targue de vouloir faire de la collaboration transfrontalière, on se targue qu'il faut mettre nos forces en commun! Est-il impossible d'envisager sur le lac des Brenets qu'une société française qui part de Villers-le-Lac, s'arrête aux Brenets, puis au Saut-du-Doubs côté suisse, traverse le lac pour aller du côté français et revient par le même parcours? Est-ce complètement aberrant? Ou bien le Grand Conseil veut-il continuer à soutenir une société qui, de toute façon, est et sera toujours déficitaire?

Nous avons ici la lettre de la société française qui dit qu'elle est d'accord d'entrer en matière, qu'elle est d'accord de discuter, d'accord éventuellement de créer, si c'est nécessaire, une société en Suisse qui lui permettrait précisément d'avoir un pied-à-terre dans notre pays. Nous avons pris contact avec les douanes, parce qu'il y a un problème douanier dans toute

Interpellations (suite)

cette affaire. Les douanes suisses nous ont déclaré qu'elles ne feraient pas obstacle et qu'elles ne mettraient pas de difficultés à ce que les bateaux qui viendraient de Villers-le-Lac s'arrêtent aux Brenets, etc., et cela en fonction des conditions douanières qui doivent prévaloir dans la région. Nous pouvons donc entrer en matière sur le principe avec cette société française, que vous connaissez par ailleurs très bien, Monsieur Laurent Amez-Droz. Est-ce si aberrant d'aller vers cette solution-là? A notre avis, non! Nous devons le faire, si cette compagnie a de l'expérience, est bénéficiaire, s'en sort et fait bien son travail. Sans oublier aussi, vous l'avez dit vous-même, que la compagnie des Brenets a créé pas mal de «bringues» dans cette petite région de notre canton.

Il faut donc si possible ouvrir un tout petit peu notre horizon pour voir s'il est possible de trouver une solution qui serait valable pour Les Brenets, qui renforcerait une société de navigation sur ce lac-là, à condition bien entendu que les prestations soient assurées, c'est-à-dire que Les Brenets et le Saut-du-Doubs, côté Suisse, soient desservis par l'entreprise en question. C'est en tout cas ce que nous cherchons à faire avec l'aide de Tourisme neuchâtelois. Nous en avons également parlé avec le Conseil communal des Brenets qui était à la réunion à laquelle nous avons convié M. Jean-Claude Durig pour lui dire que nous ne pourrions pas poursuivre, en tout cas au nom du tourisme, le soutien à sa compagnie.

Vous avez posé aussi d'autres questions concernant en particulier cette fameuse passerelle que, dans le cadre d'INTERREG, nous aimerions pouvoir construire de telle façon que, là aussi, on puisse créer dans ce secteur une sorte de parcours entre la Suisse et la France. Nous pouvons vous dire que, actuellement, cette question est vue positivement par la Communauté de travail du Jura (CTJ), elle est vue positivement maintenant dans le cadre d'INTERREG. A l'époque, d'après ce que nous avons pu comprendre, nos amis des Brenets n'étaient pas tout à fait enthousiastes par cet investissement et ce projet; nous croyons que les choses ont changé, le dossier est dans les mains du maire de Villers-le-Lac, et nous savons qu'il y a quelques réserves quant au prix de la construction de cette installation. A notre avis, nous trouverons une solution, en tout cas nous nous y efforcerons.

La troisième question est liée à cette fuite d'eau que nous avons dans les bassins des Brenets qui, il est vrai, à un moment donné, ne permet plus aux bateaux de Villers-le-Lac de pouvoir partir. Nous examinons, là aussi, ce colmatage de façon positive avec notre collègue, chef du Département de la gestion du territoire, et avec la société du Châtelot, mais ne nous faisons pas d'illusion. Nous ne pourrions pas colmater tout le lac des Brenets pour supprimer des fuites qui ont une résurgence dans les bassins de Moron. Nous faisons le nécessaire, peut-être pas suffisamment rapidement aux yeux de certains.

La question qui se posera est, bien entendu, celle de la concession. On ne peut pas non plus maintenir artificiellement une société par des fonds

Saut-du-Doubs : tourisme en chute libre...

publics parce que cette dernière veut maintenir sa concession sur le lac des Brenets. Des discussions doivent être conduites. Mais s'il faut trouver une solution, nous préférons que l'on aide à la reprise de la société et de n'en former qu'une seule dans le cadre du lac des Brenets, plutôt que l'on soutienne une entreprise à fonds perdus, entre l'Etat et les communes. D'ailleurs ces dernières ne veulent plus soutenir et intervenir, il n'y a que l'Etat qui devrait le faire. On devrait donc doubler la part de l'Etat. Or, selon les comptes qui nous ont été soumis, cela ne suffirait pas encore.

Nous comprenons le sens de votre intervention, Monsieur Laurent Amez-Droz, mais nous demandons au Grand Conseil, et à vous d'abord, de ne pas vous obstiner à vouloir maintenir une société qui, de toute façon, actuellement est déjà dans de lourds déficits, qui ne survit qu'à l'aide des subventions publiques, qu'à l'aide de personnel qui est là par l'intermédiaire de l'assurance-chômage sans coûts. Nous devons trouver une autre solution, c'est en tout cas la volonté qu'aujourd'hui nous pouvons exprimer devant vous.

La présidente : – L'interpellateur est-il satisfait de la réponse du Conseil d'Etat?

M. Laurent Amez-Droz : – Non, Madame la présidente !

La présidente : – Compte tenu de l'actualité, nous avons obtenu la permission de certains députés qui ont déposé des propositions de changer encore l'ordre du jour. Nous les remercions. Nous allons prendre maintenant le projet de résolution qui concerne l'Expo.01.

PROJET DE RÉOLUTION

99.156

28 septembre 1999

Projet de résolution interpartis Ferme soutien à l'Expo.01

En 1995, les qualités du projet présenté par Neuchâtel et ses partenaires de l'Espace Mittelland ont permis de décrocher le mandat d'organisation de l'Exposition nationale, face à d'autres propositions pourtant remarquables. L'Expo.01 a d'ores et déjà suscité une multitude de réflexions, d'études et de projets depuis 1995, qui apporteront beaucoup au fondement culturel, économique et social de la Suisse, à condition que l'Expo se réalise.

La Suisse n'existe que par la volonté de vivre ensemble manifestée par la population des vingt-six cantons. Il est dès lors essentiel que le pays s'accorde, une fois par génération, l'occasion de réfléchir à ses racines et à son avenir, aux raisons de renouveler le lien confédéral. Toutes les générations ont connu « leur » expo. La nôtre y a aussi droit.

Projet de résolution (suite)

L'immense travail déjà accompli par les collaboratrices et les collaborateurs de l'Expo.01 et leurs compétences justifient un soutien appuyé à la manifestation. Les erreurs et problèmes constatés jusqu'à ce jour doivent être corrigés. Au demeurant, il convient aujourd'hui de calmer les esprits et de reprendre le travail, dans la sérénité, en vue d'aboutir à une Exposition nationale réussie.

Dans ce contexte, le Grand Conseil s'engage fermement à continuer de soutenir la réalisation de l'Expo.01 autour des Trois-Lacs et il appelle les autorités fédérales compétentes ainsi que tous les milieux concernés comme la population neuchâteloise à appuyer cet important projet.

Signataires: P. Hainard, M. Barben, B. Soguel et F. John.

M. Pierre Hainard: – La jeunesse n'est pas une période de la vie, elle est un état d'esprit, un effet de la volonté, une qualité de l'imagination, une intensité émotive, une victoire du courage sur la timidité, du goût de l'aventure sur l'amour du confort. L'Expo.01, Mesdames et Messieurs, c'est notre jeunesse. Nous y tenons, nous la voulons. L'Expo.01 sera le reflet de notre pays, le reflet de nos convictions. L'Expo.01 nous donnera d'autres raisons de croire et de créer. Elle sera le ciment de la cohésion nationale.

L'Expo.01 est une chance pour le pays, pour la région, pour sa population. Nous la soutenons fermement. Il est temps d'arrêter les polémiques, il est temps d'arrêter les phrases assassines, il est temps de se mettre au travail sereinement et efficacement jour et nuit. Notre région a accepté un défi. Elle tient et elle veut le relever, il n'est pas question d'arrêter. L'Expo.01 aura lieu dans la région des Trois-Lacs.

M. Michel Barben: – Pour notre pays et notre région, l'Expo.01 représente l'image d'un avenir dynamique, la force de construire, d'organiser et de concrétiser un projet. La situation dans laquelle se trouve le projet Expo.01 est actuellement très délicat. L'abandon total de l'Expo serait un constat d'échec grave pour notre région et notre pays.

Les erreurs et problèmes constatés doivent aujourd'hui être corrigés. La poursuite du projet doit pouvoir se faire de manière constructive, car nous savons que ce ne sont pas les chevaux qui ruent toujours dans les brancards qui tirent la charrette. La faisabilité tant sur le plan financier que matériel est entre les mains des responsables. L'ensemble des partenaires doivent maintenant pouvoir rapidement s'engager. Qui veut faire quelque chose trouve les moyens, qui ne veut rien faire trouve une excuse. Nous demandons que les bons moyens soient mis en œuvre pour la poursuite de l'Expo.01.

M. Jean Studer: – La résolution proposée rappelle l'importance de la manifestation et il n'y a pas lieu ici de la paraphraser. De plus, nombreuses sont les personnes qui, de tout horizon, ont dit et disent encore des choses

Ferme soutien à l'Expo.01

intelligentes sur le désastre identitaire que constituerait pour la Suisse un abandon de cette manifestation à la date prévue. Ces personnes n'ont pas à être imitées.

Par contre, à force, pour les uns et les autres, de rechercher les intrigues, de propager les soupçons, de jouer les fossoyeurs, tout en se drapant des draps de l'innocence ou de l'intérêt général, on oublie que, derrière le projet, c'est une région qui est concernée. Cette région englobe cinq cantons, trois lacs, des centaines de milliers d'habitants, cette région nous appartient, cette région s'accroche à ce projet. Elle s'y accroche parce que ce n'est pas depuis le début des années 1990, mais depuis le début des années 1970 que, nous, nous nous battons pour notre identité, que nous luttons pour être reconnus malgré les vicissitudes de la vie économique, malgré notre mise à l'écart des centres de décisions, malgré notre isolement des axes de communication.

Finalement, cela fait trente ans qu'à notre niveau, nous éprouvons les difficultés que, depuis quelque temps, le pays ressent au niveau international. Dès lors, forcément, l'attribution à cette région au début de 1995 du mandat d'organiser la première Exposition nationale du XXI^e siècle a suscité soulagement et espoir ; soulagement de constater que les difficultés continues n'étaient pas notre destin et espoir que la reconnaissance de notre existence puisse ouvrir de nouvelles voies.

Depuis plus de quatre ans, au fil des mois, progressivement mais profondément, ces sentiments se sont ancrés dans nos cœurs. Un élan s'est créé, un avenir s'est dessiné, en particulier pour la génération des moins de 30 ans qui, chez nous et peut-être plus qu'ailleurs, avait peut-être des raisons de proclamer *no futur*. Jusqu'à ces dernières semaines, tous les habitants de cette grande région n'avaient aucune raison d'imaginer que le Conseil fédéral reviendrait sur les convictions qui l'amenaient à écrire en 1995 au Comité de candidature, nous citons :

Si votre projet a emporté notre adhésion, ce n'est pas qu'il représente un compromis, comme l'affirment certains, mais parce que nous sommes convaincus qu'il réunit les éléments essentiels à la réussite d'une Exposition nationale. Ce projet se fonde sur un site naturellement attrayant qui, quoique relativement étendu, offre des qualités d'accueil favorables et propices au rassemblement. La pluralité des partenaires offre une importante qualité supplémentaire d'assise culturelle et politique. Les cantons et les villes associés, tout en étant divers, ont des similitudes qui créent une identité de base commune. En dérogeant à la tradition du choix d'une agglomération, ce projet a de surcroît le mérite de l'originalité et offre une grande palette d'inventions possibles dans le domaine des transports, comme dans celui des installations lacustres et terrestres.

Voilà ce qu'écrivait le Conseil fédéral début 1995 et voilà ce que pense, dans le courant du mois de septembre 1999, M. Nicolas Hayek dont nous citons ici un extrait du rapport :

Projet de résolution (suite)

Au vu du fond et de la forme des projets prévus, l'Expo.01 promet d'être une Exposition nationale attrayante et enrichissante.

Il est vrai que, depuis un certain temps, des questions se sont posées sur la faisabilité de ce projet. Des réponses positives ont été données, y compris par des membres du gouvernement fédéral et, finalement, le choix a été fait de s'en remettre à l'appréciation de M. Nicolas Hayek. Il est dans la logique de toute expertise d'émettre des critiques, sinon c'est l'expert lui-même qui était critiqué. Il est vrai aussi que les critiques de M. Nicolas Hayek sont sévères, mais, à la question principale de savoir si l'Expo pouvait ouvrir le 3 mai 2001, M. Nicolas Hayek a répondu oui. Il a ajouté qu'il fallait travailler dur. Nous devons ici dire que nous savons le faire. En quelques mois d'ailleurs, nous avons présenté le projet dont les qualités étaient relevées par le Conseil fédéral.

Un tempo d'enfer n'est donc pas un problème. Oui donc, a répondu M. Nicolas Hayek, l'ouverture, le 3 mai 2001, est toujours possible.

Madame la présidente de la Confédération, Madame, Messieurs les conseillers fédéraux, vous avez les mêmes yeux et les mêmes oreilles que tous les habitants de notre région. Comme nous, vous avez lu et entendu ce « oui ». Ces tous prochains jours, vous devez prouver par l'acte que notre pays, au-delà des discours, a une réelle capacité d'entreprendre, que vous avez le sens de la fidélité des engagements d'un gouvernement, que, au-delà de tout cela, vous avez encore le sens de l'équilibre confédéral. Pour apporter ces preuves, vous ne pouvez pas avoir une autre lecture ou une autre écoute du « oui, c'est possible, l'ouverture pour le 3 mai 2001 ». Si vous souteniez le contraire, si vous écoutiez d'autres intérêts, ce serait bien plus aux partisans d'une manifestation avortée ou supprimée. Vous écouterez des intérêts bien plus personnels, bien plus partisans, et une telle volte-face provoquerait une très grave désillusion.

Il faut ici dire que l'on ne peut pas mépriser les sentiments d'espoir de toute une région, une région qui n'est pas respectée, voit se lézarder la confiance qu'elle doit avoir en elle-même et altérer celle qu'elle doit manifester envers les autorités fédérales.

Nous vous demandons donc de ne pas céder aux pressions intéressées. Nous vous invitons à ne pas plier devant les intérêts financiers privés et de ne pas vous compromettre devant les jeux de pouvoir. Nous vous demandons de ne pas devenir un comité olympique. Nous attendons tous le 3 mai 2001 les arteplages de Neuchâtel, Bienne, Morat et Yverdon-les-Bains.

M. Fernand Cuche: – Nous sommes presque ému après le ton très solennel, presque pastoral, du groupe socialiste. Il faudrait un peu dédramatiser la situation. Nous aurions, nous, une première question d'orientation: est-ce que cette Expo va se faire? Toutes formes d'informations ont circulé ce matin. Nous ne savons pas si le Conseil d'Etat est à même de nous donner une information, ou alors quelqu'un d'autre dans la salle, parce que si l'on

Ferme soutien à l'Expo.01

vote une résolution pour une Expo qui ne se fera pas du tout ou qui se déroulera en 2002 ou 2003, est-ce que l'on n'arrive pas, stratégiquement, un peu tard? Peut-être que, tout à l'heure, nous pourrions avoir des informations précises sur : où en sommes-nous, ce matin, au milieu de ce tourbillon d'informations qui nous arrive?

Nous n'allons pas reprendre tout le débat concernant les difficultés de cette Expo.01, 02 ou 03. Le porte-parole qui intervient au nom du groupe avait voté non, nous croyons que nous étions deux à l'époque à avoir voté non au crédit, notamment parce que nous pensions que le contenu, les objectifs et le débat n'avaient pas été suffisants dans ce plénum. Pour raccourcir, nous pensons que tous les problèmes liés au projet Expo.01 reposent en partie sur le fait qu'il n'y a pas eu de débat profond, qu'il n'y a pas eu de débat populaire et qu'aujourd'hui, nous pensons que même au sein de la population neuchâteloise, nous n'avons pas une adhésion forte. Nous, nous n'avons pas pris conscience de mouvements populaires forts pour soutenir Expo.01.

Ceci ne veut pas dire que nous devons tenir compte de ces deux autres sources d'informations ou de ces non-pressions pour ne pas prendre position aujourd'hui.

Nous aimerions faire également quelques remarques sur l'ambiance d'Expo.01, notamment en ce qui concerne l'accueil des projets. Nous avons trouvé tout de même assez bizarre, dur et un peu arrogant le fait de dire: «Faites des propositions, faites des projets», et il y a des hommes et des femmes dans notre pays qui ont élaboré de nombreux projets, qui étaient bien motivés, et quand ils les présentaient, on leur disait: «Ce n'est pas assez ceci, c'est trop cela», on renvoyait les gens avec une certaine arrogance et on ne les a pas accompagnés pour améliorer leurs projets.

Nous ne voulons pas dire par là qu'il faut accepter les choses telles qu'elles sont présentées, qu'il est utile, pour faire un effort d'imagination, que d'être secoués, que d'être remis en question, mais qu'on laisse les gens – nous exagérons un tout petit peu – dans leur jus sans les accompagner pour essayer d'améliorer et d'entrer dans ce que devrait être l'esprit 01, nous trouvons que là, il y a eu un manque d'attention, un manque de suivi, et si l'Exposition se réalise, nous souhaitons que cet état d'esprit se modifie rapidement. Nous dirons qu'en ce qui concerne la Fête des vigneron qui a eu l'audace de l'imagination tant au niveau du texte qu'au niveau de la musique et de la mise en scène, il y a eu, avec les acteurs professionnels et non professionnels, un accompagnement quasiment au quotidien lors des répétitions pour expliquer ce que l'on voulait exprimer lors de cette dernière Fête des vigneron.

Il y a eu également, croyons-nous, dans la conception première de cette Exposition, une certaine illusion, une certaine naïveté, de penser que les milieux de l'économie privée allaient financer des projets sans avoir le pouvoir sur la finalité des objectifs de ces projets, c'était quand même être quelque peu naïf dans la conjoncture actuelle.

Projet de résolution (suite)

Enfin, si Expo.01 se réalise, il a été dit, notamment par M^{me} Nelly Wenger qu'il fallait travailler jour et nuit. Nous trouvons dommage que pour une Exposition nationale qui devrait exprimer un autre état d'esprit, parce que l'état d'esprit que de travailler jour et nuit n'est pas l'image d'une société qui vit selon une exigence de qualité. Ce que nous craignons, nous, c'est que s'il faut travailler jour et nuit pour le 3 mai 2001, des gens soient excessivement mis sous pression en ce qui concerne le poste de travail, la qualité du travail, et puis nous pensons aussi qu'un certain nombre de mesures environnementales ne seraient peut-être pas, selon notre sensibilité, respectées. Nous trouvons un peu dommage de dire: « On va travailler jour et nuit, on va y mettre le paquet » et de travailler dans cet état d'esprit, sous pression.

Pour conclure, nous dirons que le soutien à la résolution n'est pas unanime dans notre groupe, qu'un certain nombre d'entre nous s'abstiendront et que d'autres ne soutiendront pas la résolution qui nous est soumise.

La présidente: – Est-ce que le Conseil d'Etat veut s'exprimer ?

M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Il est vrai que d'ordinaire, le Conseil d'Etat ne s'exprime pas lorsqu'il y a un projet de résolution, laissant au Grand Conseil le soin de décider si, oui ou non, il veut adresser une résolution au Conseil fédéral.

Nous faisons une entorse à cette habitude parce que le projet de résolution qui a été présenté ici nous paraît, à nous Conseil d'Etat, avoir une telle importance que nous voulons vous dire que nous soutenons très largement et fermement le projet de résolution que vous avez déposé et que nous vous remercions d'avoir déposé ce projet de résolution dont nous avons absolument besoin.

M. Fernand Cuche a fait part de l'ambiance qui règne aujourd'hui et s'est étonné qu'il n'y avait peut-être pas un mouvement populaire. Comment voulez-vous, Mesdames et Messieurs, qu'il y ait un mouvement populaire lorsque vous avez une campagne qui est une campagne lancée uniquement contre des personnes, contre des procédures, et des procès d'intention qui ne cessent d'être menés, comment voulez-vous qu'il y ait un engouement populaire. Pour nous, l'engouement populaire aurait parfaitement pu résulter, et nous espérons qu'il résultera de ce qu'a dit M. Nicolas Hayek l'autre jour à la conférence de presse. Nous ne savons pas si vous l'avez vu, il a fait un véritable show à cette conférence de presse et il a conclu en disant que ce pays avait besoin de cette Exposition nationale, qu'il fallait la faire, qu'elle était faisable, qu'il fallait se retrousser les manches – nous croyons que lui, il sait aussi se retrousser les manches – et que nous avons donc besoin, ensemble, de faire cette Exposition nationale.

Nous croyons que vous savez, Mesdames et Messieurs les députés, à quel point le Conseil d'Etat s'est engagé en faveur de cette Exposition nationale, plus particulièrement l'un de nos collègues, M. Francis Matthey. Nous

Ferme soutien à l'Expo.01

aimerions dire ici l'engagement de notre collègue dans cette affaire, le courage et la persévérance qu'il a eu malgré toutes les attaques dont il a été l'objet. Mesdames et Messieurs, nous croyons que ce serait véritablement un coup terrible si le Conseil fédéral devait arriver à la décision qu'il ne faut pas faire cette Exposition nationale.

C'est la raison pour laquelle il est indispensable aujourd'hui que nous faisons valoir notre point de vue, que nous insistons sur la nécessité de faire cette Exposition nationale. Le Conseil d'Etat l'a déjà dit à plusieurs reprises, vous vous apprêtez à le dire avec fermeté. M. Fernand Cuche a demandé ce qu'il va se passer maintenant par rapport à tout ce qui est dit. Nous allons dire les choses clairement, Monsieur Fernand Cuche: le comité stratégique s'est réuni lundi, c'était la cause de notre absence, à M. Francis Matthey et à nous-même, au banc de ce gouvernement lundi après-midi. Nous avons examiné le rapport Hayek, pris connaissance de l'appréciation de la direction générale de l'Exposition et adressé une lettre au Conseil fédéral avec un certain nombre de recommandations. Cette lettre et ces recommandations seront présentées tout à l'heure à 14 heures dans une conférence de presse, raison pour laquelle nous ne pouvons pas entrer dans les détails de la lettre qui a été adressée au Conseil fédéral au nom du comité stratégique, mais sans traduire le moindre secret, nous pouvons vous dire, Mesdames et Messieurs, que le comité stratégique réaffirme sa conviction de la nécessité de réaliser cette Exposition nationale et estime que, compte tenu des conclusions du rapport Hayek, elle doit bel et bien avoir lieu en 2001 à la date prévue.

Il est vrai qu'il y a eu, Monsieur Fernand Cuche, vous l'avez dit tout à l'heure, un certain nombre d'erreurs et il est vrai que certains qui avaient présenté des projets n'ont peut-être pas eu toutes les réponses qu'il fallait, mais ce n'est pas une raison suffisante pour dire que ce projet ne doit pas être réalisé. Il doit l'être indépendamment des difficultés que nous connaissions dès le départ. Nous rappelons que c'est le Conseil d'Etat neuchâtois qui a lancé la première invitation à nos collègues d'autres cantons, à nos collègues des villes autour des trois lacs jurassiens pour lancer ce défi de l'Exposition nationale.

Nous sommes pour notre part convaincu – et nous parlons ici au nom du Conseil d'Etat – que la suppression de ce projet aurait des conséquences désastreuses pour l'image du pays, pas seulement pour l'image de la région, pour la cohésion nationale et pour l'avenir de la Suisse. C'est la raison pour laquelle, dans le même sens que l'a dit M. Jean Studer, nous souhaitons demander instamment au Conseil fédéral – qui se prononcera lundi, Monsieur Fernand Cuche, sur la base des propositions qui ont été faites –, au moment où il s'apprête à prendre une décision majeure pour la cohésion et la crédibilité de notre pays, de reconnaître la nécessité de la réalisation d'un projet non seulement déterminant pour nous, mais déterminant pour l'avenir de notre pays.

Projet de résolution (fin)

M. Fernand Cuche : – Nous désirons apporter quelques précisions suite aux déclarations du porte-parole du Conseil d'Etat. Lorsque nous parlons de l'attention ou d'une adhésion populaire, nous ne nous référons pas à ces dernières semaines ou à ces derniers mois où, effectivement, on a véritablement assisté à une campagne de diffamation, de remise en question, de questionnement et d'essayer d'ébranler ce qui a été mis en place et bien sûr que la grande majorité de notre groupe condamne cette stratégie qui a été faite à l'égard du projet. Quand nous parlons de l'adhésion populaire, c'est ce qui se passait tout au début, dans les premières années, et notamment au moment où de nombreux groupes ont présenté des projets. Là, il y a un dialogue qui ne s'est pas établi entre la direction de l'Expo et les gens qui, spontanément, présentaient ces projets. Si nous avons donné cet exemple, c'est pour dire qu'il faudrait sérieusement en tenir compte pour que, précisément, ces valeurs d'identification nationale, de cohésion nationale, cohésion à laquelle nous adhérons, puissent vraiment se vivre. Cela a été cela l'objet de notre déclaration.

Nous aimerions dire aussi que plusieurs membres de notre groupe soulignent l'engagement des Neuchâtelois et en particulier de M. Francis Matthey dans le travail notamment au niveau du comité stratégique.

La présidente : – Nous vous rappelons l'article 74, alinéas 1 et 2, de la loi d'organisation du Grand Conseil qui prévoit que le projet de résolution est accepté s'il réunit les deux tiers au moins des voix des membres présents dans la salle. Nous prions les huissiers de bien vouloir fermer les portes et les scrutateurs de compter le nombre de personnes présentes dans la salle.

On passe au vote.

Nombre de présents : 92

Majorité des deux tiers : 62

Le projet de résolution interpartis 99.156, du 28 septembre 1999, « Ferme soutien à l'Expo.01 », est accepté par 86 voix.

INTERPELLATIONS (suite)**99.136**

21 juin 1999

**Interpellation Marie-Antoinette Crelier-Lecoultre
Accueil de la petite enfance**

Au printemps 1994, le Conseil de la famille et de l'égalité remettait au Conseil d'Etat un rapport sur l'accueil de la petite enfance dans le canton de Neuchâtel.

Accueil de la petite enfance

Peu après, la députée Elisabeth Berthet déposait la motion 94.112, du 16 mai 1994, « Structures d'accueil pour la petite enfance ». Cette motion, amendée par le groupe libéral-PPN, a été acceptée par les députés du Grand Conseil le 22 novembre 1995.

Dans sa réponse à la motionnaire, le conseiller d'Etat en charge du Département des finances et des affaires sociales signalait qu'il était conscient que les besoins des crèches de bonne qualité existent et, nous citons: «... que ces besoins doivent être assumés à la fois par la famille, à la fois par l'Etat, parce que nous sommes ici complémentaires.»

En 1995, le Conseil d'Etat estime donc que la prise en considération de la petite enfance mérite d'être approfondie et, pour cette raison, il crée un groupe de travail dans lequel ont siégé, entre autres, les responsables des trois villes qui sont chargés de la petite enfance. Ce groupe avait pour mission:

- d'étudier les diverses mesures à prendre dans le canton de Neuchâtel pour améliorer la situation de la petite enfance;*
- de formuler des propositions concrètes.*

Dès cette date, plusieurs communes attendent les conclusions du rapport et une décision politique afin de régler au mieux les demandes d'ouverture de crèches et garderies qui font l'objet de sollicitations de la part de différents milieux.

En novembre 1998, le groupe de travail présidé par le chef du service des mineurs et des tutelles remettait au Conseil d'Etat un rapport très complet sur la situation de l'accueil de la petite enfance dans le canton.

Les conclusions portaient sur un projet de loi-cadre prévoyant une répartition des charges de fonctionnement entre les parents, les communes et l'Etat, la participation financière de l'Etat étant évaluée à une somme légèrement supérieure à 600.000 francs.

Or, le Conseil d'Etat a décidé de mettre de côté ce rapport, attendant des jours meilleurs pour le présenter au Grand Conseil.

Il nous paraît que ce sujet, qui touche directement une partie non négligeable de notre population, mérite un débat politique au niveau du législatif cantonal.

Aussi, vu l'intérêt manifesté depuis 1994 par le Conseil d'Etat au sujet de l'accueil de la petite enfance dans le canton, vu l'acceptation de la motion amendée de la députée Elisabeth Berthet par tous les groupes du Grand Conseil, notre interpellation vise à demander au Conseil d'Etat de présenter le rapport du groupe de travail aux députés qui pourront juger eux-mêmes s'il y a lieu d'entrer en matière ou non.

Cosignataires: E. Augsburgier et D. de la Reussille.

Interpellations (suite)

M^{me} *Marie-Antoinette Crelier-Lecoultre*: – En préambule, nous tenons à préciser que cette interpellation a été signée par trois personnes qui ont travaillé au sein du groupe qui s'est préoccupé du problème de l'accueil de la petite enfance et qui ont, par la même occasion, l'insigne honneur d'être députés à vos côtés.

Nous nous faisons les porte-parole des membres du groupe de travail qui ont planché durant trois ans pour présenter un dossier bien fait et qui ont été fort déçus d'apprendre que le Conseil d'Etat l'avait mis de côté.

Nous ne reviendrons pas longuement sur l'interpellation que vous avez certainement tous sous les yeux. Il n'est pas non plus dans notre intention de présenter en détail les différents chapitres du rapport du groupe de travail qui est en main du Conseil d'Etat et qui sera bientôt dans vos mains si le Conseil d'Etat répond favorablement à notre requête. Nous pourrons alors en débattre tout à loisir.

Nous rappelons simplement que le projet de loi et le projet de règlement d'exécution qui accompagnent le rapport visent les structures d'accueil qui sont reconnues d'utilité publique, qui s'inscrivent dans une planification communale et qui sont dotées, entre autres, d'un personnel éducatif et d'un équipement pédagogique adéquat. Un lieu de vie enfantine, qu'il soit public ou privé, est une institution spécialement conçue et adaptée aux enfants et qui mérite, de notre part, un regard attentif.

Il faut savoir qu'à ce jour, la seule loi qui existe et qui touche les crèches et les garderies date de 1987 et se borne à attribuer au service des mineurs et des tutelles l'autorisation d'ouverture après avoir contrôlé l'hygiène et la sécurité des lieux. Il n'existe aucun règlement cantonal concernant la qualification du personnel ni sur le subventionnement des structures d'accueil, ce qui a pour conséquence que l'aide financière dépend du bon vouloir des communes et varie fortement selon les endroits.

Certaines communes, dont les trois grandes villes du canton, font des efforts financiers importants et accueillent aussi les enfants des communes voisines sans contrepartie. Dès avril 1995, date à laquelle le groupe de travail s'est attelé à ce rapport, plusieurs communes, qu'elles soient à majorité de droite comme de gauche et qui sont sollicitées par la population pour régler les problèmes d'accueil des tout-petits, attendent une décision cantonale qui définira la répartition des charges entre les parents, les communes et l'Etat. S'attacher à légiférer pour les crèches et les garderies, c'est aussi offrir les meilleures conditions d'accompagnement aux petits enfants qui font partie intégrante de notre avenir.

Madame et Messieurs les conseillers d'Etat, nous osons formuler deux souhaits : que le Conseil d'Etat qui a montré son intérêt à la cause de la petite enfance dès 1994 ne prenne pas seul la décision d'attendre des jours meilleurs pour présenter ce rapport aux députés qui pourraient donner leur avis et décider, au nom des citoyens qu'ils représentent, si oui ou non ils sont prêts à entrer en matière sur la question de l'accueil de la petite

Accueil de la petite enfance

enfance. Il nous paraît qu'il s'agit là d'un choix de société qui mérite un débat au sein du législatif. Nous souhaitons aussi que notre interpellation recueille l'approbation du Conseil d'Etat.

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales : – Nous dirons à M^{me} Marie-Antoinette Crelier-Lecoultré que nous comprenons son souci et nous comprenons qu'elle interpelle le Conseil d'Etat dans un dossier où le Conseil d'Etat a toujours considéré qu'il y avait lieu de faire quelque chose et que la politique de la famille passait effectivement par un certain nombre d'actions dans le domaine de l'accueil de la petite enfance. Nous aimerions ici d'entrée de cause dire qu'il n'y a pas de contestation sur la nécessité de faire quelque chose et nous avons pris connaissance avec grand intérêt de ce rapport. Nous avons d'ailleurs eu l'occasion d'en discuter avec le groupe de travail qui l'a établi.

Il faut dire que ce rapport nous est parvenu à fin 1998, au moment où nous étions en pleine discussion de la planification financière et où le Conseil d'Etat était conscient qu'il ne pouvait pas prendre en considération des propositions qui entraîneraient d'une part de nouvelles charges pour l'Etat et, d'autre part, de nouvelles exigences pour les communes. Or, il est vrai que, dans ce rapport, il y a un certain nombre d'exigences qui sont faites aux communes et il y a des charges qui incomberaient à l'Etat. Raison pour laquelle, au moment où nous avons reçu ce rapport, nous avons considéré qu'il était inopportun de le présenter alors que nous discutons de l'ensemble de la planification financière, que nous discutons du problème de désenchevêtrement des tâches et de la péréquation financière. Cependant, il n'a jamais été dans notre intention – nous aimerions le dire ici parce qu'on l'a laissé entendre – de mettre simplement ce dossier dans un tiroir, notre intention était simplement de mettre ce dossier en attente.

Vous savez que la question de la péréquation et du désenchevêtrement est en train de prendre forme et nous espérons donc, parce que la question nous paraît devoir être prise en considération avec le désenchevêtrement des tâches, que les choses pourront, de ce point de vue là, avancer.

Le Conseil d'Etat a repris récemment le dossier et estime que, comme vous l'avez dit, il s'agira, sur une question qui nous paraît importante, de faire en sorte que le Grand Conseil puisse se prononcer, raison pour laquelle, et sans allonger, nous pouvons dire que le Conseil d'Etat présentera effectivement un rapport sur ce thème-là au début de l'année prochaine pour que vous puissiez en discuter. Nous espérons que les propositions qui pourront être faites, nous devons peut-être reprendre encore le projet de loi qui nous a été soumis, pourront s'inscrire dans le cadre du désenchevêtrement des tâches.

La présidente : – L'interpellatrice est-elle satisfaite de la réponse du Conseil d'Etat ?

M^{me} *Marie-Antoinette Crelier-Lecoultré* : – Oui, Madame la présidente.

RENOI DE PROJETS DE LOIS EN COMMISSION

La présidente : – Les projets de lois suivants sont renvoyés à la commission législative :

- projet de loi du groupe PopEcoSol 99.154, du 27 septembre 1999, « Loi portant révision de la loi sur le statut de la fonction publique » ;
- projet de loi Claude Borel 99.157, du 29 septembre 1999, « Loi portant révision de la loi sur l'école enfantine » ;
- projet de loi du groupe PopEcoSol 99.158, du 29 septembre 1999, « Loi portant révision de la loi sur le statut de la fonction publique » ;
- projet de loi Charles Häsler et Serge Vuilleumier 99.161, du 29 septembre 1999, « Loi portant révision de la loi sur les transports publics ».

Mesdames et Messieurs, le temps avance. Nous avons des visiteurs aujourd'hui, ce qui fait que nous allons être contraints d'arrêter nos débats. Nous vous souhaitons un bon après-midi et vous donnons rendez-vous le 10 novembre prochain.

Séance levée à 13 heures.

La présidente,
T. HUMAIR
Les secrétaires,
F. GERTSCH
R. DEBÉLY

Le secrétaire-rédacteur,
J.-M. REBER

PAGE SANS TEXTE

SEIZIÈME SESSION DE LA 45^e LÉGISLATURE

Session extraordinaire des 27, 28, 29 septembre
et 10 novembre 1999

**Séance de relevée du mercredi 10 novembre 1999,
à 14 h 15, au Château de Neuchâtel**

Présidence de M^{me} Thérèse HUMAIR, présidente

PRÉSENCE

Présents: 100 députés.

Absents et excusés: M. Jean-Pierre Authier, M^{me} Violaine Barrelet, MM. Jean-Claude Baudoïn, Jacques Béguin, Francis Berthoud, Jacques Besancet, M^{mes} Martine Blum, Marie-Antoinette Crelier-Lecoultre, Fabienne Droz, Anne-Valérie Ducommun, MM. André Gerber, Rolf Graber, Jacques-André Maire, Jean-Marc Nydegger et Eric Ruedin. – Total: 15.

PROPOSITIONS DE DÉPUTÉS

Les propositions suivantes ont été remises à la présidente qui en a fait donner copie aux députés et aux membres du Conseil d'Etat:

1. Motions

99.162

Motion Pierrette Erard

Pour une meilleure harmonisation des horaires scolaires et professionnels

Le Conseil d'Etat est prié d'étudier comment mieux harmoniser les horaires de l'école enfantine et primaire avec les horaires professionnels. En collaboration avec les autorités communales et scolaires, il examinera quelles adaptations sont nécessaires au niveau des horaires et quelles mesures sont à prendre afin de tenir compte des horaires de travail des parents d'élèves.

De simples modifications d'horaires et une harmonisation judicieuse entre les divers degrés permettraient de simplifier la vie des familles d'aujourd'hui. De plus, ces mesures devraient être complétées par la mise

Propositions de députés (suite)

en place de structures d'accueil pendant les repas de midi, ainsi qu'avant et après l'école.

Cosignataires: M. Guillaume-Gentil-Henry, F. Perrin-Marti, M. Donati, M. Boss, F. Gertsch, Frédéric Cuche, L. Matthey, C. Borel, H. Deneys, M. Perroset, O. Duvoisin, C. Mermet, H. U. Weber, J.-J. Delémont, R. Jeanneret, M. Giovannini, M.-A. Crelier-Lecoultre, B. Bois, D. Barraud, G. Santschi, M. Barrelet, M. Debély et J.-C. Perrinjaquet.

Développement écrit

Dans notre société, la famille en tant que telle a subi une évolution considérable qu'il s'agisse de sa structure, de ses formes et de son fonctionnement. Les modes de vie se sont transformés. L'évolution économique et sociale amène toujours davantage de parents à devoir ou à vouloir travailler. Or, l'école telle qu'elle est organisée ne tient pas assez compte de ces changements. D'un côté, lorsque les enfants commencent l'école, les parents se trouvent confrontés à des problèmes d'horaires divers entre lesquels ils doivent jongler. Et d'un autre côté, de très jeunes enfants se retrouvent seuls parce que leur père ou leur mère ne peut pas faire autrement.

Des solutions simples et peu coûteuses existent pour améliorer cette situation, à commencer par une meilleure harmonisation des horaires scolaires. Des structures d'accueil devraient aussi être mises en place avant et après l'école en tenant compte des horaires des entreprises et du monde du travail. Les pays européens offrent ce genre de prestations aux parents, notamment la France voisine. Nous n'avons rien à inventer, mais nous pouvons nous inspirer des expériences déjà réalisées dans ce domaine. Il est temps et même urgent que nous adaptions notre école aux nouveaux modes de vie des familles. Cette adaptation se justifie d'autant plus qu'elle est doublement profitable. D'abord, d'un point de vue strictement économique, elle facilite l'intégration professionnelle des mères et sera bénéfique pour l'activité et le niveau de vie de notre région. Ensuite, pour les enfants, elle améliore les conditions de scolarisation et constitue un élément positif pour leur développement psychologique et personnel.

En raison de l'importance de ce problème, qui concerne de très nombreuses familles dans notre canton, nous demandons au Conseil d'Etat d'examiner comment des mesures concrètes peuvent être prises le plus rapidement possible.

99.164**Motion du groupe libéral-PPN****Pour un travail à domicile dans la fonction publique**

Suite à l'évaluation des fonctions que l'Etat vient de mener auprès du personnel administratif et sur la base du principe de mise en place d'objectifs à atteindre, le Conseil d'Etat est invité à étudier dans quelle mesure il est

Propositions de députés (suite)

possible d'introduire le télétravail à domicile pour les fonctionnaires qui le souhaitent et dont l'activité le permet.

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

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

2. Postulat

99.163 ad 99.037

Postulat Bernard Matthey Bateaux à propulsion électrique

La propulsion électrique sur les bateaux lacustres a maintenant fait ses preuves.

Nous demandons que soit étudiée, à l'occasion de la pose de nouveaux moteurs ou lors d'achats de nouvelles unités, la possibilité de faire fonctionner des bateaux à partir d'électricité.

La production d'électricité à partir d'énergie solaire a notre préférence.

3. Questions

99.384

Question Jacques-André Choffet Salon des goûts et terroirs de Suisse romande. Quelle place pour notre canton ?

La branche alimentaire a mal au ventre à l'entrée du troisième millénaire et c'est dans un contexte de « malbouffe » (selon un terme à la mode) qu'en juin 2000, à Espace Gruyère, aura lieu le 1^{er} Salon des goûts et terroirs de Suisse romande.

Il est indispensable, maintenant, de regagner la confiance du consommateur.

Le suivi du produit de la fourche à la fourchette, la présentation des produits du terroir, de notre terroir, sont deux choses importantes.

Ils peuvent être les éléments qui permettront la survie de tout un tissu économique régional.

Le consommateur est psychologiquement prêt à se tourner vers de vrais produits, authentiques, traditionnels.

Il faut profiter de cette prise de conscience.

Propositions de députés (suite)

Le 1^{er} salon, tout à fait inédit en Suisse, ouvrira dans quelques mois ses portes.

Nous souhaiterions voir le canton de Neuchâtel y participer et être représenté par son secteur agricole, viticole, arboricole et de la pêche, de manière forte.

Un des objectifs de ce 1^{er} salon consiste à provoquer la rencontre entre l'homme du troisième millénaire, ses racines et les traditions de son terroir que le monde moderne ne cesse de lui faire oublier...

Question: l'office des vins et produits du terroir a-t-il déjà pris quelques engagements et, si oui, lesquels?

99.385**Question Carol Gehringer****Un autre mur**

Alors que le peuple allemand fête les dix ans de la chute du mur de Berlin, la première exposition du prochain millénaire se prépare à construire un gigantesque mur de containers haut de plus de 5 mètres partant de la petite plage devant l'Université jusqu'au Musée des beaux-arts.

C'est étrange, mais ce n'est pas l'idée que nous nous faisons d'une magnifique grande fête conviviale comme Expo.01.

Le Conseil d'Etat a-t-il un mot à dire en ce qui concerne l'image qu'une telle construction va promouvoir?

99.386**Question Laurent Debrot****Place nette aux camions de 40 tonnes**

Nous apprenons avec consternation que la ville de Neuchâtel a procédé au désherbage chimique de chemins forestiers sur le territoire des Ponts-de-Martel et de La Chau-du-Milieu afin de permettre aux camions de 40 tonnes français de charger leur bois directement en forêt sans prendre de risque de glisser sur de l'humus!

Le Conseil d'Etat peut-il nous dire:

- a) si le désherbage chimique des chemins forestiers est autorisé;
- b) si les camions de 40 tonnes ont l'autorisation d'emprunter des chemins forestiers sur le territoire cantonal;
- c) s'il entend légiférer, si nécessaire, pour remédier à de tels abus?

Cosignataires: A. Bringolf, H. Deneys, F. John, P.-A. Thiébaud, I. Opan-Du Pasquier et Frédéric Cuche.

Propositions de députés (fin)

99.387**Question Roger Burkhard****Départ d'une entreprise**

Nous avons appris par la presse le départ de l'entreprise K-TRON de Colombier.

La promotion économique était-elle au courant des problèmes que rencontrait l'entreprise K-TRON avec les banques, concernant un loyer mensuel exorbitant, qui a provoqué le départ de K-TRON du canton ?

ASSERMENTATION D'UNE DÉPUTÉE

La présidente : – Nous allons procéder à l'assermentation d'une nouvelle députée, en remplacement de M. Fernand Cuche, démissionnaire.

Nous demandons à un secrétaire de lire la lettre de M. Fernand Cuche, du 1^{er} novembre 1999.

Lecture de la lettre de démission de M. Fernand Cuche, du 1^{er} novembre 1999

M. Frédy Gertsch, secrétaire : –

*Au Grand Conseil neuchâtelois,
M^{me} Thérèse Humair, présidente,
Mesdames et Messieurs les député(e)s,*

Bonjour,

Suite à mon élection au Conseil national, je renonce à mon mandat de député au sein du Grand Conseil neuchâtelois. La tâche nouvelle qui m'attend exigera une grande disponibilité.

De ces dix ans passés à débattre et à décider de l'avenir du canton, je garderai en mémoire ces moments où nous avons été capables de nous écouter et d'avancer ensemble.

En vous priant de prendre en considération ma démission, je vous présente, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs les député(e)s, mes meilleures salutations.

Signé: Fernand Cuche.

La présidente : – M^{me} Carol Gehringer, domiciliée à Neuchâtel, suppléante de la liste Ecologie et Liberté pour le collège de Neuchâtel, a accepté le siège devenu vacant par lettre du 2 novembre 1999.

Nous prions un huissier de faire entrer la nouvelle députée dans la salle et invitons le public et l'assemblée à se lever.

(Entre M^{me} Carol Gehringer.)

Assermentation d'une députée (fin)

Madame la députée, nous vous donnons lecture de la formule du serment. A l'appel de votre nom, vous voudrez bien lever la main droite et déclarer « je le promets » ou « je le jure ».

Je promets devant Dieu de respecter les droits et les libertés du peuple et des citoyens, d'observer strictement la Constitution et les lois constitutionnelles et de remplir fidèlement et consciencieusement les devoirs de ma charge.

En application de l'article 43, alinéa 3, de la loi d'organisation du Grand Conseil, M^{me} Carol Gehringer demande la suppression des mots « devant Dieu » de la formule du serment.

M^{me} Carol Gehringer: – Je le promets.

La présidente: – Nous vous remercions et vous souhaitons la bienvenue dans ce parlement.

Nous vous invitons à vous installer à la place qui vous a été réservée.

COMMUNICATIONS DE LA PRÉSIDENTE

Félicitations

Nous voulons féliciter, en votre nom et au nôtre, nos nouveaux parlementaires fédéraux issus de notre Grand Conseil. Face à ce mandat exigeant, nous leur adressons nos meilleurs vœux de réussite et de succès dans cette nouvelle tâche, tout en les remerciant de leur travail futur dans l'intérêt de notre canton et de sa population.

Nous avons le regret de constater ici que quelques personnes sont absentes – nous les féliciterons donc encore une fois à 18 heures –, mais nous aimerions quand même nommer ici pour le Conseil des Etats M. Jean Studer – qui n'est pas encore présent, mais qui arrivera plus tard – et M^{me} Michèle Berger-Wildhaber. (*Applaudissements.*)

Nous félicitons également M. Fernand Cuche pour son élection au Conseil national – bien qu'il soit déjà absent, car démissionnaire et non présent cet après-midi –, ainsi que M^{me} Valérie Garbani. Malheureusement, ces deux personnes sont encore absentes, nous allons donc les féliciter encore une fois à 19 heures.

Séance de relevée

Nous vous communiquons qu'une séance de relevée est déjà annoncée pour valider les élections des personnes élues au Conseil des Etats. Nous vous communiquerons ce soir la date exacte, car les différents groupes sont encore en discussion à ce sujet.

Cet après-midi, nous allons donc travailler jusqu'à 18 heures et nous ferons une pause d'une heure environ. Nous reprendrons nos travaux à 19 heures.

RECENSEMENT FÉDÉRAL DE LA POPULATION

99.030

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de décret
concernant l'exécution du recensement fédéral
de la population de décembre 2000

(Du 5 juillet 1999)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

Le présent rapport a deux objectifs. Tout d'abord, nous souhaitons vous informer sur le prochain Recensement fédéral de la population (RFP), notamment sur ses modalités d'organisation dans notre canton. Ensuite, nous vous soumettons un projet de décret qui nous permettra d'exécuter les tâches que nous a confiées la Confédération dans le cadre de cette grande enquête.

1. LE RECENSEMENT FÉDÉRAL DE LA POPULATION DE L'AN 2000

Les rapports entre l'Etat, l'économie et la société deviennent de plus en plus complexes et le besoin d'information s'accroît. Sans les données fondamentales fournies par les recensements de la population, il ne serait pas possible de percevoir les changements sociaux, économiques et culturels que connaît notre pays.

Depuis 1850, la Suisse procède tous les dix ans à un recensement de sa population, dont l'importance a beaucoup évolué au fil du temps.

Les premières enquêtes avaient principalement pour objet de dénombrer les habitants du pays et de déterminer comment la population se répartissait entre jeunes et personnes âgées, combien de personnes appartenaient à telle ou telle religion et combien parlaient l'une ou l'autre langue.

Depuis, le recensement de la population s'est transformé en un relevé qui porte sur une multitude d'aspects – démographiques, économiques, sociaux, géographiques et culturels – ayant trait à la structure même du pays

Recensement fédéral de la population

et mettant en évidence les changements qui s'y produisent. Il est devenu de ce fait un véritable relevé structurel de la Suisse. Aucune autre source ne saurait fournir autant d'informations. Le recensement de la population devient de plus en plus un instrument indispensable de la prospective sociale, financière et économique de notre pays.

1.1. Bases légales

Le 26 juin 1998, l'Assemblée fédérale a adopté une nouvelle loi sur le recensement fédéral de la population. Cette nouvelle loi, qui a abrogé la loi fédérale du 3 février 1860 sur le recensement fédéral de la population, est entrée en vigueur le 1^{er} mars 1999. La nature et la portée du recensement de l'an 2000, ainsi que les détails de son organisation, font l'objet de l'ordonnance du Conseil fédéral du 13 janvier 1999 sur le recensement fédéral de la population de l'an 2000, entrée en vigueur, elle aussi, le 1^{er} mars 1999. Le recensement est en outre régi par la loi du 9 octobre 1992 sur la statistique fédérale et ses dispositions d'exécution.

Les principes qui avaient montré toute leur utilité lors du recensement de 1990 ont été repris dans la nouvelle réglementation pour le relevé de l'an 2000. Il s'agit notamment des dispositions très strictes en matière de protection des données, comprenant entre autres le secret de fonction et le devoir de vigilance pour toutes les personnes qui sont impliquées dans les opérations de recensement, et prévoyant la destruction, sous surveillance, des documents d'enquête une fois les travaux de saisie et de contrôle des données terminés. L'ordonnance sur le recensement établit aussi une distinction claire, dans les réponses de la population, entre les éléments qui peuvent être utilisés pour la statistique et ceux (nom et adresse notamment) qui ne peuvent servir que temporairement, à des fins de contrôle.

Plusieurs nouveautés font leur apparition par rapport à 1990. Elles sont pour la plupart liées à la transformation du recensement en une enquête fondée sur l'utilisation accrue des données déjà contenues dans les registres des habitants, ainsi qu'à la volonté de décharger les communes de certains travaux de routine. L'ordonnance règle ainsi les possibilités de déléguer certaines tâches à des Centres de services (CDS), comme l'envoi des questionnaires par la poste ou la préimpression des questionnaires avec les données déjà contenues dans les registres des habitants. Cette dernière disposition permettra à la population de connaître, et le cas échéant de corriger, les données contenues dans les registres des habitants, les communes obtenant un délai maximal de six mois pour effectuer ces corrections. Une autre disposition règle la question de l'indemnité pour surcroît de travail qui sera exigée des personnes ne respectant pas l'obligation de renseigner.

Enfin, la nouvelle législation donne la compétence à la Confédération de créer, avec les données du recensement, un registre des bâtiments et des logements, uniforme au plan national et utilisable à des fins statistiques.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Ce registre est appelé à jouer un rôle important pour la réalisation du recensement de 2010, qui combinera enquête directe et enquête fondée sur les registres. Il permettra, dès l'an 2000, de simplifier considérablement les relevés statistiques, y compris ceux du recensement de 2010, et il allégera la tâche des communes et des personnes interrogées. Le registre des bâtiments et des logements sera créé en étroite collaboration avec les cantons, qui pourront l'utiliser aussi pour leurs propres besoins.

1.2. Contenu des enquêtes

La date du prochain recensement a été fixée au mardi 5 décembre 2000. L'enquête se compose de deux relevés parallèles: l'un porte sur les *personnes et les ménages*, l'autre sur les *bâtiments et les logements*. Pour opérer ces relevés, trois questionnaires vont être distribués. Le *questionnaire individuel* et le *questionnaire de ménage* s'adressent à l'ensemble de la population; le *bordereau de maison* sera envoyé aux propriétaires de maisons et aux gérances immobilières.

Pour le *recensement de la population et des ménages*, les caractères relevés sont les suivants:

- caractéristiques démographiques (âge, sexe, état civil, nationalité, type d'autorisation de séjour des étrangers);
- langue (langue principale, langue parlée habituellement en famille et dans la vie professionnelle);
- appartenance à une Eglise ou à une communauté religieuse;
- mobilité géographique (lieu de naissance, domicile cinq ans avant le recensement);
- structure des ménages et des familles (nombre d'enfants, situation dans le ménage);
- formation;
- activité professionnelle (actif occupé ou sans activité) et statut d'activité;
- profession, situation dans la profession, entreprise;
- mouvements pendulaires (moyens de transport, lieu de travail).

Pour le *recensement des bâtiments et des logements*, les renseignements suivants sont demandés:

- structure du bâtiment (type de bâtiment, nombre d'étages, époque de la construction, rénovation);
- structure du logement (surface et nombre de pièces);
- conditions de propriété et statut d'occupation (propriétaire/locataire, loyer);
- système de chauffage et agents énergétiques utilisés.

Recensement fédéral de la population

1.3. Variantes d'enquête

Le *recensement des bâtiments et des logements* sera réalisé de manière uniforme dans tout le pays. L'Office fédéral de la statistique (OFS) procédera à la préimpression centralisée des bordereaux de maison, sur la base d'un *Répertoire d'adresses des bâtiments* (REAB) créé en collaboration avec les cantons et les communes.

Pour le *recensement des personnes et des ménages*, quatre variantes d'exécution sont proposées :

- **variante « Classic »** (recours à des agents recenseurs comme en 1990, pour la distribution et la collecte des questionnaires; un registre des habitants informatisé n'est pas nécessaire);
- **variante « Semi-Classic »** (utilisation du registre des habitants informatisé; préimpression des questionnaires individuels et des questionnaires de ménage; envoi des questionnaires par la poste et collecte à l'aide d'agents recenseurs; formation des ménages par les agents recenseurs);
- **variante « Transit »** (utilisation du registre des habitants informatisé; préimpression des questionnaires individuels et des questionnaires de ménage; envoi et réexpédition des questionnaires par la poste; constitution des ménages à l'aide de la fiche de logement; informatisation du contrôle du retour des questionnaires et des rappels);
- **variante « Future »** (procédure semblable à celle de la variante « Transit », avec en plus la nécessité de « coupler » le registre des habitants et celui des bâtiments-logements, permettant ainsi de lier chaque personne à un appartement; cette variante est la solution visée pour le recensement qui aura lieu en 2010).

1.4. Centres de services (CDS)

Une innovation importante dans l'exécution du prochain recensement est constituée par la possibilité donnée aux communes de transférer les tâches qui leur incombent à un CDS, c'est-à-dire à une structure mise en place par l'OFS pour effectuer divers travaux nécessités par le recensement.

Cette délégation allégera considérablement le travail des responsables communaux. Des études et des tests effectués par l'OFS démontrent que le recensement peut être organisé de manière plus efficace et à meilleur prix en centralisant les tâches logistiques et en utilisant des processus informatiques standardisés. Un transfert des tâches incombant à la Confédération, aux cantons et aux communes à un CDS simplifie le travail de tous les services concernés, car il permet d'éviter que des travaux ne se fassent à double.

Concrètement, les CDS enverront les questionnaires par la poste, qui leur seront retournés directement par la population. Ils saisiront les données à

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

l'aide d'un scanner, qui seront ensuite traitées par informatique. Dans le détail, les tâches suivantes seront assumées par les CDS :

- prise en charge d'un fichier informatique tiré du registre des habitants de la commune ;
- formation provisoire des ménages ;
- « mail-management » (préimpression, mise sous pli et envoi des questionnaires individuels et des questionnaires de ménage) ;
- contrôles des questionnaires retournés et rappels pour les questionnaires manquants ;
- formation définitive des ménages.

Le recours à un CDS allégera les communes des travaux de routine, qui prennent beaucoup de temps. Elles pourront ainsi se concentrer sur les tâches pour lesquelles elles disposent des meilleures informations. Ces tâches, dont la plupart se déroulent durant la phase de préparation des opérations du recensement, sont les suivantes :

- préparer et mettre à jour le REAB ;
- préparer et compléter les données du registre des habitants nécessaires à la préimpression des questionnaires, en fonction des exigences de l'OFS et du CDS ;
- établir un fichier d'exportation ;
- traiter les demandes de complément d'information adressées par le CDS. L'expérience montre que ces demandes ne devraient pas être trop nombreuses (pas plus de 2 % des questionnaires).

Les communes qui optent pour une variante d'enquête moderne, fondée sur l'utilisation des registres (« Transit » ou « Future »), sont celles qui peuvent le plus fortement bénéficier du concours des CDS. Elles peuvent déléguer l'ensemble des tâches susceptibles d'être effectuées par ces derniers. Les communes qui choisissent la variante « Semi-Classic » ne peuvent confier à ces centres que la composition provisoire des ménages et le « mail-management » des questionnaires (préimpression, mise sous pli et envoi). Par contre, en raison de la proportion élevée des tâches manuelles qu'elle implique, la variante « Classic » ne se prête pas à une délégation de travaux à un CDS.

1.5. Le logiciel des communes (LOCO'2000)

Dans notre pays, les services communaux du contrôle des habitants recourent presque tous à l'informatique. Cependant, la diversité des logiciels utilisés est aussi grande que celle des modalités des caractères relevés. Pour permettre l'utilisation des registres pour l'exécution du prochain recensement (variantes « Semi-Classic », « Classic », « Transit » et « Future »), il convient que les données qui seront tirées de ces derniers se présentent

Recensement fédéral de la population

sous une forme homogène. Dans cette optique et pour réaliser divers travaux liés à la préparation du recensement, l'OFS met gratuitement à disposition des communes un logiciel, appelé LOCO'2000, qui doit notamment permettre de produire le fichier d'extraction pour les CDS, avec des données harmonisées et standardisées selon les besoins de la Confédération.

LOCO'2000 doit permettre d'effectuer les tâches suivantes :

- importation, mise à jour et exportation du REAB ;
- standardisation des données du registre des habitants ;
- liaison des personnes avec les bâtiments d'habitation ;
- formation provisoire des ménages ;
- réalisation d'un fichier d'exportation pour la préimpression des questionnaires individuels et des questionnaires de ménage ;
- contrôle des retours et système de rappels intégré ;
- gestion du relevé (suivi de l'avancement du recensement, état des travaux).

1.6. Evaluation du coût du recensement pour les communes

Pour faciliter le choix entre les quatre variantes d'enquête, l'OFS a établi un comparatif des coûts de ces variantes. Toutefois, les conditions étant très variables d'une commune à l'autre, il ne s'agit que d'une première estimation. Les coûts de préparation des registres des habitants, l'indemnisation du personnel recenseur, les frais de contrôle des questionnaires retournés et les frais administratifs pourront être très différents selon la situation de chaque commune. Dans son message, le Conseil fédéral a ainsi évalué les dépenses du recensement pour les communes à 45 millions de francs, soit 6 à 7 francs par habitant.

Le tableau ci-après établit les coûts estimés des variantes d'enquête pour une commune de 1000 habitants.

Evaluation des coûts du recensement à charge d'une commune de 1000 habitants, selon la variante

	« Classic »	« Semi-Classic »	« Transit »	« Future »
Coûts variables ¹⁾	8,60	7,30	6,95	4,60
Coûts fixes ²⁾	—.—	3.000.—	3.000.—	3.000.—
Coût total (1000 h.) ..	8.600.—	10.300.—	9.950.—	7.600.—

¹⁾ En francs par habitant.

²⁾ Informatique : installation LOCO'2000 et interface CDS.

Les coûts de la variante « Transit » ont été établis sur la base d'un choix préalable d'environ 1000 communes, représentant 4,2 millions d'habitants. Comme il apparaît que, selon la dernière enquête de l'OFS, un plus grand

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

nombre de communes choisira cette variante, accompagnée d'un transfert de tâches à un CDS, le coût variable de 6 fr. 95 par habitant devrait être garanti.

2. L'EXÉCUTION DU RECENSEMENT DANS LE CANTON

La préparation du recensement a déjà commencé. Des informations ont été données aux autorités communales par différents courriers et notamment lors d'une séance organisée en collaboration avec l'OFS en février dernier.

Compte tenu de la complexité des opérations liées au recensement et des interrelations qu'il implique entre différents partenaires (services fédéraux, services cantonaux, communes) et domaines touchés par les enquêtes (informatique, données cadastrales, données sur les bâtiments, données sur la population et sur les propriétaires, etc.), nous avons constitué un « comité de pilotage » chargé du suivi et de l'organisation du recensement dans le canton.

Présidé par le chef de l'office cantonal de statistique, ce comité comprend des représentants des services de l'Etat (service du traitement de l'information, service d'organisation, service du registre foncier, service des mensurations cadastrales) et des communes (centre électronique de gestion – CEG – de la ville de Neuchâtel et service informatique de la ville de La Chaux-de-Fonds). Compte tenu des conventions informatiques qui lient pratiquement l'ensemble des communes du canton avec le CEG, la représentativité des partenaires communaux au sein du comité, ainsi que les besoins des communes sont particulièrement bien pris en compte.

Le comité de pilotage a examiné les différentes variantes d'enquête proposées par l'OFS. Compte tenu de l'existence et de l'utilisation possible de la Base de données personnes (BDP) centralisée au niveau de l'Etat, il recommande le choix d'une variante unique pour l'ensemble des communes du canton, à savoir la variante « Transit », avec transfert des tâches d'exécution à un CDS. Après enquête, il apparaît que la solution recommandée sera choisie par toutes les communes neuchâteloises, ce qui permet à l'Etat de proposer à l'OFS une solution originale pour l'ensemble du canton.

La procédure proposée a pour objectif principal de faciliter et d'alléger les tâches des communes, en utilisant les outils informatiques développés ces dernières années par les administrations cantonale et communales. En outre, le concept prévoit de déléguer un maximum de tâches à un CDS (préimpression et envoi des questionnaires, contrôle des retours, etc.).

La variante proposée fait appel à plusieurs registres informatiques, d'une part, pour aider à la constitution du *répertoire d'adresses des bâtiments* souhaité par l'OFS, et, d'autre part, pour permettre l'extraction des *données relatives aux habitants* du canton.

Recensement fédéral de la population

2.1. Le répertoire d'adresses des bâtiments (REAB)

La constitution d'un répertoire d'adresses des bâtiments facilitera grandement la réalisation du recensement. Il servira entre autres :

- à préimprimer et à envoyer aux propriétaires et aux gérances immobilières les bordereaux de maison de manière centralisée au niveau national ;
- à « coupler » les personnes avec les bâtiments, grâce au numéro de bâtiment ;
- à contrôler le retour des bordereaux de maison ;
- à établir une relation directe entre les données qui seront fournies par les gérances immobilières et les données du recensement.

La constitution du REAB permet d'avancer de plus d'une année les préparatifs du recensement. Au jour du relevé, le travail des communes se trouvera allégé par l'envoi centralisé des bordereaux de maison. Le REAB constitue par ailleurs une base de données indispensable pour la création du futur registre des bâtiments et des logements, dans la perspective du recensement qui aura lieu en 2010.

Selon les directives de l'OFS, il appartient aux communes de compléter les informations contenues dans le REAB. Pour l'essentiel, il s'agit, pour chaque bâtiment d'habitation situé sur le territoire communal, d'ajouter un numéro d'identification et de fournir les données relatives à son propriétaire (nom et adresse).

Afin de faciliter autant que possible ce travail à assumer par les communes, nous avons prévu d'exploiter des registres administratifs cantonaux (estimation cadastrale et mensurations officielles) et de transmettre à la Confédération, sur support informatique, un maximum de données sur chaque bâtiment du canton. Il s'agit en particulier des informations suivantes :

- le numéro de la commune ;
- un numéro d'identification du bâtiment ;
- l'adresse du bâtiment (le cas échéant, nom local ou lieu-dit) ;
- le nom, le prénom et l'adresse du propriétaire du bâtiment ;
- le numéro de la parcelle au registre foncier sur laquelle se situe le bâtiment ;
- les coordonnées X et Y du bâtiment, déterminées selon le système cartographique suisse (pour certains bâtiments) ;
- la désignation de l'affectation du bâtiment.

Nous avons également prévu de fournir à l'OFS les changements de propriétaires intervenus entre le moment de la constitution du REAB et la date du recensement.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Les tâches qui resteront alors dévolues aux communes consisteront essentiellement à mettre à jour l'univers des bâtiments d'habitation à recenser au mois de décembre 2000 (ajout des nouvelles constructions, suppression du répertoire des bâtiments qui auront été démolis, identification des bâtiments abritant des ménages collectifs et des maisons ayant un seul ménage).

2.2. La base de données personnes (BDP)

Le recensement fédéral de l'an 2000 est placé sous le signe de l'introduction de méthodes tenant compte de l'évolution de notre société et de la technique, avec pour objectif d'utiliser au maximum les informations déjà contenues dans les registres administratifs.

A cet égard, notre canton est particulièrement bien placé, notamment de par l'existence de la BDP, alimentée par les registres communaux de l'habitant. En ayant accepté de créer cette base de données, par l'adoption en date du 3 février 1998 de la loi sur le contrôle des habitants, votre autorité nous permet de présenter à l'OFS une solution originale et harmonisée pour l'ensemble des communes du canton.

La BDP servira de plate-forme pour l'extraction des données, en lieu et place des registres communaux de l'habitant. L'intérêt de l'utilisation de la BDP permet de réduire notablement les coûts informatiques liés à l'harmonisation et à la standardisation des données, ainsi qu'à leur prise en charge par le CDS. Par rapport aux coûts fixes de 3000 francs par commune prévus par l'OFS (cf. chapitre 1.6), la solution neuchâteloise implique une dépense unique de 5000 francs pour l'ensemble des communes, montant qui sera pris en charge par le canton.

L'attribution d'un bâtiment à chaque personne recensée (soit le lien entre le REAB et l'extraction des habitants provenant de la BDP) sera effectuée à travers le logiciel LOCO'2000. Les données ainsi « couplées » seront transmises aux communes à des fins de contrôle et de correction, selon des procédures qui différeront selon la taille de la commune. Ainsi, les petites communes se verront proposer par l'Etat une aide directe pour effectuer les différentes opérations. Quant aux moyennes et grandes communes, elles bénéficieront d'un soutien logistique pour la mise en place et l'utilisation de LOCO'2000. Toutes les données seront collectées et consolidées avant d'être transmises au CDS, pour envoi à la population. En fin de procédure, les communes auront encore à traiter les cas des « non-répondants » en collaboration avec le CDS.

Il est important de répéter que cette solution peut être retenue par toutes les communes du canton, quel que soit leur niveau d'informatisation. En effet, une aide particulière est prévue pour les communes qui ne disposent pas d'une structure informatique et un soutien sera organisé pour l'installation et l'utilisation du logiciel LOCO'2000 dans les autres.

Recensement fédéral de la population

2.3. Incidences financières

Le tableau ci-après donne un aperçu des coûts que le canton sera amené à supporter dans le cadre de la préparation et de l'exécution du prochain recensement fédéral de la population, des bâtiments et des logements.

Evaluation des coûts du recensement à charge de l'Etat

Types de coûts / dépenses	Coûts internes	Coûts externes	Total
	Fr.	Fr.	Fr.
Activités des services / offices	60.000	—	60.000
Mandats informatiques – divers	—	65.000	65.000
Coût fixe à payer au Centre de services (CDS)	—	5.000	5.000
Subsides aux communes	—	430.000	430.000
TOTAL	60.000	500.000	560.000

Le recensement 2000 va engendrer deux types de coûts :

- des *coûts internes* liés aux travaux et activités des collaborateurs de l'administration cantonale pour la préparation et l'exécution du recensement, en sus de leur cahier des charges habituel ;
- des *coûts externes* relatifs, d'une part, à la prise en charge de certains frais et mandats nécessités notamment par des adaptations de programmes informatiques, et, d'autre part, aux contributions versées aux communes pour couvrir une partie de leurs dépenses liées au transfert des tâches à un CDS.

Les coûts dits *internes* concerneront principalement l'*office de statistique, le service du traitement de l'information et le bureau de gestion des bases de données*. Les principales tâches, travaux et opérations qui seront menés par l'Etat sont les suivants :

- constitution et extraction pour l'OFS des informations sur les bâtiments du canton, en vue de la préparation du REAB ;
- installation du logiciel LOCO'2000 dans les communes ;
- formation des communes à l'utilisation du logiciel LOCO'2000 ;
- mise sur pied d'un service de renseignements destiné aux communes en vue de leur faciliter l'utilisation de LOCO'2000 ;
- collaboration avec les petites communes et avec celles sans structures informatiques importantes, en vue de leur permettre d'exécuter le recensement selon la méthode d'enquête choisie (recours au logiciel LOCO'2000) ;
- harmonisation et standardisation des données de la BDP selon les besoins de l'OFS ;

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

- extraction des habitants de la BDP et intégration du fichier y relatif dans LOCO'2000 ;
- récupération des fichiers des bâtiments et des habitants traités dans LOCO'2000 en vue de leur prise en charge par le CDS.

L'ensemble de ces travaux doit s'effectuer de l'automne 1999 à décembre 2000. Les ressources affectées par les services et offices de l'administration à ces opérations sont évaluées à environ 80 jours/hommes, soit un coût qu'on peut chiffrer à environ 60.000 francs.

Les coûts *externes* suivants doivent être pris en considération :

- adaptation et modifications de programmes informatiques, notamment pour la constitution et la mise à jour du REAB (transmission de données à l'OFS et gestion du suivi des changements de propriétaires) et la récupération des données suite au recensement. Un montant d'environ 65.000 francs a été retenu ;
- coût forfaitaire de 5000 francs pour la prise en charge par le CDS des fichiers informatiques avec les données standardisées des 62 communes ; rappelons que si chaque commune avait dû fournir elle-même les données de son registre des habitants, le coût aurait été de 3000 francs par commune, soit au total un montant de 186.000 francs pour l'ensemble des collectivités publiques neuchâteloises ;
- versement d'une subvention aux communes comme contribution aux frais du recensement, pour un montant de l'ordre de 430.000 francs. Cette somme représente un subside cantonal d'un peu plus de 2 fr. 50 par habitant.

Les *coûts externes*, qui atteignent au total un montant de 500.000 francs, ont été inscrits dans la planification financière 1999-2002. Ils seront imputés aux budgets du service économique et statistique sur quelques exercices.

Selon les estimations de l'OFS, le coût du recensement pour les communes pour la variante « Transit », avec transfert de tâches à un CDS, devrait se situer au maximum à 6 fr. 95 par habitant.

Avec la prise en charge de nombreuses tâches par l'administration cantonale afin d'alléger et de simplifier le travail des communes et le subside que nous nous proposons d'attribuer comme participation aux frais du recensement, nous pouvons chiffrer l'effort réalisé par l'Etat à hauteur de plus de 3 fr. 30 par habitant, soit à un montant atteignant pratiquement la parité avec le solde du coût par habitant à charge des communes.

3. LE PROJET DE DÉCRET

La loi sur le recensement fédéral de la population (LF), du 26 juin 1998, et son ordonnance d'exécution (OF), du 13 janvier 1999, donnent des compétences et des tâches aux cantons, notamment sur les aspects suivants :

Recensement fédéral de la population

- définition de la méthode du relevé et règlement de son exécution, notamment la délégation des tâches à des CDS (art. 3 LF et 25 OF);
- participation à la création et à la mise à jour du REAB (art. 7 OF);
- autorisation d'utiliser certaines données pour mettre à jour et corriger les registres communaux et cantonaux du contrôle des habitants (art. 4 et 5 LF et art. 30 OF);
- désignation d'un service chargé d'assurer la coordination de la préparation et de l'exécution du recensement sur le territoire cantonal et tenant lieu d'organe de liaison entre les autorités communales et l'OFS (art. 14 OF);
- désignation d'un service chargé d'assurer le respect de la protection des données (art. 5 LF et 35 OF);
- organisation de cours d'instruction à l'intention des autorités communales (art. 15 OF);
- définition de la procédure de recouvrement des indemnités pour dédommagement en cas de surcroît de travail lié à la fourniture de réponses fausses ou incomplètes ou au non-retour des documents d'enquête (art. 6 LF);
- détermination des modalités de répartition des frais entre le canton et les communes pour l'exécution du relevé sur le territoire cantonal (art. 7 LF et 37 OF);
- coordination des demandes d'aides financières à adresser à la Confédération dans le cadre de l'harmonisation des registres cantonaux et communaux (art. 7 LF et 38 OF).

Les textes fédéraux impliquent donc des dispositions d'exécution, relatives aux modalités d'organisation propres à notre canton et, plus particulièrement, à la répartition des frais entre l'Etat et les communes. C'est là l'objet du décret que nous vous soumettons. Nous vous proposons également d'abroger la loi d'introduction de la loi fédérale sur le recensement fédéral de la population, du 11 octobre 1989. En effet, compte tenu de l'évolution des méthodes de recensement attendues pour l'an 2000 et, ultérieurement pour 2010, et des modifications importantes de procédure qui interviennent d'un recensement à l'autre, il nous apparaît que des dispositions générales d'exécution du droit fédéral ne se justifient pas, et qu'il conviendra dorénavant d'avoir recours à la voie du décret pour régler tous les 10 ans les modalités nécessaires à l'exécution particulière du recensement fédéral de la population dans le canton.

Le projet de décret appelle les commentaires suivants.

L'article premier indique le but du décret, qui est de permettre d'assumer l'exécution du recensement fédéral de la population dans le canton, d'en fixer les modalités d'organisation et de régler la question de la répartition des frais entre l'Etat et les communes.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

L'article 2 traite des organes cantonaux d'exécution et de contrôle. L'article 14 de l'OF charge les cantons de désigner un service qui réponde de la coordination de la préparation et de l'exécution du relevé sur le territoire cantonal et qui tienne lieu de service de liaison entre les autorités communales et l'office fédéral. Il appartient au Conseil d'Etat de désigner le service ou l'office chargé de l'exécution du recensement (**lettre a**). Selon l'organisation actuelle de l'administration cantonale, c'est l'office de statistique, rattaché au service économique, qui est compétent et c'est à lui qu'il revient de mener à bien les tâches liées à la préparation et à l'exécution du recensement. Compte tenu de la complexité des opérations et des interrelations avec différents domaines ou registres informatiques (base de données personnes, estimation cadastrale, mensurations cadastrales), l'office de statistique s'est assuré la collaboration d'autres services de l'administration cantonale et des centres informatiques de villes du canton.

La Confédération a prévu d'attacher, dans le cadre du recensement de la population, une grande attention à la protection des données. En 1990 déjà, de nombreuses précautions avaient été prises dans ce domaine. La loi de 1988 sur le recensement de la population fut d'ailleurs la première loi fédérale à contenir des dispositions sur la protection des données. Des dispositions sévères en matière de protection des données s'appliqueront également pour le recensement de l'an 2000. Elles prévoient notamment:

- le secret de fonction pour toutes les personnes et tous les services chargés du recensement;
- « l'anonymisation » des données;
- un contrôle par une autorité indépendante aux niveaux cantonal et fédéral.

Il appartient aux cantons de désigner un organe de contrôle chargé d'assurer le respect de la protection des données. Dans le canton de Neuchâtel, cet organe pourrait être *l'Autorité de surveillance en matière de protection de la personnalité*, instituée par la loi du 14 décembre 1982. Cependant, compte tenu de la variante d'enquête qui sera utilisée par les communes du canton (« Transit », avec délégation des tâches à un CDS), il convient d'envisager des solutions intercantionales pour veiller au respect de la protection des données. L'OFS souhaite en effet mettre sur pied un CDS unique, qui occuperait deux sites, l'un en Suisse romande, l'autre en Suisse alémanique. La solution qui est prévue par l'OFS, en accord avec le préposé fédéral à la protection des données et le groupe de coordination des préposés cantonaux en la matière, consiste à créer un organe composé de représentants des préposés des cantons et de la Confédération, organe qui aurait mandat d'assumer le respect de la protection des données au CDS. Cette procédure devrait faciliter le contrôle de la protection des données et en accroître l'efficacité, tout en simplifiant considérablement le travail des

Recensement fédéral de la population

organes de contrôle cantonaux. **L'article 2 (lettre b)** donne la compétence au Conseil d'Etat, soit de désigner l'autorité cantonale de surveillance, soit de déléguer le contrôle de la protection des données à un organe composé de représentants des préposés des cantons et de la Confédération.

Les communes répondent de l'exécution complète du recensement sur l'ensemble du territoire communal. Elles ont pour tâches principales d'effectuer les travaux préparatoires liés au REAB et au recensement des personnes et des ménages. En outre, elles sont tenues de traiter les cas des non-répondants, aussi bien en ce qui concerne le relevé des personnes et des ménages que pour celui des bâtiments et des logements. Enfin, elles doivent assurer le recensement auprès de ce que l'on appelle les ménages collectifs (hôpital, homes, etc.). L'ordonnance fédérale les charge également de désigner un service ou une personne qui réponde de l'exécution du recensement. Le projet qui vous est soumis rappelle ces obligations (**art. 3, al. 1 et 2**).

L'article 4 du projet de décret donne la compétence au Conseil d'Etat de définir la méthode de relevé applicable dans les communes. Comme nous vous l'avons expliqué précédemment, nous souhaitons proposer à la Confédération une solution originale et homogène pour toutes les communes du canton. Les développements informatiques réalisés ces dernières années et l'excellente collaboration que nous avons avec les services informatiques communaux nous permettent de choisir une solution moderne qui permettra également de préparer l'avenir. Après enquête de l'OFS menée avec notre collaboration auprès des autorités communales, il apparaît que les communes neuchâteloises se sont ralliées à la proposition du comité de pilotage, soit le recours à la variante « Transit », avec transfert des tâches à un CDS. Rappelons que cette solution peut être appliquée par toutes les communes du canton. Une aide particulière est prévue pour les communes de petite taille et un soutien sera organisé pour l'installation du logiciel LOCO'2000 dans les moyennes et grandes communes.

Avec **l'article 5**, le projet de décret aborde les questions de répartition des frais entre l'Etat et les communes. Le droit fédéral stipule que les coûts occasionnés par l'exécution du recensement sur le territoire cantonal, ainsi que l'indemnisation des organes qui y participent, sont à la charge du canton et que la participation des communes est régie par le droit cantonal. Jusqu'en 1980, le Conseil d'Etat a toujours reporté l'intégralité des frais sur les communes. En 1990, nous avons pris en charge un montant de 3 francs par habitant. Vu la charge que représente le recensement pour les communes, il est équitable que l'Etat, qui bénéficie incontestablement des informations fournies par le recensement, en assume une partie des frais.

En plus de la prise en charge financière par l'Etat des coûts internes liés à la mise en place et à l'exécution de la solution retenue par le comité de pilotage, nous nous proposons donc de contribuer également à la couverture d'une partie des coûts externes à charge des communes. Comme les

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

coûts définitifs du transfert des tâches à un CDS ne sont pas encore totalement établis et que l'engagement du canton, en terme de moyens mis en œuvre par les services cantonaux, doit encore être précisé, nous vous proposons de laisser la compétence au Conseil d'Etat de définir les montants et les modalités de versement des contributions qui seront attribués aux communes. C'est ce que prévoit **l'article 5, alinéa 2**. Compte tenu de l'implication importante des services cantonaux dans la préparation et l'exécution du recensement, il est raisonnable d'envisager que la participation de l'Etat représentera environ la moitié des frais occasionnés par l'exécution du recensement sur le territoire communal, et que le montant qui sera attribué aux communes sera de l'ordre de 2 à 3 francs par habitant.

La participation au recensement est obligatoire pour tous les citoyens et pour tous les propriétaires de bâtiments ou de logements. Il y a donc obligation de renseigner. Le principe de l'amende, instauré lors du recensement de 1990, n'a pas donné satisfaction, son application ayant manqué d'uniformité selon les cantons. Une partie seulement des violations de l'obligation de renseigner ont été poursuivies, de sorte que le principe de l'égalité devant la loi n'a pas été respecté. L'un des buts de la modernisation du recensement est donc de simplifier la réglementation relative au refus de renseigner et de remplacer l'amende par une taxe destinée à couvrir les frais qu'occasionne dans les communes le refus de renseigner (procédures de rappel, recherche des informations manquantes). Cette nouvelle réglementation présente l'avantage de simplifier les procédures, d'alléger la tâche des autorités judiciaires et de dépénaliser le refus de renseigner. Les charges administratives s'en trouveront considérablement allégées par rapport au recensement de 1990. L'article 6 de la loi fédérale donne la compétence au Conseil fédéral de fixer le tarif horaire sur la base duquel cette indemnité est calculée, indemnité qui ne pourra pas dépasser 1000 francs. La fixation des modalités de recouvrement de cette taxe est de la compétence des cantons. Avec **l'article 6**, nous rappelons le principe de l'indemnité prévue par la loi fédérale (**al. 1**) et nous proposons de charger le Conseil d'Etat de définir les règles de procédure pour la perception de cette indemnité (**al. 2**).

L'article 7 précise que le Conseil d'Etat arrête les dispositions nécessaires à l'exécution du prochain recensement fédéral de la population.

Enfin, **l'article 8** abroge la loi d'introduction de la loi fédérale sur le recensement fédéral de la population, du 11 octobre 1989.

4. CONCLUSION

La Confédération, les cantons, les communes et les milieux politiques font un usage particulièrement important des résultats du recensement de la population. Les milieux économiques et scientifiques, de même que les chercheurs, en tirent eux aussi grandement parti.

Recensement fédéral de la population

De nombreux renseignements sur notre pays, notre canton et nos communes ne peuvent être obtenus qu'au moyen du recensement de la population, le seul relevé qui donne une photographie générale, parce qu'il est exhaustif et effectué simultanément sur une base comparable.

Les données du recensement renseignent sur le nombre de personnes actives selon la formation, la profession et la branche d'activité, sur les habitudes en matière de transports et sur les conditions de logement. Ces données sont de plus en plus indispensables pour la planification dans les domaines de la politique sociale et de la politique économique. Les indications chiffrées fournies par le recensement ont donc des utilisations nombreuses et variées, en termes d'analyse, de recherche, de prévision et d'action, au niveau national, bien sûr, mais également au niveau cantonal ou communal. Ces données sont indispensables pour faire des choix en matière de politique de l'emploi ou encore d'équipements publics (crèches, hôpitaux, écoles, routes, équipements culturels et sportifs, etc.).

Le recensement de l'an 2000 est placé sous le signe de l'introduction de méthodes tenant compte de l'évolution de notre société et de la technique. Les technologies les plus récentes sont mises à profit pour le recensement de la population, avec pour objectif d'utiliser au maximum les informations déjà contenues dans les registres informatiques afin de réduire la charge de travail imposée aux communes et aux citoyens. Il constitue une étape intermédiaire vers une solution combinant enquête directe et recensement fondé sur les registres, solution qui sera appliquée en 2010. Ainsi, le recensement de la population est-il déjà en marche vers le prochain millénaire.

Le canton et les communes sont associés de façon étroite à la préparation des opérations du recensement et à la transmission des données pour le CDS. Chaque habitant et chaque ménage du canton recevra par la poste un questionnaire sur lequel des informations tirées de la base de données personnes auront été préimprimées. Les personnes interrogées n'auront plus qu'à répondre aux questions pour lesquelles la BDP ne dispose d'aucune information. Quant au recensement des bâtiments et des logements, il sera réalisé de manière uniforme sur le plan national, avec possibilité pour les gérances immobilières de recourir à l'informatique pour transmettre leurs données. Les documents d'enquête seront également envoyés par la poste.

La solution que nous proposons aux communes et à l'office fédéral de la statistique se veut originale, dans la mesure où l'entité neuchâteloise peut être considérée comme une seule commune. En outre, elle permet de valoriser les investissements informatiques réalisés en commun ces dernières années par l'ensemble des collectivités publiques du canton. Les innovations apportées aux niveaux technique et organisationnel devraient favoriser l'émergence d'une administration plus moderne et plus efficace.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Afin de garantir une bonne exécution du prochain recensement fédéral de la population dans notre canton et de préparer dans les meilleures conditions ceux à venir, nous vous proposons de bien vouloir prendre le présent rapport en considération, puis d'adopter le projet de décret ci-après.

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

Neuchâtel, le 5 juillet 1999

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,

P. HIRSCHY

Le chancelier,

J.-M. REBER

Décret concernant l'exécution du recensement fédéral de la population de décembre 2000

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu la loi fédérale sur le recensement fédéral de la population, du 26 juin 1998;

vu l'ordonnance sur le recensement fédéral de la population de l'an 2000, du 13 janvier 1999;

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 5 juillet 1999,

décète:

But

Article premier Le présent décret a pour but d'assurer, dans le canton, l'exécution du recensement fédéral de la population de l'an 2000, d'en fixer les modalités d'organisation ainsi que la répartition des frais entre l'Etat et les communes.

Organes
d'exécution
a) canton

Art. 2 Le Conseil d'Etat désigne:

- a) l'unité administrative qui répond de l'exécution du recensement sur le territoire cantonal et qui tient lieu d'organe de liaison et de coordination entre les autorités communales, les autres services de l'administration cantonale, le centre de services et l'office fédéral de la statistique;
- b) l'organe de contrôle chargé d'assurer le respect de la protection des données. Il peut déléguer ce contrôle à un organe composé de représentants des préposés à la protection des données des cantons et de la Confédération.

b) communes

Art. 3 ¹ Les communes ont notamment pour tâches de:

- effectuer les travaux préparatoires liés au répertoire d'adresses des bâtiments (REAB);
- effectuer les travaux préparatoires au recensement des personnes et des ménages;
- traiter les cas des non-répondants (relevé des personnes-ménages et relevé des bâtiments-logements);
- assurer le recensement auprès des ménages collectifs (hôpitaux, homes, prisons, etc.).

Rapport du Conseil d'Etat (fin)

² Elles désignent un service ou une personne qui répond de l'exécution du recensement sur le territoire communal.

Méthode
d'enquête

Art. 4 Le Conseil d'Etat définit la méthode de relevé applicable dans les communes du canton et règle son exécution.

Frais

Art. 5 ¹ Les communes supportent l'ensemble des frais occasionnés par la préparation, l'organisation, l'exécution et le contrôle du recensement sur le territoire communal, ainsi que par la délégation des tâches y relatives à un centre de services.

² L'Etat participe aux frais occasionnés par le transfert des tâches du recensement à un centre de services. Il alloue une indemnité aux communes, selon les modalités fixées par le Conseil d'Etat.

Procédure
en cas de refus
de répondre

Art. 6 ¹ Celui qui fournit des réponses fausses ou incomplètes ou qui, malgré un rappel, ne rend pas dans le délai imparti les documents d'enquête ou les autres documents requis, est tenu de verser une indemnité à la commune selon le tarif horaire fixé par le Conseil fédéral, pour la dédommager du surcroît de travail.

² Le Conseil d'Etat définit la procédure de recouvrement des indemnités pour dédommagement des communes en cas de surcroît de travail lié à la fourniture de réponses fausses ou incomplètes ou au non-retour des documents d'enquête.

Dispositions
d'exécution

Art. 7 Le Conseil d'Etat arrête, pour le surplus, les autres dispositions nécessaires à l'exécution du recensement fédéral de la population de l'an 2000.

Abrogation

Art. 8 La loi d'introduction de la loi fédérale sur le recensement fédéral de la population, du 11 octobre 1989, est abrogée.

Promulgation

Art. 9 ¹ Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

² Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

La présidente, Les secrétaires,

Ce rapport a été envoyé en temps utile aux députés.

Recensement fédéral de la population

Discussion générale

M. Marcel Garin: – Le groupe radical a étudié avec intérêt le rapport sur le recensement fédéral de la population, et il nous a chargé de vous faire part de nos réflexions sur cette vingtaine de pages qui soulève cinq questions de notre part.

En effet, ce rapport, qui comporte deux volets distincts, veut atteindre deux objectifs: informer et soumettre un projet de décret concernant l'exécution du recensement fédéral de la population de décembre 2000.

En préambule, nous apprenons que les données fondamentales recueillies permettent de percevoir les changements sociaux, économiques et culturels du pays, d'où notre première question au Conseil d'Etat sur ce relevé structurel de la Suisse. Une bonne partie des informations ne sont-elles pas disponibles dans les divers services de l'administration, tant communale, que cantonale et fédérale? Plusieurs membres du groupe radical ont même la conviction que plus de 90% des informations sont déjà présentes dans les documents de l'administration.

Deuxième question: si nous sommes d'accord pour la variante « Transit », ne serait-il pas souhaitable que les données soient mises à jour régulièrement et non tous les dix ans, afin que nous puissions disposer d'un outil de travail performant qui nous permette de... – et nous citons la page 16 du rapport (p. 1568 du *BGC*) –: « ... faire des choix en matière de politique de l'emploi ou encore d'équipements publics... », de valoriser des investissements informatiques réalisés en commun. Les statistiques dépassées ne sont plus utilisables au niveau de la protection, dans la prospective sociale, financière et économique que vous préconisez fort justement en page 2 de ce même rapport (p. 1554 du *BGC*).

En page 13 du rapport (p. 1565 du *BGC*), des dispositions très strictes en matière de protection des données prévoient le secret de fonction des personnes et des services. C'est une sage disposition, car la perception de la population est qu'il faut une protection maximum. Les noms et adresses inscrits temporairement seront effacés après contrôle statistique afin de respecter l'anonymat des données.

Cependant, il doit y avoir équilibre entre la protection des données et les besoins de la statistique, afin d'utiliser au mieux les potentialités de cette vaste enquête qui nous coûtera quelque 560.000 francs. Ils seront imputés, et nous citons en page 11 du rapport (p. 1563 du *BGC*): « ... sur quelques exercices », combien?

La destruction des documents d'enquête se fera sous surveillance d'une autorité indépendante au niveau cantonal et fédéral. Pour quelle raison, page 13 du rapport (p. 1565 du *BGC*): « ... cet organe pourrait être l'*Autorité de surveillance en matière de protection de la personnalité*... »? Avez-vous des hésitations quant au coût que cela occasionnerait?

Discussion générale (suite)

Au sujet des Centres de services ou CDS, l'Office fédéral de la statistique qui nous a fort bien reçu, notamment son chef du projet FRP'2000, nous a précisé qu'ils occuperaient deux sites, dont l'un en Suisse romande. Il faudra choisir un « call center » spécialisé avec une équipe d'une soixantaine de personnes, notamment pour les appels téléphoniques. On voit qu'un recensement fédéral n'est pas chose aisée. Précisons que le logiciel LOCO'2000 est celui des statistiques fédérales, qui l'ont développé afin de simplifier le travail des communes.

Dernière question: le désenchevêtrement entre Confédération et cantons est-il pris en compte et cela coûtera-t-il moins cher aux contribuables en l'an 2010?

Notre groupe acceptera, dans son ensemble, le rapport et votera unanimement le décret, évidemment après avoir reçu réponses aux cinq questions posées.

M. Michel Barben: – Nous vous lirons l'intervention de notre collègue Jean-Marc Nydegger, excusé pour des raisons professionnelles.

Le groupe libéral-PPN remercie le Conseil d'Etat pour son rapport clair et suffisamment exhaustif pour nous permettre d'accepter le décret qui lui est lié sans nous perdre dans de longues discussions. Nous n'insisterons pas sur la nécessité du recensement, nécessité reconnue depuis fort longtemps. Nous invitons tous ceux qui désirent en savoir davantage, à visiter l'excellent site Internet de l'Office fédéral de la statistique qui leur fournira même les questionnaires des enquêtes sur les personnes et les ménages, ainsi que sur les bâtiments et les logements.

Notre canton dispose d'une plate-forme informatique qui sera utilisée pour faciliter la tâche des communes et le choix de la variante d'enquête « Transit » avec transfert des tâches d'exécution à un Centre de services, cela nous paraît judicieux. La protection des données nous semble également assurée et nous n'y reviendrons pas.

Nous aimerions cependant que le Conseil d'Etat nous donne davantage d'informations sur le Centre de services de Suisse romande tel qu'il est esquissé en page 13 du rapport (p. 1565 du *BGC*), sur son implantation, sur son importance, sur ses compétences. Sera-t-il un centre définitif et qui le financera dans ce cas?

Nos communes utilisent des logiciels différents pour le contrôle des habitants. Serait-il envisageable d'arriver à une solution unique au travers des expériences faites avec le logiciel LOCO'2000?

Au-delà de ces questions financières et techniques, il nous paraît aussi important que la population soit très bien informée des buts et des méthodes du recensement, afin de permettre une adhésion totale de toute la population et nous désirons savoir ce qui sera fait à cette occasion. Nous

Recensement fédéral de la population

remercions le Conseil d'Etat de ses réponses et nous vous invitons à voter le décret qui nous est soumis.

M. Laurent Debrot : – Notre groupe a d'emblée souligné l'importance du ou des recensements fédéraux. De nombreux rapports ou de nombreuses réflexions font appel à ses données. Les statistiques sont donc des instruments importants dans les prises de décisions politiques.

Nous ne nous exprimerons pas sur le contenu de l'enquête, l'utilisation de données statistiques étant très ponctuelle et parfois même rare, mais pas pour autant inutile. Au contraire, la valeur d'une statistique ne se mesure parfois que beaucoup plus tard, lorsqu'elle a mis en relief, non pas un état des lieux, mais une évolution. Recenser, c'est poser des jalons dans l'histoire de notre société. Effectuer un recensement est donc un investissement à long terme que nous pratiquons tous les dix ans. Aussi, l'Etat autorisera-t-il les communes d'amortir sur dix ans cette dépense et compte-t-il le faire lui-même?

Le recensement des bâtiments pourra mettre, par exemple, en valeur l'alarmante augmentation des surfaces chauffées par habitant. Mais la mise en lien des données bâtiments et des données habitants rendront l'une et l'autre solidaires et nous craignons que l'anonymat du recensement ne soit pas entièrement réalisable.

Nous sommes surpris de voir les communes choisir l'une des variantes qui leur laisse le moins d'autonomie. Est-ce un thème que l'on pourra aborder dorénavant avec plus de sérénité?

Nous avons une dernière question au Conseil d'Etat. Nous recevons depuis deux ans les statistiques cantonales et communales sous forme de deux volumes différents, signe que c'est un secteur d'activités en plein essor.

Pourtant, si nous sommes convaincu de l'utilité d'un recensement décennal et global, nous doutons parfois de l'utilité de certaines données cantonales et annuelles. Qui s'intéresse de savoir qu'année après année Rochefort a vu le départ, par exemple, en 1998, de huit femmes étrangères ou l'arrivée de trente-sept hommes suisses, ou que cette commune n'a pas eu à déplorer de décès, en 1998, de femmes étrangères, mais que cinq hommes suisses y sont nés. Toujours que cette même commune – pardonnez-nous, c'est celle qui nous accueille – a eu quinze bulletins non valables lors de la votation fédérale pour la suppression de la régale des poudres!

Notre groupe préférerait recevoir des statistiques qui montrent des moyennes sur deux ou cinq ans et leur évolution dans le temps. Ces statistiques pourraient concorder, par exemple, avec le recensement fédéral et ainsi le compléter. Notre groupe acceptera par contre unanimement ce rapport.

M^{me} Muriel Barrelet : – Tout d'abord, nous aimerions, comme M. Laurent Debrot, souligner ici l'importance du recensement et la valeur inestimable

Discussion générale (suite)

qu'il représente pour la recherche scientifique, sociale et politique également. Le rapport appelle deux questions de la part du groupe socialiste. L'une des questions touche à la variante qui est la variante « Transit ». Il semblerait que la variante « Classic » aurait peut-être permis de créer des emplois. Nous ne voulons pas dire que nous sommes forcément pour une méthode archaïque et coûteuse, mais nous aimerions savoir si la problématique de la création d'emplois a été prise en compte dans le choix des variantes.

S'agissant de la protection des données, on apprend avec satisfaction que la Confédération s'en préoccupe et que la compétence va être déléguée au Centre de services, le CDS romand. Sur ce point, nous aimerions également savoir quelles seront les compétences exactes du CDS en matière de protection des données? S'il y aura là aussi création d'emplois? A quelles conditions vont être employés les gens qui vont y travailler?

M. *Francis Matthey*, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique: – Nous aimerions vous remercier de l'accueil que vous faites à un rapport qui, il y a une dizaine d'années, avait provoqué au niveau fédéral, beaucoup de questions. C'était l'époque des fiches, et on se demandait si un tel recensement était nécessaire, et surtout dans quelles conditions il pouvait être réalisé en protégeant au maximum la sphère individuelle. Ces questions sont réapparues dans les interventions et nous comprenons qu'il s'agisse de questions importantes, encore que la population n'hésite pas à donner son nom sur un certain nombre de documents que ce soit dans les grandes surfaces ou ailleurs, qui naturellement nous suivent après partout. On est parfois plus strict avec les informations que l'administration nous demande qu'avec celles que nous acceptons nous-même de donner à l'extérieur.

Cela dit, nous n'allons pas reprendre tout le débat sur l'importance du recensement de la population. Ce recensement constitue la source essentielle des renseignements que nous devons avoir pour réaliser une politique prospective, que ce soit sur le plan social, économique ou démographique.

Nous avons déjà travaillé – c'est une première information que nous aimerions donner à ceux qui se sont préoccupés de l'information – en étroite collaboration avec les communes. Les communes seront encore rassemblées, car ce sont elles qui, sur le terrain, pourront naturellement avoir le maximum de relations avec la population. Nous allons certes aussi informer la population de notre canton, mais cette information doit d'abord être faite au niveau fédéral pour maintenir l'unité de l'information.

A M. Marcel Garin, nous répondrons que les informations disponibles dans les administrations ne répondent pas toutes aux critères et aux besoins du recensement de la population.

De même, l'Etablissement cantonal d'assurance immobilière (ECAI) dispose d'un certain nombre de renseignements concernant les bâtiments, mais les

Recensement fédéral de la population

renseignements qui s'y trouvent ne sont pas ceux que le recensement souhaite obtenir pour réaliser les études de besoin, en particulier par rapport à la politique du logement dans notre pays. Et cela c'est valable sur beaucoup de points. Mais surtout les renseignements que nous avons ne sont pas uniformisés sur le plan des vingt-six cantons et naturellement que les informations doivent l'être pour pouvoir les utiliser.

En ce qui concerne la variante « Transit », il nous a été suggéré de la mettre à jour toutes les années. Nous allons le faire sur le plan cantonal et c'est pourquoi nous sommes aussi très intéressé par cette variante.

Au sujet de « l'anonymisation » des données, il est évident que dans les recensements de la population, il y a ce qu'on appelle des données sensibles. Ce sont celles qui concernent le nom, le prénom et qui permettent de retrouver les questionnaires ou les personnes. Une fois les questionnaires contrôlés, les éléments repris, on « anonymise » ces données de telle façon que l'on ne retrouve pas le nom, afin que l'on ne puisse pas identifier une personne à partir du questionnaire qui restera à disposition de celles et ceux qui traiteront, au sein de l'Office fédéral de la statistique, l'ensemble de ces données.

Combien d'exercices allons-nous utiliser pour amortir le crédit. Il s'agit d'une somme modeste et nous allons amortir sur trois ans, puisque nous aurons en fait les résultats en 2001.

Pourquoi est-ce que l'on ne recourrait pas à l'organe de l'Autorité de surveillance en matière de protection de la personnalité? Il faut laisser la question ouverte, le Centre de services (CDS) sera intercantonal. Faudra-t-il ou non avoir un organisme intercantonal pour assurer la surveillance en matière de protection de la personnalité sur le plan intercantonal? C'est une question que nous n'avons pas tranchée et, en l'occurrence, nous ne pouvons pas vous dire combien cela coûtera. De toute façon c'est compris dans les montants que nous avons nous-même articulés.

En répondant à M. Michel Barben qui se demande ce qu'est le Centre de services (CDS), nous répondrons également à M^{me} Muriel Barrelet. Les CDS feront les opérations suivantes: ils préimprimeront et enverront les bordereaux de maison aux propriétaires et aux gérances; ils prendront en charge les fichiers dits « d'exportation » – c'est-à-dire les fichiers qu'on leur fournira en provenance des registres d'habitants; ils enverront les mails nécessaires pour l'impression, la mise sous plis et les envois des questionnaires individuels et de ménage; ils contrôleront les retours et feront les rappels pour les questionnaires individuels et les bordereaux de maison qui manqueront. Ce sont eux qui feront la composition définitive des ménages d'après les données figurant sur les questionnaires. Enfin, ils contrôleront si les questionnaires ont été bien remplis ou pas. Voilà en particulier les compétences de ce Centre de services qui, nous le rappelons, sera une entreprise indépendante, constituée sous la forme d'une société anonyme à laquelle l'Office fédéral de la statistique, les cantons et les communes confieront l'exécution du recensement.

Discussion générale (suite)

Le financement sera assuré par les cantons et les communes avec une part de la Confédération. Mais étant donné les documents que nous avons déjà pour la base de données personnes, cela nous coûtera 5000 francs pour l'exécution de l'ensemble du travail. C'est un financement extrêmement modéré.

Pour répondre à M. Laurent Debrot: faut-il ou non savoir qu'à Rochefort, il y a eu quinze bulletins nuls, lors d'une votation sur la régale des sels. Non, soyons sérieux! Nous sommes d'accord avec vous et nous vous l'avons dit dans notre discours, lors de l'inauguration de l'Office fédéral de la statistique.

Nous savons combien il y a de canards, combien il y a de vaches laitières, etc., mais nous avons peu de renseignements concernant tout le secteur du chômage.

Mais il en est de même dans les rapports annuels du Conseil d'Etat. Si nous reprenons par exemple les informations que le laboratoire cantonal donne dans les rapports de gestion du Département de l'économie publique, sont-elles utiles ou pas? Il suffit peut-être que deux ou trois personnes, ou institutions, aient recours à ce type d'informations pour que cela soit utile. Nous sommes persuadé que nous publions trop de statistiques.

Madame Muriel Barrelet, n'aurions-nous pas pu recourir à la variante « Classic »? Nous rappelons simplement que la variante « Classic », on ne peut pas utiliser non plus « n'importe qui », Madame, et ce n'est pas parce qu'une personne est au chômage que nous pouvons l'utiliser dans le cadre du recensement. Les principales catégories de personnes que nous avons recrutées, il y a dix ans pour effectuer le recensement de la population, sont toutes des personnes qui avaient déjà un emploi. Nous avons eu beaucoup d'enseignants ou d'autres personnes donnant un maximum de garanties quant à la qualité du recensement effectué. Donc, nous ne pensons pas que l'on puisse lier la question du chômage ou de l'emploi avec la réalisation du recensement de la population.

La variante choisie, cette fameuse variante « Transit », aura à la fois le mérite d'être moderne – mais ce n'est pas une qualité suffisante – et de nous permettre de compléter et d'améliorer l'ensemble des informations que nous avons sur le plan cantonal et faire ainsi cette fameuse liaison importante entre le recensement des habitants et le recensement des logements.

Voilà nous espérons ainsi avoir répondu à l'ensemble des questions, si ce n'est cette brave question sur le désenchevêtrement de M. Marcel Garin, mais nous n'avons vraiment pas compris le sens de la question.

M. Claude Bernoulli: – La réponse du Conseil d'Etat à propos de l'information nous semble essentielle et c'est le problème des langues. On a quitté le système du recrutement par des agents recruteurs, il y a dix ans, pour en faire du mailing. Nous pensons plus particulièrement à la population

Recensement fédéral de la population

étrangère qui devra passer par le recensement et l'on nous dit qu'il n'y aura pas de sanction sous forme d'amendes, mais que l'on reviendra sous des formes de sanctions administratives.

Nous pensons que là, l'information est vraiment importante, et l'aide aux personnes étrangères nous semble essentielle, si l'on veut avoir une information correcte. Est-ce que vous avez pensé à cet aspect des choses?

M. Marcel Garin: – Monsieur le chef du Département de l'économie publique, il est toujours très difficile de synthétiser une question et de la poser d'une façon extrêmement précise. Nous nous en sommes aperçu, lorsque nous sommes allé voir les statistiques fédérales pour discuter pendant près de deux heures de ces problèmes-là.

En ce qui nous concerne, vous avez répondu à quatre questions sur cinq, soit 80% de l'ensemble, nous trouvons cela très bien, très intéressant. Touchons les derniers 20%: nous avons des recensements cantonaux réguliers chaque année et nous avons un recensement fédéral tous les dix ans. Ces informations nous semblent destinées à être liées pour que cela coûte moins cher. Lors du passage de « Transit » à « Future », pourrons-nous en tenir compte, afin que nous puissions répondre à notre cinquième et dernière question, cela coûtera-t-il moins cher aux contribuables en l'an 2010?

M. Francis Matthey, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique: – Nous avons mieux compris votre question, Monsieur Marcel Garin. C'est grâce aux efforts faits avec la création de la base de données personnes, au Centre informatique cantonal, que nous pouvons assumer de façon simplifiée la fourniture des informations et qu'en conséquence, on décharge les communes.

Est-ce qu'en 2010, dans le cadre de la répartition des charges et des compétences entre le canton et la Confédération, cela va nous coûter moins cher? Nous espérons que ce « Transit » des relations entre les logements et la population sera réalisé au moment du recensement de 2010.

Ce que nous avons d'ores et déjà fait permet très largement de répondre à votre question. Reste à savoir qui finance. Là, nous pensons qu'il est normal que la Confédération finance l'essentiel du recensement de la population, puisque c'est naturellement de sa compétence et pour des besoins nationaux que les choses sont faites.

Pour répondre à M. Claude Bernoulli, l'élément de la population étrangère sera naturellement pris en considération.

Le bureau du délégué aux étrangers, M. Thomas Facchinetti, en relation avec le service cantonal de la statistique, examineront ces questions et les informations ou compléments d'informations à apporter.

La présidente: – La parole n'est plus demandée. L'entrée en matière n'étant pas combattue, nous passons à la discussion en second débat.

Discussion en second débat

**Décret
concernant l'exécution du recensement fédéral de la population
de décembre 2000**

Titre et préambule. – Adoptés.

Article premier. – Adopté.

Articles 2 à 9. – Adoptés.

On passe au vote d'ensemble.

Le projet de décret est adopté par 80 voix sans opposition.

PRESTATIONS COMPLÉMENTAIRES
À L'ASSURANCE-VIEILLESSE,
SURVIVANTS ET INVALIDITÉ

99.033

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi d'introduction
de la loi fédérale
sur les prestations complémentaires
à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité
(Du 5 juillet 1999)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

I. INTRODUCTION

Si les prestations complémentaires sont entrées en vigueur, sur le plan fédéral, le 1^{er} janvier 1966, le canton de Neuchâtel a toujours fait figure de pionnier en matière d'aide sociale aux personnes âgées. En effet, depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, notre canton versait déjà des « rentes complémentaires cantonales et communales ». Dès 1952, par décret du Grand Conseil du 20 novembre 1951, une aide complémentaire cantonale était instaurée, basée sur les principes actuels des prestations complémentaires, mais seulement en faveur des bénéficiaires de rentes AVS. Naturellement, dès 1960, cette aide cantonale a été étendue aux bénéficiaires de rentes d'invalidité, vu l'introduction de cette législation fédérale au 1^{er} janvier 1960.

Suite à la sixième révision de l'AVS, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1964, une première impulsion était donnée pour un régime de prestations complémentaires fédérales, concrétisée par un message du Conseil fédéral en septembre 1964. Le 19 mars 1965, la loi sur les prestations complémentaires (LPC) fut adoptée par l'Assemblée fédérale avec effet au 1^{er} janvier 1966. Dès lors, trois révisions de la loi sont intervenues. De plus, pas moins de 14 augmentations des limites de revenus se sont succédées depuis l'introduction de cette loi. Enfin, il est à signaler que le canton de Neuchâtel a toujours appliqué les normes maximales en matière de limites de revenu et

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

déductions diverses en faveur des bénéficiaires. En outre, il a accordé une aide cantonale de 1966 à 1972 (limites de revenu cantonales supérieures aux limites fédérales).

L'importance des prestations complémentaires a ainsi évolué depuis 1966:

<i>Années</i>	<i>Limites de revenu¹⁾</i>	<i>Nombre de dossiers</i>	<i>Dépenses²⁾</i>
1966	3.000	5766	10.860.173.—
1971	4.800	5923	14.838.968.— ³⁾
1972	5.280	5881	14.427.940.—
1973	6.600	3560	7.828.060.— ⁴⁾
1979	8.800	3016	11.311.198.—
1984	11.400	4124	22.771.106.—
1987	12.000	4496	37.817.323.— ⁵⁾
1988	12.800	4754	42.628.698.—
1990	13.700	5388	54.216.222.—
1992	15.420	5355	70.613.484.— ⁶⁾
1994	16.140	4997	80.856.740.—
1995	16.660	5128	84.217.349.—
1996	16.660	4659	68.197.659.— ⁷⁾
1997	17.090	4688	71.423.555.—
1998	16.290	5335	75.583.857.— ⁸⁾

¹⁾ Le montant indiqué pour les limites de revenu est celui d'une personne seule.

²⁾ Les dépenses indiquées sont brutes, sans déduction de la subvention fédérale.

³⁾ 1^{re} révision de la loi fédérale, avec pour principale particularité l'introduction des remboursements de frais de maladie.

⁴⁾ Augmentation générale des rentes AVS-AI de 80 %.

⁵⁾ 2^e révision de la loi fédérale, avec pour principale particularité la prise en compte du prix de pension journalier des pensionnaires de home.

⁶⁾ Augmentation générale des rentes et des limites de revenu de 12,5%.

⁷⁾ Suite à l'entrée en vigueur de la LAMal, suppression de la prise en charge des primes d'assurance-maladie par le compte AVS-AI (à charge désormais du compte assurance-maladie).

⁸⁾ 3^e révision de la loi fédérale, avec pour principales particularités, la prise en compte du loyer avec les charges forfaitaires, l'introduction d'une franchise sur l'immeuble servant d'habitation au bénéficiaire et l'abaissement du délai de carence pour l'octroi de prestations complémentaires aux assurés de nationalité étrangère.

II. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

La loi cantonale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité du 15 décembre 1970, apparaît aujourd'hui vieillie et peu propre à assurer de manière satisfaisante l'application du droit fédéral dans le canton.

Conçue initialement sur le modèle de la loi fédérale, elle reprend toutes les dispositions prévues par le droit fédéral, alors que les compétences cantonales se limitent:

- à la fixation du montant destiné à la couverture des besoins vitaux;
- à la fixation du montant maximum déductible à titre de loyer;

Prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI

- à la fixation du montant qui est laissé à la disposition des pensionnaires de home pour leurs dépenses personnelles;
- à la limitation éventuelle des frais à prendre en considération en raison d'un séjour dans un home ou dans un hôpital;
- au choix d'augmenter jusqu'à concurrence d'un cinquième le montant de la fortune qui sera pris en compte comme revenu des bénéficiaires de rente de vieillesse dans des homes et des hôpitaux;
- au choix d'augmenter jusqu'à concurrence du double le montant de la franchise pour les immeubles servant d'habitation au bénéficiaire ou à un membre de sa famille compris dans le calcul de la prestation;
- ou au choix d'avancer les prestations complémentaires dans le cadre d'un prêt hypothécaire au lieu d'appliquer le système de la franchise.

Il s'ensuit que pour chaque modification du droit fédéral, même si celles-ci se rapportent à des dispositions qui ne sont pas de la compétence du canton, soit des dispositions autres que celles mentionnées ci-dessus, il y a lieu de saisir le Grand Conseil d'un projet de modification de la loi cantonale.

Cet inconvénient a été partiellement corrigé par l'introduction dans la loi, le 15 octobre 1974, d'un nouvel article 6a qui donne au Conseil d'Etat la compétence d'adapter le droit cantonal dans les limites du droit fédéral, compétence dont le Conseil d'Etat a régulièrement fait usage, pour la dernière fois le 25 novembre 1998.

La solution choisie ne nous paraît toutefois pas se justifier à long terme. Il n'est en effet pas satisfaisant qu'une loi votée par le Grand Conseil soit modifiée par un arrêté du Conseil d'Etat.

Une nouvelle rédaction nous paraît dès lors s'imposer aujourd'hui, même si elle n'apporte pas de modifications fondamentales à la réglementation actuellement en vigueur. De plus, l'Assemblée fédérale a adopté le 20 juin 1997 une modification de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (LPC) qui est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 1998. Compte tenu des modifications importantes de la législation fédérale qui font l'objet de la 3^e révision PC, le Conseil d'Etat a adopté un arrêté le 10 décembre 1997.

Il s'agit maintenant de remplacer la loi du 15 décembre 1970 relative aux prestations complémentaires, par une loi d'introduction de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité, en incluant les principales modifications figurant dans l'arrêté du 10 décembre 1997. Le projet qui vous est soumis s'en tient toutefois aux questions de principe et donne au Conseil d'Etat la compétence de fixer les normes applicables et les modalités d'exécution, en renvoyant, pour le surplus, aux dispositions fédérales.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

III. COMMENTAIRES DU PROJET PAR CHAPITRES**a) Dispositions générales**

L'article premier rappelle que la loi a pour but d'assurer l'application de la loi fédérale sur les prestations complémentaires et donne à l'Etat les moyens d'accorder de telles prestations dans les limites du droit fédéral. Le cercle des ayants droit est défini à l'article 2. Il se réfère à la notion de domicile dans le canton et le renvoi aux conditions d'octroi définies par le droit fédéral.

L'article 3 confère au Conseil d'Etat la compétence d'établir les réglementations spéciales que le droit fédéral réserve aux cantons. Il lui appartiendra notamment de fixer le montant destiné à la couverture des besoins vitaux, qui se situent selon les dispositions actuelles entre 14.860 francs au moins et 16.460 francs au plus, pour les personnes seules, entre 22.290 francs au moins et 24.690 francs au plus pour les couples et entre 7830 francs au moins et 8630 francs au plus pour les orphelins et les enfants donnant droit à une rente pour enfant de l'AVS ou de l'AI (lettre a).

Le Conseil d'Etat sera également compétent pour fixer le montant maximum déductible à titre de loyer, actuellement 12.000 francs pour les personnes seules et 13.800 francs pour les couples et les personnes seules ayant des enfants donnant droit à une rente (lettre b).

Il fixera le montant qui est laissé à la disposition des pensionnaires de home pour leurs dépenses personnelles, actuellement 300 francs par mois (lettre c).

Enfin, il sera autorisé à augmenter, jusqu'à concurrence d'un cinquième, le montant de la fortune à prendre en compte comme revenu des bénéficiaires de rentes de vieillesse dans des homes et des hôpitaux, ce qui est actuellement le cas (alinéa 3).

L'aide spéciale prévue à l'alinéa 4 sort du cadre fixé par le droit fédéral et les prestations qui peuvent en découler sont intégralement à la charge du canton et des communes. Cette possibilité n'est pas nouvelle: elle figure à l'article 25 de la loi actuelle. Le Conseil d'Etat n'a toutefois jamais fait usage de cette compétence.

Comme par le passé, l'application de la loi est confiée à la Caisse cantonale de compensation. Ce choix s'est révélé judicieux, puisqu'il permet de réaliser d'importantes économies, notamment au niveau de l'équipement informatique, de par le traitement centralisé des dossiers, et il ne saurait s'agir de le remettre en cause.

b) Dispositions d'organisation

Si l'application de la loi est confiée à la Caisse cantonale de compensation, il est nécessaire de maintenir la collaboration des agences communales AVS et c'est ce qui est prévu à l'article 6 du projet de loi qui vous est soumis. A cet effet, nous vous rappelons que selon l'article 4, alinéa 1, du règlement de la Caisse cantonale neuchâteloise de compensation, là où les circonstances le

Prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI

permettent, une seule agence peut être instituée pour plusieurs communes. Le maintien d'un office de proximité nous paraît important, tant pour le service aux ayants droit que pour l'estimation des besoins. En effet, les autorités communales connaissent leurs administrés et peuvent ainsi déceler plus facilement des éléments entrant en considération pour la fixation de la prestation.

Les dispositions des articles 7 (obligation de renseigner), 8 (secret de fonction), 9 (décision et versement des prestations complémentaires) n'appellent pas de commentaire particulier. Quant à l'article 10, il rappelle utilement des principes consacrés par le droit fédéral.

L'article 11 du projet reprend le texte que vous avez adopté le 7 octobre 1992. Cette disposition doit permettre à ceux qui le désirent de se faire représenter afin de contester une augmentation de loyer. Cette mesure est plus particulièrement adressée aux personnes âgées qui, craignant d'éventuelles représailles, ne souhaitent pas avoir à se présenter devant une autorité, fût-elle de conciliation, et qui, redoutant par-dessus tout de devoir déménager, acceptent le plus souvent sans réaction les hausses de loyers qui leur sont notifiées.

c) Dispositions financières

Les dispositions proposées dans ce chapitre reprennent celles actuellement en vigueur, hormis l'article 18 actuel qui offre la possibilité au Conseil d'Etat d'accorder aux communes dont les ressources sont particulièrement limitées, des subsides pour parfaire la couverture de leurs frais. Cette disposition n'a jamais été appliquée et nous apparaît dès lors superflue. Nous précisons en outre que les prestations complémentaires sont actuellement subventionnées à raison de 35 % par la Confédération, le solde étant réparti à parts égales entre le canton et les communes. La part incombant à l'ensemble des communes est répartie entre elles en fonction des critères de l'effort fiscal, du revenu fiscal et de la population. Il est évident que ce système de répartition sera revu en fonction des principes qui seront arrêtés par le Grand Conseil, relatifs à la péréquation financière intercommunale. Après déduction de la participation fédérale, les dépenses en la matière ont représenté, lors de l'exercice 1996, plus de 44 millions de francs, plus de 46 millions lors de l'exercice 1997 et plus de 49 millions lors de l'exercice 1998.

Les nouvelles dispositions proposées dans le projet de loi n'entraînent pas de charges supplémentaires pour le canton.

d) Procédure et voies de droit

L'article 18 confirme le Tribunal administratif en tant qu'autorité de recours en ce qui concerne les décisions de la Caisse cantonale de compensation. En effet, l'article 85 LAVS exige que l'autorité de recours soit indépendante de l'administration. Cette disposition fixe, en outre, quelques exigences relatives à la procédure de recours. Pour le surplus, c'est la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979, qui est applicable.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

IV. CONCLUSIONS

Nous pensons avoir motivé les raisons pour lesquelles nous vous soumettons aujourd'hui le projet de la loi d'introduction de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité. Il répond aux exigences du droit fédéral et doit en permettre une application simple et compréhensible.

Pour ces motifs, nous vous prions de bien vouloir prendre en considération le présent rapport, puis adopter le projet de loi ci-après.

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

Neuchâtel, le 5 juillet 1999

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,

P. HIRSCHY

Le chancelier,

J.-M. REBER

Loi d'introduction de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-
vieillesse, survivants et invalidité (LPC), du 19 mars 1965 ;

vu l'ordonnance sur les prestations complémentaires à l'assurance-
vieillesse, survivants et invalidité (OPC-AVS-AI), du 15 janvier 1971 ;

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 5 juillet 1999,

décète :

CHAPITRE PREMIER

Dispositions générales

But **Article premier** ¹ La présente loi a pour but d'assurer l'application dans le canton de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-
vieillesse, survivants et invalidité (LPC), du 19 mars 1965, et de ses dispositions d'exécution.

² Le but des prestations complémentaires est d'assurer aux personnes âgées, aux survivants et aux invalides la couverture des besoins vitaux.

Ayants droit **Art. 2** Les personnes qui ont leur domicile dans le canton de Neuchâtel et qui remplissent les conditions fixées à l'article 2 LPC, ont droit à une prestation complémentaire dans les limites de la présente loi.

Réglementations spéciales et complémentaires **Art. 3** ¹ Le Conseil d'Etat est compétent pour établir les réglementations spéciales que le droit fédéral réserve aux cantons (art. 5 LPC).

² Il fixe :

- a) le montant destiné à la couverture des besoins vitaux au sens de l'article 3 b, alinéa 1, lettre a, LPC ;
- b) le montant des frais de loyer prévu à l'article 3 b, alinéa 1, lettre b, LPC ;
- c) le montant qui est laissé à la disposition des pensionnaires pour leurs dépenses personnelles.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

³ Il est autorisé à augmenter, jusqu'à concurrence d'un cinquième, le montant de la fortune à prendre en compte comme revenu des bénéficiaires de rentes de vieillesse dans des homes et des hôpitaux au sens de l'article 3 c, alinéa 1, lettre c, LPC.

⁴ Il fixe les conditions dans lesquelles une aide spéciale, à la charge du canton et des communes, peut être accordée dans les cas de rigueur, et arrête pour le surplus les dispositions d'exécution nécessaires.

Autorité
d'exécution

Art. 4 L'application de la présente loi est confiée à la Caisse cantonale de compensation.

Information

Art. 5 Le Conseil d'Etat veille à une information adéquate des ayants droit potentiels.

CHAPITRE 2

Dispositions d'organisation

Demande
de prestations
complémentaires

Art. 6 ¹ La demande de prestations complémentaires est présentée à l'agence communale AVS du domicile du requérant.

² Celle-ci instruit la demande.

³ Elle fait remplir une formule au requérant et la transmet à la Caisse cantonale de compensation.

Obligation
de renseigner

Art. 7 Le requérant et les personnes qui agissent en son nom ou pour son compte, de même que les employeurs et les autorités administratives et judiciaires, sont tenus de fournir gratuitement à la Caisse cantonale de compensation tous renseignements et documents nécessaires à l'application de la présente loi.

Secret
de fonction

Art. 8 Les personnes chargées de l'application de la présente loi sont tenues de garder le secret à l'égard des tiers sur leurs constatations et observations.

Décision
et versement
des prestations
complémentaires

Art. 9 ¹ Les prestations complémentaires font l'objet d'une décision écrite.

² Elles sont versées par la Caisse cantonale de compensation en principe à l'ayant droit et, en règle générale, mensuellement par la poste.

Incessibilité
et insaisissabilité

Art. 10 ¹ Les prestations complémentaires sont incessibles et ne peuvent être données en gage.

² Elles sont soustraites à toute exécution forcée.

³ Toute cession ou toute mise en gage est nulle et de nul effet.

Prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI

Election
de domicile

Art. 11 En cas d'octroi de prestations, le bénéficiaire peut faire élection de domicile auprès de la Caisse cantonale de compensation pour toute notification de hausse de loyer ou de nouvelles prétentions du bailleur (art. 269 ss CO) et donner mandat à cet établissement, le cas échéant, de les contester ainsi que de le représenter en cas de procédure.

CHAPITRE 3

Dispositions financières

Couverture
des charges

Art. 12 ¹ Après déduction de la subvention de la Confédération, la dépense résultant du service des prestations complémentaires est partagée par moitié entre l'Etat et l'ensemble des communes.

² Les communes peuvent être tenues de verser des acomptes sur les dépenses de l'exercice en cours.

Répartition entre
les communes
a) principe

Art. 13 ¹ La part incombant à l'ensemble des communes est répartie entre elles en fonction des critères de l'effort fiscal (EF), du revenu fiscal (RF) et de la population.

² Pour les calculs, sont pris en considération les chiffres de la population du dernier recensement cantonal ainsi que les éléments fiscaux de l'Etat et des communes de l'année en laquelle sont servies les prestations donnant lieu aux charges à répartir.

b) calculon

Art. 14 ¹ La part des communes est répartie entre elles selon la formule suivante :

$$\frac{\text{EFRI} + \text{RFR}}{2} \times \text{population} = \text{nombre de points-habitants}$$

² L'effort fiscal relatif inverse (EFRI) s'obtient en divisant le produit des taxes locales perçues en application de la loi sur les contributions directes, y compris d'éventuelles taxes hospitalières et d'épuration, émoluments de ramassage et de traitement des déchets solides ou autres taxes analogues, par le montant de l'impôt direct perçu par l'Etat dans la commune; la valeur relative se calcule en divisant le chiffre obtenu dans chaque commune par celui obtenu pour l'ensemble des communes et en le multipliant par 100; la valeur inverse s'obtient en divisant 100 par l'effort fiscal relatif, le résultat étant multiplié par 100.

³ Le revenu fiscal relatif (RFR) s'obtient en divisant le produit de l'impôt direct perçu par l'Etat dans la commune, par le chiffre de la population de la commune; la valeur relative se calcule comme indiqué à l'alinéa 2.

Rapport du Conseil d'Etat (fin)

- Prise en charge
a) Etat **Art. 15** La part de l'Etat est prise en charge par le budget de l'Etat.
- b) communes **Art. 16** La part de chaque commune est prise en charge par le budget communal.
- Frais
d'administration **Art. 17** ¹ Les frais d'enquête et de contrôle incombent à la commune.
² Les autres frais d'administration sont partagés par moitié entre l'Etat et l'ensemble des communes. La répartition entre les communes s'opère conformément aux articles 13 et 14 de la présente loi.
³ Ils sont fixés et remboursés périodiquement à la Caisse cantonale de compensation.

CHAPITRE 4

Procédure et voies de droit

- Principes **Art. 18** ¹ Les décisions de la Caisse cantonale de compensation peuvent, dans les trente jours dès leur notification, faire l'objet d'un recours au Tribunal administratif.
² La procédure de recours est soumise aux exigences de l'article 85 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS), du 20 décembre 1946.
³ La loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979, est applicable pour le surplus.

CHAPITRE 5

Dispositions finales

- Abrogation
du droit antérieur **Art. 19** La loi sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité, du 15 décembre 1970, est abrogée.
- Référendum
et entrée
en vigueur **Art. 20** ¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.
² Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution. Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

La présidente, Les secrétaires,

Ce rapport a été envoyé en temps utile aux députés.

Prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI

Discussion générale

M. *Roland Debély*: – L'objet dont nous discutons a pour but de remplacer la loi cantonale sur les prestations complémentaires du 15 décembre 1970, par une loi d'introduction de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité.

La loi cantonale de 1970, avec une adaptation en 1974, aura ainsi eu une existence de près de trente ans, c'est déjà pas mal pour une telle législation. Les dispositions proposées visent à permettre une application simple du droit fédéral et à corriger la situation actuelle, qui fait qu'une loi votée par le Grand Conseil soit modifiée par un arrêté du Conseil d'Etat, en vue de l'adapter aux modifications de la loi fédérale. Ce projet est donc davantage un toilettage législatif visant une simplification des procédures administratives et une simplification de l'adaptation des dispositions d'application inhérentes au droit fédéral.

Le projet qui nous est soumis s'en tient aux questions de principe et donne au Conseil d'Etat la compétence de fixer les normes applicables et les modalités d'exécution en renvoyant, pour le surplus, aux dispositions fédérales et cela nous semble rationnel et judicieux.

Nous relèverons avec plaisir le caractère social de notre canton qui fait figure de pionnier en matière d'aide sociale aux personnes âgées, en octroyant, dès la fin de la Deuxième Guerre mondiale, des rentes complémentaires, alors que la loi fédérale entrait en vigueur en 1966, comme cela est rappelé en introduction du rapport du Conseil d'Etat.

Nous relèverons encore que les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) et à l'assurance-invalidité (AI) sont accordées lorsque les rentes et autres revenus ne couvrent pas, ou plus, les besoins vitaux. Elles sont donc un droit, avec l'AVS et l'AI, et ces prestations complémentaires constituent donc un fondement majeur de notre Etat social, fondement dont les radicaux sont fiers et dont ils n'ont nulle intention de démanteler, contrairement aux allégations et aux insinuations que nous entendons parfois dans cet hémicycle.

En ce qui concerne le projet de loi, par souci de concision, nous n'apporterons pas de complémentaires redondants, considérant que nous sommes dans une situation de toilettage législatif.

Nous avons toutefois trois remarques, demandes de précisions ou amendements. Amendement à l'article 5: la question de l'information aux ayants droit de prestations complémentaires a préoccupé longuement notre groupe de députés et il est vrai que les dispositions et les applications législatives ne sont jamais évidentes pour le commun des mortels. Il est donc important que les catégories de personnes concernées connaissent leur droit à des prestations complémentaires et que les procédures de demandes soient simples. Nous proposons dès lors de compléter l'article 5 en ajoutant l'alinéa 2 suivant: «² Les caisses de compensation adresseront notamment,

Discussion générale (suite)

avec les décisions de rentes AVS ou AI, les mémentos sur les prestations complémentaires édités par le Centre d'information AVS-AI.»

En ce qui concerne notre amendement à l'article 9, alinéa 2, l'article de loi précise que les versements se font par la poste, et si les paiements se faisaient auparavant souvent par mandat postal, aujourd'hui ils se font usuellement par virement postal ou par virement bancaire, d'où notre proposition suivante: «²Elles sont versées par la Caisse cantonale de compensation en principe à l'ayant droit et, en règle générale, mensuellement par *les moyens de paiements usuels*.» (Au lieu de « par la poste ».)

Enfin, une remarque concernant les articles 12 et 17 qui définissent la « couverture des charges » et « frais d'administration ». L'article 12 définit qu'après déduction de la subvention fédérale, la dépense qui résulte des prestations complémentaires soit partagée par moitié entre l'Etat et l'ensemble des communes.

Les questions de la péréquation et du désenchevêtrement étant des thèmes d'actualité, il serait opportun de s'interroger si la situation actuelle de la prise en charge des coûts, comme elle est prévue, est vraiment opportune. Cas échéant ou cas contraire, de remettre en question cette situation et de l'examiner dans le contexte global de l'aide sociale, afin de savoir s'il s'agit plutôt d'une tâche qui ressort de prérogatives cantonales ou de prérogatives communales. Si l'on souhaite véritablement clarifier les rôles et les compétences et simplifier les flux financiers dans le cadre du désenchevêtrement, il sera opportun que le Conseil d'Etat et la commission de gestion et des finances élargie prennent également ce domaine dans leurs réflexions liées au désenchevêtrement. Cette remarque vaut également pour l'article 17 qui concerne les frais administratifs.

Les amendements du député Laurent Debrot sont, quelque part, une réponse concrète à notre interrogation, une réponse sous la forme d'une cantonalisation des prestations complémentaires.

Nous nous opposerons aux amendements proposés, car à nos yeux un tel changement doit être appréhendé de façon globale. Par contre, nous sommes ouvert à la discussion, car il s'agit d'un travail à prendre en considération dans le cadre du désenchevêtrement.

En conclusion, le groupe radical entre en matière et acceptera la loi soumise avec les quelques retouches qui sont proposées et en remerciant les auteurs de la qualité de leur rapport.

M^{me} Pierrette Erard: – Le canton de Neuchâtel a toujours mené une politique favorable à l'aide complémentaire pour les personnes âgées et invalides. Il a même été un pionnier dans ce domaine comme cela a déjà été relevé par M. Roland Debély.

Nous sommes particulièrement conscient de l'importance de cette législation qui vient apporter une aide primordiale à des personnes dont les revenus sont particulièrement modestes.

Prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI

De plus, le canton de Neuchâtel a toujours appliqué les normes maximales en matière de limite de revenus, ce qui n'est pas le cas de tous les cantons suisses. Selon les statistiques fédérales de 1998, nous avons dans notre canton 5335 bénéficiaires AVS-AI et nous avons dépensé, pour l'aide complémentaire de base, 14 millions de francs. Ceci nous place au troisième rang des cantons suisses. Ce classement, qui pourrait paraître honorifique, nous fait prendre conscience qu'une grande partie de la population, retraitée ou handicapée de notre canton, n'atteint pas le minimum vital et que les prestations complémentaires sont indispensables pour vivre dans la dignité.

Il nous faut encore relever que cette somme de 14 millions de francs ne comprend pas toutes les prises en compte supplémentaires qui découlent des différentes révisions de la loi fédérale et que nous trouvons, en pages 2 et 3 du rapport (pp. 1581 et 1582 du *BGC*).

Le Conseil d'Etat nous soumet donc aujourd'hui un projet de loi d'introduction de la loi fédérale sur les prestations complémentaires AVS-AI. Nous sommes sensible au choix du Conseil d'Etat qui nous propose une loi plutôt qu'un arrêté. Cette procédure permet de fixer les règles de base pour l'ensemble de la question, ainsi que de nous exprimer, ce que nous apprécions, notamment pour les points qui nous tiennent à cœur.

Le Conseil d'Etat a décidé de maintenir les agences communales AVS et de ne pas instituer une agence pour plusieurs communes. Nous reconnaissons, comme lui, l'avantage de ces offices de proximité et nous pensons aussi à l'importance du rôle joué par les autorités communales, censées bien connaître leurs administrés. Il y a cependant des cas où cette proximité a son revers de médaille.

Dans certains cas particuliers, des habitants d'une commune pourraient avoir droit aux prestations complémentaires, mais étant connus du responsable de l'agence AVS préfèrent ne pas y recourir, par crainte d'étaler leur pauvreté ou d'avoir l'air de demander la charité. Comme vous le savez, il y a encore beaucoup de personnes âgées qui pensent ainsi. Pour éviter cet état de fait, nous suggérons que les personnes, qui sont susceptibles de devenir des ayants droit aux prestations complémentaires, soient directement informées. A ce moment-là, elles seraient munies d'une pièce officielle pour se rendre à l'agence AVS et il serait plus facile à ces personnes de faire valoir leurs droits aux prestations complémentaires. Nous proposerons un amendement qui vise à ajouter, à l'article 2, l'alinéa 2 suivant: «² *Les personnes susceptibles de recevoir une prestation complémentaire sont avisées qu'elles peuvent se rendre auprès de l'agence communale AVS de leur domicile.* »

Nous apprécions que soit maintenue, dans cette loi, la disposition qui permet aux ayants droit de se faire représenter par la Caisse cantonale de compensation, en cas de contestation d'une hausse de loyer. Nous savons que certaines personnes âgées, qui manquent souvent d'énergie pour se défendre, craignent un déménagement et préfèrent accepter une augmentation par gain de paix.

Discussion générale (suite)

Nous supposons que les ayants droit des prestations complémentaires ont été, un jour ou l'autre, informés de cette disposition, mais nous préférons que ceux-ci soient invités à y recourir, en cas de hausse de loyer ou autres prétentions du bailleur. C'est pourquoi, nous proposerons l'amendement suivant à l'article 11 pour instaurer cette pratique: «En cas d'octroi de prestations, le bénéficiaire *est invité* à faire élection de domicile auprès de la Caisse cantonale de compensation pour toute notification de hausse de loyer ou de nouvelles prétentions du bailleur (art. 269 ss CO) et donner mandat à cet établissement, le cas échéant, de les contester ainsi que de les représenter en cas de procédure.»

Le Conseil d'Etat supprime, à l'article 18, la possibilité pour les communes de demander des subsides pour parfaire la couverture de leurs frais, cette disposition n'ayant, à ce jour, jamais été appliquée. Nous avons une question à ce sujet: le Conseil d'Etat a-t-il refusé les demandes des communes ou bien les communes n'y ont-elles jamais eu recours?

La troisième révision sur les prestations complémentaires a introduit, dès 1998, un abaissement du délai de carence, afin que les ressortissants étrangers puissent bénéficier de l'aide complémentaire. Avant, ce délai était de quinze ans, aujourd'hui, il a été abaissé à dix ans. Or, cette disposition ne paraît pas dans la loi qui nous est présentée, supposant que les employés des agences communales AVS-AI se réfèrent ainsi à la loi cantonale, et pas seulement à la loi fédérale, nous sommes d'avis qu'il serait bon d'inclure cette nouvelle disposition dans cette loi. Nous le demanderons dans l'amendement suivant visant à ajouter un article 3: «*Les ressortissants étrangers domiciliés en Suisse depuis dix ans sans interruption ont droit à une prestation complémentaire dans les limites de la présente loi.*»

Tout en espérant que vous ferez bon accueil à nos amendements, sur lesquels nous reviendrons en second débat, nous accepterons la loi qui nous est proposée.

M. Laurent Debrot: – Nous sommes content de voir que le canton de Neuchâtel est fier d'être toujours le pionnier en matière d'aide sociale aux personnes âgées. Mais le canton peut-il être fier de même des aides apportées aux chômeurs et autres personnes économiquement affaiblies?

Mais ce qui a retenu l'attention de notre groupe concerne deux aspects de ce rapport, la non-automaticité du versement des prestations et la répartition des charges entre l'Etat et les communes. Quand le canton de Neuchâtel, puis la Confédération, ont instauré des rentes complémentaires en 1952 et en 1960, c'était pour pallier un manquement de l'AVS, incapable d'assurer un minimum vital aux personnes âgées ou invalides. Pour éviter ce que certains appellent la politique de l'arrosoir, il a été prévu une aide circonstanciée aux personnes qui en avaient le plus besoin.

Malheureusement, le recours à ces prestations complémentaires a tout de suite été perçu comme un recours à l'aide sociale et nombre d'ayants droit

Prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI

n'ont jamais réclamé ce supplément auquel ils avaient pourtant droit. S'agit-il d'une volonté politique de distiller une information, dite adéquate, permettant d'économiser quelques millions de francs sur le dos de personnes indigentes, mais trop dignes et fières de le manifester ?

Nous pensons que l'Etat a les moyens financiers et logistiques pour faire de cette loi une loi de droit, et non une loi de la jungle qui profite aux plus pugnaces et, indirectement, à l'Etat par de mesquines économies.

Le service des contributions pourrait demander systématiquement sur la déclaration d'impôt, à titre volontaire, les informations de base nécessaires à l'ouverture d'un dossier. L'obtention de rentes complémentaires doit devenir ainsi quasi automatique pour toutes les personnes nécessiteuses.

Le deuxième point qui a retenu l'attention de notre groupe, c'est la répartition des charges entre les communes et l'Etat. La volonté du Conseil d'Etat et du Grand Conseil nous paraissait claire, lors du débat de juin sur le désenchevêtrement. L'Etat devait prendre à sa charge l'ensemble des charges liées à l'AVS. Il est vrai qu'aujourd'hui la péréquation tarde à se définir et que, faute de mieux, la répartition de ces charges entre les communes a un effet péréquatif. Mais nous pensons que le Grand Conseil pourrait aujourd'hui montrer un signe clair de sa volonté de faire avancer le dossier du désenchevêtrement, en posant une première pierre à l'édifice.

M. Roger Burkhard : – Le groupe libéral-PPN a pris connaissance avec intérêt du rapport du Conseil d'Etat concernant le projet de loi d'une introduction de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI.

Nous remercions le Conseil d'Etat pour ce rapport. Il nous propose une loi adaptée, une loi mise à jour. Aucune remarque n'ayant été formulée, le groupe libéral-PPN acceptera le rapport et adoptera le projet de loi tel qu'il nous est présenté.

Nous vous informons que, dans un deuxième débat, nous combattons en tout ou en partie les amendements des trois autres groupes politiques.

M. Francis Matthey, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique : – Nous remercions les groupes de l'accueil qu'ils font de cette loi. C'est vrai, Monsieur Roland Debély, nous n'avons pas voulu remettre dans cette loi toutes les dispositions de la législation fédérale, parce que cette législation est bien connue, en tout cas de tous les intéressés. Nous avons voulu que cette loi soit un instrument de travail, raison pour laquelle nous reviendrons sur certains amendements qu'il ne nous paraît pas nécessaire d'inscrire dans cette loi.

Les prestations complémentaires ont joué un rôle pour une grande partie des personnes âgées et des personnes invalides de notre pays. Ces prestations sont venues compléter les faibles rentes qui étaient versées.

Discussion générale (fin)

Aujourd'hui, les prestations complémentaires jouent toujours ce même rôle et, incontestablement, une grande partie des personnes âgées ne pourraient pas survivre, ou vivre, avec leur seule AVS. On le mesure à travers l'évolution des charges que représentent les prestations complémentaires, d'abord pour la Confédération, ensuite pour les cantons et les communes qui, nous vous le rappelons, supportent la majorité, les deux tiers environ des coûts de ces prestations complémentaires.

Il est du devoir des générations actives de veiller à ce que ces prestations puissent continuer à être servies, au niveau où elles sont décidées par la Confédération, de telle façon que l'on accorde aux personnes âgées la dignité qui leur est due pour assurer le restant de leurs jours.

En ce qui concerne les différentes dispositions qui ont été proposées, nous allons les reprendre systématiquement, mais nous pouvons, en tout cas sur un point, donner la garantie que l'effort d'information a été fait. A toute personne qui arrive en âge de bénéficier de l'AVS, nous distribuons déjà de petits opuscules édités par le Centre d'information fédéral concernant l'AVS-AI.

Nous serons d'accord d'inscrire cette obligation dans la loi. Déjà envoyés par la Caisse cantonale de compensation, ils ne sont pas envoyés, forcément et obligatoirement, par d'autres caisses de compensation de notre canton.

Nous généraliserons cette obligation-là. Nous vous rappelons que le Grand Conseil avait déjà demandé, à l'époque, qu'il y ait une meilleure information aux personnes âgées concernant le droit aux prestations complémentaires. Un mandat avait été confié au Centre social protestant qui voyageait dans l'ensemble du canton avec un petit bus pour renseigner les personnes âgées de leur droit aux prestations complémentaires. Nous allons naturellement poursuivre cet effort-là.

La question du désenchevêtrement, qui a été posée, doit être examinée. Il est vrai que nous envoyons des factures aux communes pour leur participation, sans qu'elles aient un mot à dire. On n'a pas plus de compétences au niveau du Conseil d'Etat – pas beaucoup plus en tout cas –, mais ce n'est pas nécessaire d'augmenter les budgets communaux avec des sommes sur lesquelles, de toute façon, les communes n'auront rien à dire. Il faut voir comment on peut, sur le plan de l'Etat, assumer ou absorber la part que nous refacturons aujourd'hui aux communes dans le cadre des prestations complémentaires. Cela pourrait être, par exemple, dans une réduction de la part redistribuée aux communes de l'impôt fédéral direct. On examinera cela. C'est dans une autre étape que nous devons examiner ces questions-là.

Nous vous proposons de revenir maintenant sur les différents amendements et aux réponses qu'il faut leur donner.

La présidente : – L'entrée en matière n'est pas combattue, la parole n'est plus demandée, nous passons à la discussion en second débat.

Prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI

Discussion en second débat

**Loi d'introduction
de la loi fédérale sur les prestations complémentaires
à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité**

Titre et préambule. – Adoptés.

Article premier. – Adopté.

Article 2. –

La présidente: – A cet article 2, nous sommes en présence de plusieurs amendements.

Nous prenons tout d'abord l'amendement du groupe socialiste qui propose un alinéa 2 (nouveau): «² *Les personnes susceptibles de recevoir une prestation complémentaire sont avisées qu'elles peuvent se rendre auprès de l'agence communale AVS de leur domicile.* »

M^{me} *Pierrette Erard:* – Du point de vue pratique, cette nouvelle disposition ne devrait pas poser de problèmes d'application. Etant donné que les services de l'Etat ont à disposition tout le matériel informatique nécessaire, il est tout à fait possible de déterminer quelles sont les personnes qui sont au-dessous de la limite de revenus donnant droit aux prestations complémentaires. Une lettre officielle aviserait les personnes susceptibles d'être concernées et faciliterait leurs démarches auprès des agences. Elle permettrait aussi d'entamer le dialogue sur leur situation financière.

Pour nous, cet amendement est important dans la mesure où il permet à une personne, qui pourrait bénéficier d'une aide complémentaire, de se présenter à son agence pour faire valoir un droit et pas en ayant l'impression de demander la charité, comme beaucoup de personnes le ressentent encore. Il est important de bien comprendre la différence entre ces deux situations.

Dans un cas, vous allez dans un bureau pour demander si vous avez vraiment droit à une prestation et vous devez prendre vous-même l'initiative de toute la démarche. Dans l'autre cas, vous êtes avisé que vous bénéficiez d'une prestation. Vous avez le choix d'accepter ou non, cela ne signifie nullement qu'il y a attribution automatique de prestations. Mais quand vous allez à votre agence, c'est simplement pour faire valider un droit, vous n'êtes pas en position de quémendeur, mais simplement dans celle de quelqu'un qui vient faire valider ce droit.

M. *Francis Matthey*, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique: – Nous acceptons cet amendement, mais nous aimerions signaler que, à travers chaque décision de rentes d'ores et déjà aujourd'hui, la Caisse

Discussion en second débat (suite)

cantonale de compensation inscrit sur la décision le texte suivant: « Si votre situation matérielle ne couvre pas vos besoins vitaux, vous pouvez déposer une demande de prestations complémentaires auprès de l'agence AVS de votre commune de domicile. » La Caisse cantonale de compensation procède déjà à cette information, mais le texte, si on l'inscrit dans la loi le généralise. Nous sommes d'accord avec cette proposition.

M. *Laurent Debrot*: – L'amendement du groupe socialiste nous convient tout à fait, puisqu'il correspond à peu près à celui que nous avons déposé. Nous aurions préféré qu'il figure à l'article 5, sous la note marginale « Information », et nous aurions à ce moment-là pu le mettre en concurrence avec les autres amendements et avoir une réelle discussion sur ce problème de l'information. Est-ce que le groupe socialiste est d'accord de déplacer son amendement à l'article 5?

M^{me} *Pierrette Erard*: – Nous serions d'accord de le mettre à l'article 5, mais simplement dans la forme que nous proposons, parce que nous trouvons qu'il va un petit peu plus loin que l'amendement proposé par le groupe PopEcoSol pour l'article 5. Mais si c'est notre amendement qui est accepté, cela ne nous pose pas de problèmes qu'il soit à l'article 5, plutôt qu'à l'article 2.

M. *Roland Debély*: – Nous avons, sur le fond, le même point de vue que le député Laurent Debrot, dans le sens où il y a un chapitre qui traite de l'information et il nous semble que cela devrait être pris en considération dans ce chapitre-là. Par contre, il nous intéresserait de connaître les motifs du Conseil d'Etat qui s'est déclaré favorable à légaliser ce point de l'information, au chapitre 2.

M. *Francis Matthey*, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique: – Il nous semble que la proposition de l'article 2 – c'est comme cela que nous l'avons interprété – donne mandat d'une information d'ordre général où on invite les personnes, on leur dit qu'elles peuvent s'adresser à l'agence, on leur donne même une adresse, soit l'agence communale AVS.

A l'article 5, c'est plutôt le contenu de cette information qui est ici visée, raison pour laquelle le Conseil d'Etat envisage de répondre négativement à la proposition du groupe PopEcoSol. Cette proposition, telle qu'elle est formulée, rejoint c'est vrai l'article 2, dont nous avons parlé auparavant. Mais il y a, dans le texte de la loi fédérale, une disposition qui demande aux cantons d'informer de manière adéquate les ayants droit potentiels.

En revanche, la proposition d'amendement du groupe radical est plus précise, si bien que nous sommes disposé à accepter cette proposition qui dit: «² Les caisses de compensation adresseront notamment, avec les décisions de rentes AVS ou AI, les mémentos sur les prestations complémentaires édités par le Centre d'information AVS-AI », de telle façon que l'on ait

Prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI

la disposition générale à l'article 2 et le contenu de l'information à l'article 5, avec l'obligation d'envoyer ces documents-là.

M. Roland Debély: – Nous remercions le Conseil d'Etat pour ses éclaircissements et ses informations. Le groupe radical suivra l'amendement du groupe socialiste, à l'article 2, tel qu'il est recommandé par le Conseil d'Etat.

M. Roger Burkhard: – Nous pensons que le texte du Conseil d'Etat est suffisant. Nous sommes en train de faire de la cosmétique. Par contre, nous sommes d'accord pour l'amendement du groupe radical qui apporte quelques précisions supplémentaires.

La présidente: – L'amendement du groupe socialiste qui vise à créer un alinéa 2 à l'article 2 étant combattu, nous allons passer au vote.

On passe au vote.

L'amendement du groupe socialiste visant à créer un alinéa 2 à l'article 2 est accepté par 59 voix contre 16.

Article 2. – Adopté.

Article 3. –

La présidente: – Nous sommes en présence de deux amendements. Le premier amendement émane du groupe socialiste qui propose un article 3 (nouveau): «*Les ressortissants étrangers domiciliés en Suisse depuis dix ans sans interruption ont droit à une prestation complémentaire dans les limites de la présente loi.*»

M^{me} Pierrette Erard: – Il s'agit simplement de rappeler, dans notre loi cantonale, un droit de la législation fédérale. Depuis 1998, les ressortissants étrangers domiciliés en Suisse depuis dix ans, sans interruption, ont droit à une prestation complémentaire dans les limites de la loi. Il est utile que cette règle figure aussi dans notre législation cantonale, afin de faciliter le travail des personnes qui s'y réfèrent.

M. Francis Matthey, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique: – Nous l'avons dit dans notre première intervention, nous ne souhaitons pas que l'on répète dans la législation cantonale, ce qui est contenu dans la législation fédérale. L'article 2 de la législation fédérale est absolument précis et ce sont ces dispositions que vous voulez inscrire dans la loi cantonale. Au surplus, elles sont encore maintenant dans le document que nous enverrons aux différents bénéficiaires potentiels. Donc, si nous l'avons dans la législation fédérale, nous ne pensons pas qu'il soit nécessaire de le mettre dans la loi.

Discussion en second débat (suite)

M. Roland Debély: – Nous suivrons la proposition du Conseil d'Etat et nous refuserons l'amendement du groupe socialiste.

M. Roger Burkhard: – Nous suivrons également la proposition du Conseil d'Etat et nous refuserons l'amendement du groupe socialiste.

La présidente: – L'amendement du groupe socialiste étant combattu, nous allons passer au vote.

On passe au vote.

L'amendement du groupe socialiste visant à créer un nouvel article 3 est accepté par 45 voix contre 44.

La présidente: – Dans la loi définitive, cet article portera donc le numéro 3 et les autres articles seront décalés. Cependant, pour plus de commodité et de clarté dans nos débats, nous continuons l'énumération des articles telle que proposée dans le projet du Conseil d'Etat.

Le deuxième amendement à cet article 3 émane de M. Laurent Debrot et concerne l'alinéa 4: «⁴ Il fixe les conditions dans lesquelles une aide spéciale, à la charge du canton, peut être accordée dans les cas de rigueur, et arrêtée pour le surplus les dispositions d'exécution nécessaires. » (Suppression de: et des communes.)

M. Laurent Debrot: – Notre amendement n'est pas simplement qu'une simple provocation, comme on pourrait l'imaginer. En acceptant l'introduction du barème de référence au mois de juin, le Grand Conseil a consenti finalement d'ouvrir un débat général sur toute la fiscalité dans le canton de Neuchâtel. La première étape a été lancée et, en 2001, les premières feuilles d'impôt arriveront avec le nouveau barème de référence chez les contribuables du canton.

Nous pensons qu'il est actuellement important que notre gouvernement montre qu'il est désireux de poursuivre ce débat – on le poursuit d'ailleurs en commission de gestion et des finances – et de montrer, déjà maintenant, un premier élan dans cette direction-là. Nous avons maintenant l'occasion de faire ce premier pas.

Evidemment, cette modification ne serait utile que si cette loi n'entraînait en vigueur qu'en 2001. Il ne faudrait pas qu'elle soit applicable avant, car cela mettrait effectivement en péril tout le problème de la péréquation qui est actuellement en vigueur dans notre canton. La discussion que nous avons maintenant, c'est de savoir si le Grand Conseil est d'accord de se lancer dans cette réforme déjà aujourd'hui.

M. Francis Matthey, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique: – Nous sommes déjà intervenu sur cette question, mais nous

Prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI

aimerions confirmer notre position. Nous examinerons, dans le cadre de la nouvelle répartition des tâches et des compétences entre les cantons et la Confédération, mais aussi lorsque nous aurons à nous prononcer à ce sujet entre l'Etat et les communes, sur le fond de la question de M. Laurent Debrot.

Nous ne pensons pas que cela soit une provocation, mais c'est inopportun d'introduire la disposition que vous envisagez maintenant, sans donner au Conseil d'Etat la possibilité «de compenser» les montants qu'il devrait supporter.

Nous vous demandons donc de refuser l'amendement qui nous est ici proposé, mais en vous disant que cette question, nous l'examinerons dans l'aspect global de la nouvelle répartition des charges entre le canton et les communes. C'est dans ce sens-là que nous vous demandons de refuser l'amendement de M. Laurent Debrot.

M. *Roger Burkhard*: – Comme nous ne connaissons effectivement pas aujourd'hui les incidences financières, nous ne pouvons pas accepter l'amendement. Le groupe libéral-PPN suivra la proposition du Conseil d'Etat.

M^{me} *Pierrette Erard*: – L'amendement à l'article 3 pose la question de la répartition des charges entre les communes et le canton pour les prestations complémentaires. Sur ce point, nous nous rallions à l'avis exprimé par le Conseil d'Etat. Nous n'entrons pas en matière sur cette question aujourd'hui.

En effet, nous trouvons qu'il n'est pas opportun de débattre, au travers de cet amendement, des problèmes que le Grand Conseil devra régler l'année prochaine, lors du débat sur le désenchevêtrement et la péréquation financière. Les questions de répartition des charges doivent être étudiées dans leur ensemble de façon globale et pas dans le cadre de la discussion d'une loi particulière.

Nous nous opposerons donc à l'ensemble des amendements proposés par M. Laurent Debrot pour la suppression de la participation communale aux prestations complémentaires.

M. *Roland Debély*: – Lors de nos propos d'entrée en matière, nous avons fait part aussi de notre préoccupation au sujet du désenchevêtrement et de la péréquation financière qui doit tenir compte de cet aspect de prestations complémentaires dans le contexte des assurances sociales. Nous considérons que c'est un sujet qui est extrêmement important et qui doit être appréhendé de façon globale et traité par le Conseil d'Etat, conjointement avec la commission qui a été désignée à cet effet-là.

Dès lors, le groupe radical refusera les divers amendements aux articles 3, 12, 13, 14, 15 et 16, de M. Laurent Debrot.

Discussion en second débat (suite)

M. *Laurent Debrot*: – Nous avons compris le message de l'ensemble du Grand Conseil et nous retirerons nos amendements. Nous voulons tout de même dire que nous proposons un moyen de financer cela. Il suffit de modifier le taux du barème de référence et c'est un exercice que nous pourrions refaire à d'autres occasions.

La présidente: – **Nous prenons note que les amendements de M. Laurent Debrot aux articles 3, 12, 13, 14, 15 et 16 sont retirés.**

Article 3. – Adopté.

Article 4. – Adopté.

Article 5. –

La présidente: – Nous sommes en présence d'un amendement du groupe PopEcoSol qui propose le libellé suivant de l'article 5: «Le Conseil d'Etat veille à *informer systématiquement les ayants droit potentiels.*»

M. *Laurent Debrot*: – L'amendement du groupe PopEcoSol à l'article 5 va plus loin, contrairement à ce que M^{me} Pierrette Erard disait et à ce que le groupe proposait, puisque nous demandions que le Conseil d'Etat veille à informer systématiquement les ayants droit potentiels. Cela demande effectivement de la part du Conseil d'Etat, par le service des contributions, de savoir où se trouvent les personnes, de définir quelles sont les personnes qui auraient droit à ces prestations complémentaires. Nous désirons maintenir cet amendement.

M. *Francis Matthey*, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique: – Ce n'est pas au service des contributions à faire cette information, c'est à la Caisse cantonale de compensation et à d'autres caisses au besoin. Vous avez décidé de la généralisation de l'information et nous pensons que c'est une décision suffisante. C'est à la Caisse cantonale de compensation de faire son travail.

En outre, la loi fédérale sur l'AVS-AI permet, si besoin est, au service des contributions de donner des informations aux caisses de compensation.

Nous continuons à maintenir notre position, c'est-à-dire à refuser la proposition du groupe PopEcoSol qui, à notre avis, rejoint l'amendement qui a été accepté à l'alinéa 2.

Nous ne reprendrons pas la parole après pour dire que nous sommes d'accord avec l'amendement radical qui donne un mode précis d'information.

Prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI

La présidente : – L'amendement du groupe PopEcoSol à l'article 5 étant combattu, nous allons passer au vote.

On passe au vote.

L'amendement du groupe PopEcoSol à l'article 5 est refusé par 46 voix contre 43.

La présidente : – Nous avons un autre amendement du groupe radical qui propose à l'article 5 un alinéa 2 (nouveau) : «² Les caisses de compensation adresseront notamment, avec les décisions de rentes AVS ou AI, les mémentos sur les prestations complémentaires édités par le Centre d'information AVS-AI. »

Cet amendement a déjà été accepté par le Conseil d'Etat, nous allons donc passer au vote.

On passe au vote.

L'amendement du groupe radical à l'article 5 est accepté à une majorité évidente.

Article 5. – Adopté.

Articles 6 à 8. – Adoptés.

Article 9. –

La présidente : – A l'alinéa 2 de cet article 9, nous sommes en présence de l'amendement suivant du groupe radical : «² Elles sont versées par la Caisse cantonale de compensation en principe à l'ayant droit et, en règle générale, mensuellement par les moyens de paiements usuels. » (Au lieu de « par la poste ».)

M. Roland Debély : – Nous avons déjà fait quelques remarques à ce sujet, lors de nos propos d'introduction. Les paiements se faisaient auparavant par mandat postal, aujourd'hui, ils se font également et beaucoup par virement postal ou bancaire et c'est aussi une source de confidentialité et de sécurité. Dès lors, nous vous proposons notre amendement qui est beaucoup plus large que dans l'article initial.

M. Francis Matthey, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique : – Nous comprenons le sens de l'intervention de M. Roland Debély, malheureusement la loi fédérale nous demande de le refuser.

La loi fédérale dit, à l'article 6, alinéa 3 : « La prestation complémentaire est payée en règle générale mensuellement et par l'intermédiaire de la poste ».

Discussion en second débat (suite)

Il est donc précisé dans la loi fédérale que c'est la poste qui effectue ces versements. Le mode de paiement est donc fixé par la législation fédérale et nous ne pouvons naturellement pas, nous, nous y soustraire.

M. Roland Debély: – Il n'y a pas lieu alors ici de remettre en question des dispositions fédérales. Dès lors, nous retirons cet amendement.

L'amendement du groupe radical à l'article 9, alinéa 2, est donc retiré.

Article 9. – Adopté.

Article 10. – Adopté.

Article 11. –

La présidente: – A cet article 11, nous sommes en présence de l'amendement suivant du groupe socialiste: « En cas d'octroi de prestations, le bénéficiaire *est invité* à faire élection de domicile auprès de la Caisse cantonale de compensation pour toute notification de hausse de loyer ou de nouvelles prétentions du bailleur (art. 269 ss CO) et donner mandat à cet établissement, le cas échéant, de les contester ainsi que de le représenter en cas de procédure. »

M^{me} Pierrette Erard: – Il nous paraît que la formulation: le bénéficiaire est « invité » à faire élection, plutôt que « peut » faire élection, est une formulation moins timide et plus incitative à faire appel à la Caisse cantonale de compensation, en cas de contestation de hausse de loyer. Ce n'est pas la même chose de pouvoir faire ou d'être invité à faire. Le fait d'être invité à faire quelque chose est plus incitatif, cela suggère qu'il faut répondre à une demande et pas seulement qu'il y a une possibilité pour agir.

M. Francis Matthey, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique: – Nous en appelons à la mémoire d'un certain nombre de députés, parce que nous avons déjà discuté de cette question ici devant le Grand Conseil, c'était, sauf erreur, lors de l'examen des dispositions que nous avons proposées pour réduire les déficits de l'Etat. Lorsque nous l'avions fait, c'était une disposition qui nous paraissait justifiée, parce que le Conseil d'Etat ne voulait pas que les augmentations de loyer soient effectuées en fonction des dispositions de la loi fédérale sur les prestations complémentaires. Un certain nombre de gérances (ou propriétaires) calculaient ce qu'il était possible d'augmenter, afin que ce soit la collectivité publique qui assume l'augmentation de ces loyers dans le cadre législatif.

Nous avons proposé une disposition peut-être encore plus incitative que celle que propose M^{me} Pierrette Erard. Le Grand Conseil, à l'époque – nous devons le rappeler –, l'avait refusée pour s'en tenir à la disposition « peut ».

Prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI

Si nous avons proposé à l'époque une disposition qui permettait d'aller plus loin que la disposition prise par le Grand Conseil, nous pouvons dire que nous sommes d'accord de remplacer le « peut faire », par « invité à ».

M. Roland Debély: – Nous allons combattre cet amendement, nous n'allons pas en faire une affaire d'Etat, mais nous souhaitons, malgré tout, garder cette nuance dans cette législation, cela également en terme de responsabilisation de l'individu. Nous croyons que c'est une petite nuance qui a son importance.

M. Roger Burkhard: – Nous partageons également l'avis du groupe radical. Le groupe libéral-PPN refusera donc cet amendement.

La présidente: – Nous allons donc nous prononcer sur l'amendement du groupe socialiste à l'article 11.

On passe au vote.

L'amendement du groupe socialiste à l'article 11 est accepté par 48 voix contre 45.

Article 11. – Adopté.

Articles 12 à 20. – Adoptés.

On passe au vote d'ensemble.

Le projet de loi est adopté par 91 voix sans opposition.

SOCIÉTÉ DE NAVIGATION
SUR LES LACS DE NEUCHÂTEL ET MORAT S.A.

99.037

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de décret
portant octroi d'un crédit de 1.110.000 francs
en faveur de la rénovation de la flotte
et de l'augmentation du capital-actions
de la Société de Navigation sur les lacs
de Neuchâtel et Morat S.A. (LNM)

(Du 12 août 1999)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

1. INTRODUCTION

Le présent rapport a pour but de vous présenter :

- a) le projet de rénovation de la flotte de la Société de Navigation sur les lacs de Neuchâtel et Morat S.A. (LNM) ;
- b) le projet d'augmentation du capital de cette société.

Par ce rapport et le projet de décret qui lui est joint, nous requérons l'accord de votre autorité quant à l'engagement par le canton de Neuchâtel d'un montant de 1.110.000 francs, au titre d'aide au financement des projets mentionnés. Comme le montre le chapitre 5 du présent rapport, les deux objets sont par ailleurs intimement liés.

En ce qui concerne les autres partenaires de la LNM, le Conseil d'Etat du canton de Fribourg, compétent en la matière, a accepté le crédit correspondant à sa part le 30 mars 1999. Le Conseil d'Etat du canton de Vaud a pour sa part donné un accord de principe à la société et le Conseil général de la ville de Neuchâtel, saisi d'un rapport à ce sujet, se prononcera dans une de ses premières séances de l'automne.

1.1. Note historique

Sur l'initiative du major Antoine-Béat-Albert du Thon, d'Yverdon, la navigation à vapeur reçoit sa première unité *L'Union* en 1826.

Société de Navigation sur les lacs de Neuchâtel et Morat S.A.

Le 30 septembre 1872, à Fribourg, l'acte constitutif de la « Société de navigation à vapeur des lacs de Neuchâtel et Morat » est signé. Cette société, dont le siège est fixé à Neuchâtel, résulte de la fusion entre la « Société de navigation sur le lac de Morat » et la « Société fribourgeoise de navigation à vapeur » sise à Estavayer-le-Lac.

Depuis 1895, les cantons de Vaud, de Neuchâtel, de Fribourg et la ville de Neuchâtel apportent de multiples aides à la société avec des contributions sensiblement égales.

A partir de 1955, la société est au bénéfice de la loi sur les chemins de fer (LCF) et elle profite d'une aide pour les investissements et l'exploitation de la part des partenaires susmentionnés et de la Confédération.

Ainsi, les M/s *Ville de Morat* (1955), *Ville d'Yverdon* (1964), *Ville de Neuchâtel* (1970), *La Béroche* (1980) et *Fribourg* (1993) ont pu être acquis par la LNM. Sur la même base de financement, le chantier naval de la Maladière a été rénové en 1988.

2. CADRAGE

La LNM a aujourd'hui à faire face à une double problématique: la nécessité de rénover sa flotte et la fragilité de son capital-actions.

2.1. Valeur et état de la flotte

Le tableau ci-après présente la valeur de la flotte de la LNM au 1^{er} janvier 1997.

Noms des unités	Année	Places	Valeur d'assurance Fr.	Valeur d'immobilisation Fr.	Valeur comptable Fr.
<i>Fribourg</i>	1995	560	7.113.000.—	7.090.000.—	6.664.600.—
<i>Ville d'Yverdon</i>	1965	560	4.293.000.—	2.112.852.—	647.526.—
<i>Ville de Neuchâtel</i>	1972	550	5.805.000.—	2.058.115.—	508.040.—
<i>La Béroche</i>	1981	400	6.143.000.—	3.920.000.—	2.114.900.—
<i>Ville d'Estavayer</i>	1961	250	1.882.000.—	593.133.—	—
<i>Ville de Morat</i>	1955	260	1.301.000.—	410.483.—	—
<i>Cygne</i>	1939	250	901.000.—	434.964.—	138.240.—
<i>Mouette</i>	1939	250	901.000.—	—	—
<i>Sarcelle</i>	1931	60	139.000.—	29.432.—	Vendue aux Mouettes genevoises
<i>Vully</i>	1960	130	995.000.—	297.283.—	—
Totaux			29.473.000.—	16.946.262.—	10.073.306.—

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Une analyse détaillée de l'état de la flotte effectuée par la LNM à fin 1998 et validée par l'Office fédéral des transports (OFT) a démontré la nécessité de procéder rapidement à des rénovations sur différentes unités, afin de satisfaire aux normes de sécurité et de protection de l'environnement actuellement en vigueur. Les principaux travaux prévus sont présentés au chapitre 4.2. Il apparaît que les rénovations des M/s *Ville d'Estavayer*, *Ville d'Yverdon*, *Ville de Neuchâtel* et *Cygne* sont justifiées et urgentes.

2.2. Structure du capital-actions de la LNM

L'article 5 des statuts de la LNM, revus en 1989, précise la structure du capital. Le voici reproduit à titre de rappel :

Capital-actions **Art. 5** ¹ *Le capital-actions est fixé à 79.712 francs.*

² *Il est divisé en :*

- a) *1212 actions ordinaires de 1 franc, numérotées de 1 à 1212;*
- b) *16.000 actions de priorité anciennes de 1 franc, numérotées de 1213 à 17.212;*
- c) *625 actions privilégiées nouvelles de 100 francs, numérotées de 17.213 à 17.837.*

³ *Toutes ces actions indivisibles sont au porteur et entièrement libérées. Elles sont signées par deux membres du Conseil d'administration.*

L'analyse de la détention du capital libéré, soit 17.212 actions anciennes et 625 actions privilégiées, représentant 37.212 voix, peut s'illustrer de manière abrégée comme suit :

<i>Détenteurs du capital-actions</i>	<i>Actions anciennes (1 voix/action)</i>	<i>Actions privilégiées (32 voix/action)</i>	<i>% des voix</i>
Détenteurs d'actions non connus	6.352	362	48,2 % soit 17.936 voix
Collectivités publiques, communes et cantons	10.860	145	41,7 % soit 15.500 voix
Banque cantonale neuchâteloise et Banque cantonale fribourgeoise	0	31	2,7 % soit 992 voix
Détenteurs d'actions privés connus	0	87	7,5 % soit 2784 voix

Il est utile de préciser que cette analyse est basée sur la fréquentation des dernières assemblées générales.

Société de Navigation sur les lacs de Neuchâtel et Morat S.A.

Le montant et la structure du capital-actions doivent être mis en rapport avec les aides aux investissements accordées par les collectivités publiques (voir chapitre 5.1), avec les différentes valeurs (voir chapitre 2.1) et avec l'article 725 du code des obligations (CO).

Trois constats se dégagent de cet examen :

- a) Le capital-actions mis en regard avec la comptabilité d'exploitation et la valeur de la flotte est insuffisant pour une société anonyme de cette envergure ;
- b) Alors que la valeur de la société est essentiellement due aux apports des collectivités publiques, le capital-actions lié au pouvoir de décision est détenu à raison de 58,3% par des actionnaires privés ;
- c) Depuis 1996 et l'entrée en vigueur de la LCF, la société a fait une perte de 129.330 francs. Bien qu'elle dispose d'un capital amorti de 2.122.419 francs en 1997, le capital-actions de 79.712 francs est insuffisant par rapport à l'article 725, alinéa 1, du code des obligations.

2.3. Trafic régional voyageurs et trafic régulier touristique

La distinction entre les deux types de trafic est indispensable dans l'optique de l'établissement de la clé de financement des mesures proposées au chapitre 4.

Le réseau de navigation des Trois-Lacs comprend six lignes dont cinq sont desservies par la LNM et une par la BSG. Ces lignes relient trente-quatre débarcadères sur les trois lacs.

Sont considérées comme relevant du trafic régional des voyageurs (TRV, dit aussi trafic obligatoire), les lignes desservies durant toute l'année, selon un horaire publié, et qui comptent une part de clientèle non touristique. Le déficit enregistré par ces lignes est pris en charge par les cantons partenaires et la Confédération en vertu de la LCF.

Sur le lac de Neuchâtel, le triangle Neuchâtel - Portalban - Cudrefin bénéficie d'une indemnisation à ce titre. Il en est de même en ce qui concerne le triangle Morat - Môtier - Praz pour le lac de Morat. Les autres lignes ainsi que les courses spéciales sont considérées comme relevant du trafic touristique et ne bénéficient pas d'indemnités des pouvoirs publics.

Le trafic total annuel représente environ 150.000 km (1998), dont le tiers, soit 50.000 km, sont effectués au titre de trafic régional voyageurs. Selon les scénarios qui pourraient être retenus pour établir le concept d'offre 2002-2005, cette proportion pourrait varier.

C'est en vertu de l'existence d'un trafic régional de voyageurs (trafic obligatoire) que l'article 56 de la LCF peut être appliqué et que la Confédération apporte sa contribution au financement de l'assainissement de la flotte.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

3. CONDITIONS-CADRE**3.1. Expo.01**

Le concept du trafic interne de l'Expo.01 de décembre 1998 redonne aux sociétés de navigation LNM et BSG un rôle décisif dans le trafic entre les arteplages en envisageant la mise à disposition par chaque société de quatre unités d'une capacité de 400 personnes. Pour relever ce défi, sans négliger la desserte de plus de vingt débarcadères, il est impératif de disposer d'une flotte fiable. D'autre part, la dimension actuelle de celle-ci doit être préservée.

L'Expo.01 est donc l'occasion d'un renforcement de la collaboration entre les deux sociétés. Nous souhaitons que celle-ci se perpétue à l'avenir dans la perspective d'une fusion de ces deux sociétés.

3.2. Réactivation de la démarche « tourisme et transports »

Dans le contexte de l'Espace Mittelland (EM), une étude a été lancée sous la direction du « Forschungs-Institut für Freizeit und Tourismus der Universität Bern ». Cette étude s'intitule « Destinations et coopérations touristiques dans l'Espace Mittelland ».

Cette approche est fondamentale pour la détermination de la stratégie des sociétés de navigation. La volonté politique étant de donner aux Trois-Lacs une vocation de « coutures » de l'Espace Mittelland et non d'en faire des « coupures », il s'agit de reprendre et développer la démarche « Destination Trois-Lacs » avec un actif partenariat tourisme-transports. L'objectif d'une telle action doit être l'augmentation significative du nombre de voyageurs/km (deux pour la LNM¹⁾, alors que pour la moyenne des autres sociétés de navigation il dépasse quatre).

La prospective marketing de la LNM, constituant un programme de travail dans le sens de ce partenariat, peut être présentée comme suit :

1999	2000	2001
Formulation du cahier des charges en relation avec les révisions des plans de transports cantonaux et les études réalisées par l'EM sur le périmètre « Région Trois-Lacs »	Détermination du portrait de la demande actuelle	Consolidation de la collaboration interrégionale sur les trois lacs sur le plan touristique
Détermination du mode de financement de l'étude	Fixation des segments d'avenir en relation avec tourisme, culture, artisanat et gastronomie	Consolidation de la collaboration entre LNM et BSG
Désignation du comité de pilotage	Composition des scénarios de références pour la planification de l'offre	Etablissement du concept d'offre de la LNM avec l'optimisation de l'exploitation

¹⁾ Audit LNM, CC&T S.A., août 1998.

Société de Navigation sur les lacs de Neuchâtel et Morat S.A.

Un tel programme permettrait de préparer la saison 2002 et d'éviter un effet de « spleen post Expo.01 ». Ne disposant pas actuellement de toutes les données indispensables à la mise en œuvre directe d'un tel plan, le Comité de direction a décidé de promouvoir une démarche visant à maintenir la capacité de la flotte actuelle.

Toutefois, considérant que la répartition entre trafic régional voyageurs et trafic touristique pourrait être modifiée en faveur de ce dernier sous la pression financière des collectivités publiques indemnisantes, la flotte doit être conçue de telle sorte que les coûts d'exploitation soient minimisés et que la polyvalence des unités de navigation soit maximisée.

3.3. Préservation et valorisation du patrimoine lacustre

Considérant le développement touristique dans l'espace des Trois-Lacs évoqué ci-dessus, il apparaît d'une grande importance de préserver le patrimoine lacustre en gardant en état de fonctionnement optimal au moins un des deux bateaux construits en 1939 dont dispose actuellement la LNM. Le programme présenté au chapitre 4.2, comprenant l'assainissement du M/s *Cygne*, va dans ce sens. Il permet de maintenir dans la flotte un bateau représentatif des années 1930, tout en étant performant et en répondant aux exigences actuelles de la protection de l'environnement. Ainsi, respect du patrimoine lacustre et polyvalence de la flotte sont harmonieusement conjugués.

4. MESURES

4.1. Décisions du Conseil d'administration

Au cours de sa séance du 4 mai 1999, le Conseil d'administration s'est déterminé sur:

- le choix des unités à assainir ;
- la simultanéité des actions d'assainissement de la flotte par l'application de l'article 56 LCF et par une augmentation significative du capital-actions ;
- la nouvelle structure du capital-actions ;
- la nécessité de promouvoir la réflexion tourisme-transport pour établir un concept d'offre 2002.

4.2. Assainissement de la flotte

Sur la base d'un échange traitant de la relation coût-utilité de l'assainissement de chaque unité, consigné dans une note de séance qui a réuni les partenaires cantonaux le 30 septembre 1998, les rénovations des M/s *Ville d'Estavayer*, *Ville d'Yverdon* et *Ville de Neuchâtel*, ainsi que du M/s *Cygne* ont été reconnues comme justifiées et urgentes.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Le programme d'assainissement de la flotte présenté ci-après, validé par l'OFT, résume les principaux travaux à effectuer sur les différents bateaux. Le montant total des devis s'élève à 3.842.300 francs, montant arrondi à 3.843.000 francs.

4.2.1. M/s Ville d'Estavayer

Le M/s *Ville d'Estavayer* est une unité âgée de 37 ans. Son portrait rapide est le suivant :

Longueur: 32,00 m
Largeur: 7,50 m
Tirant d'eau: 1,26 m
Poids: 65 tonnes
Capacité: 240 places
Propulsion: moteur Diesel GM 8V-71N / 193 kW à 1800 t/min.
Equipage: 3 hommes

Le coût de l'assainissement, devisé à 847.500 francs, se compose notamment des principaux postes suivants :

- modification des fondations dans local moteur, fourniture de nouveaux châssis pour moteur principal et génératrice ;
- fourniture et pose d'un nouveau moteur type 6V 92TA DDEC avec nouvel inverseur ;
- fourniture et pose d'une génératrice type John Deere 50 KVA Leroy Somer 1500 t/min. ;
- renouvellement complet des installations électriques, travaux en collaboration avec le CPLN, Neuchâtel ;
- cuisine, renouvellement complet des installations.

4.2.2. M/s Cygne

Les rapports cantonaux relatifs à l'acquisition du M/s *Fribourg* prévoient le désarmement du M/s *Cygne*. Les derniers examens démontrent que ce bateau, âgé de 59 ans, est en meilleur état que le M/s *Mouette*. En effet, le *Cygne* dispose d'une installation électrique refaite à neuf en 1994 ainsi que d'un dispositif de récupération des eaux fécales, installé en 1998. Le portrait rapide de cette unité est le suivant :

Longueur: 34,00 m
Largeur: 6,20 m
Tirant d'eau: 1,30 m
Poids: 74 tonnes
Capacité: 200 places
Propulsion: moteur Diesel GM 8V-71N / 178 kW à 1800 t/min.
Equipage: 3 hommes

Société de Navigation sur les lacs de Neuchâtel et Morat S.A.

Le coût de l'assainissement, devisé à 638.000 francs, se compose notamment des principaux postes suivants :

- mise en chantier, démontage, modification, adaptation et réfection de la structure ;
- travaux de serrurerie, sanitaires, tôlerie, mécanique générale ;
- fourniture nouveau moteur de traction, inverseur, accouplement, raccords divers, alignement, échappement ;
- fourniture groupe électrogène, coffret de commande, adaptations diverses ;
- Adaptation accès pour handicapés, parc à vélos.

4.2.3. M/s Ville d'Yverdon

Le portrait rapide de cette unité de 39 ans est le suivant :

Longueur: 49,06 m
Largeur: 9,00 m
Tirant d'eau: 1,26 m
Poids: 174 tonnes
Capacité: 550 places
Propulsion: 2 moteurs Diesel GM 8V-92TA / 2 × 328 kW à 1800 t/min.
Equipage: 3 hommes

Le coût de l'assainissement, devisé à 644.400 francs, se compose notamment des principaux postes suivants :

- pose de nouvelles boiseries, de nouveaux plafonds, renouvellement de l'éclairage et de la sonorisation, pose de nouveaux fonds, remplacement du mobilier ;
- cuisine, renouvellement des installations y compris ventilations, inox et améliorations des compartiments de froid ;
- couverture mobile d'une partie du pont supérieur arrière, y compris pose de piliers, soudures, adaptations diverses ;
- aménagement d'un WC pour handicapés ;
- pose d'un hélice d'étrave ou pump-jet (selon possibilité).

4.2.4. M/s Ville de Neuchâtel

Le portrait rapide de cette unité de 36 ans est le suivant :

Longueur: 48,33 m
Largeur: 9,00 m
Tirant d'eau: 1,35 m
Poids: 180 tonnes
Capacité: 550 places
Propulsion: 2 moteurs Diesel GM V12-71N / 2 × 286 kW à 1800 t/min.
Equipage: 3 hommes

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Le coût de l'assainissement, devisé à 770.900 francs, se compose notamment des principaux postes suivants :

- remplacement des deux moteurs de traction type 8V92 DDEC avec inverseurs DD516 (selon offre);
- remplacement des deux génératrices type John Deere 50 KWA 4039 Turbo - 1500 t/min. / Leroy Somer LS A44-151;
- modification des fondations du châssis, du moteur, plus fourniture nouveau cadre (2 x), Maison Lais - Bâle;
- cuisine, aménagement, réfection, fond, parois, installations sanitaires, ventilation, ameublement;
- accès pour handicapés.

4.2.5. Acquisition d'une nouvelle unité

Les délégués aux transports ont demandé en 1997 à la LNM d'apprécier l'opportunité de l'acquisition d'une nouvelle unité rapide, modulable été (100 places) / hiver (60 places), exploitable par un équipage réduit, en remplacement du M/s *Mouette*.

Dans sa séance du 4 mai 1999, le Conseil d'administration a opté pour le désarmement de la *Mouette* et l'acquisition d'une nouvelle unité polyvalente. Il est bien entendu que l'apport des collectivités publiques dans l'opération ne doit pas dépasser les 941.500 francs prévus pour la rénovation complète du M/s *Mouette* dans le rapport du chantier naval du 22 janvier 1999. Parallèlement à l'évolution du projet Expo.01, l'acquisition d'une navette IRIS 3.1 est intégrée dans le processus de choix. Le Conseil d'Etat souhaite que cette acquisition puisse être faite dans le développement de la société pour aborder le 3^e millénaire.

Cette décision n'affecte pas le patrimoine de la flotte, vu que celle-ci, avec la rénovation du M/s *Cygne*, garde un témoin des unités de 1939. Ces choix techniques, envisagés dans une perspective à long terme, n'excluent pas que, pour la période d'Expo.01, des mesures de renforcement momentané de la flotte soient envisagées.

4.3. Consolidation du capital-actions

Au vu des constats se dégageant du chapitre 2.2, il s'agit d'une part d'augmenter la valeur du capital et d'autre part d'en modifier la structure.

La nouvelle valeur du capital est intimement liée au mode de financement retenu pour l'assainissement de la flotte. Les explications à ce sujet sont donc présentées au chapitre 5.3.

Concernant la structure du capital et considérant l'apport significatif des collectivités publiques, il apparaît justifié que celles-ci détiennent le 51% des voix. D'autre part, l'augmentation de capital devrait s'effectuer par

Société de Navigation sur les lacs de Neuchâtel et Morat S.A.

des actions nominatives. Ceci implique que les statuts de la société soient modifiés en conséquence. Sur la base de ces principes, l'élaboration de la nouvelle structure fera l'objet d'un mandat de la société à une fiduciaire.

5. FINANCEMENT DES MESURES PRÉVUES

La mise en perspective du besoin de capital de la LNM et de la fragilité de son capital-actions permet de proposer un double mode de financement des mesures de rénovation de la flotte, combinant les solutions aux deux problèmes :

- a) financement partiel par l'augmentation du capital-actions ;
- b) financement partiel par une contribution des collectivités publiques en vertu des articles 56 et 60 LCF, dans la proportion acceptée par l'OFT.

L'article 56 de la LCF autorise la Confédération notamment à octroyer des prêts. L'article 60 précise que ces contributions présupposent la participation des cantons concernés. Le double procédé décrit ci-devant a fait l'objet d'un examen de faisabilité financière positif de l'OFT. Il est à souligner qu'il a déjà été appliqué lors de l'acquisition du *M/s Ville de Morat* en 1955.

En fonction de la distance parcourue par les bateaux de la LNM au titre du trafic régional des voyageurs par rapport au trafic total, l'OFT a reconnu comme pertinent un financement de la rénovation de la flotte à raison d'un tiers selon l'article 56 LCF et de deux tiers par l'augmentation de capital-actions.

De plus, il apparaît justifié d'ajouter à la part financée par une augmentation du capital la perte cumulée de la société depuis 1996 et les frais estimés de l'opération d'augmentation du capital, respectivement de 190.282 francs (arrondi à 190.000 francs) et 50.000 francs, soit au total 240.000 francs.

Ainsi, le montant nécessaire de 3.843.000 francs pour la rénovation de la flotte et l'acquisition d'une nouvelle unité de petite dimension est réparti en :

- 1.281.000 francs financés selon l'article 56 LCF, et
- 2.562.000 francs financés par augmentation du capital, auxquels il faut ajouter les 240.000 francs évoqués ci-devant, ce qui représente une augmentation de capital d'un montant de 2.802.000 francs.

5.1. VIII^e crédit-cadre

Lors de l'établissement du VIII^e crédit-cadre, fondé sur l'article 56 LCF, de la Confédération et des cantons en faveur des entreprises de transports concessionnaires, un montant de 3.600.000 francs avait été promis par la Confédération pour la LNM. Lors de l'élaboration de la V^e convention, correspondant à l'acquisition du *M/s Fribourg*, la Confédération n'a accordé que 769.140 francs. La LNM a alors dû couvrir la différence par un apport de capitaux propres, ce qui la prive actuellement de ces ressources pour assainir sa flotte. Dès lors, si la Confédération entre aujourd'hui en matière pour l'application de l'article 56 LCF au programme de rénovation de la

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

flotte, il s'agit en fait de compenser en partie cet écart entre la promesse et la réalité du VIII^e crédit-cadre.

A titre de rappel, il est intéressant de dresser la synthèse des aides publiques dont la LNM a profité depuis 1955 sur la base de l'article 56 LCF. Celles-ci se répartissent comme suit entre les partenaires de la société :

<i>Partenaire</i>	<i>Montant Fr.</i>	<i>Proportion %</i>
Confédération	2.376.583	18
Canton de FR	2.789.854	21
Canton de VD	2.932.972	22
Canton de NE	2.956.471	22
Ville de Neuchâtel	2.195.597	17
Total contributions cantons + ville	10.875.084	82
Total des conventions	13.251.667	100

5.2. Contribution au sens de l'article 56 LCF

Dans sa lettre à la LNM du 19 février 1999, l'OFT entre en matière pour le tiers du financement de l'assainissement de la flotte de la LNM sur la base de l'article 56 de la LCF. L'OFT précise pour ce tiers la répartition entre les partenaires: Confédération 39%, canton de Fribourg 14,93%, canton de Vaud 17,60% et canton et ville de Neuchâtel 28,47%. Ces parts découlent de l'ordonnance sur les parts cantonales dans les indemnités et les aides financières au trafic régional (OPCTR).

Selon l'OFT, l'assainissement de la flotte est assimilé à l'acquisition de matériel roulant par une compagnie ferroviaire. La société ne peut donc bénéficier que d'un prêt remboursable.

Sur la base des 3.843.000 francs nécessaires à l'assainissement de la flotte, le tiers reconnu par la Confédération se chiffre à 1.281.000 francs. Ceci représente pour les partenaires concernés les montants suivants :

Confédération	39,00%	Fr. 499.590.—
Fribourg	14,93%	Fr. 191.253.—
Vaud	17,60%	Fr. 225.456.—
Neuchâtel	28,47%	Fr. 364.701.—

Selon la convention IV, la ville de Neuchâtel, qui finance par ailleurs les aménagements du port d'attache des unités de la compagnie et qui participe, au titre de la part communale, à l'indemnisation du trafic régional voyageurs, ne contribue pas au financement des investissements selon l'article 56 LCF.

Société de Navigation sur les lacs de Neuchâtel et Morat S.A.

5.3. Contribution au sens de l'augmentation du capital

Les deux tiers du montant nécessaire à l'assainissement de la flotte, soit 2.562.000 francs, avec l'adjonction des 240.000 francs comprenant la perte cumulée depuis 1996 ainsi que les frais de recapitalisation représentent une augmentation de capital de 2.802.000 francs.

Selon les conventions IV et V signées entre la LNM et ses partenaires, la répartition intercantonale avec, de plus, la contribution de la ville de Neuchâtel est la suivante :

Fribourg	26,7 %	Fr. 748.134.—
Vaud	26,7 %	Fr. 748.134.—
Neuchâtel	26,6 %	Fr. 745.332.—
Ville de Neuchâtel	20,0 %	Fr. 560.400.—

La Confédération ne contribue pas à la part d'investissement liée au trafic régulier touristique.

5.4. Résumé

L'ensemble des opérations pour les partenaires représente donc les montants suivants :

<i>Partenaires</i>	<i>Articles 56 et 60 LCF</i>	<i>Augmentation de capital</i>	<i>Total</i>
	Fr.	Fr.	Fr.
Confédération	499.590.—	—	499.590.—
Fribourg	191.253.—	748.134.—	939.387.—
Neuchâtel	364.701.—	745.332.—	1.110.033.—
Vaud	225.456.—	748.134.—	973.590.—
Ville Neuchâtel	—	560.400.—	560.400.—
Total	1.281.000.—	2.802.000.—	4.083.000.—

5.5. Contribution des communes riveraines et sympathisantes

Une éventuelle participation des communes riveraines et sympathisantes, qui contribuerait à ancrer l'identité de la LNM, serait intéressante. Si l'on considère que les vingt-cinq communes possédant un débarcadère, ainsi que les communes riveraines et les communes sympathisantes, consentent chacune à un apport de l'ordre de 5000 francs de capital, ceci représenterait un montant supplémentaire d'environ 150.000 francs.

5.6. Contraintes temporelles

Bien que l'OFT ait donné l'autorisation d'engager les mesures d'urgence pour la rénovation du M/s *Ville d'Estavayer*, le temps est compté pour :

Décret
portant octroi d'un crédit de 1.110.000 francs
en faveur de la rénovation de la flotte
et de l'augmentation du capital-actions
de la Société de Navigation sur les lacs
de Neuchâtel et Morat S.A. (LNM)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 12 août 1999,
décède :

Article premier Un crédit de 1.110.000 francs est accordé au Conseil d'Etat en faveur de la rénovation de la flotte et l'augmentation du capital-actions de la Société de Navigation sur les lacs de Neuchâtel et Morat S.A. (LNM). Ce montant se décompose de la façon suivante :

	Fr.
Part du canton de Neuchâtel au financement du tiers de la rénovation de la flotte de la LNM en application des articles 56 et 60 de la loi fédérale sur les chemins de fer, du 20 décembre 1957	364.701.—
Participation du canton de Neuchâtel à l'augmentation du capital-actions de la LNM	<u>745.332.—</u>
Total	1.110.033.—
Montant arrondi à	<u>1.110.000.—</u>

Art. 2 Ce versement est soumis à la condition que la Confédération, les cantons de Vaud et de Fribourg et la ville de Neuchâtel versent leurs contributions respectives.

Art. 3 Le Conseil d'Etat est autorisé à se procurer, éventuellement par la voie de l'emprunt, les moyens nécessaires à l'exécution du présent décret.

Art. 4 Le crédit sera amorti conformément aux dispositions du décret concernant l'amortissement des différents postes à l'actif des bilans de l'Etat et des communes, du 23 mars 1971.

Rapport du Conseil d'Etat (fin)

Art. 5 ¹ Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

² Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

La présidente, Les secrétaires,

Discussion générale

M. *Pierre Bonhôte* : – Le groupe socialiste acceptera la demande de crédit qui nous est soumise pour l'amélioration des équipements de la Société de Navigation sur les lacs de Neuchâtel et Morat S.A. (LNM). Il est persuadé de la nécessité des investissements qui nous sont proposés.

A l'époque, nous avons discuté de ce rapport et avons regretté que ces investissements n'aient pas été planifiés plus tôt en vue de l'Expo.01 à ce moment-là, et nous estimions donc que les projets qui nous étaient soumis venaient un peu tard. Maintenant que l'Expo.01 a elle-même quelque peu reculé, on peut dire que nous allons prendre notre décision à temps.

Toutefois, en ce qui concerne l'avenir et afin que l'amélioration et le renouvellement de l'infrastructure de la LNM soient mieux planifiés, nous souhaitons que la LNM soit intégrée à la conception directrice des transports publics. Nous en ferons la proposition dans le cadre de la commission qui traite de cet objet.

La lecture du rapport nous a fait découvrir que le capital-actions de la LNM avait une structure passablement baroque, avec des collectivités publiques qui ne détiennent pas la majorité du capital-actions alors que ce sont leurs subventions qui permettent à cette société de rester à flot. Nous estimons donc qu'à l'avenir, il est tout à fait normal que les collectivités publiques, qui vont à présent verser du liquide à cette société, détiennent la majorité de ce capital-actions.

En page 5 du rapport (p. 1609 du *BGC*), il nous semble déceler quelques contradictions entre ce que dit le rapport du bas de la page concernant l'avenir de la société où l'on nous annonce qu'à partir de 2001, une consolidation de la collaboration entre la Société de Navigation sur les lacs de Neuchâtel et Morat S.A. (LNM) et la Société de Navigation sur le lac de Biemme (BSG), alors qu'en haut de la page, le Conseil d'Etat nous dit, nous citons : « L'Expo.01 est donc l'occasion d'un renforcement de la collaboration entre les deux sociétés. Nous souhaitons que celle-ci se perpétue à l'avenir dans la perspective d'une fusion de ces deux sociétés. » Il nous semble donc que le Conseil d'Etat a des intentions plus claires que la société elle-même, ce que nous saluons. Nous souhaitons en effet que l'on aille en direction de cette fusion. Avoir deux sociétés de navigation pour trois lacs, c'est en avoir une de trop, à notre avis. Nous avons déposé un postulat dans ce sens au Conseil général de Neuchâtel ; M. Eric Ruedin a fait de même, il a déposé le même postulat ici. Nous regrettons que la courtoisie politique ne l'ait pas incité à venir nous proposer de cosigner ce postulat, mais nous ne serons pas rancunier et nous accepterons sa proposition.

En page 4 du rapport (p. 1608 du *BGC*), on fait état du nombre de kilomètres parcourus respectivement en trafic touristique et en trafic voyageurs de respectivement 150.000 et de 50.000 kilomètres. Nous aimerions savoir – il nous semble que c'est un chiffre qui est là plus indicatif – quelle est la part des

Discussion générale (suite)

kilomètres voyageurs, et pas uniquement des kilomètres pour ces deux types de trafics, de manière à mieux évaluer l'importance des deux types de prestations dans l'ensemble des prestations de la LNM.

Nous avons pensé également rompre une lance en faveur de la navigation sur le lac des Brenets estimant qu'elle mérite le soutien du canton tout comme la LNM. Etant donné qu'un projet de loi est à présent en discussion au sein de la commission législative, nous n'allongerons pas sur ce thème-là.

Finalement, nous souhaiterions que, pour l'avenir, la LNM envisage l'acquisition d'un bateau solaire lorsqu'il s'agira de s'équiper d'une nouvelle unité. Nous aurions même souhaité que cela soit le cas lors du présent investissement. On nous a déjà fait savoir que ce n'était pas possible à cette échéance. Néanmoins, sur mandat de l'Office fédéral de l'énergie, l'étude a été faite concernant la réalisation d'un bateau solaire, qui est donc un bateau fonctionnant sur batteries avec moteur électrique et couverture en panneaux photovoltaïques, et cette étude a démontré que cette option était tout à fait réalisable. Nous souhaitons donc, qu'après l'Exposition nationale, la LNM puisse se doter d'une telle unité qui pourrait être exploitée dans le cadre de l'Exposition, puis rachetée par la LNM.

M. Christian Piguet : – C'est, bien sûr, avec beaucoup d'intérêt que nous avons pris connaissance des propositions du Conseil d'Etat pour la rénovation des bateaux de la LNM.

Nous sommes d'avis que la LNM est un élément important dans l'attraction touristique de la région et que c'est même, dans une proportion d'un tiers, un moyen de transport régional.

Nous avons très bien compris que la flotte actuelle comporte des unités qui doivent absolument être rénovées et qu'une autre doit être rachetée pour remplacer un bateau en bout de course, mais ceci que l'Expo.01, 02, 03 se fasse ou ne se fasse pas.

Bien sûr, on a pu se rendre compte que la LNM, en tout cas au début de l'histoire l'Expo.01, ne jouait pas un rôle très central de communication entre les Arteplages et que, maintenant, si l'Exposition se fait, la LNM sera davantage mise à contribution, ce que nous saluons. Mais finalement, à supposer que l'Exposition ne se fasse pas, pour nous, cela ne changerait rien à la situation présente, à savoir que les rénovations proposées doivent se faire pour que la LNM puisse continuer à jouer son rôle et touristique et de trafic régional. Donc, c'est dire que nous accepterons le crédit, mais que ce n'est pas spécialement lié à l'Exposition.

L'augmentation du capital de la société nous paraît également juste et nous y souscrivons pour les raisons expliquées dans le rapport. Cela paraît évident que ce sont les collectivités publiques qui soutiennent la compagnie et qu'étrangement, elles n'avaient pas la majorité. Bien sûr, elles devraient l'avoir.

Société de Navigation sur les lacs de Neuchâtel et Morat S.A.

On indique, dans le rapport, les rapprochements qui vont avoir lieu entre les deux compagnies LNM et BSG. Apparemment, on fait bien attention de ne pas trop parler de fusion, mais nous croyons que l'on peut vraiment demander si une étude concernant une vraie fusion ne devrait pas être menée – apparemment, il y a des postulats et des demandes un peu de tous les côtés – et donc de voir de manière assez claire quels seraient les avantages et les inconvénients d'une fusion, cela nous paraît nécessaire. On ne dit pas, dans le rapport, si la BSG a finalement les mêmes problèmes que la LNM ou pas, si c'est aussi une compagnie qui est en train de rénover sa flotte ou pas, cela nous intéresserait de savoir ce qui se passe dans la BSG.

Donc, cela veut dire que nous approuvons et nous encourageons les rapprochements entre la LNM et la BSG.

Un petit point technique, nous avons été surpris du constat en page 5 (p. 1609 du *BGC*) où l'on indique que le nombre de voyageurs par kilomètre est de 2, alors qu'il est de 4 pour les autres compagnies. On dit que le nombre total de kilomètres annuels est de 150.000, donc, avec cet indice à 2, cela devrait faire 300.000 personnes transportées par la LNM en 1998, mais en fait que pour arriver à un indice de 4, si nous avons bien compris, il faudrait transporter 600.000 personnes en une année avec le même nombre de courses et de bateaux. Cela ne nous paraît pas très évident. Le rapport voulait-il dire ceci? Et pourquoi les autres compagnies ont-elles un indice de 4 et ici 2?

Sur le plan technique encore, nous savons que certains de ces bateaux, les plus vieux bien sûr, ne sont pas des modèles en matière de pollution. On aimerait bien savoir si des améliorations seront apportées aux rejets des moteurs de ces bateaux, des unités rénovées en particulier, et bien entendu de la nouvelle unité.

A notre avis, il serait très intéressant de placer des panneaux solaires sur les toits des unités rénovées – et peut-être aussi sur d'autres unités – pour fournir l'énergie électrique nécessaire aux cuisines, lumières, etc. Bien sûr, nous sommes bien conscient qu'il est plus difficile d'utiliser l'énergie solaire pour les unités rénovées pour la traction – donc, n'en parlons pas! –, néanmoins, cela nous paraît évident que cela n'est pas le cas de la nouvelle unité que nous allons commander et que cela aurait été assez bien d'avoir une proposition propulsion énergie solaire inexistante dans le rapport. Certes, des demandes ont été faites sans succès. On s'est alors résigné: « Si ce n'est pas pour cette fois, ce sera pour la prochaine! » C'est une histoire qui dure.

Maintenant, il faut bien se rendre compte que les bateaux, qui sont encore en service aujourd'hui, sont des bateaux qui ont été construits il y a 40 ans. Cela nous porte tout de suite en 2040 et, en 2040, ou peut-être même en 2050, nous aurons cette nouvelle unité qui n'est pas solaire et qui fonctionnera encore. Nous avons tout de même l'impression que l'on n'anticipe pas tellement et que l'on pourrait dire: « Oui, en 2040 ou en 2050, on commencera à avoir l'air très ridicule avec nos bateaux qui ne sont pas solaires! »

Discussion générale (suite)

Nous proposons que le Conseil d'Etat réfléchisse une bonne fois en se disant: « Bon, on fait construire cette nouvelle unité, mais elle flottera encore en 2040, voire en 2050. » Pour nous, c'est loin et c'est probablement là que nous aurons que des bateaux à énergie solaire. Nous attendons avec grand intérêt la réponse du Conseil d'Etat et nous sommes prêt à voter le crédit.

M. Pascal Sandoz: – Le groupe radical a étudié avec soin le rapport du Conseil d'Etat concernant la rénovation de la flotte et l'augmentation du capital-actions de la LNM.

C'est l'avenir de cette société qui se joue cet après-midi. Les partenaires de la Société de navigation qui ont déjà accepté le crédit correspondant à leurs parts dans ce projet l'ont bien compris. Que le Conseil d'Etat du canton de Fribourg, compétent en la matière, que celui du canton de Vaud qui a donné son accord de principe ainsi que la ville de Neuchâtel soient remerciés. Notre canton, par son Grand Conseil, acceptera sans doute tout à l'heure aussi de relever ce défi au vu des retombées économiques importantes que génère la LNM, faut-il le rappeler, N° 1 au palmarès des atouts touristiques neuchâtelois avec 311.369 passagers transportés en 1998 suivi loin derrière du Papillorama-Nocturama avec 198.000 visiteurs.

Enfin, constatant l'engagement des petites communes du Littoral des lacs de Neuchâtel et Morat dont les crédits pour l'installation ou la rénovation de débarcadères ont toujours été votés sans retenue, nous les remercions aussi de leurs importantes contributions qui trop souvent passent inaperçues.

Si nous prétendons que c'est l'avenir de la LNM qui se joue cet après-midi et, par là même, celui d'une partie importante du tissu économique et touristique du canton, c'est que l'enjeu est bien plus important que le crédit que nous allons voter. Dire oui cet après-midi, c'est dire oui à un nouvel essor de la LNM, c'est permettre à la LNM d'assainir sa flotte bien sûr, de la renouveler même en envisageant l'acquisition d'un nouveau bateau éventuellement une navette IRIS 3.1. C'est donc offrir à cette société un avenir plus serein afin qu'elle puisse se concentrer sur l'essentiel, c'est-à-dire son développement.

Car, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, c'est bien là que se situe l'enjeu. Tout d'abord, il y a l'extraordinaire chance de pouvoir apporter une contribution majeure au flux des visiteurs de la future Exposition nationale, quand bien même la décision de faire cette exposition ou pas nous échappe aujourd'hui. Mais c'est également l'opportunité, elle aussi exceptionnelle, de se rapprocher de la Société de Navigation sur le lac de Biènn (BSG) dans le cadre certes un peu forcé d'une collaboration à trois, c'est-à-dire Expo.01/BSG/LNM. Opportunité exceptionnelle, disions-nous, car, à terme, cela peut signifier une plus grande rentabilité de ces sociétés de navigation dont on ne comprendrait pas vraiment pourquoi elles devraient disposer d'infrastructures d'entretien à double, par exemple.

Société de Navigation sur les lacs de Neuchâtel et Morat S.A.

Enfin, l'élément de fond qui nous paraît le plus important est de permettre à la LNM de se concentrer sur l'adaptation de son offre aux besoins de la clientèle touristique. Nous saluons donc la volonté clairement indiquée par le Conseil d'administration de cette société, nous citons: «De réactivation par la démarche «tourisme et transports» afin d'augmenter de manière significative le nombre de voyageurs/km.» Concevoir sa flotte afin de minimiser les coûts d'exploitation et de maximiser la polyvalence des unités est d'autant plus sage que la répartition entre trafic régional voyageurs et trafic touristique ne répond pas aux mêmes règles d'indemnisation. Il s'agira donc, pour la LNM, à notre avis, d'être particulièrement vigilante à cet équilibre lors de l'élaboration de son concept d'offre tout en considérant avec le plus grand soin les possibilités de marketing commun avec la BSG selon l'adage «L'union fait la force».

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, vous l'aurez compris, le groupe radical votera ce crédit car il donne la possibilité à cette Société de navigation de se développer, donc de préserver des places de travail au sein de cette entreprise aux retombées économiques importantes.

Le groupe radical souhaite encore poser deux questions au Conseil d'Etat. Tout d'abord, la notion de rapprochement avec la BSG qui a été évoqué à maintes reprises – un postulat du reste a été déposé – nous interpelle. Quelle est la stratégie envisagée par la LNM? Veut-on à terme une collaboration d'entreprises, une fusion ou un rachat?

Deuxième question, le Conseil d'Etat peut-il nous dire ce que coûte une navette IRIS 3.1 et s'il pense que ce type de bateau est adapté à la situation de nos lacs?

Le groupe radical votera ce rapport.

M^{me} *Madeleine Bubloz*: – Nous allons prendre la parole à la place de M. Eric Ruedin, absent pour des raisons professionnelles. Notre intervention aura essentiellement trois points d'ancrage. Premièrement, l'assainissement de la flotte; deuxièmement, le financement, troisièmement la collaboration avec la Société de Navigation sur le lac de Biemme, soit la BSG.

A titre liminaire, nous souhaitons remercier les organes dirigeants de la LNM pour le dynamisme dont ils ont toujours su faire preuve. Grâce à une offre toujours renouvelée et attrayante, ils contribuent, dans une large mesure, au maintien du déficit dans des proportions acceptables.

L'assainissement de la flotte, selon l'autorité de surveillance fédérale, Office fédéral des transports (OFT), quatre unités ne répondent plus aux normes de sécurité et de protection de l'environnement. Il s'agit des M/s *Ville d'Estavayer*, *Ville d'Yverdon*, *Ville de Neuchâtel* et *Cygne*. Avouez que nous n'avons guère le choix, il faut agir. Assainir coûte cher: 3,8 millions de francs, tout cela pour faire du neuf avec du vieux. En effet, les unités de navigation en question ont entre 36 et 59 ans d'âge. Y a-t-il une autre alternative?

Discussion générale (suite)

Probablement oui. Il s'agirait d'acheter une ou deux nouvelles unités. Ce serait là un élément d'attractivité important. Il suffit pour s'en convaincre d'observer le succès du M/s *Fribourg*. Toutefois, elle ne nous paraît pas réaliste, compte tenu surtout des besoins de la compagnie qui doit pouvoir compter sur un nombre d'unités suffisant, en particulier dans la perspective de l'Expo.02. Quoi qu'il en soit l'acquisition d'une navette IRIS, esquissée dans le rapport, nous paraît être une occasion à ne pas manquer. Une exposition nationale se nourrit aussi de symboles, par exemple, le monorail de l'Exposition 1964. Or, celle de 2002 se veut biodégradable et éphémère. Tout devrait donc disparaître à la fermeture des portes de l'Exposition en octobre 2002. Les navettes IRIS constitueront probablement l'image de l'Expo la plus marquante, la plus visible, et perpétueront la manifestation. Elles seront son symbole pour de nombreuses années. Il est important que la région des Trois-Lacs dispose au moins d'une navette IRIS.

Concernant le financement, le capital-actions actuel de 79.000 francs est nettement insuffisant pour une valeur d'assurance de la flotte de 29 millions de francs environ et une valeur comptable de 10 millions de francs. A l'évidence, des mesures d'assainissement, au niveau financier cette fois, sont indispensables. C'est pourquoi l'augmentation du capital-actions à 2,8 millions de francs nous paraît tout à fait justifiée.

La clé de répartition des charges proposée nous a interpellé: Fribourg: 14,93%; Vaud: 17,6%; Neuchâtel: 28,47%, canton et ville. Pourquoi une quote-part aussi élevée? Pourquoi la ville de Neuchâtel est-elle la seule ville à contribuer financièrement alors que, par exemple, Yverdon et Morat sont aussi bien desservies par la LNM? Le rapport fait allusion à une éventuelle participation financière des communes desservies. La perspective nous paraît intéressante, mais quels sont les moyens que le Conseil d'Etat entend mettre en œuvre dans cette perspective? La motivation devra être particulièrement convaincante si l'on songe aux déficits de nombreuses communes.

Nous avons pris note que le projet s'inscrit dans le concept de l'Expo.02, concept qui exige de la LNM quatre unités de 400 personnes. A ce propos, quelle est la participation financière de l'Expo?

Le troisième point concerne la collaboration avec la Société de Navigation sur le lac de Biemme (BSG). En cette fin de XX^e siècle, on pourrait imaginer que deux sociétés de navigation, actives dans une région formant une seule entité touristique et dont le siège est distant d'une trentaine de kilomètres, travaillent main dans la main. Pour toutes sortes de raisons, sur lesquelles il est inutile d'épiloguer, nous devons constater que la collaboration entre les deux sociétés de navigation est malheureusement réduite à sa portion congrue, pour ne pas dire inexistante. Le rapport du Conseil d'Etat mentionne bien un audit d'août 1998. Celui-ci fixe comme objectif pour 2001, la consolidation de la collaboration entre la LNM et la BSG. L'objectif ne nous paraît pas très ambitieux dans la mesure où il n'est jamais très difficile de consolider ce qui n'existe quasiment pas. A ce rythme-là, nous aurons, en

Société de Navigation sur les lacs de Neuchâtel et Morat S.A.

2010, une collaboration consolidée entre les deux sociétés et, en 2020, si tout va bien, une collaboration consolidée accrue. Tout cela est bien lent, trop lent. Nous pensons qu'il faut accélérer la cadence. C'est pourquoi nous déposons un postulat qui prie le Conseil d'Etat d'étudier, d'entente avec les organes concernés, un rapprochement, voire une fusion de la LNM et de la BSG.

Le groupe libéral-PPN acceptera le décret qui nous est soumis.

M. *Jacques-André Choffet*: – Monsieur le conseiller d'Etat Pierre Hirschy nous permettra, nous l'espérons, de ne pas mettre le même enthousiasme que les préopinants pour ce rapport.

Nous trouvons pour notre part choquant qu'au moment où l'on demande un crédit de plus de 1 million de francs pour la rénovation de la flotte sur les lacs de Neuchâtel et Morat, on supprime 50.000 francs, soit la totalité de l'aide, ce qui mettra en péril, voire supprimera les bateaux suisses qui naviguent aux Brenets. Nous nous rappelons avoir lu dans le rapport de la commission de gestion et des finances que le Conseil d'Etat avait comme objectif de maintenir une politique favorisant la cohésion sociale et l'équilibre des régions. Nous refuserons le rapport.

M. *Bernard Matthey*: – Nous apprécions grandement notre compagnie, elle fonctionne bien, elle doit survivre, se maintenir et elle est un atout pour notre tourisme neuchâtelois et Mittelland.

Nous aimerions simplement émettre quelques vœux: d'abord que les nouveaux bateaux – s'il faut acheter de nouveaux bateaux – soient de vrais bateaux, c'est-à-dire non pas des cubes flottants, mais des bateaux qui ont un profil, qui sont allongés et qui offrent une résistance minimum à l'eau. Nous dirons plutôt l'ancien M/s *Neuchâtel* que le nouveau M/s *Fribourg* qui est un restaurant flottant du genre cube en bois et pour lequel tous les navigateurs vous diront qu'il n'a pas la forme d'un bateau, mais plutôt d'un restaurant.

Au moment où l'on achète un nouveau bateau, il faudrait se poser la question de savoir si l'on n'a pas intérêt à le rénover pour diverses raisons, dont une qui est celle que si le bateau a 40 ans, il est démodé; s'il a 80 ans, c'est un bateau qu'on essaie de rétablir, de reconstruire, de rénover pour le remettre dans l'esprit du temps où il a été construit. Nous en voulons pour preuve le débat qu'il y a eu à propos du M/s *Ville de Neuchâtel* et aujourd'hui tout le monde veut le rénover. Nous sommes sûr que pour le M/s *Mouette* ou pour le M/s *Cygne*, dans quelques années, le formica de la buvette du M/s *Cygne* retrouvera sa pleine valeur et l'on ira chercher loin à la ronde de quoi le retaper, de quoi le rénover. Alors plutôt que de le mettre à la casse, on peut se poser la question de savoir si, pour des raisons tenant à l'historique de la navigation, il ne serait pas préférable de rénover nos bateaux plutôt que d'en acheter d'autres.

Discussion générale (suite)

Enfin, nous émettons un vœu. Nous trouvons que l'aménagement intérieur des bateaux, en particulier les acquisitions récentes, est un aménagement dont le goût est celui – dirions-nous – d'ingénieurs du bord du lac de Constance, alors qu'en s'approchant d'architectes d'intérieurs qui soient capables de penser un aménagement original, dans l'esprit du temps, ayant une forme et un style contemporains, nous pensons que les bateaux y gagneraient beaucoup.

Enfin, nous nous adressons tant au représentant du groupe socialiste qu'à celui du groupe PopEcoSol, tout le monde souhaite un bateau solaire dans ces groupes, mais dit que c'est difficile, que ce n'est pas possible. Nous aimerions vous dire que c'est tout simple, ce n'est pas un bateau solaire qu'il faut faire, c'est un bateau électrique et puis après, il faut décider de faire ou de ne pas faire ses électrons ou cette électricité à partir d'une installation solaire. Genève vient de convertir une *Mouette genevoise* en bateau électrique en mettant des panneaux solaires sur le bord de la rive et, sur l'année, le bilan électrique de ce bateau est un bilan 100% solaire. Voilà pour satisfaire le point de vue écologique.

En frais de fonctionnement, ce bateau est bien meilleur marché qu'un bateau diesel et en prix d'installation, c'est le même prix, donc quand on vient nous dire que ce n'est pas possible de faire un bateau électrique, c'est une ânerie ! Un bateau électrique est économiquement plus attractif qu'un bateau diesel. La preuve, c'est que sur le lac des Brenets, il y a un bateau français. Il n'est pas solaire, il est électrique et il fonctionne en bateau électrique. Si des privés choisissent cette voie, c'est bien qu'il doit y avoir un intérêt économique.

Pour cette raison, nous déposons maintenant un postulat qui demande qu'on étudie à l'avenir la possibilité, même dans les motorisations de bateaux existants comme le *Cygne* ou la *Mouette*, de remplacer un moteur diesel par un moteur électrique. Il faut un petit effort, ce n'est pas très conventionnel, cela ne plaira pas nécessairement à tous les pilotes de la navigation à moteur sur le lac de Neuchâtel, mais c'est une chose qui est parfaitement possible et qui, en plus, aura une attractivité certaine au point de vue touristique. Nous vous rappelons que la motorisation électrique est un atout considérable pour ceux qui aiment la navigation sans bruit.

M. *Claude Borel* : – Nous aimerions attirer l'attention du Conseil d'Etat sur un problème qui n'a qu'un lien indirect avec la demande de crédit qui nous est présentée. Il s'agit du problème lié à l'accueil des voyageurs sur les bateaux de la LNM. Ces voyageurs sont en forte proportion suisses alémaniques et ils sont nombreux à s'arrêter aux restaurants qui, année après année et mois après mois, présentent la même carte de menus. Eh bien, malgré cette caractéristique linguistique de leur clientèle, les restaurateurs responsables se refusent à lui offrir une carte en langue allemande. Cela n'augure pas tellement bien de l'accueil des visiteurs lors de l'Expo.02. Faudra-t-il attendre

Société de Navigation sur les lacs de Neuchâtel et Morat S.A.

la fusion avec la flotte biennoise pour améliorer l'accueil de la clientèle suisse alémanique ?

M. *Pierre Hirschy*, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire: – Nous tenons à remercier l'ensemble des groupes de l'accueil favorable qu'ils font à ce crédit. Nous croyons que vous avez tous compris la nécessité de cette demande, même s'il y a quelques commentaires ou remarques que nous pouvons peut-être comprendre et sur lesquels nous reviendrons.

Vous avez aussi compris que cela n'est pas lié directement à l'Exposition nationale, qu'il y a une demande de l'Office fédéral des transports qui exige une rénovation de ces unités et que nous devons effectivement nous préoccuper de rénover cette flotte avant l'Exposition nationale, car si l'on en reconnaît la nécessité, vous pensez bien que l'on ne pourrait pas la justifier en faisant les travaux après l'Exposition.

Vous avez pu remarquer que le capital-actions avait une structure particulière avec passablement de privés, mais des privés que l'on ne connaît plus et, comme l'a dit M. Pierre Bonhôte, c'est actuellement les collectivités publiques qui prennent en charge le déficit de cette entreprise. Il est donc tout à fait normal que l'on revoie le capital-actions selon le modèle présenté et nous vous remercions d'en tenir compte.

Concernant les différentes questions qui ont été posées, beaucoup ont trait à cette fusion éventuelle, de cette collaboration accrue avec la BSG du lac de Biemme. Un postulat a d'ailleurs été déposé à ce sujet. Nous allons tout de même en dire deux mots, car beaucoup de questions ont été posées. Nous pourrions effectivement accepter ce postulat, mais il faut peut-être dire quand même – et là, nous répondons surtout à M. Christian Piguet – que la société BSG est formée prioritairement de la ville de Biemme (45%), du canton de Berne pour seulement 6% environ, et ensuite de la ville de Soleure. Vous voyez bien qu'il s'agira de convaincre ces partenaires d'une fusion éventuelle. Ce qui nous paraît essentiel, c'est d'avoir une meilleure collaboration, et celle-ci peut être concrétisée par l'événement Exposition nationale qui devrait bientôt être confirmé. A ce moment-là, la collaboration sera effective et nous essaierons d'influencer le Conseil d'administration pour aller plus loin dans la collaboration qui pourra conduire à une fusion.

A la suite de cela, il faut aussi rappeler que le canton de Neuchâtel détient 26% du capital-actions et qu'en fait, lorsque vous nous dites: « Le Conseil d'Etat devrait... le Conseil d'Etat doit... » Oui, mais dans la mesure de notre participation. Il s'agit tout de même de penser que nous sommes plusieurs partenaires et que, pour l'achat des bateaux, pour diverses participations, pour demander éventuellement une entrée dans le capital-actions d'autres villes, d'autres communes, il faut que nos partenaires soient d'accord, mais nous avons enregistré passablement de remarques à ce sujet.

Discussion générale (suite)

Concernant la part des kilomètres voyageurs entre transport régional et transport touristique, c'est peut-être un chiffre qui est difficile à apprécier, par contre, ce qui doit vous intéresser, c'est que sur les 2,3 millions de francs de participation financière des collectivités publiques, l'Office fédéral des transports en reconnaît 1,8 million de francs au titre du trafic régional. C'est important et nécessaire et c'est aussi pour cette raison que la Confédération entre en matière dans le cadre des rénovations pour un tiers et dans le cadre du capital-actions pour deux tiers. Le point vraiment essentiel, c'est cette reconnaissance du trafic régional.

Monsieur Jacques-André Choffet, on ne peut pas dire qu'on cesse de payer quelque chose à la navigation sur le lac des Brenets. Il faut se souvenir que Les Brenets n'ont pas touché 50.000 francs, ils ont touché 100.000 francs en collaboration avec les villes de La Chaux-de-Fonds, du Locle et d'autres communes et ces 100.000 francs correspondaient à une aide pour trois ans pour aider cette compagnie à se sortir d'un mauvais pas, mais c'est une entreprise touristique privée qui ne répond pas aux mêmes critères.

Concernant l'achat d'un bateau solaire ou d'une navette IRIS, le Conseil d'Etat estimait intéressant de pouvoir se préoccuper de l'achat d'une navette IRIS, donc le petit modèle et non pas le grand bateau tel que vous avez pu le voir dans certaines publications, et qui aurait complété la flotte de la LNM en mettant l'accent sur le 3^e millénaire. Ce sont des bateaux qui correspondent à des performances extrêmement intéressantes au niveau des rendements, de la puissance, mais aussi de leur qualité écologique. C'était une idée, mais le Conseil d'administration sera libre, au moment de faire la dépense, de choisir plutôt le bateau solaire, qui semble-t-il, est en préparation. Il semble qu'il s'agit d'un bateau de 200 places. Pour le moment, nous n'avons pas d'autres renseignements, mais vous pensez bien que le jour où le Conseil d'administration devra se décider, il fera la part des choses et il verra ce qui peut être le plus intéressant pour l'avenir de notre société ou éventuellement simplement pour l'image que l'on veut donner à cette société. Mais les IRIS qui devraient naviguer sur les trois lacs, en particulier sur le lac de Neuchâtel, correspondent aussi à une image qui nous paraît tout à fait intéressante pour le début du 3^e millénaire.

Monsieur Pierre Bonhôte, nous reviendrons sur la question des Brenets dans le cadre du postulat 99.153 déposé par M. Eric Ruedin. Nous croyons que cela vaut la peine d'en reparler, mais plutôt dans ce cadre-là.

M. Pascal Sandoz a apporté une réponse quant au nombre de passagers qui est de 311.000. Vous voyez donc que c'est tout de même intéressant. Il faut remarquer qu'il y a une progression du nombre de passagers et que cette société est extrêmement dynamique. Nous croyons qu'il ne faut pas oublier le gros travail qui a été fait par l'ancien directeur, mais aussi maintenant la dynamique nouvelle, l'engagement de M. Denis Wicht qui a repris les commandes de cette Société de navigation, qui a beaucoup d'idées et qui souhaite développer cette navigation nécessaire au tourisme.

Société de Navigation sur les lacs de Neuchâtel et Morat S.A.

Là, nous enregistrons la remarque de M. Claude Borel. Nous la transmettrons, croyez-le bien, à M. Grandjean qui siège au Conseil d'administration pour dire que l'accueil sur les bateaux n'est pas suffisant. Vous avez tout à fait raison de souligner que nous devons soigner l'accueil des touristes dans notre canton et ce n'est pas seulement à la LNM. On doit se rendre compte, chez nous, que le tourisme ne fait pas partie de nos activités habituelles, que le tourisme est toujours très fragile par rapport à notre attitude et que si nous voulons vraiment y donner une importance, il ne faut ménager ni son temps ni sa peine pour bien accueillir le touriste. Dès lors, si vous avez constaté que, depuis de nombreuses années, on demandait que les cartes des menus soient rédigées aussi en allemand et non seulement en français, nous transmettrons volontiers cette information.

Concernant la remarque de M. Bernard Matthey qui prétend que le *M/s Fribourg* est simplement un restaurant flottant, chacun peut l'apprécier de la manière qui lui plaît. Pour notre part, nous trouvons que ce bateau est très élégant. Nous étions à son inauguration, nous n'avons pas entendu de commentaires de personnes disant qu'il ne ressemblait pas à un bateau, mais à un simple cube. Au contraire, il a une ligne élancée, il est agréable. Quand on est sur ce bateau, on a vraiment l'impression d'être en sécurité. Alors chacun peut l'apprécier différemment, mais pour nous le *M/s Fribourg* est une belle unité de notre flotte sur le lac de Neuchâtel, et nous devons avouer ne pas très bien comprendre ces remarques.

Par contre, savoir s'il est préférable de rénover plutôt que d'acheter, la question s'est posée avec beaucoup d'acuité au Conseil d'administration. Pour certains bateaux, il a été admis qu'il était nécessaire de rénover, cela va tout à fait dans le sens que vous souhaitez, mais pour un bateau en particulier, il a été décidé qu'il était préférable d'acheter une autre unité. Nous croyons que les spécialistes auront apprécié.

Concernant la valeur d'une navette IRIS, Monsieur Pascal Sandoz, nous croyons que c'est environ 3,5 millions de francs, c'est une valeur approximative. La part qui serait réservée aux collectivités publiques a été fixée selon la répartition que vous avez pu voir dans le rapport.

Ainsi donc, Mesdames et Messieurs, si nous pouvons apprécier la façon dont les groupes ont présenté leurs positions, nous admettons aussi que la planification, pour la rénovation des bateaux, est peut-être meilleure avec le report de l'Exposition nationale d'une année, mais croyez bien que nous aurions fait l'effort maximum pour qu'ils soient rénovés à temps pour l'année 2001. Vous avez raison, si nous avons une année supplémentaire, cela nous permettra peut-être de travailler avec un peu plus de souplesse et aussi de pouvoir procéder à certaines rénovations avec un peu plus de soins.

Ce qui nous amène à dire aussi que, dans le cadre des rénovations, tout a été fait dans un concept étudié par des professionnels de la rénovation – Monsieur Bernard Matthey, si vous voulez bien écouter! – par des

Discussion générale (fin)

architectes d'intérieur qui connaissent la rénovation des bateaux et qui savent très bien ce qui est demandé par les exploitants.

De plus, l'Exposition nationale s'est souciée de savoir comment ces bateaux seraient rénovés, mais – voyez-vous, actuellement, avec ce qui se passe pour l'Exposition nationale, nous ne pouvons pas garantir que notre information sera confirmée – il semblerait que, pour la rénovation, l'Exposition nationale aurait pu apporter une petite contribution. Mais comme nous savons maintenant que notre Exposition nationale doit faire énormément d'économies, nous ne pouvons vraiment pas vous apporter une affirmation.

Voilà donc dans quel climat nous pouvons aborder ce projet. Nous tenons à vous remercier de votre confiance et nous reviendrons sur la question des Brenets dans le cadre du postulat.

La présidente: – L'entrée en matière n'étant pas combattue, la parole n'est plus demandée, nous passons à la discussion en second débat.

Discussion en second débat

Décret

portant octroi d'un crédit de 1.110.000 francs en faveur de la rénovation de la flotte et de l'augmentation du capital-actions de la Société de Navigation sur les lacs de Neuchâtel et Morat S.A. (LNM)

Titre et préambule. – Adoptés.

Article premier. – Adopté.

Articles 2 à 5. – Adoptés.

On passe au vote d'ensemble.

Le projet de décret est adopté par 80 voix contre 1.

POSTULATS

99.153 ad 99.037

27 septembre 1999

Postulat Eric Ruedin

Rapprochement entre la Société de Navigation sur les lacs de Neuchâtel et Morat S.A. (LNM) et la Société de Navigation sur le lac de Biene

Le Conseil d'Etat est prié d'étudier, d'entente avec les organes concernés, un rapprochement, voire une fusion, de la Société de Navigation sur les lacs de

Rapprochement entre la LNM et la BSG

Neuchâtel et Morat S.A. (LNM) et la Société de Navigation sur le lac de Biemme (BSG).

Cosignataires: M. Bubloz, R. Graber, O. Haussener, L. Amez-Droz, G. Jeanbourquin, C. Bernoulli, C. Bugnon, T. Humair, J. de Montmollin, R. Burkhard, P.-A. Brand, S. Perrinjaquet, F. Meisterhans et M. Barben.

La présidente: – L’auteur du postulat étant absent, nous donnons la parole à M^{me} Madeleine Bubloz.

M^{me} Madeleine Bubloz: – Nous pensons qu’à l’heure de l’Espace Mittelland, à l’heure de l’Expo.02 et à l’heure de l’Europe et des ouvertures qu’elle engendre, il ne se justifie plus de disposer de deux sociétés de navigation distinctes sur les lacs de Neuchâtel et Morat, d’une part, et sur le lac de Biemme d’autre part. Bien sûr, les zones desservies regroupent des régions germanophones et francophones. Le personnel de la BSG est probablement constitué en grande partie de germanophones, alors que le personnel de la LNM est sans doute francophone. Il nous paraît que la langue ne doit pas constituer un obstacle à un rapprochement. Bien au contraire, c’est là un facteur de découvertes, de remises en question et d’enrichissement culturel qui nous paraît tout à fait nécessaire à une époque où Suisse romande et Suisse alémanique se regardent parfois comme chiens de faïence. Nous attendons donc un rapprochement, voire une fusion et une ouverture supplémentaire sur l’extérieur.

Par ailleurs, une fusion des deux sociétés permettrait, à n’en pas douter, des économies non négligeables. Songeons par exemple au matériel qui pourrait être acheté en commun, à l’entretien de ce matériel qui pourrait être rationalisé dans un seul chantier naval, à une billetterie commune et, enfin, au personnel, en particulier l’administration. Il y a là un potentiel de synergies à développer. Il serait dommage de manquer une telle occasion. C’est pourquoi nous remercions d’ores et déjà les groupes du Grand Conseil qui soutiendront le postulat que nous avons déposé.

M. Pierre Hirschy, conseiller d’Etat, chef du Département de la gestion du territoire: – Nous serons bref, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, puisque nous en avons déjà parlé, mais nous aimerions vous dire que nous pouvons accepter ce postulat sachant qu’un rapprochement est nécessaire certes, mais que la décision ne nous appartient pas, ni au canton ni à la ville. On peut seulement suggérer au Conseil d’administration de se rapprocher encore plus de la BSG mais, comme nous l’avons annoncé tout à l’heure, il faut se rendre compte que la BSG a une autre structure, a des partenaires qui sont peut-être un peu différents des nôtres. Ce n’est pas un problème de langue, croyez-le bien. Nous pensons que les employés qui travailleraient dans cette nouvelle société n’auraient aucune difficulté à s’adapter et à passer la Thielle.

Postulats (suite)

Nous sommes donc d'accord d'entrer en matière et de vous faire ultérieurement un rapport sur ce rapprochement. Il faut savoir que, dans le cadre de la société GETI (organisme responsable des transports internes de l'Expo.02), les rapprochements seront tout à fait évidents pour répondre à l'offre générée par l'Exposition nationale. Nous allons vraiment dans ce sens et nous verrons ensuite ce que nous pourrons apporter.

Pourquoi désirions-nous parler aussi des Brenets? C'est qu'en fait, nous souhaitons nous pencher sur un autre rapprochement, qui serait cantonal celui-là, et voir de quelle manière la LNM pourrait se rapprocher de la Société de Navigation sur le lac des Brenets (LNB), reprendre cette société parce que celle-ci a actuellement des difficultés énormes et elle ne peut pas continuer seule. Une aide de l'Etat, telle qu'elle est demandée, avec les montants que l'on nous a indiqués, serait bien supérieure à tout ce qu'on a pu apporter à d'autres compagnies et, surtout, il faut rappeler qu'il s'agit d'une entreprise de transport touristique et qu'elle ne répond pas aux critères de la loi sur les chemins de fer. C'est donc un subventionnement tout à fait différent.

Vous savez que des propositions ont été faites par des entreprises françaises, mais il semble que cela ne corresponde pas à ce que souhaitent Les Brenets. Le problème sera donc bientôt repris par notre collègue Francis Matthey qui était chargé du dossier dans le cadre touristique.

Voilà dans quel sens nous pouvons accepter ce postulat en sachant qu'il comportera un volet relatif à une autre liaison dans le cadre cantonal.

La présidente: – Le chef du département ne combat pas ce postulat. Est-il combattu dans l'hémicycle? **Ce n'est pas le cas, le postulat Eric Ruedin 99.153, du 27 septembre 1999, «Rapprochement entre la Société de Navigation sur les lacs de Neuchâtel et Morat S.A. (LNM) et la Société de Navigation sur le lac de Biemme», est donc considéré comme accepté.**

99.163 ad 99.037

10 novembre 1999

Postulat Bernard Matthey
Bateaux à propulsion électrique

La propulsion électrique sur les bateaux lacustres a maintenant fait ses preuves.

Nous demandons que soit étudiée, à l'occasion de la pose de nouveaux moteurs ou lors d'achats de nouvelles unités, la possibilité de faire fonctionner des bateaux à partir d'électricité.

La production d'électricité à partir d'énergie solaire a notre préférence.

Bateaux à propulsion électrique

M. *Bernard Matthey* : – Nous vous remercions de prendre ce postulat au vol. Nous n'avons jamais vu un postulat ou une motion qui était traité aussi rapidement ! Pensé à 15 heures et traité à 16 heures de l'après-midi !

Nous revenons à la motorisation électrique des bateaux. Nous nous sommes exprimé tout à l'heure, mais nous rappellerons ceci.

La motorisation électrique a fait ses preuves dans le domaine public et dans le domaine privé. Nous avons parlé de Genève et du lac des Brenets. Le rendement et la consommation d'énergie de ces moteurs, même si vous admettez que l'énergie électrique peut avoir été faite avec un moteur thermique, le rendement est considérablement plus élevé. Le confort – et c'est un élément fantastique ! – est extrêmement bon parce que ces bateaux sont très silencieux, pratiquement absolument silencieux, et s'il fallait faire une motion et lui donner un titre, nous dirions « Motion Lamartine » en souvenir du poème *Le lac* d'Alphonse de Lamartine.

Le bateau électrique est un bateau qui fonctionne sur batteries. Le poids des batteries n'est pas un handicap puisque nous naviguons à l'échelle horizontale $Z=0$, dans un plan XY. Pour les voitures, c'est un handicap parce qu'on doit pouvoir monter et descendre, mais pour les bateaux, on est à même niveau, et vous savez que la plupart des bateaux sont lestés. On remplace donc le lest et le poids du moteur par un poids de batteries et on a réglé le problème.

Enfin, le solaire est approprié pour la navigation particulièrement chez nous puisque vous savez que nos bateaux circulent davantage en été et moins en hiver. Mais il est toujours possible de travailler avec de l'électricité venant du réseau et s'il fallait choisir cette option pour les bateaux de la Société de navigation, il est certain qu'on les relierait au réseau, c'est-à-dire qu'en arrivant au port et pendant la nuit, on rechargerait les batteries et que cette électricité serait produite dans le réseau. Si on le veut solaire – c'est ce que nous souhaitons et cela a évidemment notre préférence – à partir de cellules solaires ou éoliennes ou à partir de l'électricité de Cottendart qui produit en abondance, il serait produit des unités dites renouvelables. Nous donnons un exemple : le toit de la patinoire de Neuchâtel que l'on prévoit d'agrandir bientôt – c'est la ville qui s'en charge – suffirait largement à faire fonctionner un bateau sur le lac de Neuchâtel durant une année. (*Voix.*) Oui, Monsieur ! Il est difficile de voir des gens incompetents, qui ne connaissent pas ce domaine, qui viennent vous interpellé sur ce genre de chose. Renseignez-vous ! Nous, nous ne venons pas parler d'économie neuchâteloise ! (*Rires.*)

Le prix du courant renouvelable n'est pas un prix astronomique pour autant qu'on le fasse de manière intelligente, mais le but du discours n'est pas là. Simplement le prix d'une installation d'un moteur électrique et d'une motorisation électrique dans un bateau est le même que le prix d'une motorisation diesel. Les prix de fonctionnement sont nettement inférieurs pour la motorisation électrique. Nous répétons qu'une compagnie privée française, pour des raisons évidentes d'économies, a choisi cette voie. La

Postulats (suite)

démonstration économique est donc faite. Puis, si l'on veut produire le courant électrique avec de l'énergie nucléaire pourquoi pas ! On a trop d'énergie nucléaire en été. Mais, au moins, on récupérera cette énergie et on en fera bon usage.

Nous avons déposé un postulat que nous vous recommandons d'accepter. Nous croyons que la Société de navigation a besoin d'un petit choc, comme cela, qui l'amène à devoir réfléchir sur la propulsion des bateaux et sur la nature de cette propulsion, en particulier dans le milieu touristique.

M. *Pierre Hirschy*, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire: – Nous vous demandons de refuser ce postulat. Il faut vous rendre compte d'une chose: si, éventuellement, la propulsion électrique peut être intéressante pour cette société, ce n'est pas au Grand Conseil de se prononcer et ce n'est pas au Conseil d'Etat d'étudier cette possibilité-là.

Nous demanderons alors à M. Bernard Matthey d'envoyer une lettre à la Société de navigation lui proposant d'étudier cette possibilité. D'ailleurs – et il l'a dit lui-même – ce postulat a été préparé très rapidement vers 15 heures et ceci dans la précipitation puisque M. Bernard Matthey s'est même permis de remettre en place un de ses collègues député.

Il nous semble qu'il faut un tout petit peu de réflexion dans ce domaine. Il faut savoir que la société est certainement aussi au courant des possibilités électriques qui existent et le vœu qu'il émet est peut-être tout à fait réalisable – cela, nous n'en disconvenons pas –, mais ce n'est pas ici au Grand Conseil à demander une étude. Nous vous rappelons qu'un postulat est une demande d'étude au Conseil d'Etat. Ce qui voudrait dire que, nous-même, nous devrions étudier ce problème, vous faire un rapport et ensuite en référer à la Société de navigation, ou alors on transmet ceci à la société qui pourrait très bien nous dire: « Ecoutez, si le canton veut étudier cela, vous payez l'étude et après, on verra bien. »

Non ! Nous pensons qu'il faut respecter certaines procédures. Nous ne représentons ici que les 26% de la société, nous avons entendu vos commentaires et certains seront transmis certes à la société mais, dans le cas particulier, nous suggérons à M. Bernard Matthey de retirer son postulat et d'écrire directement à la société en annexant un dossier et tous les justificatifs qui sont en sa possession.

La présidente: – Avant de donner la parole aux autres personnes, nous allons demander à M. Bernard Matthey si, effectivement, il pense retirer son postulat ?

M. *Bernard Matthey*: – Non, Madame la présidente !

La présidente: – La discussion est ouverte. Nous donnons la parole à M. Pierre Bonhôte.

Bateaux à propulsion électrique

M. *Pierre Bonhôte*: – Le porte-parole du Conseil d'Etat vient de nous donner d'excellents arguments pour refuser à l'avenir que tout domaine qui de la compétence directe du Grand Conseil puisse passer dans une société anonyme, car si, dès le moment où des infrastructures publiques passent en sociétés anonymes, il n'y a plus aucun moyen de contrôle politique à leur sujet, nous devons alors être très réticents dans tous les domaines, aussi bien cantonal que communal, à mettre en société anonyme ce qui est actuellement contrôlé par les parlements cantonaux ou communaux.

A part cela, ce ne serait certainement pas la première fois que le Grand Conseil déposerait un postulat demandant au Conseil d'Etat d'étudier quelque chose ou de faire étudier, par une société anonyme à laquelle il est partie prenante, un projet. Le postulat Bernard Matthey devrait peut-être simplement inclure dans son texte qu'il demande au Conseil d'Etat d'étudier, en collaboration avec la Société de navigation, la réalisation d'un bateau électrique ou de préférence solaire. Nous croyons que ce ne serait pas la première fois que nous faisons des propositions qui concernent des sociétés anonymes, notamment, pour ce qui concerne la Compagnie des transports publics du Littoral neuchâtelois (TN), cela s'est déjà fait et cela se fait assez régulièrement. Nous avons également notre mot à dire en tant que parlement dans la gestion de ces sociétés anonymes qui gèrent des biens publics.

M. *Christian Piquet*: – Nous allons exactement dans le même sens que le député Pierre Bonhôte. Il est toujours très facile de dire: «Nous, nous n'avons pas de pouvoir, ce n'est pas nous, on ne peut rien faire.» Ce n'est pas vrai. Le Conseil d'Etat a déjà 26% des actions de cette société, ce qui est déjà pas mal. C'est toujours un système assez typiquement suisse de se retrancher toujours en disant qu'on ne peut rien faire. Mais finalement qui prend les décisions? Parce que évidemment, si notre collègue envoie sa lettre au Conseil d'administration, on lui dira: «Mais, Monsieur, nous n'avons rien à faire avec vous, etc.» Dès lors, finalement, rien ne bouge, tout est statique, tout le monde dit: «Non, non, ce n'est pas nous.» Là, nous pensons que le Conseil d'Etat, très clairement – et cela s'est produit dans beaucoup de compagnies, particulièrement les TN, où les législatifs interviennent – sait apprécier que le Grand Conseil manifeste de l'intérêt pour une compagnie publique dans un sens ou un autre. Ce postulat nous paraît excellent et nous devons l'accepter.

M. *Pascal Sandoz*: – Le groupe radical pense que la réflexion sur un bateau électrique solaire ou pas solaire mérite une fois ou l'autre d'être faite. Il s'agit de vivre avec son temps. Nous en serions aujourd'hui encore à la propulsion à vapeur si nos prédécesseurs s'étaient opposés à la propulsion au diesel.

Le groupe radical néanmoins suivra l'avis du Conseil d'Etat tel qu'il a été exprimé tout à l'heure. Il n'y a en effet pas lieu de se substituer à la Société de navigation en effectuant de telles études.

Postulats (fin)

La présidente : – Le Conseil d'Etat veut-il reprendre la parole ? Ce n'est pas le cas. Nous allons donc passer au vote.

On passe au vote.

Le postulat Bernard Matthey 99.163, du 10 novembre 1999, « Bateaux à propulsion électrique », est accepté par 59 voix contre 17.

AMÉLIORATIONS STRUCTURELLES AGRICOLES

99.031

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi
sur les améliorations structurelles
dans l'agriculture (LASA)

(Du 5 juillet 1999)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

1. INTRODUCTION

Depuis une dizaine d'années, l'agriculture fait l'objet d'une profonde mutation qui doit progressivement l'amener à être à la fois plus compétitive et plus respectueuse de l'environnement.

Ces deux impératifs sont partiellement contradictoires et il faudra plusieurs années pour trouver un équilibre satisfaisant. Dans un premier temps, il n'y a pas d'autre solution que d'aider les entreprises agricoles par des paiements directs. A plus long terme, des réformes de structures devraient permettre à certaines branches de notre agriculture d'obtenir des performances comparables à celles réalisées dans les pays qui nous entourent.

C'est dans cette optique que la Confédération a adopté une nouvelle loi sur l'agriculture le 29 avril 1998, qui a abrogé la loi du 3 octobre 1951. Cette loi confirme le soutien de la Confédération aux travaux d'améliorations foncières et à la construction de bâtiments ruraux, en y ajoutant la réalisation d'objectifs écologiques et l'entretien des paysages ruraux. La Confédération a choisi le terme « améliorations des structures » pour désigner à la fois les améliorations foncières et les bâtiments ruraux. En exécution de la loi fédérale sur l'agriculture, le Conseil fédéral a édicté une ordonnance sur les améliorations structurelles dans l'agriculture (OAS), le 7 décembre 1998.

1.1. Importance des améliorations structurelles

Les améliorations structurelles sont l'un des instruments de la nouvelle politique agricole ayant gagné en importance. Le Conseil fédéral les a définies dans son Message 96.060 concernant la réforme de la politique agricole: 2^e étape (Politique Agricole 2002, ci-après: PA 2002), du 26 juin 1996 (FF 1996 IV p. 1 ss).

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

De l'avis du Conseil fédéral, l'encouragement des améliorations structurelles doit se fonder sur les besoins d'une agriculture paysanne multifonctionnelle, contrainte d'agir dans un contexte difficile. Deux types d'aide à l'investissement ont été retenus :

- les contributions à fonds perdus, avec la participation des cantons, allouées en premier lieu pour des ouvrages collectifs, mais également pour des ouvrages individuels en région de montagne ;
- les crédits d'investissements (prêts sans intérêts), accordés en majeure partie à des exploitations individuelles.

Le Conseil fédéral apprécie comme suit la politique des améliorations structurelles :

1.1.1. Instrument efficace

La Suisse encourage traditionnellement les améliorations structurelles. Des structures appropriées améliorent la compétitivité de l'agriculture et donnent aux exploitants davantage de liberté dans la gestion de leur entreprise, leur permettant notamment de réagir plus rapidement à l'évolution des marchés. Les améliorations structurelles collectives sont un instrument efficace pour atteindre des objectifs liés à l'agriculture et à l'économie dans son ensemble, compte tenu d'autres domaines (encouragement des régions marginales, aménagement du territoire, protection de l'environnement).

Dans la période d'après-guerre, les améliorations structurelles ont avant tout servi à augmenter la production. Suite à la mécanisation dans les années 1960, l'agriculture a eu un grand besoin de remaniements parcellaires et de chemins de desserte. En ce qui concerne les constructions rurales, on a encouragé, jusqu'au milieu des années 1970, le déplacement d'exploitations en dehors des villages (fermes de colonisation) et l'assainissement d'étables pour garantir l'hygiène du lait. Ensuite, les efforts ont porté sur la rénovation et, le cas échéant, sur la construction de bâtiments visant à améliorer la productivité du travail dans l'élevage bovin. La population étant plus attentive aux questions écologiques depuis la fin des années 1970, les objectifs principaux des améliorations structurelles ont été progressivement reformulés de manière à mieux prendre en considération la protection de la nature et du paysage. En raison de l'importance accordée depuis le début des années 1990 à l'exploitation durable et à l'imbrication des domaines d'activités, l'accent est dorénavant placé sur les conceptions globales.

1.1.2. Investissements dans l'espace rural

De 1985 à 1995, la Confédération a versé, en moyenne, des contributions annuelles de 117 millions de francs pour des améliorations foncières et des constructions rurales. Cette somme a été à l'origine d'un volume de constructions global de 5 milliards de francs. Au cours de cette période, un montant supplémentaire de 32 millions de francs en moyenne a été

Améliorations structurelles agricoles

consacré chaque année aux crédits d'investissements agricoles, occasionnant ainsi un fonds de roulement d'environ 1,6 milliard de francs. Entre 1985 et 1995, la Confédération a avancé des fonds pour octroyer des prêts équivalant à quelque 243 millions de francs par année pour une moyenne de 3100 projets.

1.1.3. Adaptation des structures: une tâche permanente

L'amélioration des conditions de production et l'adaptation des structures aux nouveaux besoins sont des tâches permanentes de l'agriculture. En s'engageant dans ce domaine, la Confédération et les cantons consolident à long terme les exploitations agricoles ainsi que les communautés villageoises dans les régions rurales. Les mesures prises à ce titre gagneront encore en importance dans le cadre de la nouvelle politique agricole.

1.1.4. Bonnes conditions de départ pour l'agriculture

Le succès économique d'une entreprise agricole dépend d'éléments structurels tels que le regroupement des terres et les chemins de desserte, la convenance et l'état des bâtiments, ainsi que la taille de l'exploitation. Ces éléments déterminent largement les frais de production et, partant, la compétitivité. En accordant des aides aux investissements pour des améliorations structurelles, l'Etat crée de bonnes conditions de départ, sans que l'agriculture ne doive trop s'endetter. D'autres pays, notamment les membres de l'Union européenne, comptent également les aides aux investissements parmi les principales mesures de soutien de l'agriculture.

La pression économique exige non seulement une utilisation optimale des capacités existantes, mais encore des investissements destinés à adapter l'infrastructure et les bâtiments. Dans notre pays, les frais d'investissements sont généralement très élevés. Les aides accordées pour les améliorations structurelles sont un moyen éprouvé d'augmenter à long terme la compétitivité des exploitations et méritent donc d'être développées.

Il est indispensable que l'Etat prenne à sa charge une part importante des coûts liés à l'infrastructure, afin d'assurer le maintien de l'agriculture, notamment en montagne. Eu égard à la concurrence accrue, consécutive à l'ouverture des frontières, une aide se justifie aussi en plaine. Octroyées judicieusement, les aides aux investissements permettent à l'agriculture de fournir des prestations optimales en matière d'approvisionnement du marché, d'entretien du paysage et la rendent moins fortement tributaire des paiements directs.

1.1.5. Orientation écologique

La promotion de l'exploitation durable est un objectif déclaré de la nouvelle politique agricole. Pour réaliser un revenu comparable, les agriculteurs devront dorénavant fournir des prestations aussi bien écologiques qu'économiques. Ils devront en apporter la preuve après une période transitoire.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Il convient, pour la Confédération, de donner davantage de poids aux objectifs écologiques dans les entreprises collectives, telles que la réorganisation de la propriété foncière et des réseaux de desserte. La conception générale des améliorations structurelles mentionne les objectifs classiques, à savoir:

- maintien et encouragement d'exploitations agricoles saines et compétitives;
- sauvegarde et entretien du paysage, tout particulièrement en montagne.

Les améliorations structurelles modernes servent à créer des structures optimales, compte tenu des exigences de durabilité.

1.2. Etat d'avancement des travaux d'améliorations foncières et des constructions rurales dans notre canton

Les améliorations structurelles dans notre canton ont fait l'objet, depuis 1960, de dix-neuf crédits extraordinaires votés par le Grand Conseil et approuvés pour une partie d'entre eux en votation populaire, portant sur un montant global de 83 millions de francs. Les travaux financés par les derniers crédits sont en cours, étant entendu que les travaux d'améliorations foncières s'étendent sur plusieurs années (cf. rapports du Conseil d'Etat au Grand Conseil 96.048 et 98.031).

Les principaux travaux d'améliorations structurelles sont:

- les remaniements parcellaires;
- les drainages;
- les chemins de montagne;
- les adductions d'eau;
- les constructions rurales.

Les remaniements parcellaires ont commencé dans notre canton dans le cadre du plan Wahlen, (après une première expérience à Chézaré-Saint-Martin en 1920), puis se sont développés lors des grands travaux routiers. Aujourd'hui, 75% des terres nécessitant un remaniement ont fait l'objet d'une telle procédure. Le solde devrait se réaliser dans un délai de vingt-cinq ans. Toutefois, on ne dispose pas encore d'une estimation précise des échanges de terrains que pourrait provoquer une importante diminution du nombre d'exploitations agricoles suite à la réforme de la politique agricole (PA 2002).

Les travaux de drainages ne concernent plus aujourd'hui que des réfections; en effet, tous les terrains agricoles qui nécessitaient un assainissement ont été drainés, soit 7000 ha. Dans les marais et les sites marécageux, le plan cantonal de protection des marais, des sites marécageux et des zones alluviales d'importance nationale, du 24 mai 1995, applicable à titre transitoire, a introduit diverses restrictions en ce qui concerne la construction, la rénovation et l'entretien des drainages. Toutefois, dans les autres secteurs,

Améliorations structurelles agricoles

les réseaux de drainages existants requièrent un entretien permanent, qui va du simple curage au remplacement de l'ouvrage selon une périodicité variant de vingt-cinq à cent ans en fonction de la nature des sols. L'effort devra donc être poursuivi au rythme actuel, tout en intégrant les préoccupations écologiques. Le cadastre des drainages devra être rénové.

De nombreux **chemins de montagne** ont été construits. On peut estimer qu'il y aura 1 à 2 km à refaire par année.

Les adductions d'eau ont concerné ces quarante dernières années presque toutes les régions de montagne du canton. On peut estimer que 75% du travail est fait.

Dans le domaine des **constructions rurales**, le canton a fait un effort particulier ces dernières années pour équiper les exploitations agricoles de fosses à purin conformes à la législation sur la protection des eaux; cet effort devra être poursuivi, ainsi que l'adaptation des ruraux aux exigences de la protection des animaux et aux impératifs de la rationalisation du travail. De plus, la rénovation de l'habitat rural devra être poursuivie.

Le montant annuel des subventions cantonales et fédérales investies dans le canton au titre des améliorations structurelles dans l'agriculture (améliorations foncières et constructions rurales confondues) est d'environ 5 millions de francs.

2. NOUVELLE LOI CANTONALE: PRINCIPALES INNOVATIONS PROPOSÉES

2.1. Généralités

La nouvelle loi cantonale sur les améliorations structurelles dans l'agriculture que nous vous proposons d'adopter a pour but d'adapter la législation cantonale aux nouvelles dispositions fédérales, sans toutefois modifier fondamentalement le régime actuel.

Les principales innovations proposées sont:

- la modification de la procédure d'approbation du projet des travaux dans les syndicats d'améliorations foncières;
- la coordination et la collaboration dans les domaines des améliorations structurelles et de la protection de la nature;
- les remaniements parcellaires ordonnés d'office;
- les remaniements parcellaires contractuels.

Le projet a aussi pour but de préciser les compétences du Conseil d'Etat, du département, des services et offices concernés par les améliorations structurelles, en tenant compte de la réorganisation des départements de l'Etat de Neuchâtel intervenue en 1993. Par ailleurs, diverses notions ont été précisées et adaptées à la législation et à la pratique actuelles.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

La révision proposée intervient sous la forme d'une nouvelle loi (loi sur les améliorations structurelles dans l'agriculture), qui abrogera la loi sur les améliorations foncières, du 17 décembre 1980.

Dans l'examen détaillé du projet, seuls les articles modifiés font l'objet d'un commentaire.

2.2. Résultat de la procédure de consultation

La procédure de consultation a été menée auprès des organisations agricoles, associations de protection de la nature et des différents services de l'Etat concernés.

Le projet de loi a été accueilli favorablement par l'ensemble des milieux consultés.

Les remarques émises lors de cette consultation ont été examinées avec soin et ont donné lieu à quelques adaptations du projet. La plupart d'entre elles concernera le règlement d'exécution du Conseil d'Etat.

Lors de sa séance du 27 mai 1999, la commission de l'agriculture a accepté le projet de loi.

3. EXAMEN DÉTAILLÉ DU PROJET**3.1. Chapitre 1 – Généralités****3.1.1. But, organisation et définitions (art. 1 à 3)**

La nouvelle loi ne modifie ni le sens, ni les objectifs des améliorations structurelles, mais elle vise à mieux situer ces travaux dans le cadre de la politique agricole actuelle.

Elle définit à l'article 1 les buts fondamentaux, soit :

- l'amélioration des conditions de vie du monde rural ;
- l'amélioration de la compétitivité et des conditions de travail dans l'agriculture ;
- l'amélioration du sol ;
- la promotion de l'exploitation durable et de l'entretien des paysages ruraux.

La loi précise ainsi que les améliorations structurelles sont un instrument de la politique agricole qui fait partie d'un ensemble cohérent de mesures visant à adapter l'agriculture aux conditions actuelles.

L'article 2 fixe des règles générales de compétence, qui faisaient défaut dans la loi de 1980. Il permet de tenir compte de la réorganisation des départements cantonaux intervenue en 1993. Les compétences respectives du Département de l'économie publique et de ses organes d'exécution seront fixées de manière détaillée dans le règlement d'exécution.

Améliorations structurelles agricoles

L'article 3 définit le terme « améliorations structurelles », qui regroupe les améliorations foncières et les constructions rurales, et fixe le statut juridique des organismes réalisant de tels travaux.

3.1.2. Rapport avec des mesures d'aménagement du territoire ou de protection de la nature (art. 6)

De tout temps, les travaux d'améliorations foncières et les constructions rurales réalisés dans notre canton ont tenu compte de la protection de la nature. Cette pratique ne trouvait cependant pas place dans la loi.

La nouvelle orientation de la politique agricole, qui propose une agriculture moins axée sur la production et qui intègre l'entretien des paysages ruraux, nous donne l'occasion d'introduire dans la loi les notions d'étude d'impact, d'étude nature et paysage et de compensation écologique (al. 2). L'ordonnance fédérale relative à l'étude d'impact sur l'environnement ne soumet à l'étude d'impact que les remaniements parcellaires de plus de 400 hectares. C'est pourquoi il est proposé d'examiner les impacts des autres entreprises d'améliorations foncières sur l'environnement et la nature, dans le cadre d'études « nature et paysage ». Ces études sont déjà pratiquées couramment depuis plusieurs années. Elles ne seront toutefois pas exigées lors de simples rectifications de limites cadastrales entreprises dans le cadre de remaniements contractuels.

A l'article 6, alinéa 1, le projet fixe l'obligation de coordonner les mesures d'améliorations foncières, d'aménagement du territoire et de protection de la nature.

3.1.3. Dispositions réservées (art. 7)

Cet article rappelle que la procédure de remaniement parcellaire définie par la loi s'applique aussi aux terrains à bâtir et aux terrains viticoles. La loi sur la viticulture prévoit toutefois des conditions moins contraignantes pour la constitution d'un syndicat, soit 20% des propriétaires possédant plus de la moitié de la surface des terres.

3.2. Chapitre 2 – Subventions**3.2.1. Principe et travaux subventionnés (art. 8 et 9)**

Les modifications proposées dans la présente loi n'auront pas d'incidences financières significatives. Les articles 8 et 9 définissent les travaux subventionnés : par rapport à l'ancienne loi, les remaniements parcellaires contractuels, dont la procédure est définie à l'article 50, sont la seule nouveauté. La remise à l'état naturel de petits cours d'eau et les compensations écologiques ont toujours été subventionnés dans notre canton, mais le législateur n'avait pas jugé nécessaire de le dire. En ce qui concerne les compensations écologiques, nous rappelons que ces subventions sont destinées à soutenir la **création** de ces éléments, alors que les contributions

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

versées en application de l'ordonnance fédérale du 7 décembre 1998 sur les paiements directs concernant l'**exploitation** des surfaces agricoles.

3.2.2. Forme et calcul des subventions, autorité compétente (art. 10 et 11)

Les articles 10 et 11 précisent les compétences du Conseil d'Etat, qui arrête le montant des frais à prendre en considération et le taux de subventionnement, et du département, qui approuve le projet et prend les décisions d'octroi.

L'article 10, alinéa 2, précise la forme que peuvent prendre les subventions: toutes les améliorations structurelles, qu'elles soient entreprises par des syndicats de propriétaires, des collectivités de droit privé ou des particuliers, peuvent être subventionnées par des contributions à fonds perdus. Des prêts à taux d'intérêt réduit ou sans intérêt peuvent, cas échéant, financer les entreprises réalisées par des collectivités de droit privé ou par des particuliers. Il s'agit là d'un instrument nouveau, qui n'était pas prévu par la loi de 1980.

L'approbation des projets d'améliorations structurelles par le département (art. 11) constitue une modification relativement importante par rapport à la procédure de la loi de 1980, en particulier lors d'améliorations structurelles réalisées par des syndicats de propriétaires. Actuellement, le Conseil d'Etat, par l'arrêté de constitution du syndicat, donne son accord de principe sur la base d'un avant-projet présenté à l'assemblée constitutive du syndicat, puis le Grand Conseil vote un crédit. En revanche, les autorités cantonales ne se prononcent jamais sur le projet d'exécution.

Cette procédure n'est plus possible au vu de l'article 97, alinéa 1, de la nouvelle loi fédérale sur l'agriculture, selon lequel le canton doit approuver les projets d'améliorations foncières et de bâtiments ruraux pour lesquels la Confédération accorde des contributions. Cette disposition a pour but de supprimer la publication des décisions d'octroi des subventions fédérales dans la *Feuille fédérale*, qui permettait aux organisations à but non lucratif d'importance nationale de recourir. Ce système provoquait non seulement des retards de deux à trois mois, mais aussi la remise en question, en cas de recours, de projets approuvés en dernière instance à l'échelon cantonal. Dorénavant, les projets d'améliorations structurelles seront examinés quant au fond dans le cadre de la procédure cantonale et la procédure consécutive à l'échelon de la Confédération ne portera plus que sur l'aide financière (cf. Message du Conseil fédéral, *op. cit.*, p. 240-241).

Nous proposons dès lors, pour les entreprises réalisées par des syndicats de propriétaires, que l'office des améliorations foncières assure la coordination entre les services de l'Etat et sollicite leur préavis, puis que le syndicat procède à la mise à l'enquête publique du projet (art. 29). Le département approuvera ce dernier après liquidation des réclamations. Des règles plus détaillées seront consacrées à cette procédure dans le règlement d'exécution. Les projets d'améliorations structurelles réalisés par des collectivités de droit privé ou des particuliers seront également approuvés par le département.

Améliorations structurelles agricoles

3.2.3. Acceptation des subventions, interdiction de désaffecter et de morceler, remboursement des subventions (art. 13 et 14)

Les articles 13 et 14 traitent de la préservation des structures améliorées. Ils reprennent les termes de la législation fédérale. L'interdiction de morcellement a notamment pour but d'éviter que des terres ayant fait l'objet d'un remaniement parcellaire soient à nouveau divisées par la suite. Quant à l'interdiction de désaffecter, elle vise à empêcher l'utilisation à des fins non agricoles de constructions et installations qui ont bénéficié de subventions (cf. art. 35, al. 1, OAS). Ces interdictions seront signalées par des mentions au registre foncier (art. 104 de la loi fédérale), comme c'est déjà le cas dans le système actuel.

Par rapport à l'ancienne loi, l'interdiction de désaffecter et l'obligation de rembourser les subventions ne subissent pas de modification et restent limitées à vingt ans. Par contre, l'interdiction de morcellement ne sera plus limitée dans le temps. Les dispositions relatives aux mentions au registre foncier seront adaptées en conséquence, dans le règlement d'exécution.

L'article 102, alinéa 3, de la loi fédérale sur l'agriculture prévoit que les cantons peuvent autoriser des dérogations à l'interdiction de désaffecter et de morceler lorsque des motifs importants le justifient. Ces dérogations pourront entraîner le remboursement des subventions reçues. Les motifs justifiant ces autorisations exceptionnelles figureront dans le règlement d'exécution. Celui-ci précisera également que les demandes de dérogation devront être formulées en même temps que les requêtes présentées en application de la loi sur le droit foncier rural, avec lesquelles elles iront le plus souvent de pair.

3.3. Chapitre 3 – Entreprises réalisées par des syndicats de propriétaires

Ce chapitre n'a pas subi de modifications fondamentales mais une adaptation à la législation actuelle. La terminologie a été quelque peu modifiée, puisque le terme de « collectivités de droit public » a été remplacé par celui de « syndicats de propriétaires ». Dans la mesure du possible, le texte a été restructuré pour respecter le déroulement des opérations d'un syndicat. Les principaux changements sont les suivants :

Section 1: dispositions générales**3.3.1. Organes du syndicat, composition et attribution du comité, vérificateurs de comptes, extension ou réduction du périmètre de peu d'importance (art. 19, 22, 23 et 25)**

Dans ces 4 articles, le rôle et les compétences des différents organes du syndicat ont été précisés.

On retiendra que la commission d'experts est mentionnée en qualité d'organe du syndicat (art. 19).

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

L'article 25 reprend le système prévu à l'article 16 de l'ancienne loi, en le clarifiant: en cours d'entreprise, le comité pourra décider d'étendre ou de réduire le périmètre du syndicat, pour autant qu'il s'agisse de modifications de peu d'importance. Cette procédure simplifiée ne sera pas applicable aux modifications importantes du périmètre, qui devront être soumises à l'assemblée générale. La décision du comité pourra faire l'objet d'un recours au département. En cas de remaniement parcellaire, la compétence d'étendre ou de réduire le périmètre est attribuée à la commission d'experts, comme c'est déjà le cas dans la pratique.

3.3.2. Elaboration des plans et des devis, travaux géométriques, début des travaux et direction technique (art. 28 et 30)

Ces deux articles règlent les rapports entre le comité et les bureaux techniques chargés des études et de la direction des travaux. Il va de soi que les travaux seront attribués conformément à la législation sur les marchés publics, lorsqu'ils entreront dans son champ d'application.

On relèvera que le comité, tout en demeurant le maître d'ouvrage, n'aura plus la compétence d'assumer la direction pratique des travaux, qui sera confiée à des professionnels. On évite ainsi que sa responsabilité soit engagée en cas de malfaçon, les incidences financières pouvant être considérables.

3.3.3. Enquêtes (art. 29)

L'article 29 mentionne les opérations qui doivent faire l'objet d'une enquête publique dans tous les syndicats. Les enquêtes propres aux remaniements parcellaires ont été portées en section 2.

En application de la législation fédérale, le rapport d'impact ou l'étude nature et paysage feront l'objet d'une mise à l'enquête publique. Dans la pratique, c'est déjà le cas depuis une dizaine d'années.

L'article 29, alinéa 3, a été introduit afin que les ouvrages d'améliorations foncières réalisés par des syndicats de propriétaires répondent aux exigences de l'article 22 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), du 22 juin 1979, en vertu duquel aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente. En effet, la loi actuelle ne prévoit pas formellement de « permis de construire » pour les ouvrages d'améliorations foncières. Nous proposons donc que la mise à l'enquête publique du projet, puis la décision d'approbation du département, jouent le rôle de la procédure d'autorisation exigée par l'article 22 LAT. Les ouvrages d'améliorations foncières créés par des syndicats seront donc soumis non pas à la procédure de permis de construire prévue par la loi sur les constructions, du 25 mars 1996, mais à une procédure d'autorisation particulière, qui sauvegardera néanmoins les droits des personnes qui pourraient être touchées par les ouvrages projetés. L'office des améliorations foncières se chargera de coordonner cette procédure. L'article 3 de la loi sur les constructions, qui cite les constructions

Améliorations structurelles agricoles

et installations non soumises à ladite loi, sera donc modifié en conséquence (dispositions transitoires et finales, art. 72).

Les entreprises réalisées par des collectivités de droit privé ou par des particuliers, notamment les bâtiments ruraux, continueront d'être autorisées en application de la loi sur les constructions et l'approbation du département constituera une décision spéciale dans la procédure de permis de construire.

3.3.4. Reconnaissance et entretien des travaux d'améliorations foncières et des compensations écologiques (art. 31)

L'entretien des surfaces de compensation écologique créées lors de procédures d'améliorations foncières a dans certains cas causé des difficultés. En effet, la loi actuelle ne prévoit pas qui doit assumer cette tâche. La loi cantonale sur la protection de la nature (LCPN), du 22 juin 1994, ne donne pas davantage de précisions. Or, il serait regrettable de réduire à néant, faute d'entretien, les efforts entrepris en matière de protection de la nature lors d'améliorations structurelles. Par conséquent, le projet prévoit que l'entretien des compensations écologiques est à la charge des communes au même titre que l'entretien des ouvrages de génie rural.

3.3.5. Coût des travaux, hypothèque légale (art. 32 et 37)

L'article 32, alinéa 2, règle la prise en charge par le syndicat des frais de la nouvelle mensuration cadastrale conformément à l'article 45 de la loi cantonale sur la mensuration officielle, du 5 septembre 1995.

L'article 37 précise que les sommes dues par les propriétaires sont garanties par une hypothèque légale valable même sans inscription.

Section 2: dispositions propres aux remaniements parcellaires**3.3.6. Notion, nouvelle répartition et entrée en jouissance des nouvelles parcelles (art. 39, 43 et 44)**

Les dispositions relatives aux remaniements parcellaires n'ont été que légèrement modifiées. Notons toutefois que l'article 39 précise que la redistribution du sol concerne aussi les affermages, conformément aux nouvelles dispositions fédérales (art. 94, al. 1, lettre *b*, de la loi fédérale sur l'agriculture). L'article 46, applicable aux réunions parcellaires, a également été complété dans ce sens.

L'article 43, alinéa 3, devrait permettre d'éliminer les très petites parcelles, ainsi que les biens sans maître, sans entraîner de frais. En effet, la procédure actuelle prévue à l'article 61 de la loi de 1980, totalement inefficace, n'a jamais permis de liquider aucun cas en vingt ans de pratique. Le règlement d'exécution traitera de manière détaillée cette nouvelle procédure.

L'article 44 précise les modalités de l'entrée en jouissance et, à son alinéa 3, rappelle qu'il découle du système d'acquisition de la propriété dans le cadre

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

d'un remaniement qu'un propriétaire ne peut plus invoquer des modifications de la valeur de son ancien état pour émettre de nouvelles prétentions, après la date de l'entrée en jouissance.

En effet, en droit suisse, la propriété foncière s'acquiert ordinairement lors de l'inscription au registre foncier (art. 656, al. 1, du Code civil, ci-après: CC). Lors des remaniements parcellaires, ce système serait la source de difficultés, car fréquemment, plusieurs années s'écoulent entre l'entrée en jouissance des nouvelles parcelles et l'inscription du nouvel état au registre foncier. Celle-ci n'intervient que lorsque toute la procédure (construction des chemins, abornement, report des servitudes et des hypothèques, etc.) est terminée. Or, la valeur des terres peut varier durant ce laps de temps. Cependant, en vertu de l'article 656, alinéa 2, CC, la propriété foncière peut dans certains cas être acquise sans inscription, par exemple en cas d'expropriation. Il a été admis que lors d'un remaniement parcellaire, la propriété sur les nouvelles terres se transmettait indépendamment de l'inscription au registre foncier, dès l'entrée en jouissance des nouvelles parcelles (cf. ATF 95 II 22). L'article 44, alinéa 3, contient également un rappel de ce principe.

Section 4 – Dispositions propres aux remaniements parcellaires ordonnés d'office**3.3.7. Principe, constitution du syndicat, organisation et gestion, frais (art. 49 à 53)**

La loi cantonale actuelle ne permet pas d'imposer le remaniement sans réunir les majorités légales nécessaires à la constitution.

A son article 100, la nouvelle loi fédérale prévoit que le remaniement pourra être ordonné d'office par le gouvernement cantonal quand des ouvrages publics touchent aux intérêts de l'agriculture.

Comme ouvrages publics, on pense surtout aux grands travaux routiers mais on peut imaginer que des ouvrages plus localisés, tels qu'une station d'épuration par exemple, pourraient aussi bénéficier de cette procédure.

Il est utile d'introduire cette disposition dans la législation cantonale, mais son application devrait toutefois rester l'exception.

Cette nouvelle procédure sera applicable, par analogie, aux remaniements de terrains à bâtir prévus par l'article 31a de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT), du 2 octobre 1991, qui sera modifié en conséquence (art. 71).

3.4. Chapitre 4 – Entreprises réalisées par des collectivités de droit privé ou par des particuliers**3.4.1. Principe, examen du projet (art. 54 et 55)**

Comme dans la loi actuelle, ce chapitre est relativement succinct. Cela provient du fait que les problèmes à résoudre pour ce genre d'entreprises

Améliorations structurelles agricoles

concernent avant tout l'octroi des subventions. Pour le surplus, la réalisation de ces entreprises est soumise aux dispositions générales de la nouvelle loi, ainsi qu'à d'autres dispositions cantonales, par exemple la loi sur l'aménagement du territoire et la loi sur les constructions pour les bâtiments ruraux.

3.4.2. Remaniements parcellaires contractuels (art. 56)

A son article 101, la nouvelle loi fédérale prévoit que des propriétaires peuvent procéder à un remaniement parcellaire par contrat, c'est-à-dire sans passer par un syndicat.

Cette nouvelle procédure devrait permettre de solutionner bon nombre de cas où un remaniement traditionnel serait trop long et trop coûteux. On peut par exemple citer la légalisation des très nombreux échanges que les agriculteurs ont effectués par le passé sans les régulariser au registre foncier. Cette procédure pourrait aussi précéder la nouvelle mensuration cadastrale en zone agricole. Elle devrait aider à une restructuration plus rapide des entreprises agricoles en limitant les frais.

Elle pourra par analogie s'appliquer aux terrains à bâtir par la modification de l'article 31 a de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (art. 71).

3.5. Chapitre 5 – Réclamations et recours**– Voies de droit des associations (art. 62)**

L'article 97, alinéa 4, de la nouvelle loi fédérale prévoit que les cantons doivent assurer aux organisations de protection de la nature et de l'environnement la possibilité de contester les projets d'améliorations structurelles. L'article 62 du projet permet donc à ces organisations de déposer des réclamations (qui équivalent à des oppositions) lors de la mise à l'enquête publique des différentes phases des projets d'améliorations structurelles. Les organisations pourront ensuite, le cas échéant, recourir contre la décision du comité ou de la commission d'experts (art. 61).

3.6. Chapitre 6 – Registre foncier**3.6.1. Réquisition d'inscription (art. 63)**

L'article 63, alinéa 1, précise les compétences du service de l'économie agricole et du service du registre foncier. L'exonération des lods qui figure à l'article 63, alinéa 2, découle de l'article 8, lettre c, de la loi concernant la perception de droits de mutation sur les transferts immobiliers.

3.6.2. Immatriculation du nouvel état (art. 64)

L'article 64, alinéa 4, règle la procédure de rectification de surface au registre foncier si l'immatriculation s'est faite avec des surfaces provisoires.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

3.7. Chapitre 7 – Dispositions transitoires et finales**3.7.1. Modification de la loi sur l'aménagement du territoire du 2 octobre 1991 (art. 71)**

Rappelons qu'à son article 31 a, la LCAT prévoit que la procédure de remaniement définie par la loi sur les améliorations foncières est applicable aux remaniements de terrains à bâtir à des fins d'aménagement. Cette disposition a été modifiée, afin que les procédures de remaniements parcellaires ordonnés d'office et de remaniements contractuels soient également applicables en zone à bâtir.

3.7.2. Modification de la loi sur les constructions du 25 mars 1996 (art. 72)

Cette modification a déjà été traitée au point 3.3.3. « enquêtes ».

3.7.3. Modification de la loi sur la protection de la nature du 22 juin 1994

Selon la loi cantonale sur la protection de la nature (LCPN), du 22 juin 1994, la protection de la nature et du paysage doit être assurée par des plans d'affectation cantonaux ou communaux (création de zones protégées), par des arrêtés de classement ou par des mesures énoncées dans des conventions conclues avec les propriétaires ou les exploitants des surfaces à protéger. Par ailleurs, le Conseil d'Etat peut créer des réserves naturelles (art. 26 à 34 LCPN). Toutefois, la LCPN ne prévoit pas la possibilité de signaler l'existence de ces diverses protections sous forme d'une mention au registre foncier. Il en résulte un manque de publicité des mesures de protection. Il nous paraît opportun de saisir l'occasion de la modification de la loi pour créer la base légale permettant l'inscription de telles mentions, en complétant la LCPN. Il est clair que la portée de cette modification est générale et pourra s'appliquer aux protections découlant de travaux d'améliorations foncières comme à toutes autres protections cantonales et communales.

4. INCIDENCES FINANCIÈRES

Le montant annuel des subventions cantonales et fédérales investies dans le canton au titre des améliorations structurelles dans l'agriculture (améliorations foncières et constructions rurales confondues) est d'environ 5 millions de francs. Les modifications proposées dans la présente loi n'auront pas d'incidences financières significatives.

5. CONCLUSIONS

Après presque vingt ans de services efficaces, la loi sur les améliorations foncières, du 17 décembre 1980, méritait un certain nombre d'adaptations. La modification des dispositions fédérales en a donné l'occasion. Nous

Améliorations structurelles agricoles

avons estimé qu'il n'y avait pas lieu de modifier la structure de la loi, qui a fait ses preuves, et nous nous sommes efforcés de la mettre à jour et de l'améliorer.

L'évolution de la politique agricole a conduit notre réflexion.

En conséquence, nous vous prions de prendre en considération le présent rapport et d'adopter le projet de loi ci-après.

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

Neuchâtel, le 5 juillet 1999

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,

P. HIRSCHY

Le chancelier,

J.-M. REBER

Loi sur les améliorations structurelles dans l'agriculture¹⁾

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
vu l'article 702 du code civil suisse ;
vu la loi fédérale, du 29 avril 1998, sur l'agriculture ;
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 5 juillet 1999,
décrète :*

CHAPITRE PREMIER

Généralités

But

Article premier ¹ La présente loi a pour but de favoriser et d'encourager les entreprises collectives et individuelles *agricoles* visant à :

- a) améliorer les conditions de vie et les conditions économiques du monde rural, notamment en région de montagne, et maintenir l'occupation décentralisée du territoire ;*
- b) améliorer la compétitivité et les conditions de travail dans l'agriculture ;*
- c) améliorer la fertilité du sol, en assurer l'utilisation judicieuse, en faciliter l'exploitation et le préserver de l'érosion et des dégâts que pourraient causer les phénomènes naturels ;*
- d) promouvoir l'exploitation durable et l'entretien des paysages ruraux et contribuer à la réalisation d'objectifs écologiques.*

² *Elle doit assurer l'application des dispositions de la loi fédérale sur l'agriculture relatives à l'amélioration des structures.*

Organisation

Art. 2 ¹ *Le Conseil d'Etat exerce les compétences particulières qui lui sont conférées par la présente loi.*

² *Il désigne :*

- a) le département chargé de l'application de la présente loi et de ses dispositions d'exécution (ci-après : le département) ;*

¹ Les modifications par rapport au droit antérieur figurent en italique.

Améliorations structurelles agricoles

b) les organes d'exécution dont le département dispose à cet effet (ci-après : le service compétent).

³ *Il arrête les dispositions d'exécution nécessaires.*

Définitions

Art. 3 ¹ *Les améliorations structurelles dans l'agriculture sont d'une part les améliorations foncières et d'autre part les constructions rurales.*

² *Elles peuvent être entreprises de manière collective ou individuelle, par des collectivités de droit public telles que des communes, des syndicats de propriétaires ou des syndicats intercommunaux, par des collectivités de droit privé ou par des particuliers.*

³ *Les dispositions propres aux remaniements parcellaires ordonnés d'office sont réservées.*

*Etendue
des entreprises
collectives*

Art. 4 ¹ *L'entreprise collective d'améliorations foncières s'étend à une région aussi vaste que possible, pourvue de limites naturelles ou formant un ensemble économique et pouvant intéresser le territoire de plusieurs communes. Elle comprend les travaux destinés à procurer à cette région les conditions optimales de production et d'exploitation.*

² *Lorsque l'entreprise n'a trait qu'à un territoire restreint ou à un objet limité, elle ne doit pas compromettre la réalisation ultérieure d'un plan d'ensemble.*

*Fixation
des périmètres*

Art. 5 *Tout projet fixe l'étendue de l'entreprise. Il tient compte :*

- a) des mesures prises par l'Etat et les communes dans le domaine de l'aménagement du territoire ;*
- b) des dispositions du titre cinq de la loi fédérale sur l'agriculture et de celles de l'ordonnance fédérale sur les améliorations structurelles dans l'agriculture du 7 décembre 1998 ;*
- c) des intérêts de la protection de la nature, du paysage, des sites et de l'environnement.*

*Rapport avec
des mesures
d'aménagement
ou de protection
de la nature*

Art. 6 ¹ *Si la réalisation d'un projet d'amélioration foncière nécessite la modification d'une mesure prise par l'Etat ou par la commune dans le domaine de l'aménagement du territoire ou de la protection de la nature, l'autorité compétente prend les décisions qui s'imposent selon la procédure prévue par la législation sur l'aménagement du territoire et sur la protection de la nature.*

² *Les entreprises d'améliorations foncières qui ne sont pas soumises à une étude d'impact sur l'environnement font l'objet d'une étude nature et paysage qui comprend une description de l'état initial, une évaluation des effets du projet sur l'environnement et l'énumération des mesures de compensation nécessaires.*

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Dispositions
réservées

Art. 7 ¹ Les procédures prévues par la présente loi s'appliquent *aussi* aux remaniements parcellaires nécessaires à l'exécution d'un plan d'affectation, au sens de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire, du 2 octobre 1991.

² Les dispositions de ladite loi et de la loi cantonale sur la viticulture, du 30 juin 1976, sont réservées.

CHAPITRE 2

Subventions

Principe

Art. 8 ¹ L'Etat subventionne les améliorations *structurelles* qui répondent aux conditions de la présente loi et des autres lois applicables et qu'il a approuvées, quel que soit le domicile des propriétaires.

² Les subventions allouées en application de la présente loi sont couvertes par des crédits d'engagements.

Genres
d'améliorations
structurelles
subventionnées

Art. 9 ¹ Les améliorations *structurelles* subventionnées sont les suivantes:

- a) remaniements et réunions parcellaires *ainsi que remaniements parcellaires contractuels*;
- b) drainages, corrections de ruisseaux, canalisations d'eau de surface et arrosage, *réseaux de biotopes, notamment remise à l'état naturel de petits cours d'eau*;
- c) construction de chemins agricoles ou viticoles dans les régions où un remaniement parcellaire n'est pas nécessaire;
- d) protection contre les éboulements, les ravinements et les inondations;
- e) remise en état du sol cultivable et des ouvrages de génie rural en cas de sinistre grave dû aux éléments;
- f) amenée d'électricité et adduction d'eau aux fermes isolées ou aux agglomérations essentiellement agricoles;
- g) aménagement de pâturages;
- h) constructions rurales;
- i) constructions de fromageries ou de laiteries appartenant aux producteurs.

² Elles comprennent les compensations écologiques.

Forme et calcul
des subventions

Art. 10 ¹ Le Conseil d'Etat arrête les frais à prendre en considération pour le calcul des subventions *ainsi que les taux de subventionnement*.

Améliorations structurelles agricoles

² Les subventions sont accordées sous la forme de contributions à fonds perdu, cas échéant, pour les entreprises réalisées par des collectivités de droit privé ou par des particuliers, par des prêts à taux d'intérêt réduit ou sans intérêt.

³ Ces taux ne peuvent pas dépasser 50% des frais pris en considération. Les taux les plus élevés s'appliquent en principe aux régions de montagne délimitées par le cadastre fédéral de la production agricole.

Autorité
compétente

Art. 11 ¹ Le département approuve le projet conformément à l'article 97, alinéa 1, de la loi fédérale sur l'agriculture, du 29 avril 1998.

² Il accorde les subventions et en fixe le montant.

³ Il peut subordonner l'octroi des subventions à certaines charges et conditions.

Subventions
et contributions
des communes

Art. 12 ¹ Les communes sur le territoire desquelles des améliorations foncières sont entreprises par un syndicat *de propriétaires* sont tenues d'allouer à celui-ci une subvention correspondant au moins au 5% du montant des frais arrêtés par le Conseil d'Etat.

² Si une commune retire un avantage direct des travaux, elle est en outre tenue de fournir une contribution équitable, sans préjudice de l'obligation de verser sa part de propriétaire. En cas de désaccord entre la commune et le syndicat sur le principe ou le montant de cette contribution, le département décide.

Acceptation
des subventions

Art. 13 ¹ Le bénéficiaire des subventions doit déclarer par écrit qu'il accepte les sommes attribuées et se soumet aux charges et conditions posées.

² Cette acceptation comporte l'engagement de faire exécuter les travaux conformément aux règles de l'art et d'entretenir les ouvrages consciencieusement, dans la mesure prévue par la présente loi.

Interdiction
de désaffecter
et de morceler,
remboursement
des subventions

Art. 14 ¹ Les terrains, les ouvrages, les installations et les constructions rurales ayant bénéficié d'une subvention ne peuvent être ni morcelés, ni soustraits à leur affectation.

² La violation de l'interdiction de morceler et de désaffecter entraîne le remboursement des subventions fédérale, cantonale et communale et la réparation des dommages causés par la désaffectation ou le morcellement.

³ L'interdiction de désaffecter et le droit de réclamer la restitution des contributions prennent fin vingt ans après le versement du solde de la contribution fédérale.

⁴ Le Conseil d'Etat arrête les motifs d'exception.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

CHAPITRE 3

Entreprises réalisées par des syndicats de propriétaires*Section 1: Dispositions générales*Travaux
préparatoires

Art. 15 ¹ Lorsqu'une communauté de propriétaires au sens de l'article 703 CC doit exécuter une amélioration foncière ou est seule en mesure de le faire, le département détermine, après consultation des communes intéressées et sous réserve de l'article 29, lettre a, le périmètre général de l'entreprise. Il fait préparer les études préliminaires par *les services compétents* ou par un bureau privé.

² *Le service compétent* renseigne de façon appropriée les propriétaires intéressés sur les travaux envisagés.

Constitution
du syndicat

Art. 16 ¹ Les propriétaires de tous les biens-fonds compris dans le périmètre général sont convoqués en assemblée générale constitutive *du syndicat* par le Conseil communal de la commune dans laquelle se trouvent les immeubles à améliorer. Si l'entreprise projetée s'étend à plusieurs communes, il incombe aux conseils communaux de fixer d'un commun accord le lieu de l'assemblée.

² L'assemblée prend connaissance des études préliminaires et décide de la formation du syndicat par un vote à l'appel nominal. Ce vote engage les propriétaires quant à la mise au point des projets et au principe de leur réalisation.

³ La décision est prise à la majorité des propriétaires possédant plus de la moitié des terrains. Les propriétaires qui ne prennent pas part à la décision sont réputés y adhérer. Les copropriétaires et les propriétaires en commun ne comptent que pour une voix, leur désaccord équivalant à un vote négatif.

Règlement
du syndicat

Art. 17 *Le règlement du syndicat précise notamment son but, son organisation, le mode de représentation, les pouvoirs du comité, le nombre de ses membres et des vérificateurs de comptes ainsi que leur rééligibilité, les voies et moyens financiers, les bases de la répartition des frais, le délai de paiement de ceux-ci et la responsabilité de l'entretien des travaux jusqu'à la remise des ouvrages à la commune.*

Décision
du Conseil d'Etat

Art. 18 ¹ Le syndicat est constitué par un arrêté du Conseil d'Etat qui est pris dès que la décision prévue à l'article 16, alinéa 2, est intervenue et dès que le règlement est adopté. Simultanément, le Conseil d'Etat sanctionne le règlement.

Améliorations structurelles agricoles

- ² La constitution du syndicat confère un caractère obligatoire à l'entreprise pour tous les propriétaires des fonds compris dans le périmètre général et pour les autres titulaires de droits réels sur ces fonds.
- ³ L'article 49 est réservé.
- Organes du syndicat **Art. 19** Les organes du syndicat sont l'assemblée générale, le comité, les vérificateurs de comptes *ainsi que le cas échéant la commission d'experts et les autres commissions.*
- Composition et attribution de l'assemblée générale **Art. 20** ¹ L'assemblée générale se compose de tous les propriétaires de biens-fonds compris dans le périmètre général.
- ² Elle a notamment les attributions suivantes :
- a) elle adopte le règlement du syndicat ;
 - b) elle élit le comité et les vérificateurs de comptes ;
 - c) elle nomme les commissions d'experts, de taxation ou de répartition des frais ;
 - d) elle statue sur les avances de frais ;
 - e) elle arrête le mode d'évaluation des terres et peut au besoin remplacer leur estimation par la fixation de valeurs d'échange ;
 - f) elle arrête la clé de répartition des frais et désigne la commission chargée de la répartition effective ;
 - g) elle prononce la dissolution du syndicat.
- Droit de vote à l'assemblée **Art. 21** Sauf disposition contraire du règlement du syndicat, l'assemblée générale prend ses décisions à la majorité simple des membres présents. Les copropriétaires et les propriétaires en commun ne comptent que pour une voix.
- Composition et attribution du comité **Art. 22** ¹ Le comité se compose de trois membres au moins.
- ² *Il assume la direction administrative et financière de l'entreprise et exécute les tâches qui lui sont attribuées par la présente loi et le règlement du syndicat.*
- ³ L'Etat et les communes ont le droit de déléguer au comité un représentant avec voix consultative.
- Vérificateurs de comptes **Art. 23** Les vérificateurs de comptes peuvent être choisis en dehors du syndicat. Leur nombre, *leurs qualifications* et leurs attributions sont fixés dans le règlement du syndicat.
- Commissions **Art. 24** ¹ Dans les syndicats de remaniements parcellaires ou de réunions parcellaires, l'assemblée générale nomme une commission d'experts de trois membres et deux suppléants, tous pris en dehors du syndicat.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

² Dans les autres syndicats, une commission de taxation ou de répartition des frais peut être nommée. Elle comprend trois à cinq membres et deux suppléants qui peuvent être choisis parmi les membres du syndicat. Ses pouvoirs sont déterminés dans le règlement du syndicat.

Extension
ou réduction
du périmètre de
peu d'importance

Art. 25 ¹ Le comité peut, d'office ou à la demande d'un propriétaire, étendre ou réduire le périmètre si cette mesure n'affecte ni la structure, ni l'essence même du syndicat et si elle est conforme à l'intérêt de ce dernier.

² Le propriétaire *et la commune* sont entendus dans tous les cas et le comité peut, s'il l'estime utile, consulter les membres du syndicat.

³ La décision du comité est notifiée au propriétaire intéressé et aux membres du syndicat.

⁴ *En cas de remaniement parcellaire, la décision d'extension ou de réduction du périmètre appartient à la commission d'experts.*

Restriction légale
de la propriété

Art. 26 ¹ Les fonds compris dans le périmètre général sont grevés d'une restriction légale de la propriété au sens des articles 702 et 703 CC.

² Cette restriction fait l'objet d'une mention au registre foncier au sens de l'article 962 CC. La mention est requise par le service *compétent*.

³ Les fonds grevés de la mention ne peuvent être ni aliénés, ni subir de modification d'aucune sorte sans l'assentiment du département.

Travaux
sur immeubles
hors périmètre

Art. 27 ¹ La construction d'ouvrages sur des immeubles hors du périmètre, nécessitée par l'exécution d'améliorations foncières, peut se faire moyennant indemnité.

² En cas de litige, l'indemnité est arrêtée *conformément* à la loi cantonale sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, du 26 janvier 1987.

Elaboration
des plans
et des devis,
travaux
géométriques

Art. 28 ¹ Le comité fait élaborer les plans et devis de l'entreprise.

² *Les travaux géométriques doivent être réalisés par un ingénieur géomètre titulaire du brevet fédéral et les études des travaux de génie rural par un bureau technique agréé.*

³ *Ces travaux peuvent être confiés au service compétent.*

Enquêtes

Art. 29 ¹ Il met à l'enquête pendant vingt jours ouvrables au moins les documents relatifs à chaque phase principale, à savoir :

a) le plan du périmètre général de l'entreprise et les sous-périmètres éventuels ;

b) les plans et devis estimatifs des travaux à réaliser ;

Améliorations structurelles agricoles

c) *le rapport d'impact ou l'étude nature et paysage;*

d) *le tableau des sommes dues par les propriétaires.*

² Les opérations de chaque phase deviennent définitives au moment où les voies de recours sont épuisées.

³ *Les documents mis à l'enquête publique, une fois approuvés par le département, tiennent lieu de permis de construire pour tous les ouvrages qui y sont prévus.*

Début
des travaux
et direction
technique

Art. 30 ¹ Les travaux ne peuvent commencer qu'avec l'autorisation écrite du service *compétent*.

² *Le comité adjuge la direction des travaux à un bureau technique agréé ou confie cette direction au service compétent.*

Reconnaissance
et entretien
des travaux
d'améliorations
foncières et des
compensations
écologiques

Art. 31 ¹ Sitôt les travaux terminés, le comité du syndicat et les communes intéressées procèdent à leur reconnaissance provisoire. Celle-ci peut se faire par secteurs successifs.

² Dès que les ouvrages ont été reconnus, la commune a l'obligation de pourvoir à leur entretien.

³ La commune peut exiger des propriétaires intéressés le remboursement de tout ou partie des frais d'entretien, sur la base d'une entente avec les intéressés ou d'un règlement adopté par le Conseil général.

⁴ La reconnaissance définitive intervient dans les six mois précédant l'échéance du délai de garantie prévu par le droit civil.

Coût des travaux

Art. 32 ¹ Le coût des travaux ordonnés ou exécutés par les organes et les diverses commissions, le géomètre adjudicataire, le service *compétent* et *le service du registre foncier*, ainsi que par toutes personnes mandatées à cet effet par les organes du syndicat, est à la charge de celui-ci.

² *Les frais occasionnés par la mensuration officielle après déduction de la part supportée par la Confédération, le canton et la commune sont également à la charge du syndicat.*

Principes
de la répartition
des frais

Art. 33 Les frais sont répartis proportionnellement aux avantages retirés par les membres du syndicat sur la base de la clé de répartition adoptée par l'assemblée générale.

Participation
aux frais des
propriétaires
d'immeubles
hors périmètre

Art. 34 ¹ Lorsqu'un immeuble non compris dans l'entreprise retire un avantage évident des travaux exécutés, le comité *peut exiger de son propriétaire le versement d'une contribution équitable*. Le propriétaire est entendu au préalable par le comité.

² En cas de conflit, le département statue.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Avances
sur participation
des frais

Art. 35 Dès la constitution du syndicat, l'assemblée générale *peut exiger des propriétaires le versement d'avances sur leur participation aux frais de l'entreprise.*

Perception des
parts de frais

Art. 36 Dès que la répartition des frais est définitive, les sommes facturées sont payables dans le délai d'une année. Ce délai peut être porté à cinq ans par le règlement du syndicat.

Hypothèque
légale

Art. 37 ¹ *Les avances ou les frais dus par les propriétaires au syndicat d'améliorations foncières sont garantis par une hypothèque légale, valable sans inscription, conformément aux articles 836 du code civil suisse et 99 de la loi concernant l'introduction du code civil suisse, du 22 mars 1910.*

² *Le comité peut requérir en tout temps la mention de l'hypothèque au registre foncier.*

³ Si la dissolution du syndicat intervient avant que tous les propriétaires aient acquitté leur part de frais, les créances garanties par l'hypothèque légale sont cédées à un établissement bancaire ou transférées à celui qui a fourni les avances de fonds au syndicat.

Dissolution
du syndicat

Art. 38 ¹ Dès que le syndicat a atteint son but, le comité convoque une assemblée générale à laquelle il soumet une proposition de dissolution.

² La dissolution ne devient effective qu'au moment où elle est approuvée par arrêté du Conseil d'Etat.

³ Le Conseil d'Etat peut dissoudre d'office un syndicat, *lorsque son but est atteint ou a cessé d'être réalisable.*

Section 2: Dispositions propres aux remaniements parcellaires

Notion

Art. 39 ¹ Le remaniement parcellaire consiste en la mise en commun des biens-fonds d'un secteur délimité par un périmètre et en la redistribution du sol *et des affermage*s entre les intéressés afin d'assurer une meilleure exploitation des terres. Les bâtiments inclus dans le périmètre ne participent pas à la mise en commun.

² Toute entreprise de remaniement parcellaire comprend les travaux d'intérêt commun nécessaires à sa réalisation, tels que la construction ou l'adaptation d'un réseau de chemins et le drainage.

Plan
d'aménagement
cantonal
ou communal

Art. 40 Lors de l'élaboration du nouvel état de propriété, les limites des articles cadastraux et celles des zones d'un plan d'aménagement cantonal ou communal sont mises en concordance sans que les propriétaires intéressés puissent prétendre au versement d'une indemnité de la part du syndicat, des communes ou de l'Etat. Les cas d'expropriation matérielle sont réservés.

Améliorations structurelles agricoles

Documents
mis à l'enquête

Art. 41 ¹ Outre les documents prévus à l'article 29, le comité met à l'enquête les documents suivants :

- a) les états de propriétés ;
- b) l'estimation de la valeur des terrains et de leurs parties intégrantes (ceps, plantes, arbres, etc.) ;
- c) la répartition des nouvelles parcelles ;
- d) le nouvel état des servitudes et des charges ;

² Le comité du syndicat peut prévoir d'autres enquêtes.

Tâches de la
commission
d'experts

Art. 42 ¹ La commission d'experts assiste techniquement le comité. Ses tâches consistent notamment à estimer les terres, à procéder à la répartition des nouvelles parcelles, à proposer une clé de répartition des frais et à dresser le tableau des sommes dues par les propriétaires.

² Elle examine à bref délai, puis statue sur les réclamations issues des enquêtes prévues aux articles 29 et 41.

Nouvelle
répartition

Art. 43 ¹ En échange des parcelles qu'il abandonne, chaque propriétaire a, dans la mesure du possible, le droit de recevoir des terrains de même nature, de même contenance, de même *qualité* et, s'il ne s'agit pas de terres agricoles, de même valeur.

² Si l'opération ne permet pas d'attribuer en terrains à un propriétaire l'équivalent des parcelles qu'il abandonne, l'inégalité en plus ou en moins est compensée en argent, à sa charge ou à son profit.

³ Si la valeur des parcelles d'un propriétaire est très faible, la commission d'experts peut renoncer à une attribution en terrain au nouvel état et dédommager le propriétaire par le versement d'une somme d'argent.

⁴ Les terrains nécessaires à la réalisation des travaux d'intérêt commun (emprise des chemins, des compensations écologiques et des canaux, etc.) sont prélevés sur les propriétés comprises dans le périmètre sous forme d'un certain pour-cent calculé sur la surface et la valeur de l'ancien état.

Entrée
en jouissance
des nouvelles
parcelles

Art. 44 ¹ Dès l'instant où la répartition des terres est définitive, le comité décide de l'entrée en jouissance des nouvelles parcelles, au besoin par secteur, et en fixe les conditions.

² Le comité peut aussi décider l'entrée en jouissance :

- a) des seules parcelles dont l'attribution ne donne pas lieu à contestation ;
- b) de toutes les parcelles lorsque les contestations ne portent que sur le montant d'une indemnité.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

³ Dès la date de l'entrée en jouissance, les propriétaires ne peuvent plus émettre une quelconque prétention liée à leurs anciennes parcelles en particulier en ce qui concerne la valeur des terres.

Mensuration **Art. 45** *L'abornement du nouvel état est suivi par une mensuration officielle.*

Section 3: Dispositions propres aux réunions parcellaires

Notion **Art. 46** ¹ La réunion parcellaire consiste exclusivement à grouper les parcelles cadastrales et les affermages en vue d'en faciliter la culture sans réaliser d'ouvrage collectif.

² Le fractionnement de parcelles cadastrales n'est possible que si l'application de l'alinéa 1 l'exige.

Cas particuliers **Art. 47** Une réunion parcellaire peut aussi être faite en lieu et place d'un remaniement parcellaire lorsque :

a) la réalisation d'un remaniement parcellaire se heurte au manque de moyens financiers ou de main-d'œuvre ;

b) les réseaux existants de chemins et de drainage sont suffisants.

Procédure **Art. 48** *Les articles 39 à 45 sont applicables par analogie.*

Section 4: Dispositions propres aux remaniements parcellaires ordonnés d'office

Principe **Art. 49** *Le Conseil d'Etat peut ordonner d'office la constitution de syndicats d'améliorations foncières lorsque la réalisation d'un ouvrage public touche aux intérêts de l'agriculture.*

Constitution du syndicat **Art. 50** ¹ Le Conseil d'Etat déclare le syndicat obligatoire sur le périmètre concerné.

² Cette décision fait l'objet de deux publications dans la Feuille officielle. Elle est en outre notifiée aux propriétaires intéressés dont l'adresse est connue.

³ Elle supprime l'exigence de la majorité des propriétaires.

Organisation et gestion du syndicat
1. Principe **Art. 51** ¹ Une fois la décision du Conseil d'Etat entrée en force, le service compétent convoque les propriétaires en assemblée générale.

² Le syndicat s'organise alors lui-même.

³ Les articles 15 à 48 sont applicables par analogie.

Améliorations structurelles agricoles

2. *Intervention du département* **Art. 52** *Si les propriétaires se refusent ou tardent à organiser le syndicat, ou faute par les organes d'assurer la bonne marche de celui-ci, le département ordonne toutes les mesures nécessaires pour que l'entreprise puisse atteindre son but.*

Frais **Art. 53** ¹ *Les frais découlant de l'entreprise déclarée obligatoire sont en principe à la charge de l'Etat.*

² *Ils peuvent être mis à la charge des propriétaires dans la mesure où l'entreprise leur apporte, à leur demande, des avantages particuliers.*

CHAPITRE 4

Entreprises réalisées par des collectivités de droit privé ou par des particuliers

Principe **Art. 54** Des collectivités de droit privé ou des particuliers peuvent présenter au département un projet d'améliorations *structurelles* en vue d'obtenir une subvention.

Examen du projet **Art. 55** Le département étudie le projet. Il s'assure notamment qu'il ne compromet pas une éventuelle entreprise d'ensemble.

Remaniements parcellaires contractuels **Art. 56** ¹ *Des propriétaires fonciers peuvent convenir de procéder à un remaniement parcellaire sans constituer de syndicat si tous les intéressés, y compris les titulaires de droits réels restreints ou de droits personnels annotés ont donné leur accord.*

² *Cette transaction doit faire l'objet d'un contrat écrit indiquant les immeubles compris dans le remaniement, la nouvelle répartition des terres, la date de l'entrée en jouissance, le nouvel état des droits réels restreints et la répartition des frais.*

³ *Les plans nécessaires sont annexés au contrat.*

⁴ *L'approbation du dossier par le département tient lieu d'authentification du contrat.*

Autres règles applicables **Art. 57** Sont applicables par analogie aux entreprises réalisées par des collectivités de droit privé ou par des particuliers les dispositions prévues par les articles 15, 26, 40 et 63 à 68.

CHAPITRE 5

Réclamations et recours

Manière de présenter les réclamations **Art. 58** ¹ Les réclamations concernant les objets mis à l'enquête conformément aux articles 29 et 41, sont portées dans le cahier des réclamations déposé dans le local d'enquête. Elles sont signées.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

² Elles peuvent aussi être adressées par écrit avant l'échéance du délai d'enquête :

- a) à la commission d'experts si elle existe ;
- b) au comité dans les autres cas.

³ L'auteur de la réclamation peut être invité à préciser verbalement ou par écrit ses conclusions.

Motifs
d'irrecevabilité

Art. 59 ¹ Sont irrecevables :

- a) les réclamations portant sur une opération qui ne fait pas l'objet de l'enquête en cours.
- b) les réclamations collectives.

² Les contestations relatives à l'existence ou à la titularité d'un droit réel doivent être portées devant les tribunaux ordinaires.

Suite à donner à
une réclamation

Art. 60 ¹ L'organe compétent recherche les bases d'un accord avec le réclamant.

² S'il rejette la réclamation en tout ou partie, il doit motiver sa décision.

³ Celle-ci est notifiée au réclamant. Elle l'est aussi au comité si elle émane de la commission d'experts.

Forme et délai
de recours

Art. 61 ¹ Les décisions du comité du syndicat et de la commission d'experts peuvent faire l'objet d'un recours par le propriétaire au département, puis au Tribunal administratif. La loi sur la procédure et la juridiction administratives est applicable.

² Si l'intérêt général du syndicat le justifie, le comité peut aussi recourir contre une décision de la commission d'experts.

Voies de droit
des associations

Art. 62 *Les associations d'importance nationale et leurs sections cantonales de même que les associations d'importance cantonale reconnues par le Conseil d'Etat, qui, au terme de leurs statuts se consacrent à la protection de la nature et du paysage ou à des tâches semblables par pur idéal, ont qualité pour formuler des réclamations lors des enquêtes publiques.*

CHAPITRE 6

Registre foncier

Réquisition
d'inscription

Art. 63 ¹ *Le service compétent constate la conformité de toutes les opérations du syndicat avec les dispositions légales et réglementaires et remet au service du registre foncier le plan du nouvel état et une liste des nouvelles attributions.*

Améliorations structurelles agricoles

² *Sur la base de ces documents*, le service du registre foncier requiert en la forme écrite les transferts de propriété, ainsi que la constitution, la modification et l'extinction d'autres droits. Ces opérations sont exonérées des lods.

³ La réquisition d'inscription peut être déposée au registre foncier malgré l'existence de recours, à la condition que ceux-ci n'aient pas pour effet de remettre en cause le nouvel état.

Immatriculation
du nouvel état

Art. 64 ¹ Le conservateur du registre foncier procède à l'immatriculation du nouvel état de propriété sur la base des documents qui lui sont remis par le service du registre foncier. Cette immatriculation peut se faire par secteur.

² Le Conseil d'Etat fixe les règles concernant l'établissement des plans cadastraux, les mensurations et les rectifications de limites.

³ En règle générale, une nouvelle mensuration précède l'immatriculation au registre foncier.

⁴ *Si l'immatriculation a eu lieu sur la base de données provisoires, les rectifications du registre foncier interviennent selon la procédure de la mensuration officielle.*

⁵ Les recours pendants font l'objet d'une mention au registre foncier. Elle est radiée d'office aussitôt que la décision sur recours est entrée en force.

Report des
servitudes et des
droits personnels

Art. 65 ¹ En règle générale, les servitudes qui sont maintenues grèvent les nouveaux biens-fonds en conservant leur rang.

² Lorsqu'ils ne subissent pas de modification, les droits personnels annotés sont transcrits d'office sur les nouvelles parcelles. S'ils sont modifiés, les dispositions relatives au *report* des gages immobiliers sont applicables par analogie.

³ *Les immeubles non compris dans le périmètre du syndicat mais concernés par des servitudes soumises à l'enquête sur les servitudes font l'objet d'une mention au registre foncier.*

Report des gages

Art. 66 ¹ Le service du registre foncier sollicite l'accord écrit des créanciers pour le report des gages immobiliers. Les articles 802 à 804 CC sont applicables.

² Si un créancier s'oppose au report de son gage, ou à la manière dont ce report est proposé, il doit saisir le juge compétent dans un délai de vingt jours. A défaut, le report a lieu d'office.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Production
des titres
hypothécaires

Art. 67 ¹ La production des cédules hypothécaires, des lettres de rente et des obligations hypothécaires au porteur est obligatoire. Toutefois, le conservateur du registre foncier procède à l'immatriculation du nouvel état même si les titres ne sont pas produits.

² Le risque inhérent à la non-présentation d'un titre incombe au créancier.

Transfert avant
l'immatriculation
du nouvel état

Art. 68 ¹ Jusqu'à l'immatriculation du nouvel état au registre foncier les transferts d'immeubles autorisés en application de l'article 26, alinéa 3, sont basés sur l'ancien état.

² Si l'enquête sur le nouvel état a déjà eu lieu et qu'il y a modification de la parcelle, le transfert est *accompagné d'une liste de concordance établie par le géomètre du service compétent ou d'un plan de concordance dressé par le géomètre cantonal.*

CHAPITRE 7

Dispositions *transitoires* et finales

Dispositions
transitoires

Art. 69 ¹ *Les entreprises d'améliorations structurelles en cours lors de l'entrée en vigueur de la présente loi sont soumises au nouveau droit.*

² *Les décisions de subventionnement prises en application de l'ancien droit restent toutefois en vigueur.*

³ *Pour autant qu'ils n'entrent pas en conflit avec la présente loi, les règlements des syndicats constitués avant son entrée en vigueur restent applicables.*

Dispositions
abrogées

Art. 70 La loi sur les améliorations foncières, du 17 décembre 1980, est abrogée.

Dispositions
modifiées
1. *Loi sur l'aménagement
du territoire*

Art. 71 *L'article 31a de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire, du 2 octobre 1991, est abrogé et remplacé par la disposition suivante:*

Art. 31 a ¹ *La procédure prévue par la loi sur les améliorations structurelles dans l'agriculture, du, pour les remaniements parcellaires ordonnés d'office est applicable par analogie.*

² *Toutefois, si tous les intéressés, y compris les titulaires de droits réels restreints ou de droits personnels annotés, ont donné leur accord au remaniement prévu, ils peuvent procéder à un remaniement parcellaire contractuel au sens de la loi précitée.*

Améliorations structurelles agricoles

2. *Loi sur les constructions*

Art. 72 *L'article 3 de la loi sur les constructions, du 25 mars 1996, est complété par la disposition suivante :*

Art. 3 ...

³ Les constructions et installations érigées dans le cadre d'une procédure d'améliorations foncières sont régies par la loi sur les améliorations structurelles dans l'agriculture, du

3. *Loi sur la protection de la nature*

Art. 73 *La loi sur la protection de la nature, du 22 juin 1994, est complétée par la disposition suivante :*

Art. 34 a Le département et les communes peuvent faire inscrire sous forme de mention au registre foncier les mesures de protection instaurées en vertu des dispositions ci-devant.

Référendum et promulgation

Art. 74 ¹ *La présente loi est soumise au référendum facultatif.*

² *Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution. Il fixe la date de son entrée en vigueur.*

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

La présidente, Les secrétaires,

Discussion générale

M. *Walter Willener*: – Le groupe radical salue le projet de loi sur les améliorations structurelles dans l'agriculture.

Le rapport très détaillé nous dispense de longs commentaires, mais nous insistons sur l'importance de l'amélioration des conditions de production, en particulier des bâtiments ruraux, pour l'avenir de l'agriculture neuchâteloise et l'amélioration des logements pour la famille paysanne.

Nous n'allons pas faire ici état longuement des difficultés actuelles du monde agricole, mais il est indiscutable que la nouvelle politique agricole se caractérise par une organisation difficile des marchés, avec une baisse généralisée des prix, et par de nouvelles contraintes en matière de prescriptions écologiques. Le résultat de la révolution silencieuse qui se passe actuellement dans l'agriculture a entraîné une baisse de 10 % du revenu entre 1997 et 1998 et, pour 1999, les prévisions officielles font état d'une baisse prévisible de 18 %. L'analyse de l'évolution du revenu paysan nous montre que le principal problème réside dans la progression des charges et, dans ces charges, les frais liés aux investissements, notamment en bâtiments, prennent une place prépondérante. Dans des marchés de plus en plus libéralisés, de plus en plus ouverts, il est indispensable de pouvoir compenser les baisses de prix par une baisse, si possible équivalente, des charges. C'est là sans doute le seul moyen d'éviter une évolution des structures trop rapide qui ferait de nos paysages des déserts.

Le projet de loi confirme une fois encore la volonté du Conseil d'Etat de soutenir l'agriculture et nous l'en remercions. Nous n'entendons pas ici revenir sur les effets positifs des quelque 83 millions de francs consentis par le canton depuis 1960 pour améliorer les conditions de production. Mais il est incontestable que nous tirons aujourd'hui un certain nombre de fruits de ces investissements, en particulier avec nos excellentes structures de mise en valeur du lait sous forme de fromages qui nous permettent d'être aujourd'hui – et il faut le dire – les meilleurs de Suisse au niveau de la qualité de nos gruyères. Ces investissements autorisent aussi un certain nombre d'exploitations de faire face avec davantage de sérénité à un avenir incertain.

Pour revenir au projet de loi proposé, nous relevons qu'il porte en grande partie sur les adaptations liées au nouveau droit fédéral qui permet, entre autres, une simplification des procédures et l'octroi de montants forfaitaires sur des bases plus simples. Ce projet reprend aussi les éléments fédéraux mentionnés en matière d'objectifs écologiques. Cela ne nous contrarie pas outre mesure, car ces éléments sont aujourd'hui très largement admis par les milieux concernés. Toutefois, il ne faudrait pas tomber dans l'exagération de nouvelles contraintes. Nous voyons aujourd'hui déjà que les compensations écologiques, dans les améliorations structurelles, posent de sérieux problèmes au niveau de l'entretien et nous avons déposé un amendement sur ce point.

Améliorations structurelles agricoles

Autre élément positif: l'introduction de la possibilité de pouvoir procéder à des remaniements parcellaires, dirions-nous, privés, entre particuliers, sans passer par la voie relativement contraignante des syndicats d'améliorations foncières. Nous voyons dans cette innovation une possibilité de régulariser un certain nombre d'échanges de parcelles qui ont déjà eu lieu entre propriétaires ou entre exploitants.

Avant de conclure, nous avons une question – c'est notre seule question – relative au remboursement des subventions tel que prévu à l'article 14. Ce n'est pas nouveau en soi, mais nous assistons actuellement à une évolution au sein de l'agriculture avec des formes nouvelles de collaborations, avec l'introduction des ventes ou des locations de contingent, et nous aurons certainement – il faut bien le dire – des cessations d'exploitations pour raisons économiques dans les prochains temps. Comment l'Etat peut-il contrôler que telle et telle installation, telle et telle construction rurale est encore utilisée, par exemple, pour la garde du bétail laitier ou que le bénéficiaire – et c'est ce qui nous inquiète le plus – aura le moyen de rembourser les subventions dans la mesure où, s'il arrête, cela signifie que sa situation économique est très difficile. Si l'on rajoute encore le remboursement là-dessus, nous craignons que cela doive conduire à la vente notamment du bâtiment qui constitue très souvent aussi le moyen d'habitation pour la famille paysanne. Il y a là un problème et nous souhaiterions avoir l'appréciation du Conseil d'Etat face à ces situations. Le projet prévoit bien que l'on peut avoir un régime d'exception, mais nous craignons malheureusement que ces exceptions pourraient devenir une règle.

En conclusion, nous saluons la nouvelle loi et nous souhaitons que nous puissions aussi, lors d'un prochain crédit – et c'est cela l'élément déterminant –, donner à cette loi les moyens qu'elle nécessite pour permettre l'adaptation continue des structures agricoles et pour abaisser les frais de production.

Le groupe radical accepte donc l'entrée en matière. Nous reviendrons, lors de la discussion en second débat, sur les nombreux amendements qui ont été déposés par les différents groupes.

M. *Alain Bringolf*: – Pour le groupe PopEcoSol, ce rapport appelle finalement d'un nouveau nom la loi sur les améliorations foncières. Dans la foulée, il applique, venant en droite ligne de la Confédération, de nouveaux éléments comme la protection de l'environnement et la protection du paysage, mais également la notion de compétitivité.

Ce qui frappe en premier lieu, et le rapport du Conseil d'Etat l'admet comme un fait indiscutable, c'est la contradiction qui existe entre une agriculture davantage compétitive et la protection de l'environnement. Les deux objectifs sont en quelque sorte inconciliables. La politique agricole 2002 qu'introduit notre pays est rappelée notamment à la page 3 du rapport (p. 1640 du *BGC*) et le titre précise qu'il s'agit de bonnes conditions de départ pour cette

Discussion générale (suite)

activité. On ne sait pas du reste de quel départ on parle ! Celle-ci devient une activité économique comme une autre. C'est oublier que l'agriculture est source de nourriture, donc source de vie.

Notre groupe veut dire et redire haut et fort que, pour lui, l'avenir de l'homme ne peut pas se résumer au « tout économique ». L'agriculture est d'abord le garde-manger des habitants. C'est sur le sol d'ici et d'ailleurs que poussent les produits de notre alimentation. Nous ne pourrions plus vivre lorsque nous n'aurons, dans nos réfrigérateurs, que des bons de placements ou autres actions boursières. Or, la direction générale qu'a prise la Confédération laisse un goût amer pour plusieurs d'entre nous. Dans le rapport, au point 1.1.4, « Bonnes conditions de départ pour l'agriculture », nous lisons que la compétitivité est l'objectif N° 1. On retrouve ce terme ainsi que celui de concurrence et de pression économique presque à chaque phrase. Dans ce paragraphe, on ajoute au propos tenu ci-devant, celui de concurrence accrue. Voilà une panoplie de termes qui provoquent davantage d'inquiétudes que de sécurité même au sein de certains députés paysans libéraux-PPN et radicaux, comme on a pu le voir.

Il est vrai que cette direction générale est relativisée par l'orientation écologique que nous saluons. Mais à quel prix cette réorientation sera-t-elle faite ? Nous nous souvenons d'une réunion tenue il y a quelques années au Louverain. Il y était question précisément de cette nouvelle politique agricole de la Confédération. Un participant vigneron nous avait dit à la pause : « Avec cette concurrence accrue, le nombre d'entreprises diminuera, et donc, je n'aurai pas d'autres ressources pour vivre moi-même que de me battre pour qu'un autre meure à ma place. » Cruel dilemme !

Notre groupe croit qu'il est possible de progresser en direction d'une agriculture respectant l'environnement et le paysage sans que les paysans en supportent seuls les frais. C'est le recours primordial à la concurrence et à la compétitivité qui fait reposer sur les épaules du monde paysan les contraintes du marché. Le respect de la nature et de l'environnement est inséparable du respect des hommes et des femmes qui travaillent dans l'agriculture, elle est de même nature.

Nous voulons également redire que la protection de la nature et de l'environnement ne peut ni ne doit être comprise seulement en relation avec les contraintes que ces deux objectifs exigent. La protection de notre environnement porte en elle la protection fondamentale de l'espèce humaine, ni plus ni moins. Elle constitue notre affaire à tous. Nous n'avons pas le droit de l'oublier face aux générations futures que l'on a tendance à n'évoquer qu'en terme de charges financières. Souvenons-nous de cette chanson de J. V. Gilles *Le Dieu dollar* et qui se termine par la crainte de voir un jour l'homme crever de famine sous des montagnes d'or.

C'est donc à contrecœur que nous avons abordé ce projet de loi, du moins au niveau de ses objectifs politiques généraux sur lesquels notre parlement finalement n'a pas à choisir. Pour mettre un peu de baume sur notre

Améliorations structurelles agricoles

inquiétude, nous proposerons de biffer le terme de compétitivité à la lettre *b* de l'article premier du projet de loi.

Pendant, dans son application, la nouvelle loi nous paraît dans l'ensemble acceptable par rapport à celle qui détermine actuellement les améliorations foncières. Elle constitue un progrès. Nous posons quelques questions au Conseil d'Etat pour qu'il précise divers points restés trop sombres ou méritant quelques améliorations.

En page 6 du rapport (p. 1643 du *BGC*), il est question du résultat de la procédure de consultation. Nous sommes content d'apprendre que le projet de loi a été accueilli favorablement par les milieux consultés, mais il est dommage que l'on ne nous dise pas qui étaient ces milieux.

L'article 31 définit la reconnaissance des travaux. La commune concernée a l'obligation de pourvoir à l'entretien des ouvrages. Celle-ci peut exiger des propriétaires intéressés le remboursement de tout ou partie des frais d'entretien sur la base d'une entente avec les intéressés ou d'un règlement adopté par le Conseil général. Nous estimons que cette décision, concernant l'entretien des ouvrages, devrait être faite en même temps que les travaux. En effet, les coûts d'entretien sont une charge qui devrait faire partie intégrante de la décision d'engager les travaux, donc au début de l'opération. Nous ne voyons pas comment il est possible de faire cette éventuelle répartition des frais d'entretien seulement au moment de la réception des travaux, comme le laisse penser le projet de loi.

L'article 59 précise les motifs d'irrecevabilité. Les réclamations collectives ne sont pas recevables. Pourquoi? N'y a-t-il que les intérêts individuels qui soient dignes d'être protégés?

Concernant l'article 62, notre groupe est satisfait de voir confirmer que les associations d'importance nationale et leurs sections cantonales, de même que les associations cantonales reconnues par le Conseil d'Etat, puissent faire des réclamations. Au fait pourquoi a-t-on changé le terme d'opposition par celui de réclamation? Le rapport nous dit bien qu'il s'agit en fait de la notion d'opposition. Mais pourquoi avoir changé le terme? Cette modification cache-t-elle une supercherie juridique? Dans le même ordre d'interrogation, pourquoi la mise à l'enquête est limitée à vingt jours alors que, dans nombre de lois, les mises à l'enquête doivent l'être durant trente jours. Ne devrait-on pas chercher à uniformiser les règles afin de simplifier les procédures.

Enfin, nous voudrions que le gouvernement précise les critères qui seront retenus pour obtenir les aides prévues dans la loi. Les petits paysans devront-ils passer à la trappe au nom de la notion économique qui privilégie le seuil critique de la grandeur d'une entreprise rentable ou alors les directives s'appliqueront selon d'autres critères que ceux relatifs aux notions de rentabilité, de concurrence et de compétitivité?

Discussion générale (suite)

Nous interviendrons, durant le second débat, pour présenter les autres propositions qui poursuivent toutes le but de mieux prendre en compte les intérêts de la protection de l'environnement et d'éviter, dans toute la mesure du possible, les interprétations. Nous avons le droit de soupçonner que le Conseil d'Etat prend quelquefois à la légère les valeurs que représentent les associations de protection de la nature. En effet, ces organisations viennent de rencontrer les partis politiques dans d'autres domaines et, à entendre ces organisations, force nous est de constater que la pratique se distancie malheureusement des théories, quand ce n'est pas des lois. Nous aurons l'occasion d'y revenir.

Pour l'heure, nous attendons avec intérêt les réponses que fera le Conseil d'Etat à nos différentes questions avant d'entrer en matière sur ce projet de loi en deuxième lecture.

M. Jacques-André Choffet : – Nous avons une petite hésitation : nous nous demandons si nous ne devrions pas changer de salle et plutôt aller parler à la buvette parce que nous avons l'impression qu'il y a plus de monde de l'autre côté qu'ici et nous remarquons aussi que l'agriculture a suscité plus d'intérêt avant la campagne électorale qu'après ! (*Voix.*)

Le groupe libéral-PPN a, selon la formule consacrée, pris connaissance avec intérêt du rapport 99.031, « Améliorations structurelles agricoles ». Nous en remercions les auteurs. Nous ferons quelques remarques et poserons également quelques questions, peu en fait tant nous avons l'impression d'avoir débattu du sujet à répétées reprises dans cette salle et, de toute évidence, c'est un simple toilettage auquel nous assistons. Après dix-sept années, pourquoi pas ?

Les grandes lignes, pour notre agriculture, ont été tracées : être à la fois plus compétitive et plus respectueuse de l'environnement. Nous sommes résolument partis sur ce chemin bien qu'il comporte de nombreux nids-de-poule. Nous l'avons dit et redit, et cette fois nous le lisons dans le rapport, certains paradoxes nous choquent. Le plus parlant est sans contexte celui que nous venons de citer : demander aux paysans d'être toujours plus compétitifs et toujours plus respectueux de l'environnement. Certes, les paysans sont prêts, par conviction, par idéal ou par obligation, à faire des efforts mais, pour les miracles, c'est du côté de Lourdes qu'il faut regarder ! Les domaines agricoles sont chez nous de petites tailles. Les fourrages de base sont jusqu'à cinq fois plus chers que chez nos voisins ; les exigences sanitaires, la protection et la détention des animaux très sévères. L'emploi – et c'est bien ainsi – d'hormones reste interdit. Autant de raisons qui rendent le défi très difficile à relever : produire à prix suisses et vendre à prix européens. Au Grand Prix de Monaco, nous ne miserions pas trop sur une Ferrari plombée à 70 km/h ! Cette comparaison vaut ce qu'elle vaut, mais elle ne justifie pas à nos yeux la phrase de la première page du rapport (p. 1638 du *BGC*) qui dit qu'à terme, notre agriculture devrait obtenir des performances comparables à celles réalisées dans les pays qui nous entourent. Nous avons trop de

Améliorations structurelles agricoles

respect pour les travailleurs de la terre pour penser qu'à conditions égales, ils seraient moins performants que leurs collègues européens.

Le rapport souligne que les pouvoirs publics soutiennent les améliorations structurelles ou autres investissements dans l'espace rural. C'est vrai. Les millions de francs déjà distribués ces dernières années, et dont on fait mention dans le rapport, peuvent paraître très importants. Il faut savoir qu'ils sont générés pour 5 milliards de francs de travail pour des constructions rurales ou améliorations foncières. Ils ne font donc que transiter dans le monde rural puisqu'ils sont immédiatement reversés chez tel ou tel entrepreneur. Nous avons l'impression pourtant – mais n'est-ce qu'une fausse impression – que les exploitants sont plus encouragés à construire une nouvelle fosse à purin ou à adapter le mode de détention de leur bétail que de procéder à la réfection du logement qui, parfois, ressemble plus à une cabane qu'à un endroit où l'on peut vivre décemment.

Dans les généralités toujours, on constate à travers ce rapport, et sous prétexte d'une nouvelle ordonnance du Conseil fédéral, que nous donnons plus de poids encore à l'écologie. Est-ce bien nécessaire lorsque l'on pense que près de 100 % des agriculteurs neuchâtelois sont inscrits dans le programme de production intégrée? Fallait-il vraiment saisir cette occasion pour introduire ce message? Nous ne le pensons pas et osons le dire: nous le regrettons. Y a-t-il en fait des bases légales pour l'imposer? Nous considérons que l'affirmation, qui dit que le succès économique d'une entreprise agricole dépend d'éléments structurels, est en partie fausse ou du moins incomplète. La capacité du chef d'entreprise et son endettement doivent être pris en considération.

Dans les dispositions générales, concernant les entreprises réalisées par des syndicats de propriétaires, plus précisément dans les articles qui règlent les rapports entre comité et bureaux, nous souhaiterions que le responsable de chantier associe un membre du comité. Actuellement, la collaboration comité/bureaux techniques fonctionne bien. Il est à souhaiter que cela continue ainsi, le succès des travaux en dépend.

Dans le même chapitre, le projet prévoit que l'entretien des compensations écologiques sera à la charge des communes au même titre que l'entretien des ouvrages de génie rural. En ont-elles été averties et quels coûts cela peut-il engendrer? Dans certains cas, le Conseil d'Etat pourrait-il intervenir si son coût s'avérait justement plus important pour la commune ou le privé?

Pour les remaniements parcellaires contractuels, nous relevons avec satisfaction que la procédure sera simplifiée. Une question encore concernant l'article 6 du projet de loi: s'agit-il d'une exigence cantonale ou fédérale?

Pour terminer, nous réaffirmons que les changements réels de cette nouvelle loi seront dans l'ensemble de peu d'importance. Plusieurs amendements ont été déposés. Nous ne les soutiendrons pas tous. Nous nous exprimerons lors de l'examen en deuxième débat.

Discussion générale (suite)

M. *Frédéric Cuche* : – Le groupe socialiste a pris connaissance du projet de loi sur les améliorations structurelles agricoles en faveur de soutiens à l'agriculture dans le cadre de l'évolution de cette politique agricole.

Le rapport nous informe qu'aujourd'hui, on demande à l'agriculture d'être plus respectueuse de l'environnement, de la nature et du paysage. Les paiements directs soutiennent ce changement. On demande aussi à l'agriculture d'être plus performante. A ce sujet, les aides structurelles constituent un autre volet de soutien. Elles concernent les améliorations foncières et les bâtiments ruraux. Les buts sont d'améliorer la pratique de l'agriculture, l'outil de production, mais aussi d'éviter le surendettement, et nous le comprenons. Mais cette nouvelle loi est aussi définie pour promouvoir, nous citons le rapport : « ... des objectifs écologiques et l'entretien des paysages ruraux. » Cela signifie que les améliorations foncières du début des années 1980 ne sont plus des références. Le rapport rappelle que notre canton n'est pas resté en retard en ce qui concerne ces améliorations foncières. Permettez-nous de signaler que ces travaux ont parfois pesé lourd dans les atteintes envers la nature. C'est dire que nous apprécions l'évolution qui se réalise depuis quelques années et qui doit aussi se manifester au travers de cette nouvelle loi.

Deux types d'aides à l'investissement sont prévues : les aides à fonds perdus prises en charge par le canton et la Confédération, celles-ci étant octroyées à condition que le canton participe ; ces contributions à fonds perdus sont allouées en premier lieu pour des ouvrages collectifs, mais aussi pour des ouvrages individuels en région de montagne, c'est dire que nombre d'agriculteurs neuchâtelois sont concernés.

Deuxièmement, le projet de loi prévoit des crédits d'investissements, prêts sans intérêt, principalement pour des prêts individuels. Tous les agriculteurs neuchâtelois peuvent être concernés. Le rapport le mentionne, ce projet résulte d'un consensus entre les différents partenaires, et c'est vrai. La commission cantonale de l'agriculture l'a accepté après parfois des discussions animées.

Le groupe socialiste soutiendra ce projet de loi qui s'inscrit dans l'évolution actuelle soit : aider les agriculteurs dans ces prises en charge des coûts d'infrastructure afin d'éviter les surendettements des entreprises agricoles – nous l'avons dit –, mais aussi – et nous le soulignons – dans la perspective de la prise en compte d'objectifs écologiques. Il semble bien, à ce sujet, que la population neuchâteloise ait montré qu'elle peut soutenir cette politique puisqu'elle a bien soutenu ceux qui la défendent.

Au sujet des amendements déposés, nous constatons que certains d'entre eux ont pour but d'affaiblir la loi dans son orientation de prise en compte de la protection de la nature, ce qui irait à l'encontre de l'un des buts fixés.

Nous avons déposé des sous-amendements, nous les reprendrons tout à l'heure et nous nous prononcerons sur les amendements lors de la discussion en second débat.

Améliorations structurelles agricoles

M. *Willy Haag* : – Nous désirons profiter de ce débat sur les améliorations structurelles dans l'agriculture pour parler d'amélioration du paysage. La mode existe aussi dans la paysannerie et elle peut être aussi horrible que certaines modes vestimentaires. Nous voulons parler de l'habillement des ballots de foin vêtus d'une chemise en plastique blanc éclatant. Paradoxe : alors que l'on demande aux agriculteurs de sauvegarder et d'entretenir le paysage, certains l'enlaidissent en laissant des amas de ballots blancs dans les champs ou près des belles fermes. En Suisse allemande, le problème a été résolu : la chemise des ballots est verte et les amas, de loin au moins, se confondent avec la verdure. Dès lors, question pour laquelle nous attendons vivement une réponse positive : serait-il possible, sans en faire une obligation légale, de demander aux agriculteurs de changer la chemise de leurs ballots? (*Rires.*)

M. *Francis Matthey*, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique : – S'agit-il ou non d'un toilettage ou d'une revue de détail? C'est un peu ce que M. Jacques-André Choffet a présenté dans son intervention. Il est vrai que la législation, dont nous parlons ce soir, est une législation dont l'expression est essentiellement fédérale. Mais nous croyons qu'il y a malgré tout, dans les dispositions présentées, l'expression aussi de la patte neuchâtoise. Si nous avons longtemps discuté de ces dispositions, nous ne les avons pas discutées seul, mais avec de nombreux organismes, que ce soient les services de l'Etat, les organisations de protection de l'environnement, ainsi que, bien entendu, tous les organismes ressortant de l'agriculture neuchâtoise. Cette loi a aussi été discutée par la commission de l'agriculture où sont représentés aussi tous ces organismes. C'est donc véritablement le fruit, Monsieur Jacques-André Choffet, d'un travail mené en concertation avec les agriculteurs, les organisations de protection de la nature et l'Etat, qui sont les trois parties essentielles de cette discussion.

Les objectifs de cette loi, même s'ils sont en partie contradictoires – cela est vrai et c'est pourquoi la situation de l'agriculture aujourd'hui est aussi difficile –, c'est qu'à travers la multifonctionnalité de l'agriculture, on lui demande de remplir des missions que sont la protection de la nature et – c'est un terme qui peut vous choquer, Monsieur Alain Bringolf – la compétitivité. Incontestablement, certains termes utilisés apportent plus de crainte que de sécurité. Mais l'objectif de ce rapport n'était pas de sécuriser l'agriculture ou les agriculteurs, mais de leur donner les moyens de faire face aux difficultés qui sont sur leurs chemins, notamment dans la maîtrise des coûts de production. Nous devons le plus possible alléger ces derniers pour que les agriculteurs capables de maintenir les productions que nous connaissons aujourd'hui.

Donc, malgré cette contradiction apparente ou réelle, les agriculteurs, et l'agriculture, doivent faire face à cette double responsabilité qui est d'assurer une production compétitive, notamment avec les pays de l'Union européenne, et respectueuse de la protection de la nature et du développement durable.

Discussion générale (suite)

Est-ce qu'on a inventé, Monsieur Jacques-André Choffet, les bases légales que nous avons mentionnées dans le rapport et dans les dispositions que nous avons introduites dans cette nouvelle loi? Non. Si nous prenons l'article 18, lettres *a*, *b*, *c* et *d*, de loi sur la protection de la nature – nous n'allons pas vous en faire lecture – vous constaterez que l'on fait constamment allusion soit à la protection des sols, soit aux améliorations structurales dont nous parlons. Il y a donc une volonté du législateur fédéral, c'est-à-dire de la population suisse, de faire en sorte que les objectifs multifonctionnels que l'on a donnés à l'agriculture puissent être remplis. La façon dont on va remplir l'un de ces objectifs, c'est-à-dire de donner à l'agriculture les moyens de produire à des coûts si possible en diminution, c'est par l'intermédiaire des subventions à l'investissement ou des prêts également à l'investissement.

Nous avons, dans le canton de Neuchâtel, en fonction de l'effort constant qui a été fait sur le plan du soutien public – auquel a fait allusion en particulier M. Walter Willener –, une structure agricole favorable. Il faut le dire: le canton de Neuchâtel a une des meilleures structurations de l'agriculture de Suisse, puisqu'il a une moyenne de superficie par exploitation – nous parlons uniquement ici des exploitations dont le chef a, comme profession principale, l'agriculture – de 32 hectares alors qu'en Suisse, la moyenne est de 17 hectares seulement. Naturellement, ce n'est pas toujours comparable, car les domaines jurassiens sont vastes par rapport à des agricultures de montagne des cantons d'Appenzell ou de Suisse centrale. Nous avons des conditions d'exploitation qui sont bonnes, que nous devons maintenir et que nous devons améliorer. On pourrait prendre d'ailleurs d'autres statistiques comparables sur l'âge des agriculteurs capables de succéder, notamment à leur père, pour voir qu'à la fois les possibilités de succession et l'âge de ces agriculteurs, sont plus favorables aussi dans notre canton que dans la moyenne de notre pays. Nous devons maintenir ces conditions-là pour donner le maximum de chances à l'agriculture. C'est le but essentiel que nous avons visé dans la réalisation et la conception de cette loi et nous espérons que le Grand Conseil pourra y souscrire.

Concernant les propositions d'amendements qui ont été faites, nous les discuterons naturellement dans le détail, mais nous aimerions encore nous exprimer sur les difficultés que rencontre actuellement le monde agricole. Nous vous l'avons sauf erreur déjà dit: la difficulté essentielle qui menace l'agriculture de notre pays, c'est certainement son endettement; un endettement important qui, à terme, pourrait jouer naturellement un rôle non moins important dans la succession des domaines, dans les coûts de production. Notre pays devra certainement faire un effort beaucoup plus important, dans les années qui viennent, pour alléger l'endettement de l'agriculture suisse. Cela nous paraît évident si nous voulons donner à l'agriculture suisse les moyens d'être compétitive et nous insistons malgré tout, Monsieur Alain Bringolf, sur cet adjectif, parce que l'agriculture devra pouvoir exporter une partie de sa production en étant capable de rivaliser par le prix, par la

Améliorations structurelles agricoles

qualité, par l'effort de promotion. On connaît en particulier la question du fromage.

En ce qui concerne les intentions du rapport, nous avons été surpris, Monsieur Alain Bringolf, par l'une de vos remarques, à savoir s'il y avait de notre part une sorte de machiavélisme par rapport à l'utilisation du mot réclamation ou opposition. Nous sommes un peu dans la même démarche qu'en matière de contributions – si nous osons nous permettre cette comparaison –, c'est-à-dire que l'on fait d'abord une réclamation auprès du syndicat d'améliorations foncières pour dire que l'on n'est pas d'accord. On l'a vu encore récemment avec les organisations de protection de la nature dans le cadre du syndicat de drainage de l'Entre-deux-Lacs où les associations disaient: « On n'est pas d'accord, on réclame. » C'est le premier stade. Si la réclamation n'est pas prise en considération, à ce moment-là, elle est considérée comme une opposition et, ensuite, c'est la procédure juridique ordinaire qui intervient. Mais d'abord, il y a la réclamation pour voir si l'on peut trouver une solution avant de déclencher toute la procédure ordinaire que l'on connaît. Nous aimerions donc vous rassurer sur cet élément-là.

En ce qui concerne d'autres interventions, nous dirons à M. Frédéric Cuhe qu'il est un peu sévère vis-à-vis de ce qui a été fait dans les années 1980. Nous en avons un souvenir assez vivant pour avoir participé à cette phase – comme dirait M. Karl Dobler – pionnière de l'aménagement du territoire lié aux améliorations foncières. Nous pensons que grâce à la collaboration extrêmement étroite entre l'aménagement du territoire et les améliorations foncières, on a fait, dans notre canton, un travail énorme dont, aujourd'hui, on ne peut peut-être pas mesurer l'ampleur. Nous pensons en particulier à tout ce qui a été fait dans les vignes, dans certains travaux de remaniements parcellaires où nous avons sauvé beaucoup de territoires agricoles, même si l'on peut regretter – c'est vrai – que l'on ait défriché trop de haies, par exemple du côté de Lignières ou du côté des Bayards. Il s'agissait peut-être, à un moment donné, d'erreurs, mais il ne faut tout de même pas mépriser ce qui a été fait dans les années 1980.

Monsieur Willy Haag, concernant ces fameuses balles rondes que l'on rencontre dans tous les prés, nous sommes entièrement d'accord avec vous. Cela nous choque parfois de voir où sont placées ces balles, mais nous ne pouvons pas jouer les gardiens – si nous osons nous exprimer ainsi – pour savoir où l'on dépose ces fameuses balles rondes qui sont, c'est vrai, choquantes par leur couleur.

Il faut aussi dire qu'une partie de ces balles blanches sont de plus en plus abritées, précisément en fonction des crédits d'investissement que nous donnons pour l'adaptation des bâtiments ruraux. Dans les petites fermes, il n'y avait pas d'emplacements pour les entreposer. Ce qui nous a le plus choqué, nous allons vous en faire l'aveu, ce n'est pas tellement la couleur ni leur emplacement, c'est la façon dont on les brûle. En effet, nous avons malheureusement souvent vu brûler, à l'air libre, ces espèces d'enveloppes sur

Discussion générale (suite)

des murs. (*Voix.*) Oui, c'est largement interdit, mais cela s'est quand même fait sur un mur en pierres sèches et l'on voyait cette espèce de plastique qui coulait le long de ce mur. C'était vraiment choquant. Cependant, nous pourrions peut-être intervenir dans le sens où vous le souhaitez. Nous ne savons pas si le coût des balles blanches est différent de celui des balles vertes. Monsieur Walter Willener, le sait peut-être et renseignera son collègue de groupe ?

Enfin, nous croyons que la sensibilisation des agriculteurs à la protection de la nature à travers la politique 2002 et ces fameux articles 31 de la loi sur l'agriculture est là. L'introduction de la production intégrée, qui est maintenant généralisée dans l'ensemble de notre canton, a amené énormément d'améliorations. Nous ne sommes pas d'accord avec vous non plus, Monsieur Jacques-André Choffet, lorsque vous comparez ce que nous investissons dans les fosses à purin et dans les logements que vous avez traités de cabanes des agriculteurs. Nous avons vu un certain nombre de logements – c'est vrai – totalement inacceptables pour abriter des familles, mais lorsque nous nous sommes saisi d'une demande, nous la traitons avec un maximum d'attention. Nous nous souvenons notamment d'un cas près des Planchettes où le Conseil d'Etat a été large dans l'appréciation de la situation pour permettre à cette famille d'agriculteurs de pouvoir rétablir une situation et de vivre décemment. Nous faisons donc, nous semble-t-il, là aussi, des investissements importants.

Voilà ce qu'en terme d'introduction nous aimerions dire pour rassurer celles et ceux qui pensent que, tant dans l'activité du département et des services liés à l'agriculture que dans l'activité des agriculteurs eux-mêmes, le principe de la protection de l'environnement n'est pas respecté. Nous vous assurons que les travaux que nous conduisons, que les dialogues que nous avons avec les agriculteurs, sont extrêmement positifs et, en définitive, il est rare, si ce n'est dans des cas très particuliers, qu'il y ait des divergences. On en a vu dans les zones-tampons où là, nous avons rencontré un certain nombre d'oppositions. Mais sur l'ensemble, nous trouvons que l'agriculture fait actuellement un travail remarquable pour respecter à la fois les contraintes de la production et les contraintes de la protection de la nature.

M. *Philippe Wälti* : – Nous aimerions parler des bottes rondes dont le problème a été soulevé par M. Willy Haag. Nous lui dirons premièrement que les bottes rondes vertes sont un peu plus chères que les bottes rondes blanches, raison pour laquelle il y a plus de bottes rondes blanches. Deuxièmement, concernant le stockage de ces bottes rondes, il y a une très large campagne d'information qui a été faite par l'Etablissement cantonal d'assurance immobilière (ECAI) cet automne invitant les agriculteurs à ne pas déposer les bottes rondes à l'intérieur, mais à les tenir au moins à 20 mètres des bâtiments, à cause des risques d'incendie. En effet, ces bottes rondes qui sont isolées par du plastique peuvent avoir des trous faits soit par

Améliorations structurelles agricoles

les oiseaux, soit par des percements dus à la manipulation. On constate qu'il y a échauffement et qu'il y a déjà eu plusieurs incendies en Suisse. Les agriculteurs sont donc invités à ne pas mettre les bottes rondes à l'intérieur et à ne pas les appuyer contre les bâtiments. Voilà l'information que nous pouvons donner.

M. *Jacques-André Choffet*: – Nous avons aussi pris la parole concernant les balles rondes, nous la gardons quand même vu que, ces derniers temps, nous ne sommes pas tout à fait d'accord avec M. Philippe Wälti. Sauf erreur, dans le commerce, il y a trois couleurs à disposition: blanc, brun et vert. Il y a aussi une raison pour qu'il n'y ait que ces trois couleurs, c'est une question d'infiltration de soleil, d'ultraviolets, et, finalement, c'est aussi une question de choix, de goût. Personnellement, nous trouvons qu'elles sont plus jolies blanches que vertes, nous préférons la cravate au nœud papillon et voilà! (*Rires.*)

M. *Frédéric Cuche*: – Nous répondrons tout de même à M. Francis Matthey par rapport aux années 1980. Nous avons été, d'assez près, lié au problème des remaniements parcellaires à Boudevilliers et s'il y a un grand chemin parcouru de là jusqu'ici, eh bien nous le saluons et nous le soulignons, c'est vrai. Mais les remaniements parcellaires des années 1980 nous ont donné, aux associations de protection de la nature, beaucoup de difficultés, pas seulement parce qu'il y avait de la résistance du côté de l'agriculture, mais aussi parce que certains services de l'Etat ne voulaient pas savoir qu'il y avait eu des changements dans les lois et dans les façons de procéder. C'est un peu un reste de ces périodes-là où il a fallu se battre simplement pour faire appliquer la loi.

M. *Walter Willener*: – Le Conseil d'Etat n'a pas tout à fait répondu à nos préoccupations relatives au remboursement éventuel des aides cantonales et fédérales qui seraient accordées au vu de l'évolution de l'agriculture. Nous aimerions bien avoir son appréciation sur ce point.

M. *Francis Matthey*, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique: – Nous nous excusons, Monsieur Walter Willener, de n'avoir pas répondu à votre question à ce sujet-là. Nous faisons inscrire au registre foncier les subventions que nous accordons que ce soit dans des entreprises collectives ou dans des entreprises individuelles. C'est valable pour vingt ans et, chaque année, le vingtième du montant que nous avons accordé est réduit. Au terme des vingt ans, normalement, il n'y a plus de restitution nécessaire. Nous pouvons donner la garantie que lorsque nous sommes saisi d'une demande de restitution, s'il n'y a pas de désaffectation ou de vente avec bénéfice, nous faisons en sorte de ne pas pénaliser la personne qui, éventuellement, vend le domaine. Nous avons eu plusieurs cas où nous avons « nous-même » réinvesti ou soutenu des transferts même en tenant

Discussion générale (fin)

compte de l'élément que vous avez soulevé. Nous sommes extrêmement attentif au fait que les agriculteurs ne doivent pas être pénalisés par cela.

La présidente: – S'il n'y a plus d'interventions, nous allons interrompre ici nos travaux durant une heure. Vous avez donc une heure pour vous restaurer.

Séance levée à 17 h 45.

La présidente,

T. HUMAIR

Les secrétaires,

F. GERTSCH

R. DEBÉLY

Le secrétaire-rédacteur,

J.-M. REBER

PAGE SANS TEXTE

SEIZIÈME SESSION DE LA 45^e LÉGISLATURE

Session extraordinaire des 27, 28, 29 septembre
et 10 novembre 1999

Séance de relevée du mercredi 10 novembre 1999, à 18 h 45, au Château de Neuchâtel

Présidence de M^{me} Thérèse HUMAIR, présidente

PRÉSENCE

Présents: 94 députés.

Absents et excusés: M. Jean-Pierre Authier, M^{me} Violaine Barrelet, MM. Jacques Béguin, Francis Berthoud, M^{me} Martine Blum, M. Didier Burkhalter, M^{me} Marie-Antoinette Crelier-Lecoultre, M. Jean-Jacques Delémont, M^{me} Fabienne Droz, MM. Jean-Sylvain Dubois, Blaise Duport, M^{me} Carol Gehringer, MM. André Gerber, Rolf Graber, Pierre Hainard, Serge Mamie, Christian Mermet, Yves Morel, Jean-Marc Nydegger et Eric Ruedin. – Total: 21.

COMMUNICATIONS DE LA PRÉSIDENTE

Félicitations

Lors de l'ouverture de notre séance de relevée, à 14 h 15, nous avons déjà eu l'occasion de féliciter nos nouveaux parlementaires fédéraux. Or, à ce moment-là, deux personnes sur trois n'étaient pas encore arrivées. Nous aimerions donc ici répéter nos sincères félicitations et tous nos vœux de réussite. Nous nous adressons donc à M. Jean Studer, à M^{me} Michèle Berger-Wildhaber et, pour le Conseil national, à M^{me} Valérie Garbani. (*Applaudissements.*)

Fixation d'une séance du Grand Conseil

Pour valider les élections des élus au Conseil des Etats, une petite séance est fixée au mercredi 1^{er} décembre 1999, de 12 h 30 à 13 heures. Soyez nombreux! (*Voix.*)

RAPPORT 99.031, AMÉLIORATIONS STRUCTURELLES AGRICOLES (suite)

La présidente : – La discussion générale étant terminée, nous passons à la discussion en second débat.

Discussion en second débat

Loi sur les améliorations structurelles dans l'agriculture

Titre et préambule. – Adoptés.

Article premier. –

La présidente : – A cet article premier, nous sommes en présence des amendements suivants des groupes libéral-PPN et PopEcoSol que nous allons opposer l'un à l'autre.

Amendements du groupe libéral-PPN

Article premier ¹ ...

Lettre *a* : sans changement.

Lettre *b* : à supprimer ; l'ancienne lettre *c* devient la lettre *b*.

Lettre *c* (nouvelle) :

c) promouvoir une agriculture rationnelle et économiquement saine en encourageant et en favorisant une exploitation durable des bases naturelles de la vie et un entretien approprié des paysages ruraux.

Lettre *d* : à supprimer.

Amendement du groupe PopEcoSol

Article premier ¹ ...

b) améliorer les conditions de travail dans l'agriculture (suppression de : « la compétitivité et »)

M. Jacques-André Choffet : – Nous proposons simplement de reprendre la lettre *b* de l'article premier de la loi sur la promotion de l'agriculture. Nous avons trouvé un consensus au sein du parlement et nous souhaiterions faire figurer le même texte, c'est-à-dire de supprimer la lettre *b* et d'ajouter une lettre *c* (nouvelle) : « *promouvoir une agriculture rationnelle et économiquement saine en encourageant et en favorisant une exploitation durable des bases naturelles de la vie et un entretien approprié des paysages ruraux* ».

Discussion en second débat (suite)

La présidente: – Vous désirez donc supprimer la lettre *b* qui dit: « améliorer la compétitivité et les conditions de travail dans l'agriculture ».

M. Alain Bringolf: – Est-ce que nous devons développer notre proposition qui est sur le même article ?

La présidente: – Oui, il s'agit de l'amendement du groupe PopEcoSol à l'article premier, lettre *b*.

M. Alain Bringolf: – Nous avons déjà expliqué, lors de l'intervention que nous avons faite tout à l'heure, pourquoi nous désirons supprimer le terme de compétitivité. Cela nous paraît suffisamment simple et efficace; nous n'avons donc pas besoin de nous exprimer plus longuement à ce sujet.

Par contre, nous ne comprenons pas très bien la proposition du groupe libéral-PPN, parce que nous ne voyons pas ce qu'elle apporte de plus ou ce qu'elle enlève au texte existant. Nous nous prononcerons à ce sujet après avoir entendu le représentant du Conseil d'Etat. Pour le moment, nous maintenons notre amendement qui a au moins le mérite d'être simple.

M. Francis Matthey, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique: – Il s'agit précisément, de deux termes dans lesquels doit se mouvoir l'agriculture aujourd'hui – cela a fait l'objet du débat d'entrée en matière –: celui de la compétitivité et celui du respect du paysage et des conditions écologiques.

Chez les uns – nous regardons M. Jacques-André Choffet –, le terme « écologique » semble ne pas leur convenir et chez vous, Monsieur Alain Bringolf, c'est le terme « compétitivité ».

Nous vous demandons, au nom du Conseil d'Etat, de maintenir l'article premier tel qu'il figure dans les propositions qui vous ont été faites. On peut effectivement tracer le terme de compétitivité, mais c'est une obligation posée à l'agriculture, si l'agriculture veut, à terme, survivre dans notre pays autrement que par l'attribution de paiements directs qui, de toute façon, ne pourront pas être excessivement augmentés dans le cadre des budgets publics. Cela, c'est aussi un des éléments essentiels. Nous reprenons ce que disait le message du Conseil fédéral à l'appui de la loi sur l'agriculture au titre cinquième des améliorations structurelles: « Les aides financières régies par le chapitre des améliorations structurelles sont octroyées sous forme de contributions et de crédits d'investissement. Pour que l'agriculture puisse relever les défis du marché, l'agriculture doit renforcer sa compétitivité. »

Nous avons donc mis ce mot dans la loi, parce que nous pensons d'abord que ce mot est juste et que ce n'est pas en l'enlevant que l'on supprimera cette contrainte, à terme, de l'agriculture.

Améliorations structurelles agricoles

Nous ferons la même remarque à l'intention de M. Jacques-André Choffet. Ce n'est pas en enlevant l'objectif qui a été fixé dans la loi à la lettre *d*, « la réalisation d'objectifs écologiques », que l'on supprimera l'obligation que nous avons à travers l'article 87 de la législation fédérale qui dit que : « les améliorations structurelles doivent contribuer à la réalisation d'objectifs relevant de la protection de l'environnement ».

Nous vous demandons donc de maintenir les deux termes qui sont aujourd'hui contestés et de respecter, si vous le voulez bien, l'article premier tel que nous vous l'avons proposé, tel qu'il a d'ailleurs été discuté au sein de la commission de l'agriculture et sur lequel chacun s'est mis d'accord.

M. Alain Bringolf : – Nous désirons poser une première question au représentant du Conseil d'Etat : la suppression du terme de « compétitivité » de ce projet de loi entraînerait-elle une décision irrecevable sur le plan juridique, ou pas ? Est-ce que ce serait de la compétence de notre parlement de dire : « Nous, nous imaginons une autre orientation. » Pour justifier cette autre orientation, nous dirons que ce qui nous importe, ce n'est pas seulement que l'agriculture survive – nous croyons que nous sommes tous bien acquis à cet objectif-là –, mais nous voudrions bien que l'agriculture survive avec les agriculteurs, ce qui serait quand même mieux !

M. Francis Matthey, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique : – La Confédération ne va pas contrôler la loi sur les améliorations structurelles élaborée par le Grand Conseil neuchâtelois ! La Confédération obligera simplement l'agriculture neuchâteloise à s'adapter, comme elle oblige l'ensemble des agriculteurs suisses à le faire. Pour qu'il y ait des agriculteurs demain dans notre pays, il faudra bien que l'on aide les agriculteurs et naturellement qu'on les soutienne. C'est le devoir collectif de soutenir l'agriculture et les agriculteurs, mais c'est aussi le devoir des agriculteurs et de la collectivité de faire en sorte que l'agriculture puisse se battre sur les marchés et puisse être concurrentielle sur les produits qu'elle fabrique. On peut donc se voiler les yeux, mais c'est une obligation aujourd'hui de l'agriculture.

M. Jean-Gustave Béguin : – Dans l'approche que nous faisons de cet article premier, quelques-uns des membres du groupe libéral-PPN étaient pour l'amender, parce que nous pensions qu'il y avait là un signe de cohérence à pratiquer vis-à-vis de la loi sur la promotion de l'agriculture, qui n'est pas si vieille que cela. Cela ne veut pas dire que ce que l'on a fait avant était bien et puis que, maintenant, on n'a rien à réinventer !

L'article premier d'une loi en montre les buts ; il donne, comme dans une partition de musique, le ton. Nous avons eu un débat extrêmement vif au sein de la commission agriculture sur ces problèmes de compétitivité et de biologie. Nous avons trouvé une rédaction, qui ne paraissait pas être la

Discussion en second débat (suite)

meilleure du monde, mais qui avait trouvé sa place et qui, finalement, donnait satisfaction.

Afin d'avoir cette cohérence, dont nous parlions tout à l'heure, il nous semblait que, dans cet article premier de la loi sur les améliorations structurelles dans l'agriculture, nous pouvions introduire une partie de l'article premier de la loi sur la promotion de l'agriculture, ce que nous soumettons à votre appréciation et vous demandons d'insérer à la place de la lettre *b* qui parle de compétitivité, et à la place de la lettre *d* qui dit: « promouvoir l'exploitation durable et l'entretien des paysages ruraux et contribuer à la réalisation d'objectifs écologiques ».

Ce que nous proposons, nous ne l'inventons pas, mais le reprenons d'une loi existante et, *a priori*, ce point-là de cette loi a été longuement discuté en commission. C'est pour une question de cohérence que nous vous demandons de souscrire à notre amendement.

M. *Alain Bringolf*: – Nous ne voulons pas allonger, mais il est vrai que c'est un terme important, car il est au cœur de toute notre activité. Nous sommes allergique au terme de « compétitivité », surtout, dans ses conséquences, et nous préférierions le remplacer par « émulation ».

Nous ne pouvons pas être d'accord avec le représentant du Conseil d'Etat qui dit que cela ne sert à rien de se voiler la face. Vu de la part d'un membre d'un exécutif, il ne peut pas faire autrement que répondre ce qu'il nous répond, parce que l'exécutif doit bien appliquer les lois face auxquelles il est placé. Mais, au niveau du parlement, il nous semble que si l'on supprimait ce terme de compétitivité, ce serait un signe – sans illusion aucune sur sa portée, on en est bien conscient –, un signe, qui a peut-être une conception différente, qui pourrait voir le jour. En effet, nous n'arrivons vraiment pas à supporter une organisation qui détruit quelque chose d'important simplement parce qu'on est en position de faiblesse, puisque cette compétitivité est mondiale. Dès lors, se ranger sous cette mondialisation pour essayer de s'en tirer au mieux ne nous satisfait véritablement pas.

M. *Frédéric Cuhe*: – Le groupe socialiste se serait rangé à accepter cet article premier tel quel, parce qu'il présente les deux parties d'intérêt de façon, nous semble-t-il, équitable. Il est vrai que le terme de compétitivité peut être compris peut-être comme une compétitivité de productivité, etc., et d'instruction, si l'on veut parler d'environnement. On pourrait peut-être ajouter à la lettre *b*: « améliorer la compétitivité et la qualité des produits et des prestations, ainsi que les conditions de travail dans l'agriculture ». Si l'on pouvait se mettre d'accord sur cette lettre *b*, ce serait un amendement que nous pourrions proposer maintenant.

Par ailleurs, en ce qui concerne la lettre *d*, nous refuserons sa suppression, car là, on enlèverait une partie de la loi, c'est-à-dire la réalisation d'objectifs écologiques qui ne serait pas mentionnée. Il nous semble que cela doit être en place dans l'article premier.

Améliorations structurelles agricoles

M. Jean-Gustave Béguin: – Que l'on se comprenne bien, Mesdames et Messieurs! Nous faisons cela pour éclaircir le texte de l'article premier. Nous reprenons, dans cet article que l'on tire de la loi sur la promotion de l'agriculture, l'essence même de ce que l'on discute!

M. Frédéric Cuhe reproche que l'on trace la lettre *d* qui dit: «promouvoir l'exploitation durable et l'entretien des paysages ruraux et contribuer à la réalisation d'objectifs écologiques», eh bien que dit l'adjonction que nous voulons mettre à la lettre *c* (nouvelle): «*promouvoir une agriculture rationnelle et économiquement saine en encourageant et en favorisant une exploitation durable des bases naturelles de la vie et un entretien approprié des paysages ruraux*». Rien n'est inventé, rien n'est nouveau, puisque nous l'avons dans une loi. Nous croyons que là, on peut se mettre d'accord que l'essentiel est dit dans cette phrase.

Quant à la lettre *b*, où le mot «compétitivité» nous égratigne aussi un peu, pour aller à la rencontre de M. Alain Bringolf, nous voyons que, dans le début de cette phrase que nous vous proposons comme amendement à la lettre *c* (nouvelle), il est mis: «*promouvoir une agriculture rationnelle et économiquement saine en encourageant et en favorisant une exploitation durable des bases naturelles de la vie et un entretien approprié des paysages ruraux*». Donc, là, nous croyons que nous avons une rédaction qui a été – et nous le répétons – décidée dans une commission où l'on a parlementé, discuté, bien longtemps sur ces termes.

Dès lors, si, maintenant, nous voulons réamender, dans des termes très différents, ce projet à l'article premier, eh bien libre à vous, cela est clair, mais nous souhaiterions, pour des questions de cohérence et de clarté, que l'on puisse se rallier à l'intégration d'une partie de l'article de la loi sur la promotion de l'agriculture pour définir les buts de l'agriculture et puis son essence même, c'est-à-dire favoriser une exploitation durable et un entretien approprié des paysages ruraux. Il est clair que les autres lettres, la lettre *a* et la lettre *c* – lettre *c* qui deviendrait, par notre amendement, lettre *b* –, qui visent à améliorer les conditions de vie et à améliorer la fertilité du sol, restent bien entendu dans l'article premier.

M. Walter Willener: – Le groupe radical pourra souscrire aux amendements du groupe libéral-PPN. On peut effectivement enlever le terme de compétitivité, comme l'a dit le Conseil d'Etat, mais c'est, malgré tout, que cela plaise à M. Alain Bringolf ou pas, une composante incontournable de l'agriculture et nous ne croyons pas que le législateur ait l'habitude d'indiquer dans des lois des signes sans illusion. Nous croyons que l'on doit être plus concret dans notre travail, ne pas faire de la philosophie, mais répondre aux préoccupations d'une partie de l'économie.

Dans le même ordre d'idées, le fait qui semble déranger le groupe socialiste, c'est-à-dire alléger la composante écologique, va dans le même sens puisque, de toute façon, le droit fédéral est beaucoup plus clair en la matière

Discussion en second débat (suite)

et nous ne pouvons pas le modifier. Comme l'octroi des subventions est lié à la fois à un engagement fédéral et cantonal, le fait d'alléger et de coordonner cette loi avec celle que nous avons votée en 1997 – et c'est l'élément auquel nous sommes sensible – ne changera rien, puisque les prescriptions écologiques – d'ailleurs le droit fédéral est beaucoup plus précis puisqu'il cite les objectifs de protection de l'environnement, de protection des animaux et de l'aménagement du territoire, à l'article 87 de la loi fédérale, comme il cite d'ailleurs la diminution des frais de production et la rationalisation du travail – sont des garde-fous suffisants. Donc, nous pouvons très bien vivre avec une loi qui a un but allégé, raison pour laquelle nous soutiendrons cet amendement et rejetterons l'amendement du groupe PopEcoSol.

M. Alain Bringolf: – Notre position évolue de la manière suivante: nous allons maintenir notre proposition qui, encore une fois, a le mérite de supprimer ce que nous craignons le plus. Quand bien même la proposition libérale-PPN supprime ce terme de compétitivité, ce qui nous réjouit, mais, en même temps, elle supprime la réalisation d'objectifs écologiques, ce qui, évidemment, ne nous réjouit pas. Il nous semble que ce qui était valable dans la loi sur la promotion de l'agriculture ne peut pas forcément être pris pour l'appliquer dans une autre, parce que dans la loi sur la promotion de l'agriculture, il y avait une cohérence, il y avait un tout, si bien que nous refusons de retirer notre amendement au profit de l'amendement libéral-PPN. Nous verrons, après le vote d'opposition de ces deux amendements, la position que nous prendrons.

M. Francis Matthey, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique: – En définitive, ce sont deux mots. Le premier, que M. Alain Bringolf et éventuellement le groupe PopEcoSol ne veulent pas, est le mot «compétitivité». L'autre mot, c'est le terme «écologique» que le groupe libéral-PPN, en tout cas par M. Jacques-André Choffet, ne veut pas.

Ce que nous aimerions dire, en ayant écouté M. Jean-Gustave Béguin, c'est que la loi fédérale sur l'agriculture, dont nous discutons ici une des applications avec la loi sur les améliorations structurelles, date du 28 avril 1998. Elle est donc postérieure à la loi sur la promotion de l'agriculture que nous avons adoptée ici. La loi fédérale fixe des objectifs, M. Walter Willener les a mentionnés, à l'article 87 qui dit clairement qu'il y a des objectifs de protection de l'environnement qui ont été traduits ici sous le terme «écologique». Cet article a été mis en consultation, il a fait l'objet d'une longue discussion au sein de la commission agriculture où les trois partenaires que nous avons mentionnés étaient présents. Nous vous demandons, en fonction des nouvelles dispositions fédérales, de maintenir l'article premier tel que nous vous le proposons.

M. Frédéric Cuche: – On l'a dit, on a deux mondes qui s'opposent un peu, ici. Il y a d'une part l'agriculture qui doit produire et, d'autre part, l'agriculture

Améliorations structurelles agricoles

qui doit entretenir le paysage. Nous avons parlé de cette loi sur les améliorations structurelles, dans ses définitions, c'est aussi un instrument pour atteindre certains objectifs de protection du paysage, notamment la revitalisation de certains paysages lorsque l'on fait des travaux, qui permettront une exploitation plus favorable du territoire. Mais nous croyons que les deux aspects sont à prendre en compte et il nous semble bien que l'on devrait maintenir cet article premier tel qu'il est, même si le terme de compétitivité si on le prend simplement comme productivité avec des excès que l'on a pu voir ici et là. Mais si c'est une compétitivité bien vue, bien conçue, par exemple sur la qualité des produits et des prestations, nous pouvons l'admettre.

Nous ne serons pas d'accord avec l'amendement du groupe libéral-PPN qui veut éjecter la réalisation d'objectifs écologiques. Nous regrettons, c'est une volonté d'édulcorer un petit peu cette position.

La présidente : – Ces deux amendements étant combattus, nous allons les opposer...

M. *Frédéric Cuche* : – Nous n'avons pas donné notre position concernant cet amendement. Il est en fait lié à l'autre. Nous accepterons que le terme de compétitivité figure à l'article premier.

La présidente : – Nous allons donc passer au vote.

On passe au vote.

L'amendement du groupe libéral-PPN obtient 44 voix et celui du groupe PopEcoSol 11.

La présidente : – Nous allons maintenant nous prononcer sur l'amendement du groupe libéral-PPN.

On passe au vote.

L'amendement du groupe libéral-PPN, à l'article premier, alinéa 1, est accepté par 45 voix contre 42.

Article premier. – Adopté.

Articles 2 à 5. – Adoptés.

Article 6. –

La présidente : – A l'alinéa 1 de cet article 6, nous sommes en présence de l'amendement suivant du groupe PopEcoSol : «¹ Si la réalisation d'un projet d'améliorations structurelles nécessite... » (Suite sans changement.)

Discussion en second débat (suite)

M. *Alain Bringolf*: – C'est pour adoucir un peu la proposition que nous avons inclus le terme de « en principe ». Les taux ne peuvent en principe pas dépasser 50 % parce que l'on n'exclut pas qu'il peut y avoir des situations particulières.

La présidente: – Monsieur Alain Bringolf, nous parlons de l'amendement du groupe PopEcoSol à l'article 6 et non pas à l'article 10.

M. *Alain Bringolf*: – Nous avons été trop vite ! C'est le terme « améliorations structurelles » que nous voudrions mettre en place, car nous nous demandons si là, il n'y a pas une erreur.

M. *Francis Matthey*, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique: – Nous sommes d'accord avec la proposition de M. Alain Bringolf. On a mentionné les améliorations foncières, mais il s'agit d'améliorations structurelles.

La présidente: – Le Conseil d'Etat ne combat pas cet amendement. Est-il combattu dans la salle ? Ce n'est pas le cas, **l'amendement du groupe PopEcoSol, à l'alinéa 1 de l'article 6, est donc accepté.**

Article 6. – Adopté.

Articles 7 et 8. – Adoptés.

Article 9. –

La présidente: – A cet article, nous sommes en présence de plusieurs amendements. Nous prendrons tout d'abord l'amendement suivant du groupe PopEcoSol, à l'alinéa 1 de l'article 9, lettre *b*:

- b*) drainages, corrections de ruisseaux, canalisations d'eau de surface et arrosage, réseaux de biotopes, *mesures destinées à maintenir et à améliorer la structure et le régime hydrique du sol*, remise à l'état naturel de petits cours d'eau ;

M. *Alain Bringolf*: – C'est une proposition qui a pour but de mieux préciser, à notre sens, ce à quoi consistent ces différents travaux. En disant que ce sont des mesures destinées à maintenir et à améliorer la structure hydrique du sol, il semble que c'est une proposition qui permet moins d'interprétations sur les travaux à entreprendre.

M. *Frédéric Cuche*: – Le groupe socialiste soutiendra cet amendement.

M. *Francis Matthey*, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique: – Nous vous proposons de refuser cet amendement, parce que,

Améliorations structurelles agricoles

d'une façon générale, d'abord on doit pouvoir travailler dans le cadre de l'article que nous vous avons proposé et on ne voit pas, Monsieur Alain Bringolf, ce que signifie les mesures destinées à maintenir et à améliorer la structure hydrique du sol. *A priori*, cette formulation peut mener, selon nous, à des exigences exagérées et inadéquates, notamment en empêchant de refaire des drainages lorsque ceux-ci sont nécessaires. Nous vous proposons donc de maintenir l'article 9, alinéa 1, lettre *b*, dans la formulation que nous vous avons proposée.

M. *Walter Willener*: – Le groupe radical refusera cet amendement pour les raisons invoquées par le Conseil d'Etat. On ne voit vraiment pas très bien de quoi il s'agit, puisque l'on parle de notions connues telles que drainages, corrections de ruisseaux, canalisations d'eau de surface, etc. Donc, nous ne voyons encore en quoi on va inclure des actions qui pourraient être pour nous, d'après la compréhension que nous en avons, des actions sur les nappes phréatiques ou autres. Nous ne voyons pas ce que cela a à voir avec les améliorations structurelles.

M. *Jacques-André Choffet*: – Le groupe libéral-PPN partage l'avis du Conseil d'Etat et du groupe radical et refusera l'amendement.

La présidente: – Cet amendement étant combattu, nous allons passer au vote.

On passe au vote.

L'amendement du groupe PopEcoSol à l'article 9, alinéa 1, lettre *b*, est refusé par 48 voix contre 42.

La présidente: – Toujours à l'article 9, nous sommes en présence des amendements suivants:

Amendement du groupe libéral-PPN

*Art. 9*¹ ...

i) constructions de fromageries et laiteries.

Amendement du groupe radical

*Art. 9*² A l'exception des lettres *f*, *h* et *i*, elles comprennent les compensations écologiques.

Sous-amendement du groupe socialiste à l'amendement du groupe radical

*Art. 9*² A l'exception des lettres *h* et *i*, elles comprennent les compensations écologiques. (Supprimer la lettre *f*.)

Discussion en second débat (suite)

M. *Jacques-André Choffet* : – Nous tenons simplement à signaler que les laiteries n'appartiennent pas forcément toujours aux producteurs. C'est pour cette raison que nous désirons apporter cet amendement.

M. *Walter Willener* : – Nous avons déposé un amendement qui porte sur l'alinéa 2, mais, en fait, il concerne les lettres *f*, *g* et *h*. Donc, si, bien entendu, nous ne remettons pas en cause le principe des compensations écologiques telles que pour les remaniements et autres travaux qui ont trait au territoire et au paysage, il nous apparaît que les constructions, qu'elles soient rurales ou de fromageries, ne devraient pas conduire – et c'est là que l'on peut craindre certaines aberrations et certains dérapages – à devoir inclure des compensations écologiques. Celui qui fait construire une ferme qui va occuper aujourd'hui 200, 300 ou 500 m² ne devrait quand même pas être obligé de faire de la compensation écologique à ce niveau-là.

Il en est de même pour les amenées d'eau et d'électricité, qui sont quand même des besoins vitaux pour une exploitation agricole, et, de plus, ces amenées n'ont généralement pas des atteintes très graves, en tout cas pour l'eau puisque c'est souterrain. Nous ne voyons donc pas pourquoi ces trois éléments sont mis dans le paquet des compensations écologiques. Cela nous permet de mieux séparer les choses et ceux qui travailleront avec cette loi savent exactement à quel niveau les principes de compensations écologiques s'appliquent et à quel niveau ils ne s'appliquent pas. C'est donc par souci de clarté et de cohérence que nous proposons cet amendement.

Par ailleurs, nous appuyons l'amendement à l'article 9, alinéa 1, lettre *i*, du groupe libéral-PPN pour les raisons qui ont été évoquées par son rapporteur.

M. *Frédéric Cuche* : – Nous avons déposé un sous-amendement à l'amendement du groupe radical. Nous accepterons la modification qui est demandée par le groupe radical, sauf à la lettre *f* qui concerne l'amenée d'électricité et les adductions d'eau qui peuvent tout de même générer des transformations importantes du territoire. Là, il nous semble que les compensations écologiques doivent être maintenues.

La présidente : – Après la réponse de M. Francis Matthey, conseiller d'Etat, nous allons nous prononcer sur l'amendement du groupe libéral-PPN à l'article 9, alinéa 1, lettre *i*.

M. *Francis Matthey*, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique : – Il y a deux natures d'amendements et nous vous proposons que nous les discussions les uns après les autres. Nous allons commencer par l'amendement du groupe libéral-PPN.

Nous vous demandons de vous opposer à la proposition du groupe libéral-PPN à l'article 9, alinéa 1, lettre *i*. En effet, le groupe libéral-PPN entend étendre l'attribution de soutiens et de subventions à d'autres catégories que les coopératives agricoles qui sont, la plupart du temps, les tenantes des

Améliorations structurelles agricoles

fromageries et des laiteries. De plus en plus, on pourrait voir l'acquisition de laiteries par des particuliers, voire par des grandes surfaces de distribution et nous ne désirons pas attribuer des subventions à d'autres catégories que les coopératives de producteurs. On a fait des investissements considérables dans notre canton pour remettre à flot les fromageries et nous n'entendons pas, maintenant, donner des subventions à des grands distributeurs ou à des autres organisations qui pourraient acheter des laiteries ou organiser elles-mêmes les laiteries. Nous avons déjà peu de moyens; concentrons-les sur les producteurs, d'ailleurs la loi fédérale le mentionne.

Nous tenons, véritablement, fermement, à ce que l'on maintienne l'article 9, alinéa 1, lettre *i*, dans la formulation que nous vous avons proposée.

En ce qui concerne l'amendement du groupe radical, sous-amendé par le groupe socialiste, vous avez peut-être fait, à l'alinéa 2, une interprétation différente de la nôtre. Nous avons peut-être mal rédigé cet alinéa 2 lorsque l'on dit: «Elles comprennent les compensations écologiques.»

Nous aimerions convaincre le Grand Conseil qu'il n'y a pas de sous-entendus dans cet alinéa 2, selon quoi il y aurait toujours compensations écologiques, comme vous avez peut-être pu le comprendre et l'analyser.

Nous vous proposons – et c'est pourquoi nous intervenons maintenant dans la discussion – de refuser l'amendement du groupe radical, ainsi que son sous-amendement socialiste, et d'accepter de modifier l'alinéa 2 de l'article 9 de la manière suivante: «Elles comprennent les compensations écologiques *nécessaires*.» Cela signifie que, dans chaque cas, on doit examiner s'il y a ou non besoin de compensations écologiques. Ce n'est pas – M. Walter Willener a raison – toujours obligatoire qu'il y ait des compensations quand on construit une ferme ou une adduction d'eau. Selon les travaux que l'on réalise, c'est peut-être possible. Nous vous proposons donc et nous croyons que chacun devrait pouvoir s'y rallier: «Elles comprennent les compensations écologiques *nécessaires*», c'est-à-dire qu'elles ne sont pas absolument obligatoires. C'est selon le dossier que nous discuterons que les choses devraient être établies.

La présidente: – Nous aurions d'abord voulu que l'on se prononce sur l'amendement du groupe libéral-PPN, à l'article 9, alinéa 1, lettre *i*.

M. Jean-Gustave Béguin: – Nous aimerions poser une question au Conseil d'Etat concernant spécialement cette lettre *i*. Bien entendu, nous comprenons les réserves du Conseil d'Etat, car il ne s'agit pas, au travers de cette loi, de prêter le flanc et de devoir dispenser le faible capital que nous avons à disposition pour des améliorations structurelles à Toni S.A. ou Jumbo, etc.

Cependant, il peut y avoir des cas particuliers dans le canton. Nous savons que toutes les fromageries sont propriétés des producteurs, sauf la fromagerie des Sagnettes. Supposons que le fromager des Sagnettes doive remettre en ordre ses installations, car elles ont vieilli et qu'un crédit

Discussion en second débat (suite)

important s'impose. Supposons qu'il n'arrive pas à y faire face sans des subventions structurelles de l'Etat. Il devrait alors fermer boutique. Le lait des Sagnettes partirait ailleurs ! Ce ne serait pas un grand drame, mais c'est une unité de production qui partirait sans que l'on ait affaire à un grand trust voulant profiter de la loi pour investir à bon marché. Il s'agit en l'occurrence d'un artisan stimulant toute une région. Quelle serait, dans le cas présent, avant que nous nous prononcions sur le retrait de notre amendement, l'attitude du Conseil d'Etat ?

M. *Francis Matthey*, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique : – Nous essayons de nous imaginer le cas de figure que vient de mentionner M. Jean-Gustave Béguin. La priorité que nous aurions, c'est de voir dans quelle mesure nous ne pourrions pas constituer un groupement de producteurs, ou que les producteurs eux-mêmes rachètent cette laiterie, de telle façon qu'on la maintienne en main des producteurs. On pourrait très bien le faire par les crédits d'investissement et autres. Cela, ce serait la priorité que nous donnerions.

Si un agriculteur ou si un repreneur privé voulait examiner cette question, incontestablement, notre intérêt à nous, et dans la mesure où sur la base des conditions de production et de prise en charge du lait dans cette région, il apparaît que c'est nécessaire de la maintenir, nous soutiendrions la reprise par un privé. En revanche, nous ne voulons pas être tenu par la loi si cette laiterie devait être reprise par quelqu'un d'autre, par une société qui a les moyens de faire éventuellement les investissements nécessaires. Dès lors, si c'est une exception en fonction d'un état de situation connu, nous examinerions cette situation-là, mais nous voulons la voir d'abord avec les producteurs. Il nous paraît absolument indispensable que ces moyens-là restent en main des producteurs.

M. *Jacques-André Choffet* : – Nous retirons notre amendement.

La présidente : – **Nous prenons note que l'amendement du groupe libéral-PPN à l'article 9, alinéa 1, lettre i, est retiré.**

Le Conseil d'Etat a donc déposé l'amendement suivant à l'article 9, alinéa 2 : « Elles comprennent les compensations écologiques *nécessaires*. »

Au vu de cet amendement, est-ce que le groupe radical et le groupe socialiste pourraient se rallier à cette version-là.

M. *Walter Willener* : – Nous pouvons nous rallier à la proposition du Conseil d'Etat.

La présidente : – Monsieur Walter Willener, est-ce que vous retirez votre amendement ?

M. *Walter Willener* : – Oui, Madame la présidente.

Améliorations structurelles agricoles

M. *Frédéric Cuche*: – Nous pouvons nous rallier à la proposition du Conseil d'Etat.

La présidente: – **Nous prenons note que l'amendement du groupe radical, ainsi que son sous-amendement du groupe socialiste, à l'article 9, alinéa 2, sont retirés au profit de l'amendement du Conseil d'Etat.**

L'article 9, alinéa 2, aura donc la teneur suivante: «² Elles comprennent les compensations écologiques nécessaires.»

Article 9. – Adopté.

Article 10. –

La présidente: – A l'alinéa 3 de l'article 10, nous sommes en présence de l'amendement suivant du groupe PopEcoSol: «³ Ces taux ne peuvent *en principe* pas dépasser 50 % des frais pris en considération.»

M. *Alain Bringolf*: – Comme dit préalablement, le terme qui est inclus dans l'alinéa 3 disant: « Ces taux ne peuvent pas dépasser 50 % des frais pris en considération », nous paraît peut-être trop restrictif. Il peut y avoir des cas où il serait bien utile de pouvoir dépasser quelque peu ces 50 %. Nous avons voulu amener cette souplesse en disant « en principe ».

M. *Francis Matthey*, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique: – Nous vous demandons de refuser cette proposition. Nous devons être clair dans la loi. Nous avons des budgets et les personnes qui nous demandent des subventions doivent savoir dans quel cadre elles doivent se mouvoir. Si vous mettez « en principe » dans des cas comme cela, nous pouvons vous dire que ce ne seront que des exceptions qui se présenteront au niveau du service de l'économie agricole et du chef du département. Dans l'attribution des subventions, nous croyons qu'il doit y avoir un plafond et ce plafond se monte à 50 %.

M. *Frédéric Cuche*: – Une partie du groupe socialiste soutiendra le terme de « en principe ».

M. *Jacques-André Choffet*: – Nous refusons l'adjonction de « en principe » qui, à notre avis, ouvre une porte à d'éventuels excès. Nous soutenons donc le Conseil d'Etat.

M. *Walter Willener*: – Nous combattons également cet amendement dans la mesure où les dispositions fédérales d'octroi de contributions sont calquées sur des valeurs absolues et nous supposons que le règlement d'exécution neuchâtelois va s'inspirer du système fédéral qui donne satisfaction. Cela

Discussion en second débat (suite)

permet, au syndicat ou au particulier qui se lance dans une amélioration structurelle, de connaître exactement les règles du jeu et de prévoir ou d'aménager éventuellement son investissement en fonction des droits que lui confèrent la législation fédérale et le règlement cantonal sans encore qu'il ait là des interprétations pour savoir s'il aura droit à plus ou moins. C'est donc par souci de cohérence et de simplification que nous refusons cet amendement.

La présidente: – Cet amendement étant combattu, nous allons passer au vote.

On passe au vote.

L'amendement du groupe PopEcoSol à l'article 10, alinéa 3, est refusé par 46 voix contre 19.

Article 10. – Adopté.

Articles 11 à 13. – Adoptés.

Article 14. –

La présidente: – A cet article 14, nous sommes en présence de l'amendement suivant du groupe PopEcoSol:

Art. 14, alinéa 4 (nouveau): ¹ L'interdiction de désaffecter et de morceler, le devoir d'entretien et d'exploitation, ainsi que l'obligation de rembourser les contributions font l'objet d'une mention au registre foncier.

⁵ Le Conseil d'Etat arrête les motifs d'exception. (Ancien alinéa 4.)

M. Alain Bringolf: – L'objectif de cette proposition est de garantir, par une inscription au registre foncier, l'état de la situation en disant qu'il peut y avoir des accords qui interviennent avec des personnes de leur vivant, ensuite, la vie et la mort, finalement, se déroulent et on aimerait bien que ce qui a été acquis le soit aussi pour les successeurs, même s'ils n'y avaient pas pris part personnellement, d'où la proposition d'inscription au registre foncier.

M. Francis Matthey, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique: – Nous vous proposons de refuser cet amendement dans la mesure où il reprend textuellement l'article 104 de la loi fédérale sur l'agriculture qui impose l'inscription au registre foncier. Vous avez donc bien repris ce texte, mais, dans la mesure où cela figure dans la loi fédérale, que c'est une obligation déjà établie, nous n'avons pas besoin de le rajouter ici.

Améliorations structurelles agricoles

M. *Alain Bringolf*: – Nous retirons notre amendement.

La présidente: – **Nous prenons note que l'amendement du groupe PopEcoSol à l'article 14 est retiré.**

Article 14. – Adopté.

Article 15. – Adopté.

Article 16. –

La présidente: – A cet article 16, alinéa 3, nous sommes en présence de l'amendement suivant du groupe PopEcoSol: «³ La décision est prise à la majorité des propriétaires possédant plus de la moitié des terrains. *Pour que la constitution du syndicat soit valable, la majorité des propriétaires doit être présente. Ensemble, ils doivent posséder plus de la moitié des terrains.* Les copropriétaires et les propriétaires en commun ne comptent que pour une voix, leur désaccord équivalant à un vote négatif. »

M. *Alain Bringolf*: – Cet amendement propose que, pour que la constitution du syndicat soit valable, la majorité des propriétaires soit présente et qu'ensemble, ils doivent posséder plus de la moitié des terrains. Nous faisons donc une liaison entre la majorité des propriétaires qui représente plus de la moitié des terrains, contrairement au texte de loi qui est un peu moins précis, nous semble-t-il.

M. *Francis Matthey*, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique: – Nous vous prions de nous excuser, Monsieur Alain Bringolf, mais nous allons vous donner les références qui vous montreront que l'on ne peut pas accepter votre amendement. Il s'agit de l'article 703 du code civil suisse qui dit, à l'alinéa 1: « Lorsque des améliorations du sol... » – nous passons sur les parenthèses – « ... ne peuvent être exécutés que par une communauté de propriétaires et que les ouvrages nécessaires à cet effet sont décidés par la majorité des intéressés possédant plus de la moitié du terrain; les autres sont tenus d'adhérer à cette décision. » Cette disposition ne fait donc qu'appliquer le code civil suisse.

M. *Alain Bringolf*: – Nous retirons notre amendement.

La présidente: – **Nous prenons note que l'amendement du groupe PopEcoSol à l'article 16, alinéa 3, est retiré.**

Article 16. – Adopté.

Article 17 à 23. – Adoptés.

Discussion en second débat (suite)

Article 24. –

La présidente: – A l'article 24, le groupe radical a déposé l'amendement suivant:

Art. 24 ¹ Dans les syndicats de remaniements parcellaires ou de réunions parcellaires, l'assemblée générale nomme une commission d'experts de trois membres, tous pris en dehors du syndicat. (Suppression de: et deux suppléants.)

² Dans les autres syndicats, une commission de taxation ou de répartition des frais peut être nommée. Elle comprend trois à cinq membres qui peuvent être choisis parmi les membres du syndicat. Ses pouvoirs sont déterminés dans le règlement du syndicat. (Suppression de: et deux suppléants.)

M. Walter Willener: – Notre amendement n'a peut-être pas une très grande portée, mais il s'inspire de la pratique depuis plus de trente ans dans le canton de Neuchâtel où les experts n'ont, à notre connaissance, jamais fonctionné. Il apparaît donc qu'une commission de trois membres qui fonctionne bien ne nécessite pas de suppléants. Aussi, dans la mesure où le principe qui veut que les suppléants entrent ensuite dans la commission a très rarement été appliqué, c'est donc plus pour une question de forme et d'adaptation de la pratique que de fond que nous avons déposé cet amendement.

M. Francis Matthey, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique: – Nous ne savons pas, Monsieur Walter Willener, qui tient compte de l'expérience et de la pratique. Nous avons d'autres informations. Il est vrai que les suppléants n'interviennent que peu. Mais nous pensons que nous devons les maintenir, ne serait-ce que s'il doit y avoir, à un moment ou à un autre, récusation d'un des experts qui ont été nommés ou s'il doit y avoir maladie de l'un de ces experts. Le plus souvent, lorsqu'il y a appel à un suppléant, ce sont généralement des experts qui sont dans un autre syndicat. Ce sont donc des personnes qui sont au courant de ce qui se passe. Pour des raisons pratiques, nous aimerions que le Grand Conseil maintienne ces suppléants, parce que, en cas de besoin, ils doivent pouvoir intervenir.

M. Walter Willener: – Nous retirons notre amendement, mais nous invitons le Conseil d'Etat à veiller à ce que les suppléants puissent peut-être mieux intervenir, qu'ils soient mieux préparés et qu'il y ait aussi une certaine rotation au niveau de ces membres des commissions d'experts, parce que effectivement, lorsqu'un suppléant intervient très rarement, une fois tous les dix ans, nous pouvons vous dire qu'il n'est pas tout à fait dans le coup. C'est donc un problème interne. Nous invitons le Conseil d'Etat à être attentif dans l'application de cette législation. Nous pouvons retirer notre amendement.

Améliorations structurelles agricoles

La présidente : – **Nous prenons note que l'amendement du groupe radical à l'article 24 est retiré.**

Article 24. – Adopté.

Articles 25 à 27. – Adoptés.

Article 28. –

La présidente : – A cet article 28, nous sommes en présence d'un amendement du groupe PopEcoSol visant à créer un nouvel alinéa 4 et du sous-amendement socialiste suivants :

Amendement du groupe PopEcoSol

Art. 28, alinéa 4 (nouveau) : ⁴ *Les études d'impact et les études nature et paysage doivent être réalisées par un bureau de biologistes.*

Sous-amendement du groupe socialiste à l'amendement du groupe PopEcoSol

Art. 28, alinéa 4 (nouveau) : ⁴ *Les études d'impact et les études nature et paysage doivent être réalisées par un bureau spécialisé.*

M. Alain Bringolf : – La proposition que nous avons faite est de nature à préciser qui doit faire un certain nombre d'études dans des domaines qui sont particuliers. Nous reconnaissons que notre proposition est peut-être trop précise, puisqu'elle est, quelque part, unilatérale, et c'est pourquoi nous la retirons au profit du sous-amendement socialiste qui va dans le même sens, mais qui précise l'ouverture nécessaire par le terme de « par un bureau spécialisé ».

La présidente : – **Nous prenons note que l'amendement du groupe PopEcoSol à l'article 28 est retiré.**

M. Frédéric Cuche : – Nous avons parlé d'un bureau spécialisé, car, dans ces bureaux-là, on aura un peu toutes les facettes d'approche pour les travaux qui sont envisagés. Il ne s'agit pas seulement de faire des travaux techniques, on a eu beaucoup de géomètres qui ont travaillé dans ces améliorations structurelles, foncières, et là, si l'on parle de bureau spécialisé, il a aussi un peu la facette du biologiste. C'est pour cette raison que nous parlons de bureau spécialisé.

M. Jean-Gustave Béguin : – Le groupe libéral-PPN serait d'accord d'introduire cet alinéa 4 (nouveau), mais seulement pour les études d'impact. Il faut quand même faire une différence : l'étude d'impact est prévue dans la loi fédérale, à partir de 400 hectares. Pour des projets beaucoup plus petits, c'est une étude nature et paysage qui peut éventuellement être faite de

Discussion en second débat (suite)

manière très légère par le bureau compétent éventuellement. Donc, pour nous, il s'agit de bien préciser que l'étude d'impact doit être remise à un bureau spécialisé, ce qui ne doit pas être forcément le cas de l'étude nature et paysage. Nous modifierions l'amendement socialiste dans ce sens-là.

La présidente: – Nous demandons à M. Jean-Gustave Béguin de déposer son sous-amendement par écrit.

M. Francis Matthey, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique: – Nous acceptons la proposition telle qu'elle est formulée par le groupe socialiste et nous nous opposons à l'amendement du groupe PopEcoSol. Nous dirons à M. Jean-Gustave Béguin que les études d'impact ou les études nature et paysage ne seront pas faites par l'administration. Elles seront faites par des bureaux spécialisés. Nous pensons que le mettre et l'écrire, c'est confirmer ce qui se fait et c'est confirmer la réalité.

Nous avons maintenant un cas dans l'Entre-deux-Lacs avec le syndicat de drainage avec lequel nous avons de longues discussions concernant les études qui doivent être menées, eh bien, nous avons l'obligation de faire une étude nature et paysage, et non une étude d'impact, et cette étude nature et paysage est exigée par la Confédération, même si nous-même pensions que l'on pouvait s'en passer. Et nous devons attribuer un mandat extérieur pour faire l'étude nature et paysage.

Donc, de toute façon, l'amendement tel qu'il est formulé par le groupe socialiste correspond à ce que nous ferons et nous ne voyons pas pourquoi, aujourd'hui, nous le refuserions.

M. Walter Willener: – Nous vous invitons à refuser l'amendement du groupe socialiste. Il a quand même une connotation un peu corporatiste, parce que l'on sait un peu de quel côté politique sont ces bureaux! Même si, effectivement, c'est un passage obligé étant donné l'ampleur de la tâche. Il est vrai que l'administration, en tant que telle, et nous dirions heureusement quelque part, n'est pas en mesure de faire ces études d'impact. Il y a, dans ces études de l'argent qui est souvent investi de manière dont on peut évidemment discuter, qui renchérit l'addition, qui coûte plus aux collectivités et aux particuliers. Il s'agit donc d'alléger, raison pour laquelle le fait de l'inscrire dans la loi ne fera que renforcer les pressions et les exigences que vont poser et inventer ces bureaux spécialisés pour gagner leur vie et qui n'apporteront rien, si ce n'est du papier. Nous avons assez de papier aujourd'hui dans ces améliorations structurelles et nous n'avons pas besoin de plus. Donc, ne renforçons pas la loi, raison pour laquelle nous vous proposons de vous en tenir au projet initial.

La présidente: – Nous allons tout d'abord opposer les deux propositions suivantes:

Améliorations structurelles agricoles

Amendement du groupe socialiste

Art. 28, alinéa 4 (nouveau): ⁴ Les études d'impact et les études nature et paysage doivent être réalisées par un bureau spécialisé.

Sous-amendement Jean-Gustave Béguin

Art. 28, alinéa 4 (nouveau): ⁴ Les études d'impact doivent être réalisées par un bureau spécialisé.

M. *Frédéric Cuche*: – Nous croyons que l'on parle beaucoup de ce problème d'étude nature et paysage, alors que, finalement, il faudra quand même y passer puisque le droit fédéral en donne l'obligation. Nous croyons que nous perdons notre temps ici à faire un peu des bricolages. On peut refuser la proposition de M. Jean-Gustave Béguin et puis y aller avec ce bureau spécialisé, parce que cela va aussi faire gagner du temps lorsque les travaux seront à réaliser. Cela va revenir en boomerang dans le sens où les associations vont demander les études, parce qu'elles n'ont pas été faites, alors que s'il y a des spécialistes de la biologie, on va pouvoir répondre à ces associations que l'étude a été faite. Donc, pour simplifier l'ensemble du problème, nous croyons que l'on peut garder notre proposition de sous-amendement.

M. *Jean-Gustave Béguin*: – Nous aimerions dire, à la suite de ce que M. Frédéric Cuche déclare, qu'effectivement, nous devons y passer, mais pour des projets de plus de 400 hectares. L'étude nature et paysage est facultative en dessous, et si la Confédération l'exige, c'est parce qu'il y a des moyens de l'exiger, mais nous croyons que cette exigence n'est pas inscrite dans la loi. Là, ce qui a été fait au niveau des études nature et paysage dans les projets neuchâtelois, cela a été le bon vouloir aussi de Neuchâtel. Dès lors, nous rejoignons d'une part notre collègue Walter Willener quand il dit que l'on va mettre en place toute une série d'éléments dans la loi qui vont aussi renchérisse... Nous savons que cela avancera dans un certain sens les dossiers, mais c'est valable surtout pour les études d'impact. Que l'on laisse alors la liberté aux études nature et paysage qui concernent de plus petits ensembles et, parfois, de très petits ensembles. Eh bien là, que l'on laisse le soin au maître de l'ouvrage de choisir la voie qu'il désire. C'est pour cela que nous proposons un sous-amendement à celui du groupe socialiste disant qu'il faut remettre les études d'impact à un bureau spécialisé.

M. *Francis Matthey*, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique: – On peut se voiler la face, comme on se voilait la face avec la compétitivité, Monsieur Jean-Gustave Béguin. Dans l'Entre-deux-Lacs avec les drainages, nous ne souhaitons pas faire une étude même de nature et paysage. Car lorsque l'on répare des drainages, on n'a pas besoin de faire une telle étude. Mais elle nous est imposée par la Confédération, on est en dessous de 400 hectares et on doit faire cela par un bureau spécialisé. Ce ne sont pas les services de l'Etat qui la feront, ils ne peuvent pas être juge et

Discussion en second débat (suite)

partie. Vous pouvez faire comme vous voulez, accepter ou refuser ce fameux sous-amendement, nous on devra faire notre travail parce que c'est la seule façon aussi de pouvoir avoir les subventions fédérales qui sont liées à de telles études.

La présidente: – Nous allons opposer le sous-amendement Jean-Gustave Béguin à l'amendement socialiste.

On passe au vote.

L'amendement du groupe socialiste recueille 41 voix alors que le sous-amendement de M. Jean-Gustave Béguin en recueille 37. Le sous-amendement Jean-Gustave Béguin est donc refusé.

La présidente: – Nous allons maintenant nous prononcer sur l'amendement du groupe socialiste.

On passe au vote.

L'amendement du groupe socialiste est refusé par 45 voix contre 40.

Article 28. – Adopté.

Article 29. –

M. Claude Borel: – Il n'est fait ici aucune allusion à une étape de procédure communale. Tout à l'air de passer directement du comité au département. Nous aimerions avoir quelques précisions sur le rôle imparti aux communes et sur leur droit de recours dans cette loi.

M. Francis Matthey, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique: – Dans tous travaux d'améliorations foncières et en tout cas lorsque l'on constitue des syndicats, c'est le président de commune qui convoque le syndicat. C'est lui qui préside la première assemblée du syndicat et il appartient naturellement aux autorités communales de convenir des relations qu'ils auront ensemble. La plupart du temps, il y a un représentant des communes dans les organes du syndicat, dans le comité. Ensuite, lorsque l'on viendra nous présenter le projet au département pour approbation, il appartiendra aussi au département de se préoccuper de savoir si les propositions qui sont faites modifient le territoire d'une commune et qu'en cas de besoin il convienne d'une procédure de consultation, en tout cas que les communes puissent donner leur avis à ce moment-là aussi. Cela nous paraît important. Par la suite, les communes peuvent faire les remarques qu'elles veulent lorsque a lieu l'enquête publique. Elles peuvent s'opposer si c'est nécessaire au projet qui a été réalisé. Mais nous croyons, Monsieur Claude

Améliorations structurelles agricoles

Borel, que vous soulevez là une question qui ne se pose pas, dans la mesure où, de toute façon, nous aurons à discuter avec les communes.

Article 29. – Adopté.

Article 30. – Adopté.

Article 31. –

La présidente: – A cet article 31, nous sommes en présence de l'amendement suivant du groupe radical :

Art. 31, alinéa 4 (nouveau): Pour les compensations écologiques, le département fixe les modalités d'entretien.

M. *Walter Willener:* – Il s'agit là du dernier amendement du groupe radical, mais de quelque chose de très important.

Tout d'abord, nous dirons qu'il y a une petite erreur dans le libellé puisqu'en fait, nous demandons la suppression des alinéas 2 et 3 et le remplacement de ces alinéas par le nouvel alinéa 2. Le fait d'imposer aux communes l'entretien de ces surfaces pose d'énormes problèmes et on le voit déjà maintenant au Val-de-Ruz. En effet, il faut savoir que, dans le cadre de ces remaniements parcellaires, ces surfaces de compensations écologiques deviennent souvent propriétés de l'Etat, lorsqu'elles sont liées à des routes cantonales, ou à des routes fédérales sur le plateau Bevaix-Boudry, deviennent propriétés en partie des communes, peuvent devenir propriétés des organisations écologiques, mais sont très rarement propriété des exploitants agricoles. Puisque ces surfaces ne les intéressent plus, elles sont mises dans le pot commun du remaniement au départ et elles ne sont ensuite pas redistribuées en tant que telles aux exploitants, mais dans certains cas, elles le sont et, à ce moment-là, l'entretien ne pose pas de problème.

Aujourd'hui, les agriculteurs se plaignent amèrement du manque d'entretien et des difficultés d'entretien de ces surfaces qui posent problème dans la mesure où celles-ci ont des hôtes indésirables, en particulier des chardons, voire d'autres plantes dangereuses pour l'exploitation agricole. Il faut véritablement que l'on puisse se mettre autour d'une table pour rediscuter non seulement de l'entretien de ces surfaces de compensations écologiques liées aux améliorations foncières, mais également liées à celles des routes – c'est donc un problème qui concerne également le Département de la gestion du territoire –, et que l'on puisse trouver une solution qui permette de satisfaire tout le monde.

En effet, si les agriculteurs non-proprétaires veulent bien s'occuper de l'entretien – et ils le feront très bien – ils demanderont à être indemnisés. Cependant, il appartient aussi d'appliquer ici le principe de « celui qui

Discussion en second débat (suite)

commande paie» et, manifestement, ce ne sont pas forcément les exploitants et les propriétaires qui demandent ces surfaces de compensations écologiques. Il faut donc véritablement trouver une solution.

C'est la raison pour laquelle nous souhaitons supprimer les alinéas 2 et 3. Ensuite, soit dans un règlement d'exécution, soit dans un arrêté du Conseil d'Etat, il faut que l'on puisse définir les modalités d'entretien de ces surfaces, mais alors au sens large, puisque cela dépasse largement le cadre des améliorations foncières.

M. Frédéric Cuche : – Nous pouvons accepter cette proposition, car il est vrai qu'après les travaux, on ne sait pas toujours exactement qui est responsable de quoi et c'est pour valoriser finalement les travaux qui ont été faits que nous pouvons entrer dans ces vues.

M. Jacques-André Choffet : – Nous acceptons également cet amendement.

M. Francis Matthey, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique : – C'est pour la gloire, Madame la présidente, mais nous vous demanderons de refuser cet amendement. Qui commande? Ce n'est pas l'Etat, Monsieur Walter Willener ! Dans un syndicat d'améliorations foncières, c'est le syndicat; c'est le syndicat qui a l'obligation de réaliser un certain nombre de choses en fonction de la législation fédérale et cantonale; c'est le syndicat qui, dans les discussions, regarde éventuellement avec les communes, et ensuite le canton, puisque c'est sur des territoires communaux qu'il y a lieu de faire des compensations écologiques.

Est-ce qu'il appartient à l'Etat d'intervenir sur des questions qui seront essentiellement liées à des gestions communales? Nous disons non, parce que, encore une fois, depuis le départ, les communes sont associées à l'ensemble des travaux. Dès lors, vous allez donner à l'Etat un certain nombre de tâches qui, à notre avis, ressortent d'abord des relations entre le syndicat et les communes. Nous prenons simplement l'exemple de la compensation écologique que l'on a fait au-dessous des Geneveys-sur-Coffrane, en dessus de Coffrane. Ce n'est pas à l'Etat à intervenir pour dire comment on coupe les chardons et comment on doit entretenir ce petit secteur. Ce sont les propriétaires, le syndicat qui a fait les travaux et la commune. Nous vous en prions, ne donnez pas à l'Etat la responsabilité de l'entretien de toutes les compensations écologiques de notre canton.

M. Walter Willener : – Nous répondrons que la marge de manœuvre du syndicat en matière de compensations écologiques est égale à zéro puisqu'il doit mettre en place ce qui est demandé par le législateur et notamment ce qui découle des fameuses études.

Loin de nous l'idée de dire que c'est à l'Etat d'entretenir ou de payer, mais il faut trouver des solutions en tenant compte notamment du statut de propriétaire. Là, l'Etat est un des propriétaires de ces surfaces – et pas le

Améliorations structurelles agricoles

moindre et on pourrait faire l'inventaire avec votre collègue M. Pierre Hirschy en matière de compensations liées notamment aux tracés d'auto-route –, et les communes, si elles se font imposer cette obligation, comme c'est libellé à l'article 31, elles ne vont purement et simplement pas le faire ! Il faut donc que l'on se mette autour d'une table entre communes, Etat et syndicat, voire d'autres personnes, afin de trouver une solution à ce niveau-là. Si vous refusez notre amendement, les choses ne se feront pas et les problèmes que nous avons déjà maintenant s'amplifieront encore.

La présidente : – Avant de nous prononcer sur cet amendement, nous aimerions encore avoir confirmation qu'à l'article 31, vous proposez de supprimer les alinéas 2 et 3, de mettre l'ancien alinéa 4 à l'alinéa 2 et d'ajouter un nouvel alinéa qui deviendrait alinéa 3. Est-ce que l'on est d'accord avec le texte : « Pour les compensations écologiques, le département fixe les modalités d'entretien. »

M. *Francis Matthey*, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique : – L'article 31, alinéa 3, comporte des obligations que l'on fixe aux communes et aux propriétaires. Ce n'est pas par une ordonnance ou un règlement d'exécution que l'on peut fixer ces obligations. C'est la loi qui doit prévoir la fixation d'obligations puisque l'on dit : « La commune peut exiger des propriétaires intéressés le remboursement de tout ou partie des frais d'entretien, sur la base d'une entente avec les intéressés ou d'un règlement adopté par le Conseil général. » Cela, nous ne pouvons pas le fixer par un règlement d'application. Donc, il faut que l'on trouve une base légale. Or, il est vrai, Monsieur Walter Willener, que, souvent, les exploitants agricoles, qu'ils soient fermiers ou propriétaires, négocieront et trouveront des solutions avec les communes et que cela entrera dans les surfaces de compensations ou dans les surfaces qui seront prises en compte pour les paiements directs. Mais il faut que l'on trouve la base de cette obligation dans la loi ! On ne peut pas la faire nous-même dans le règlement d'exécution.

M. *Alain Bringolf* : – Nous sommes convaincu par les propos du Conseil d'Etat. Ils ont le mérite d'être clairs, d'être précis. On dit dans l'article de loi qu'il y a obligation d'entretien et cette obligation d'entretien est faite sur la base d'une entente avec les intéressés – donc tous les intéressés, nous imaginons –, puis d'un règlement. Nous croyons que cela a au moins le mérite d'être clair et d'être précis et nous ne voyons pas pourquoi on chipote là autour, si ce n'est pour essayer d'éviter de devoir supporter quelques frais.

M. *Frédéric Cuche* : – On peut éventuellement garder l'alinéa 3 de l'article 31, tout en maintenant la proposition du groupe radical. Faut-il trouver encore d'autres formulations ? Y a-t-il contradiction entre ces deux éléments ? Il ne nous semble pas, car si l'on dit que pour les compensations écologiques, le département fixe les modalités d'entretien, on assure la pérennité de ces

Discussion en second débat (suite)

compensations. Cela est une réalité, croyons-nous, à laquelle on ne peut pas passer à côté.

La présidente : – Nous avons besoin d’avoir ces propositions par écrit.

M. *Francis Matthey*, conseiller d’Etat, chef du Département de l’économie publique : – L’article 31, tel que vous l’avez sous les yeux, ne concerne pas que les compensations écologiques, mais concerne l’ensemble des ouvrages, drainages, chemins, adductions d’eau que l’on fait. Qu’avons-nous voulu dire dans cet article ? C’est que ces ouvrages, chemins, drainages ou autres, sont réalisés sur des territoires communaux. Une fois que les ouvrages ont été reconnus aussi par les communes, les communes ont l’obligation de pourvoir à leur entretien. Ne demandez pas à l’Etat que ce soit lui qui s’occupe de l’entretien des chemins, des drainages, alors qu’ils se trouvent sur des territoires communaux. Vous qui êtes pour le désenchevêtrement des tâches, nous vous en prions, acceptez que ce soient les communes qui s’occupent de cela et pas l’Etat !

C’est donc l’alinéa 2 de l’article 31 qui donne cette obligation aux communes. Les communes peuvent s’opposer à la réalisation des travaux si ceux-ci n’entrent pas dans leur planification au niveau de la gestion de leur territoire. Mais une fois qu’ils sont entrepris, les communes, et non l’Etat, doivent s’occuper de leur entretien.

Les alinéas 2 et 3 donnent des obligations, qu’aujourd’hui déjà, les communes doivent supporter. Monsieur Walter Willener, au sujet des compensations écologiques, c’est aux organes cantonaux de la protection de la nature de veiller à ce que cela soit fait, d’intervenir et, éventuellement, d’obliger à ces entretiens, mais cela ne doit pas figurer dans la législation concernant les améliorations structurelles.

M. *Jean-Gustave Béguin* : – Nous comprenons les arguments du représentant du Conseil d’Etat. Il est clair que, dans un cas précis, par exemple la construction ou la réfection d’un chemin dans le cadre des améliorations foncières, il faut une implication à la commune, une fois qu’elle l’a reconnu, de pourvoir à son entretien avec les utilisateurs. Nous comprenons que ces alinéas ont leur place, mais nous comprenons également – et nous croyons que MM. Frédéric Cuche et Walter Willener ont raison – que, pour un sujet bien précis, c’est-à-dire les compensations écologiques où il y a un flottement dans des questions organisationnelles d’entretien, où il y a un flottement dans la conception, où il y a un flottement dans la pérennité de ces compensations, il serait bon que l’Etat ait une présence plus marquée d’abord au niveau de la mise sur pied d’une procédure de frais d’entretien et d’entretien et ensuite que l’Etat puisse gérer tout cela d’en haut. En effet, une commune, si elle ne veut rien faire, elle se trouvera forcément un jour ou l’autre en dehors de certaines lois (loi forestière, loi sur la protection de la nature, etc.). Donc, nous verrions très bien que l’on conserve les alinéas 2

Améliorations structurelles agricoles

et 3 proposés, mais que l'on introduise, si M. Walter Willener est d'accord, à la fin du texte de l'amendement du groupe radical: «*d'entente avec les communes ou avec le syndicat*».

M. *Frédéric Cuche*: – Nous proposons que l'on maintienne les alinéas 2, 3 et 4 et que l'on ajoute un alinéa 5 suivant: *«Pour les compensations écologiques, le département fixe les modalités d'entretien.*

M. *Walter Willener*: – C'est juste. Nous étions quelque peu troublé, mais le Conseil d'Etat a tout à fait raison. Nous ne pouvons pas supprimer les alinéas 2 et 3 dans la mesure où l'entretien des chemins et autres réalisés dans le cadre des améliorations structurelles ne pose en général pas de problème, mais au sujet des compensations écologiques, et quand vous dites que c'est à l'office de la conservation de la nature de rendre l'entretien obligatoire, qu'est-ce qui s'est passé, comme personne ne veut les faire? Eh bien, l'office de la conservation de la nature a envoyé son équipe chômage, et cela a été une catastrophe, Monsieur Francis Matthey! Il fallait voir, ils fauchaient les buissons à la place des rumex. Nous croyons qu'il faut être un peu sérieux. L'entretien de ces surfaces est l'affaire de professionnels. Les professionnels, on les trouve éventuellement au niveau des travaux publics, on les trouve au niveau des agriculteurs, mais sortons cela et mettons-nous à table. Au niveau de la base légale, il nous paraît que ce qui est proposé ici est tout à fait suffisant même si M. Pierre Hirschy n'a pas l'air d'accord.

La présidente: – Nous avons pour l'instant deux propositions. Le texte d'origine et la proposition du groupe radical modifiée.

Nous allons nous prononcer sur ces deux versions. (*Voix.*)

M. *Francis Matthey*, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique: – Le texte d'origine n'est aujourd'hui plus contesté. Il n'y a que l'ajout d'un alinéa qui devient l'alinéa 5 (nouveau) tel que l'a proposé M. Walter Willener, et c'est là-dessus seulement qu'il y a acceptation ou refus de la proposition.

Nous vous remercions d'avoir accepté de maintenir les alinéas 2 et 3, mais nous continuons à nous opposer à cette disposition, car nous pensons qu'il n'appartient pas à l'Etat de veiller à l'entretien de l'ensemble des compensations écologiques sur le territoire cantonal.

M^{me} *Isabelle Opan-Du Pasquier*: – Nous avons une question à poser au Conseil d'Etat. Il dit qu'il ne veut pas entretenir ces surfaces, ce que nous comprenons très bien, mais nous ne lisons pas cela dans cet alinéa. Nous lisons que le département fixe les modalités d'entretien, parce que apparemment, il y a un flou quant à ces surfaces et que l'on ne sait pas très bien à qui elles appartiennent, qui doit les entretenir et comment. Il ne dit pas que le

Discussion en second débat (suite)

département s'occupe de l'entretien. Il dit qu'une fois pour toutes, au moment où les choses sont mises en place, l'Etat tranche ou arbitre.

Nous n'entendons pas le refus du Conseil d'Etat sur ce point. Nous vous prions de nous aider à nous prononcer.

M. Denis Challandes : – Nous croyons tout de même qu'il faut appliquer la politique de « celui qui commande paie », parce qu'il faut savoir qu'en cas de remaniements parcellaires, les compensations écologiques, tout ce qui est plantations et créations de petites mares, etc., sont imposées par l'Etat. Ce sont ces ouvrages-là qui demanderont de gros entretiens à l'avenir. Autrement, nous pensons qu'ils seraient abandonnés, ce qui serait peut-être dommage. Les communes ne le feront pas, cela coûtera trop cher !

M. Alain Bringolf : – Le débat est bientôt kafkaïen ! Ce que propose l'amendement du groupe radical, c'est que le département, comme c'est écrit, d'une manière autoritaire, fixe les modalités d'entretien. Eh bien, quand on entend la sensibilité du monde agricole par rapport aux compensations écologiques, si l'Etat fixe d'autorité toutes les modalités, nous ne sommes pas sortis de l'auberge. Dans le texte de base, tout est pourtant prévu. On trouve tous les cas de figure. Le texte est clair, limpide et, en résumé, le groupe PopEcoSol, qui n'est pas du tout gouvernemental, propose aux trois grands partis d'accepter le projet du gouvernement. C'est incroyable !

M. Francis Matthey, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique : – C'est la dernière fois que nous montons à la tribune, mais nous vous remercions, Monsieur Alain Bringolf, parce que vous avez peut-être encore mieux que nous développé le sens de l'article 31. Nous rappelons que nous sommes dans le chapitre 3, « Entreprises réalisées par des syndicats de propriétaires ». Nous sommes typiquement dans un remaniement parcellaire accepté par une majorité de propriétaires représentant la majorité des surfaces. Nous sommes dans un syndicat de drainage accepté par une majorité des propriétaires et des personnes concernées. Nous sommes toujours dans une relation où la commune participe. On le voit et M. Frédéric Cuhe le sait puisqu'il participe aussi, au nom de la société laitière, à l'ensemble des discussions que nous avons avec les communes du Landeron et de Cressier pour l'ensemble de ce syndicat de drainage. Nous ne voyons pas pourquoi les communes auraient l'obligation de reconnaître et d'entretenir des routes, des drainages, des adductions d'eau, des adductions d'électricité dans le cadre de syndicats et que les communes n'auraient pas l'obligation d'entretenir et de réaliser les compensations écologiques. Cela fait partie des mêmes obligations ! C'est une obligation fédérale en fonction de la loi sur l'agriculture et de la loi sur la protection de la nature. Vous êtes en train de distinguer la nature des obligations des communes selon que ce sont des routes d'améliorations foncières, des drainages ou des compensations écologiques.

Améliorations structurelles agricoles

Nous nous tournons tout de même vers certains groupes qui, dans la permanence de leur discours, disent qu'il faut responsabiliser. Responsabiliser les communes, responsabiliser les individus. Là, vous nous demandez que ce soit l'Etat qui fixe les modalités d'entretien d'une haie, d'une petite mare, etc.

Nous regrettons infiniment de dire que nous avons, au niveau des services de l'Etat, autre chose à faire que de tenir des inventaires de tous ces éléments-là.

Voilà les raisons pour lesquelles nous continuons à vous demander de refuser cet alinéa. Pour le reste, nous vous remercions d'avoir accepté les quatre autres.

M. *Philippe Wälti* : – Il faut constater en effet que dans le cadre des remaniements parcellaires, il y a un problème avec ces compensations écologiques. Si, à l'heure actuelle, nous croyons qu'une partie des agriculteurs ont accepté ces compensations écologiques, il est vrai – comme l'a soulevé M. Walter Willener – qu'elles posent un problème parce qu'elles ne sont pas entretenues.

On parle ici de la propriété de ces compensations écologiques. Qui est souvent le propriétaire des terrains où sont ces compensations écologiques? Il y a deux sortes de propriétaires, ce sont les communes et c'est l'Etat. Dès lors, en l'occurrence, les communes devraient assumer leurs parties en tant que propriétaires, mais l'Etat, qui est aussi propriétaire d'une grande partie de ces compensations écologiques qui sont faites dans le canton de Neuchâtel, où l'on reconnaît notamment dans ces compensations écologiques quelques buissons, mais énormément de chardons et de rumex qui sont tout de même terriblement contraignants pour les agriculteurs qui ont des parcelles à proximité, nous souhaitons vivement que le Conseil d'Etat se penche sur la question, qu'il empoigne le problème et qu'il le résolve.

M. *Jean-Gustave Béguin* : – Le représentant du Conseil d'Etat, pour nous, simplifie un peu à l'extrême. On l'a vu, nous sommes dans un domaine extrêmement sensible. Lorsque l'on compare la mise sur pied, l'entretien d'un programme écologique à des entretiens de lignes électriques, de conduites d'eau et de routes, nous disons que c'est tout différent.

Nous croyons qu'il faut aussi faire un parallèle entre d'autres secteurs, Monsieur le conseiller d'Etat. Prenons les forêts! Vous dites: «Là, les agriculteurs n'ont qu'à se débrouiller avec les haies, etc.» Mais dans notre pâturage, si nous avons le malheur de toucher à un arbre de plus de 17 centimètres, nous pouvons alors demander congé pour aller à une séance de tribunal! Là, il faut tout de même aussi voir les choses avec réalisme. La planification des programmes écologiques demande du temps. L'agriculteur qui a, lui, personnellement, des surfaces écologiques et qui s'est engagé pour les entretenir, le fait! Ce qui nous gêne un peu, c'est cet embrouillamini de savoir qui est responsable de l'entretien et de la pérennité. Au début, tout

Discussion en second débat (fin)

le monde est d'accord: les initiateurs très friands d'avoir pu placer leurs compensations écologiques, ceux qui sont d'accord parce qu'ils y sont forcés du moment qu'ils ont des subventions pour faire des améliorations foncières. Cependant, pour la pérennité de l'ouvrage que l'on a conçu, que l'on a mis en place, que l'on doit entretenir, il serait bon que l'Etat puisse, d'une manière particulière au travers de la loi, mettre son grain de sel et dire qu'il convient que c'est lui qui fixe les modalités pour ces compensations.

La présidente: – La parole n'est plus demandée. Nous allons tout de même nous prononcer sur l'amendement proposé par le groupe radical. Il s'agit donc d'un nouvel alinéa 5 de la teneur suivante: ⁵ *Pour les compensations écologiques, le département fixe les modalités.*

On passe au vote.

L'amendement du groupe radical est accepté par 37 voix contre 35.

Article 31. – Adopté.

Articles 32 à 58. – Adoptés.

Article 59. –

M. Alain Bringolf: – Nous désirons poser une question au Conseil d'Etat. On dit: « Sont irrecevables les réclamations portant sur une opération qui ne fait pas l'objet de l'enquête en cours » – c'est bien la moindre des choses – et ensuite: « les réclamations collectives ». Nous aimerions que l'on nous précise ce que l'on entend par réclamations collectives.

M. Francis Matthey, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique: – Ce qui est mis à l'enquête publique, lorsque nous arrivons au terme des travaux de remaniements ou autres, c'est souvent la répartition des terres. Il appartient naturellement aux propriétaires de recourir ou de réclamer contre ce qui a été fait. Nous prenons un groupement de quartier, par exemple, il ne pourrait pas réclamer par rapport à cela, mais, en revanche, les organisations – elles sont reconnues, cela est mentionné – peuvent recourir puisqu'on leur donne des droits spécifiques. Un groupement de propriétaires de petites maisons ne pourraient pas s'opposer, par exemple, à une compensation écologique. Un Conseil général pourrait le faire.

Article 59. – Adopté.

Articles 60 à 74. – Adoptés.

On passe au vote d'ensemble.

Le projet de loi est adopté par 82 voix sans opposition.

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil

en réponse

**à la motion Bernard Soguel 92.133,
du 18 novembre 1992, « Echanges transfrontaliers »**

(Du 5 juillet 1999)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

Le 3 février 1993, votre Conseil a approuvé la motion déposée, avec clause d'urgence, par M. Bernard Soguel, intitulée «Echanges transfrontaliers» et dont la teneur est la suivante :

92.133

18 novembre 1992

**Motion Bernard Soguel
Echanges transfrontaliers**

Plusieurs régions d'Europe se dessinent aux frontières de la Suisse (Jura, région « Lac de Genève », région vallée d'Aoste - Haute-Savoie - Valais, région Ticino, Regio Basiliensis, Regionalverband Hochrhein - Bodensee). Que la Suisse adhère ou n'adhère pas à l'EEE, les échanges transfrontaliers s'intensifieront encore et ces régions prendront de l'importance. Même si les limites de ces dernières devront rester flexibles, il faudra organiser et structurer les échanges et les activités transfrontaliers qui s'y produiront. Sous l'égide de la CTJ ou pas, plusieurs études ont été conduites et des actions ont été menées à ce sujet.

Le Conseil d'Etat est dès lors prié de présenter au Grand Conseil un bilan de ce qui a été fait et un catalogue des mesures qui pourraient être prises pour favoriser et organiser les échanges transfrontaliers à l'intérieur de la région jurassienne qui se dessine à l'échelle européenne.

Cosignataires: J. Philippin, H. Deneys, J.-P. Tritten, R. Jeanneret, P.-A. Colomb, Ch.-H. Pochon, F. Jeanneret-Gris, E. Reber, J.-L. Virgilio, F. Gertsch, S. Vuilleumier, B. Duport, M. Gobetti, C. Borel, F. Berthoud, F.-E. Moulin, J.-M. Monsch, M.-A. Noth, B. Renevey, M. Dusong, S. Mamie, J.-J. Delémont, D. Berberat, G. Bochsler, A.-M. Cardinaux-Mamie, C. Geissbühler et M. Pauchard-Givord.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Réponse à la motion Bernard Soguel 92.133

La motion a été débattue lors de la session spéciale du Grand Conseil qui a fait suite au vote négatif, du 6 décembre 1992, sur l'entrée de notre pays dans l'Espace économique européen. La volonté exprimée alors par le Grand Conseil, notamment au travers de l'approbation de cette intervention parlementaire, résidait dans un soutien continu, voire renforcé, à une politique cantonale active d'intégration régionale, qui permette d'éviter une marginalisation accrue de notre région.

Le Conseil d'Etat partage entièrement ce point de vue. Il s'est notamment engagé, avec d'autres cantons, à requérir un soutien fédéral en matière de coopération transfrontalière et à développer ses activités dans le cadre du programme INTERREG II.

Le rapport présente dans son premier chapitre un aperçu général de la coopération transfrontalière, le second chapitre est consacré à la première période de la CTJ (1985 à 1994), le troisième chapitre traite de la période 1994 à 1998. Le programme d'action 1999-2001 de la CTJ est présenté dans le quatrième chapitre alors que le programme INTERREG est développé dans le cinquième et dernier chapitre.

INTRODUCTION

Les préoccupations exprimées par le Grand Conseil consécutivement au rejet de l'accord sur l'EEE ont connu des équivalents au niveau fédéral. Elles ont été traduites notamment au travers de différentes interventions parlementaires, approuvées par les Chambres fédérales et auxquelles le Conseil fédéral a donné suite, dans son rapport sur la coopération transfrontalière et la participation des cantons à la politique étrangère, du 7 mars 1994¹⁾. Il a renforcé son action au travers de son message relatif à la promotion de la coopération transfrontalière des cantons et des régions dans le cadre de l'initiative communautaire INTERREG II, pour la période 1995 à 1999, du 26 octobre 1994²⁾.

Le groupe de concertation des cantons limitrophes de la France, dont le canton de Neuchâtel est membre, a également adressé, au mois de juillet 1993, un « cahier des résolutions » consécutif au rejet de l'accord EEE qui invitait le Conseil fédéral à prendre diverses mesures parmi lesquelles figurait une demande de soutien fédéral aux activités de coopération transfrontalière. La sixième résolution consacre la coopération transfrontalière comme instrument d'intégration des cantons et propose que *les cantons membres du groupe de concertation s'engagent de plus en plus activement dans la coopération transfrontalière afin de promouvoir, parallèlement, à la politique européenne menée par la Confédération, une intégration régionale harmonieuse avec nos voisins d'outre-frontière.*

¹⁾ FF 1994 II 664.

²⁾ FF 1995 I 313.

Coopération transfrontalière

La coopération transfrontalière est présente en Europe, dans des structures, des formes juridiques et des définitions très variables. A l'intérieur de l'Union européenne, l'objectif central est de gommer les frontières nationales et partant, de réaliser « sur le terrain » l'intégration de régions. Ces objectifs de cohésion et de solidarité sont concrétisés par des politiques régionales, menées au travers des fonds structurels européens.

CHAPITRE I : APERÇU GÉNÉRAL DE LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE

1.1. Les objectifs de la coopération transfrontalière pour le canton de Neuchâtel

Le canton de Neuchâtel a manifesté clairement son intérêt pour la coopération transfrontalière dans les années 1980 déjà. Celui-ci s'est renforcé suite au rejet de l'EEE en 1992. La coopération transfrontalière est désormais perçue comme un moyen de maintenir une porte ouverte sur l'Europe et les Etats et régions voisins.

Les objectifs de la politique transfrontalière sont les suivants :

- a) favoriser le développement économique, social et culturel du canton de Neuchâtel et de l'Arc jurassien ;
- b) compenser la non-participation de la Suisse à l'Union européenne.

Ces objectifs peuvent être atteints grâce aux moyens suivants :

- a) accroître les relations entre collectivités publiques et partenaires socio-économiques de part et d'autre de la frontière ;
- b) améliorer les réseaux de communication ;
- c) réaliser des échanges de compétences, notamment dans les domaines scientifiques, technologiques, de formation afin de créer des pôles de compétences ;
- d) atteindre une masse critique pour la réalisation d'objectifs ambitieux.

1.2. Les obstacles à surmonter

De par sa situation géographique, le canton de Neuchâtel, à l'image des autres régions frontalières, est situé à la périphérie du pays et se trouve donc

- a) à l'écart des principaux centres d'activités et de prises de décisions politiques et économiques ;
- b) séparé d'une partie de son bassin naturel économique, ce qui entraîne des distorsions dans les relations économiques du commerce des biens et des services, ainsi que du marché du travail.

Les structures politiques, sociales, juridiques, administratives différentes rendent plus difficiles les contacts et les échanges entre les zones situées de part et d'autre de la frontière.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

1.2.1. Les causes institutionnelles

Les structures institutionnelles peuvent être une limite à l'action de la coopération transfrontalière dans la mesure où les partenaires n'ont pas les mêmes compétences.

La Région, partenaire français de la CTJ, n'exerce des compétences que dans les domaines suivants: aménagement du territoire, développement économique, tourisme, économie rurale, formation professionnelle, apprentissage, construction et entretien des lycées, action culturelle. Ainsi, en fonction des objets à traiter, le partenaire idoine serait plutôt le Département (Conseil général) ou la Préfecture (Etat).

1.2.2. Les causes socioculturelles

Différentes causes socioculturelles peuvent constituer des obstacles à la compréhension entre les habitants d'une région transfrontalière. Ainsi en est-il plus particulièrement des facteurs suivants :

- L'identité nationale exerce un poids déterminant qui bloque souvent « l'ouverture mentale » des populations concernées et entrave considérablement l'émergence d'une identité « transfrontalière ».
- L'identité cantonale et locale qui contribue fortement à vivifier des liens qui dépassent difficilement les frontières.
- Les représentations collectives, les stéréotypes, parfois primaires, développent bien souvent des sentiments de rejet ou de différenciation.
- Les réflexes concurrentiels qui existent entre régions voisines.

1.3. Le cadre juridique**1.3.1. Les bases légales suisses de la coopération transfrontalière**

Selon la Constitution de 1848, les cantons ont le droit de conclure, avec les Etats étrangers, des traités sur des objets concernant l'économie publique, les rapports de voisinage et de police pour autant que ceux-ci ne contiennent rien de contraire aux compétences et tâches de la Confédération ou aux droits d'autres cantons (article 9 Constitution fédérale). La pratique très libérale des autorités fédérales permet aux cantons de conclure des traités avec l'étranger dans tous les domaines relevant de leur compétence d'après l'ordre constitutionnel suisse.

Les rapports officiels entre les cantons et les gouvernements étrangers ou leurs représentants ont lieu par l'intermédiaire du Conseil fédéral. Toutefois, les cantons peuvent correspondre directement avec les autorités inférieures et les employés d'un Etat étranger, lorsqu'il s'agit des objets entrant dans la sphère de compétence (article 10 Constitution fédérale).

La nouvelle constitution, qui entrera prochainement en vigueur, stipule dans l'article 56 que les cantons peuvent conclure des traités avec l'étranger dans

Coopération transfrontalière

les domaines relevant de leur compétence. Ces traités ne doivent être contraires ni au droit et aux intérêts de la Confédération ni au droit d'autres cantons. Avant de conclure un traité, les cantons doivent informer la Confédération. Les cantons peuvent traiter directement avec les autorités étrangères de rang inférieur; dans les autres cas, les relations des cantons avec l'étranger ont lieu par l'intermédiaire de la Confédération.

1.3.2. Les bases légales françaises de la coopération transfrontalière

Les 22 Régions, instituées en 1972, constituaient un découpage du territoire français dans une finalité de planification économique.

Grâce à la loi de décentralisation de 1982, les Régions françaises deviennent des institutions décentralisées à part entière avec une existence et des compétences propres. Les Régions disposent d'un organe exécutif propre, le Conseil régional, institué sur le modèle des Conseils généraux. La mission principale de la Région est de contribuer au développement économique, social et culturel.

Le cadre juridique pour la coopération transfrontalière est contenu dans l'article 65, alinéa 2, de la loi du 2 mars 1982. Ainsi, « Le Conseil régional peut décider, avec l'autorisation du gouvernement, d'organiser à des fins de concertation, et dans le cadre de la coopération transfrontalière, des contacts réguliers avec les collectivités décentralisées étrangères ayant une frontière commune ».

1.3.3. La Convention-cadre de Madrid et son protocole additionnel

La Convention-cadre européenne du 21 mai 1980, dite « Convention de Madrid » sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales a été élaborée sous l'égide du Conseil de l'Europe. Elle vise à faciliter et à promouvoir la coopération transfrontalière entre les collectivités ou autorités territoriales relevant de deux ou plusieurs parties contractantes. Dans le respect des dispositions légales propres à chaque Etat, elle recommande la conclusion d'accords et d'arrangements.

La Suisse a ratifié la Convention de Madrid en 1982 et la France en 1985.

La Convention-cadre est complétée par un protocole additionnel. Celui-ci a été élaboré dans le but de renforcer la coopération régionale et locale, en améliorant notamment le cadre juridique. Il contient des dispositions relatives au droit des collectivités territoriales de conclure des accords de coopération transfrontalière, à la portée juridique des décisions prises dans le cadre d'un accord de coopération transfrontalière et à la personnalité juridique des organismes chargés de la coopération transfrontalière.

La Suisse a ratifié le protocole additionnel le 1^{er} septembre 1998. Celui-ci est entré en vigueur le 1^{er} décembre 1998. La procédure de ratification est pendante du côté français.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

1.4. La coopération dans l'Arc jurassien

Malgré ses inconvénients topographiques, les relations transfrontalières dans l'Arc jurassien ont toujours été relativement importantes. Les échanges, notamment économiques, ont été nombreux au cours des siècles. Ainsi au XVIII^e siècle, malgré l'interdiction du commerce frontalier, les mouvements de main-d'œuvre, de matières premières et de marchandises ont permis de réaliser d'importants profits. Les forgerons traversent sans hésiter la frontière lorsque les coupes rases les privent de ressources, le charbon se vend où il manque le plus en dépit des interdictions officielles. Mais dans notre région, c'est le cas de l'horlogerie qui est le plus intéressant puisque la frontière a même été, à certaines périodes, un facteur de développement. Par exemple, dans les années 1850, de nombreux ateliers frontaliers se créent afin d'une part, d'importer en France des boîtiers suisses vendus sous le poinçon français et d'autre part, d'exécuter des tâches de sous-traitance pour les entreprises suisses. La zone française a ainsi pu se développer grâce au système suisse de la production éclatée à la recherche de nouveaux territoires pour son expansion. Dans la période de l'entre-deux guerres, c'est également la proximité frontalière qui permet aux petits horlogers suisses de se soustraire à la discipline des trusts. Echappant à la réglementation corporative qui les empêche de se développer à loisir, de nombreux ressortissants suisses réalisent en France les investissements interdits en Suisse (Charles-Yvan Bobiller-Chaumon, « La frontière, avantage stratégique dans la compétition globale », septembre 1997).

Les deux régions de l'Arc jurassien sont unies par une communauté de destin. Elles connaissent en effet de nombreuses similitudes autant aux niveaux culturel, social, qu'économique et souffrent des mêmes handicaps, liés à leur situation périphérique et au contournement de l'espace considéré. Afin de constituer un espace régional fort, dynamique et attractif, il est vital que les deux entités collaborent.

CHAPITRE II: LA CTJ DE 1985 À 1994**2.1. La Communauté de travail du Jura (CTJ)**

Instrument officiel de la coopération transfrontalière dans l'Arc jurassien, la Communauté de travail du Jura, plus connue sous le sigle CTJ, regroupe la Région de Franche-Comté (départements du Doubs, du Jura, de la Haute-Saône et du Territoire de Belfort) et les cantons du Jura, de Berne, de Vaud, et de Neuchâtel.

Depuis 1985, date à laquelle a été instituée la CTJ, trois périodes distinctes peuvent être identifiées. La première période, de 1985 à 1994, est une période d'expérimentation, avec notamment la mise sur pied d'un forum de décideurs appelés à se rencontrer et, partant, à orienter leurs positions dans une optique transfrontalière. La deuxième période, de 1994 à 1998, se

Coopération transfrontalière

caractérise par la mise en place de nouvelles structures et un engagement marqué dans une coopération par objectifs, ainsi qu'à une participation au programme INTERREG II (voir chapitre V). La troisième période débute en 1999 avec la mise en œuvre du programme d'action 1999-2001. Elle se caractérise par un renforcement du rôle du Conseil de la CTJ.

2.2. La période de 1985 à 1994

Durant les premières années de fonctionnement de la CTJ, diverses études et publications ont vu le jour. Un des grands enseignements de cette période a été la pratique du travail en commun.

La CTJ était structurée de la manière suivante :

- un Comité franco-suisse, instance décisionnelle de la Communauté composé de huit membres équitablement représentés, soit 4 conseillers régionaux de Franche-Comté et 1 représentant du gouvernement de chacun des 4 cantons suisses ;
- une Assemblée de 60 membres ;
- des groupes de travail permanents (économie et emploi ; liaisons routières et ferroviaires ; culture, éducation et tourisme ; santé publique et questions sociales ; aménagement du territoire et environnement ; agriculture).

2.3. Les principales réalisations

Voici, en résumé, présenté les principales réalisations :

a) Economie et emploi

- réalisation et diffusion du Guide du travailleur frontalier ;
- en collaboration avec l'IRER, étude sur les entreprises de l'Arc jurassien en vue du marché unique de 1992 ;
- préparation d'une carte des activités industrielles de l'Arc jurassien ;
- Forum européen Temps - Fréquence ;
- contacts avec les douanes pour réduire les inconvénients des contrôles ;
- participation à des séminaires sur les matériaux nouveaux dans l'Arc jurassien.

b) Liaisons ferroviaires et routières

- étude de la desserte TGV de la Franche-Comté, de l'Arc jurassien et de la Suisse ;
- rencontre des responsables des réseaux routiers respectifs et coordination des projets.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

c) Culture, éducation et tourisme

- réalisation d'un guide culturel qui recense l'ensemble des acteurs de la vie culturelle de l'Arc jurassien ;
- Salon du livre des Régions qui a pour finalité de faire connaître et valoriser la production littéraire de l'Arc jurassien. Le Salon s'est tenu à La Chaux-de-Fonds en 1996 ;
- diffusion d'une carte panoramique « Le Jura », une région franco-suisse ;
- documents d'appels communs pour les saisons touristiques d'été et d'hiver ;
- participation à divers salons internationaux du tourisme (Stuttgart, Nantes, Nevers).

d) Santé publique et question sociale

- édition d'une carte sanitaire qui brosse un état des infrastructures hospitalières dans l'Arc jurassien ;
- participation active à l'élaboration du Guide du travailleur frontalier. Cette publication permet aux ressortissants français qui viennent travailler en Suisse de pouvoir disposer d'informations au sujet des législations auxquelles ils sont soumis ;
- instauration d'une collaboration entre les caisses d'assurance primaires du Doubs et le centre IMC à La Chaux-de-Fonds pour permettre la prise en charge d'enfants handicapés français dans le centre chaux-de-fonnier.

e) Aménagement du territoire

- étude sur l'armature urbaine et économique.

Lancée en 1988, cette étude a permis de dresser un état de la situation de la zone délimitée par les régions appartenant à la CTJ, quant à leur position par rapport à d'autres régions européennes et mis en évidence les insuffisances et atouts de la région :

- a) cloisonnement de l'ensemble de la zone délimitée par les partenaires à la CTJ à cause de l'absence de voies de communication suffisantes pour irriguer l'ensemble de ces régions ; menace de contournement de l'Arc jurassien par les grands flux d'échanges européens de transports routiers et ferroviaires ;
- b) appartenance culturelle commune, savoir-faire industriels communs, en microtechnique notamment, constituent les principaux atouts de la région.

Ce bilan de situation a conduit le comité de la CTJ à identifier deux enjeux communs à l'ensemble de la région afin de concentrer ses efforts sur les réponses à apporter aux défis de cette région franco-suisse :

1. éviter que les grands flux d'échanges ne contournent progressivement l'Arc jurassien par ses extrémités rhénanes et lémaniques ;

Coopération transfrontalière

2. éviter un affaiblissement de l'ensemble de l'Arc jurassien, dû aux effets d'attractivité qu'exercent les pôles bâlois et lémaniques.

f) Environnement

- campagne de vaccination contre la rage dans l'ensemble de la zone frontalière;
- problèmes des déchets: réalisation d'un annuaire sur les installations de traitement des déchets en Franche-Comté et dans le Jura suisse;
- réalisation d'une carte du dépérissement des forêts dans le massif du Jura.

g) Agriculture

- campagne d'information sur le rôle de l'agriculture dans l'Arc jurassien afin de favoriser la connaissance des produits spécifiques de notre région, de l'organisation de l'agriculture jurassienne. Cette brochure paraît chaque année depuis 1992;
- lutte contre la pullulation des campagnols terrestres;
- constitution d'une commission de conciliation foncière afin de régler des différends, notamment en matière de tarifs de location entre agriculteurs suisses et français suite à l'exploitation de surfaces agricoles par des agriculteurs du canton du Jura.

Cette brève énumération des activités de la CTJ au cours de ses premières années d'existence montre que l'éventail des sujets traités a été très large. Une des grandes expériences de cette période a été la pratique du travail en commun.

CHAPITRE III: LA CTJ DE 1994 À 1998

L'étude sur l'armature urbaine et économique a été le catalyseur des modifications d'organisation de la CTJ et de la définition de nouveaux objectifs.

3.1. La Charte de la CTJ

Les défis auxquels doit faire face l'Arc jurassien et le canton de Neuchâtel sont importants. Les constats faits dans l'étude sur l'armature urbaine et économique ont mené les cantons suisses de la CTJ et la Région de Franche-Comté à redynamiser son action et à rénover ses structures.

Élément fondamental de ce nouvel engagement en faveur de la coopération transfrontalière, la Charte de la CTJ détermine les grands axes par lesquels la CTJ entend inscrire son action :

- a) consolider, en partenariat avec les collectivités locales et les acteurs sociaux, économiques, culturels et politiques, son rôle en matière de coopération transfrontalière;
- b) donner à l'espace jurassien une place solide dans l'Europe des régions.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Ces objectifs généraux ont été traduits dans une stratégie, fondée sur les six axes d'actions prioritaires de la CTJ :

1. **Europe**: favoriser la mise en valeur, à l'échelle européenne, de l'Arc jurassien ;
2. **identité jurassienne**: illustrer et promouvoir la culture jurassienne à l'intérieur et à l'extérieur de la région ;
3. **développement économique**: valoriser les savoir-faire spécifiques de la région, favoriser la mise en réseaux des centres de compétences techniques, scientifiques, universitaires ;
4. **pôles urbains**: renforcer les relations entre centres urbains ;
5. **communications**: assurer l'intégration des réseaux ferroviaires et routiers aux grands axes internationaux et accroître les relations internes à la région ;
6. **aires frontalières**: assurer un aménagement et un développement concertés des secteurs directement limitrophes de la frontière franco-suisse.

La Charte de la CTJ se trouve en annexe.

3.2. Réorganisations techniques et institutionnelles

Les réorganisations techniques et institutionnelles de la CTJ se sont articulées autour de plusieurs mesures.

a) Le Conseil de la CTJ

Créé dans le but d'associer les collectivités locales, les acteurs économiques et sociaux de l'Arc jurassien, formé de 32 membres français et 32 membres suisses, cet organe a pour vocation d'être un forum de concertation des différents partenaires concernés par la coopération transfrontalière. Il doit permettre d'associer toutes les forces de notre région, de favoriser le partage des expériences et d'ouvrir la CTJ à l'appréciation des acteurs non seulement publics mais également privés. Le Conseil a un rôle aussi bien consultatif qu'incitatif, puisqu'il est habilité à proposer des actions et des projets dans tous les domaines susceptibles d'être concernés par des coopérations franco-suisse.

La délégation neuchâteloise comprend des représentants des trois villes, des associations LIM, la Chambre du commerce et de l'industrie, l'Union syndicale cantonale ainsi qu'un membre du Grand Conseil.

b) Les états généraux

Les états généraux sont destinés à un large public. Ils associent les spécialistes et les divers acteurs de l'Arc jurassien. Les premiers états généraux se sont tenus à Neuchâtel en 1995 où le problème de l'économie était traité.

Coopération transfrontalière

c) Secrétariat permanent suisse de la CTJ

La création d'un secrétariat permanent suisse de la CTJ est consécutive à la volonté de renforcer l'organisation opérationnelle de cet organisme de coopération transfrontalière. Jusqu'en 1994, le secrétariat a suivi la coprésidence suisse, tournant tous les quatre ans. Cette tâche a d'abord été assumée par le canton du Jura de 1985 à 1989, puis par le canton de Vaud de 1989 à 1993. Or la solution d'un secrétariat tournant ne permettait pas d'assurer un suivi optimal des dossiers, d'autant plus qu'aucune force de travail nouvelle n'a été créée dans les administrations cantonales pour assumer cette charge. En outre cette solution ne facilitait pas l'identification de la CTJ auprès des partenaires publics et privés, ni auprès du public.

Les membres suisses de la CTJ ont approuvé la mise sur pied d'un secrétariat permanent intercantonal, permettant ainsi une animation et une promotion plus large des activités de coopération transfrontalière. Le secrétariat permanent de la CTJ est entré en fonction le 1^{er} janvier 1994, avec siège à La Chaux-de-Fonds. Le canton de Neuchâtel a été le premier canton à assumer la coprésidence de la CTJ avec cette nouvelle formule. En 1998, nous avons transmis le flambeau au canton de Berne.

d) Les groupes de travail

Les groupes de travail permanents ont été dissous et remplacés par des groupes de travail ad hoc, œuvrant sur mandats attribués par le Comité CTJ. Le comité reste l'instance décisionnelle de la CTJ et n'a pas subi de modification dans sa composition et ses attributions par rapport à 1985.

3.3. Les principales réalisations**a) Campagne sur l'agritourisme**

Le but de cette campagne est de mieux faire connaître les richesses et les produits du terroir du massif jurassien ainsi que de développer un tourisme rural de qualité. Chaque année depuis 1993, des brochures proposent des « points-découvertes » autour de thèmes tels que fromage, vie paysanne, vin et cheval. A partir de 1999, le concept a été développé et une campagne de promotion itinérante a été mise sur pied.

b) Les aires de proximité

La zone frontalière de l'Arc jurassien est composée de quatre aires franco-suissees d'échanges privilégiés d'ordre culturel (même savoir-faire traditionnel) et économique (travail frontalier et achats, liés au différentiel des salaires et des prix).

Dans la perspective de favoriser un développement cohérent et équilibré des différents espaces régionaux transfrontaliers, la CTJ a mené différentes recherches qui ont eu pour objectif de porter un diagnostic sur les conditions de développement de l'aire considérée, de mettre en évidence leurs

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

potentialités et de proposer un programme d'actions concrètes en concertation étroite avec les acteurs locaux.

Quatre aires de proximité ont été instituées :

- Territoire de Belfort - canton du Jura ;
- Haut-Jura franco-suisse (vallée de Joux, commune de Saint-Cergue, et les communes du parc naturel du Haut-Jura) ;
- PACTE (communes de La Chaux-de-Fonds et du Locle, l'Association Centre-Jura, les structures intercommunales des cantons de Maîche, Morteau, le Russey et Pierrefontaine-les-Varans, département du Doubs) ;
- Mont d'Or - Chasseron (Val-de-Travers, Orbe, Vallorbe, Pontarlier, département du Doubs).

La CTJ suit les travaux que mènent les partenaires au niveau local et apporte son soutien en matière d'expériences transfrontalières.

Les aires de proximité n'ont pas été instituées en même temps, mais elles ont à leur actif la réalisation de nombreux projets.

Ainsi, le Territoire de Belfort - canton du Jura s'est plus particulièrement intéressé à la zone d'activités Delle - Boncourt et a mené différentes études (aménagement de la zone, promotion économique, fiscalité). Autres coopérations : euroguichet social de Delle et pistes cyclables Belfort - Ajoie.

Le Haut-Jura franco-suisse est très dynamique et compte de nombreuses réalisations à son actif, notamment dans le domaine sportif (coupe du monde de combiné nordique, course d'orientation), culturel (magazine du Haut-Jura franco-suisse, estivale des orgues du Jura, ouvrage transfrontalier présentant la région) et économique (promotion touristique, Nyon - Saint-Cergue - Haut-Jura, les ateliers de l'innovation).

Dans l'aire de coopération Mont d'Or - Chasseron, des actions viennent d'être identifiées et sont en voie de réalisation. Il s'agit en particulier du rapprochement des partenaires touristiques, du circuit transfrontalier autour de l'eau, de la connexion et du balisage des sentiers de randonnée pédestre et de ski nordique, de l'amélioration des transports collectifs.

Seul PACTE n'a pas de réalisation à son actif.

c) Statistiques transfrontalières en démographie

L'INSEE (Institut national de la statistique et des études économiques), l'OFS (Office fédéral de la statistique) et les services cantonaux de statistiques, ont publié une brochure basée sur les recensements des populations de 1990.

d) Etude de l'amélioration des lignes ferroviaires Dole - Lausanne et Dole - Neuchâtel

L'existence d'une desserte de transports ferroviaires à haute vitesse revêt une signification de la plus haute importance car cette liaison est indispensable au développement socio-économique de l'espace jurassien.

Coopération transfrontalière

En 1993, le groupe de travail « liaisons ferroviaires » a lancé et piloté une étude qui a montré que des investissements limités, notamment liés à l'augmentation de la puissance électrique sur les lignes Berne - Lausanne - Dijon, permettraient des gains de temps de parcours très intéressants.

Grâce à l'appui des cantons de la CTJ, les résultats de cette étude, soit le renforcement de l'alimentation électrique entre Dole et Vallorbe et l'étude sur le recours au TGV pendulaire sur la liaison Paris - Dole - Suisse romande, ont été pris en compte dans l'étude menée en 1998 par le groupe de travail CFF / SNCF-RFF.

e) Formation continue et reconversion professionnelle

Le groupe a mené un inventaire des offres de formation professionnelle du secteur industriel de l'Arc jurassien. Cette recherche a fait l'objet d'une publication.

La formation transfrontalière en horlogerie est également une réalisation commune des pouvoirs publics membres de la CTJ, en collaboration, pour la partie suisse, avec la convention patronale horlogère. Les cours sont organisés, côté français par le GRETA (groupement d'établissements publics) et côté suisse par le CIFOM (Centre intercommunal de formation professionnelle des Montagnes neuchâteloises). Il s'agit d'une formation d'une année en faveur des chômeurs afin de permettre l'obtention d'un CAP d'horloger en France et d'un certificat d'opérateur en horlogerie en Suisse.

Quatre volées pour un total de trente-neuf stagiaires ont passé avec succès les examens qui sanctionnent cette formation. La session 1998-1999 est suivie par quatorze personnes (quatre Suisses, dix Français).

Cette expérience de formation transfrontalière, certes limitée dans son ampleur, ouvre des perspectives de développement dans l'utilisation des infrastructures de formation et d'une valorisation transfrontalière des compétences.

Le projet Hôtellerie-Restauration consiste en la préparation et l'organisation de cours de perfectionnement destinés aux professionnels de la branche. Quatre thèmes, répartis sur cinq journées de formation, ont été retenus: sommellerie et œnologie; cuisine régionale et valorisation des produits régionaux; accueil en pays jurassien franco-suisse; gestion des ressources humaines et besoins en formation. Le projet s'est terminé en automne 1998. Des discussions sont en cours afin de donner une suite à ce projet.

f) Cohérence des liaisons routières transjurassiennes

L'objectif de ce mandat est de réaliser un bilan des réalisations routières afin d'assurer une cohérence entre les deux réseaux nationaux, particulièrement dans les quatre zones de proximité. Pour notre canton, il s'agit tout particulièrement de la route des Microtechniques reliant Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds, Le Locle à Morteau et Besançon.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

g) Schéma d'aménagement du territoire CTJ 2005

Ce mandat est la suite de l'étude sur l'armature urbaine et économique de l'Espace CTJ menée en 1991.

Avec le schéma d'aménagement du territoire 2005, la CTJ dispose d'un instrument qui présente une vision globale de l'Arc jurassien dans ses différentes composantes et propose des orientations sur les principaux éléments de structuration du territoire.

h) Commission de conciliation foncière

La commission a poursuivi le travail effectué dans la commission agricole au sujet du différend entre agriculteurs français et suisses au sujet de location de terrains agricoles en France par des exploitants suisses, principalement dans la région du Clos-du-Doubs.

Un protocole d'accord formalise l'abandon des surfaces litigieuses par les agriculteurs suisses et le principe de compensation des surfaces et les modalités de délivrance d'autorisations d'exploitation en faveur des agriculteurs suisses.

i) Salon des Régions du Livre

Cette manifestation culturelle est organisée en alternance en France, au Canada (Québec), en Belgique et en Suisse (La Chaux-de-Fonds, 1996). Son but est de participer à la défense de la production culturelle de régions frontalières de langue française.

La participation suisse à ce salon est centrée sur les éditeurs de langue française de l'aire CTJ, ainsi que sur les éditeurs hors aire CTJ mais publiant des auteurs de l'Arc jurassien.

Cette opération est dorénavant déléguée à d'autres instances actives dans le domaine culturel.

CHAPITRE IV: LE PROGRAMME D'ACTION 1999-2001

Cinq ans après l'adoption d'une Charte définissant les grands axes de la coopération transfrontalière, la CTJ a mené une réflexion générale sur l'action de la Communauté de travail du Jura et sur la coopération transfrontalière dans l'Arc jurassien, afin de lui redonner un second souffle. Ce travail a abouti à la rédaction d'un programme d'action de la CTJ pour la période 1999-2001.

Deux constats majeurs ont sous-tendu la réflexion :

1. La coopération transfrontalière est un élément du développement socio-économique des collectivités publiques membres de la CTJ, et les efforts déjà consentis en la matière doivent être renforcés.

Coopération transfrontalière

2. Les expériences déjà réalisées montrent que le discours sur la coopération transfrontalière ne doit pas se limiter aux seuls partenaires institutionnels de la CTJ, mais s'ouvrir à l'ensemble du tissu politique, social, économique et culturel de l'espace CTJ.

4.1. Le programme d'action 1999-2001

Le programme d'action comprend quatre volets :

4.1.1. Le fonctionnement institutionnel**a) Présentation du programme d'action 1999-2001**

Chaque entité partenaire de la CTJ présentera devant la structure politique interne de son choix le programme d'action dans le but d'affirmer sa volonté politique de travailler à l'approfondissement des liens entre partenaires des deux pays.

b) Le Conseil, les groupes de travail, le secrétariat général

Le Conseil est doté de trois commissions thématiques, qui doivent permettre à ses membres de s'impliquer davantage dans l'action de la CTJ et ainsi renforcer leur rôle du Conseil. Ces commissions permanentes assurent le lien entre les groupes de travail et le comité, exécutent les mandats confiés par ce dernier et lui présentent des propositions d'intervention.

Les commissions traitent les thèmes suivants :

- aménagement du territoire et transports ;
- économie, tourisme et affaires sociales ;
- formation, éducation et culture.

Les groupes de travail ont vu leur mandat ainsi que leurs conditions de mise en œuvre redéfinis.

L'examen des conditions juridiques, techniques, administratives pour la création d'un secrétariat commun est à l'ordre du jour. La mise sur pied d'une structure commune permettrait une rationalisation du travail des secrétariats et du suivi des projets et offrirait une coordination accrue dans le cadre de la mise en œuvre du futur programme INTERREG III.

c) Partenariat avec d'autres organismes

Consciente que de nombreux problèmes transfrontaliers auxquels l'Arc jurassien est confronté dépassent le cadre de cette région, la CTJ entend développer son partenariat avec d'autres organismes (réseau de partenaires régionaux, Association des régions frontalières européennes, Association des régions de montagne, Conseil du Léman, etc.).

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

4.1.2. Les actions

Les actions ci-après s'inscrivent dans une stratégie d'action définie par la Charte de la CTJ, du 25 novembre 1993.

a) Aménagement du territoire

Organisation d'une large consultation sur le Schéma CTJ et organisation d'un colloque sur l'aménagement du territoire dans l'Arc jurassien.

b) Les aires de proximité

La CTJ souhaite accélérer la mise en œuvre de projets de développement et d'aménagement concertés pour les quatre aires de proximité (Haut-Jura, Mont d'Or - Chasseron, Pacte, Belfort - Delémont)

c) Les transports

La CTJ continuera à suivre très attentivement l'évolution du dossier des liaisons ferroviaires Paris - Dole - Lausanne - Berne et entreprendre toutes démarches nécessaires auprès des autorités nationales françaises et suisses en vue de défendre au mieux les intérêts de l'Arc jurassien et des partenaires membres de la CTJ.

Elle s'engage également à promouvoir la liaison avec Delémont - Belfort afin de promouvoir la liaison avec le TGV Rhin-Rhône.

En ce qui concerne les liaisons ferroviaires régionales transfrontalières, le groupe de travail sera chargé de mettre à niveau les études portant sur le potentiel respectif de ces lignes.

L'amélioration des liaisons routières est aussi une priorité, afin de garantir une bonne accessibilité de l'Arc jurassien aux grands courants d'échanges internationaux.

d) Economie et tourisme*Formation professionnelle*

Domaine-clé de la coopération économique et technique dans l'Arc jurassien, la formation constitue une priorité de la CTJ. Il s'agit de relancer la coopération en matière de formation professionnelle transfrontalière, afin d'intensifier les échanges déjà réalisés et d'assurer un suivi et une diffusion optimale des actions.

Douanes

Dans ce domaine, la CTJ prévoit également la mise sur pied d'un groupe de travail technique « douanes » afin de faciliter la résolution de nombreux problèmes douaniers de nature administrative rencontrés par la CTJ, les collectivités publiques et les associations actives dans l'Arc jurassien.

Coopération transfrontalière

Guichet transfrontalier

Mener une étude d'opportunité et de faisabilité sur la création d'un guichet d'information sur les problèmes transfrontaliers.

Mise en réseau des Chambres de commerce et des métiers

Mise en réseau des Chambres de commerce, d'agriculture et des métiers de l'espace CTJ afin de développer les coopérations dans le domaine économique.

Pacage

Résoudre de manière définitive le problème du pacage.

Agritourisme

Promotion de l'agritourisme par le biais de deux actions: publication d'une brochure et réalisation d'une campagne promotionnelle itinérante.

Tourisme

Dégager les pistes d'une collaboration touristique franco-suisse selon une logique thématique et réaliser une passerelle sur le Doubs dans la zone du Saut du Doubs.

e) Culture et éducation*Echanges d'écoliers et d'étudiants*

La CTJ entend promouvoir les échanges d'écoliers et d'étudiants afin de favoriser la connaissance mutuelle des populations de l'Arc jurassien et d'intensifier les échanges en matières culturelle et de formation.

Formation des élus et des fonctionnaires

Organiser un programme transfrontalier de formation sur les systèmes institutionnels suisses et français pour les élus et les fonctionnaires.

Manuel d'histoire de l'Arc jurassien

Etudier la faisabilité d'un ouvrage de vulgarisation sur l'histoire de l'Arc jurassien.

4.1.3. La participation de la CTJ à INTERREG III

La CTJ participera de manière active à l'élaboration et à la mise en œuvre du programme opérationnel INTERREG III Franche-Comté - Suisse, qui devra permettre de renforcer la dynamique transfrontalière déjà impulsée par INTERREG II.

4.1.4. La communication

Le comité a établi des mesures pour permettre au grand public de mieux identifier la CTJ: sortie d'un document d'information périodique, ouverture d'un site Internet, participation à des foires.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Le programme d'action s'inscrit dans une vision à moyen et long terme qui s'insère dans une perspective de création d'une véritable Eurorégion à l'horizon 2005-2010, d'un organisme transfrontalier doté de la personnalité juridique, de l'autonomie budgétaire et de compétences propres.

CHAPITRE V: LA CTJ ET LE PROGRAMME INTERREG

L'initiative communautaire INTERREG a pour objectif de revitaliser les économies des zones frontalières et d'encourager la coopération transfrontalière entre les régions situées aux frontières internes mais aussi externes de l'Union européenne.

Du côté français, la responsabilité de la gestion et de l'animation du programme vis-à-vis de l'Union européenne, incombe à la Préfecture de Région. Du côté suisse, la Confédération a confié l'instruction et la gestion des dossiers à des coordinateurs régionaux, tâche assumée, dans notre région, par le secrétariat de la CTJ. Ainsi, notre partenaire direct n'est pas le Conseil régional, mais la Préfecture.

5.1. INTERREG I

L'initiative INTERREG I s'est déroulée de 1991 à 1994. Le programme INTERREG I Franche-Comté a pour sa part concerné les années 1993 et 1994 où vingt-et-un projets ont été réalisés, pour un montant d'environ 21 millions de francs suisses. La participation suisse a été très modeste puisqu'elle s'est élevée à moins d'un demi-million. Ce faible engagement s'explique, en partie, par l'absence de réel partenariat franco-suisse dans le cadre du programme ainsi que par le manque de moyens financiers mis à disposition des partenaires suisses.

5.2. INTERREG II

Vu le succès d'INTERREG I, l'Union européenne a décidé de reconduire l'expérience. Le Conseil fédéral a proposé au Parlement et obtenu en 1995 un crédit-cadre de 24 millions de francs. Le but était de donner une impulsion à la coopération transfrontalière, mais aussi de réaffirmer la politique d'intégration de la Suisse et d'insuffler une nouvelle dimension à la politique régionale.

Le programme Franche-Comté - Suisse a été approuvé le 28 juillet 1995 par la Commission européenne et est entré en vigueur en janvier 1996. Les partenaires sont l'Union européenne, l'Etat français par la Préfecture de Région de Franche-Comté, la Région de Franche-Comté, les Conseils généraux du Doubs, du Jura et du Territoire de Belfort, la Confédération suisse ainsi que les cantons de Berne, du Jura, de Vaud et de Neuchâtel. D'autres partenaires peuvent être associés dans le cadre de projets

Coopération transfrontalière

spécifiques. Cette ouverture permet ainsi la participation de tous les acteurs intéressés à la coopération transfrontalière, que ce soient les institutions publiques, les acteurs socioprofessionnels, les chambres du commerce ou d'agriculture, les universités, les associations ou tout particulier désireux de participer directement au devenir transfrontalier de sa région.

Le programme INTERREG Franche-Comté - Suisse est doté du côté de l'Union européenne d'un montant de 10,5 millions de francs suisses, alors que la dotation de la Confédération se monte à 3,9 millions de francs.

Les principes de cofinancement suisses et européens sont à peu près similaires. Au chapitre des différences, mentionnons que la subvention fédérale peut intervenir en contrepartie de financements privés, ce qui est impossible du côté français. Le montant de la subvention fédérale peut s'élever jusqu'à 50% du coût total à charge de la partie suisse. Le cofinancement européen varie pour sa part de 25 à 50% du coût total français, selon la nature des projets.

A noter que les projets d'infrastructure et de nature commerciale sont exclus du champ d'application d'INTERREG II.

5.2.1. Le programme opérationnel INTERREG II Franche-Comté - Suisse

Aussi bien du point de vue de l'Union européenne que de la Confédération, une large part d'appréciation est laissée aux régions, respectivement aux cantons, pour l'élaboration des programmes, non seulement quant aux objectifs du développement régional, mais aussi quant aux moyens pour les réaliser. Cette pratique est une application du principe de la subsidiarité.

La Charte de la CTJ a largement servi de base à l'élaboration du programme communautaire INTERREG II Franche-Comté - Suisse.

Les axes stratégiques sont au nombre de deux. Ils ont pour mot d'ordre la rupture de l'isolement de l'Arc jurassien et le décloisonnement de la frontière franco-suisse.

Les six mesures thématiques autour desquelles s'articule la mise en œuvre du programme INTERREG ont pour but de concentrer les projets INTERREG sur les domaines jugés prioritaires. Ces mesures concernent :

mesure 1: amélioration des transports ;

mesure 2: aménagement coordonné du territoire transfrontalier ;

mesure 3: développement des coopérations économiques et scientifiques ;

mesure 4: amélioration du cadre de vie social et culturel ;

mesure 5: développement des formations et coopérations dans le domaine de l'emploi ;

mesure 6: valorisation et promotion des ressources agricoles et naturelles.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

5.2.2. Les projets bénéficiant d'un soutien du programme INTERREG II

Jusqu'en mars 1999, septante-cinq projets ont été approuvés par le comité et une dizaine sont en attente de décisions.

Les projets déposés diffèrent énormément selon la nature de l'action, le type de partenariat et les montants financiers engagés. Un tiers des projets environ concerne la coopération scientifique et économique. A elles seules, ces actions ont mobilisé la moitié des fonds engagés dans le cadre du programme INTERREG II. A titre de comparaison, les projets à but culturel et social, qui représentent un peu plus du tiers des projets acceptés, n'ont utilisé qu'un quart des fonds à disposition.

Par une participation directe ou par une contribution financière, le canton de Neuchâtel a soutenu les projets suivants :

Mesure 2 : Aménagement coordonné du territoire transfrontalier

- Aménagement coordonné de l'espace CTJ - Schéma CTJ 2005 :
Elaboration d'un schéma général de développement et d'aménagement de l'Arc jurassien franco-suisse. Mise en évidence des actions concrètes à entreprendre par les cinq entités partenaires de la CTJ.
Maître d'ouvrage suisse : CTJ.
- Etude d'aménagement Mont d'Or - Chasseron (comprenant le Val-de-Travers):
Analyse de la situation, élaboration d'un programme d'action et lancement d'actions prioritaires.
Maître d'ouvrage suisse : CTJ.

Mesure 3 : Développement des coopérations économiques et scientifiques

- Création et animation d'un pôle microsystème franco-suisse :
Développement des coopérations franco-suissees en recherche et développement, formation et transfert de technologies sur le thème des microsystèmes.
Maître d'ouvrage suisse : Fondation suisse pour la recherche en micro-technique (FSRM), Neuchâtel.
- Mise en place d'un réseau transfrontalier de développement technologique entre le département du Doubs et le canton de Neuchâtel (ADED - SOVAR) :
Favoriser et promouvoir les complémentarités de savoir-faire et les transferts de technologie ; recherche et mise en relation des partenaires potentiels.
Maître d'ouvrage suisse : Fondation pour le soutien à la recherche appliquée et orientée (SOVAR), Neuchâtel.

Coopération transfrontalière

- Réseau de compétence autour du thème matériaux en couches minces :
Création d'un réseau de compétences unissant les connaissances de plusieurs laboratoires, instituts et centres techniques de part et d'autre de l'Arc jurassien.
Maître d'ouvrage suisse: Ecole d'ingénieurs du canton de Neuchâtel, Centre d'analyse par faisceau ionique, Le Locle.
- Conception de moteurs électriques pour véhicules écologiques :
Etablir le prototype d'un moteur électrique pour des véhicules personnels écologiques.
Maître d'ouvrage suisse: Ecole d'ingénieurs du canton de Neuchâtel, Le Locle.
- Passeport inter-musées 97-98 :
Réalisation d'un passeport inter-musées franco-suisse – englobant plus de vingt-cinq sites – présentant les musées et sites et donnant droit à des réductions.
Maître d'ouvrage suisse: Fondation des Moulins souterrains du Col-des-Roches, Le Locle.
- Manuel technique franco-suisse à l'usage des organisateurs de voyages :
Réalisation d'un support professionnel commun aux musées lié au patrimoine industriel et ethnologique en Suisse et en Franche-Comté.
Maître d'ouvrage suisse: Fondation des Moulins souterrains du Col-des-Roches, Le Locle.
- Juramédia, de la France à la Suisse, le Jura en multimédia :
Réalisation de petits reportages ainsi que d'un film vidéo sur le patrimoine touristique et culturel du Jura franco-suisse. Diffusion des films aux passagers des véhicules de transport en commun en utilisant les dernières technologies.
Maître d'ouvrage suisse: CREAVISION SA, Yverdon-les-Bains.

Mesure 4: Amélioration du cadre de vie social et culturel

- Elaboration d'une communication CTJ :
Mieux faire connaître les activités de la CTJ. Travailler à l'affirmation d'une identité commune propre à l'Arc jurassien.
Maître d'ouvrage suisse: CTJ.
- MEGATRANS :
Organiser un forfait incluant la participation aux courses « MegaMicro » et « La Transjurassienne » et diverses activités annexes en option pour les skieurs extra-régionaux et étrangers.
Maître d'ouvrage suisse: MegaMicro - Tourisme neuchâtelois, La Chaux-de-Fonds.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

- Invitation au Musée, campagne de promotion dans les musées:
Campagne de communication et d'affichage autour de l'animation « L'invitation au Musée ».
Maître d'ouvrage suisse: Coordination des Musées suisses de l'Arc jurassien, Musée d'Yverdon-les-Bains, Yverdon-les-Bains.
- La Cité idéale:
Projet d'exposition à la Saline royale d'Arc et Senans dans le cadre de la Célébration de l'an 2000, sur le thème de la cité idéale, des utopies architecturales et sociales. L'Expo.01 collabore à ce projet qui rejoint les mêmes objectifs de thématiques imaginaires.
Maître d'ouvrage suisse: Les Ateliers du Nord, Lausanne.
- Exposition « Le Froid »:
Organisation d'une exposition sur le froid, présentée en dix thèmes, afin de montrer un aspect de la vie commune transfrontalière.
Maître d'ouvrage suisse: Fondation du Musée paysan et artisanal, La Chaux-de-Fonds.
- Salons des Régions du Livre 1996 et 1997:
Ce Salon a pour objectif de valoriser et promouvoir la création littéraire et éditoriale de l'espace CTJ et des régions partenaires, soit la Communauté française de Belgique, le Québec, et la Région autonome de la vallée d'Aoste.
Maître d'ouvrage suisse: CTJ.
- Carte synthétique des Musées de l'Arc jurassien franco-suisse:
Elaboration, édition et diffusion d'une carte schématique et synthétique des musées de l'Arc jurassien.
Maître d'ouvrage suisse: Coordination des Musées de l'Arc jurassien suisse, Musée d'histoire naturelle, La Chaux-de-Fonds.
- Congrès international de spéléologie: « Journées de l'Arc jurassien franco-suisse »:
Organisation de visites, d'expositions consacrées plus particulièrement à la mise en évidence des caractéristiques de la géologie de l'Arc jurassien franco-suisse.
Maître d'ouvrage suisse: Sublime, organisme pour l'organisation du 12° Congrès de spéléologie; La Chaux-de-Fonds.
- Coopération transfrontalière dans le domaine des métiers de la terre et de la nature:
Instauration d'un échange de savoir-faire entre deux écoles des métiers de la terre.
Maître d'ouvrage suisse: Ecole cantonale des métiers de la terre et de la nature (ECMTN), Cernier.

Coopération transfrontalière

- Chorales de Colombier et Pontarlier: étude d'une œuvre:
Etude de deux œuvres pour solistes, chœur et orchestre, avec représentations publiques à Neuchâtel et Pontarlier.
Maître d'ouvrage suisse: Chorale de Colombier, Colombier.
- Dispositif spécialisé de soins aux toxicomanes du Haut-Doubs comportant une collaboration transfrontalière:
Ce projet vise à une collaboration transfrontalière dans le domaine des toxicomanies par la prise en charge de patients français toxico-dépendants pour la primo-prescription de méthadone en Suisse et par un partenariat et des échanges entre les structures françaises et suisses dans le domaine de l'information.
Maître d'ouvrage suisse: Fondation pour la prévention et le traitement de la toxicomanie, Neuchâtel.
- Réseau d'éducation à l'environnement:
Améliorer la qualité de l'éducation à l'environnement en développant des produits et des partenariats.
Maître d'ouvrage suisse: Fondation suisse d'éducation pour l'environnement (FEE), Neuchâtel.
- Euroguichet social:
Offrir une structure d'accueil, de conseil et d'information aux travailleurs frontaliers.
Maître d'ouvrage suisse: Euroguichet social transfrontalier, Delémont.
- Eau vive:
Développement d'un réseau «tourisme et environnement» autour du thème de l'eau. L'objectif est d'améliorer l'échange d'informations entre partenaires touristiques et à destination des touristes et des milieux scolaires afin de développer la connaissance et de sensibiliser les acteurs de la filière touristique et les hôtes à l'importance de l'eau.
Maître d'ouvrage suisse: Office du Tourisme de Vallorbe, Vallorbe.

Mesure 5: Développement des formations et coopérations dans le domaine de l'emploi

- Publication de brochures sur les possibilités de formation dans les domaines spécifiques dans l'espace CTJ:
Elaboration de deux brochures portant sur les possibilités de formation dans des domaines spécifiques.
Maître d'ouvrage suisse: CTJ.
- Coopération franco-suisse en matière d'enseignement et de formation professionnelle agricoles:
Ce projet consiste à amener une étude franco-suisse sur les thèmes suivants: reconnaissance mutuelle des diplômes, diversification des

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

offres de formation complémentaires, développement des formations supérieures, encourager la coopération entre les établissements de formation.

Maître d'ouvrage suisse: Service de la formation professionnelle, La Chaux-de-Fonds.

- Formation transfrontalière en horlogerie :

Formation accélérée en horlogerie qui débouche sur l'obtention d'un diplôme reconnu par la Convention patronale horlogère.

Maître d'ouvrage suisse: Convention patronale horlogère, La Chaux-de-Fonds.

- Coopération et échanges transfrontaliers entre «Espace jeunes» et offices régionaux de placement :

Coopération dans les domaines de la formation du personnel, échanges sur les méthodes de travail, les possibilités de formation, etc.

Maître d'ouvrage suisse: Offices régionaux de placement des cantons CTJ.

- Transhorl :

Développer des liens entre les partenaires suisses et français de la formation horlogère dans le but de développer et réactualiser des outils pédagogiques spécifiques à la formation horlogère.

Maître d'ouvrage suisse: Convention patronale horlogère, La Chaux-de-Fonds.

- Développement des échanges transfrontaliers dans la branche des services de l'automobile :

Conduire une étude relative à la formation professionnelle et continue dans le secteur du commerce et de la réparation automobile avec pour finalité de rapprocher les systèmes de formation et de concourir à des coopérations.

Maître d'ouvrage suisse: Union professionnelle suisse de l'automobile, Moutier.

- Réseau franco-suisse des fermes pédagogiques :

Promouvoir l'accueil des jeunes à la ferme dans le but de mieux leur faire connaître les activités agricoles et l'importance de ce secteur économique.

Maître d'ouvrage suisse: Service romand de vulgarisation agricole (SRVA), Lausanne.

- Coopération transfrontalière dans les domaines de la restauration et de l'hôtellerie :

Organisation de séminaires de perfectionnement professionnel destinés aux professionnels de l'hôtellerie et de la restauration.

Maître d'ouvrage suisse: Service de la formation professionnelle, La Chaux-de-Fonds.

Coopération transfrontalière

- Développement de formations autour du thème matériaux en couches minces dans le cadre du réseau de compétences transfrontalier :
Renforcer les formations existant de part et d'autre de la frontière en Science des Matériaux.
Maître d'ouvrage suisse: Ecole d'ingénieurs du canton de Neuchâtel, Centre d'analyse par faisceau ionique, Le Locle.

Mesure 6: Valorisation et promotion des ressources agricoles et naturelles

- Promotion de l'agriculture :
Valorisation de l'agriculture du massif jurassien par la publication de brochures et la mise sur pied d'un stand itinérant.
Maître d'ouvrage suisse: CTJ.
- Faune sauvage et gestion de l'espace rural :
Mise au point d'une méthodologie franco-suisse contre les pullulations de petits mammifères dans le massif jurassien.
Maître d'ouvrage suisse: ROPRE, Neuchâtel.
- Création d'un organisme franco-suisse de services et de promotion du bois énergie :
Rassembler les compétences de Franche-Comté et de Suisse afin de constituer un groupement professionnel avec création de bureaux de services.
Maître d'ouvrage suisse: PLANAIR, Bureau d'ingénieurs, La Sagne.

5.3. INTERREG III

La Commission européenne a annoncé pour la période 2000-2006 une troisième initiative INTERREG, dont l'objectif est de stimuler un développement et un aménagement du territoire européen harmonieux et équilibré. INTERREG III poursuit trois objectifs :

1. la collaboration transfrontalière ;
2. la collaboration transnationale, qui a pour thème la promotion et la concrétisation des lignes directrices de l'organisation du territoire en Europe ;
3. la collaboration interrégionale qui entend promouvoir la réalisation de projets développés en partenariat entre les régions et localités d'Europe qui partagent des potentialités ou des problèmes similaires.

Le Conseil fédéral propose de libérer un crédit-cadre de 39 millions de francs, dont 35 millions seraient affectés au financement de la participation suisse au projet INTERREG III et 4 millions à des mesures d'accompagnement.

Le mode de mise en œuvre de l'aide fédérale, la répartition du crédit entre les différents types de collaboration, ainsi que la répartition des quotas entre les régions seront proposés dans une ordonnance d'exécution.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Cette ordonnance sera élaborée par la Confédération en collaboration avec un groupe de travail Confédération-cantons, dans lequel la CTJ sera représentée.

Le Conseil d'Etat entend poursuivre son action dans le cadre du programme INTERREG III, d'une part par une participation directe à des projets par le biais de différents services de l'Etat, et d'autre part par un soutien financier à différentes actions INTERREG grâce au fonds cantonal (ligne budgétaire de 30.000 francs).

Bien que la priorité pour le canton de Neuchâtel reste à la coopération transfrontalière, le canton ne manquera pas de s'engager dans des actions de coopération interrégionale qui pourraient notamment se développer entre l'Espace Mittelland et d'autres régions européennes.

5.4. Leonardo da Vinci et Eurodyssée

Le canton de Neuchâtel participe également à d'autres programmes européens. Il s'agit des programmes Leonardo da Vinci et Eurodyssée.

L'objectif du programme Leonardo da Vinci est de promouvoir des projets susceptibles d'améliorer la qualité et l'innovation dans le domaine de la formation professionnelle, ainsi que d'organiser des stages en entreprises. Le canton de Neuchâtel participe à ce programme en collaboration avec les cantons membres de l'ACCES (Association intercantonale pour la concertation et la coopération économique). Chaque année, un ou deux jeunes Neuchâtelois ont ainsi l'occasion de bénéficier d'une expérience professionnelle à l'étranger, alors que cinq à six jeunes stagiaires étrangers sont accueillis dans des entreprises neuchâteloises.

Eurodyssée est un programme d'échanges entre les régions membres de l'Assemblée des Régions d'Europe (ARE). Il permet aux jeunes de 18 à 30 ans, quelle que soit leur qualification professionnelle, de bénéficier pendant trois à sept mois d'une formation linguistique et d'un stage dans une entreprise étrangère. Le canton de Neuchâtel a adhéré au programme en mars 1999 et les premiers échanges auront lieu en l'an 2000.

CONCLUSIONS

Au vu des informations apportées ci-devant, le bilan, requis par la motion, des activités menées au sein de la CTJ, nous semble avoir été dressé. Votre conseil a été informé des conditions institutionnelles, géographiques, politiques et socio-économiques, dans lesquelles doivent s'insérer les démarches de coopération transfrontalière.

Le Conseil d'Etat apprécie positivement ce bilan. L'expérience récente de participation à l'initiative INTERREG II a montré l'intérêt que revêtent les actions de coopération transfrontalière, puisque l'entier du crédit dont

Coopération transfrontalière

dispose le programme Franche-Comté - Suisse sera utilisé d'ici à la fin de l'année. Malgré ce constat réjouissant, le Conseil d'Etat déplore que les mesures fédérales excluent toute possibilité d'intégrer dans le cadre d'INTERREG, des réalisations d'infrastructures. Or, la région de l'Arc jurassien souffre de carences d'infrastructures, tout particulièrement routières et ferroviaires. L'intensité des coopérations transfrontalières est également fonction des liaisons physiques entre les partenaires. De ce point de vue, les régions suisses actives en matière de coopération transfrontalière sont confrontées à des situations démographiques, géographiques et politiques dissemblables. La topographie, le cloisonnement des vallées et la dispersion de la population dans l'Arc jurassien constituent des difficultés avec lesquelles la coopération franco-suisse dans le massif jurassien doit compter.

La collaboration transfrontalière ne va pas de soi. Elle n'est pas une donnée, mais le fruit de la volonté et de la nécessité. En cela, elle est d'abord l'expression de l'engagement des instances politiques, économiques et culturelles. Les relations d'achats, de loisirs, voire même les échanges de main-d'œuvre frontalière, ne créent pas ce sentiment de commune appartenance qu'établit la vie et l'intégration dans une même communauté politique. En cela, jusqu'ici, la collaboration transfrontalière a un vécu plus institutionnel que populaire. Elle est dépendante de l'engagement de ses acteurs, du besoin et de la projection positive de sa réalisation.

Les relations intercommunautaires au sein de la CTJ prendront cependant un développement plus concret encore à travers les accords bilatéraux entre l'Union européenne et la Suisse. Il en ira ainsi particulièrement de la libre circulation des personnes.

Ces difficultés doivent toutefois nous inciter à renforcer les efforts et la volonté. Ainsi le Conseil d'Etat entend poursuivre l'action entreprise dans ce domaine, conformément aux engagements contractuels pris dans le cadre de la Charte de la CTJ et du programme d'action 1999-2001. La collaboration dans l'Arc jurassien est le produit d'une volonté politique de lutter contre notre situation géographique, une volonté politique d'aborder ensemble nos problèmes communs, de faire mieux ensemble que chacun séparément.

Il agira financièrement en participant activement à l'élaboration de projets, au travers de la délégation cantonale à la CTJ. Le regroupement des activités liées à la collaboration extra-cantonale auprès du Département de l'économie publique, qui s'occupe également de l'Espace Mittelland, vise à accroître l'efficacité des opérations de politique régionale.

L'élan donné par INTERREG II doit être poursuivi. Cette action a permis de renforcer concrètement la coopération transfrontalière et d'étendre le cercle des participants. Grâce à l'engagement des milieux associatifs, socio-professionnels, des instituts de formation et des particuliers, la coopération transfrontalière n'est désormais plus la préoccupation des seules autorités politiques et des collectivités publiques. Il est indispensable que cet

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

engagement conjoint des partenaires privés et publics dans ces activités se réalise, dès lors que l'Etat seul ne saurait créer les liens transfrontaliers dans l'ensemble des domaines qui pourraient faire l'objet de coopérations.

En conclusion, le Conseil d'Etat continuera à œuvrer en matière de coopération transfrontalière, dans le cadre de la CTJ et du programme INTERREG III, de façon concertée ou seul, en souhaitant que l'ensemble des acteurs de la politique régionale de notre canton s'associent à cette démarche, afin d'en accroître l'efficacité.

Au vu de ce qui précède, nous vous prions dès lors de prendre acte du présent rapport et de classer la motion Bernard Soguel 92.133, du 18 novembre 1992, « Echanges transfrontaliers ».

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

Neuchâtel, le 5 juillet 1999

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,

P. HIRSCHY

Le chancelier,

J.-M. REBER

**CHARTÉ
DE LA COMMUNAUTÉ DE TRAVAIL
DU JURA**

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

▪ *Avant-propos*

C'est en 1985 que la volonté des cantons de Berne, Vaud, Neuchâtel, Jura et de la Région de Franche-Comté a donné naissance à la *Communauté de travail du Jura*. Progressivement et à partir d'expériences ponctuelles, une connaissance mutuelle s'est développée entre nos deux pays.

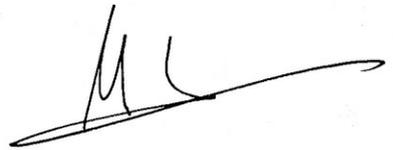
Forts des multiples échanges, études et réalisations des premières années, les partenaires ont décidé, en 1993, de renforcer les moyens de leur action, pour qu'ils répondent à des objectifs devenus plus ambitieux.

Sans renoncer aux fondements qui avaient inspiré la création de la CTJ, un mode de travail radicalement différent a été mis en place. Il privilégie notamment une plus grande implication de chacun des acteurs dans les grands dossiers, au travers de nouvelles instances d'animation et de propositions.

Afin que ces nouvelles options soient connues de tous, elles sont exprimées dans la présente charte, adoptée par les membres de la CTJ le 25 novembre 1993. En adhérant à la charte, ils se sont engagés à promouvoir ensemble, au sein de l'Europe, le développement d'une identité commune et d'un espace jurassien dynamique et attractif.



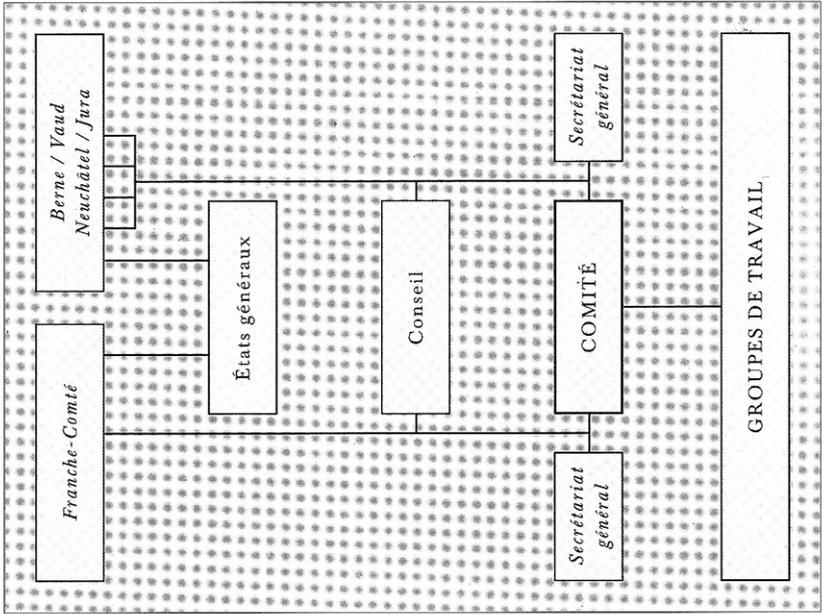
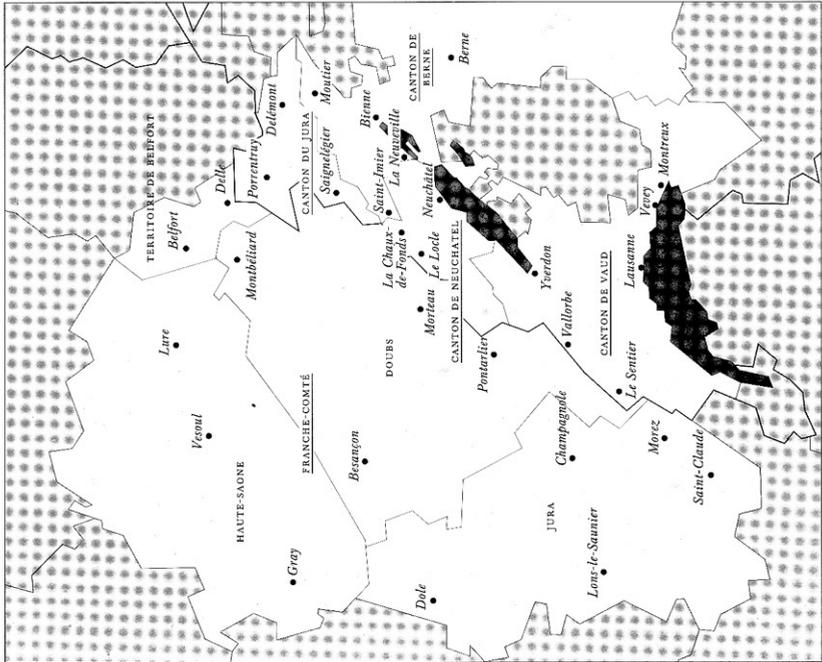
Francis MATTHEY
Conseiller d'État
de la République
et Canton de Neuchâtel
Coprésident de la CTJ



Yves-Marie LEHMANN
Premier Vice-Président délégué
du Conseil régional
de Franche-Comté
Coprésident de la CTJ

Coopération transfrontalière

Carte et organigramme de la Communauté de travail du Jura



Rapport du Conseil d'Etat (suite)

▪ *Charte de la Communauté
de travail du Jura*

*La Région de Franche-Comté et les cantons de Berne, Vaud, Neuchâtel et Jura,
membres de la Communauté de travail du Jura,*

réunis lors du Comité du 25 novembre 1993,
constatant que la CTJ doit être un instrument performant d'orientation
et de concertation générale, mais aussi de coordination et de réalisation
de projets,
constatant les évolutions politiques conduisant à construire l'Europe,
vu la convention instituant la *Communauté de travail du Jura* signée à
Delémont le 3 mai 1985, et lui fixant comme but de favoriser la coopé-
ration transfrontalière et d'encourager le développement et l'aména-
gement concertés et convergents de l'espace jurassien,
vu la décision prise par le Comité réuni le 15 février 1993 de mettre en
œuvre une stratégie d'action à moyen terme,

adoptent

la charte développée ci-après, en vue de renforcer les liens transfronta-
liers et de faire de la CTJ une institution opérationnelle œuvrant pour
le développement concerté des États et collectivités membres.

Les projets qui seront conduits dans le cadre de la CTJ viseront les
objectifs prioritaires suivants :

1. INTÉGRATION À L'EUROPE : renforcer la notoriété et l'attractivité
de l'espace jurassien à l'échelle européenne.
2. IDENTITÉ JURASSIENNE : développer l'identité jurassienne et le
sentiment d'appartenance à une même entité.
3. DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE : renforcer l'environnement écono-
mique de l'espace jurassien, notamment dans le domaine du tertiaire,
par le développement concerté des potentiels d'activités spécifiques.
4. PÔLES URBAINS : consolider le réseau de moyennes et petites villes,
et conforter les grandes villes dans leurs fonctions.
5. COMMUNICATIONS : promouvoir un réseau performant de commu-
nications internes et avec l'extérieur.
6. AIRES FRONTALIÈRES : assurer un aménagement et un développe-
ment coordonnés des secteurs proches de la frontière.

Coopération transfrontalière

I - Deux principes d'actions

La *Communauté de travail du Jura* œuvrera selon les principes suivants :

- consolider son rôle en partenariat avec toutes les collectivités locales,
- donner à l'espace CTJ une place solide dans l'Europe.

1. Consolider son rôle en partenariat avec toutes les collectivités locales

La *Communauté de travail du Jura* doit s'affirmer comme le promoteur de la coopération transfrontalière dans les principaux domaines d'intervention que lui confère la convention du 3 mai 1985 :

- transports et voies de communications (eau, air, terre),
- production et transport d'énergie, économie hydraulique,
- agriculture, économie agricole, économie montagnarde, économie forestière,
- protection du milieu naturel, des lacs et des cours d'eau, des forêts, des sites et du cadre de vie,
- urbanisme et équipement,
- développement socio-économique urbain et rural, de plaine et de montagne, promotion industrielle, échanges technologiques,
- promotion du tertiaire, du secteur touristique et du thermalisme,
- formation professionnelle et recyclage, reconnaissance de diplômes, recherche scientifique,
- culture et patrimoine culturel, échanges artistiques, techniques modernes d'information et de communication,
- santé, hôpitaux, unités de recherches,
- protection sociale et questions sociales.

La CTJ atteindra d'autant plus ses objectifs qu'elle saura s'associer toutes les collectivités intéressées dans la promotion de la coopération entre la Franche-Comté et les quatre cantons suisses qui la composent. Un Conseil de la CTJ, regroupant les principales collectivités de l'espace jurassien, est constitué pour être le lieu privilégié de la concertation et de l'élaboration de projets communs.

Elle mènera des actions tangibles sur le terrain, qui conforteront son identité propre, la feront connaître à l'intérieur et à l'extérieur de l'espace CTJ, et renforceront la cohésion transfrontalière entre les individus et les collectivités.

2. Donner à l'espace CTJ une place solide dans l'Europe

La *Communauté de travail du Jura* est constituée d'entités qui partagent en commun le risque d'être contournées par les grands flux d'échanges et par les courants de dynamisme européen. La marginalité relative

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

qui la caractérise résulte du relief, de l'histoire, mais aussi de l'ombre que font peser sur elle les grands pôles environnants. Sa partie centrale est, de plus, faiblement irriguée par des communications modernes et performantes.

Pour faire face aux enjeux géopolitiques européens, il apparaît aujourd'hui de première nécessité de compenser les faiblesses structurelles et de réduire les écarts existants par une stratégie à moyen terme de coopération transfrontalière.

La CTJ doit surmonter le handicap du cloisonnement actuel et des disparités internes, notamment entre plaine et montagne, pour valoriser l'héritage commun culturel, industriel, technologique, agricole et touristique. Des stratégies d'alliance, de coopération et de promotion permettront de porter ces potentiels au niveau international, désormais indispensable au développement socio-économique d'une région.

Tous les projets qui seront entrepris sous l'égide de la CTJ viseront ainsi à rendre l'espace jurassien plus attractif et plus compétitif sur le plan européen. Une solidarité basée sur une communauté d'intérêts et sur une complémentarité dans la conduite des actions confortera une identité jurassienne et favorisera une reconnaissance au niveau européen, bénéfique à l'ensemble de l'espace CTJ.

II - Une stratégie de développement, de redéploiement et d'ouverture de l'espace jurassien

La *Communauté de travail du Jura* conduira ses actions dans le respect d'une stratégie à moyen terme qui lui permettra de concentrer ses efforts vers la résolution de quelques objectifs-clés pour faire de l'espace CTJ un ensemble fort et cohérent dans l'Europe de demain. Cette stratégie a été élaborée en réponse aux objectifs prioritaires retenus à la suite de l'étude sur l'armature urbaine et économique menée en 1990.

A - SIX OBJECTIFS PRIORITAIRES

Ces six objectifs prioritaires cherchent à donner à l'action de la CTJ une cohérence d'ensemble et lui permettront de favoriser continuité, complémentarité et échanges entre des espaces frontaliers porteurs jusqu'ici de rupture, de concurrence et d'ignorance réciproques.

Développement d'un sentiment d'appartenance à une même entité,

Coopération transfrontalière

développement économique et aménagement du territoire sont les piliers sur lesquels devra désormais reposer la coopération transfrontalière.

1. Intégration à l'Europe: renforcer la notoriété et l'attractivité de l'espace jurassien à l'échelle européenne

- assurer la promotion du rôle international de l'espace jurassien en s'appuyant sur ses secteurs les plus performants et sur sa position géographique centrale,
- favoriser la coopération technologique, scientifique et industrielle (promotion d'un grand espace frontalier innovateur de niveau international, création d'un maillage fort entre les centres universitaires et de recherche et l'armature des grandes villes - quadrilatère technologique),
- favoriser la coopération dans le domaine de la formation professionnelle (échanges, investissements communs, stages),
- renforcer les échanges entre l'espace jurassien et les autres régions européennes (économie, commerce, recherche, etc.).

2. Identité jurassienne: développer l'identité jurassienne et le sentiment d'appartenance à une même entité

- renforcer et promouvoir la culture jurassienne, aussi bien sur le plan interne que face à l'extérieur,
- protéger et mettre en valeur les patrimoines naturel et construit de l'ensemble du massif jurassien,
- mettre en place une politique d'information concertée, à l'intérieur de l'espace jurassien autant qu'à l'extérieur.

3. Développement économique: renforcer l'environnement de l'espace jurassien, notamment dans le domaine du tertiaire, par le développement concerté des potentiels d'activités spécifiques

- soutenir le développement d'une gamme d'activités dynamiques (agriculture et sylviculture, secteurs secondaire et tertiaire, recherche et innovation, services, tourisme),
- renforcer la dynamique de création d'entreprises (projets de pépinières d'entreprises, parcs technologiques, etc.),
- apporter un soutien à l'investissement matériel et immatériel des entreprises (subventions, conseils, assistance technique, modernisation technologique, commercialisation),
- valoriser le savoir-faire régional et renforcer les relations d'échanges et de complémentarités entre acteurs déterminants de l'économie,

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

- développer les centres de formation continue (capacités quantitatives et qualitatives),
- préciser le rôle du tourisme comme activité régionale essentielle (création de pôles et de produits touristiques, culturels et sportifs de niveau international, dans les espaces les plus favorables),
- contribuer à faire de l'espace jurassien franco-suisse un espace attractif de qualité sur les plans de l'environnement, des paysages, de l'urbanisme, dans un esprit de développement durable.

4. Pôles urbains: consolider le réseau de moyennes et petites villes et conforter les grandes villes dans leurs fonctions

- consolider le réseau régional de pôles et renforcer leurs relations réciproques et les relations avec leurs arrière-pays respectifs,
- renforcer les pôles secondaires de la montagne jurassienne pour assurer l'animation et le redéveloppement de cette zone (services, culture, habitat, cadre de vie, environnement, communications, ressources en eau, approvisionnement énergétique, etc.).

5. Communications: promouvoir un réseau performant de communications internes et avec l'extérieur

- renforcer le maillage interne des communications transversales et longitudinales (personnes, marchandises, télécommunications, télématique, etc.), en vue d'améliorer les relations entre les différents aires et pôles de l'espace jurassien,
- améliorer les communications transversales du massif entre les zones de la montagne et les grands pôles urbains (programmes routiers sur 10 ans, projets ferroviaires et TGV, liaisons avec les aéroports de Genève et Bâle, plate-formes de transbordement, etc.),
- assurer une mise en valeur rationnelle des transports,
- améliorer les connexions et l'intégration du réseau de transports jurassien aux grands axes internationaux qui contournent le massif (autoroutes, TGV).

6. Aires frontalières: assurer un aménagement et un développement coordonnés des secteurs proches de la frontière

- accélérer l'élaboration de propositions de développement et d'aménagement concertés pour les quatre aires prioritaires couvrant la ligne frontalière, soit Haut-Jura, Pontarlier - Nord vaudois - Val de Travers, aire de Morteau - Le Locle - La Chaux-de-Fonds, Belfort - Delémont (économie, tourisme, réseaux de services, complémentarités des équipements socio-culturels de villes voisines, transports locaux, environnement, etc.),

Coopération transfrontalière

– soutenir la création et la mise en valeur d'aires d'activités transfrontalières complémentaires dans ces quatre secteurs de proximité.

B - UNE STRATÉGIE D'ACTION

La stratégie à moyen terme retenue par le Comité en date du 15 février 1993 découle des propositions des groupes de travail réunis lors des Assises du 15 octobre 1992, et répond aux objectifs prioritaires.

Les projets retenus comme stratégiques ont été regroupés en cinq thèmes auxquels il convient d'ajouter une rubrique "général":

1. D'une manière générale:

- information interne et externe (diffusion des objectifs prioritaires, de la stratégie et de la charte),
- élaboration d'un schéma général de développement concrétisant la présente stratégie dans l'espace, incluant l'étude d'un système de transport en liaison avec les lignes à grande vitesse, ainsi qu'une réflexion générale sur le développement des secteurs primaire, secondaire et tertiaire dans le cadre des coopérations souhaitables,
- coordination des programmes spécifiques pour les aires frontalières,
- appui à la commission de conciliation foncière pour la résolution des conflits.

2. Dans le domaine de l'aménagement du territoire:

- élaboration de programmes spécifiques pour les aires frontalières (incluant le domaine sanitaire et social),
- actions de rapprochement des pôles urbains (incluant le domaine sanitaire et social).

3. Dans le domaine des transports:

- suivi des études d'amélioration des lignes,
- création d'un réseau de télécommunications.

4. Dans le domaine économique:

- coopération avec d'autres régions européennes en matière de micro-techniques (recherche-développement, captage et diffusion de l'information, etc.),
- coordination en matière de formation professionnelle,
- campagne d'information sur l'agriculture et son rôle pour l'identité jurassienne.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

5. Dans le domaine du tourisme:

- élaboration d'une politique générale de valorisation de l'arc jurassien et organisation de réseaux d'activités touristiques dans l'arc jurassien. Mise au point de produits communs,
 - conception et vente de produits communs, en relation avec les autres secteurs de la vie économique.
- (Viser à terme l'existence d'un office de tourisme "CTJ", structure légère).

6. Dans le domaine culturel et éducatif:

- créer et échanger des manifestations culturelles, favoriser la promotion de part et d'autre de la frontière des événements culturels,
- compléter les programmes scolaires pour renforcer l'identité CTJ dans le cadre de l'Europe.

III - Un fonctionnement technique et institutionnel pour une Communauté de travail du Jura efficace

Cette stratégie sera mise en œuvre grâce à un nouveau mode de fonctionnement de la *Communauté de travail du Jura*:

1. Des groupes de travail "ad hoc" mandatés pour des missions précises

Des groupes "ad hoc" sont constitués pour mener à bien une mission précise. Sur la base de propositions émanant des diverses instances, groupes, etc. et s'intégrant dans la stratégie à moyen terme, le Comité mandate des groupes de travail restreints, composés de techniciens, pour une durée limitée avec un cahier des charges précis.

Ces groupes de travail pourront s'adjoindre autant que de besoin des spécialistes dans les domaines qu'ils jugeront nécessaires. Ils assureront le suivi des actions ou études, si nécessaire en liaison avec des comités de pilotage composés d'autorités politiques. Ils contribueront directement à faire de la CTJ un instrument performant de coordination et de réalisation de projets.

2. Trois instances officielles de gestion et d'animation de la CTJ

Pour adapter les processus de décision, de concertation et de gestion aux nouvelles exigences exprimées dans la présente charte, les nouvelles instances de la CTJ s'articulent autour de trois niveaux de concertation, dont la composition et les fonctions sont les suivantes:

Coopération transfrontalière

■ UN COMITÉ EXÉCUTIF

Instance de décision, il comprend 1 représentant du gouvernement de chacun des 4 cantons suisses et 4 conseillers régionaux représentatifs de l'existence des départements, et se réunit au moins 4 fois par an.

Il fixe les lignes générales de l'action de la CTJ, mandate des groupes de travail pour mener à bien les projets de la Communauté, participe à l'élaboration des programmes de travail transfrontaliers, et assure les relations avec les organismes similaires de coopération transfrontalière.

■ UN CONSEIL DES COLLECTIVITÉS PARTENAIRES

Instance consultative, le Conseil de la *Communauté de travail du Jura* réunit les principales collectivités de l'espace CTJ. Il participe à l'élaboration des programmes de travail transfrontaliers, il est consulté sur toutes les questions d'intérêt transfrontalier et sur les décisions ayant une incidence sur la vie des collectivités locales.

Il est le lieu privilégié d'élaboration des projets de la Communauté et de la concertation entre les collectivités.

■ DES ÉTATS GÉNÉRAUX

Regroupant toutes les personnes, autorités et organisations concernées par la coopération transfrontalière, les États généraux de la Communauté sont réunis une fois par an pour prendre connaissance des activités menées sous l'égide de la CTJ, et émettre propositions et avis.

Associant un large public, ils constituent le moment privilégié de rencontre, d'échanges et d'information sur tous les domaines d'intérêt de la Communauté. Ils facilitent la coordination entre les différents projets, et permettent d'associer un large public au développement de la coopération transfrontalière.

Un secrétariat permanent assiste ces différentes instances, et assure le suivi et la coordination des différentes actions de la CTJ. Il est notamment chargé de la préparation et de la gestion des budgets mis à disposition de la CTJ par ses membres.

3. Un statut juridique pour la Communauté de travail du Jura

Constituées dans l'esprit de la convention-cadre européenne, sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, ouverte à la signature des États membres du Conseil de l'Europe le 21 mai 1980, les Communautés de travail ne bénéficient pas encore de statut juridique qui leur donnerait une plus grande reconnaissance politique et institutionnelle, et donc de plus grandes capacités opérationnelles.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

La *Communauté de travail du Jura* souhaite qu'un cadre juridique soit élaboré pour les associations transfrontalières afin :

- de pouvoir assumer la qualité de maître d'ouvrage pour certains des projets transfrontaliers,
- d'exercer tous les droits liés à la jouissance d'une personnalité juridique,
- de devenir une institution reconnue par ses partenaires, notamment les gouvernements et les instances européennes.

C'est pourquoi il est demandé avec insistance aux gouvernements nationaux et aux instances européennes de mettre en place le statut de droit public européen permettant aux Communautés de travail de mener, dans les meilleures conditions, leurs actions de coopération transfrontalière.

À Morez, le 25 novembre 1993



BERNE

Pour le canton de Berne
Mario ANNONI
Conseiller d'État



VAUD

Pour le canton de Vaud
Pierre DUVOISIN
Conseiller d'État



NEUCHÂTEL

Pour le canton de Neuchâtel
Francis MATTHEY
Conseiller d'État
Coprésident de la CTJ



JURA

Pour le canton du Jura
François LACHAT
Conseiller d'État

FRANCHE
COMTÉ

Pour la Région de Franche-Comté
Yves-Marie LEHMANN
Premier Vice-Président
délégué du Conseil régional,
Coprésident de la CTJ

Coopération transfrontalière

▪ *Communauté de travail du Jura*

117, rue du Parc
CH-2300 La Chaux-de-Fonds
Tél. 41/39-217 605
Fax: 41/39-217 459

4, square Castan
F-25031 Besançon cedex
Tél.: 33/81 61 61 61
Fax: 33/81 83 12 92

▪ *Délégations cantonales*

Délégation cantonale de Berne
Chancellerie de l'État
Poste Gasse 68
CH-3000 Berne 8
Tél.: 41/31-633 75 08
Fax: 41/31-633 75 05

Délégation cantonale de Neuchâtel
Château
CH-2001 Neuchâtel
Tél.: 41/38-22 34 81
Fax: 41/38-25 07 87

Délégation cantonale de Vaud
Chancellerie de l'État
CH-1014 Lausanne
Tél.: 41/21-316 20 04
Fax: 41/21-316 20 09

Délégation cantonale du Jura
Rue du 24-Septembre 2
CH-2800 Delémont
Tél.: 41/66-21 55 16
Fax: 41/66-21 55 55

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>
INTRODUCTION	1713
CHAPITRE I: APERÇU GÉNÉRAL DE LA COOPÉRATION TRANS-FRONTALIÈRE	1714
1.1. Les objectifs de la coopération transfrontalière pour le canton de Neuchâtel	1714
1.2. Les obstacles à surmonter	1714
1.2.1. Les causes institutionnelles	1715
1.2.2. Les causes socioculturelles	1715
1.3. Le cadre juridique	1715
1.3.1. Les bases légales suisses de la coopération transfrontalière ..	1715
1.3.2. Les bases légales françaises de la coopération transfrontalière	1716
1.3.3. La Convention-cadre de Madrid et son protocole additionnel ..	1716
1.4. La coopération dans l'Arc jurassien	1717
CHAPITRE II: LA CTJ DE 1985 À 1994	1717
2.1. La Communauté de travail du Jura (CTJ)	1717
2.2. La CTJ de 1985 à 1994	1718
2.3. Les principales réalisations	1718
CHAPITRE III: LA CTJ DE 1994 À 1998	1720
3.1. La Charte de la CTJ	1720
3.2. Réorganisations techniques et institutionnelles	1721
3.3. Les principales réalisations	1722
CHAPITRE IV: LE PROGRAMME D'ACTION 1999-2001	1725
4.1. Le programme d'action 1999-2001	1726
4.1.1. Le fonctionnement institutionnel	1726
4.1.2. Les actions	1727
4.1.3. La participation de la CTJ à INTERREG III	1728
4.1.4. La communication	1728
CHAPITRE V: LA CTJ ET LE PROGRAMME INTERREG	1729
5.1. INTERREG I	1729
5.2. INTERREG II	1729
5.2.1. Le programme opérationnel INTERREG II Franche-Comté-Suisse	1730
5.2.2. Les projets bénéficiant d'un soutien du programme INTERREG II	1731

Coopération transfrontalière

	<i>Pages</i>
5.3. INTERREG III	1736
5.4. Leonardo da Vinci et Eurodyssée	1737
CONCLUSIONS	1737
Annexe: Charte de la Communauté de travail du Jura (CTJ)	1740

Discussion générale

M. Bernard Soguel: – C'est avec intérêt que le groupe socialiste a pris connaissance de la réponse du Conseil d'Etat à la motion Bernard Soguel 92.133, du 18 novembre 1992, «Echanges transfrontaliers», motion déposée dans le contexte particulier de l'époque du refus, par la majorité du peuple suisse, d'entrer au sein de l'Espace économique européen (EEE).

Au nom du groupe socialiste, nous remercions le Conseil d'Etat de sa réponse et de l'image des activités de l'exécutif en matière d'échanges transfrontaliers qu'il a données. Le terme d'image nous paraît approprié, car c'est l'exécutif cantonal en effet qui a la haute main sur ces rapports transfrontaliers. Le législatif, les autres collectivités publiques et la population en général ont simplement une image de ce qui peut se réaliser en la matière, faute de véritable information hormis celle de la presse.

Avant le rapport du Conseil d'Etat, le groupe socialiste avait une image floue, empirique, un peu besogneuse de cette collaboration transfrontalière. En fait, on ne savait pas trop ce qui se passait, mais on approuvait les quelques échanges dont on avait connaissance, parce qu'il s'agit, par principe, de faire preuve d'ouverture. Mais la finalité des programmes, les efforts tangibles et les concrétisations palpables paraissaient nous échapper. En fait, nous avions l'impression d'avoir affaire à un gros machin insaisissable, mais qu'il était de bon ton de soutenir.

Après la réponse du Conseil d'Etat, la lumière nous paraît avoir été faite. Nous savons que les rapports avec nos voisins français sont fastidieux et compliqués parce que les structures d'organisations institutionnelles sont différentes de part et d'autre de la frontière et parce que les communautés impliquées manquent de moyens financiers. Mais nous savons aussi que les échanges engagés depuis 1994 ont permis tout d'abord de mieux se connaître, de changer ses habitudes, de s'ouvrir l'un à l'autre et d'envisager des collaborations en vue d'atteindre des objectifs communs. Cette collaboration a été en plus structurée en trois périodes 1985-1994, 1994-1998 et, la dernière en cours, 1999-2001. Nous apprenons aussi que les trois programmes fédéraux INTERREG ont permis d'être plus concrets en matière d'échanges transfrontaliers au sein de la Communauté de travail du Jura (CTJ) et que ces programmes ont véritablement donné un second souffle à la volonté de collaboration transfrontalière. Cela montre que celle-ci nécessite des moyens financiers et une certaine générosité. Le Conseil d'Etat précise, dans son rapport, que cette collaboration est le fruit d'une volonté permanente, qu'il veut la poursuivre, notamment au travers d'intérêts étroits en libérant les crédits nécessaires.

Le groupe socialiste estime que la demande figurant dans sa motion est exaucée, à savoir le catalogue de ce qui a été fait et celui des propositions pour l'avenir. Le catalogue nous paraît exhaustif, même un peu fastidieux à force de détails, et les propositions pour l'avenir sont contenues dans le

Coopération transfrontalière

programme de la CTJ 1999-2001 et dans le programme INTERREG III. Nous sommes de l'avis du Conseil d'Etat quand il regrette que les crédits fédéraux d'INTERREG III ne permettent pas de réalisations d'infrastructures. C'est en effet dans le concret que peut s'exprimer le mieux le rapprochement de deux communautés. Nous pensons non seulement ici aux transports et aux communications, mais encore aux projets culturels.

Nous avons cependant quelques questions à poser au Conseil d'Etat: la France dispose-t-elle aussi d'un secrétariat permanent? En page 12 du rapport (p. 1723 du *BGC*), le Conseil d'Etat nous apprend que parmi les quatre aires de proximité, seule l'aire PACTE, dont fait partie Le Locle et La Chaux-de-Fonds, n'a pas de réalisation concrète à son actif. Pour quelle raison?

En page 18 du rapport (p. 1729 du *BGC*), le rapport parle d'une Eurorégion avec une personnalité juridique, une autonomie budgétaire et des compétences propres. Le Conseil d'Etat peut-il nous en dire plus à ce sujet et prévoit-il de créer une telle Eurorégion à court terme? Qu'en est-il de la liaison ferroviaire Le Locle - Besançon? Est-il prévu de l'abandonner ou, au contraire, de lui donner un nouveau souffle? Le rapport parle de la liaison TGV Paris - Lausanne - Berne, mais pas de la liaison Paris - Neuchâtel - Berne. Le Conseil d'Etat aurait-il fait par là une croix sur le TGV Neuchâtel - Paris? Est-il prévu d'intensifier l'échange d'écoliers et d'étudiants, et dans quelles conditions? Le rapport ne parle nullement de la liaison J 10 pourtant historique, pour quelle raison?

M. Georges Jeanbourquin: – Le rapport du Conseil d'Etat, en réponse à la motion Bernard Soguel sur les échanges transfrontaliers, est un bon rapport contenant des références intéressantes, et nous remercions le Conseil d'Etat pour ces informations.

Le Conseil d'Etat apprécie positivement le bilan et laisse transparaître sa satisfaction. Le groupe libéral-PPN estime que les échanges transfrontaliers sont une nécessité. Les institutions ont le mérite d'exister, mais nous sommes malheureusement placés dans la région la plus faible économiquement, si on la compare avec Genève et la région Rhône-Alpes, avec le Tessin et la Lombardie ou la Suisse alémanique et l'Allemagne, alors que pour notre région, le centre le plus proche est Besançon, ville plutôt orientée sur Lyon.

De plus, nous sommes d'accord avec les conclusions du Conseil d'Etat lorsqu'il précise, nous citons: « La collaboration transfrontalière ne va pas de soi. Elle n'est pas une donnée, mais le fruit de la volonté et de la nécessité. Elle a un vécu plus institutionnel que populaire... »

Le groupe libéral-PPN estime qu'on ne peut pas se montrer euphorique en parlant de coopération transfrontalière. Au niveau de la CTJ, nous estimons qu'il y a un problème d'information et de communication; on a le sentiment que le message ne passe pas bien dans la population. Nous espérons que la lettre de la CTJ, dont la publication a été reprise récemment, permettra de combler cette lacune et que les organes de la CTJ veilleront à effectuer une

Discussion générale (suite)

meilleure circulation de l'information aux différents niveaux. Nous avons lu, dans cette lettre du 3 juillet 1999, que la CTJ allait renforcer ses actions en matière de communication, ce qui nous paraît absolument indispensable. Au niveau pratique, on a aussi le sentiment que certains dossiers restent bloqués dans différents bureaux et qu'on n'a pas toujours un véritable suivi.

Quant au parlement, il n'est pas un véritable moteur et ne fonctionne pas, à notre avis, de manière performante. Quel rôle joue aussi véritablement le secrétariat? De plus, on a de la peine à trouver des projets de collaboration. En ce qui concerne PACTE, l'association est en veilleuse, selon nos informations, depuis une année. A notre connaissance, les crédits INTERREG ne sont jamais utilisés complètement, sauf peut-être le dernier selon le rapport du Conseil d'Etat.

Nous déplorons aussi, comme M. Bernard Soguel et le Conseil d'Etat, que les mesures fédérales excluent toutes possibilités d'intégrer, dans le cadre d'INTERREG, des réalisations d'infrastructures, alors que l'Arc jurassien souffre de carence dans ce domaine en matières routière et ferroviaire notamment, et que des projets culturels et sportifs pourraient certainement se réaliser.

N'y a-t-il aucune possibilité de faire évoluer la législation sur le plan fédéral? Si nous estimons qu'il n'y a pas de quoi être euphorique, cela provient certainement du fait que la frontière reste tout de même un élément perturbant; nous n'avons pas les mêmes lois et les mêmes règles de fonctionnement et, parfois, les intérêts sont divergents, notamment en matière de promotion économique où il reste encore beaucoup à faire. Un exemple: celui d'Aresa (Aéroport régional Les Eplatures S.A.) où nous tentons d'implanter un centre de dédouanement, une permanence douanière à la disposition des douanes suisse et française pour réduire les embûches et les problèmes administratifs et accroître l'efficacité pour nos entreprises à l'exportation. Il n'est pas évident d'obtenir un accord, même en utilisant les grands moyens, notamment la voie diplomatique. Cela peut s'expliquer lorsque l'on sait que Besançon dispose de deux aéroports.

Deuxième question: sur le plan de la formation, est-il vrai que nous n'utilisons pas tout le potentiel? Nous n'arrivons pas à obtenir, semble-t-il, la réciprocité, par exemple avec la formation horlogère de trois ans. La Suisse a octroyé les permis frontaliers alors qu'il n'est pas possible d'obtenir la réciprocité avec la France. Est-ce bien exact et comment peut-on débloquer la situation?

Nous terminerons avec un exemple positif, c'est celui du TGV où, selon nos informations, le dossier avance bien et de manière concrète. Notre participation à la CTJ nous a permis de renforcer la collaboration au niveau de l'Arc jurassien, ce qui est un élément extrêmement positif à nos yeux et il faut le souligner. Le Conseil d'Etat précise que les relations intercommunautaires au sein de la CTJ prendront un développement plus concret encore à travers les accords bilatéraux entre l'Union européenne et la Suisse, particulièrement en ce qui concerne la libre circulation des personnes. Le Conseil d'Etat peut-il nous préciser sous quelle forme il envisage un

Coopération transfrontalière

développement plus concret? Le groupe libéral-PPN estime qu'il serait judicieux de repenser l'information et la motivation, susciter l'intérêt de la population et surtout redynamiser les structures de concertation et mettre en place une véritable stratégie d'action comme cela est prévu, semble-t-il, dans le programme d'action 1999-2001. Il remercie le Conseil d'Etat de poursuivre l'action entreprise dans ce domaine, conformément aux engagements pris dans le cadre de la Charte de la CTJ. Nous devons véritablement conduire une politique régionale et accroître l'efficacité des institutions concernées au profit de l'ensemble de nos collectivités.

M^{me} *Laurence Boegli* : – Le groupe PopEcoSol est conscient de l'importance des relations interrégionales et des échanges transfrontaliers. Il partage l'opinion exprimée par le Conseil d'Etat dans la conclusion du rapport, à savoir que la collaboration transfrontalière ne va pas de soi, qu'elle n'est pas innée, mais le fruit de la nécessité et de la volonté. En effet, cela ne va pas de soi, c'est même souvent assez laborieux, mais peut-être cela ne rend-il l'entreprise que plus intéressante, parce que c'est le fait d'être humains qui se savent ou se découvrent solidaires d'une même destinée et qui tentent en conséquence de mieux faire connaissance et de construire ensemble.

Pour notre groupe, la collaboration interrégionale et, dans une certaine mesure, également les échanges transfrontaliers doivent avoir pour objectif de faire peu à peu s'estomper les frontières, de les relativiser avec, comme perspective plus lointaine, de les faire disparaître et non pas de se réunir pour créer de nouvelles frontières dans le cadre de nouvelles concurrences qui chercheraient à renforcer une région au détriment ou contre une autre.

Concernant la CTJ, nous partageons la volonté générale du Conseil d'Etat de travailler dans ce cadre institutionnel. La CTJ a en effet notre plein soutien tant dans sa conception, puisqu'elle vise justement à faire s'estomper les frontières et que de plus, elle nous permet d'avoir un pied dans l'Europe des régions, que dans ses efforts, tant il est vrai que nous connaissons également les obstacles et les difficultés inhérentes au développement de ses collaborations, que ses difficultés soient d'ordre structurel, organisationnel, ponctuel, institutionnel, « etcétérel ». Nous sommes consciente du chemin et de la progression que la CTJ a déjà parcourus depuis ses débuts. C'est avec plaisir que nous constatons son évolution et avec confiance que nous envisageons son avenir. Il est vrai que les perspectives d'une telle institution dépendent essentiellement de la volonté des différents acteurs de se l'approprier et de l'utiliser. C'est donc un long travail d'approche, de sensibilisation et de conviction qui doit être mené avant que des résultats tangibles ne puissent être atteints. C'est d'ailleurs ce qui est dit ou plutôt sous-entendu par le Conseil d'Etat lorsqu'il écrit en page 9 du rapport (p. 1720 du *BGC*), nous citons : « Cette brève énumération des activités de la CTJ au cours de ses premières années d'existence montre que l'éventail des sujets traités a été très large. Une des grandes expériences de cette période a été la pratique du travail en commun. »

Discussion générale (suite)

A vrai dire, si nous devons concevoir une phrase exprimant poliment qu'aucun résultat tangible n'est apparu dans cette période, nous croyons que la phrase citée nous aurait assez convenu.

Cette remarque nous amène tout naturellement à parler du rapport proprement dit, et là, notre position diverge relativement des préopinants. Autant nous apprécions le travail de la CTJ, autant nous avons confiance dans la participation du canton et du Conseil d'Etat au sein de cette institution, autant nous avons été très déçue du rapport que le Conseil d'Etat nous a livré. Certes – et le motionnaire l'a rappelé –, le texte de la motion ne demandait pas une analyse détaillée du fonctionnement de la CTJ, ni une prospection fouillée de ce que le canton pourra entreprendre dans le cadre des échanges transfrontaliers, mais la motion demandait tout de même un bilan de ce qui a été fait. Or, à notre avis, ce n'est pas un bilan qui a été fourni, tant il est vrai qu'un bilan implique non seulement une description, mais également une réflexion, une prise de position, bref une évaluation de ce qui a été fait. Or, ce qui est fourni dans le rapport, c'est une énumération dénuée de sens critique. Le Conseil d'Etat semble ainsi se contenter du rôle de porte-parole de la CTJ sans analyse, ni regard critique. Dit autrement, le corps de ce rapport pourrait peut-être servir de dépliant de présentation de la CTJ, quoique ce serait peut-être un peu longuet, mais pas de rapport d'une autorité politique exécutive à l'encontre du législatif. On a le sentiment que le mot d'ordre du rapport est: «Surtout ne rien dire de négatif.» Or, porter un jugement sur un fonctionnement ou un dysfonctionnement – et nous pensons que la CTJ n'a pas toujours fonctionné de manière optimale – ne veut pas dire condamner l'institution, mais observer des faits et se donner les moyens d'en tirer des conclusions permettant d'améliorer la situation.

La motion demandait également un catalogue de mesures qui pourraient être prises pour favoriser les échanges transfrontaliers. Sur ce point, le rapport n'est pas plus loquace, puisqu'il se contente de présenter le programme INTERREG III, qui est un programme européen complété par la Confédération et ne dépend pas de la CTJ, et de dire, en conclusion: «Le Conseil d'Etat continuera à œuvrer en matière de coopération transfrontalière.»

Le rapport ne dresse pas non plus de vision de comment la CTJ pourra se développer à l'avenir, du rôle qu'elle pourra avoir, des relations qu'elle pourrait ou devrait développer avec d'autres organismes de collaboration interrégionale. Bref, il ne développe quasiment aucune proposition.

Notre groupe estime donc que le rapport fourni est indigne du Conseil d'Etat et qu'il ne présente pas non plus une vision neuchâteloise des collaborations transfrontalières. Nous demandons donc au Conseil d'Etat de compléter maintenant, par oral, les manques du rapport et, plus précisément, nous souhaiterions des informations sur les points suivants: la CTJ est la principale institution de collaboration transfrontalière, mais d'autres institutions cherchent également à favoriser les collaborations interrégionales, nous pensons bien évidemment en particulier à l'Espace Mittelland, mais quelles

Coopération transfrontalière

sont les réflexions du Conseil d'Etat face à l'existence parallèle de différentes structures? A long terme, ces structures risquent-elles de devenir concurrentes? Des sujets identiques ne sont-ils pas traités dans les différents organes ou, dit plus largement et de manière plus caricaturale, l'avenir du canton de Neuchâtel est-il dans un nouveau canton Mittelland, dans une région européenne, dans une région de Suisse romande, dans une région BENEFRI, dans une région BEJUNE, etc.?

Deuxième question: concernant les parlements, le rapport indique en page 10 (p. 1721 du *BGC*) que la délégation neuchâteloise au Conseil CTJ comprend un député. Nous souhaitons savoir ici quel est son rôle. Est-il censé représenter le Grand Conseil? Devrait-il alors informer le Grand Conseil de ses activités et éventuelles prises de position? Plus généralement, si l'on admet que les échanges transfrontaliers vont s'intensifier à l'avenir, quelles seront alors les possibilités d'impliquer les parlements?

Troisièmement, d'une manière plus générale enfin, nous souhaitons demander au Conseil d'Etat quel bilan – disons objectif plutôt que laudatif – tire-t-il de la participation du canton de Neuchâtel à la CTJ et quelles perspectives dresse-t-il?

Enfin, pour ne pas être plus motionnariste que le motionnaire, nous accepterons également le classement de la motion.

M. Damien Cottier: – Nous ne savons pas s'il avait raison, mais Henri de Montherlant disait: « Je n'ai jamais vu d'enthousiasme que pour des causes bêtes! » Si cela est vrai, la CTJ est une cause très fondée, car il est vrai que l'enthousiasme du groupe radical était, disons, relativement modéré. Pourquoi modéré? D'abord, parce que l'excès est toujours insignifiant, nous le savons, mais aussi, c'est plus fondamental, parce qu'il est vrai qu'après quatorze ans de collaboration transfrontalière, les réalisations de la CTJ ne sont pas légion. Staline aurait peut-être pu dire: « La CTJ? Combien de réalisations? »

Naturellement, le groupe radical, dans sa grande bonté, acceptera le rapport qui lui est soumis. Il l'acceptera, car les motionnaires demandaient un état des lieux et un catalogue des mesures. Les deux ont été dressés avec une précision toute horlogère et une rigueur toute calviniste.

Sur le fond, le groupe radical relève et prend acte de la difficulté d'entreprendre et d'aboutir concrètement à des opérations d'envergure, cela même après quinze années d'activité. Les différences institutionnelles, des calendriers politiques différents expliquent sûrement, en bonne partie, ce constat. Mais cela n'est pas tout et certainement que si l'image de la CTJ était plus forte, si l'identité jurassienne commune était davantage ressentie dans la population, nous nous dirigerions vers une collaboration accrue – en ce sens, nous partageons les préoccupations du porte-parole du groupe libéral-PPN –, d'où la nécessité absolue de soutenir particulièrement les actions qui

Discussion générale (suite)

iront dans le sens d'une plus grande prise de conscience de cette identité commune.

Par rapport aux interventions qui viennent d'être faites par la porte-parole du groupe PopEcoSol, nous ne croyons pas que nous pouvions attendre de ce rapport qu'il dresse des pistes nombreuses que le Conseil d'Etat neuchâtelois pourrait proposer à la CTJ. Nous pensons que c'est du rôle du comité exécutif du Conseil de la CTJ de le faire et il l'a fait récemment en adoptant le programme d'action. Donc, en ce sens, il nous semble que le mandat des motionnaires était tout à fait rempli. Là où nous rejoignons la porte-parole du groupe PopEcoSol, c'est qu'effectivement, il serait intéressant, de manière générale à futur, que l'on puisse disposer d'une analyse de politique extérieure du canton de manière générale. Nous focalisons dans ce rapport sur la CTJ, c'est nécessaire, c'est intéressant, mais le canton collabore avec d'autres entités, avec d'autres cantons, et peut-être qu'une vision extérieure plus globale serait importante.

Quant au rôle du député qui représente ce Conseil dans la CTJ, nous laisserons le conseiller d'Etat l'expliquer, ce d'autant plus que nous sommes particulièrement mal placé pour le faire! On ne nous a jamais donné la possibilité de vous expliquer ce qui se faisait à la CTJ alors peut-être que c'est aujourd'hui le grand jour!

Nous soulignons l'apport essentiel du programme d'action 1999-2001 dans le cadre de la CTJ. Nous estimons, soit dit en passant, que ce programme d'action aurait pu être annexé au rapport, car il aurait apporté passablement de réponses aux questions qui ont été soulevées jusqu'ici. Nous saluons, dans le cadre de l'adoption de ce programme d'action, la création de commissions thématiques permanentes, les commissions du Conseil, comme on les appelle. Notre groupe serait également favorable à ce qui est relevé dans le programme, à savoir la création d'un secrétariat général commun, c'est-à-dire un secrétariat général franco-suisse de manière à renforcer l'institution.

Le groupe radical tient aussi – et cela a déjà été fait, mais nous le rappelons – à rappeler l'importance de la ligne TGV Paris - Dole - Berne, via Neuchâtel, nous espérons qu'il s'agit en fait d'une faute de frappe parce que, dans le programme d'action CTJ, on parle de Paris - Dole - Lausanne - Berne, ce qui voudrait dire que ce train se coupe en deux à Dole et va ensuite sur Lausanne via Vallorbe pour une part et par Neuchâtel sur Berne pour l'autre part. Nous espérons qu'il s'agit bien ici de ce train-là dont nous parlons parce que la CTJ a contribué assez largement à soutenir cette ligne qui nous intéresse particulièrement. Le Conseil d'Etat et le Grand Conseil la défendent sans cesse et il ne s'agit pas de s'arrêter aujourd'hui.

Nous relevons aussi l'importance d'améliorer les liaisons routières dans la CTJ – liaisons dites verticales –, notre canton fait sa part en aménageant le tronçon Neuchâtel - Le Locle, ainsi que le tronçon Neuchâtel - Pontarlier, même s'il est vrai que pour ce deuxième cas, on aurait pu souhaiter que cela aille un peu plus vite!

Coopération transfrontalière

Toujours dans le programme d'action, nous relevons le mandat qui vise à relancer la coopération en matière de formation. Il nous paraît intéressant. Il nous apparaît toutefois qu'il s'agit de privilégier avant tout la formation continue par rapport à la formation de base, parce qu'il est plus facile de collaborer et peut-être plus efficace dans ce domaine-là. Enfin, nous relevons les très nécessaires efforts en matière de promotion de l'agritourisme et du tourisme en général. Le programme d'action doit donc être un stimulant qui permette d'entrer désormais dans une phase plus opérationnelle, plus concrète de la collaboration. En outre, nous nous réjouissons de voir que la vision à long terme est de créer une espèce d'Eurorégion – le terme a été évoqué même s'il est relativement général – il s'agirait d'avoir des précisions – le rapporteur du groupe socialiste les a demandées – dans ce domaine-là pour savoir dans quelle direction nous allons. Il est réjouissant d'imaginer une entité qui ait un pouvoir de décision plus large. Néanmoins, il faudra en définir les critères de manière claire, et puis, avouons-le, nous sommes à l'heure actuelle loin du compte.

Concernant les programmes INTERREG, nous nous réjouissons de voir que la phase II de ce programme s'est finalement mieux terminée qu'elle n'avait commencé puisque l'ensemble – d'après ce que nous dit le Conseil d'Etat – des crédits ont été utilisés et nous partageons le souci général de voir que ces crédits INTERREG ne permettent pas de financer les infrastructures, mais peut-être qu'il y a là un appel du pied prononcé à nos nouvelles et nouveaux parlementaires fédéraux. Nous partageons donc l'agacement du gouvernement à ce niveau-là.

Comme déjà dit, notre groupe acceptera ce rapport d'information et se demande s'il ne serait pas opportun d'organiser un peu différemment l'information du Grand Conseil en ce qui concerne la politique extérieure du canton. Faut-il demander un rapport annuel? C'est peut-être beaucoup, le Grand Conseil vaudois en obtient un. Faut-il passer par la commission, en voie de création, des affaires extérieures? Ce serait peut-être plus léger et plus efficace, mais il serait nécessaire que, régulièrement, ce Conseil soit informé sur la politique extérieure du canton, de manière générale et sans qu'il soit nécessaire de déposer des motions ou des postulats pour obtenir ces informations.

Pour revenir à la coopération transfrontalière qui nous occupe, nous concluons, nous aussi, en citant le rapport – cette phrase a décidément fait mouche –: «La collaboration transfrontalière a un vécu plus institutionnel que populaire.» C'est vrai à l'heure actuelle. Alors, place au vécu populaire, place aux actions concrètes, l'idée de la CTJ est belle, elle permettra de passer des frontières-coupsures aux frontières-coutures. Elle mérite notre soutien.

M. *Francis Matthey*, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique: – Nous sommes tout de même surpris des interventions de M. Damien Cottier et de M^{me} Laurence Boegli.

Discussion générale (suite)

Nous sommes surpris parce que le mandat que nous avons, nous l'avons rempli. A entendre M. Damien Cottier, nous l'avons rempli de façon très rigoureuse, mais sans ambition. L'action de la CTJ est pourtant ambitieuse et, depuis 1985, au moment où elle a été créée, le Conseil d'Etat à travers tous ses départements, tous ses services, lorsqu'il était appelé soit à participer, soit à initier des actions ou des idées, l'a fait. Mais nous l'avons dit dans le rapport – et vous avez eu l'amabilité de le soulever –, cela ne va pas de soi et nous disons au parlement neuchâtelois que c'est une illusion de croire que nous pourrions faire avancer la collaboration transfrontalière uniquement par des actions du Conseil d'Etat et du Conseil régional de Franche-Comté. S'il n'y a pas la volonté d'organes comme la Chambre du commerce, les syndicats, d'autres en matière culturelle pour nous relayer, nous ne pourrions pas avoir l'impact populaire que nous voulons avoir et que nous devons avoir.

Nous voulons bien accepter tous les reproches que l'on nous a faits – ce n'est pas la première fois que l'on nous en fait, même s'ils ne sont pas justifiés ! – mais, Mesdames et Messieurs, c'est vous-mêmes, en tant que citoyennes et citoyens, qui devez aussi assumer le rôle de diplomate, d'ambassadeur de notre région dans la région de Franche-Comté et indépendamment des achats que vous allez faire de l'autre côté de la frontière. Il y a cette nécessité que, chacun dans son rayon, ait le réflexe transfrontalier. Une des grandes déceptions que nous avons eue au cours de ces dernières semaines, c'est la réaction que nous avons entendue et lue à propos des Brenets. Qu'est-ce que l'on veut faire aux Brenets ? C'est faire une passerelle en aval du Saut-du-Doubs pour relier deux rives. Mais, que n'a-t-on pas lu sur cette passerelle. Que ce n'était pas normal, qu'il ne fallait pas la faire, etc. On a voulu esquisser la possibilité d'une collaboration transfrontalière entre une société suisse et une société française navigant sur le lac des Brenets et nous n'avons jamais reçu une lettre aussi incendiaire, insultante jusqu'à un certain point, d'un syndicat d'initiative des Brenets qui nous disait : « Nous ne voulons pas que la France seule vienne desservir le débarcadère des Brenets. » Chers amis, c'est dans ces moments-là que l'on a besoin d'un esprit transfrontalier, que nous devons avoir le soutien populaire de ceux qui côtoient directement – presque physiquement – la frontière française.

Dès lors, faire de grandes déclarations, ici dans cette salle, sur l'inconsistance parfois du rapport du Conseil d'Etat, c'est bien, Madame Laurence Boegli, mais nous aimerions que, lorsqu'il y a des actions telles que celle-là, ce ne soit pas seulement le Conseil d'Etat qui doive monter au front. Qu'on ait, si possible, un peu des troupes derrière nous pour dire : « Oui. » Cela vaut la peine d'envisager un certain nombre d'actions, même si elles doivent aboutir à un abandon d'une certaine souveraineté nationale ou régionale.

Madame Laurence Boegli veut notre appréciation quant aux difficultés institutionnelles. Elles existent parce qu'en France, il y a en tout cas trois niveaux institutionnels, sans parler des communes et des cantons. Il y a les départements, en l'occurrence quatre aussi, la région et la préfecture. Ces trois niveaux d'institutions ont naturellement des compétences différentes,

Coopération transfrontalière

et celle qui en a le moins, c'est la région, c'est notre partenaire. Nous avons eu la chance – nous l'avons dit – d'avoir INTERREG pour permettre la concrétisation physique des actions. Mais c'est avec la préfecture que nous l'avons fait essentiellement et non pas avec la région, la partenaire traditionnelle de la CTJ.

Nous, les Suisses, avons aussi nos faiblesses dans toute cette collaboration. Ainsi, nous devons décider des crédits dans chaque canton, pour pouvoir dire: «Oui, nous participons à ce programme d'INTERREG.» Nos amis de Franche-Comté avaient d'ores et déjà décidé de participer à une action liant les services vétérinaires et le canton de Vaud – nous ne le montrons pas du doigt, mais pour donner un exemple – a dit: «Non, nous n'y participons pas.» Cela signifie que tout le monde était d'accord, sauf en l'occurrence le canton de Vaud. Nous n'étions pas fier de devoir dire: «Nous ne nous sommes pas entendus», parce qu'il faut toujours l'accord des quatre cantons pour pouvoir assurer cette collaboration.

Il y a d'autres questions, ne serait-ce que les personnes qui représentent la France que ce soit au niveau régional, départemental ou préfectoral. Il y a un mouvement énorme de la fonction publique en France où l'on change très rapidement les personnes de places, et nous n'avons pas toujours les mêmes interlocuteurs dans les discussions. Il faut, à chaque fois, reprendre les problèmes. Ce sont des questions, qu'on le veuille ou non, auxquelles nous avons été confrontés et auxquelles nous serons encore confrontés. Donc, ces problèmes institutionnels existent et on ne peut pas les nier.

Mais il n'y a pas que ces problèmes-là, il y a les problèmes physiques. La géographie de l'espace transfrontalier de la CTJ est une géographie physique extrêmement morcelée. Il est plus facile de faire de la collaboration transfrontalière entre Genève et le Pays de Gex qu'entre nos régions et la Franche-Comté, ne serait-ce que pour des problèmes de communications. C'est d'ailleurs pourquoi les communications routières ou ferroviaires ont la priorité dans l'ensemble des préoccupations qui sont les nôtres.

Il y a aussi des questions d'identité et de culture qui font qu'au niveau de la CTJ, on a de la peine à insuffler ce dynamisme et l'esprit que nous aimerions voir s'insuffler. Mais malgré cela, il y a au niveau de la région, des cantons, et du Conseil d'Etat neuchâtelois, une volonté marquée de pouvoir, avec nos amis franc-comtois, réaliser un certain nombre d'objectifs, ceux qui sont en particulier mentionnés dans le programme d'action.

Pour nous, il y a cette identité commune, il y a cet avenir commun. Nous avons, en fait, les mêmes structures, notamment économique et industrielle, avec lesquelles nous devons construire. Mais, il est vrai que la Franche-Comté est en périphérie de l'Europe. Elle a cette grande frontière avec un pays qui n'est pas communautaire et elle a aussi peur d'une certaine marginalisation de cette région par rapport à l'Union européenne, comme nous avons peur de la marginalisation de notre canton par rapport à notre pays. Et pourtant, nous sommes véritablement au cœur de l'Europe avec cette

Discussion générale (suite)

région, malheureusement formée de deux périphéries, et non pas de deux centralités, ce qui explique les difficultés qui sont les nôtres.

Nous revenons à un certain nombre de questions qui ont été posées. Monsieur Bernard Soguel, le secrétariat permanent en France n'est pas du tout conçu de la même manière que chez nous. Il y a un secrétariat permanent de la partie suisse de la CTJ et, en France, le secrétariat permanent est compris dans l'administration régionale de Franche-Comté. Ce n'est pas le seul mandat qu'ont les différentes secrétaires qui s'occupent de la CTJ. Nous avons eu, à un moment donné, notre propre faiblesse de secrétariat et maintenant, c'est peut-être la France qui l'a.

PACTE, nous devons malheureusement dire qu'il est vrai que les organes de PACTE, dans la relation transfrontalière de proximité, ne se sont pas réunis depuis deux ans. Et nous le regrettons infiniment parce que d'autres régions, nous pensons, en particulier, à la Vallée de Joux, à la région Mont d'Or - Chasseron, ont des relations beaucoup plus étroites. Pourquoi n'y a-t-il pas de réalisations? Honnêtement, nous ne pouvons pas vous le dire. Il faut le demander aux responsables de cette région qui a peut-être voulu être un tout petit peu trop grande par rapport à la volonté et à la capacité de réalisation. Et pourtant, c'est une des régions de la CTJ les plus peuplées et où il y a le plus d'échanges possibles entre la Suisse et la France, sans compter la région de Belfort - Montbéliard - Delémont.

La question de l'Eurorégion a été soulevée dans notre rapport parce que c'est un langage très souvent utilisé qui désignerait des régions qui pourraient collaborer entre elles. Ainsi le Conseil du Léman. Donc, une Eurorégion est une question de dimension, de nombre de personnes et nous devons travailler, à cet échelon, dans un avenir, mais nous ne pouvons pas le déterminer. Il y a une volonté, mais ce n'est pas demain que nous créerons l'Euro-région de la CTJ avec toutes les délégations de pouvoirs et de compétences. Donc, le court terme, Monsieur Bernard Soguel, n'est pas pour demain.

Le Locle - Besançon, nouveau souffle? Vous avez lu les considérations émises par la Suisse et par la France dans le cadre de la convention signée par les deux ministres des transports. Pour Le Locle - Besançon, récemment à Arc-et-Senans, la France a manifesté de nouveau sa volonté de maintenir et d'améliorer cette ligne ferroviaire entre Le Locle et Besançon.

Paris - Lausanne - Berne? On a pris les deux terminus de la ligne, c'est-à-dire les deux axes qui viennent de Paris - Dijon - Dole, l'un allant sur Lausanne et l'autre sur Berne. Il n'y avait pas pour nous de volonté, dans le rapport, d'exclure le nom de Neuchâtel, mais simplement, dans les documents que nous avons, on parle de l'arrivée à Paris et des arrivées à Lausanne et à Berne. D'ailleurs, nous avons été, comme vous, satisfait de la convention qui a été publiée et des accords qui ont été passés entre la Confédération suisse et le gouvernement français. M. Pierre Hirschy nous souffle que dans la convention, on parle bien de Lausanne - Berne - Neuchâtel - Dole et Dijon. Donc, de ce côté-là, les choses sont réglées.

Coopération transfrontalière

Concernant les écoliers, nous avons essayé, là aussi, de faire des échanges scolaires plus intenses que précédemment. L'écho n'a pas été bon, Monsieur Bernard Soguel, et c'est un des éléments qui a été soulevé précisément à Arc-et-Senans récemment. Nous allons relancer l'action.

La J 10, pour quelle raison n'est-elle pas mentionnée? La J 10 existe. Nous ne l'avons pas mentionnée dans notre rapport, parce que la J 10 est d'abord une route que nous devons améliorer sur le plan cantonal. Mais la J 10 joue le rôle que chacun connaît pour aboutir à la frontière française.

Monsieur Georges Jeanbourquin, il est vrai que nous sommes dans une région faible et nous nous souvenons qu'un de nos illustres prédécesseurs à la tribune du Club 44 – il s'agissait de M. Carlos Grosjean – parlait du désert qu'il y avait de l'autre côté de la frontière, région qui n'est pas d'un apport ou d'un complément toujours aussi important que nous le souhaiterions. Nous avons les arrières que l'on peut et que l'on a et ce n'est pas faire un affront à nos amis français que de dire que nous n'avons pas la force, dans le Département du Doubs, en tout cas sur la frontière française, que Genève a, que Bâle a avec les régions qui les entourent. C'est une des raisons pour lesquelles nous devons travailler beaucoup plus ensemble.

En ce qui concerne le problème de la communication, partout où nous avons été, partout où nous avons eu des difficultés, on nous a évoqué la faiblesse en communication. Nous pensons que ce n'est pas la dernière fois qu'on nous le dira! Mais nous voulons bien essayer de l'améliorer.

Redynamiser les structures, stratégie d'action: c'est ce que nous avons essayé de faire par la constitution du Conseil de la CTJ. Nous avons voulu que nous ne soyons plus seul au front. Nous avons constitué des commissions permanentes formées de gens qui ne sont pas dans les exécutifs cantonaux, de telle façon à étendre la responsabilité et l'engagement personnels.

Madame Laurence Boegli, nous craignons de vous décevoir et de ne pouvoir répondre à l'ensemble des questions que vous nous avez posées. Nous acceptons n'avoir pas jeté un regard, que vous avez appelé critique, sur l'action qui a été menée, parce que ce regard critique, nous aurions dû le faire au nom des quatre cantons. Mais nous refusons, nous Conseil d'Etat neuchâtelois, de porter un regard critique sur une action qui est menée par quatre cantons. Ce regard critique aurait pu mettre en cause les problèmes institutionnels que nous rencontrons et nous trouvons que l'on ne fait pas de la collaboration transfrontalière en jetant forcément un regard critique sur le mode de fonctionnement d'un autre pays avec lequel nous collaborons. Nous connaissons ses difficultés, elles sont reconnues, mais ce n'est pas forcément dans le rapport à l'appui de ce qui a été fait à la CTJ que ce regard, que vous appelez critique, doit être apporté.

Les différentes structures deviennent-elles concurrentielles? Lorsqu'on travaille dans le cadre de la CTJ, nous ne travaillons pas dans le cadre du Mittelland. Nous n'avons pas avec nous le canton de Soleure, par exemple,

Discussion générale (suite)

qui travaille dans le Mittelland. Il ne faut cependant pas voir cela en terme de concurrence, mais en terme de complémentarité, parce que cela nous paraît plus positif et certainement plus créatif.

Le rôle du parlement a été aussi soulevé par M. Damien Cottier. Pour le Conseil d'Etat, le parlement s'exprimera à travers la commission des affaires extérieures. Nous souhaitons vivement, au niveau du Conseil d'Etat, que cette commission se crée, qu'elle suive l'ensemble des travaux du Mittelland, de la CTJ, du groupe de concertation des cantons avec la France, de telle façon que nous puissions aussi tenir compte de la volonté du parlement. Nous pensons en particulier à tout ce qui va concerner l'application des accords bilatéraux. La libre circulation des personnes va poser des problèmes importants, très sensibles, au sujet desquels nous aimerions partager nos réflexions avec le Grand Conseil. Précisons aussi que le membre du Grand Conseil qui fait partie du Conseil de la CTJ n'est pas un représentant du Grand Conseil, c'est une personne désignée par le Conseil d'Etat pour participer à cette assemblée.

Monsieur Damien Cottier, est-ce qu'il serait souhaitable d'avoir une analyse annuelle de l'action du Conseil d'Etat dans ses relations extérieures? On peut, chaque année, faire un rapport sur ces relations, mais nous pensons que ce n'est pas tout à fait ce que vous nous demandez. On pourrait peut-être, dans le rapport annuel de gestion du Conseil d'Etat, faire un résumé de ce que nous réalisons. Mais il s'agirait de faire un tel rapport tous les quatre ans. C'est surtout avec la commission des affaires extérieures que nous aimerions pouvoir discuter de cela.

Nous pensons avoir répondu à l'ensemble des remarques qui ont été faites. Nous prendrons en considération, Madame Laurence Boegli, vos remarques dans un autre rapport, mais nous aimerions conclure en disant ceci: l'ambition de la CTJ et du Conseil d'Etat neuchâtelois est à la mesure des défis que nous avons à affronter dans le cadre des relations que nous avons avec nos partenaires français. Nous devons le faire avec persévérance sans abandonner, même si nous avons parfois le sentiment de ne pas avancer, car nous n'avons pas toujours la réponse à ce que nous cherchons à mettre sur pied. Mais nous lançons aussi un appel, c'est que chacun se sente responsable de l'action et pas simplement le gouvernement. Nous avons, avec nos partenaires français et avec la région française, une communauté de destin, on le dit à chaque déclaration officielle que l'on fait. Nous devons assumer cette communauté, notamment dans les secteurs que nous avons esquissés dans le programme d'action et dans le programme d'aménagement du territoire pour l'objectif 2010. Avec nous, s'il vous plaît, construisons cet espace transfrontalier. A terme, nous sommes persuadé que nous réussirons.

M. Willy Haag: – Le député Damien Cottier a passé comme chat sur braise sur la nécessité d'une commission du Grand Conseil des affaires extérieures.

Coopération transfrontalière

Au sein de feu la commission Europe – dont nous étions président à l'époque –, ses membres avaient proposé la création de cette commission des affaires extérieures et elle fut refusée par le Grand Conseil. Nous avons raison trop tôt.

Aujourd'hui, un projet de loi identique est déposé à la commission législative et nous espérons que, cette fois, ce projet passera la rampe. En effet, les sujets et problèmes des affaires extérieures de ce canton se multiplient, s'amplifient, et on voit bien que le Grand Conseil ne peut plus supporter une immense vague d'informations comme cela une fois tous les deux ou trois ans. Une commission régulièrement informée nous semble la meilleure façon d'avoir un relais permanent entre le Grand Conseil et le groupe des députés.

M^{me} Laurence Boegli : – Nous intervenons très brièvement pour dire au représentant du Conseil d'Etat que nous avons eu, par oral, exactement les explications que nous attendions et que nous aurions souhaité avoir dans le rapport. Nous sommes satisfaite autant de l'analyse qui a été portée que des objectifs qui ont été énoncés. Nous essaierons de garder en mémoire l'appel qu'il a lancé.

M. Bernard Soguel : – Si le groupe socialiste s'est déclaré satisfait du rapport du Conseil d'Etat, c'est parce qu'il répondait parfaitement aux demandes contenues dans la motion, c'est-à-dire un bilan et un catalogue de mesures. Pour ce qui concerne une ambition, un souffle supplémentaire pour cette collaboration transfrontalière, nous pensons qu'il s'agit de mettre en place – et là, nous rejoignons M. Willy Haag – aussi rapidement que possible cette commission des affaires extérieures. Elle est d'ailleurs aussi nécessaire pour le contrôle des concordats et pour définir une politique des affaires extérieures qui pourrait être soumise ensuite au Grand Conseil. Nous croyons que cette proposition est en commission législative, nous attendons avec intérêt le rapport sur ce sujet.

M. Claude Bernoulli : – Nous nous exprimons à titre personnel après avoir été incité à le faire par le porte-parole du Conseil d'Etat qui souhaite que la Chambre de commerce relaye la volonté de la CTJ.

Nous aimerions ici vous dire, Mesdames et Messieurs, que M^{me} Laurence Boegli avait quelque part raison, parce qu'il n'y a pas beaucoup d'enthousiasme de la part du Conseil d'Etat. Nous étions quelques-uns l'autre jour, au colloque d'Arc-et-Senans, et nous devons dire que le Conseil d'Etat n'a pas brillé par sa présence. Il a laissé faire M. Mario Annoni et nous devons dire que ce n'était pas dans l'esprit que vous voulez bien défendre maintenant. Nous aimerions peut-être vous dire une chose au sujet de la communication, le mot CTJ (Communauté de travail du Jura) est une notion qui ne dépasse pas les rangs du Grand Conseil. La première chose qu'il serait bon de faire, c'est de lui changer de nom, et cela nous paraît être important.

Discussion générale (suite)

Deuxièmement, concernant notre institution, en quelques semaines, c'est la troisième fois que nous allons à Besançon pour discuter avec nos partenaires des Chambres de commerce et des organisations. Nous parlons évidemment de choses beaucoup plus concrètes que les belles paroles et les belles envolées lyriques de nos chers amis français. Nous parlons de main-d'œuvre frontalière et vous n'aimez pas que l'on vous rapporte ici les difficultés de la région et les besoins de l'économie neuchâteloise. On parle de 35 heures et vous n'aimez pas non plus que le degré de compétitivité où il faut préparer notre canton à recevoir un certain nombre d'entreprises parce que les 35 heures en France peuvent entraîner des conséquences peut-être heureuses pour notre région. Nous parlons salaires, nous parlons de beaucoup de choses, et nous n'avons pas du tout le sentiment de devoir être subordonné à la politique du Conseil régional. Le travail se fait, il se fait dans d'autres secteurs et ce n'est pas du tout un problème. Nous ne sommes pas absent de ce dialogue, nous aimerions le dire clairement et nous parlons aussi ici au nom de nos collègues du canton du Jura et du canton de Vaud.

M. Damien Cottier : – Nous aimerions ajouter une précision au vu de ce qui se dit dans ce Grand Conseil. Nous croyons que ce qui a été dit tout à l'heure – en tout cas c'est la position du groupe radical – c'est que, justement, il ne faut plus faire de grandes déclarations, ce n'est pas l'objectif. C'est le travail concret dont parle M. Claude Bernoulli, simplement, il doit être intensifié et, pour qu'il soit intensifié, la question du nom de la CTJ est révélatrice – du reste, nous signalerons au passage que dans le programme d'action, on évoque justement le changement de nom pour améliorer cette identité –, donc que l'identité jurassienne soit plus vécue permettra aussi d'entrer dans un travail plus concret au-delà des grandes déclarations. C'est dans ce sens-là que nous devons aller et c'est peut-être l'impulsion que peut donner le Grand Conseil aujourd'hui. C'est le souhait qu'il faudrait avoir.

M. Francis Matthey, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique : – Nous ne comprenons pas l'agressivité de M. Claude Bernoulli. Sauf erreur, dans notre déclaration, dans nos paroles, nous n'avons pas voulu dire que la Chambre du commerce devait être soumise aux organes de la CTJ. Nous disons que l'on peut et que l'on doit travailler à la collaboration transfrontalière à travers la Chambre du commerce, à travers des organisations syndicales, à travers des organisations culturelles, indépendamment de nous. Chacun a son rôle à jouer et nous ne sommes pas l'unique répondant de la collaboration transfrontalière. Nous vous prions de nous excuser, mais nous n'avons pas voulu mettre en cause votre rôle par rapport à nous, ni l'absence de relation, mais que vous aviez vous aussi, comme Chambre, un rôle à jouer et nous sommes très heureux d'apprendre qu'il est très bien joué.

M. Marcel Garin : – Nous nous permettons encore d'intervenir un bref instant, ce d'autant plus qu'il y a très exactement quinze jours demain, nous

Coopération transfrontalière

étions à Arc-et-Senans dans un groupe de travail. Il y a eu quelque chose de positif qui est sorti de là: nous avons appris que les Français font un effort dans notre direction et qu'ils sont en train de prendre en compte la route – dont nous n'avions pas encore entendu parler jusque-là – Poligny - Pontarlier - Vallorbe qui est une de leurs priorités pour justement désenclaver l'Arc jurassien. Vraiment, c'est ensemble qu'il y a des problèmes, qu'il y a des difficultés. Nous ne vous cacherons pas, Madame la présidente, que nous avons annoté sur une vingtaine des quarante-trois pages un certain nombre de remarques que nous avons transmises à notre collègue Damien Cottier qui vous en a fait part. Mais, dans ce domaine-là, nous vous prions tout de même, Mesdames et Messieurs, de retenir cet exemple-ci pour vous montrer qu'il nous faudra quelques lignes de force à prévoir, ce d'autant plus qu'on pourra cibler l'utilisation du crédit-cadre offert par la Confédération. Nous vous remercions pour aujourd'hui, mais nous interviendrons certainement de nouveau à d'autres reprises.

La présidente: – La parole n'est plus demandée, nous allons passer au vote.

On passe au vote.

La prise en considération du rapport est acceptée par 79 voix sans opposition.

La présidente: – Nous allons maintenant nous prononcer sur le classement de la motion Bernard Soguel. Le classement de cette motion est-il combattu? Ce n'est pas le cas, **le classement de la motion Bernard Soguel 92.133, du 18 novembre 1992, «Echanges transfrontaliers», n'étant pas combattu, il est donc accepté.**

AMÉNAGEMENT DES NIVEAUX 7, 8, 9
DE L'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE INFÉRIEUR

99.040

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil

en réponse

**au postulat Jean-Claude Guyot 97.107,
du 10 février 1997**

**« Aménagement des niveaux 7, 8, 9
de l'enseignement secondaire inférieur »**

(Du 12 août 1999)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

I. INTRODUCTION

En date du 11 février 1997, votre Conseil a accepté le postulat Jean-Claude Guyot 97.107 ad 97.007, dont nous rappelons la teneur ci-après :

97.107 ad 97.007

10 février 1997

Postulat Jean-Claude Guyot

Aménagement des niveaux 7, 8, 9 de l'enseignement secondaire inférieur

Les structures actuelles de l'enseignement secondaire inférieur en trois sections (préprofessionnelle, moderne et pré-gymnasiale) ont plus de trente ans.

Les besoins et les exigences de la formation postobligatoire ont évolué. De nouvelles filières ont été créées telles que le baccalauréat technique, commercial, professionnel ou artisanal. Malgré cela, peu de changements ou d'aménagements ont été apportés au niveau secondaire obligatoire.

De toute évidence, les sections préprofessionnelle et moderne ne sont plus parfaitement adaptées au monde de la formation postobligatoire. Il y a souvent décalage entre ces deux niveaux. Nous estimons nécessaire de repenser ce secteur pour que les compétences des élèves qui le fréquentent soient mieux prises en compte et mises en valeur.

Dans le cadre de la réorganisation proposée, les soussignés demandent au Conseil d'Etat, ceci pour des raisons de cohérence et de simplification,

Aménagement des niveaux 7, 8, 9 de l'enseignement secondaire inférieur

que les niveaux 7, 8 et 9 de l'enseignement secondaire dans les sections moderne et préprofessionnelle soient réorganisés et adaptés aux réalités actuelles de la formation postobligatoire et aux besoins des adolescents.

Cosignataires: A. Grandjean, L. Rollier, V. Barrelet, J.-P. Wettstein, J.-M. Haefliger, B. Matthey, L. Chollet, J.-A. Maire, J.-P. Authier, R. Graber, P.-A. Brand, M.-T. Ruedin, Ch. Häsler, C. Vermot, P. Willen, M. Schaffter, J.-B. Wälti, P. Hainard et J. Béguin.

II. CONSTAT

C'est en 1962 que la structure de l'école secondaire a été réformée par l'intégration de tous les élèves à l'école secondaire dans les sections pré-gymnasiale, moderne et préprofessionnelle après cinq ans d'école primaire. Un tronc commun existait alors en sixième année pour les sections moderne et préprofessionnelle. Cette réforme mettait fin aux classes primaires supérieures, degrés 6, 7, 8 et 9, aux écoles secondaires prévues sur les degrés 8 et 9 et au progymnase en quatre ans dans les villes. Elle a permis progressivement l'intégration de la section préprofessionnelle dans des centres secondaires communaux ou intercommunaux.

En 1987 a été créée l'année d'orientation sous forme d'un tronc commun pour tous les élèves. Cette mesure a permis de repousser d'une année et de réformer les procédures d'orientation dans les sections secondaires et de placer l'ensemble du processus en sixième année sous la responsabilité de l'enseignement secondaire.

En 1992, un rapport d'un groupe de travail intitulé « Objectif - section P » chargé d'analyser la situation de la section préprofessionnelle en vue de sa valorisation, préconisait, entre autres, des modifications de la structure scolaire.

En 1993, le groupe de travail « Objectifs - plans d'études » mis sur pied par le service de l'enseignement secondaire avait, dans son mandat, l'élaboration de propositions relatives aux structures parallèlement aux travaux liés à la définition d'objectifs généraux à atteindre en fin de scolarité obligatoire.

Le mandat concernant les objectifs a abouti en 1998 par la publication d'un complément aux plans d'études fixant ces objectifs généraux et orientant ainsi l'action pédagogique des maîtres de tous les degrés et de toutes les sections de l'enseignement secondaire 1.

Le mandat concernant la structure n'a pu être totalement réalisé car, en cours de travail, le groupe cité a été élargi et s'est vu confier la mission de traiter en priorité la mise en place de la nouvelle maturité gymnasiale, et notamment les incidences de celles-ci sur le degré 9, ainsi que d'adapter les degrés 7 et 8 de la section de maturités.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

L'expérience pédagogique conduite en section préprofessionnelle à l'Ecole secondaire de La Chaux-de-Fonds depuis 1995 suivie par une commission d'observation et d'évaluation cantonale qui rendra son rapport final en août 1999 a déjà permis de dégager et d'expérimenter certaines pistes utiles à une évolution positive des structures de l'enseignement secondaire 1.

En particulier, la définition d'un fundamentum à acquérir, l'introduction de répertoires (pour les élèves en difficulté dans des branches fondamentales), d'extensions (permettant de développer certaines acquisitions) sont appréciées positivement. De plus, l'apparition d'études obligatoires et la notion d'équipe pédagogique constituent des éléments dignes d'intérêt.

En 1995, la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) soumettait en consultation un dossier 38 intitulé « Secondaire 1: perspectives d'avenir », dossier présentant la manière dont l'enseignement secondaire 1 pouvait être mieux harmonisé sur le plan suisse. Ce dossier met en évidence quelques modèles de structures et en particulier celui d'une structure intégrée maintenant tous les élèves en classes hétérogènes. Le Département de l'instruction publique et des affaires culturelles ne souhaite pas une telle structure compte tenu des expériences faites à l'étranger. Il envisage toutefois une évolution qui pourrait aboutir à une diminution du nombre des filières.

III. PROCÉDURE MISE EN PLACE

Le Département de l'instruction publique et des affaires culturelles, partageant les préoccupations de l'auteur du postulat et des cosignataires, a constitué, le 16 décembre 1998, une commission « Structures de l'école secondaire 1 », commission assistée d'un groupe technique chargé de préparer les séances de ladite commission. Cette commission travaille en parallèle avec le groupe technique « 7-8MA » chargé de mettre en place le tronc commun aux degrés 7 et 8 de la section de maturités, tronc commun comprenant, pour tous les élèves l'enseignement des langues et culture de l'Antiquité.

La commission comprend dans ses membres un directeur de lycée, un directeur d'école professionnelle, le directeur de l'office cantonal d'orientation scolaire, deux directeurs de l'enseignement secondaire 1, dont l'auteur du postulat, et quatre enseignants délégués des associations professionnelles. La coordination nécessaire avec les formations subséquentes est donc assurée.

Conformément à ces intentions, la commission et son groupe technique avancent rapidement dans leurs travaux. Une option importante a déjà été prise dans la volonté de regrouper les filières moderne et préprofessionnelle à travers des cours communs, des cours à niveaux et des cours à option qui doivent conduire à différencier l'enseignement en fonction des aptitudes et

Aménagement des niveaux 7, 8, 9 de l'enseignement secondaire inférieur

des intérêts des élèves tout en gardant un encadrement structuré à travers des périodes communes permettant la prise en compte de l'aspect éducatif très important pour les élèves considérés.

IV. CONCLUSIONS

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat constate que les réformes en cours dans l'enseignement secondaire 1 vont dans le sens du postulat et auront des incidences importantes sur la législation scolaire dans un délai de trois à cinq ans. Dès l'aboutissement des travaux liés à la structure de l'enseignement secondaire 1 et après les procédures de consultation qui leur seront liées, votre Conseil aura à se prononcer sur la mise en application d'une nouvelle structure scolaire.

En conséquence, nous vous prions de prendre acte du présent rapport et de classer le postulat Jean-Claude Guyot 97.107, du 10 février 1997 « Aménagement des niveaux 7, 8, 9 de l'enseignement secondaire inférieur ».

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

Neuchâtel, le 12 août 1999

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,

P. HIRSCHY

Le chancelier,

J.-M. REBER

Ce rapport a été envoyé en temps utile aux députés.

Discussion générale

M. *Pierre-Alain Brand*: – Le groupe libéral-PPN a examiné avec attention et intérêt le rapport sur l'aménagement des niveaux 7, 8, 9 de l'enseignement secondaire inférieur en réponse au postulat Jean-Claude Guyot.

Disons d'emblée que nous approuvons le fait de n'avoir pas choisi de maintenir tous les élèves en classes hétérogènes, car ce type de classes, à ce niveau, ralentit par trop les meilleurs élèves qui finissent par s'ennuyer en classe, donc à troubler le climat de classe. De plus, il paraît fort intéressant d'offrir à chaque élève l'occasion de se donner un profil scolaire singulier qui devrait lui permettre de s'insérer plus valablement que par le passé dans les filières nouvelles de la maturité professionnelle.

Le regroupement des filières moderne et préprofessionnelle est probablement aussi une bonne mesure, surtout si elle cherche à prendre en compte davantage que par le passé les aspects éducatifs où les carences sont immenses. Mais cela appelle tout de même quelques remarques de notre part.

La disparition de la section moderne ne nous étonne pas vraiment. C'est une mort annoncée depuis fort longtemps, un échec, il faut bien le dire, que l'on a voulu taire parce qu'il n'est pas de bon ton d'avouer que, même dans l'instruction publique, on peut se tromper. Ce ne sont pas toujours les mêmes chefs d'instruction publique qui se trompent, en tout cas ce ne sont pas les mêmes qui prennent les décisions qui voient souvent les résultats des décisions qu'ils prennent. Cette filière devait être la voie royale vers les écoles de degré diplôme, vers les écoles professionnelles et paramédicales, en mettant l'accent sur les langues modernes et sur un apport mathématique moins théorique qu'en section académique. En fait, faute d'avoir donné à cette section moderne les spécificités indispensables aux débouchés envisagés, faute de moyens pédagogiques adaptés à cette seule section, faute d'enseignants véritablement formés à ce type particulier d'enseignement, peut-être aussi à cause de l'évolution de la société en butte à une multiculturalité qui pose problème, la crédibilité de cette section s'est érodée et les élèves ont fini par ressembler étrangement à ceux des classes préprofessionnelles avec des débouchés presque identiques, avec des problèmes de compréhension et de comportement très semblables.

C'est un exemple parmi d'autres qui montre que parfois le canton n'a pas toujours les moyens de ses ambitions et que celles et ceux qui conçoivent toujours très intelligemment les structures scolaires ont quelquefois de la réalité une perception un peu trop idéaliste. Ainsi, la création de cours communs, de cours à niveaux, de cours à option, pour mieux coller aux aptitudes des élèves, est certes une bonne idée. Ces types de cours, nous vous le rappelons, ont tous été expérimentés il y a environ un quart de siècle dans nos écoles secondaires, puis abandonnés, parce que, quoique l'on fasse, on finit par retrouver les meilleurs devant et les moins bons derrière.

Aménagement des niveaux 7, 8, 9 de l'enseignement secondaire inférieur

La sélection finit par s'opérer dans tous les systèmes scolaires ; nous dirions peut-être que c'est simplement la manière qui change.

Dès lors, nous nous réjouissons de voir comment s'organisera l'enseignement préprofessionnel pour éviter ce piège et comment il s'adaptera aux exigences des écoles postobligatoires et des maîtres d'apprentissage. La tâche paraît vraiment difficile, voire utopique, sauf si l'on y met beaucoup de pragmatisme et qu'on écoute celles et ceux qui ont la charge de cette population d'adolescents peu scolaires.

En outre, nous attendons du Conseil d'Etat qu'il nous en dise un tout petit peu plus sur l'expérience conduite en section P à La Chaux-de-Fonds et qu'il nous tienne au courant des modifications qu'il prévoit d'introduire dans la législation d'ici trois à cinq ans. Ces remarques émanent de la majorité de notre groupe qui approuvera le rapport fort des précisions du Conseil d'Etat. Une autre partie du groupe refusera d'en prendre acte et s'exprimera par son porte-parole pour vous en expliquer les raisons qui tiennent davantage à ce que le dossier reste ouvert jusqu'aux termes des travaux de la commission, plutôt qu'à une opposition de fait.

M^{me} Claudine Stähli-Wolf : – Nous sommes très impressionnée par la matière que le préopinant a pu extraire de ce rapport extrêmement court. Visible-ment, il doit figurer parmi les initiés qui lisent entre les lignes.

Notre groupe a été quant à lui tout à fait surpris par la brièveté et le contenu imprécis du rapport du Conseil d'Etat au postulat Jean-Claude Guyot. La question soulevée par le postulant est pourtant intéressante – d'ailleurs, le préopinant l'a largement développée – et le Conseil d'Etat en convient et explique en quelques mots ce qu'il a mis ou compte mettre en place pour y répondre. Nous restons sur notre faim. Nous ignorons, par exemple, comment fonctionne la commission « Structures de l'école secondaire 1 » mise en place par l'Etat, même si elle existe bien, même si sa composition est bien celle décrite par le Conseil d'Etat. Ainsi, nous n'avons pas d'informations sur son travail concret, des propositions qu'elle a faites, l'avance des dossiers qu'elle traite. Son rôle est sans doute important, mais il est flou. Nous en voulons pour preuve la situation réelle du groupe technique « 7-8MA » chargé de mettre en place le tronc commun aux degrés 7 et 8 de la section de maturités et auquel le Conseil d'Etat fait allusion dans le chapitre III, « Procédure mise en place ». Si nos renseignements sont fondés – et nous craignons qu'ils le soient –, le groupe technique en question a préavisé négativement la diminution des activités d'éveil pour les niveaux 7 et 8 maturités. Sur consultation du Conseil d'Etat, les enseignants des branches d'éveil avaient eux aussi exprimé leurs craintes devant les propositions du Département de l'instruction publique et pas seulement parce que la diminution des branches d'éveil menace certains postes de travail, mais parce que c'est une proposition qui va complètement à contresens de la volonté d'ouverture aux humanités manifestée par l'introduction de cours de langues et culture de l'Antiquité.

Discussion générale (suite)

Le département n'en a tenu aucun compte et a introduit par voie d'arrêté des options choisies par lui seul. Groupe technique et commission ne servent à rien si leurs avis ne sont pas pris en compte. Le Conseil d'Etat répond à M. Jean-Claude Guyot en donnant quelques informations trop incomplètes et imprécises. Si nous pouvons prendre acte de ce rapport à considérer comme une photo un peu floue, nous ne pourrions classer le postulat Jean-Claude Guyot dont le fond garde toute son actualité et nous attendons du Conseil d'Etat qu'il informe le Grand Conseil sur le sens et le résultat de ses démarches actuelles et prochaines en relation avec la réorganisation des niveaux 7, 8 et 9 dans les sections moderne et préprofessionnelle.

M^{me} Martine Donati : – Le groupe socialiste refusera le classement du postulat Jean-Claude Guyot 97.107, car il constate, à l'instar du Conseil d'Etat, nous citons : «... que les réformes en cours dans l'enseignement secondaire 1 vont dans le sens du postulat...» et ne comprend pas pourquoi le Grand Conseil n'est pas appelé à se prononcer sur le classement du postulat en même temps qu'il devra se prononcer sur la mise en application d'une nouvelle structure scolaire du niveau secondaire. Les pistes à donner vont certes dans le sens du postulat, mais en l'état actuel des choses, rien n'est vraiment terminé et le groupe socialiste estime qu'il est prématuré de se prononcer sur le classement d'un postulat avant l'aboutissement de l'étude des demandes.

Notre groupe aimerait faire part des remarques et des questions suivantes :

Il nous semble qu'il existe un vide concernant les élèves en difficulté et c'est ainsi que nous demandons si les élèves des classes terminales vont encore bénéficier des répétitoires prévus en section P.

Il nous est dit dans le rapport en page 3 (p. 1773 du *BGC*) : « Une option importante a déjà été prise dans la volonté de regrouper les filières moderne et préprofessionnelle à travers des cours communs... » Nous aimerions avoir plus de précisions concernant la revalorisation de cette filière, en particulier de celle qui regroupe les élèves de section moderne. Notre groupe avait déjà posé cette année une question sur l'introduction obligatoire des langues de culture de l'Antiquité en 7^e et 8^e maturités. Plusieurs d'entre nous, même s'ils sont sensibles à la nécessité d'une base culturelle pour nos élèves, ne sont pas convaincus de l'introduction obligatoire d'une langue de l'Antiquité et partagent plutôt l'avis de ceux qui estiment qu'il faudrait un renforcement des notions de français et d'histoire comme nécessité d'une base culturelle commune à tous les élèves section de maturités.

Nous attendons les réponses du Conseil d'Etat et, comme nous l'avons déjà dit précédemment, le groupe socialiste refusera de classer le postulat.

M. Damien Cottier : – Le joyeux désordre qui règne dans les numéros des rapports a cet effet intéressant que les rapporteurs du groupe radical se suivent et se ressemblent un tout petit peu, veuillez nous en excuser.

Aménagement des niveaux 7, 8, 9 de l'enseignement secondaire inférieur

Réorganiser les degrés 7, 8 et 9 de l'enseignement secondaire inférieur, tel était donc l'objectif du postulat de 1997 auquel ce rapport répond. C'est avec plaisir que le groupe radical a pris acte tout au long du développement de ce rapport qu'une réflexion poussée était en cours sur ces questions et permettrait de restructurer prochainement cette filière. Le groupe radical tient à insister sur l'importance de ces travaux. En effet, la partie supérieure de la formation professionnelle a été complètement repensée ces dernières années avec notamment la création des maturités professionnelles et des Hautes écoles spécialisées (HES). Or, les filières moderne et préprofessionnelle, cette dernière en particulier, ne doivent en aucun cas subir les dommages collatéraux, comme on dirait à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), de cette réforme, car qui dit revaloriser une partie du système doit prendre garde à ne pas en dévaloriser une autre par effet de contraste. En ce sens, la question posée en 1997 garde l'entier de son actualité et le groupe radical tient à ce que l'école de demain intègre au mieux toutes les compétences de l'élève.

C'est ainsi qu'il s'agit de créer une véritable école des métiers qui ne puisse laisser personne au bord du chemin. En ce sens, la définition d'un *fundamentum* et la création de répétitoires et d'extensions nous paraissent opportunes. Notre groupe soutient le regroupement évoqué des filières préprofessionnelle et moderne.

Si nous sommes favorable à la réduction du nombre de filières, nous refusons, tout comme le Département de l'instruction publique et des affaires culturelles (DIPAC), l'idée des classes hétérogènes. En ce sens, le groupe radical approuve la procédure qui a été mise en place par le gouvernement. Nous nous réjouissons également d'avoir à nous prononcer dans notre Grand Conseil sur la réforme, qui est prévue, du secondaire 1.

C'est dans cet esprit et en signifiant qu'il demande la poursuite de ces travaux que le groupe radical acceptera le classement du postulat. En effet, un postulat étant une demande d'étude, l'étude a été faite, le Conseil d'Etat s'est engagé à poursuivre, et il nous paraît tout à fait possible de classer ce postulat.

En conclusion, il nous plaît encore de citer le rapport du Conseil d'Etat lorsqu'il évoque des cours, nous citons: «... qui doivent conduire à différencier l'enseignement en fonction des aptitudes et des intérêts des élèves...» Cette voie recueille l'appui du groupe radical, car, comme disait Virgile dans les *Bucoliques*, il paraît que le latin est à la mode, Monsieur le conseiller d'Etat, *non omnia possumus omnes* ou, plus simplement, «A chacun ses talents».

M. Pierre-Jean Erard:— Au nom d'une partie du groupe libéral-PPN que nous hésitons vraiment à appeler minorité, nous voudrions montrer qu'il existe un écart entre le problème posé par le postulat et la réponse qui lui est donnée par le Conseil d'Etat.

Discussion générale (suite)

Nous dirions tout d'abord :

- que le rapport ne répond pas à la question posée par le postulat ; le rapport fait état de travaux liés à la nouvelle maturité tandis que le postulat révèle les insuffisances des filières moderne et préprofessionnelle et invite les autorités à en revoir le concept ;
- que le problème des filières conduisant à l'exercice d'une profession reste entier.

Quelle est la situation actuelle ? Une évaluation faite en 6^e année sélectionne les élèves qui peuvent accéder aux études gymnasiales et universitaires sur la base d'une stanin, pourcentage fixé à l'avance des élèves qui seront admis aux filières correspondantes. Ce pourcentage, pas très loin des 50 %, est aujourd'hui trop élevé par rapport aux besoins de notre société. Ceci a pour résultat que, dans les cursus gymnasiaux et universitaires :

- le niveau moyen est insuffisant ;
- le taux d'échecs ou d'abandons est trop élevé (on se rappelle le trop fameux postulat Claude Borel 96.124, du 24 juin 1996, « Echecs universitaires ») ;
- sans compter les déboires rencontrés ensuite sur le marché de l'emploi.

Ce qu'il y a de plus grave encore, c'est que de ne pas être admis en section maturité est considéré comme un échec, et donc que ce sentiment d'échec est ressenti par tout élève abordant une formation professionnelle quand il n'a pas réussi les tests.

Cette dichotomie entre la section de maturités et les filières conduisant à une profession est de plus nuisible aux métiers artisanaux. En éloignant les cerveaux des métiers traditionnels, on appauvrit ceux-ci en même temps que les personnes qui les pratiquent. On refabrique, en fait, une sorte de prolétariat.

Or, aujourd'hui plus que jamais, les métiers artisanaux ont besoin de cerveaux. Qu'est-ce qui a fait la force de l'horlogerie dans nos régions, de la mécanique, puis de la microtechnique ? C'est le fait que leurs artisans non seulement étaient habiles, mais qu'en plus, ils étaient doués, malins, rusés ou tout simplement intelligents. On ne répétera jamais assez fort que les métiers ont besoin de cerveaux.

Il faut donc former et envoyer dans les métiers des cerveaux et non pas des personnes qui ont échoué aux tests d'orientation.

Cessons donc de faire du cycle d'orientation une promotion pour les uns, une élimination humiliante pour les autres. Effectuons une orientation plutôt qu'une sélection. Revalorisons les filières professionnelles en redorant leurs blasons et en réaffirmant l'honneur des professions artisanales.

Nous n'avons aucune admiration pour Christoph Blocher, mais lorsqu'il disait à un étudiant : « Apprenez plutôt un métier, cela vous sera plus utile

Aménagement des niveaux 7, 8, 9 de l'enseignement secondaire inférieur

dans la vie» eh bien, M. Christoph Blocher n'avait pas si tort. On a vécu une longue période tertiaire, abstraite, intellectuelle. On revalorise maintenant les activités plus concrètes, plus pratiques: les métiers.

Il est donc urgent de repenser fondamentalement l'enseignement de préparation aux professions, de créer une filière unique, spécialisée, donnant pendant les trois années qu'elle dure une formation complète, compacte et sans répétition de classe. Pourquoi sans répétition? La scolarité obligatoire dure neuf ans. Après ces neuf ans, généralement le jeune quitte l'école. S'il a répété une année précédente, c'est la neuvième année, la plus importante, qui va alors manquer. Des 8^e et 9^e années combinées ou un raccordement de préparation à l'apprentissage ne sauraient combler cette lacune. On est arrivé à éliminer les non-promotions les cinq premières années, il faut continuer jusqu'en neuvième année.

Autant les exigences pour les filières gymnasiales doivent être élevées et sélectives – on y a plus besoin de qualité que de quantité –, autant la filière professionnelle doit être synthétique et offrir une formation cohérente et complète dans le temps qui lui est imparti.

Voilà à quel niveau il faut placer la filière professionnelle: une formation de haute qualité, qui débouche ensuite sur la maturité professionnelle, qui à son tour donne accès aux Hautes écoles spécialisées, écoles auxquelles on accorde une considération égale à celle des universités.

On est loin des concepts dépassés de nos filières moderne et préprofessionnelle. Le thème dépasse d'ailleurs largement le cadre de ce débat.

Lorsque les jeunes du canton, dans la République éphémère, demandaient d'être jugés sur des critères autres que les critères traditionnels que sont les mathématiques et le français, ils ne demandaient certainement pas de pouvoir être plus nombreux à être admis aux études gymnasiales et universitaires, mais souhaitaient tout simplement bénéficier de davantage de directions d'études valorisées, encore une fois de ne pas subir un tri, mais d'être orientés et aiguillés.

Dans un récent article, M. André Kun, professeur de criminologie et de droit pénal, analysait les causes de délinquance chez les jeunes. La famille bien sûr avec son contexte socioculturel est citée en premier lieu. Encore une fois, il faudrait faire le procès du divorce et de la mésentente conjugale qui restent les principaux pourvoyeurs de délinquants. Mais très vite, l'école intervient à son tour, qui au lieu d'atténuer les différences comme on pourrait s'y attendre, ne fait que les creuser en séparant d'emblée les bons et les mauvais, démarche qui trouve son aboutissement dans les fameux tests d'orientation. «Plus les résultats sont mauvais», continue l'auteur, «plus le risque de délinquance est élevé.» Et en ajoutant que: «L'école peut engendrer un effet de marginalisation qui se prolonge au-delà du cursus scolaire, puisque la société, dans son ensemble, considère que ce sont les diplômés scolaires qui donnent accès aux emplois les plus prestigieux», il

Discussion générale (suite)

conclut en disant que « si l'on désire véritablement lutter contre le phénomène criminel, il faudrait enfin se pencher sur les éventuelles possibilités d'offrir une société plus équitable à notre jeunesse; une société qui valoriserait autant la formation et le travail de l'électricien et du maçon que ceux du médecin ou professeur d'université ».

Cette dernière réflexion est corroborée aussi par les paroles que M^{me} Martine Brunshwig Graf, directrice de l'instruction publique dans le canton de Genève, a prononcé il y a quelques semaines, ici à Neuchâtel où elle déclarait sans ambages que faire deux catégories d'élèves à savoir ceux de l'école pré-gymnasiale et les autres lui était insupportable. La qualification dans la formation professionnelle est aussi digne que la formation académique. Nous voici donc au cœur du problème.

Tout cela nous fait conclure :

- que les incidences de la nouvelle maturité sur le degré 9 et l'adaptation des degrés 7 et 8 de la section de maturités ne sont pas une réponse au postulat;
- que l'état actuel des travaux de ladite commission ne donne pas encore l'espoir d'une solution satisfaisante;
- que l'effort n'est pas terminé, l'essentiel est même encore à faire, le problème reste ouvert et entier; le postulat n'est pas classable.

Plagiant amicalement les propos récents de notre chef du DIPAC, nous réaffirmerons que: « Tout effort engagé pour la formation est un placement à haut intérêt. »

C'est pourquoi nous tous ici présents, sans distinction de race, de sexe, de religion, et même d'opinion politique, nous devons nous opposer au classement du postulat de Jean-Claude Guyot. Classer ce postulat nous obligerait à déposer une nouvelle motion pour le déclasser et pour rouvrir le dossier.

M. Hansueli Weber: – Nous nous exprimons à titre personnel. Nous avons juste une question à poser. Pourquoi devons-nous classer le postulat maintenant, juste au moment où il y a une réorganisation qui est en train de se faire, qui est en cours, où il y a des commissions d'évaluation et la commission « Structures de l'école secondaire » qui sont en train de présenter leurs projets – et nous disons bien projets – au corps enseignant du secondaire inférieur. Nous avons assisté à l'une des présentations du niveau secondaire inférieur. Au moment où on a dit que l'on ne choisirait pas de filières étanches ou des filières comparatives, mais vraiment des structures intégrées, on avait présenté le secondaire inférieur sans faire aucune mention à la classe de transition et aucune mention aux classes terminales. Comment cela peut-il se faire quand on parle de passage ou de passerelle de l'une à l'autre, quand on met moderne et préprofessionnelle ensemble, et qu'on ne mentionne pas cette filière-là?

Aménagement des niveaux 7, 8, 9 de l'enseignement secondaire inférieur

Deuxième propos : on fait toujours allusion à l'expérience conduite en section préprofessionnelle à l'École secondaire de La Chaux-de-Fonds. Pour avoir lu le rapport, et ce qui va se faire est extraordinaire, on est en train de faire semblant comme si l'on pouvait mettre tout ce qui se faisait au niveau de la section préprofessionnelle à La Chaux-de-Fonds dans une classe intégrée où il n'y aura pas de répétition pour mettre les sections moderne et préprofessionnelle ensemble. Comment peut-on imaginer transférer tout ce qui se fait à La Chaux-de-Fonds d'une manière positive dans la structure actuelle, comme elle est prévue ? Pour nous, cela n'est pas pensable.

M. *Thierry Béguin*, conseiller d'Etat, chef du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles : – Nous constatons que nous n'avons pas beaucoup de succès avec ce rapport. Pourtant, nous avons cru bien faire !

Le député Claude Borel accuse régulièrement le Conseil d'Etat de laisser traîner les interventions parlementaires dans les tiroirs de l'administration, nous avons voulu faire un peu le ménage, nous avons secoué nos chefs de services pour qu'ils fassent des réponses et voilà que l'on nous dit : « Mais, vous nous répondez trop tôt, c'est pas le moment. » (*Rires.*) Et vous avez raison. Ce rapport est un rapport intermédiaire d'informations sur ce qui est en train de se réfléchir et de se faire au département. Nous n'en sommes qu'au début de la réflexion.

Nous admettons bien volontiers que vous preniez acte du rapport et nous admettons volontiers, au nom du Conseil d'Etat que l'on ne classe pas le postulat. Mais il faudra encore un peu attendre, car nous ne pensons pas pouvoir vous répondre avant 2004-2005, parce que c'est l'objectif que nous nous sommes fixé pour la mise en place de la réorganisation du secondaire inférieur, sections moderne et préprofessionnelle. Il faut bien voir que c'est un problème extrêmement délicat, important, qui ne peut pas se traiter en deux coups de cuillère à pot. Le premier rapport que nous devons recevoir ne nous est pas encore parvenu, c'est un rapport très épais, c'est un rapport qui propose des choses, c'est un rapport qui pose des questions, notamment, et cela n'a pas été évoqué par les enseignants qui sont dans cet hémicycle, celle de savoir quels enseignants pour cette section générale, est-ce que ce seront des généralistes ou des spécialistes ou les deux, y aura-t-il des équipes pédagogiques ? Questions à étudier auxquelles il faudra répondre. Est-ce que l'on va supprimer ou intégrer les classes terminales ? C'est une question à examiner, nous n'avons pas encore de réponse.

Le seul but que nous recherchons, le seul but qui nous guide, c'est d'améliorer les compétences des élèves qui se destinent à la formation professionnelle, parce que vous savez qu'aujourd'hui, la section préprofessionnelle en particulier, mais également la section moderne ne répondent pas aux exigences des employeurs, des maîtres d'apprentissage. Ce n'est pas toujours de leur faute, c'est le fait qu'ils n'ont pas intégré suffisamment d'acquis fondamentaux, que cela soit en orthographe, en calcul ou en

Discussion générale (suite)

langue. Dès lors, on voudrait mieux préparer l'apprentissage ou la poursuite des études dans une école professionnelle.

Monsieur Pierre-Jean Erard, nous avons beaucoup aimé votre plaidoyer flamboyant pour la formation professionnelle, mais c'est une profession de foi que nous faisons chaque fois que nous avons l'occasion de nous exprimer sur ce sujet. Vous savez que revaloriser la formation professionnelle, cela se fait petit à petit, mais il y a une révolution culturelle à opérer dans l'esprit des gens, d'abord dans celui des parents, et il faut bien convaincre les gens qu'aujourd'hui, dans les métiers, on a besoin de gens qualifiés, intelligents et pas seulement manuels, parce que aujourd'hui, dans beaucoup de métiers, il faut aussi beaucoup de sens de l'abstraction et faire des efforts avec sa tête. C'est une intelligence peut-être plus pratique, moins abstraite, mais elle a une égale valeur. Egale dignité des filières, c'est le leitmotiv que nous ressasons dans tous les discours que nous pouvons faire sur ce sujet. De ce point de vue là, nous sommes entièrement d'accord avec vous, Monsieur Pierre-Jean Erard.

On nous a posé quelques questions. Nous rappelons qu'on nous demandait uniquement de répondre aux problèmes de l'enseignement secondaire dans les sections moderne et préprofessionnelle. On a cité ce qui se passait dans la section de maturités, mais c'est essentiellement cela.

M. Pierre-Alain Brand nous a dit que nous avons peut-être une perception par trop idéaliste. Nous croyons quand même que dans le DIPAC, on ne conçoit pas des réformes comme cela dans la solitude de son cabinet. Ce sont des gens du terrain qui s'en occupent; il y a beaucoup plus de gens du terrain que de gens de l'Université! Nous travaillons donc avec les gens du terrain et nous pourrions nous inspirer – pour répondre à M. Hansueli Weber, et non pas transposer tel quel – de l'expérience très positive faite en section préprofessionnelle à La Chaux-de-Fonds où l'on a essayé de voir comment on pouvait faire face aux lacunes accumulées pendant la scolarité primaire et donner de meilleures chances à ces élèves en faisant des répertoires, en faisant des extensions dans les branches principales et puis en introduisant, aussi en section préprofessionnelle, l'apprentissage d'une langue étrangère puisque aujourd'hui, il faut, surtout dans les professions techniques, savoir un minimum d'anglais.

L'expérience faite à La Chaux-de-Fonds est très positive, mais les auteurs du rapport nous disent qu'elle n'est même pas transposable dans les autres collèges du canton parce que cela tient aussi à l'organisation particulière du secondaire à La Chaux-de-Fonds. Mais on peut quand même s'inspirer d'un certain nombre de principes et de concepts qui ont donné satisfaction. D'ailleurs le groupe d'évaluation est très élogieux sur ce qui s'est fait à La Chaux-de-Fonds. Donc, on s'en inspirera pour pouvoir avoir, dans cette section générale, des niveaux différents en fonction des savoirs des différents élèves, parce qu'il y a des gens qui ont des lacunes différentes. Ceux qui ont de la peine en français pourront participer à des groupes de

Aménagement des niveaux 7, 8, 9 de l'enseignement secondaire inférieur

travail pour les aider, pour les monter vers le haut, ceux qui sont déjà à niveau, on va peut-être essayer de les faire aller plus haut dans un autre groupe. On aura un peu, si vous voulez, des systèmes de niveaux. C'est cela l'idée qui prévaut, mais c'est l'idée générale. Tout cela doit encore être discuté, affiné et, évidemment, faire l'objet de la consultation la plus large.

M^{me} Martine Donati nous parle des élèves en difficulté. Nous dirions qu'un des buts, comme nous venons de l'expliquer, de cette section générale, ce sera de mettre en place les instruments pour ne pas laisser précisément les gens qui sont en difficulté sur le bord du chemin, mais au contraire pour les tirer ; il faudra veiller à ne pas avoir dans l'immédiat les mêmes exigences que pour ceux qui sont un peu plus doués. Nous n'allons pas du tout les abandonner, mais encore une fois, la question des classes terminales n'est pas encore résolue.

Voilà les quelques commentaires que nous pouvons faire sur ce très bref rapport d'information intermédiaire. Nous ne vous demandons pas de classer le postulat. De toute façon, vous serez régulièrement tenus au courant de l'avancement de la réflexion et de la restructuration de l'enseignement. De toute manière, vous avez la faculté – et vous ne vous en privez pas – de poser des questions à chaque session du Grand Conseil.

M^{me} Claudine Stähli-Wolf: – Le représentant du Conseil d'Etat a répondu à passablement de questions, mais pas à l'interrogation qui était celle de notre groupe concernant la manière dont se sont déroulées les discussions et les prises de décisions autour de la diminution des cours à options dans les degrés 7 et 8 de la section de maturités. Bien entendu, ce n'était pas l'objet du rapport, mais malheureusement le Conseil d'Etat a précisé qu'il existait une commission qui travaille avec un groupe technique. Qui, que, quoi, donc, où ? Or, il semble qu'il y ait eu un problème autour de cette histoire de modification de grille horaire des degrés 7 et 8 de la section de maturités et nous aurions voulu savoir ce qu'il en est.

M. Thierry Béguin, conseiller d'Etat, chef du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles: – C'est extrêmement simple, des propositions nous ont été faites. Nous avons choisi, en fonction de l'option qui était d'introduire « Langues et cultures de l'Antiquité », qui, entre parenthèses, avance très bien avec le groupe de travail présidé par le professeur Jean-François Aubert et nous aurons l'occasion de présenter nos travaux à la Conférence romande des chefs de Départements de l'instruction publique parce que cela suscite l'intérêt de nos voisins. Ils ne l'ont pas encore adoptée, mais enfin, ils s'y intéressent. Dans l'organisation de la nouvelle grille horaire, il y a effectivement l'éducation visuelle et artistique, les activités manuelles, l'éducation musicale et les activités complémentaires à option (ACO) qui seront en option. Sur les deux ans, aux degrés 7 et 8, ce sera en option et il faudra que les élèves aient choisi au moins trois options sur quatre. Ce sont eux qui choisiront et il y aura une certaine mise en

Discussion générale (fin)

concurrence de ces activités d'éveil en fonction des goûts des élèves et peut-être des compétences des professeurs.

La présidente: – L'entrée en matière n'est pas combattue. La parole n'est plus demandée, nous allons passer au vote.

On passe au vote.

La prise en considération du rapport est acceptée par 70 voix contre 1.

La présidente: – Nous croyons que nous allons renoncer au classement du postulat. Il n'a pas l'air d'avoir beaucoup de succès, sauf si vous êtes d'un avis contraire. Le postulat Jean-Claude Guyot 97.107, du 10 février 1997, « Aménagement des niveaux 7, 8, 9 de l'enseignement secondaire inférieur », n'est donc pas classé.

Mesdames et Messieurs, nous allons terminer ici nos travaux. Nous vous remercions de votre patience. Nous vous souhaitons une bonne rentrée et vous donnons rendez-vous à lundi prochain.

Séance levée à 22 h 05.

Session close.

La présidente,
T. HUMAIR
Les secrétaires,
F. GERTSCH
R. DEBÉLY

Le secrétaire-rédacteur,
J.-M. REBER



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE NEUCHÂTEL

Bulletin officiel
des délibérations du

GRAND CONSEIL

Quarante-cinquième législature
1997-2001

Tome II

Séances du 15 novembre 1999 au 2 février 2000

CENT SOIXANTE-CINQUIÈME VOLUME
1999-2000

DIX-SEPTIÈME SESSION DE LA 45^e LÉGISLATURE

Session ordinaire d'automne des 15, 16, 17 novembre
et 1^{er} décembre 1999

Séance du lundi 15 novembre 1999, à 14 h 15, au Château de Neuchâtel

Présidence de M^{me} Thérèse HUMAIR, présidente

PRÉSENCE

Présents: 103 députés.

Absents et excusés: MM. Laurent Amez-Droz, Jean-Claude Baudoin, Jacques Béguin, Jacques Besancet, M^{mes} Martine Blum, Laurence Boegli, M. Gérard Bosshard, M^{mes} Fabienne Droz, Valérie Garbani, MM. Charles Häslér, Jean-Marc Nydegger et Gérard Santschi. – Total: 12.

PROPOSITIONS DE DÉPUTÉS

Les propositions suivantes ont été remises à la présidente qui en a fait donner copie aux députés et aux membres du Conseil d'Etat:

1. Postulat

99.165 ad 99.045

Postulat des groupes libéral-PPN et radical Pour une suspension de toute augmentation de l'effectif du personnel de l'Etat

En l'espace de quinze ans, l'effectif du personnel de l'Etat s'est accru de plusieurs centaines d'unités, y compris les 42 postes figurant au budget de l'Etat pour l'exercice 2000.

Certes, les tâches de l'Etat se sont accrues. Mais ses moyens techniques – notamment informatiques – et structurels – regroupements locaux – ont favorisé un travail plus rationnel. En outre, au sein de l'administration comme dans de nombreuses entreprises, les tâches fluctuent: certains secteurs sont plus sollicités alors que d'autres le sont moins.

Les renforcements quantitatifs du personnel, examinés individuellement, sont toujours justifiés. Mais aucun allègement compensatoire, ou presque, ne les contrebalance.

Propositions de députés (suite)

Cette inflation contribue, dans une large mesure, au déséquilibre de nos finances.

Il est donc urgent de casser cette extension.

Nous demandons instamment au Conseil d'Etat de suspendre toute augmentation de l'effectif global du personnel de l'Etat.

Signataires: J.-P. Authier, B. Matthey, O. Haussener, R. Burkhard, P.-A. Brand, J. Walder, S. Perrinjaquet, E. Ruedin, G. Jeanbourquin, V. Barrelet, M. Amstutz, C. Bernoulli, C. Bugnon, J.-M. Haefliger, J.-A. Choffet, C. Blandenier, D. Challandes, I. Opan-Du Pasquier, J.-G. Béguin, T. Humair, M. Barben, N. Aubert, P. Hainard, D. Cottier, Ph. Wälti, W. Willener, A. Gerber, F. Rutti, P. Meystre, J. Tschanz, D. G. Rossier, J.-B. Wälti, M. Garin et R. Debély.

2. Question

99.388

Question Nicolas Aubert

Le Conseil d'Etat envisage-t-il un toilettage de l'arrêté concernant le placement des deniers pupillaires ?

Cet arrêté stipule à son article premier :

« Les valeurs suivantes sont admises pour le placement des deniers pupillaires :

- 1. les obligations de la Confédération, des Chemins de fer fédéraux et des cantons suisses,*
- 2. les obligations de toutes les communes neuchâteloises ainsi que celles des communes suisses dont les emprunts sont cotés en bourse,*
- 3. les obligations, bons de caisse et de dépôt de la Banque cantonale neuchâteloise, des banques cantonales suisses et caisses hypothécaires suisses dont les engagements sont garantis par l'Etat, ainsi que du Crédit foncier neuchâtelois,*
- 4. les obligations qui jouissent de la garantie de la Confédération,*
- 5. les lettres de gage de la Centrale de lettres de gage des banques cantonales suisses et de la Banque des lettres de gage d'établissements suisses de crédits hypothécaires,*
- 6. les livrets d'épargne, à concurrence de dix mille francs, des établissements soumis à la loi fédérale sur les banques et caisses d'épargne et admis, en vertu de l'article 15 de ladite loi, à accepter des dépôts portant la dénomination d'« épargne »,*
- 7. les titres, d'autre nature, agréés spécialement par l'autorité tutélaire. »*

Propositions de députés (fin)

Cet arrêté de 1977 fait référence à certains produits et omet les nouveaux modes de placement existant sur le marché. Ainsi, les rendements qui peuvent être obtenus pour les deniers pupillaires s'avèrent extrêmement faibles et ce à l'encontre manifeste de l'intérêt des pupilles qui peuvent par exemple percevoir d'importantes sommes d'argent d'assurance responsabilité civile. Or, sans un placement adéquat, le capital octroyé ne permet pas de remplir pleinement sa fonction. Il est à préciser que le taux de capitalisation pratiqué par les tribunaux et par les assurances est de 3 ½ %, soit supérieur au rendement procuré par la plupart des valeurs auxquelles fait référence l'arrêté.

ORDRE DU JOUR

L'ordre du jour de la présente session a été envoyé en temps utile aux députés. Il est de la teneur suivante :

I. OBJETS À TENEUR DE LA LOI**99.045**

DFAS

15 septembre et 18 octobre 1999

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

Projet de budget pour l'exercice 2000 et rapports à l'appui.

99.046

DJSS

27 septembre et 19 octobre 1999

NaturalisationsRapports concernant diverses demandes de naturalisation.

II. RAPPORTS DU CONSEIL D'ÉTAT¹⁾**99.030**

DEP

5 juillet 1999

Recensement fédéral de la population

Rapport du Conseil d'Etat à l'appui d'un projet de décret concernant l'exécution du recensement fédéral de la population de décembre 2000.

99.033

DEP

5 juillet 1999

Prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité

Rapport du Conseil d'Etat à l'appui d'un projet de loi d'introduction de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité.

¹⁾ Il n'y a pas lieu de tenir compte des rapports qui seront traités lors de la séance de relevée du 10 novembre 1999.

Ordre du jour (suite)

99.037

DGT

12 août 1999

Société de Navigation sur les lacs de Neuchâtel et Morat S.A.

Rapport du Conseil d'Etat à l'appui d'un projet de décret portant octroi d'un crédit de 1.110.000 francs en faveur de la rénovation de la flotte et de l'augmentation du capital-actions de la Société de Navigation sur les lacs de Neuchâtel et Morat S.A. (LNM).

99.031

DEP

5 juillet 1999

Améliorations structurelles agricoles

Rapport du Conseil d'Etat à l'appui d'un projet de loi sur les améliorations structurelles dans l'agriculture (LASA).

99.032

DEP

5 juillet 1999

Coopération transfrontalière

Rapport du Conseil d'Etat en réponse à la motion Bernard Soguel 92.133, du 18 novembre 1992, « Echanges transfrontaliers ».

99.040

DIPAC

12 août 1999

Aménagement des niveaux 7, 8, 9 de l'enseignement secondaire inférieur

Rapport du Conseil d'Etat en réponse au postulat Jean-Claude Guyot 97.107, du 10 février 1997, « Aménagement des niveaux 7, 8, 9 de l'enseignement secondaire inférieur ».

99.041

DIPAC

12 août 1999

Coordination scolaire secondaire 1 - secondaire 2

Rapport du Conseil d'Etat en réponse au postulat Jean-Claude Guyot 97.106, du 10 février 1997, « Coordination scolaire secondaire 1 - secondaire 2 ».

Ordre du jour (suite)

99.042

DFAS

12 août 1999

Etablissements spécialisés pour enfants et adolescents

Rapport du Conseil d'Etat en réponse au postulat du groupe socialiste 95.140, du 2 octobre 1995, « Application du plan d'équipement ».

99.043

DIPAC

16 août 1999

Protection des biens culturels

Rapport du Conseil d'Etat en réponse

- au postulat du groupe socialiste 94.126, du 3 octobre 1994, « Pour une conception générale de la protection des biens culturels dans le canton » ;
- au postulat du groupe libéral-PPN 98.151, du 28 septembre 1998, « Inventaire des biens culturels nécessitant une restauration ».

99.044

DJSS

12 août 1999

Examens d'élèves-conducteurs

Rapport du Conseil d'Etat en réponse au postulat Claude Borel 95.152, du 20 novembre 1995, « Examens d'élèves-conducteurs : pour une expertise des experts ».

99.047

PRÉSIDENTICE

10 novembre 1999

Election cantonale

Rapport du Conseil d'Etat à l'appui d'un projet de décret portant validation de l'élection des députés du canton au Conseil des Etats.

99.048

DGT

21 septembre 1999

Déclaration d'utilité publique

Rapport du Conseil d'Etat à l'appui d'un projet de décret déclarant d'utilité publique la construction de la halle de sport triple de la Riveraine, à la rue du Littoral, à Neuchâtel.

Ordre du jour (suite)

99.049

DJSS

27 septembre 1999

Procédure civile

Rapport du Conseil d'Etat à l'appui d'un projet de loi adaptant la législation cantonale au nouveau droit du divorce.

III. RAPPORTS DE COMMISSIONS**98.116**

PRÉSIDENCE

12 mai 1999

Traitement des questions

Rapport de la commission législative à l'appui d'un projet de loi portant révision de l'article 82, alinéa 1, de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC) (traitement des questions).

98.167

DEP

18 août 1999

Expositions commerciales

Rapport de la commission législative à l'appui d'un projet de loi portant révision de la loi sur la police du commerce (expositions commerciales).

97.124

PRÉSIDENCE

18 août 1999

Registre des liens d'intérêts

Rapport de la commission législative à l'appui d'un projet de loi portant révision de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC) (création d'un registre des liens d'intérêts).

Rapports oraux

1. Rapport de la commission législative concernant les objets soumis à son examen.
 2. Rapport de la commission « Fiscalité ».
 3. Rapport de la commission « Loi sur les communes ».
 4. Rapport de la commission « Constitution cantonale ».
 5. Rapport de la commission « Transports publics ».
-

Ordre du jour (suite)

IV. PROPOSITIONS DE DÉPUTÉS

Le signe → indique le groupage de propositions.

1. Interpellation (1)**99.149**

DGT

17 août 1999

Interpellation Charles Häsler**TGV Paris - Berne : et Neuchâtel, b... !**

2. Projet de résolution (1)**99.143**

DEP

21 juin 1999

Projet de résolution interpartis**Pour une déclaration obligatoire des produits**

3. Motions (17)**98.114**

DFAS

4 février 1998

Motion Rolf Graber**Droits de mutation : tarifs exorbitants**

98.115

DIPAC

4 février 1998

Motion du groupe socialiste**Enseignement des langues étrangères**

98.127

DFAS

23 mars 1998

Motion Adrien Laurent**Tuteurs professionnels et tutelles**

Ordre du jour (suite)

98.135

DFAS/DEP

24 mars 1998

Motion du groupe radical**Réduction de l'imposition des personnes morales et fiscalité incitative pour la création d'emplois**

98.156

DGT

28 septembre 1998

Motion Damien Cottier**RPLP – Accompagner les entreprises**

98.161

DFAS

30 septembre 1998

Motion Claude Borel**Pitié pour les analphabètes de la révolution technologique !**

98.165

DFAS

17 novembre 1998

Motion Bernard Matthey, Jean-Sylvain Dubois et Françoise Rutti
Un centre de formation romand des administrateurs communaux dans le canton de Neuchâtel

98.168

DIPAC

18 novembre 1998

Motion Damien Cottier (primitivement déposée sous forme de postulat)
Il faut savoir bourse délier

99.107

DJSS

1^{er} février 1999**Motion Roland Debély****Détention à domicile avec surveillance électronique des détenus**

Ordre du jour (suite)

99.117

DIPAC

24 mars 1999

Motion Bernard Soguel**La politique culturelle : une volonté du canton**

99.121

DFAS

19 mai 1999

Motion du groupe radical**Perception des impôts**

99.131

DGT

21 juin 1999

Motion du groupe radical**Galerie de secours pour le tunnel de la Vue-des-Alpes**

99.141

DEP

21 juin 1999

Motion Claude Borel**Assurance-maternité**

Le brutal échec du projet de loi fédérale sur l'assurance-maternité, mais son large soutien par le peuple neuchâtelois justifient une nouvelle réflexion sur ce sujet au sein des autorités cantonales.

Conçue comme une solution transitoire dans l'attente d'une loi fédérale généreuse, la loi neuchâteloise sur les allocations familiales et de maternité, du 24 mars 1997, n'apparaît pas particulièrement ambitieuse (maximum 2500 francs par mois pendant douze mois). De plus, son application semble fort restrictive. En effet, le rapport de la Caisse cantonale de compensation pour 1998 mentionne un total de 88 demandes pour seulement 20 décisions positives et une dépense totale de... 90.000 francs ! Or, on parlait en 1997 de plus de 200 bénéficiaires pour un montant de l'ordre de 2,5 millions de francs.

Compte tenu de la volonté d'action dans ce domaine exprimée le 13 juin 1999 par le peuple neuchâtelois et de la probabilité d'une lacune durable au niveau de la législation fédérale, le Conseil d'Etat est prié :

- a) de revoir au plus vite les normes donnant droit à des allocations de maternité;

Ordre du jour (suite)

- b) de réexaminer la législation en vue d'une consolidation à long terme d'une assurance-maternité cantonale destinée à une large partie de la population neuchâteloise.

L'urgence est demandée.

Cosignataires: M. Guillaume-Gentil-Henry, B. Soguel, J.-J. Delémont, J.-C. Perrinjaquet, M. Boss, B. Bois, P. Erard, M. Giovannini, J.-S. Dubois, Frédéric Cuche, M.-A. Crelier-Lecoultré, M. Barrelet, O. Duvoisin, C. Mermet, V. Garbani, M. Donati, R. Wüst, J. Studer, H. Deneys, L. Matthey, F. Perrin-Marti, M. Debély, C. Pigué, Ch.-H. Augsburgers, F. Berthoud, A. Laurent, H. U. Weber, A. Bringolf, P. Bonhôte, M. Perroset, R. Jeanneret, J.-A. Maire, S. Mamie, S. Vuilleumier, F. John, L. Boegli, C. Stähli-Wolf, D. de la Reussille, F. Portner, E. Augsburgers, P.-A. Thiébaud, Fernand Cuche et A.-V. Ducommun.

Urgence acceptée le 28 septembre 1999.**Amendement du groupe radical déposé le 29 septembre 1999**

Lettre *b*:

- b) de réexaminer la législation en vue d'une consolidation à long terme de la loi actuelle destinée à une large partie de la population neuchâteloise. (Suppression de « d'une assurance-maternité cantonale ».)

Signataires: E. Berthet, P. Hainard et D. Cottier.

99.146

PRÉSIDENCE

22 juin 1999

Motion du groupe socialiste**Une véritable politique de communication, condition nécessaire pour se rapprocher de la population**

99.151

DGT

27 septembre 1999

Motion Jean-Gustave Béguin**Bois de récupération, bois forestiers, pour une gestion globale**

La problématique de l'élimination des vieux bois et des bois de démolition par le canal des usines d'incinérations (CRIDOR), au coût unitaire des autres matériaux combustibles (par exemple plastiques, papiers, etc.) est beaucoup trop onéreuse en fonction des polluants effectifs. Le canton de Vaud l'a bien compris en intégrant dans de grandes chaufferies à bois forestiers une certaine quantité de bois de rebut. Des installations modernes et performantes remplissent les conditions sévères des rejets dans les fumées.

Ordre du jour (suite)

Au niveau financier, cette conception permet d'écouler du bois de feu de nos forêts à des prix couvrant les frais de production grâce au faible coût de transformation des produits de rebut.

Nous demandons au Conseil d'Etat d'étudier une conception globale pour gérer plus rationnellement l'élimination des bois de rebut par une revalorisation qui tienne compte également du bois énergie forestier.

Le bois éliminé a permis souvent à l'homme de se développer, de s'abriter, de vivre; il serait normal que son élimination ferme le cycle en permettant de mieux valoriser nos boisés.

Cosignataire: W. Willener.

99.159

DÉP

29 septembre 1999

Motion du groupe socialiste**Des emplois durables pour faciliter la réinsertion professionnelle**

La révolution technologique en cours depuis des années accélérée par les phénomènes de la globalisation et de la mondialisation a profondément modifié ce qu'on dénomme « le marché du travail ». De très nombreuses personnes ont dû changer de métier quand ils ou elles ont conservé leur emploi.

Même la Suisse a connu des taux de chômage insolites et notre canton a particulièrement souffert et souffre encore de l'effet de ces mutations. Les décisions fédérales contenues dans la loi fédérale sur l'assurance-chômage et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI) soutenues par les mesures cantonales (mesures de crise et action sociale) contribuent à aider les travailleurs et les travailleuses à traverser cette période de grandes turbulences.

Toutefois, et en dépit des interventions des pouvoirs publics, un grand nombre de nos concitoyens et de nos concitoyennes se retrouvent actuellement sans emploi fixe. Nous sommes d'avis que le travail, qui est le meilleur facteur de réinsertion, a une triple fonction :

- a) de subsistance ;
- b) de socialisation, de formation et d'épanouissement ;
- c) de citoyenneté.

Si les aides précitées répondent à la fonction *a*, elles n'ont pas, parce que limitées dans le temps, d'efficacité suffisante pour les points *b* et *c*. Or, ceux-ci, en macro-économie, sont des critères objectifs permettant à une société d'atteindre le meilleur PIB possible.

Ordre du jour (suite)

De plus, les coûts engendrés par les mesures de crise et l'action sociale augmentent très rapidement, imputant le budget 1999 de plus de 30 millions de francs.

Aussi les soussignés demandent au Conseil d'Etat d'étudier, dans le cadre de la législation en vigueur, la prolongation des moyens actuels en faveur de ceux et celles qui ne peuvent pas, sans aide, se réinsérer dans « le marché du travail ». Notre concept propose la pérennité des emplois jusqu'à une nouvelle occupation. En effet, les contrats temporaires de six ou douze mois ne conviennent pas à cette population qui doit prioritairement être stabilisée par un avenir professionnel de longue durée. L'idée consiste à permettre l'engagement de longue durée ou à tout le moins indéterminée de travailleurs et de travailleuses de plus de 55 ans ou de capacité réduite. Nous pensons à des activités employant beaucoup de main-d'œuvre non qualifiée (tri, classement, récupération, entretien, nettoyage, conditionnement...). Pour y parvenir, nous préconisons un subventionnement partiel dont le taux dépendrait de handicaps objectivement constatés dans le cadre d'une première expérience limitée à une centaine de personnes dont les chances de retour sur « le marché du travail » sont fortement restreintes.

L'opération devrait être neutre sur le plan financier; l'argent ainsi distribué réduisant d'autant la charge des actions sociales appliquées aujourd'hui. Nous sommes persuadés qu'on cassera ainsi le cercle vicieux dans lequel ces concitoyens et ces concitoyennes tournent depuis l'arrivée de la crise.

Signataires: F. Berthoud, M. Debély, B. Bois, P. Erard, J. Studer, L. Vaucher, O. Duvoisin, M. Blum, C. Mermet, M. Guillaume-Gentil-Henry, B. Soguel, A. Laurent, B. Renevey, J.-S. Dubois, R. Jeanneret, H. U. Weber, H. Deneys, M. Perroset, M. Donati, P. Bonhôte, S. Vuilleumier, D. Barraud, J.-A. Maire, F. Gertsch, J.-C. Perrinjaquet, M. Giovannini, F. Perrin-Marti, M.-A. Crelier-Lecoultre, L. Matthey, Frédéric Cuche, J.-J. Delémont et R. Wüst.

99.160

DIPAC

29 septembre 1999

Motion Bernard Soguel**Création d'une journée du patrimoine et de la citoyenneté**

Qu'est-ce que le patrimoine cantonal? Qu'est-ce que la citoyenneté? Qu'est-ce que l'Etat?

Autant de questions simples, mais les réponses sont-elles évidentes? Manifestement non, au vu de l'ignorance de la plupart des Neuchâteloises et des Neuchâtelois en matière de fonctionnement, d'équipement et de gestion des collectivités publiques.

Ordre du jour (fin)

Ouvrir gratuitement à la population, une fois par année, avec explications circonstanciées, les portes du siège du gouvernement et du parlement cantonal, des hôtels de villes, des tribunaux, des écoles, des institutions parapubliques, des musées, des expositions, des églises et autres lieux appartenant aux collectivités cantonales et communales, pourrait petit à petit redonner conscience à cette population d'appartenir à une communauté de destin, permettrait d'expliquer où va l'argent des impôts, favoriserait les échanges d'opinions, susciterait peut-être des vocations et vivifierait la démocratie et la culture.

C'est dans cet esprit que le Conseil d'Etat est invité à mettre sur pied une journée du patrimoine et de la citoyenneté.

Cosignataires: H. U. Weber, R. Jeanneret, P. Erard, M. Donati, M. Guillaume-Gentil-Henry, F. Berthoud, J.-A. Maire, G. Santschi, S. Vuilleumier, L. Matthey, D. Barraud, P. Bonhôte, B. Bois, H. Deneys, M. Debély, M. Perroset, J.-C. Perrinjaquet, M. Giovannini, F. Perrin-Marti, M.-A. Crelier-Lecoultre, Frédéric Cuche, R. Wüst, O. Duvoisin, M. Blum et C. Mermet.

COMMUNICATIONS DE LA PRÉSIDENTE

Information concernant la séance de relevée du 1^{er} décembre 1999

Nous vous rappelons qu'une petite séance de relevée, pour valider les élections des conseillers aux Etats est fixée le mercredi 1^{er} décembre 1999, à 12 h 30. Nous prions les députées et députés, dans la mesure de leurs possibilités, d'être présents, compte tenu que nous devons atteindre le quorum afin que le vote soit valable.

Modification de l'ordre du jour

Nous vous informons d'un petit changement dans notre ordre du jour. Une fois terminé le budget 2000, nous allons tout d'abord nous pencher sur le rapport 99.049, procédure civile, avant de poursuivre l'ordre du jour tel que présenté. Ce changement est motivé par le fait que c'est une loi et que celle-ci doit entrer en vigueur obligatoirement le 1^{er} janvier 2000.

Nous aimerions rappeler aux membres du bureau que la visite des archives est fixée à ce soir, à 18 heures, après la clôture de cette séance.

Election dans une commission

Au sein de la commission de gestion et des finances élargie, M. Jean-Claude Baudoin est remplacé par M. Pierre-Jean Erard.

Procès-verbaux

Les procès-verbaux des séances des 3 février, 22, 23 et 24 mars 1999 sont déposés sur le bureau. S'ils n'appellent pas d'observation avant la fin de la session, ils seront considérés comme adoptés.

Pièces

Les pièces suivantes sont déposées sur le bureau :

- Lettre de M. Jacques M. Chenaux, de Neuchâtel, du 29 septembre 1999, remerciant le Grand Conseil d'avoir transmis au Tribunal cantonal son courrier relatif à sa procédure de divorce.
- Lettre de M^{me} Roberta Iadarola Dal Pero, de La Chaux-de-Fonds, du 7 octobre 1999, ainsi que copie de la lettre adressée à l'office de recouvrement et d'avances des contributions d'entretien (ORACE) et à M. Jean-Claude Knutti, directeur du service des mineurs et des tutelles, au sujet de la pension alimentaire de ses deux enfants.
- Lettre de remerciement du bureau du Grand Conseil de Bâle-Campagne, du 12 octobre 1999, pour la réception du 29 septembre 1999.

Communications de la présidente (suite)

- Lettre de M. Charles Boesch, de Neuchâtel, du 26 octobre 1999, à propos du décès de son épouse à l'Hôpital des Cadolles, en 1991, et première réponse de la présidente du Grand Conseil.

Un accusé de réception sera envoyé à M. Charles Boesch.

- Lettre de l'Assemblée parlementaire de la francophonie, Section du Valais, du 26 octobre 1999, invitant la présidente du Grand Conseil neuchâtelois ainsi qu'un ou deux parlementaires à la prochaine Assemblée régionale Europe qui aura lieu du 9 au 12 janvier 2000 à Crans-Montana.

Le bureau a décidé de ne pas donner suite à cette invitation.

- Lettre du Syndicat d'initiative, des Brenets, du 27 octobre 1999, et copie du courrier qu'il a adressé au Conseil d'Etat suite à une lettre du Département de l'économie publique au sujet du tourisme aux Brenets et des compagnies de navigation sur le Doubs.

- Réponse du Département de l'économie publique à ce courrier, du 8 novembre 1999.

Le bureau se rallie à la réponse du département.

- Réponse de M. Pascal Couchepin, conseiller fédéral, du 28 octobre 1999, à la résolution interpartis du Grand Conseil neuchâtelois, « Ferme soutien à l'Expo.01 ».

- Courrier de M^{me} Aleksandra Tawil, de Hauterive, du 1^{er} novembre 1999, au sujet de son mari, médecin anesthésiste.

- Lettre de la présidente du Grand Conseil, du 1^{er} novembre 1999, adressée aux membres du bureau et aux présidentes et présidents des groupes politiques du Grand Conseil, concernant une collaboration interparlementaire au sein de l'Espace Mittelland.

Cette démarche sera poursuivie entre les présidents du Grand Conseil.

- Lettre de la Conférence des gouvernements de Suisse occidentale, du 2 novembre 1999, demandant au bureau du Grand Conseil s'il accepte le « Protocole d'accord » concernant l'approbation de la Convention intercantonale relative au contrôle parlementaire sur la Haute école spécialisée de Suisse occidentale et, en cas d'accord du bureau, de désigner un délégué compétent pour apposer sa signature lors de la séance agendée le 28 janvier 2000.

Nous acceptons cette proposition.

M. Damien Cottier : – Il nous paraîtrait intéressant de connaître la réponse de M. Pascal Couchepin, conseiller fédéral, à la résolution interpartis du Grand Conseil sur l'Expo.01.

La présidente : – Nous demandons à M. Frédy Gertsch de bien vouloir lire cette lettre.

Communications de la présidente (suite)

Lecture de la lettre de M. Pascal Couchepin, conseiller fédéral, du 28 octobre 1999

M. Frédy Gertsch, secrétaire : –

Concerne : Résolution du Grand Conseil neuchâtelois

Madame la présidente,

J'ai pris bonne note de la résolution que vous avez adressée au Conseil fédéral au nom du Grand Conseil neuchâtelois, laquelle a retenu toute mon attention.

L'option arrêtée le 4 octobre 1999 par le Conseil fédéral a tenu compte de tous les arguments en présence et en particulier de la nécessité d'éviter de prendre des risques que les collectivités impliquées – dont votre canton – ne pourraient pas assumer ultérieurement.

Le Conseil fédéral a pris là une décision difficile, mais réaliste et raisonnable. Il compte aussi sur la sagesse du peuple suisse pour s'y rallier, eu égard notamment aux difficultés financières que connaît actuellement notre pays. Il incombe maintenant aux Chambres fédérales d'exercer leurs compétences.

Je vous prie d'agréer, Madame la présidente, l'expression de mes sentiments distingués.

Signé : Pascal Couchepin.

M. Claude Borel : – Nous demandons la lecture de l'échange de correspondance concernant le tourisme aux Brenets.

Lecture de la lettre du Syndicat d'initiative des Brenets au Conseil d'Etat, du 27 octobre 1999

M. Frédy Gertsch, secrétaire : –

Concerne : Tourisme aux Brenets

Messieurs,

C'est avec consternation que nous avons pris connaissance de la lettre du Département de l'économie publique du 4 octobre 1999, adressée à la Direction régionale des douanes de Franche-Comté, car son contenu est la démonstration d'une légèreté, d'une méconnaissance et d'une incon séquence indignes d'une autorité cantonale.

En préambule, nous vous rappelons que la NLB S.A. est la propriété de M. Jean-Claude Durig et que le port des Brenets, construit et financé par M. Durig, se trouve sur le territoire de la commune des Brenets. Vous n'avez le pouvoir de disposer ni de l'une ni de l'autre.

Communications de la présidente (suite)

De plus, nous sommes surpris et même profondément choqués par le contenu de votre lettre et ses affirmations parfois plus que douteuses et en tous les cas gratuites.

- 1. Il n'existe pas deux, mais trois compagnies de navigation qui assurent le transport des touristes au Saut-du-Doubs, soit deux françaises, celle de M. Michel et celle de M. Droz, et une suisse, la NLB.*
- 2. Affirmer que M. Droz gère sa compagnie de manière professionnelle sous-entend que ce n'est pas le cas de M. Durig. Or, ce dernier exploite la NLB depuis plus de trente ans à satisfaction des clients francophones, alémaniques (la majorité) et autres, ainsi que des agences de tourisme.*
- 3. Vous parlez de carence en matière de transport de passagers sur les eaux suisses. Nous ne pouvons que vous conseiller de consulter un dictionnaire afin de connaître la définition de ce mot! S'il y a eu désaffection des touristes pour notre région ces dernières années, cela ne peut être imputé à M. Durig et à la NLB et notre tâche principale pour l'avenir, en tant que Syndicat d'initiative, est précisément de faire renaître l'intérêt pour Les Brenets qui reste, selon du moins les déclarations de Tourisme neuchâtelois, un fleuron du tourisme cantonal (et romand, d'ailleurs).*
- 4. Vous évoquez, sans le savoir, bien sûr, que la société de M. Droz ne bénéficierait pas d'aide publique (ce qui est faux) alors que la NLB en a reçu énormément! Nous vous rappelons simplement que la NLB est la seule compagnie suisse de navigation et de transport à ne pas être subventionnée, sous des prétextes qui ne sont pas l'objet de cette lettre.*
- 5. Nous ne pouvons tolérer que vos propositions aient été faites sans concertation préalable avec la commission du tourisme des Brenets, dont vous ne pouviez ignorer l'existence, ni avec le Syndicat d'initiative, en fonction depuis le mois de juin, ni avec la NLB, ni avec la commune des Brenets, que vous vous êtes contenté d'informer vaguement de vos intentions.*
- 6. La commune des Brenets, propriétaire des installations portuaires est, à ce titre, libre d'accepter ou de refuser l'accostage à qui elle l'entend. Une telle décision d'autoriser l'accostage à une compagnie française devrait, pour le moins, faire l'objet d'un débat au sein du Conseil général.*
- 7. La NLB S.A., en tant qu'exploitante de la ligne Le Pré-du-Lac - Le Saut-du-Doubs, est seule détentrice d'une concession fédérale, valable jusqu'en 2011. Il est donc exclu qu'un autre exploitant desserve ces destinations.*

Communications de la présidente (suite)

8. *Vous faites également abstraction d'autres éléments importants et qui sont autant d'inconnues. Les bateaux français ne sont pas homologués par l'OFT en Suisse et, pour certains, ne répondraient pas aux exigences en vigueur dans notre pays. M. Droz serait-il disposé à se soumettre aux normes helvétiques et à engager les frais que de telles démarches entraînent annuellement? Même remarques au sujet des assurances. Si une desserte devait être assurée par les Français, que se passerait-il si un bateau aux trois quarts plein arrivait des Villers et qu'une centaine de personnes attendaient au débarcadère (ce qui est le cas en haute saison, qui est la même en France voisine, bien sûr)? Vous ignorez sans doute que les horaires à respecter pour le bien-être de nos hôtes sont très stricts et que la compagnie française ne pourrait les garantir. Nous imaginons, sans crainte de nous tromper, que la desserte des Brenets serait rapidement abandonnée, ou du moins réduite au minimum.*

En résumé, nous devons malheureusement constater que votre but non avoué est simplement de couler la NLB et, par conséquence directe, le tourisme aux Brenets dont la NLB est l'incontestable moteur, au moment précis où l'on parle de Parc régional du Doubs. Car il est certain que la solution que vous préconisez entraînerait la disparition à plus où moins brève échéance du site touristique des Brenets.

Il nous paraît que nous sommes en droit d'attendre autre chose des autorités du canton dont nous faisons encore partie. Nous pensons par exemple qu'en lieu et place du torpillage annoncé, il pourrait être bon que la Promotion économique déploie la même énergie pour chercher à développer l'hôtellerie et le tourisme qu'elle en emploie à favoriser l'industrie. Mais ce n'est là qu'une suggestion.

Le rôle de l'Etat est-il de démanteler un réseau touristique patiemment mis en place durant des décennies, dégradé dernièrement par les agissements d'un seul commerçant venu de l'extérieur et que nous sommes en train de recomposer et conforter avec l'aide des restaurateurs, des commerçants et de la NLB précisément et le soutien de nos autorités? (Si telle est votre intention, vous voudrez bien nous le faire savoir de manière franche et claire.)

Nous pensons que vous n'ignorez pas les règles de la démocratie et le rôle qu'y tient le pouvoir exécutif. Nous aimerions qu'il soit tenu compte de l'avis des citoyens et de leurs représentants au pouvoir législatif, tout au moins de celui des plus concernés, avant de disposer de leur patrimoine. Au besoin, vous pourriez aussi consulter le groupe des députés, emmené par M. Laurent Amez-Droz, qui, lui, a pris le soin de s'informer à la source sur la réalité de la situation aux Brenets

Enfin, nous vous signalons que si une collaboration touristique franco-suisse est certainement souhaitable et même envisagée, ce ne sera pas celle à sens unique que vous préconisez.

Communications de la présidente (suite)

Nous ne pouvons qu'espérer que vous voudrez bien organiser une rencontre avec tous les intéressés à votre « projet » avant d'aller plus avant dans les tractations. Nous organiserons une conférence de presse à ce sujet dans les dix jours à venir et souhaitons une réponse de votre part auparavant. Dans cette attente, nous vous présentons, Messieurs, l'expression de notre considération.

Signé: *Le président, le secrétaire*

(Signatures illisibles.)

Lecture de la lettre du Département de l'économie publique à la Direction régionale des douanes de Franche-Comté, du 4 octobre 1999

M. Frédy Gertsch, secrétaire: –

Monsieur le directeur,

Par la présente, nous vous soumettons un projet que notre canton souhaite réaliser pour redonner du dynamisme à la région du lac des Brenets / Saut-du-Doubs, côté suisse, qui souffre depuis quelques années d'une carence en matière de transport de passagers sur ses eaux.

Actuellement, deux sociétés de navigation (une française et une suisse) assurent le transport des touristes au Saut-du-Doubs. La société suisse, malgré un soutien financier conséquent des collectivités publiques, rencontre depuis quelques années de sérieuses difficultés qui mettent sa survie en péril. Quant à la société française Droz-Bartholet, basée à Villers-le-Lac, elle enregistre des résultats d'exploitation s'améliorant année après année. Elle gère son activité de manière professionnelle et à la satisfaction des passagers et des agences touristiques.

Notre souci est bien entendu de poursuivre une activité touristique dans cette région très prisée et d'être en mesure de garantir l'embarquement et le débarquement de passagers au débarcadère des Brenets.

Aujourd'hui, pour satisfaire une attente touristique croissante, il nous semble que la solution idéale serait que la desserte du Saut-du-Doubs soit assurée par la compagnie française des deux côtés de la frontière.

Nous avons dès lors contacté les douanes suisses pour savoir si, de leur point de vue, cette éventualité était réalisable. Au terme d'une réunion organisée avec leurs représentants, elles nous ont confirmé leur accord sur cette question, sous quelques conditions que la société française est à même de respecter.

Au vu de ce qui précède, nous vous soumettons la même demande qu'à vos confrères suisses, en espérant vivement obtenir votre autorisation; celle-ci serait d'ailleurs un grand pas en direction des nombreux efforts qui sont entrepris depuis plusieurs années dans nos régions respectives pour la mise en œuvre d'une collaboration transfrontalière optimale, allant dans l'intérêt de toute une population.

Communications de la présidente (suite)

Afin de permettre aux différents acteurs touristiques régionaux de prendre leur disposition pour la saison 2000, nous vous serions vivement reconnaissants de bien vouloir nous communiquer votre avis d'ici au 31 octobre 1999.

Tous compléments d'information utiles peuvent être obtenus auprès de notre secrétariat.

Dans l'attente de vos nouvelles, nous vous prions de croire, Monsieur le directeur, à l'assurance de notre considération distinguée.

Signé: Francis Matthey, conseiller d'Etat

Lecture de la lettre du Département de l'économie publique au Syndicat d'initiative des Brenets, du 8 novembre 1999

M. Frédy Gertsch, secrétaire: –

Tourisme aux Brenets

Monsieur le président, Mesdames, Messieurs,

Le Conseil d'Etat a pris connaissance de votre lettre du 27 octobre dernier. Après examen de son contenu, il a chargé le soussigné de vous répondre.

Nous avons été pour le moins surpris par le ton, la forme, les assertions et affirmations de votre courrier. Nous entendons cependant répondre à votre lettre, malgré son contenu polémique et l'interprétation que vous avez faite de notre propre courrier ou de nos intentions.

Nous ne reviendrons pas sur chacun des points soulevés mais souhaitons clarifier notre position car les intentions que vous nous prêtez ne sont pas conformes à la réalité.

Votre lettre soulève deux questions importantes, à savoir la société NLB S.A., en particulier son subventionnement, et le tourisme en général dans la région des Brenets.

L'avenir de la desserte lacustre des Brenets au Saut-du-Doubs, tout comme l'avenir de la NLB S.A., préoccupe tous ceux qui s'intéressent au développement touristique de la région des Brenets. Le Conseil d'Etat ne serait pas intervenu, avec 3 autres collectivités publiques, pour soutenir financièrement la NLB, et cela pendant 4 ans, pour se désintéresser de ces questions aujourd'hui. Mais au vu de la situation et des perspectives financières, évoquées également par M. Durig, des solutions doivent être trouvées.

En 1997, l'Etat, les communes des Brenets, du Locle et de La Chaux-de-Fonds, signaient une convention avec M. Jean-Claude Durig, lui accordant une subvention annuelle de 100.000 francs pendant 3 ans, soit au total 300.000 francs, pour lui permettre de « résoudre les difficultés qu'il

Communications de la présidente (suite)

rencontrait dans l'exploitation de son entreprise». Auparavant, en 1996, le Conseil d'Etat avait déjà octroyé une subvention pour soutenir l'entreprise.

En date du 27 avril dernier, nous avons réuni les signataires de la convention, dont M. Durig, pour dresser un bilan de l'activité de la société NLB S.A. Après examen des comptes d'exploitation de la société – en particulier pendant les années où elle a bénéficié de la subvention –, des résultats touristiques de la région, et au vu des déclarations mêmes de M. Durig, il a été décidé d'un commun accord entre les représentants des communes concernées et de notre autorité de ne pas renouveler le soutien financier.

Durant cette réunion, des possibilités de collaboration avec une société française déjà exploitante sur les bassins du Doubs ont été envisagées. Une telle collaboration ne remet d'ailleurs aucunement en cause la participation de M. Durig ou d'autres prestataires touristiques des Brenets à une telle organisation. Cette information était dès lors connue de la commune. Il n'est pas de notre ressort d'en informer d'autres organes locaux, qui doivent l'être par l'autorité communale.

Afin de trouver une solution pour l'an 2000, et dans le souci de préserver l'attractivité touristique du site des Brenets, il a été convenu d'examiner avec les douanes suisses et françaises les possibilités et les obstacles douaniers à de telles solutions (la lettre que vous incriminez parle d'ailleurs d'une éventualité). C'est le seul but de toute notre démarche.

Une discussion sur cet objet comme sur d'autres relatifs à la collaboration transfrontalière aux Brenets, a eu lieu le 23 août dernier entre les représentants des douanes suisses, de l'Etat, du Conseil communal des Brenets et de la CTJ.

Par ailleurs, nous n'ignorons pas qu'une troisième société de navigation exploite des bateaux sur les bassins du Doubs. Toutefois, aux dires du représentant de Tourisme neuchâtelois, M. Marc Schlüssel, et même du directeur de la société concernée, ce dernier n'était ni intéressé à une éventuelle reprise de la NLB, ni à une desserte du côté suisse. Ceci explique la mention de l'unique entreprise française alors intéressée à une telle solution dans notre lettre du 4.10.1999. Si aujourd'hui la première entreprise, comme elle l'a fait savoir ces tout derniers jours, est également favorable à une entrée en matière, tant mieux! Il appartient à M. Durig, s'il entend continuer son exploitation, d'examiner cette possibilité.

En ce qui concerne la concession, il est évident que celle-ci est détenue par la NLB S.A. qui en a la seule jouissance, dans la mesure où la société remplit les obligations qui s'y attachent. De même, l'observation des dispositions légales en matière d'homologation et d'assurances pour les bateaux n'est pas mise en cause.

Communications de la présidente (fin)

Il est certain qu'il n'appartient pas à l'Etat d'imposer un quelconque projet en matière de navigation sur le Doubs. Il n'en a ni la volonté, ni les moyens légaux. Mais il se doit de rechercher des solutions favorables au maintien, si possible au développement touristique dans la région, dans la mesure où il estime que la situation actuelle ne peut être une solution d'avenir.

Dans la conclusion de la lettre que vous incriminez, nous avons bien précisé que l'avis des douanes françaises, comme suisses d'ailleurs, devrait « permettre aux différents acteurs touristiques régionaux de prendre leur disposition pour la saison 2000 ». Nous avons besoin de ces avis pour trouver une solution au problème de la NLB, qui ne peut être réglé par le seul versement d'une subvention cantonale. Mais c'est bien volontiers que, comme vous le souhaitez, nous vous proposons de réunir les représentants de votre syndicat, du Conseil communal, ainsi que d'autres intéressés à cette affaire, le 25 novembre prochain, à 10 heures, en notre bureau.

Espérant avoir ainsi clarifié les différents aspects de cette question, nous vous prions d'agréer, Monsieur le président, Mesdames, Messieurs, nos salutations distinguées.

Signé : Francis Matthey, conseiller d'Etat

La présidente : – Nous vous remercions, Monsieur Frédy Gertsch. Nous continuons notre ordre du jour.

NATURALISATIONS

M. Claude Ribaux occupe le siège du rapporteur.

Les rapports du Conseil d'Etat et de la commission des naturalisations ont été envoyés en temps utile aux députés.

Trente-deux dossiers concernant 50 personnes ont été examinés.

La commission vous propose d'accorder la naturalisation à l'unanimité des membres présents pour tous les cas.

Résultats du scrutin :

Bulletins délivrés : 98

Majorité absolue : 50

Sont naturalisés :

1. Banatte, Kelly-Sam-Marie	par 96 suffrages
2. Barina, Myriam	» 97 »
3. Bonito de Almeida, Ana Patricia	» 97 »

Naturalisations (fin)

4. Carlino, Cecilia	par 97	suffrages
5. Carrera, Natividad	» 97	»
6. da Rocha Rodrigues dos Santos née da Rocha Rodrigues, Maria Adelina	» 96	»
7. Dos Santos Carvalheira, Vladir Claudio	» 96	»
8. Falay, Oguz	» 95	»
9. Fernandes, André Piedade	» 96	»
10. Galluzzo, Roberta	» 97	»
11. Grandjacquet née Bôle, Simone Henriette Palmyre ..	» 97	»
12. Maia, Florbela	» 97	»
13. Maia, Mario	» 97	»
14. Maia, Mary-Carole	» 97	»
15. Modabber née Mahboobi, Ferial	» 96	»
16. Modabber, Hooshang	» 96	»
17. Morandini, Milko	» 97	»
18. Moubiala, Njo	» 96	»
19. Pascale, Demetrio	» 97	»
20. Pascale, Nadia	» 97	»
21. Pirelli, Francesco	» 97	»
22. Ringeval, Sylvie Marie Blanche Cornélie	» 97	»
23. Ristic, Jovanka	» 95	»
24. Tanner, Michaël James	» 96	»
25. Tarlakazan, Osman Tugrul	» 95	»
26. Tasco née Coi, Cristina	» 97	»
27. Tran, Quang Vinh	» 96	»
28. Valente née Paiva, Maria Fernanda	» 97	»
29. Veas Bastias, Berta Mitsi	» 96	»
30. Warsame, Abdi Adan	» 95	»
31. Winkworth née Perez Vargas, Patricia Viviana	» 96	»
32. Yazdanpanah, Mahzad	» 95	»

RAPPORTS DE COMMISSIONS

Rapport oral de la commission législative concernant les objets soumis à son examen

M. *Walter Willener*, président de la commission : – Depuis notre dernier rapport oral, la commission législative a poursuivi ses travaux à un rythme extrêmement soutenu, d’ailleurs tellement soutenu que le Grand Conseil a de la peine à suivre. En effet, ce ne sont pas moins de trois rapports qui sont à l’ordre du jour de la présente session, soit celui relatif au traitement des questions, celui relatif aux expositions commerciales et celui relatif au registre des liens d’intérêts. Parmi les autres objets, nous avons terminé l’examen du projet de loi du bureau du Grand Conseil 99.114, du 1^{er} février 1999, portant modification de la loi d’organisation du Grand Conseil; modification qui

Rapports de commissions (suite)

demande l'introduction d'un financement public des partis politiques. Nous avons lié la discussion de cet objet avec la partie restante du projet de loi Pierre Bonhôte 97.124 relatif à la publication des comptes des partis.

Par une faible majorité, la commission législative a accepté un financement de 5000 francs par groupe représenté au Grand Conseil et une indemnité de 700 francs par député pour le financement des partis tel que proposés par le projet du bureau. Quant à la publication des comptes, les partis seront tenus de le faire dans la forme où ils ont été approuvés par l'organe statutaire compétent. Sur cet objet, il nous reste à approuver le rapport final, ce qui sera fait en décembre prochain.

Nous avons aussi abordé le projet de loi du bureau du Grand Conseil 99.114, du 22 mars 1999, portant sur la création d'une commission des affaires extérieures. Après avoir accepté l'urgence et l'entrée en matière à l'unanimité, nous avons surtout discuté le mandat de cette commission. Nous sommes en train de finaliser le texte législatif qui verra cette commission étudier les objets relatifs aux affaires intercantionales, transfrontalières et internationales ainsi que les modifications législatives qui découlent de ces objets. D'autres tâches d'informations et de préavis sont également prévues. En principe, ce projet sera terminé en janvier 2000.

Nous avons terminé l'examen du projet de loi Gilles Pavillon 98.159 relatif à la commission de gestion et des finances. Les préoccupations de M. Gilles Pavillon, et des quelque soixante députés qui ont signé le texte, ont été prises en compte et réglées par une modification de la loi sur le statut de la fonction publique qui permettra aux fonctionnaires de s'approcher de la commission de gestion et des finances.

Nous avons aussi accepté d'examiner, avec la clause d'urgence, les trois projets de lois relatifs au statut de la fonction publique, soit le projet 99.152 du groupe socialiste, et les projets 99.154 et 99.158 du groupe PopEcoSol. Les trois objets ont été développés conjointement par leurs auteurs devant la commission. Bien que sur la forme, les trois projets portent sur la même législation, ils sont assez différents sur le fond puisqu'ils traitent, pour le 99.152 du groupe socialiste, d'un certain nombre d'aménagements relatifs à une évaluation des fonctions et à l'évolution des traitements; pour le 99.154 du groupe PopEcoSol, les relations entre l'employeur et les employés par l'instauration de négociations; pour le 99.158 du groupe PopEcoSol, qui veut séparer l'évaluation des fonctions et l'évolution des traitements.

Au terme d'une longue discussion, et après avoir entendu le Conseil d'Etat, la commission législative a refusé, par 8 voix contre 6 et 1 abstention, l'entrée en matière sur le projet 99.158 du groupe PopEcoSol. Pour les deux autres projets, le débat d'entrée en matière aura lieu en janvier 2000.

Enfin, la commission a examiné, après acceptation de la clause d'urgence, le projet de loi Charles Häsler et Serge Vuilleumier 99.161 relatif à l'indemnisation du trafic touristique sur le lac des Brenets, cela tombe bien! Après une

Rapports de commissions (suite)

première discussion, et après avoir entendu le Conseil d'Etat, elle a mis ce projet en veilleuse dans la mesure où l'octroi d'une subvention extraordinaire à la Société de navigation sur le lac des Brenets semble être accepté pour l'an 2000 et que des discussions sont en cours pour les années suivantes pour résoudre ou pour solutionner le problème financier de cette compagnie de navigation au travers d'un rapprochement et d'une collaboration soit avec les compagnies françaises, soit même avec la Société de navigation sur les lacs de Neuchâtel et de Morat. Il est vrai que nous n'avions pas connaissance des derniers échanges de correspondance entre la société de développement des Brenets et le Conseil d'Etat.

Nous relevons encore que la séance du mois de décembre sera consacrée à une rencontre avec une délégation du Tribunal cantonal. Ce sera l'occasion de faire le point sur les travaux en cours au niveau de la réorganisation des autorités judiciaires du canton et sur les premiers enseignements des nouveautés introduites pour lutter contre la criminalité économique.

En conclusion, les nombreux projets frappés de la clause d'urgence ont nécessité de modifier souvent nos ordres du jour. Nous constatons cependant que ces objets ont été et seront traités et finalisés dans un temps de six à dix mois après leur dépôt. Par contre, d'autres objets certes, semble-t-il, moins importants ou moins actuels prennent du retard.

Rapport oral de la commission « Fiscalité »

M. *Pierre Meystre*, président de la commission : – Vous vous souvenez que nous avons, lors de notre session de septembre dernier, voté l'entrée en matière sur le projet de loi 99.038 sur les contributions directes (LCdir) et sur le projet de loi 99.039, projet de loi d'introduction de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LILFD).

Vous vous souvenez également que, dans le rapport que nous avons émis à l'époque, la conclusion était de finaliser et d'harmoniser durablement ces projets de lois à l'aube du XXI^e siècle. Les buts de la commission étaient relativement clairs puisque nous devons faire en sorte que cette loi puisse entrer en vigueur – et c'est également le souhait du Conseil d'Etat – le 1^{er} janvier 2001. Dès lors, compte tenu d'un règlement d'exécution qui, lui, devrait apparaître dans le courant de l'automne 2000, le rapport de la commission devait vous être fourni pour la session de mars 2000. Mars 2000, ce qui veut dire que le 15 février 2000, les travaux de notre commission devaient être terminés, ce qui naturellement a impliqué un nombre de séances assez soutenu au menu. C'est en effet une douzaine de séances qui sont actuellement programmées, qui ont commencé le 15 octobre 1999 et qui se termineront le 15 février 2000. La commission, dans sa première séance du 15 octobre 1999, a souhaité plusieurs auditions avec des représentants notamment de la Chambre du commerce, de la Chambre fiduciaire, de la promotion économique, de l'AVIVO, du Centre social protestant, etc.

Rapports de commissions (fin)

Nous avons consacré deux séances, les 4 et 12 novembre 1999, pour ces auditions, et c'est le 25 novembre 1999 que nous allons entamer l'examen de détail de cette loi qui, nous le rappelons, avait à la clé 18 amendements sur les 115 premiers articles et 2 amendements sur les 182 restants.

Ce sont donc des séances soutenues qui vont nous attendre d'ici le 15 février 2000 puisqu'il reste environ huit séances jusqu'à cette date. Pour le moment, nous ne pouvons pas vous en dire plus, mais nous croyons que la commission a du pain sur la planche et nous espérons tenir les délais.

Rapport oral de la commission « Loi sur les communes »

M. *Georges Jeanbourquin*, président de la commission : – Le rapport sera bref puisque la commission « Loi sur les communes » n'a toujours pas repris ses travaux. D'autres priorités ont été fixées par le gouvernement : fiscalité et péréquation financière. D'entente avec le chef du département, nous attendons la remise des dossiers sur la collaboration intercommunale avant de reprendre nos activités.

Rapport oral de la commission « Constitution cantonale »

M. *Jean Studer*, président de la commission : – Depuis notre dernier rapport du mois de mai, la commission s'est réunie à deux reprises : au début juin et au début du mois de septembre 1999. Lors de sa dernière séance du mois de septembre 1999, elle a adopté le projet définitif de Constitution, et lors de sa séance de fin novembre 1999, elle se prononcera sur les rapports qui accompagneront le projet définitif. Après quoi, votre Grand Conseil sera saisi de l'ensemble du dossier pour en débattre lors d'une session spéciale qui, vous le savez déjà, est agendée au début du mois de mars 2000.

Rapport oral de la commission « Transports publics »

M^{me} *Heidi Deneys*, présidente de la commission : – La commission que nous présidons s'est réunie chaque mois à l'exception du mois de juillet. Elle a donc continué ses travaux qu'elle venait de commencer au mois de mai. Elle poursuit maintenant l'examen de détail de la conception directrice des transports publics et elle a intégré un certain nombre de propositions d'amendements qui avaient été faites par les groupes avant que le travail ne soit confié à la commission.

Nous pensons que nous devrions terminer à peu près nos travaux à la fin de cette année ou au début de l'année prochaine et nous pourrions revenir en mars ou en mai 2000 avec le rapport de cette commission.

BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'EXERCICE 200099.045

**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
du budget détaillé de l'Etat pour l'exercice 2000**(Du 15 septembre 1999)

INTRODUCTION

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

Le budget pour l'exercice 2000 s'inscrit dans la ligne des objectifs politiques et financiers que nous avons définis dans notre rapport à l'appui de la planification financière 1999-2002. Ces objectifs sont pour l'essentiel les suivants: soutenir l'emploi à travers les efforts consacrés à la promotion économique, à la formation, à la recherche et aux infrastructures; maintenir une politique favorisant la cohésion sociale et l'équilibre des régions; assurer la qualité des prestations du secteur public et la motivation du personnel; éviter un report de charges sur les communes tout en maîtrisant les finances de l'Etat.

Le présent budget tient compte des mesures destinées à réaliser les objectifs de la planification financière 1999-2002, telles qu'elles ont été adoptées par le Grand Conseil en juin 1999. Il prend en considération également les mesures que nous avons prises en vertu de nos compétences propres (cf. annexe 1 du rapport 99.021, du 26 mai 1999).

Dans le cadre de la planification financière, nous avons manifesté notre ferme intention de réduire progressivement le déficit budgétaire, en le ramenant dans une première étape en dessous de 35 millions de francs au budget 2000. Cet objectif était toutefois lié à la mise en œuvre des mesures que nous avons présentées. Bien que nous ayons renoncé finalement à l'imposition des rentes AVS-AI à 90% en l'an 2000, dont le produit était estimé à 7 millions de francs, l'objectif budgétaire est quasiment atteint.

Le budget de fonctionnement présente un excédent de charges de 36,6 millions de francs, contre 42 millions de francs au budget 1999. Les investissements nets s'élèvent à 101,7 millions de francs. L'insuffisance de financement est de 57,8 millions de francs alors qu'elle était de plus de 65 millions de francs dans le budget précédent. Le budget 2000 dégage ainsi un degré d'autofinancement de 37,3% (30,4% au budget 1999).

Sur le plan économique, le budget 2000 s'appuie sur une amélioration sensible des perspectives. Après le ralentissement de la croissance de l'économie suisse

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

enregistré l'année passée, les signes positifs se sont renforcés au cours des derniers mois, tant en ce qui concerne la consommation intérieure que les exportations. Le chômage a diminué très sensiblement. Ces récents développements, soutenus par la conjoncture toujours favorable de l'économie américaine et la reprise dans les autres pays d'Europe et d'Asie devraient se traduire par une accélération de la croissance de l'économie suisse en l'an 2000. Le renchérissement demeurera faible et les taux d'intérêt resteront vraisemblablement proches de leur niveau actuel malgré le redressement conjoncturel. Le cours du franc pourrait toutefois se revaloriser légèrement dans le courant de l'année prochaine.

Dans notre canton, le contexte économique paraît également plus favorable. L'utilisation des capacités de production demeure toutefois en deçà du souhaitable et freine les perspectives en matière d'investissement, notamment dans le secteur de la construction. Après une augmentation à la fin de l'année dernière qui s'est trouvée amplifiée dans le secteur du bâtiment par les restrictions de la Confédération en matière de réduction de l'horaire de travail, le nombre de chômeurs a diminué régulièrement. A fin août, notre canton dénombrait 3085 chômeurs, ce qui correspond à un taux de chômage de 3,6% (4,7% en août 1998).

Budget de fonctionnement

Ainsi que nous l'avons relevé, le budget 2000 est fortement influencé par les mesures destinées à réaliser les objectifs de la planification financière 1999-2002. Ces mesures apportent en tout une amélioration du résultat de quelque 30 millions de francs par rapport aux prévisions contenues dans la planification financière, compte tenu du fait que la suppression des subsides pour la transformation et l'amélioration des homes pour personnes âgées procure d'abord un allègement du budget des investissements.

Cette amélioration provient essentiellement des mesures suivantes: plafonnement de l'indexation des salaires (1,3 million) et modification temporaire du financement de la Caisse de pensions de l'Etat (1,3 million), réduction temporaire de la part des communes à l'impôt fédéral direct (4,1 millions), renouvellement de la contribution de solidarité (9,9 millions), redevance cantonale sur l'eau potable (amélioration nette 8,2 millions), mesures diverses relevant de la compétence du Conseil d'Etat selon annexe 1 du rapport précité (5 millions).

Sur la base du plan financier 2000 établi l'année dernière, révisé en fonction des perspectives concernant l'indexation des traitements et l'évolution des recettes fiscales, un avant-projet de budget tenant compte des mesures précitées a d'abord été élaboré par le DFAS. Il a par la suite été remis aux départements et à leurs services qui étaient chargés de revoir l'ensemble des postes budgétaires en fonction des éléments d'appréciation les plus récents. Cette phase d'adaptation s'est traduite par un excédent de charges de 68 millions de francs.

C'est sur la base de cette version que le Conseil d'Etat a poursuivi ses travaux. De même qu'au cours des exercices précédents, le Conseil d'Etat a poursuivi avec détermination les efforts entrepris en vue de maîtriser les charges de fonctionnement sur lesquelles il peut agir lors de l'élaboration du budget. Si l'excédent de

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

charges demeure important, le résultat auquel nous sommes parvenus nous paraît néanmoins satisfaisant compte tenu du fait que nous avons renoncé à l'une des mesures qui étaient prévues dans la planification financière (modification de l'imposition des rentes AVS-AI dès l'an 2000).

Dans l'appréciation globale du budget 2000, il faut signaler que la cantonalisation des maturités gymnasiale et professionnelles entraîne pour l'Etat des charges plus élevées que cela n'était prévu. Le coût de la cantonalisation, pour l'exercice 2000, est estimé à 16,8 millions de francs alors que le montant annoncé dans le rapport du Conseil d'Etat était de 12,3 millions de francs. Les mesures compensatoires s'élèvent à 14,5 millions de francs et dépassent ainsi de 2,2 millions de francs l'estimation initiale. La différence nette, à la charge de l'Etat, s'élève donc à 2,3 millions de francs. Elle s'explique principalement par le fait que les effectifs en maturité professionnelle sont en augmentation de plus de 150 élèves. Cette augmentation n'avait pu être prévue.

Il faut relever aussi que les efforts entrepris par le canton en vue de redresser les finances publiques sont, malheureusement, annihilés en partie par des dispositions prises par la Confédération. Ainsi, le programme de stabilisation des finances fédérales entraînera au cours des prochaines années une augmentation progressive des charges de l'Etat et des communes. Au budget 2000, ce programme de stabilisation entraîne une charge supplémentaire d'environ 4,5 millions de francs, dont 1,7 million de francs à charge des communes.

Selon les informations dont nous disposons, qui sont toutefois provisoires, les perspectives financières de l'Etat pourraient être grevées par la modification de l'indice de capacité financière de notre canton. Cet indice est revu par la Confédération tous les deux ans. Pour la période 1998 et 1999, l'indice du canton de Neuchâtel est de 53 points. Selon les études en cours, il pourrait passer à 58 points pour 2000 et 2001.

En soi, cette modification, si elle se confirme, nous paraît positive dans la mesure où elle reflète l'amélioration relative de la situation financière et de l'image fiscale du canton. Elle n'aura au demeurant pas de répercussions sur les subventions fédérales, les cantons financièrement faibles (indice inférieur à 60) bénéficiant toujours du taux maximum. En revanche, elle affectera notablement les contributions du canton à l'AVS-AI, de même que notre part aux recettes de la Confédération et notre participation à la réduction des primes de l'assurance-maladie. Dans ces cas, en effet, la répartition intercantonale se fait en prenant en compte l'indice de capacité financière de chaque canton. Selon notre évaluation, le passage à un indice de 58 points entraînerait pour l'Etat une détérioration du résultat d'environ 8 millions de francs. Vu l'incertitude quant à la modification qui interviendra, nous n'en avons pas tenu compte dans le projet de budget.

Budget des investissements

Pour le budget 2000, l'objectif du Conseil d'Etat était de stabiliser le montant des investissements nets à quelque 100 millions de francs. Avec un montant de 101,7 millions de francs (98,4 millions au budget 1999), cet objectif est également

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

atteint. Les propositions initiales des départements avoisinaient 120 millions de francs. Les projets finalement retenus ont fait l'objet d'une sélection rigoureuse en fonction de leur urgence et des réalisations déjà en cours.

La légère augmentation du volume des investissements provient essentiellement des grands chantiers de l'A5 dans le secteur de la Béroche. Les dépenses prévues pour la neuvième étape de correction des routes cantonales diminuent quelque peu, mais l'aménagement des Gorges du Seyon et les travaux sur la J10 se poursuivent normalement. Dans le cadre de la dixième étape, les crédits prévus serviront essentiellement à l'acquisition de terrains et à des travaux préparatoires pour l'évitement de Corcelles et de La Chaux-de-Fonds. L'assainissement de divers ouvrages d'art, dans la perspective de l'Expo.01, a fait l'objet d'un nouveau crédit.

Parmi les autres projets en cours, il faut signaler la construction du Musée cantonal d'archéologie, la restructuration des bâtiments de la faculté des sciences au Mail, la construction du Centre cantonal de la protection civile et du Centre sportif régional ainsi que l'aménagement des locaux de l'ancienne usine Dubied pour le Centre neuchâtelois d'intégration professionnelle à Couvet, la participation à la construction de l'Ecole technique des Montagnes neuchâteloises et de la halle de sport triple à Neuchâtel, enfin le versement des subventions aux communes pour l'épuration des eaux et l'adduction d'eau.

Compte tenu des priorités que nous avons fixées, les dépenses nettes pour les nouveaux crédits à solliciter ne dépassent guère 12 millions de francs. Elles concernent principalement l'équipement scientifique et informatique de l'Université et de la Haute école neuchâteloise, la participation à la rénovation de la flotte de la Société de navigation ainsi que divers projets portant sur l'aménagement ou l'assainissement des bâtiments occupés par les services de l'Etat.

Mesures de la Confédération

Le programme de stabilisation des finances fédérales, adopté par le Parlement en mars 1999, devrait réduire le déficit du budget fédéral à environ 1 milliard de francs en 2001. Il prévoit une contribution des cantons à l'assainissement des finances fédérales de 500 millions de francs, principalement dans le domaine des transports publics (trafic régional et routes), de la formation professionnelle, des bourses d'études, des établissements spécialisés pour enfants et adolescents et des contributions cantonales à l'AVS. Une compensation des charges excessives pouvant en résulter pour certains cantons est également prévue, au travers d'une modification de la clé de répartition des contributions cantonales à l'AVS-AI. Pour notre canton, l'effort à fournir s'élèvera à environ 8 millions de francs dès 2001, dont plus de 2 millions de francs à charge des communes. La plupart des mesures entre en vigueur dès l'an 2000, et cela de manière progressive. Nous en avons tenu compte dans le présent budget.

Comme nous l'avons souligné, une nouvelle évaluation de la capacité financière des cantons doit intervenir pour les années 2000 et 2001. Il faut souligner à ce propos que cette modification n'affectera pas seulement le budget de l'Etat, comme nous

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

l'avons mentionné ci-devant. Les communes sont également concernées, au travers de leur part à l'impôt fédéral direct et aux contributions dues à l'AVS-AI.

Parmi les autres projets fédéraux en cours, il faut mentionner plus particulièrement la nouvelle péréquation financière entre la Confédération et les cantons. La procédure de consultation est en cours. Dans son état actuel, ce projet entraînerait pour notre canton une charge financière supplémentaire d'environ 30 millions de francs. Ces résultats sont cependant provisoires. Vu les nombreuses questions soulevées notamment par le nouvel indice des ressources, un groupe de travail Confédération-cantons a été chargé de reprendre cette question. La nouvelle péréquation financière ne devrait pas prendre effet avant 2004.

Aspects formels

Depuis le 1^{er} janvier 1999, deux nouveaux centres financiers ont été créés. Au DEP, l'office des vins et produits du terroir, auparavant rattaché à Tourisme neuchâtelois, est devenu un service de l'Etat. Au DIPAC, le Centre de psychomotricité a été détaché de l'office médico-pédagogique et le Centre neuchâtelois d'intégration professionnelle a été transféré au DEP.

Dès le 1^{er} septembre 1999, la Société neuchâteloise de patronage, auparavant subventionnée, a été dissoute pour donner naissance au service de probation rattaché au DJSS. Au DFAS, les tâches du service d'organisation ont été reprises par le service du personnel, le service du traitement de l'information et le service de l'intendance des bâtiments. L'office d'aide aux demandeurs d'asile et l'office d'hébergement des demandeurs d'asile ont été transférés du DFAS au DEP au sein du nouveau service de l'asile et des réfugiés.

Dès l'exercice 2000 enfin, les offices régionaux de placement, qui étaient jusqu'à présent gérés hors budget de fonctionnement, seront rattachés au service de l'emploi du DEP. L'office du matériel scolaire sera transféré du DIPAC à l'économat de la chancellerie. Conformément à la loi sur le fonds cantonal des eaux, du 23 juin 1999, le budget 2000 prévoit un nouveau fonds appartenant à l'Etat alimenté par la redevance sur l'eau potable.

SITUATION ÉCONOMIQUE GÉNÉRALE

Les perspectives de l'économie mondiale varient sensiblement selon les zones géographiques. La croissance soutenue de l'économie américaine devrait commencer à s'essouffler vers la fin 1999. Dans la zone euro, les dépenses des ménages évoluent favorablement et devraient contribuer, avec la reprise de l'investissement des entreprises, à renforcer la croissance économique. Mais les situations conjoncturelles des différents pays de la zone euro continueront de diverger fortement. Au Japon, les perspectives restent incertaines, vu le manque de confiance du secteur privé et l'accélération de la restructuration des entreprises.

Aux Etats-Unis, en 1998, l'accélération des gains de productivité et l'amélioration des termes de l'échange ont permis à l'économie d'enregistrer une nouvelle année

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

de forte croissance et de faible inflation. Ce sont surtout la consommation privée de biens durables et les investissements dans la construction de logements qui ont contribué à cette expansion. Par contre, le commerce extérieur a fait reculer le PIB de presque trois points de pourcentage. Au cours de l'année à venir, un certain nombre de facteurs (baisse du taux d'épargne, des taux hypothécaires, de l'utilisation des capacités des industries manufacturières, politique budgétaire plus restrictive) pourraient toutefois ralentir quelque peu la croissance.

En Allemagne, la croissance a fortement ralenti au second trimestre 1998 en raison de l'affaiblissement des exportations et des investissements, mais la confiance des consommateurs s'est améliorée. Les prévisions plutôt favorables reposent sur l'hypothèse d'une reprise de la croissance des échanges mondiaux. L'évolution de la situation intérieure (politique fiscale et réformes structurelles) jouera également un rôle non négligeable.

En France, la croissance du PIB a été vigoureuse en 1998. Les dépenses des ménages et l'investissement ont évolué positivement par rapport à l'année précédente. La croissance de la production a cependant fléchi au second semestre en raison d'une chute sensible de la confiance des entreprises. Le PIB réel n'augmentera sans doute que modérément en 1999, mais le dynamisme persistant des dépenses de consommation et le redressement des exportations devraient faciliter le retour à une croissance plus rapide en 2000.

Au Japon, la situation économique demeure préoccupante. La conjoncture est toujours freinée par la faiblesse des investissements des entreprises et de la consommation privée. Les influences positives de la politique financière de l'Etat qui soutient la demande, l'assainissement amorcé dans le secteur bancaire qui devrait permettre de dépasser la crise, ainsi que la reprise économique dans les pays asiatiques devraient favoriser la stabilisation de la conjoncture, voire une légère amélioration au cours de l'année prochaine.

Après six années d'expansion marquées par une forte croissance de l'emploi et une décreue du chômage, le Royaume-Uni connaît actuellement un net ralentissement. L'inflation est proche de l'objectif et devrait le rester. La politique monétaire a été assouplie, et la politique budgétaire est devenue neutre après avoir été restrictive pendant une longue période. L'activité économique devrait s'accélérer à nouveau vers la fin de 1999.

En Italie, la croissance du PIB est restée faible en 1998, principalement en raison de l'évolution peu favorable du commerce extérieur. Malgré l'assouplissement de la politique économique, l'activité devrait rester peu soutenue en 1999. Une reprise de la croissance semble toutefois possible dans le courant de l'année prochaine, grâce notamment au net assouplissement de la politique monétaire et aux impulsions plus fortes de l'économie extérieure.

En Suisse, après le ralentissement de l'année dernière, la reprise économique est restée timide, en raison notamment de la faiblesse des exportations. La consommation des ménages a toutefois conservé sa tendance expansive. Les investissements en biens d'équipement ont encore augmenté, sauf dans le secteur du bâtiment. Le

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

taux de chômage est redescendu, pour la première fois depuis l'automne 1992, en dessous de la barre des 3%. La hausse des prix à la consommation est restée modeste. L'économie suisse devrait profiter de l'embellie conjoncturelle en Europe occidentale et se renforcer de manière tangible vers la fin de 1999, grâce aux conditions monétaires favorables. L'issue des débats au Parlement fédéral concernant les accords bilatéraux avec l'Union européenne influencera sans doute aussi le climat conjoncturel.

A l'exception des machines et appareils, l'économie neuchâteloise semble évoluer de façon plus favorable que celle du reste de la Suisse. Dans l'alimentation, les boissons et le tabac, ainsi que dans les arts graphiques et les matières plastiques, une majorité de chefs d'entreprise annonce une amélioration de la marche des affaires, tandis que dans la métallurgie, la situation continue d'évoluer favorablement. Dans l'industrie horlogère, les entreprises prévoient également une légère amélioration alors que, sur le plan national, les exportations de la branche évoluent en dents de scie. L'année prochaine, l'économie neuchâteloise devrait également bénéficier de la reprise conjoncturelle en Europe occidentale et suivre ainsi la tendance de l'économie suisse.

Le tableau ci-après met en évidence les prévisions concernant les principaux indicateurs économiques:

INDICATEURS ÉCONOMIQUES

	Produit intérieur brut			Inflation			Chômage		
	1998	1999P	2000P	Variation annuelle en %			Taux en %		
	1998	1999P	2000P	1998	1999P	2000P	1998	1999P	2000P
Suisse	2,1	1,2	1,8	0,0	0,5	1,4	3,9	3,0	2,7
Etats-Unis	3,9	3,6	2,0	1,6	2,0	2,3	4,5	4,2	4,4
Allemagne	2,8	1,7	2,3	1,0	0,3	0,9	11,2	10,7	10,0
France	3,2	2,3	2,6	0,7	0,6	0,8	11,8	11,3	10,8
Japon	-2,8	-0,9	0,0	0,8	-0,4	-0,5	4,1	4,9	5,3
Royaume-Uni	2,1	0,7	1,6	2,7	2,2	1,9	6,2	6,7	7,3
Italie	1,4	1,4	2,2	1,8	1,6	1,8	12,2	12,1	11,9

P = Prévisions

Source: OCDE, UBS

Rapport du Conseil d'Etat (suite)**Evolution de la population résidante dans les villes du canton durant le premier semestre 1999**

Villes	31.12.1998	30.06.1999	Variation totale	dont	
				Suisses	Etrangers ¹⁾
Neuchâtel	30.932	30.894	- 38	- 25	- 13
La Chaux-de-Fonds ...	36.920	36.920	—	+ 20	- 20
Le Locle	10.607	10.447	- 160	- 63	- 97

¹⁾ Uniquement les permis B et C.

Chômage dans le canton

Mois 1999	Chômeurs inscrits			Réduction de l'horaire de travail		
	Hommes	Femmes	Total	Entreprises	Travailleurs touchés	Heures chômées
Janvier	2.387	1.813	4.200	10	82	5.112
Février	2.336	1.764	4.100	14	310	12.026
Mars	2.194	1.689	3.883	13	188	8.400
Avril	1.923	1.591	3.514	9	70	4.932
Mai	1.780	1.594	3.374	11	454	14.496
Juin	1.693	1.570	3.263	17	188	9.342
Juillet	1.662	1.572	3.234	5	65	8.329
Août	1.551	1.534	3.085			
<i>Moyennes annuelles</i>						
1999	2.329	1.932	4.261	13	226	10.440
1998	2.358	2.155	4.513	42	211	15.699
1997	2.830	2.562	5.392	97	709	42.158
1996	2.478	2.161	4.639	119	900	49.397
1995	2.661	2.280	4.941	96	655	35.733
1994	3.078	2.480	5.558	140	1.250	67.472
1993	3.104	2.260	5.364	154	1.663	89.007
1992	2.168	1.716	3.884	120	1.487	83.973

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

BUDGET DU COMPTE ADMINISTRATIF

COMPTE ADMINISTRATIF

(Comptes de fonctionnement et des investissements)

<i>Budget 2000</i>		<i>Budget 1999</i>	<i>Comptes 1998</i>
<i>Charges</i>	<i>Revenus</i>		
<i>Fr.</i>	<i>Fr.</i>	<i>Fr.</i>	<i>Fr.</i>
<i>Compte de fonctionnement</i>			
1'373'691'500		Total des charges	1'322'894'250
	1'337'091'400	Total des revenus	1'280'856'300
	36'600'100	Excédent de charges	42'037'950
		Excédent de revenus	41'699'725.00
<i>Compte des investissements</i>			
279'193'000		Total des dépenses	272'348'000
	177'535'000	Total des recettes	173'935'000
	101'658'000	Investissements nets	98'413'000
<i>Financement</i>			
101'658'000		Investissements nets	98'413'000
	83'035'600	Amortissements	80'348'600
		Compte de fonctionnement	
		– excédent de charges	42'037'950
		– excédent de revenus	41'699'725.00
		Mouvements avec les financements spéciaux	
	1'579'500	– attributions	501'000
		– prélèvements	5'493'600
4'150'000		Insuffisance de financement	65'094'950
	57'793'000		57'504'709.25
<i>Variation de la fortune nette</i>			
57'793'000		Insuffisance de financement	65'094'950
262'150'100		Report au bilan (passifs)	254'784'600
	283'343'000	Report au bilan (actifs)	277'841'600
	36'600'100	Accroissement du découvert	42'037'950
			41'699'725.00

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Commentaires*Compte de fonctionnement*

Compte tenu des mesures adoptées par le Grand Conseil en juin 1999 et de celles que le Conseil d'Etat a prises en vertu de ses propres compétences, l'excédent de charges est très proche de l'objectif fixé dans la planification financière 1999-2002 (35 millions). Avec 36,6 millions de francs, il diminue de plus de 5 millions de francs par rapport au budget précédent. Ce résultat ne tient toutefois pas compte de l'incidence financière d'une amélioration probable de l'indice de capacité financière de notre canton.

D'un budget à l'autre, les charges augmentent de 3,8% et les revenus de 4,4%. Ces taux de progression sont toutefois influencés par l'intégration des offices régionaux de placement (ORP) au budget de l'Etat. Sans ces modifications de structure, la croissance des charges serait d'environ 3,3% et celle des recettes de 3,8%.

Par rapport à l'exercice 1998, les charges augmentent de 8,2% et les revenus de 8,8%. Sans les modifications de structure concernant les ORP, la croissance des charges par rapport à 1998 serait d'environ 7,6% et celle des recettes de 8,2%.

Compte des investissements

Les dépenses brutes d'investissement augmentent principalement en raison des grands travaux de l'A 5 et des dépenses engagées dans la construction de bâtiments publics. Les dépenses nettes à la charge du canton demeurent pratiquement stables. Les travaux de l'A 5 et ceux réalisés dans le domaine des routes cantonales (principalement Gorges du Seyon et J 10) absorbent 67% des dépenses brutes et 29% des dépenses nettes, après déduction des subventions fédérales.

Financement

L'insuffisance de financement indique la part des investissements nets qu'il faudra couvrir par l'emprunt. Elle est inférieure à celle prévue au budget 1999. Comme le montrent les tableaux statistiques figurant en fin de volume, le degré d'autofinancement des investissements est de 37,3%, contre 30,4% au budget 1999 et 29,4% en 1998.

Variation de la fortune

Le découvert au bilan s'accroît de 36,6 millions de francs. Il s'élevait à 389,7 millions de francs au terme de l'exercice 1998. Compte tenu du résultat prévu au budget 1999, le découvert pourrait donc atteindre près de 432 millions de francs à la fin de l'exercice en cours et plus de 468 millions de francs à fin 2000.

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

BUDGET DE FONCTIONNEMENT**Résultats**

Il présente les résultats suivants :

	Fr.	Fr.
Revenus		1.337.091.400.—
Charges: dépenses	1.290.655.900.—	
amortissements	83.035.600.—	1.373.691.500.—
Excédent de charges		36.600.100.—

Comparaison des résultats des exercices précédents (en milliers de francs)

	<i>Budgets</i>		<i>1998</i>	<i>1997</i>	<i>Comptes</i>		
	<i>2000</i>	<i>1999</i>			<i>1996</i>	<i>1995</i>	<i>1994</i>
Revenus	1.337.091	1.280.856	1.228.363	1.191.111	1.167.128	1.097.508	1.070.041
Charges	1.373.691	1.322.894	1.270.062	1.229.215	1.195.688	1.134.971	1.125.468
Excédent de charges	36.600	42.038	41.699	38.104	28.560	37.463	55.427

Evolution des charges et des revenus

Les tableaux ci-après donnent une vue d'ensemble de l'évolution des charges et des revenus, selon les départements et selon leur nature.

Charges brutes par départements (en millions de francs)

	<i>Budget</i>	<i>Budget</i>	<i>Comptes</i>	<i>Différence entre</i>		<i>Différence entre</i>	
	<i>2000</i>	<i>1999</i>	<i>1998</i>	<i>budget 1999</i>		<i>comptes 1998</i>	
				<i>et budget 2000</i>		<i>et budget 2000</i>	
	<i>Somme</i>	<i>Somme</i>	<i>Somme</i>	<i>Somme</i>	<i>%</i>	<i>Somme</i>	<i>%</i>
Autorités ..	14,6	10,8	13,4	+ 3,8	+ 35,2	+ 1,2	+ 9,0
DJSS	276,2	270,3	261,4	+ 5,9	+ 2,2	+ 14,8	+ 5,7
DFAS	327,7	322,7	313,7	+ 5,0	+ 1,5	+ 14,0	+ 4,5
DGT	107,3	112,1	106,4	- 4,8	- 4,3	+ 0,9	+ 0,8
DEP	238,7	223,5	216,1	+ 15,2	+ 6,8	+ 22,6	+ 10,5
DIPAC	355,1	345,8	317,6	+ 9,3	+ 2,7	+ 37,5	+ 11,8
Fonds	54,1	37,7	41,5	+ 16,4	+ 43,5	+ 12,6	+ 30,4
Total	1.373,7	1.322,9	1.270,1	+ 50,8	+ 3,8	+ 103,6	+ 8,2

Rapport du Conseil d'Etat (suite)**Charges nettes par départements** (en millions de francs)

	<i>Budget 2000</i>			<i>Budget 1999</i>			<i>Différence des charges nettes</i>	
	<i>Charges</i>	<i>Revenus</i>	<i>nettes</i>	<i>Charges</i>	<i>Revenus</i>	<i>nettes</i>	<i>Montant</i>	<i>%</i>
Autorités ..	14,6	2,3	12,3	10,8	0,5	10,3	+ 2,0	+ 19,4
DJSS	276,2	160,2	116,0	270,3	156,1	114,2	+ 1,8	+ 1,6
DFAS	327,7	821,9	- 494,2	322,7	796,0	- 473,3	- 20,9	- 4,4
DGT	107,3	46,1	61,2	112,1	47,6	64,5	- 3,3	- 5,1
DEP	238,7	162,1	76,6	223,5	149,0	74,5	+ 2,1	+ 2,8
DIPAC	355,1	90,4	264,7	345,8	94,0	251,8	+ 12,9	+ 5,1
Fonds	54,1	54,1	0,0	37,7	37,7	0,0	- 0,0	- 0,0
Total	1.373,7	1.337,1	36,6	1.322,9	1.280,9	42,0	- 5,4	- 12,9

Le DEP et le DIPAC enregistrent la plus forte progression des charges brutes par rapport au budget précédent. Au DEP, elle provient essentiellement de l'intégration des ORP, de l'attribution budgétaire au fonds de promotion de l'économie et des subventions redistribuées en faveur de l'agriculture. Au DIPAC, elle résulte de l'enseignement secondaire et de la formation professionnelle, suite à la cantonalisation des maturités gymnasiale et professionnelles ainsi que de la création de la HES-SO et de la HEN, des contributions dues par le canton pour les étudiants fréquentant d'autres universités et de l'Université. Rappelons en outre que les charges concernant le matériel scolaire ont été transférées à la chancellerie, celles concernant le CNIP au DEP. Les charges brutes augmentent aussi au DJSS (aide hospitalière, compensée en partie par la baisse des dépenses pour les homes LESPA, juges d'instruction, offices des poursuites et faillites, police cantonale) et au DFAS (action sociale, réduction des primes d'assurance-maladie, établissements spécialisés, personnel du service des contributions). Quant à la diminution des dépenses brutes du DGT, elle provient du transfert de l'amortissement des subventions concernant la protection des eaux dans le nouveau fonds des eaux.

En charges nettes, seul le DIPAC enregistre une détérioration significative du résultat en raison des charges supplémentaires précitées. L'amélioration de l'excédent de revenus du DFAS provient des recettes fiscales.

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000**Charges et revenus par nature** (en millions de francs)

	Budget	Budget	Comptes	Différence entre		Différence entre	
	2000	1999	1998	budget 1999 et budget 2000		comptes 1998 et budget 2000	
	Somme	Somme	Somme	Somme	%	Somme	%
<i>Charges</i>							
Charges de personnel	335,6	321,3	308,8	+ 14,3	+ 4,5	+ 26,8	+ 8,7
Biens, services							
et marchandises	102,0	97,2	96,6	+ 4,8	+ 4,9	+ 5,4	+ 5,6
Intérêts passifs	65,6	67,1	68,5	- 1,5	- 2,2	- 2,9	- 4,2
Amortissements	83,0	80,4	77,7	+ 2,6	+ 3,2	+ 5,3	+ 6,8
Parts et contributions							
sans affectation	47,0	49,8	49,1	- 2,8	- 5,6	- 2,1	- 4,3
Dédommagements							
aux collectivités	43,7	29,7	12,5	+ 14,0	+ 47,1	+ 31,2	+ 249,6
Subventions accordées . . .	596,5	586,6	562,2	+ 9,9	+ 1,7	+ 34,3	+ 6,1
Subventions redistribuées	81,4	77,9	82,7	+ 3,5	+ 4,5	- 1,3	- 1,6
Attributions aux fonds							
et réserves	1,6	0,5	2,2	+ 1,1	+ 220,0	- 0,6	- 27,3
Imputations internes	17,3	12,4	9,8	+ 4,9	+ 39,5	+ 7,5	+ 76,5
Total	1.373,7	1.322,9	1.270,1	+ 50,8	+ 3,8	+ 103,6	+ 8,2
<i>Revenus</i>							
Impôts	602,6	581,2	571,7	+ 21,4	+ 3,7	+ 30,9	+ 5,4
Patentes et concessions . . .	6,1	6,0	5,9	+ 0,1	+ 1,7	+ 0,2	+ 3,4
Revenus des biens	24,9	24,7	24,7	+ 0,2	+ 0,8	+ 0,2	+ 0,8
Contributions	100,2	85,4	86,4	+ 14,8	+ 17,3	+ 13,8	+ 16,0
Part à des recettes							
sans affectation	160,7	161,4	145,1	- 0,7	- 0,4	+ 15,6	+ 10,8
Dédommagements							
de collectivités	45,7	43,2	26,8	+ 2,5	+ 5,8	+ 18,9	+ 70,5
Subventions acquises	294,0	283,2	269,6	+ 10,8	+ 3,8	+ 24,4	+ 9,1
Subventions à redistribuer	81,4	77,9	82,7	+ 3,5	+ 4,5	- 1,3	- 1,6
Prélèvement aux fonds							
et réserves	4,2	5,5	5,7	- 1,3	- 23,6	- 1,5	- 26,3
Imputations internes	17,3	12,4	9,8	+ 4,9	+ 39,5	+ 7,5	+ 76,5
Total	1.337,1	1.280,9	1.228,4	+ 56,2	+ 4,4	+ 108,7	+ 8,8

La répartition des charges selon leur nature fait apparaître une forte progression des charges du personnel. Comme nous le montrons dans le chapitre correspondant, cette augmentation des charges brutes résulte de modifications dans les structures administratives et dans l'organisation des tâches de l'Etat, sans qu'il n'en résulte

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

d'augmentation correspondante des charges nettes, ces salaires étant financés partiellement ou totalement par des tiers. La progression des dépenses pour biens et services est en partie liée à ces modifications structurelles, ainsi qu'à l'augmentation des charges pour les taxes CCP, les frais de remboursement d'emprunts, l'entretien des routes et ouvrages d'art, les mandats de l'office de la conservation de la nature et les frais de loyers du Lycée Blaise-Cendrars. La progression des dédommagements découle de l'indemnisation des communes au titre des ORP, de la gestion des maturités gymnasiale et professionnelles et de la contribution due à la HES-SO. Quant aux subventions accordées, elles progressent notamment au titre de l'aide hospitalière, de l'action sociale, de la réduction des primes d'assurance-maladie, des établissements spécialisés, des transports publics, des mesures de crise et de la promotion de l'économie.

Au plan des recettes, le budget table sur une amélioration des perspectives fiscales, en particulier de l'impôt cantonal direct des personnes physiques et morales ainsi que des lods. Les contributions augmentent principalement en raison de la nouvelle redevance sur l'eau potable affectée à la protection de l'environnement, ainsi qu'au titre des amendes du service de la justice, des émoluments du service et offices des poursuites et faillites, du service des automobiles et du service de l'aménagement du territoire, ainsi que des contributions attendues par la HEN. L'augmentation des subventions acquises s'explique par les participations communales ou fédérales aux subventions accordées par l'Etat (santé, action sociale, assurance-maladie, établissements spécialisés et mesures de crise).

Charges salariales

<i>Charges salariales</i>	<i>Budget 2000</i>	<i>Budget 1999</i>	<i>Variations par rapport au budget 1999</i>	<i>Comptes 1998</i>
	Fr.	Fr.	%	Fr.
Autorités, magistrats et commissions	7.354.800	7.080.000	+ 3,9	6.908.103
Personnel administratif et d'exploitation	191.547.100	182.445.200	+ 5,0	177.735.463
Personnel enseignant . . .	84.945.600	81.345.200	+ 4,4	75.476.354
Charges sociales et divers	51.708.600	50.422.100	+ 2,6	48.665.921
30 Total	335.556.100	321.292.500	+ 4,4	308.785.841

Cette rubrique regroupe l'ensemble des charges salariales (salaires, charges sociales, indemnités, frais de recrutement et de formation) du personnel de l'Etat. Les charges de personnel augmentent de 14,3 millions de francs, dont une part importante est toutefois financée par des tiers. Comme nous l'avons signalé dans le chapitre précédent, cette augmentation provient dans une large mesure de modifications intervenues dans les structures administratives et dans l'organisation des tâches de l'Etat.

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

La hausse résulte en outre de l'indexation des salaires, ainsi que des hautes-paies et promotions qui ont été prises en compte dans le budget sur la base des dispositions actuellement en vigueur. L'introduction de la nouvelle grille des salaires et les règles de progression salariale que nous appliquerons au 1^{er} janvier 2000 entraîneront certes des modifications dans les traitements individuels, mais il n'en résultera pas d'augmentation globale des charges salariales.

L'évolution des charges salariales résulte des éléments suivants:

Autorités, magistrats, personnel administratif et d'exploitation

L'augmentation est de 9,4 millions de francs; elle se décompose comme suit:

Indexation

Le budget 1999 prévoyait un indice des salaires de 123,0 alors que les salaires réellement versés se basent sur l'indice 122,65. Le budget 2000 est établi sur la base d'un renchérissement estimé à 0,8% en novembre 1999. Les salaires sont budgétisés à l'indice 123,5 correspondant à un indice des prix à la consommation de 104,6 (base 100 = mai 1993).

Le budget 2000 tient compte de la prorogation du plafonnement de l'indexation des traitements et du relèvement du salaire de base déterminant de 80.000 à 100.000 francs pour l'année 2000, conformément au décret du 23 juin 1999. La compensation plafonnée du renchérissement provoque une charge supplémentaire de 1,6 million de francs pour les magistrats et le personnel administratif et d'exploitation, charges sociales non comprises, dont 0,8 million de francs en raison de l'augmentation de la limite de revenu déterminante.

Hautes-paies et promotions

Le montant des hautes-paies et promotions envisagées pour le personnel administratif et d'exploitation s'élève à 2 millions de francs, charges sociales non comprises. Comme indiqué, l'évolution individuelle des salaires sera fondée en 2000 sur un nouveau régime transitoire.

Variation de l'effectif du personnel administratif et d'exploitation

Les modifications prévues dans l'effectif du personnel entraînent globalement une hausse des traitements de 5,8 millions de francs, charges sociales non comprises.

Cette évolution s'explique en grande partie par la prise en compte dans le budget de charges dont le financement est assuré par des subventions fédérales ou par d'autres ressources provenant de tiers. Ces postes, dont le mandat est dans certains cas limité dans le temps, ne figurent pas dans l'effectif du personnel de l'Etat. C'est le cas notamment du personnel des offices régionaux de placement qui entraînent à eux seuls une hausse des charges de 3,9 millions de francs, du Centre neuchâtelois d'intégration professionnelle ainsi que de divers autres postes (collaborateurs SAP au service financier, au service du personnel et au service du traitement de l'information, collaborateurs du service de l'asile et des réfugiés). Au total, les charges

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

salariales résultant des postes de durée limitée ou financés par des tiers augmentent de 4,7 millions de francs.

Les demandes de nouveaux postes émanant des services de l'administration ont été nombreuses. Certains domaines sont en effet fortement mis à contribution et doivent affronter une importante surcharge de travail. Même si le Conseil d'Etat a abordé ces demandes avec la même rigueur que ces dernières années, un ajustement à la hausse de l'effectif a néanmoins dû être accepté.

Les postes compris dans l'effectif du personnel de l'Etat augmentent de 42,3 unités en valeur de temps complet. Les modifications les plus importantes concernent le DJSS, le DFAS, le DEP et le DIPAC. Compte tenu des économies de salaires dues à la rotation naturelle du personnel et à l'observation du délai de carence, l'augmentation des traitements liée à ces nouveaux postes se limite à 1,1 million de francs, charges sociales non comprises. De plus, les charges relatives à ces nouveaux postes sont en partie compensées par les économies réalisées sur des subventions versées auparavant par l'Etat (service de probation, office des vins et produits du terroir).

L'effectif de la chancellerie augmente de 6,3 postes en raison du regroupement de l'économat et de l'office du matériel scolaire, transféré du DIPAC.

Au DJSS, l'augmentation globale de 20 postes s'explique par plusieurs éléments: comme annoncé lors du précédent budget, les aspirants de la police cantonale ne sont désormais plus comptés dans l'effectif, ce qui a eu comme conséquence une diminution temporaire au budget 1999 de 6,7 postes. Pour le budget 2000, l'augmentation du corps de police est de 17,2 postes. Rappelons qu'en 1999 et 2000, nous organisons une double école des aspirants pour que la police puisse répondre aux besoins accrus qui seront générés par l'Expo.01. En 2001, la police se trouvera de ce fait en sureffectif qui sera résorbé en 2002 par le fait qu'aucune école d'aspirants ne sera organisée en 2001, voire en 2002. Par ailleurs, le Conseil d'Etat a admis une augmentation de 8 unités pour la création d'un groupe d'intervention spécial permanent, compensé par la diminution équivalente de l'effectif aux affaires militaires. Finalement 3 postes ont été accordés pour la création d'une brigade financière.

Le nouveau service de probation, issu de la Société de patronage, se compose de 4 collaborateurs repris de l'ancienne structure et de 5 collaborateurs provenant du service des établissements de détention. Il s'agit donc d'un transfert de charges. D'autres nouveaux postes apparaissent au budget (notamment 2 juges d'instructions plus 1,5 poste administratif, 2 postes à la direction des établissements de détention et 1 poste au service de la santé publique). Ces postes supplémentaires sont toutefois compensés dans une large mesure par des transferts internes et des diminutions d'effectifs dans d'autres services du DJSS.

Au DFAS, l'augmentation est de 10,5 postes. Un renforcement de l'effectif est prévu notamment au secrétariat général (1 poste), au service des contributions (5 postes d'inspecteurs) et au service financier (1 poste pour l'office du contentieux). Dans ces deux services, le coût des postes supplémentaires devrait être compensé par une plus grande efficacité dans la taxation et le recouvrement des créances. Le personnel du service d'organisation a été réparti entre le service du personnel et le service

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

du traitement de l'information. Au-delà de ces transferts, l'effectif de ces deux services augmente de 3,8 postes. Des ajustements mineurs de taux d'activité sont prévus dans quelques autres services. Relevons enfin que l'office d'aide aux demandeurs d'asile a été transféré au sein du nouveau service de l'asile et des réfugiés rattaché au DEP.

L'effectif du DGT augmente de 0,4 poste suite à de minimes ajustements de taux d'activité. Divers transferts entre services tendent en outre à un meilleur partage des forces de travail.

Au DEP, l'effectif du personnel augmente de 5,8 postes. Les principales augmentations, compensées en partie par des transferts internes, concernent le secrétariat général (1,5 poste), l'office des vins et produits du terroir auparavant subventionné (1,5 poste), l'office du chômage (2,7 postes dont 2 auparavant payés par le compte de la filière sociale) et le Site de Cernier (1 poste). Plusieurs restructurations entre services et entre départements se traduisent par une extension des tâches attribuées au DEP (Centre neuchâtelois d'intégration professionnelle, service de l'asile et des réfugiés né de l'ancienne section asile du service des étrangers (OPRA) ainsi que des transferts de l'office d'accueil des requérants d'asile (OARA) et de l'office administratif de l'asile et des réfugiés, tous deux en provenance du service de l'action sociale du DFAS.

Au DIPAC, l'effectif diminue de 0,7 poste, mais il faut relever que l'office du matériel scolaire a été transféré à la chancellerie d'Etat (6 postes). L'effectif augmente notamment au service de l'enseignement secondaire (1 poste), au service de la formation professionnelle (1,5 poste), à l'office d'orientation scolaire et professionnelle, en raison d'un mandat que lui a confié le service de l'emploi (1,4 poste) et à l'office médico-pédagogique (0,5 poste). La mise sur pied d'un centre de bilan de compétences (service de la jeunesse) a été reportée à une date ultérieure.

En résumé, les postes supplémentaires étant en partie compensés par la suppression d'autres postes ou des transferts internes, la variation nette de l'effectif du personnel de l'Etat se décompose de la manière suivante :

Chancellerie:	+ 6,3 postes
DJSS:	+ 20,0 postes
DFAS:	+ 10,5 postes
DGT:	+ 0,4 poste
DEP:	+ 5,8 postes
DIPAC:	- 0,7 poste
Total:	+ 42,3 postes

Ainsi, l'effectif global du personnel administratif et d'exploitation passe de 2219,6 postes au budget 1999 à 2261,9 postes au budget 2000 (y compris le personnel de l'Hôpital psychiatrique de Perreux). Ainsi que nous l'avons relevé, cette augmentation importante doit toutefois être relativisée dans la mesure où elle provient dans une large mesure du rattrapage lié à l'exclusion des aspirants de l'effectif de la police cantonale en 1999 et de l'augmentation temporaire liée à l'Expo.01, de la reprise de tâches auparavant subventionnées (service de probation, office des vins

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

et produits du terroir) ou de décisions prises par le Grand Conseil (juges d'instruction et personnel administratif rattaché, brigade financière de la police cantonale notamment).

Personnel enseignant des écoles cantonales

L'augmentation est de 3,6 millions de francs, charges sociales non comprises.

Elle est liée à hauteur de 2,6 millions de francs à la cantonalisation de la maturité gymnasiale et à l'introduction de la nouvelle maturité. Ces deux mesures prennent pleinement effet dès le budget 2000 (lycées Denis-de-Rougemont et Blaise-Cendrars). L'indexation des traitements entraîne une hausse de 1 million de francs, dont 0,7 million de francs en raison de la hausse du revenu non soumis au plafonnement de l'indexation.

Charges sociales

L'augmentation nette des charges sociales et diverses est de 1,3 million de francs, compte tenu de l'allègement résultant de la réduction temporaire de la contribution de l'Etat à la Caisse de pensions, selon le décret du 23 juin 1999 (- 1,3 million).

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

Acquisitions de biens, de services et de marchandises

	<i>Budget 2000</i>	<i>Budget 1999</i>	<i>Variations par rapport au budget 1999</i>	<i>Comptes 1998</i>
	Fr.	Fr.	%	Fr.
Imprimés, fournitures de bureau, matériel d'enseignement	10.868.400	10.972.000	- 0,9	10.609.141
Mobilier, machines, véhicules . .	7.179.500	7.720.700	- 7,0	7.309.478
Eau, énergie, combustibles . . .	7.945.500	8.139.400	- 2,4	7.271.410
Autres marchandises	8.852.200	8.423.800	+ 5,1	8.483.575
Entretien des immeubles et du réseau routier	11.811.900	11.192.300	+ 5,5	11.609.967
Entretien d'objets mobiliers . . .	4.523.800	4.410.400	+ 2,6	3.935.037
Loyers, fermages et redevances	11.523.600	9.968.850	+ 15,6	9.173.975
Dédommagements pour frais . .	5.166.400	4.983.250	+ 3,7	4.618.249
Honoraires et autres services . .	30.508.400	27.900.300	+ 9,3	29.219.138
Biens, services divers	3.556.500	3.444.450	+ 3,3	4.353.427
31 Total	101.936.200	97.155.450	+ 4,9	96.583.397

Par rapport au budget 1998, ces dépenses progressent de 4,8 millions de francs. Cette hausse est principalement imputable aux rubriques « Honoraires et autres services » (+ 2,6 millions) et « Loyers, fermages et redevances » (+ 1,6 million).

Les rubriques « Imprimés, fournitures de bureau », « Mobilier, machines, véhicules » et « Eau, énergie, combustibles » diminuent globalement de 838.700 francs. Les dépenses pour machines, mobilier et équipement de la HEN diminuent ainsi de 915.000 francs, les fournitures scolaires destinées aux écoles secondaires de 120.000 francs, la facture d'eau, d'énergie et de combustible de l'Université de 116.000 francs et l'équipement informatique de 102.400 francs.

Les rubriques « Autres marchandises » et « Entretien des immeubles et du réseau routier » augmentent de respectivement 428.400 et 619.000 francs. De ce dernier montant, 300.000 francs sont imputables à l'entretien des routes et ouvrages d'art, 250.000 francs au câblage informatique, 170.000 francs à l'aménagement de locaux, 100.000 francs à l'entretien des berges et 100.000 francs aux frais liés aux terrains industriels du fonds de promotion de l'économie. Ces augmentations sont partiellement compensées par des baisses notamment au titre de l'entretien des infrastructures électromécaniques des tunnels (- 120.000 francs) et de l'entretien des bâtiments (- 213.900 francs).

L'entretien des objets mobiliers progresse de 113.400 francs.

L'augmentation des « Loyers, fermages et redevances » (+ 1,6 million) est principalement due à la location d'un nouveau bâtiment destiné à abriter 8 classes du Lycée Blaise-Cendrars (+ 980.700 francs).

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

La hausse des frais de déplacement (+ 96.700 francs) explique plus de la moitié de la progression des dédommagements pour frais (+ 183.150 francs). Les frais de déplacements progressent de 40.500 francs au service des ponts et chaussées mais sont dans une large mesure compensés par une augmentation équivalente des contributions facturées pour prestations de services.

La rubrique « Honoraires et autres services » progresse de 2,6 millions de francs. Une augmentation de 550.000 francs grève le budget du service et des offices de poursuites et faillites, du Tribunal cantonal et des tribunaux de districts au titre des « Ports spéciaux et divers » qui sont dorénavant enregistrés selon le principe du produit brut. Ces dépenses sont intégralement compensées par la perception d'émoluments administratifs. Les mandats, expertises et études augmentent globalement de 501.600 francs ; 354.000 francs sont imputables à l'office de la conservation de la nature dans le cadre de la révision de l'inventaire cantonal des prairies maigres et de la réalisation de l'inventaire des objets que l'Etat souhaite mettre sous protection ; au service du personnel, le projet d'évaluation des fonctions du personnel enseignant explique la hausse de 150.000 francs enregistrée à ce titre.

La rubrique « Frais divers » augmente de 112.050 francs.

Coût global de l'informatique

Le tableau ci-dessous présente un récapitulatif des coûts informatiques. Il recense l'ensemble des charges relatives à l'informatique qui figurent dans le budget 2000 des services, à l'exception de l'Hôpital psychiatrique cantonal de Perreux et de l'Arsenal.

	<i>Budget 2000</i>	<i>Budget 1999*</i>	<i>Variations par rapport au budget 1999</i>	<i>Comptes 1998*</i>
	Fr.	Fr.	%	Fr.
Charges de personnel	6.543.700	5.963.300	+ 9,7	5.669.900
Matériels, logiciels, fournitures .	4.675.100	4.703.300	- 0,6	4.779.046
Taxes de télécommunications . .	1.002.000	907.500	+ 10,4	744.626
Formation (utilisateurs, informaticiens)	203.600	185.400	+ 9,8	222.784
Leasing équipement informatique	115.600	102.200	+ 13,1	23.964
Utilisation ordinateur Université	71.800	108.000	- 33,5	83.969
Câblage des bâtiments	150.000	150.000	—	195.000
Assurance des ordinateurs	13.000	12.000	+ 8,3	12.163
Total des dépenses	12.774.800	12.131.700	+ 5,3	11.731.452
Amortissements	1.946.100	1.619.708	+ 20,2	2.928.443
Total des charges	14.720.900	13.751.408	+ 7,1	14.659.895

* La différence par rapport aux publications précédentes provient du transfert de certaines des tâches du service d'organisation au service du traitement de l'information et de la prise en compte des taxes téléinformatiques du service des ponts et chaussées.

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

Par rapport au budget 1999, le coût global de l'informatique progresse de 1 million de francs.

Les charges de personnel concernent les collaborateurs informatiques du service du traitement de l'information pour 5,1 millions de francs ainsi que ceux rattachés à 5 services pour 1,4 million de francs. Ces montants comprennent les charges sociales. Les salaires indiqués correspondent à 55,1 postes à temps complet.

A la rubrique « Matériels, logiciels, fournitures » figurent, en plus des charges du service du traitement de l'information (4,5 millions), les équipements, licences et logiciels du Système d'information du territoire neuchâtelois (SITN) qui apparaissent au budget du service des mensurations cadastrales pour un montant de 188.100 francs. Les charges du STI liées à la téléphonie ne sont pas prises en compte.

La formation concerne à la fois celles des utilisateurs (143.600 francs) et celles des informaticiens du service du traitement de l'information (60.000 francs). Environ 60.000 francs seront refacturés à des tiers.

Deux services utilisent les ordinateurs du département de calcul de l'Université; les frais à payer sont estimés à 71.800 francs.

La rubrique « Câblage des bâtiments » est celle portée au budget du service de l'intendance des bâtiments pour installer les réseaux à l'intérieur des immeubles.

Les amortissements concernent les crédits d'investissements qui ont été accordés au service du traitement de l'information, au service des mensurations cadastrales, au service du registre foncier, au service des contributions, au service des automobiles et de la navigation et aux offices de poursuites et faillites.

Intérêts passifs

	<i>Budget 2000</i>	<i>Budget 1999</i>	<i>Variations par rapport au budget 1999</i>	<i>Comptes 1998</i>
	Fr.	Fr.	%	Fr.
Dettes à court terme	3.000	3.000	—	54.533
Dettes à moyen et long terme . .	64.895.000	66.250.000	- 2,0	67.464.354
Dettes envers des institutions et fondations	740.000	827.000	- 10,5	944.429
32 Total	65.638.000	67.080.000	- 2,1	68.463.316

Les conditions particulièrement favorables auxquelles nous avons pu conclure les emprunts de l'Etat ces dernières années se traduisent par une diminution des charges et une nette amélioration du taux moyen de la dette consolidée.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Emprunts conclus :	1994	65 millions de francs
	1995	155 millions de francs
	1996	140 millions de francs
	1997	150 millions de francs
	1998	170 millions de francs
Emprunts à conclure :	1999	175 millions de francs (dont 70 conclus à fin août 1999)
	2000	325,3 millions de francs (dont 127,6 d'emprunts échus et 140 remboursables par anticipation).

Le montant des nouveaux emprunts à conclure en 2000 est estimé sur la base de l'insuffisance de financement prévue au budget et des emprunts à rembourser.

Deux emprunts publics de 80 et 60 millions de francs conclus en 1992 pour une période de dix ans bénéficient d'une clause de remboursement anticipé dès 2000. Compte tenu du taux élevé auquel ces emprunts avaient été conclus, il est très probable que nous exercerons le droit de dénonciation anticipé.

Il est à relever que le montant total des intérêts passifs, de 65,6 millions de francs, correspond à une dépense moyenne de 5,5 millions de francs par mois ou quelque 180.000 francs par jour.

Evolution de la charge nette d'intérêt et du produit de l'impôt direct (en milliers de francs)

	<i>Budgets</i>		<i>Comptes</i>					
	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994	1993
Intérêts de la dette	65.638	67.080	68.463	67.597	67.641	64.563	62.047	55.418
./, intérêts actifs								
sur placements								
et revenus immobiliers	24.920	24.747	24.660	23.936	24.716	22.467	26.942	27.162
Charge nette	40.718	42.333	43.803	43.661	42.925	42.096	35.105	28.256
Produit de l'impôt direct ¹⁾	498.700	481.700	472.319	468.551	467.280	449.359	434.493	420.606
Charge nette d'intérêt par rapport à l'impôt direct	8,16%	8,79%	9,27%	9,32%	9,19%	9,37%	8,08%	6,72%

¹⁾ Sans la contribution aux mesures de crise.

La diminution de la charge nette provient d'une part des conditions favorables rencontrées sur le marché des capitaux, d'autre part de l'augmentation prévisible des recettes fiscales.

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

Taux comparatifs des charges d'intérêt

	<i>Année</i>	<i>Intérêts passifs payés</i>	<i>Charges d'intérêt par rapport au total des charges</i>	<i>Taux d'intérêt moyen de la dette consolidée</i>	<i>Taux moyen de rendement des emprunts publics (cantons et communes)</i>
		Fr.	%	%	%
Comptes	1989	23.219.715	2,90	4,527	5,33
	1990	25.381.498	2,83	4,888	6,83
	1991	28.956.966	2,98	5,277	6,67
	1992	37.650.203	3,54	5,864	6,73
	1993	55.417.536	5,03	5,798	4,82
	1994	62.046.926	5,51	5,758	5,09
	1995	64.562.921	5,69	5,649	4,76
	1996	67.640.931	5,66	5,499	4,06
	1997	67.596.601	5,50	5,362	3,40
	1998	68.463.316	5,39	5,151	3,06
Budgets	1999	67.080.000	5,07	4,928	3,35 (début août)
	2000	65.638.000	4,78	4,313	

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

DETTE CONSOLIDÉE

La répartition probable à fin 1999 selon les taux d'intérêt, les prêteurs et les échéances est la suivante:

Taux	Taux d'intérêt		Créanciers	Montant Fr.	Echéances	
	Montant de la dette Fr.	Année de remboursement			Montant Fr.	
2,500%	10'000'000		Emprunts publics		2000	267'575'000
2,900%	70'000'000		et bons de caisse	480'000'000	2001	128'875'000
3,100%	60'000'000				2002	101'000'000
3,175%	20'000'000		Caisse de pensions		2003	152'500'000
3,250%	115'000'000		de l'Etat	130'000'000	2004	135'500'000
3,370%	50'000'000				2005	150'500'000
3,440%	20'000'000		Caisse nationale		2006	215'000'000
3,500%	100'000'000		suisse d'assurance		2007	150'000'000
3,875%	20'000'000		en cas d'accidents,		2008	55'000'000
4,000%	33'500'000		Lucerne	67'450'000		
4,100%	15'000'000					
4,125%	5'000'000		Centrale de compensation			
4,250%	50'000'000		de l'AVS, Genève	160'000'000		
4,375%	55'000'000					
4,500%	190'000'000		Diverses compagnies			
4,750%	5'000'000		d'assurances	213'500'000		
4,875%	10'000'000					
5,000%	10'000'000		Diverses caisses			
5,125%	3'000'000		de pensions privées	20'000'000		
5,375%	100'000'000					
5,500%	5'000'000		Banques	285'000'000		
5,625%	8'500'000					
6,250%	28'450'000					
6,500%	25'000'000					
6,625%	45'000'000					
6,750%	171'000'000					
6,875%	115'000'000					
7,000%	10'000'000					
7,250%	6'500'000					
	1'355'950'000			1'355'950'000		1'355'950'000

<i>Echéances 2000:</i>	Emprunts publics de 1992 (remboursement anticipé)	140'000'000
	Prêt de 1990 de la SUVA	6'000'000
	Prêts de 1990/92/93/94/95 de compagnies d'assurances	45'000'000
	Prêts de 1990/91/93 de l'AVS	65'000'000
	Prêt de 1998 de la Caisse de pensions de l'Etat	10'000'000
	Amortissements annuels	1'575'000
		267'575'000

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000**Amortissements**

	<i>Budget 2000</i>	<i>Budget 1999</i>	<i>Variations par rapport au budget 1999</i>	<i>Comptes 1998</i>
	Fr.	Fr.	%	Fr.
Patrimoine financier	8.554.800	8.397.500	+ 1,9	9.520.345
Patrimoine administratif	74.480.800	71.951.100	+ 3,5	68.195.438
– Immobilisations productives	14.858.300	16.990.700		17.424.059
– Immobilisations en cours	59.486.100	54.841.400		50.661.965
– Installations et divers	136.400	119.000		109.414
33 Total	83.035.600	80.348.600	+ 3,3	77.715.783

Les amortissements du patrimoine financier concernent pour une part prépondérante les remises et non-valeurs fiscales. Celles-ci ont été évaluées sur la base des montants enregistrés les années précédentes. Par rapport au total des impôts dus, le montant de 8 millions de francs porté au budget 2000 représente une perte d'environ 1,3%.

En ce qui concerne le patrimoine administratif, le montant des amortissements prévu est supérieur de 2,5 millions de francs à celui de l'exercice précédent. Cette augmentation s'explique principalement par l'amortissement des premières dépenses relatives aux nouveaux crédits accordés pour l'Ecole technique des Montagnes neuchâteloises, le Centre sportif régional du Val-de-Travers, la part du canton au programme fédéral d'investissement 1997-1999, ainsi que des dépenses particulièrement élevées pour le réseau routier enregistrées en 1998 et prévues en 1999.

Part des communes aux recettes cantonales

	<i>Budget 2000</i>	<i>Budget 1999</i>	<i>Variations par rapport au budget 1999</i>	<i>Comptes 1998</i>
	Fr.	Fr.	%	Fr.
Amendes	1.850.000	1.650.000	+ 12,1	1.888.154
Patentes	492.000	512.350	– 4,0	539.260
Impôt fédéral direct	37.080.000	40.100.000	– 7,5	39.577.195
Taxes sur les véhicules	7.548.000	7.527.000	+ 0,3	7.137.709
34 Total	46.970.000	49.789.350	– 5,7	49.142.318

La part des communes aux recettes cantonales diminue de 2,8 millions de francs par rapport au budget 1999. Cette baisse est principalement imputable à la décision prise par le Grand Conseil dans le cadre de la réalisation des objectifs de la planification 1999-2002 de réduire temporairement de 50% à 45% la part des communes

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

à l'IFD. Cette réduction est toutefois compensée en partie par l'évaluation plus favorable que nous avons portée en recettes.

La part des communes aux amendes progresse de 200.000 francs. Les autres transferts sont stables.

Subventions accordées

	<i>Budget 2000</i>	<i>Budget 1999</i>	<i>Variations par rapport au budget 1999</i>	<i>Comptes 1998</i>
	Fr.	Fr.	%	Fr.
Confédération (AVS-AI, Alfa, LACI)	40.118.000	42.611.000	- 5,9	38.444.558
Cantons (coordination scolaire, écoles d'infirmières, etc.)	2.965.400	3.010.800	- 1,5	2.793.703
Communes (hôpitaux communaux, écoles communales, etc.)	184.420.100	184.064.300	+ 0,2	182.188.482
Propres établissements (prestations complé- mentaires AVS-AI, Cité universitaire, etc.) ...	82.977.200	82.137.450	+ 1,0	77.319.958
Sociétés d'économie mixte (chemins de fer, hôpitaux privés et mixtes, homes Lespa, etc.)	77.392.100	76.624.000	+ 1,0	69.787.932
Institutions privées (institutions spécialisées pour enfants et adolescents et AI, écoles diverses, etc.)	60.540.800	56.737.600	+ 6,7	50.315.251
Personnes physiques et morales (assurance- maladie, hospitalisation hors canton, personnes âgées, bourses, etc.)	148.111.000	141.759.500	+ 4,5	141.338.721
Etranger	5.000	5.000	—	—
36 Total	596.529.600	586.949.650	+ 1,6	562.188.605

Les subventions accordées progressent de 9,6 millions de francs par rapport au budget 1999. A titre de comparaison, la progression était de 26,8 millions de francs en 1999 et de 17,8 millions de francs en 1998.

Les subventions accordées aux hôpitaux progressent de 5 millions de francs, évolution qui s'explique par l'augmentation de l'activité globale des institutions ainsi que par le transfert des patients des divisions privée et demi-privée vers la chambre commune, pour laquelle les assureurs-maladie ont bloqué leur participation. Les pertes de recettes liées aux divisions privée et demi-privée se répercutent donc directement sur les déficits à charge des collectivités publiques. Le budget 2000 tient également compte de la prise en charge du premier déficit complet du Centre de soins palliatifs «La Chrysalide». Les subventions aux établissements pour personnes âgées ont été ajustées en fonction des résultats réels de ces dernières années, d'où une diminution de plus de 1,4 million de francs.

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

Les contributions versées à la Confédération diminuent de 2,5 millions de francs. Cette évolution s'explique principalement par la diminution des forfaits AVS (- 1,2 million) et AI (- 1,1 million) en raison de l'entrée en vigueur en 2000, dans le cadre du programme de stabilisation des finances fédérales, de nouvelles clés de répartition intercantionales.

Les subventions versées aux cantons et aux communes sont globalement stables, les augmentations prévues dans le domaine hospitalier étant compensées par des diminutions équivalentes dans le secteur de l'instruction publique suite aux mesures compensatoires prises dans le cadre de la cantonalisation des maturités.

Les subventions aux propres établissements augmentent de 839.750 francs. La progression des prestations complémentaires AVS (+ 1 million) est partiellement compensée par la diminution des prestations complémentaires AI (- 300.000 francs).

La progression des subventions aux sociétés d'économie mixte trouve sa principale origine dans le secteur hospitalier. Les subventions aux entreprises de transport augmentent de 760.000 francs en raison de la réduction de la participation de la Confédération. Compte tenu des mesures d'économie prises au niveau du système de transport, les effets négatifs de cette réduction ont cependant pu être limités. Dans le secteur de la formation professionnelle, les transferts progressent de 404.600 francs.

L'augmentation des dépenses pour les mesures de soutien financées par le fonds de promotion de l'économie (+ 3,6 millions) est due à trois importants projets initiés en 1999; elle explique pour l'essentiel la hausse prévue au titre des subventions aux institutions privées (+ 3,8 millions).

L'évolution des subventions aux personnes physiques et morales est directement liée à la situation économique. Sur les 6,4 millions de francs d'augmentation prévus en 2000, 3,5 millions de francs sont imputables aux placements temporaires des personnes en fin de droit et 3 millions de francs aux charges d'aide matérielle. Dans ce dernier cas, l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1999 de nouvelles normes basées sur l'octroi d'aides forfaitaires devrait permettre une meilleure maîtrise des coûts. A court terme cependant, la situation des personnes bénéficiaires reste précaire, d'où la hausse budgétisée. Les subventions au titre de la réduction des primes de l'assurance-maladie progressent pour leur part de 1,3 million de francs, les charges du canton en la matière évoluant au même rythme que les subsides fédéraux. Le montant de la réduction des prix de pension pour les homes LESPA a été ajusté à la réalité de 1998 (- 600.000 francs).

Rapport du Conseil d'Etat (suite)**Opérations internes, attributions et prélèvements aux financements spéciaux**

L'examen de ces rubriques ne peut se faire que conjointement, car le virement ou le prélèvement à la fortune des fonds dépend de l'attribution par voie budgétaire figurant dans les opérations internes.

Opérations internes

	<i>Budget 2000</i>	<i>Budget 1999</i>	<i>Ecart</i>	<i>Comptes 1998</i>
	Fr.	Fr.	%	Fr.
Bonifications budgétaires aux fonds	14.074.500	8.474.500	+ 66,1	8.556.700
Transferts interservices et interfonds	1.098.500	1.009.600	+ 8,8	807.770
Prélèvements budgétaires dans les fonds	2.142.500	2.951.000	- 27,4	387.264
39 et 49 Total	17.315.500	12.435.100	+ 39,2	9.751.734

L'augmentation du volume des opérations internes est principalement due à l'octroi de bonifications budgétaires plus importantes au fonds de promotion de l'économie et au fonds d'aide aux régions de montagne.

Les bonifications budgétaires enregistrent les variations suivantes:

	<i>Budget 2000</i>	<i>Budget 1999</i>	<i>Ecart</i>	<i>Comptes 1998</i>
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
Fonds d'aide aux communes en situation difficile	870.000	820.000	+ 50.000	836.150
Fonds d'aménagement du territoire	150.000	—	+ 150.000	—
Fonds forestier de réserve	54.500	54.500	—	53.286
Fonds des mensurations officielles	450.000	700.000	- 250.000	717.264
Fonds de promotion de l'économie	11.600.000	6.700.000	+ 4.900.000	6.800.000
Fonds pour activités culturelles et artistiques	250.000	200.000	+ 50.000	150.000
Fonds d'aide aux régions de montagne	700.000	—	+ 700.000	—

Attributions et prélèvements aux fonds

	<i>Budget 2000</i>	<i>Budget 1999</i>	<i>Comptes 1998</i>
	Fr.	Fr.	Fr.
380 Attributions à la fortune des fonds	1.184.500	146.000	1.693.616
480 Prélèvements à la fortune des fonds	3.613.000	5.298.600	4.900.972
Variation annuelle de la fortune des fonds	-2.428.500	-5.152.600	-3.207.356

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

L'augmentation des attributions à la fortune est due pour une grande partie à la création du fonds des eaux.

La diminution des prélèvements à la fortune concerne principalement le fonds de promotion de l'économie et le fonds d'aide aux régions de montagne qui bénéficient de bonifications budgétaires destinées à faire face à l'augmentation de leurs charges par rapport au budget 1999.

Attributions et prélèvements aux réserves

	<i>Budget 2000</i>	<i>Budget 1999</i>	<i>Comptes 1998</i>
	Fr.	Fr.	Fr.
381 Attributions aux réserves	395.000	355.000	535.160
481 Prélèvements aux réserves . . .	537.000	195.000	833.283
Variation annuelle des réserves	<u>- 142.000</u>	<u>160.000</u>	<u>- 298.123</u>

Les attributions aux réserves sont les suivantes: Fr.

– Réserve de la dîme de l'alcool 395.000

Les prélèvements aux réserves sont les suivants:

– Réserve de la dîme de l'alcool 110.000

– Réserve du service de probation 17.000

– Réserve de l'office d'aide aux demandeurs d'asile 160.000

– Réserve de l'office des réfugiés 250.000

Recettes fiscales

	<i>Budget 2000</i>	<i>Budget 1999</i>	<i>Variations par rapport au budget 1999</i>	<i>Comptes 1998</i>
	Fr.	Fr.	%	Fr.
Impôt sur revenu et fortune	424.700.000	412.700.000	+ 2,9	407.553.525
Impôt sur bénéfice et capital	74.000.000	69.000.000	+ 7,2	64.765.666
Contribution aux mesures de crise	9.908.000	9.584.000	+ 3,3	9.042.296
Impôt complémentaire sur immeubles	2.500.000	3.000.000	- 16,6	2.334.468
Impôt sur gains en capital . .	9.650.000	9.150.000	+ 5,4	9.018.832
Droits de mutation	20.000.000	17.000.000	+ 17,6	19.602.927
Impôt sur successions et donations	25.000.000	24.000.000	+ 4,1	24.147.680
Taxes sur véhicules et bateaux	36.882.000	36.754.200	+ 0,3	35.282.171
40 Total	<u>602.640.000</u>	<u>581.188.200</u>	<u>+ 3,6</u>	<u>571.747.565</u>

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Impôt cantonal direct

Vu l'amélioration du climat conjoncturel, le rendement de l'impôt sur le revenu, y compris l'impôt à la source, devrait évoluer un peu plus favorablement après la stagnation constatée au cours des dernières années. Il ne faut toutefois pas encore s'attendre à une progression importante de la masse imposable. Notre estimation tient compte de l'adaptation des valeurs locatives à laquelle nous avons procédé par arrêté du 30 novembre 1998. Le rendement de l'impôt sur la fortune devrait croître également.

En fonction des résultats provisoires de la taxation pour l'année courante, les perspectives sont plus favorables pour l'impôt des personnes morales. Il faut rappeler cependant que celui-ci dépend beaucoup du capital et des bénéficiaires imposables de quelques entreprises importantes.

La contribution aux mesures de crise en faveur des victimes du chômage a été prorogée jusqu'à fin 2000 par décret du 23 juin 1999.

Droits de mutation (lods) et impôts sur les gains immobiliers

Dans le secteur de la construction, la conjoncture ne devrait s'améliorer que lentement. Le faible niveau des prix des biens immobiliers semble toutefois favoriser une certaine reprise des transactions. Dans le produit des impôts sur les gains en capital figure un montant de 150.000 francs représentant des contributions sur plus-values versées au fonds d'aménagement du territoire.

Autres recettes

Le rendement de l'impôt complémentaire sur les immeubles est en baisse du fait de la liquidation facilitée des sociétés immobilières. L'amélioration du climat conjoncturel devrait en revanche se traduire par une légère progression du nombre de véhicules immatriculés.

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000**Recettes fiscales comparées aux années précédentes**

	<i>Budget 2000</i>	<i>Budget 1999</i>	<i>Comptes 1998</i>	<i>Comptes 1997</i>	<i>Comptes 1996</i>
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
<i>Produit de l'impôt direct cantonal¹⁾</i>					
Impôt direct personnes physiques ²⁾	424.700.000	412.700.000	407.553.525	402.166.013	398.415.850
Impôt direct personnes morales ...	74.000.000	69.000.000	64.765.666	66.384.693	68.863.675
Total	498.700.000	481.700.000	472.319.191	468.550.706	467.279.525
Impôt complémentaire					
sur immeubles	2.500.000	3.000.000	2.334.468	3.221.055	3.713.616
Lods	20.000.000	17.000.000	19.566.696	13.590.901	15.195.346
Impôt sur les gains immobiliers ...	9.500.000	9.000.000	8.754.833	8.995.856	7.187.901
Droits et émoluments successoraux	25.000.000	24.000.000	24.147.680	23.385.607	24.638.138
Recettes fédérales:					
- Impôt fédéral direct	87.000.000	85.000.000	83.614.976	88.602.119	79.393.709
- Impôt anticipé et taxe militaire ..	16.750.000	17.250.000	11.864.999	16.800.282	11.981.996
- Droits sur l'essence	21.800.000	24.000.000	21.231.233	23.275.442	24.389.877
- Régie des alcools	400.000	360.000	537.441	297.472	447.717
Taxes sur les véhicules, cycles et bateaux	36.882.000	36.754.200	35.282.171	34.454.906	33.558.713

¹⁾ La contribution aux mesures de crise n'est pas comprise dans ces chiffres.

²⁾ Y compris l'impôt à la source et les impôts des travailleurs frontaliers (versements compensatoires).

Rapport du Conseil d'Etat (suite)**Contributions**

	<i>Budget 2000</i>	<i>Budget 1999</i>	<i>Variations par rapport au budget 1999</i>	<i>Comptes 1998</i>
	Fr.	Fr.	%	Fr.
Emoluments administratifs ...	30.002.500	26.844.000	+ 11,8	26.778.566
Recettes hospitalières et d'établissements spécialisés, pensions	16.803.800	16.600.000	+ 1,2	16.522.334
Ecolages	6.638.500	6.961.600	- 4,6	6.074.118
Autres redevances d'utilisation et prestations de service ...	22.066.300	11.726.600	+ 88,2	11.483.186
Ventes	3.781.400	3.698.000	+ 2,3	3.688.817
Dédommagements de tiers ...	10.095.700	9.526.500	+ 6,0	9.974.116
Amendes	5.991.000	5.591.000	+ 7,2	5.968.145
Prestations effectuées par collectivités pour investissements	2.645.000	2.575.000	+ 2,7	2.569.016
Autres contributions	2.219.500	1.837.900	+ 20,8	3.368.830
43 Total	100.243.700	85.360.600	+ 17,4	86.427.128

Par rapport au budget 1999, les contributions devraient progresser de 14,9 millions de francs. Après deux années consécutives de baisse, puis un budget 1999 qui prévoit une augmentation de 2,8 millions de francs, cette évolution positive est dans une large mesure imputable à l'introduction de la redevance cantonale sur l'eau potable.

Les émoluments administratifs progressent globalement de 3,2 millions de francs. Cette augmentation, en partie due aux mesures prises par le Conseil d'Etat dans le cadre de la réalisation des objectifs de la planification financière, est notamment imputable au service des automobiles et de la navigation dont les émoluments progressent de 1,1 million de francs en raison de l'adaptation du barème et de l'évolution favorable du volume des affaires. Le produit des émoluments évolue positivement aux services et offices des poursuites et faillites (+ 954.000 francs) et au service de l'aménagement du territoire (+ 580.000 francs). Cette dernière hausse est due à l'adaptation des émoluments du service au coût effectif des prestations.

La rubrique «Autres redevances et prestations de service» progresse de 10,4 millions de francs, suite principalement à l'introduction de la redevance cantonale sur l'eau potable (+ 9 millions) et à la hausse des contributions pour diverses prestations de service (+ 1,2 million), notamment dans le secteur de l'instruction publique.

Les dédommagements de tiers augmentent de 569.200 francs. Plus de la moitié de cette progression est imputable au nœud cantonal (+ 340.000 francs).

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

Enfin, toujours par rapport au budget 1999, les recettes hospitalières (+ 203.800 francs), les écolages (- 323.100 francs), les ventes (+ 83.400 francs), les amendes (+ 400.000 francs) et les prestations pour investissements (+ 70.000 francs) sont relativement stables.

Part à des recettes fédérales

	<i>Budget 2000</i>	<i>Budget 1999</i>	<i>Variations par rapport au budget 1999</i>	<i>Comptes 1998</i>
	Fr.	Fr.	%	Fr.
Impôt fédéral direct	87.000.000	85.000.000	+ 2,4	83.614.976
Impôt anticipé	16.000.000	16.500.000	- 3,0	11.139.782
Taxe d'exemption du service militaire	750.000	750.000	—	725.217
Bénéfice de la Banque nationale suisse	34.742.000	34.742.000	—	27.906.678
Droits sur l'essence	21.800.000	24.000.000	- 9,2	21.231.233
Régie des alcools (imposition sur les boissons distillées)	400.000	360.000	+ 11,1	537.440
44 Total	160.692.000	161.352.000	- 0,4	145.155.326

La part du canton à des recettes fédérales diminue de 660.000 francs par rapport au budget précédent. En 1999, cette part avait progressé de 23,3 millions de francs, en raison principalement de l'augmentation de la part des cantons au bénéfice de la Banque nationale suisse.

A l'exception de l'IFD (+ 2 millions) et des droits sur l'essence (- 2,2 millions), la part du canton aux recettes de la Confédération est stable. La diminution prévue de la part aux droits sur l'essence est due à la baisse de la consommation d'essence observée depuis trois ans et à la réduction de la charge nette du canton dans le domaine routier.

En ce qui concerne l'impôt anticipé, les fluctuations d'une année à l'autre peuvent être très importantes. Le montant reçu en 1999 dépasse nettement celui prévu au budget. Pour l'année prochaine, la Confédération annonce en revanche une forte baisse. Dans notre prévision pour le budget 2000, nous avons tenu compte d'une répartition des rentrées extraordinaires de 1999 sur les deux exercices.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)**Subventions fédérales acquises**

	<i>Budget 2000</i>	<i>Budget 1999</i>	<i>Variations par rapport au budget 1999</i>	<i>Comptes 1998</i>
	Fr.	Fr.	%	Fr.
Mensurations officielles	3.200.000	3.050.000	+ 4,9	3.557.926
Aide complémentaire AVS-AI	28.350.000	28.105.000	+ 0,9	26.454.352
Observatoire cantonal	562.000	614.700	- 8,6	450.181
Hôpital psychiatrique cantonal	2.750.000	2.750.000	—	2.700.000
Réduction des primes d'assurance-maladie	65.950.404	63.874.000	+ 3,3	58.310.397
Bourses d'études	1.900.000	2.165.000	- 12,2	2.419.362
Haute école neuchâteloise ..	295.473	2.500.000	- 88,2	2.444.242
Centre professionnel des métiers du bâtiment (CPMB)	1.200.000	1.150.000	+ 4,3	1.184.484
Centre d'intégration professionnelle, Couvet ..	—	1.780.500	—	1.252.600
Université	20.700.000	20.300.000	+ 2,0	20.244.137
Divers	11.381.923	3.817.000	+ 198,2	4.592.656
460 Total	136.289.800	130.106.200	+ 4,8	123.610.337

Les subventions fédérales acquises progressent de 6,2 millions de francs par rapport au budget 1999. Cette évolution est principalement imputable à la prise en compte, dans le budget du service de l'emploi, des charges et des produits des offices régionaux de placements et du bureau des emplois temporaires, d'où une augmentation, au niveau des subventions fédérales acquises, de 7,1 millions de francs.

L'augmentation de 2,2 millions de francs des subventions pour la réduction des primes d'assurance-maladie est liée au taux de progression annuel des subsides pour la période 2000-2003 qui a été fixé par la Confédération à 1,5%.

La réduction des subventions fédérales en faveur des bourses d'études (- 265.000 francs) résulte des mesures prises par la Confédération dans le cadre du programme de stabilisation des finances fédérales.

La diminution observée pour la Haute école neuchâteloise (- 2,2 millions) provient d'une modification du système de comptabilisation, l'exercice 1999 ayant enregistré aussi bien le budget 1999 que celui de 1998.

Enfin, les subventions versées par l'OFAS au Centre neuchâtelois d'intégration professionnelle figurent désormais sous la rubrique « Dédommagements de collectivités publiques », d'où une diminution de 1,6 million de francs des subventions fédérales acquises à ce titre.

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

Classification fonctionnelle

Le tableau ci-dessous, qui résume celui qui figure en fin de publication du budget, montre l'évolution des charges nettes selon les diverses tâches confiées à l'Etat.

	<i>Budget 2000</i>		<i>Budget 1999</i>	
	En millions de francs	Part en %	En millions de francs	Part en %
Administration générale	63,2	8,8	60,0	8,7
Sécurité publique	63,0	8,8	62,8	9,1
Enseignement et formation	254,9	35,5	240,7	34,9
Culture et loisirs	12,6	1,8	12,3	1,8
Santé	100,0	13,9	99,1	14,4
Prévoyance	106,4	14,8	105,3	15,3
Trafic	69,3	9,6	66,3	9,6
Protection et aménagement de l'environnement	16,2	2,3	14,7	2,1
Economie publique	32,8	4,5	28,5	4,1
Sous-total	718,4	100,0	689,7	100,0
Finances et impôts	- 681,8		- 647,7	
Total	36,6		42,0	

Quelques modifications d'affectations sont intervenues entre la publication du budget 1999 et celle des comptes 1998. Des différences apparaissent donc entre le budget 1999 publié en automne 1998 et le budget réactualisé qui est reproduit ici. La plus grande différence concerne le fonds de promotion de l'économie. Rattaché tout d'abord sur la base des directives de l'Administration fédérale à la fonction « Protection et aménagement de l'environnement », il a été transféré sous « Economie publique ».

La sécurité publique voit sa part légèrement diminuer principalement en raison de la baisse des coûts de fonctionnement nets du service des mensurations cadastrales.

La hausse de la part de l'enseignement et de la formation provient essentiellement de la cantonalisation des maturités gymnasiale et professionnelles, en lien avec les mesures compensatoires qui ont été prises.

La part de la santé publique est légèrement inférieure à celle de 1999, en raison de la diminution des charges concernant les établissements pour personnes âgées.

Le domaine de la prévoyance voit sa part relative passer de 15,3% à 14,8%, principalement en raison de la baisse du forfait fédéral AVS et AI suite à l'entrée en vigueur en 2000 de nouvelles clés de répartition intercantonale.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)**Classification économique**

Cette classification ventile les charges brutes selon la nature des flux financiers (rémunérations, biens et services, transferts, etc.) et selon les secteurs intéressés (secteur privé ou collectivités publiques). Elle met en évidence l'interdépendance financière entre la Confédération, notre canton et les communes.

Le tableau ci-dessous présente la synthèse des informations figurant à la suite du budget détaillé :

	<i>Budget 2000</i>		<i>Budget 1999</i>					
	<i>Charges</i>	<i>Revenus</i>	<i>Charges</i>	<i>Revenus</i>				
	En millions de francs	Part en %	En millions de francs	Part en %				
Charges de personnel	335,6	24,4	321,3	24,3				
Biens et services	101,9	7,4	97,2	7,3				
Intérêts passifs	65,6	4,8	67,1	5,1				
Transferts à la Confédération								
et aux cantons	68,0	5,0	67,5	5,1				
Transferts aux communes	268,5	19,5	261,2	19,7				
Transferts aux établissements								
et aux privés	432,2	31,5	415,3	31,4				
Autres charges	101,9	7,4	93,3	7,1				
Recettes fiscales		602,6		581,2	45,4			
Subventions de la Confédération								
et des cantons		258,7		246,3	19,2			
Subventions des communes ...		155,5		152,1	11,9			
Autres revenus		320,3		301,3	23,5			
Total	1.373,7	1.337,1	100,0	100,0	1.322,9	1.280,9	100,0	100,0

La légère augmentation de la part relative aux charges du personnel s'explique par l'intégration du personnel des offices régionaux de placement dans le budget de fonctionnement, ainsi que par la variation des effectifs commentée en détail dans le chapitre correspondant.

Les intérêts passifs représentent une part légèrement inférieure en raison des derniers emprunts conclus à des taux particulièrement bas.

L'augmentation de la part des autres charges provient principalement de l'attribution accrue au fonds de promotion de l'économie, compensée toutefois partiellement par une diminution du montant disponible du fonds de crise en couverture des charges de l'action sociale.

Au titre des revenus, l'augmentation de la part des recettes fiscales provient principalement de l'augmentation prévue au titre de l'impôt cantonal direct des personnes morales et des lods.

La redevance sur l'eau potable, qui apparaît pour la première fois, fait partie des autres revenus, dont la part augmente également d'une façon significative.

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000**BUDGET DES INVESTISSEMENTS****Résultats**

Les résultats des derniers exercices et des budgets 1999 et 2000 se présentent comme suit :

Budget des investissements (en milliers de francs)

	<i>Budgets</i>		<i>Comptes</i>				
	<i>2000</i>	<i>1999</i>	<i>1998</i>	<i>1997</i>	<i>1996</i>	<i>1995</i>	<i>1994</i>
Dépenses							
d'investissements	279.193	272.348	267.383	221.723	175.074	179.600	254.770
./. Recettes	177.535	173.935	177.368	144.604	106.700	113.326	177.341
Dépenses nettes . . .	101.658	98.413	90.015	77.119	68.374	66.274	77.429
./. Amortissements à charge du compte de fonctionnement	72.449	70.004	66.278	66.699	63.928	61.796	57.455
Dépenses portées au bilan	29.209	28.409	23.737	10.420	4.446	4.478	19.974

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Récapitulation des investissements par départements et par objets

	Budget 2000		Amortiss.		Budget 1999		Dépenses		Comptes 1998		Amortiss.	
	Dépenses	Recettes	Fr.	Fr.	Dépenses	Recettes	Fr.	Fr.	Recettes	Fr.	Fr.	Fr.
Récapitulation des investissements par départements et par objets												
<i>Par départements</i>												
Autorités	300'000	0	597'900		0	0	0	543'900	269'715.65	0.00	0.00	543'967.10
Justice, santé et sécurité	11'435'000	2'775'000	5'002'100		2'850'000	0	4'795'900	8'130'854.69	2'119'590.00	2'119'590.00	4'999'547.99	4'999'547.99
Finances et affaires sociales	4'621'000	0	3'801'100		0	0	2'886'300	6'823'370.00	373'165.00	373'165.00	2'102'332.65	2'102'332.65
Gestion du territoire	2'115'077'000	164'260'000	41'569'600		163'125'000	0	40'502'300	209'460'312.92	166'331'832.75	166'331'832.75	38'598'873.71	38'598'873.71
Economie publique	3'340'000	0	3'861'500		0	0	4'869'900	5'931'581.25	48'281.00	48'281.00	4'938'374.85	4'938'374.85
Instruction publique et affaires culturelles	47'990'000	10'500'000	17'616'700		7'960'000	0	16'405'200	367'671'75.56	8'494'853.10	8'494'853.10	15'095'528.35	15'095'528.35
Total	279'193'000	177'535'000	72'448'900		173'935'000	0	70'003'500	267'383'010.07	177'367'721.85	177'367'721.85	66'278'614.65	66'278'614.65
<i>Par objets</i>												
Bâtiments, constructions et équipements	53'890'000	13'275'000	20'959'800		10'810'000	0	18'482'000	45'255'283.97	10'610'922.00	10'610'922.00	17'359'876.66	17'359'876.66
Routes cantonales	37'650'000	25'830'000	12'093'300		32'190'000	0	11'440'300	301'89'043.25	19'561'286.00	19'561'286.00	10'017'619.85	10'017'619.85
Route nationale 5	149'520'000	131'580'000	14'604'700		124'235'000	0	14'207'700	158'665'885.75	139'186'475.75	139'186'475.75	14'433'444.50	14'433'444.50
Correction et régulation des eaux	2'200'000	1'350'000	454'400		2'000'000	0	512'900	183'652.45	640'600.00	640'600.00	415'820.35	415'820.35
Epuration des eaux	14'500'000	5'500'000	8'823'700		5'500'000	0	8'533'800	16'443'185.95	6'943'471.00	6'943'471.00	7'980'026.19	7'980'026.19
Améliorations foncières et bâtiments ruraux	3'120'000	0	2'573'400		0	0	3'447'400	3'053'906.40	48'281.00	48'281.00	3'493'115.40	3'493'115.40
Bâtiments scol.communaux et installations sportives	7'385'000	0	6'707'100		0	0	7'438'100	6'902'085.00	350'000.00	350'000.00	7'327'904.80	7'327'904.80
Entreprises de transports privées, aéroports	5'372'000	0	3'534'000		0	0	3'521'500	1'397'000.00	0.00	0.00	3'408'550.50	3'408'550.50
Divers	5'556'000	0	2'698'500		0	0	2'419'800	5'292'967.30	26'686.10	26'686.10	1'842'255.10	1'842'255.10
Total	279'193'000	177'535'000	72'448'900		173'935'000	0	70'003'500	267'383'010.07	177'367'721.85	177'367'721.85	66'278'614.65	66'278'614.65

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

Commentaires

Les bâtiments et équipements de même que les infrastructures routières représentent la plus grande part des investissements prévus en 2000. Dans le domaine routier, l'accent sera mis sur l'achèvement du tracé de la J 20 dans les Gorges du Seyon et l'avancement des travaux de construction de l'A 5 sur le tronçon Treytel - Areuse.

En ce qui concerne les bâtiments, les chantiers en cours entraînent des dépenses importantes, en particulier pour Unimail à Neuchâtel, le nouveau Musée d'archéologie à Hauterive, l'Hôpital psychiatrique de Perreux et le Centre de protection civile au Val-de-Travers. Le budget tient compte également des crédits qui viennent d'être accordés, notamment pour l'aménagement du Centre d'intégration professionnelle à Couvet et la participation de l'Etat à la construction de la halle de sport de la Riveraine à Neuchâtel. Des dépenses sont également prévues pour le projet d'extension et de restructuration du poste de gendarmerie à La Chaux-de-Fonds.

Il faut signaler en outre les achats d'équipements scientifiques pour l'Université et la Haute école neuchâteloise.

Les subventions à l'investissement (lutte contre la pollution des eaux, constructions scolaires, sportives et rurales, infrastructures pour les transports publics) progressent légèrement. De nouvelles dépenses sont prévues au titre des crédits qui seront sollicités pour la rénovation de la flotte de la LNM et la rénovation de plusieurs bâtiments d'établissements spécialisés (Centre ASI, Maison de Belmont, Maison de Pontareuse).

Rapport du Conseil d'Etat (suite)**COMPARAISON DU BUDGET 2000 ET DE LA PLANIFICATION FINANCIÈRE 1999-2002**

L'automne dernier, nous vous avons soumis notre rapport à l'appui de la planification financière 1999-2002. En pages 40 et 56 (pp. 1482 et 1498 du *BGC*, vol. 164/II), celui-ci présentait l'évolution des finances de l'Etat en fonction des objectifs budgétaires que nous avons fixés. Nous indiquons ci-après les chiffres cités dans ce document pour l'an 2000 en comparaison de ceux du présent rapport.

Comparaison du budget 2000 et de la planification financière 1999-2002 (en millions de francs)

	<i>Budget 2000</i>	<i>Plan financier 2000</i>
Excédent de charges du budget de fonctionnement	36,6	35,0
Investissements nets	101,7	113,3
Solde des mouvements avec les financements spéciaux . .	2,5	3,3
	140,8	151,6
./. Amortissements	83,0	83,8
Insuffisance de financement	57,8	67,8
Dette consolidée	1.414,0	1.407,0

Le résultat du budget de fonctionnement est très proche de l'objectif fixé, cela bien que nous ayons renoncé à notre proposition initiale concernant l'imposition majorée des rentes AVS-AI en l'an 2000.

Le volume des investissements nets prévus au budget 2000 est assez nettement inférieur aux prévisions de la planification financière. Nous rappelons qu'en la matière, le Conseil d'Etat avait manifesté son intention de réexaminer l'urgence et l'opportunité de certains projets à l'étude. Le budget 2000 traduit notre volonté de ne pas freiner la réalisation de projets jugés prioritaires et favorables à la relance de la conjoncture, tout en veillant à ne pas trop charger les années 2000 et 2001 durant lesquelles se construira l'Expo.01.

L'insuffisance de financement évolue plus favorablement que ne le prévoyait la planification financière. Quant à la dette consolidée, elle devrait se situer très près de l'estimation initiale. Il faut rappeler toutefois que ces chiffres n'ont qu'une valeur indicative, l'insuffisance de financement ne pouvant être déterminée précisément qu'à la clôture des comptes. De plus, les emprunts sont émis si possible lorsque la situation du marché est favorable. Il peut donc se produire un certain décalage par rapport à l'exercice comptable.

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

CONCLUSIONS

Avec un excédent de charges de 36,6 millions de francs, le budget 2000 est le premier, depuis 1992, à présenter un déficit inférieur à 40 millions de francs. Depuis cette date, les comptes n'ont par ailleurs clôturé qu'à une seule reprise, en 1996, en dessous de ce montant.

Le Conseil d'Etat constate avec satisfaction que les mesures adoptées par le Grand Conseil en juin 1999, de même que celles qu'il a décidées en vertu de ses propres compétences, ont permis d'approcher de près l'objectif budgétaire (excédent de charges de 35 millions au plus pour l'exercice 2000). Cet objectif aurait été pleinement atteint si nous n'avions dû renoncer à l'une des mesures proposées dans la planification financière, à savoir l'imposition des rentes AVS-AI à 90% en l'an 2000 (recette supplémentaire estimée à 7 millions).

En l'absence d'une décision en la matière, nous n'avons toutefois pas tenu compte, dans nos prévisions budgétaires, de l'incidence financière d'une amélioration probable de l'indice de capacité financière du canton. Selon la décision qui sera finalement prise par le Conseil fédéral, le résultat des comptes pourrait s'en trouver dégradé de plusieurs millions de francs. Le Conseil d'Etat est néanmoins confiant dans la possibilité d'atteindre les objectifs budgétaires qu'il a définis pour les années suivantes, le but ultime étant de ramener progressivement les finances de l'Etat vers l'équilibre.

Si nous pouvons aujourd'hui exprimer une légitime satisfaction, il convient néanmoins de rappeler que les mesures d'ores et déjà adoptées ne représentent qu'une partie des objectifs et de la stratégie que nous avons définis pour la présente législature.

La révision de la fiscalité, plus particulièrement de l'impôt cantonal direct des personnes physiques et morales, constitue à cet égard un autre volet important. Selon le calendrier prévu, ce projet, qui sera vraisemblablement renvoyé à la commission fiscalité, sera transmis au Grand Conseil au début de l'année prochaine. Les propositions que nous vous soumettons nous paraissent particulièrement décisives pour l'amélioration de l'image fiscale du canton et le renforcement des efforts consentis par la promotion économique.

Le Conseil d'Etat reste par ailleurs très préoccupé par les difficultés financières de nombreuses communes et les déséquilibres qui tendent à s'accroître entre les régions. Après la décision positive du Grand Conseil en ce qui concerne l'introduction de barèmes de référence en matière fiscale, nous réaffirmons notre volonté de vous soumettre dans les meilleurs délais les projets concernant la réforme de la péréquation financière intercommunale et la nouvelle répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

Nous avons l'intention de vous soumettre la nouvelle péréquation financière en septembre 1999. Toutefois, au vu des questions fondamentales que soulève ce projet, il nous a paru important d'en saisir d'abord la commission de gestion et des finances, à l'instar de la procédure adoptée pour les mesures destinées à réaliser les objectifs de la planification financière. Ce faisant, nous souhaitons réunir les

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

conditions les plus favorables pour l'élaboration d'un projet susceptible de recueillir un large consensus.

Notre intention est de vous soumettre ce projet au début de l'année prochaine, si possible conjointement avec les propositions concernant la nouvelle répartition des tâches. Selon les études préalables que nous avons effectuées, cette dernière entraînera vraisemblablement la réduction, voire la suppression de la participation des communes au produit de l'impôt fédéral direct. La présentation simultanée de ces projets permettra au Grand Conseil de les examiner dans une perspective globale prenant en compte toutes les répercussions financières qui en découleront pour les communes. Une fois ces mesures adoptées, les communes auront ainsi suffisamment de temps pour mener à bien l'adaptation nécessaire de leur fiscalité, en fonction des nouveaux barèmes de référence, de même que l'introduction des taxes causales communales.

C'est dans ces perspectives que nous vous demandons d'accepter le budget présenté pour l'exercice 2000.

Nous vous prions d'agréer, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 15 septembre 1999

Au nom du Conseil d'Etat:

<i>Le président,</i>	<i>Le chancelier,</i>
P. HIRSCHY	J.-M. REBER

Décret concernant le budget de l'Etat pour l'exercice 2000

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 15 septembre 1999,
décède :

Article premier Le budget général de l'Etat pour l'année 2000 est adopté. Ce budget se résume comme suit :

<i>Compte de fonctionnement</i>	Fr.	Fr.
Total des charges	1.373.691.500.—	
Total des revenus		1.337.091.400.—
Excédent de charges		36.600.100.—
 <i>Compte des investissements</i>		
Total des dépenses	279.193.000.—	
Total des recettes		177.535.000.—
Investissements nets		101.658.000.—
 <i>Financement</i>		
Investissements nets	101.658.000.—	
Amortissements (autofinancement)		83.035.600.—
Excédent de charges du compte de fonctionnement	36.600.100.—	
Solde des mouvements avec les financements spéciaux	2.570.500.—	
Insuffisance de financement		57.793.000.—

Art. 2 ¹ Le présent décret n'est pas soumis au référendum.

² Le Conseil d'Etat pourvoit à sa promulgation et à son exécution.

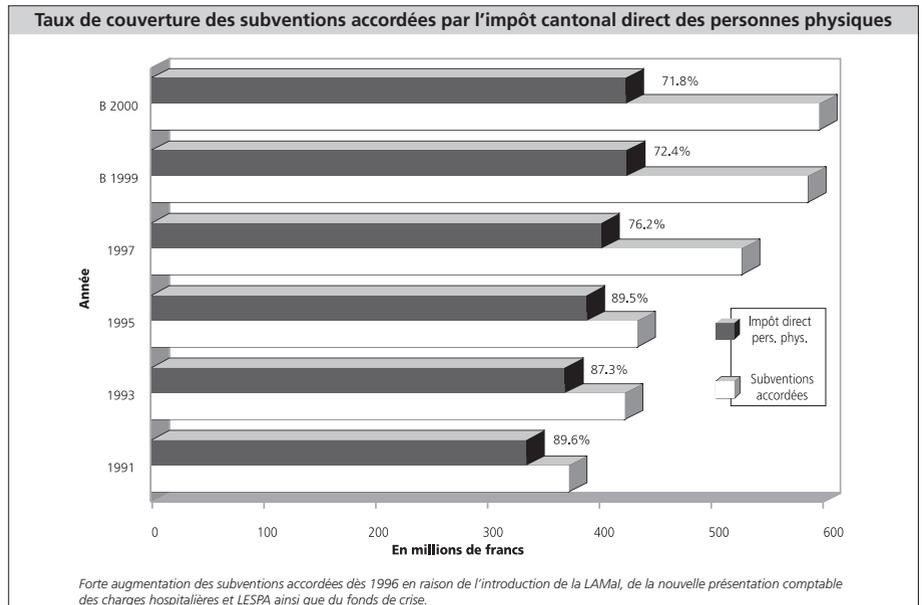
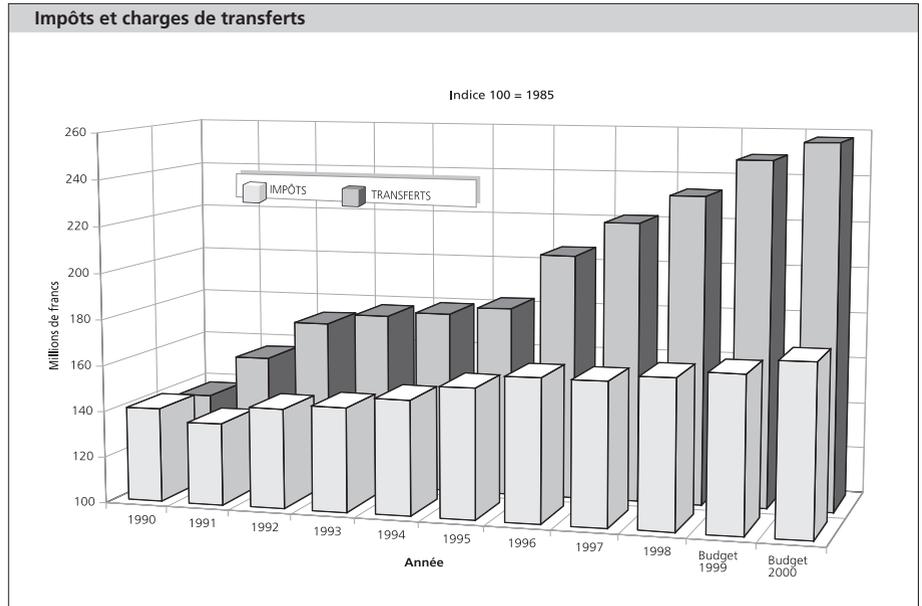
Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

La présidente, Les secrétaires,

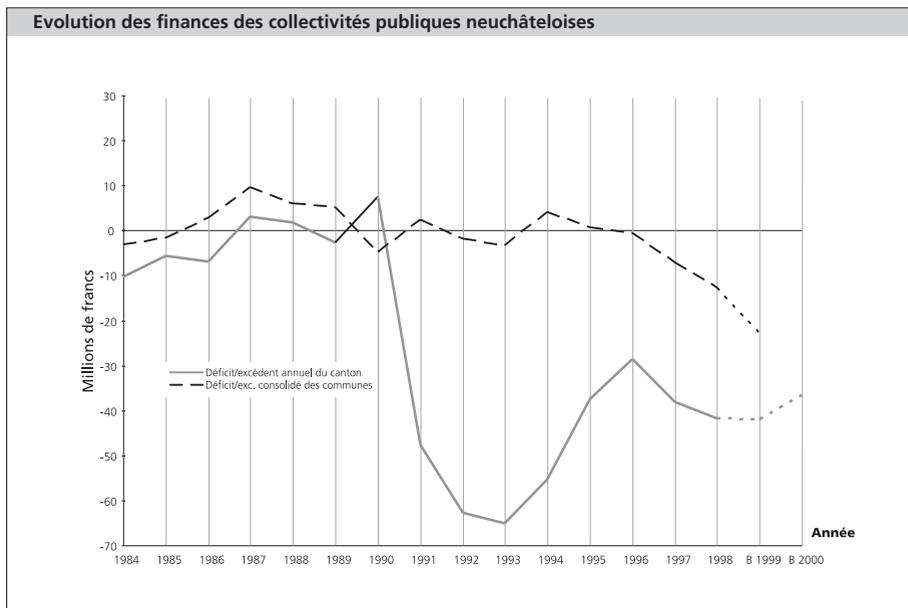
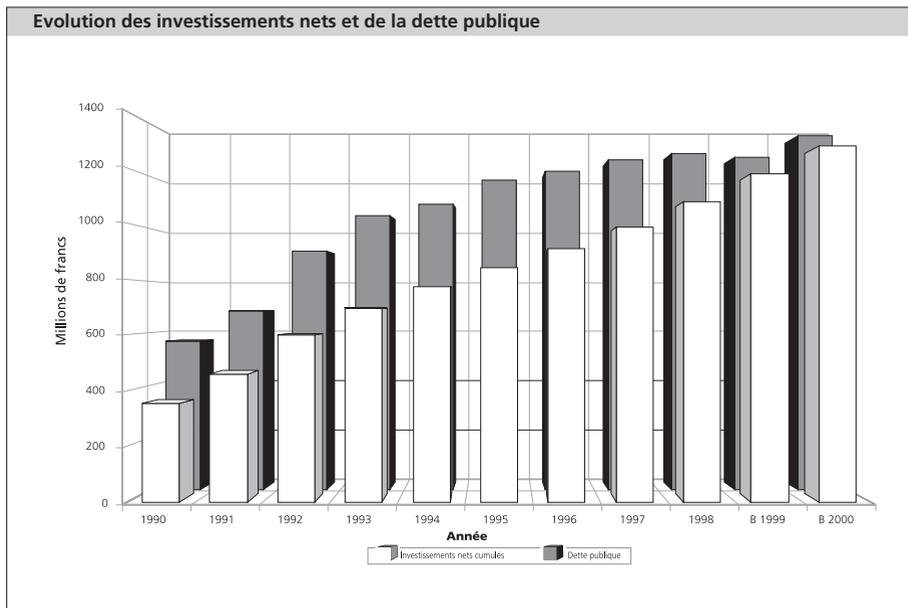
Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Graphiques I et II



Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

Graphiques III et IV



Rapport du Conseil d'Etat (fin)**TABLE DES MATIÈRES DU RAPPORT DU CONSEIL D'ÉTAT**

	<i>Pages</i>
Introduction	1814
Situation économique générale	1818
Budget du compte administratif	1822
Budget de fonctionnement	
Résultats	1824
Evolution des charges et des revenus	1824
Charges salariales	1827
Acquisitions de biens, de services et de marchandises	1832
Coût global de l'informatique	1833
Intérêts passifs	1834
Amortissements	1838
Part des communes aux recettes cantonales	1838
Subventions accordées	1839
Opérations internes, attributions et prélèvements aux financements spéciaux	1841
Recettes fiscales	1842
Contributions	1845
Part à des recettes fédérales	1846
Subventions fédérales acquises	1847
Classification fonctionnelle	1848
Classification économique	1849
Budget des investissements	
Résultats	1850
Récapitulation des investissements par départements et par objets	1851
Commentaires	1852
Comparaison du budget 2000 et de la planification financière 1999-2002	1853
Conclusions	1854
Décret	1856
Graphiques	
I Impôts et charges de transferts	1857
II Taux de couverture des subventions accordées par l'impôt cantonal direct des personnes physiques	1857
III Evolution des investissements nets et de la dette publique	1858
IV Evolution des finances des collectivités publiques neuchâtelaises	1858

BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'EXERCICE 200099.045

Rapport de la commission de gestion et des finances
chargée de l'examen
du projet de budget de l'Etat
pour l'exercice 2000

(Du 18 octobre 1999)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport de la commission de gestion et des finances chargée de l'examen du budget pour l'exercice 2000. La constitution de la commission et la répartition de ses travaux se sont faites de la manière suivante :

Bureau

Président: M. Pierre Golay
Vice-président: M. Claude Borel
Rapporteur: M. Gilles Pavillon

Sous-commissions

1. *Département de la justice, de la santé et de la sécurité:*
M. Olivier Haussener, président, M. Jean-Bernard Wälti et M^{me} Laurence Vaucher.
2. *Département des finances et des affaires sociales:*
M. Claude Bugnon, président, MM. Charles-Henri Augsburgger et Alain Bringolf.
3. *Département de la gestion du territoire:*
M. Max Schafroth, président, M. Michel Barben et M^{me} Odile Duvoisin.
4. *Département de l'économie publique:*
M. Frédéric Cuche, président, MM. Pierre Golay et Gilles Pavillon.
5. *Département de l'instruction publique et des affaires culturelles et autorités:*
M. Claude Borel, président, MM. Jean-Marc Nydegger et Philippe Loup, rapporteur.

Pour l'examen et l'approbation du budget 2000, ainsi que pour l'adoption du présent rapport, la commission s'est réunie les 23 juin, 1^{er} et 18 octobre 1999.

Rapport de la commission de gestion et des finances (suite)

I. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Le budget pour l'exercice 2000 s'inscrit dans la ligne des objectifs politiques et financiers définis à l'appui de la planification financière 1999-2002. Il tient compte des mesures destinées à réaliser lesdits objectifs.

Sur le plan économique, le budget 2000 s'appuie sur une amélioration sensible des perspectives.

Après le ralentissement de la croissance économique suisse, des signes positifs se sont renforcés ces derniers mois en ce qui concerne la consommation intérieure et les exportations.

Le chômage a diminué très sensiblement (3,6% contre 4,7% en août 1998). Ces récents développements, soutenus par la conjoncture toujours plus favorable, devraient se traduire par une accélération de la croissance de l'économie suisse en l'an 2000.

II. OBJECTIFS DU BUDGET 2000

Les objectifs que s'est fixé le Conseil d'Etat pour l'élaboration du budget 2000 sont ceux qu'il a définis dans la planification financière 1999-2002 à savoir:

- soutenir l'emploi au travers des efforts consacrés à la promotion économique, à la formation, à la recherche et aux infrastructures;
- maintenir une politique favorisant la cohésion sociale et l'équilibre des régions;
- assurer la qualité des prestations du secteur public et la motivation du personnel;
- éviter un report des charges sur les communes.

Budget de fonctionnement

Financièrement, selon la planification, il s'agissait de réduire progressivement le déficit budgétaire en le ramenant, dans une première étape, au-dessous de 35 millions de francs. Il a été difficile à réaliser, mais il est quasiment atteint. Ceci sans le produit de l'imposition des rentes AVS-AI à 90% estimé à 7 millions de francs prévu dans le projet de la planification financière mais sans tenir compte de la modification de l'indice financier du canton qui va être revu prochainement et qui pourrait péjorer le résultat.

Le budget de fonctionnement présente un excédent des charges de 36,6 millions de francs.

Les mesures définies dans le cadre de la planification financière sont les suivantes:

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

	Millions de francs
– plafonnement de l'indexation des salaires	1,3
– modification temporaire du financement de la Caisse de pensions	1,3
– réduction temporaire de la part des communes à l'impôt fédéral direct	4,1
– renouvellement de la contribution de solidarité	9,9
– redevance cantonale sur l'eau potable	8,2
– mesures relevant de la compétence du Conseil d'Etat	<u>5,0</u>
Total	<u>29,8</u>

Les efforts entrepris par le Conseil d'Etat en vue de redresser les finances publiques sont annulés en partie par de nouvelles charges :

inclus dans le budget

- cantonalisation des formations conduisant à la maturité professionnelle, charges plus élevées de 2,3 millions de francs que l'estimation initiale ;
- programme de stabilisation des finances fédérales, qui entraîne des charges supplémentaires pour l'Etat évaluées à 3 millions de francs au budget 2000 ;

non incluse dans le budget

- modification de l'indice financier fédéral de notre canton qui pourrait passer de 53 à 58 points et entraîner une perte de 8 millions de francs pour le canton et de 1,2 million de francs pour les communes en 2000.

Les dépenses s'élèvent à 1 milliard 290 millions de francs, auquel il faut ajouter les amortissements de 83 millions de francs.

Avec des revenus pour 1 milliard 337 millions de francs, l'excédent des charges est de 36 millions de francs en chiffres ronds.

L'analyse des charges par nature nous montre que la moitié représente des charges de transfert à travers les subventions accordées et les subventions redistribuées, l'autre moitié représentant les charges salariales 24,4%, les biens, services et marchandises 7,4%, les amortissements 6%, le solde représentant les intérêts passifs et autres charges.

Si nous analysons les charges nettes selon la classification fonctionnelle, il y a toujours un bon tiers pour l'enseignement et la formation d'une manière générale, près d'un tiers pour la prévoyance et la santé et un tiers pour les autres charges.

Rapport de la commission de gestion et des finances (suite)

L'analyse des revenus par nature nous montre que les impôts ne représentent pas tout à fait la moitié des recettes de l'Etat. De l'autre moitié, 40 % proviennent de la part à des recettes fédérales, des subventions acquises et des subventions à redistribuer. Le reste étant composé d'un certain nombre de contributions et de dédommagements, ce sont les prestations qui sont facturées aux usagers.

Budget des investissements

Les dépenses d'investissements bruts qui sont de l'ordre de 280 millions de francs, desquelles sont déduites les subventions de 178 millions de francs, soit des investissements nets de 102 millions de francs pour l'année prochaine.

Financement

Pour financer l'excédent de charges du compte de fonctionnement et les investissements nets, il faut tenir compte des amortissements, ce qui nous amène à une insuffisance de financement de 57,8 millions de francs à couvrir par l'emprunt.

Le degré d'autofinancement des investissements nets est de 37,3 % (30,4 % au budget 1999).

Evaluation du résultat probable des comptes 1999

L'évaluation intermédiaire du résultat des comptes 1999 a été faite par tous les services. Il faut analyser cette évaluation avec toutes les précautions d'usage. L'appréciation des dépenses est plus facile que celle des recettes.

Au niveau des charges, il était prévu 1 milliard 323 millions de francs; l'estimation réalisée prévoit 1 milliard 331 millions de francs, c'est-à-dire une augmentation de 8 millions de francs, pour l'essentiel provenant de subventions accordées dans le domaine de l'action sociale, ainsi que d'autres dépenses, plus particulièrement au niveau des biens, services et marchandises, notamment pour l'entretien et l'aménagement de locaux au-delà de ce qui avait été prévu dans le budget; le Conseil d'Etat ayant pris des arrêtés à ces sujets.

Au niveau des recettes, les premières estimations sont à 1 milliard 286 millions de francs, soit une augmentation d'environ 5 millions de francs par rapport au budget.

La différence, plus 8 millions de francs pour les charges et plus 5 millions pour les recettes, laisse entrevoir une augmentation de 3 millions de francs au niveau du déficit présumé, qui passerait ainsi de 42 à 45 millions de francs. Compte tenu des informations à notre disposition, les comptes devraient cependant clôturer dans les limites du budget.

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

III. APPRÉCIATION DE LA COMMISSION DE GESTION ET DES FINANCES

La commission tient tout d'abord à remercier le Conseil d'Etat et son administration pour son travail lors de l'élaboration du budget 2000; elle apprécie en particulier la nombreuse documentation qui lui a été remise.

Chaque sous-commission a relevé la qualité des commentaires joints au budget. Elles saluent la volonté de transparence qui a présidé, aux commentaires liés au budget.

A une exception près, la commission se déclare satisfaite du budget présenté, mais manifeste aussi son inquiétude.

Satisfaite car on constate qu'il y a redressement de la situation économique et que le budget commence à bénéficier notamment de l'augmentation des recettes fiscales.

Satisfaite lorsque l'on voit que l'on a réussi à intégrer pratiquement les coûts de l'enseignement secondaire supérieur de manière complète dans le budget.

Satisfaite de la marge d'autofinancement qui passe à 37% (38 millions de francs) et des investissements nets qui ont été un peu réduits par rapport à la planification financière, passant de 113 millions à 102 millions de francs, mais qui restent les plus importants depuis 1992.

Force est de constater que l'on a atteint la limite de ce qu'il est possible d'investir à la charge d'un budget normal.

Satisfaite de recevoir 35 millions de francs de la Banque nationale. La politique qui a été menée en faveur des cantons mérite d'être relevée.

Et enfin satisfaite de voir l'indice de capacité de notre canton s'améliorer; ce qui ne l'empêche pas d'être inquiète de la perte que cela va représenter.

En contrepartie, la majorité de la commission se déclare préoccupée de voir augmenter l'effectif du personnel, tout en constatant que chaque sous-commission, après avoir reçu une information adéquate, en reconnaît le bien-fondé.

Déçue de voir notre endettement augmenter à hauteur de 1 milliard 400 millions de francs. Même si l'on observe une diminution de la charge des intérêts passifs, c'est une économie dont il faut se méfier car si les taux remontent, le service de la dette absorbera à terme une part importante du budget.

L'inquiétude a, quant à elle, deux origines: d'une part la tension qui se vit entre certains fonctionnaires et le Conseil d'Etat, et pour laquelle la commission souhaite que la tension s'apaise et que le dialogue soit renoué. Et, d'autre part de voir tous les efforts faits, pour respecter la ligne budgétaire fixée, réduits à néant par une nouvelle calculation de l'indice de capacité financière du canton; calculation dont nous devons tenir compte dans la gestion des comptes concernés en 2000 et, pire encore, la prendre entièrement en considération lors de l'élaboration du budget 2001. Mais, au-delà de la réduction des subventions fédérales, l'amélioration de l'indice devrait

Rapport de la commission de gestion et des finances (suite)

aussi refléter une meilleure situation économique et par conséquent une augmentation de certaines ressources fiscales.

Vous trouverez en annexe une explication de la manière de calculer l'indice de capacité financière du canton.

IV. EXAMEN DE DÉTAIL

Les sous-commissions rapportent par le biais de leur président le résultat de l'examen du budget de leur département respectif. Leur analyse et les réponses aux questions de la commission sont résumées ci-après par département.

Une exception, la sous-commission du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles n'ayant pas été informée à temps qu'elle devait analyser le chapitre «Autorités», il n'y a aucun commentaire à ce sujet. La chancellerie d'Etat a été priée d'envoyer désormais la documentation y relative à la sous-commission concernée. (N. B.: celle-ci change chaque année en fonction de la présidence du Conseil d'Etat.)

Les sous-commissions adressent leurs remerciements aux membres du Conseil d'Etat et à leurs collaborateurs pour les renseignements et les documents qui leur ont été fournis et qui leur ont permis de remplir dans de bonnes conditions leur mission.

1. Département de la justice, de la santé et de la sécurité

Généralités

La sous-commission au complet s'est réunie le 24 septembre 1999, en présence de la cheffe du département ainsi que des chefs de services afin d'examiner le budget 2000.

Le budget global du département laisse apparaître un excédent de charges de 116.010.800 francs, soit + 1.834.700 francs par rapport au budget 1999 (+ 1,6%) et + 4.689.204 francs en relation avec les comptes 1998.

L'augmentation principale des charges provient essentiellement de la variation de l'effectif global (+ 20 postes), selon le détail suivant.

– *Renforcement des autorités judiciaires :*

juges d'instruction + 2 postes (1 affaires économiques,
1 affaires courantes) ;

greffes des juges + 1,5 poste, renforcement de l'adminis-
tration aux magistrats ;

greffe du TC + 0,6 poste, renforcement administratif

Total + 4,1 postes

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

- Effectif policier lié à l'Exposition nationale + groupe d'intervention spécial + brigade financière + 17,2 postes
- Réorganisations internes – création du service de probation, mise en place d'un poste de direction EEP-Bellevue + 5 postes
- Réduction des effectifs pour l'ensemble des services - 6,3 postes

En ce qui concerne la classification fonctionnelle, la sécurité publique voit sa part légèrement diminuer principalement au vu de la baisse des coûts de fonctionnement net du service des mensurations cadastrales.

Service de la justice (+ 215.000 francs)
318210, assistance judiciaire (+ 250.000 francs)

Le montant a été adapté à l'évolution constatée en 1999. Par ailleurs, l'assistance judiciaire est liée à la conjoncture économique et il faut s'attendre à ce que son évolution aille dans le sens d'une augmentation.

351260, placements hors canton (+ 250.000 francs)

Ce compte correspond aux frais du placement des détenus en exécution de peines dans les prisons des autres cantons. Tous ne peuvent en effet pas rester dans les prisons neuchâteloises et ce pour diverses raisons. Sont également pris en compte, les frais de détention préventive pour mineurs et majeurs, ainsi que les frais relatifs aux placements pour mineurs, y compris frais médicaux.

436020, remboursement de frais (divers) (+ 250.000 francs)

Cette différence résulte de la réadaptation des tarifs des frais d'intervention de la police cantonale (arrestation, constat, transports, etc.).

Tribunal cantonal – Tribunaux de districts – Autorités de conciliation – Ministère public – Juges d'instruction

L'effectif global a été revu à la hausse, suite à la révision du code de procédure pénale (CPP), soit les postes suivants ont été créés :

- 1 poste de juge d'instruction spécialisé dans la lutte contre la criminalité économique ;
- 1 1/2 poste d'employé(e) d'administration auprès des juges d'instruction de La Chaux-de-Fonds ;
- 1 poste d'employé(e) d'administration à 60 % auprès du Tribunal cantonal.

Un crédit pour des suppléances a été prévu au Tribunal cantonal et dans les tribunaux de districts pour permettre au juge cantonal et aux deux présidents des tribunaux de districts, membres du Tribunal pénal économique, de se faire suppléer lorsqu'ils fonctionneront en cette qualité.

Rapport de la commission de gestion et des finances (suite)

Le poste des suppléances des juges d'instruction (2055, compte 300210) a été supprimé suite à la création d'un poste de juge d'instruction pour les affaires courantes à La Chaux-de-Fonds.

Les comptes « 318035, ports spéciaux et divers » ont été créés au Tribunal cantonal et pour les tribunaux de districts. Y figurent les montants de 50.000 francs et 150.000 francs. Il s'agit de l'abolition d'une compensation de charges et revenus. Jusqu'en 1999, les débours effectifs payés par les tribunaux étaient directement déduits des émoluments administratifs versés à la comptabilité et ne figuraient pas dans les comptes. Les émoluments administratifs (compte 431000) ont été augmentés en conséquence.

Service et offices des poursuites et des faillites – Office du registre du commerce (+ 431.000 francs)

Les différents retards pris dans certains services et offices sont en voie de se résorber, et ceci malgré les difficultés liées au personnel. Une augmentation de 0,5 poste est prévue, compensée par une diminution équivalente auprès de l'office du registre du commerce.

309900, honoraires pour frais de formation (+ 8500 francs)

La dernière phase du projet GESPA sera mise en œuvre par l'installation d'une comptabilité analytique. Un accompagnement est prévu en vue d'importantes réformes.

318035, ports spéciaux et divers (+ 350.000 francs)

(Nouveau compte en balance partielle du compte 431000, émoluments)

Des dépenses d'investissements sont prévues de l'ordre de 400.000 francs pour la réorganisation des offices des poursuites et des faillites ainsi que pour le déménagement, le regroupement et l'extension des locaux de l'office des poursuites et registre foncier à Boudry.

Office du registre du commerce

Un poste à 50 % a été transféré aux offices des poursuites et des faillites. L'effectif total de cet office est désormais de 4,5 postes. De plus l'office a déménagé à la rue du Musée 1, à Neuchâtel, ce qui explique la différence dans le compte 316000.

Service et offices du registre foncier (– 375.800 francs)

Le budget 2000 est fondé sur une timide reprise des transactions immobilières avec peut-être une amorce de reprise selon certains indicateurs et se caractérise par une diminution de l'excédent de charges par rapport au budget 1999.

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

Cette réduction de charges est notamment liée à la diminution de 1,5 poste dès 1999, soit une variation de 200.000 francs, par rapport au budget 1999.

La somme de 250.000 francs est prévue dans les comptes d'investissements pour l'informatisation du registre foncier.

Service des établissements de détention (+ 577.700 francs)*30, charges de personnel (+ 269.200 francs)*

Par rapport au budget 1999, de nombreuses variations sont à signaler au budget 2000, qui découlent de mesures d'organisation interne au service, voire interne au département.

1. Réorganisation de la répartition des effectifs à l'interne du service.
2. Réorganisation du service des établissements de détention et création du service de probation.
3. Poste supplémentaire.

Sur l'ensemble du service des établissements de détention, et compte tenu des transferts indiqués ci-devant, les effectifs globaux s'accroissent d'une unité, qui correspond à la réactivation de la fonction de direction à l'EEP-Bellevue.

314000, entretien des bâtiments (+ 220.000 francs)

Ce montant figurait auparavant auprès du service de l'intendance des bâtiments (DFAS). Le montant inscrit au budget 2000 correspond aux charges d'entretien courantes des bâtiments (déprédations, travaux d'urgence liés à la sécurité, etc.).

315000, entretien mobilier, machines et équipement (+ 35.200 francs)

La variation enregistrée entre le budget 1999 et 2000 correspond à une centralisation des montants auparavant dispersés dans les établissements. Ce regroupement budgétaire favorise une politique d'achat rationnelle pour les équipements et les fournitures des établissements. Cette rubrique comprend également l'acquisition d'uniformes pour le personnel de surveillance, dès le 1^{er} janvier 2000 (40.000 francs).

Pour les investissements, un montant de 500.000 francs est prévu pour l'étude de la réorganisation du domaine carcéral ainsi que la téléphonie protection personnelle.

Maison d'éducation au travail (MET) – subventions acquises (+ 83.000 francs)*460200, subvention de l'Office fédéral de la justice (OFJ) (- 125.000 francs)*

La réduction de 10 % du taux de subvention de l'OFJ entre dans le cadre des premières mesures du programme de stabilisation des finances fédérales.

Rapport de la commission de gestion et des finances (suite)

Service de probation – nouveau service (+ 566.400 francs)

La création du service de probation est issue de l'intégration des activités de la Société neuchâteloise de patronage et du regroupement du personnel actif dans le secteur social pénitentiaire. L'effectif total du service de probation est de neuf unités.

Après une année de fonctionnement, il sera nécessaire de tirer les premières appréciations sur les dotations budgétaires au terme de cet exercice.

Service de la santé publique (+ 2400 francs)

L'année 2000 sera marquée principalement par la mise en place de la planification sanitaire, qui a déjà beaucoup occupé le service en 1999 et dont la surcharge de travail a été absorbée de façon remarquable.

De plus la transformation de la centrale d'encaissement en office de facturation, d'encaissement et de répartition pour les hôpitaux sera un élément important.

301000, traitements du personnel (+ 71.500 francs)

L'effectif du service sera augmenté d'un poste dès le 1^{er} janvier 2000.

362710, médecine scolaire (+ 160.000 francs)

Selon la décision prise récemment par le Grand Conseil, l'Etat continuera de prendre en charge les 50% des coûts relatifs à la médecine scolaire.

364600, association soins dentaires jeunesse (– 50.000 francs)

Contrairement à ce qui s'est passé pour la médecine scolaire, les soins dentaires à la jeunesse ont été mis à la charge des communes dès l'an 2000.

365200, lutte contre la tuberculose (– 170.000 francs)

Suppression du bus Santé 2000 au profit d'un contrat de prestations.

365206, centre information et prévention du tabagisme (+ 100.000 francs, nouveau)

Ce centre sera mis en place dans le cadre de la Ligue neuchâteloise contre les maladies pulmonaires. Le montant prévu au budget doit permettre d'assurer le fonctionnement administratif du centre, les actions devant être financées par d'autres sources (prévention, dîme de l'alcool, Loterie romande, Fondation suisse pour la promotion de la santé, etc.).

Centrale d'encaissement des hôpitaux (– 222.700 francs)

Ses missions sont reprises par l'office de facturation, d'encaissement et de répartition pour les hôpitaux sous l'égide de l'ANEM. Il s'ensuit une diminution de 2,5 postes.

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

Aide hospitalière (+ 2.015.400 francs)

Cette rubrique a particulièrement retenu l'attention de la sous-commission. La diminution des recettes des hôpitaux est préoccupante. L'enveloppe des caisses-maladie pour les hôpitaux de soins physiques n'a pas augmenté entre 1998 et 1999. De plus, une diminution ou stabilisation des charges n'est pas à prévoir avant l'exercice 2001, ceci à la suite des modifications des missions des hôpitaux de la Béroche et du Locle.

De plus, une activité hospitalière à la hausse, des recettes en diminution liées à l'abandon des assurances complémentaires, ainsi que l'ouverture du centre de soins palliatifs, expliquent ces différences.

La part des communes à l'aide hospitalière (40%) est calculée sur la base des comptes de l'année précédente, pour toutes les rubriques. Pour le budget 2000 de l'Etat, il s'agit donc de la part des communes au déficit 1999 des institutions.

Etablissements pour personnes âgées (- 933.900 francs)

C'est avec satisfaction que la sous-commission a constaté la diminution des charges dans ce secteur pour l'année 1998. Cependant, il convient de rester prudent parce que les contributions des caisses-maladie dépendent de l'importance des besoins de soins des pensionnaires qui sont difficiles à prévoir.

Dans les comptes d'investissements, 1.750.000 francs restent prévus aux fins de subventions aux frais de construction, d'agrandissement et de rénovation des homes pour personnes âgées (LESPA) qui avaient été accordées précédemment.

Hôpital psychiatrique de Perreux (+ 184.900 francs)

Ce poste n'a pas fait l'objet de remarques particulières, si ce n'est les investissements bruts qui se montent à 4 millions de francs destinés au nouveau concept; crédit déjà voté. La méthode Plaisir (évaluation des besoins de soins médicaux) n'a pas occasionné de nouveaux engagements (+ 2 en 1998).

Police cantonale (+ 1.253.900 francs)

La sous-commission a tenu à relever le rôle essentiel de la police pour notre Etat, et a été sensibilisée à l'accroissement des tâches, pas toujours en relation avec les missions principales que devrait jouer la police dans la sécurité.

Après avoir longuement débattu du statut de policier et de sa place particulière dans le nouveau système salarial, la sous-commission s'est penchée sur le budget 2000.

L'augmentation de charges de 1.253.900 francs provient essentiellement de l'accroissement des charges du personnel, poste 30 (+ 1.129.700 francs).

Comme déjà évoqué dans l'introduction de notre rapport, cela est principalement dû à une augmentation globale d'effectif de 17,2 postes. Cela

Rapport de la commission de gestion et des finances (suite)

comprend le rattrapage du sous-effectif policier (6,7 postes), la première étape du renforcement de l'effectif policier pour la création et le renforcement de nouvelles brigades et un sureffectif temporaire dans la perspective de l'Exposition nationale.

Au cas où aucune nouvelle mission ne serait confiée à la police, après l'Exposition nationale, l'effectif sera revu à la baisse. A l'exception de la brigade d'intervention et de la brigade financière, qui n'ont pas de caractère temporaire.

Au compte 309210, instruction (+ 50.000 francs), il a été défini que la formation permanente prévue pour l'année 2001 devait être anticipée en 2000 en raison de l'Exposition nationale. Eu égard aux nouvelles circonstances, le budget sera maintenu à son niveau de 1999.

Les machines, mobilier et équipements dont l'acquisition est prévue au compte 311000 le sont en raison du renouvellement complet de la plateforme informatique de la police cantonale (+ 45.000 francs) et du renouvellement d'équipements techniques destinés au service de l'identification judiciaire (+ 65.000 francs). A ce propos, il faut mentionner que les preuves scientifiques sont de plus en plus nécessaires à la justice et nos efforts pour apporter ces éléments irréfutables aux juges doivent être maintenus.

Le doublement des dépenses prévues au chapitre des véhicules (compte 311030) découle de la création d'une structure de maintien de l'ordre formée sur le plan concordataire romand. La mobilité de la section à mettre à disposition des cantons voisins nécessite les acquisitions budgétisées.

Il a été prévu 24.000 francs d'augmentation pour la réparation du parc de véhicules. Cela est dû au vieillissement général du parc.

Le compte 434210, escortes et enquêtes, se voit amélioré de 40.000 francs en raison essentiellement de la révision des tarifs relatifs à la gestion des dossiers d'alarme et de l'augmentation des émoluments perçus lors de retraits de plaques effectués par nos services.

L'importante réduction de revenus mentionnés au compte « ventes à des tiers » résulte de l'ouverture du compte 436020 « remboursement de frais » qui rétablit la situation.

Concernant les investissements, un montant de 500.000 francs a été porté au budget, ceci pour l'extension et la restructuration du poste de gendarmerie de La Chaux-de-Fonds. L'aménagement intérieur de l'arsenal Est de Colombier pour la centrale d'engagement de la police cantonale pour l'Exposition nationale nécessitera un montant de 400.000 francs.

Service des automobiles et de la navigation (+ 1.382.200 francs)

Après une discussion concernant le mode de perception ainsi que de futures recettes sur la redevance poids lourds, le budget du service nous amène à faire les commentaires suivants.

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

L'augmentation de revenus (+ 1.382.200 francs) provient essentiellement des émoluments administratifs et des recettes diverses, due à une augmentation prévisible des immatriculations, ainsi qu'au réajustement de certains émoluments.

Les problèmes comptables et de facturation liés au système informatique sont en voie d'être solutionnés. Des mesures préventives ont été prises en vue du passage de l'an 2000. De plus, le service poursuit les objectifs principaux suivants :

- poursuite de l'expérience GESPA ;
- analyses de processus dans une démarche de qualité ;
- poursuite de la démarche relative au déroulement des examens de conduite.

Dans le domaine des applications les objectifs suivants sont poursuivis :

- introduction de l'examen théorique informatisé ;
- introduction du permis de conduire « carte crédit » ;
- introduction de la redevance poids lourds ;
- développement de la norme qualité pour le contrôle des véhicules.

Dans les investissements, un montant de 200.000 francs est prévu pour l'achat d'un ponton de travail.

Service des affaires militaires (+ 100 francs)

Le service des affaires militaires, bien qu'ayant fait l'objet d'une réorganisation interne, reste stable. La réorganisation des chefs de sections militaires, l'organisation d'un exercice de sauvetage sur le lac en prévision de l'Exposition nationale, ainsi que l'organisation de la Conférence des directeurs militaires cantonaux seront les principales activités en dehors des travaux courants pour l'année 2000.

Etablissements militaires exploitation et administration (+ 16.900 francs)

Suite à un nouveau concept de stockage, une diminution de 1,8 poste est prévue.

La suppression totale des commandes de confection d'effets d'habillement touche le compte 450210 (- 254.500 francs).

Service de la protection civile et du feu (- 8900 francs)

Le budget 2000 a été calqué sur celui de 1999. Aucun changement notable n'est prévu.

L'ensemble du service déménagera à Couvet. La forte réduction du montant des subventions accordées aux communes provient du déplacement de certains cours prévus en 2000 en prévision de l'Exposition nationale.

Au niveau des investissements, la construction du Centre cantonal de Couvet nécessitera un montant brut de 2.935.000 francs.

Rapport de la commission de gestion et des finances (suite)

Défense contre l'incendie

Une hausse significative des dépenses à la charge de l'ECAI est à relever. Elle provient en grande partie des différents postes suivants :

- augmentation des subsides accordés aux communes ;
- acquisition de matériel complémentaire pour l'instruction des personnes qui suivent des cours pour la protection de la respiration ;
- augmentation des participants aux cours cantonaux et fédéraux ;
- hausse du coût de fonctionnement du réseau d'alarme ;
- participation aux frais administratifs du service.

2. Département des finances et des affaires sociales

La sous-commission de gestion et des finances du Département des finances et des affaires sociales a siégé le lundi 13 septembre dernier à La Chaux-de-Fonds pour l'examen du budget 2000 du département.

Le chef du département accompagné du directeur du service financier ont présenté et justifié les charges et revenus. En fin de séance, nous avons entendu l'administrateur des contributions qui nous a fait part des méthodes utilisées pour l'évaluation des recettes fiscales.

Ce lundi après-midi était décrétée la grève par les syndicats de la fonction publique et nous avons pu constater qu'elle était peu suivie par le personnel du service des contributions où nous siégeons.

En matière d'organisation, la suppression du service d'organisation repris en partie au service du personnel et en partie au service du traitement de l'information apporte quelques modifications au budget sans que les totaux généraux en soient affectés.

Les charges et les revenus évoluent globalement comme suit :

	<i>Budget 2000</i>	<i>Budget 1999</i>	<i>Comptes 1998</i>
	Fr.	Fr.	Fr.
Total des charges	327.615.400	322.739.350	313.704.839
<i>Variations</i>	<i>+ 5 millions</i>	<i>+ 14 millions</i>	
Total des revenus	821.854.300	795.947.950	765.306.778
<i>Variations</i>	<i>+ 26 millions</i>	<i>+ 56,5 millions</i>	

Evolution des charges***Personnel***

Nous relevons que l'effectif global du département augmente de 10,55 unités, ce qui est considérable et représente une hausse d'environ 2,5% par rapport à l'effectif global de 403 postes complets. Par service, il se répartit comme suit :

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

<i>Secrétariat général</i>	Création d'un demi-poste supplémentaire et transfert d'un demi-poste de l'intendance des bâtiments.
<i>Service financier</i>	Un poste supplémentaire à l'office du contentieux, un poste SAP (système application et produits informatiques) financé par l'entité neuchâteloise.
<i>Service des contributions</i>	Cinq postes d'inspecteurs.
<i>Service du personnel</i>	Le service d'organisation devient un office du service du personnel, aussi le chef d'office et un 30% de secrétariat y sont transférés. Un poste chef de projet SAP/HR et un poste de secrétariat pour l'entité neuchâteloise financé par cette dernière y apparaît.
<i>Service juridique</i>	Un demi-poste administratif supplémentaire.
<i>Service du traitement de l'information</i>	Suite à la dissolution du service d'organisation et à la réorganisation des secteurs téléphonie et informatique du registre foncier, le STI a repris 6,5 postes. Payés par les partenaires de l'entité neuchâteloise, trois collaborateurs et demi sont engagés à titre privé.
<i>Intendance des bâtiments</i>	Suite au transfert d'un demi-poste au secrétariat, l'effectif a été renforcé par un dessinateur en bâtiment (responsable du mobilier et des aménagements intérieurs).
<i>Gérance des immeubles</i>	Engagement d'un collaborateur sous contrat de droit privé pour la gestion d'un ensemble immobilier propriété de tiers et de la Caisse de pensions. Il sera financé par les honoraires facturés.
<i>Centre de consultation LAVI</i>	80% d'un poste supplémentaire.
<i>Service de l'assurance-maladie</i>	Un demi-poste en moins.
<i>Office des mineurs et tutelles</i>	Un demi-poste en plus pour faire face à l'application du nouveau droit sur le divorce.

Toutes ces variations d'effectif nous ont été justifiées soit par l'augmentation des tâches des différents services, soit pour des travaux effectués en faveur de tiers par l'administration. Les retards pris dans le domaine des taxations ainsi que l'imposition selon la nouvelle loi harmonisée nécessitent un renforcement du nombre des collaborateurs au service des contributions. Il est relevé que le temps de formation de ces derniers est relativement long

Rapport de la commission de gestion et des finances (suite)

et qu'il serait judicieux de les engager sans perdre de temps. Nous relevons que cela ne peut pas intervenir avant l'acceptation du budget par notre Grand Conseil. Ces engagements devraient être productifs en ce sens qu'ils permettraient encore d'améliorer la taxation ainsi que l'assiette fiscale. Il sera proposé à la commission plénière d'autoriser la mise au concours immédiatement, ce qu'elle a accepté.

La sous-commission relève qu'il vaudrait peut être mieux simplifier la déclaration d'impôt ainsi que la détermination des revenus et fortunes imposables, ce qui faciliterait la tâche des contribuables et de l'administration. Le nombre de contribuables traités par employé est bien plus important dans notre canton que dans les cantons voisins.

Objet de la grève

Nous nous sommes longuement penchés sur les dossiers de descriptions des fonctions et de l'évaluation des prestations ainsi que de la demande syndicale d'instituer une commission de recours sur ces objets. Nous ne jugeons pas utile de reprendre ces éléments dans le rapport car ils ont fait l'objet d'un long débat lors de la dernière session du Grand Conseil.

Un commissaire demande de ne plus mettre le délai de carence comme premier objectif lors du remplacement de fonctionnaires. Cette pratique est de la compétence du Conseil d'Etat et il entend la maintenir.

Mandats, expertises

Pour améliorer la gestion comptable, financière et des ressources humaines le développement des logiciels se poursuit, si bien que les montants consacrés aux mandats, expertises et études confiés à des tiers restent importants. Ils varient à la hausse ou à la baisse selon les interventions prévues dans les divers services.

Taxes

Le montant des taxes du compte de chèques postaux progresse car le mouvement augmente dans de fortes proportions ensuite de l'encaissement des impôts directs par tranches (décimalisation). Le tarif dû par les communes pour la perception de leur impôt a également été revu. Il sera de 14 francs par contribuable pour les personnes morales et de 18 francs par contribuable pour les personnes physiques.

Charges d'intérêts

Au service financier, un montant de 450.000 francs est prévu pour les commissions d'encaissement des coupons et les frais de remboursement (100.000 francs en 1999). Il est possible, comme cela a été le cas en 1999, que le marché international soit sollicité si les conditions sont plus favorables qu'en Suisse.

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

Comme les taux d'intérêts sur le marché des emprunts publics sont au plus bas le service financier mène une politique dynamique des dénonciations préalables pour emprunter à des taux plus favorables. Ceci permet de consolider notre dette à plus long terme en abaissant la charge des intérêts passifs. Cette charge se réduit heureusement de 1,4 million de francs. Malheureusement, si les taux d'intérêts devaient augmenter, nous aurions une mauvaise surprise.

Relevons que les emprunts qui arrivent à échéance ainsi que les remboursements anticipés prévus atteignent le chiffre impressionnant de 268 millions de francs, auquel s'ajoute en l'an 2000 les 58 millions de francs d'insuffisance de financement. Ceci portera l'endettement cantonal à 1,4 milliard de francs

Contributions cantonales

Les frais de taxation baissent quelque peu alors que les pertes, non-valeurs et remises continuent leur progression par rapport au budget. L'arrivée d'un collaborateur à l'office du contentieux devrait permettre de tirer un meilleur parti des actes de défaut de biens qui s'accumulent et finiront par être prescrits si la situation des débiteurs n'est pas réexaminée périodiquement.

Le chef du Département des finances et des affaires sociales s'est longuement expliqué au sujet des retards connus dans la taxation. Par le travail le samedi ainsi que par des heures supplémentaires demandés aux inspecteurs, ces retards devraient se résorber d'ici mars prochain.

Informatique

Au service du traitement de l'information, les charges progressent de 1,5 million de francs. Cela provient du renforcement de l'effectif dont une partie est mise à charge de tiers et surtout du câblage des bâtiments (+ 250.000 francs) travaux pris précédemment à la charge du service de l'intendance des bâtiments.

Les taxes de téléinformatique et de téléphonie aujourd'hui à charge de ce service augmentent aussi. Comme ces montants sont très élevés, des offres publiques devraient être demandées aux différents concurrents offrant des services de télécommunication. La chancellerie a négocié avec Swisscom et obtenu des rabais de 10% pour le tarif local, de 25% pour la Suisse et de 45% pour l'international. Comme 400 collaborateurs de cette société travaillent dans le canton, pour le maintien de ces emplois, un appel d'offres n'a pas eu lieu. L'entretien et la location de lignes pour le nœud cantonal coûtent aussi davantage, du fait de l'extension du réseau qui relie la plupart des administrations communales aux fichiers cantonaux. Pour ce chapitre, une augmentation des redevances est prévue aux recettes.

Rapport de la commission de gestion et des finances (suite)

Intendance des bâtiments ; exploitation et entretien des bâtiments

Les charges d'achats de mobilier présentent une augmentation significative. Elles passent de 300.000 à 350.000 francs. Il en est de même pour celles de l'aménagement des locaux qui progressent de 300.000 à 470.000 francs.

A l'entretien des bâtiments, une réduction de 200.000 francs est envisagée, montant qui est inférieur au prix du câblage des bâtiments, porté à charge du service du traitement de l'information.

Action sociale

Les charges d'aide matérielle s'accroissent encore de 3 millions de francs dont la moitié est reportée sur les communes. Ici ou là des abus sont constatés où certains bénéficiaires abusent de la situation en réalisant des revenus non déclarés. Faut-il mettre un ou deux inspecteurs en place qui pourraient mieux contrôler certaines situations ?

Assurance-maladie

C'est un montant de presque 80 millions de francs qui sera distribué en forte augmentation par rapport aux comptes 1998. Les mesures prises pour atteindre les objectifs de la planification financière font sentir leurs effets.

Evolution des revenus*Recettes fiscales*

Mis à part une stagnation de l'impôt complémentaire sur les immeubles, toutes les recettes fiscales progressent. Les méthodes d'évaluation utilisées sont pertinentes. Il a été tenu compte d'une légère amélioration de la situation économique.

Notre part à l'impôt fédéral direct augmente de 2 millions de francs alors que la part revenant aux communes diminue, suite aux mesures adoptées par notre Grand Conseil pour réaliser les objectifs de la planification financière 1999-2002 (réduction de la part des communes de 50% à 45%).

Péréquation financière intercantonale

L'indice de capacité financière fédérale est calculé tous les deux ans. Le prochain concernera la période 2000-2001. Il influencera notre budget dans une mesure qu'il est encore difficile de mesurer avec exactitude si bien que ses effets n'ont pas été pris en considération dans les chiffres qui apparaissent au budget (voir annexe 1).

Sur cet objet, il y a satisfaction et déception. Satisfaction car la situation neuchâteloise s'améliore légèrement en matière économique. Retrouvons-nous une fois une place dans le classement des cantons à capacité financière moyenne ou même forte comme ce fut le cas dans notre histoire

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

financière? Déception au regard de notre budget, car une amélioration même minime nous dégrade les budgets cantonal et communaux dans des proportions qui nous situent bien hors des objectifs de la planification financière.

Conclusions

La situation financière reste tendue. Malgré des augmentations de recettes importantes les résultats correspondent à peine aux objectifs de la planification. Les modifications qui risquent de se produire ensuite du calcul des nouveaux indices de péréquation financière fédérale nous écarteront sensiblement des buts recherchés. Faut-il maintenant déjà intervenir pour éviter des rattrapages plus importants d'ici un ou deux exercices?

3. Département de la gestion du territoire

La sous-commission de gestion et des finances a rencontré, en date du 17 septembre 1999, le conseiller d'Etat Pierre Hirschy, chef du Département de la gestion du territoire, ainsi que son secrétaire général, pour l'examen du budget 2000. De manière générale, les chiffres globaux sont proches des objectifs, tant en ce qui concerne les comptes de fonctionnement que les investissements.

Généralités

Il est constaté que les charges sont bien maîtrisées. On relève toutefois un accroissement important des tâches du département, notamment dans le domaine de l'aménagement du territoire dû principalement à l'augmentation des plans d'aménagement des communes, des plans de quartier et autres sanctions de plans. Il serait donc souhaitable de pouvoir engager du personnel pour faire face à cette augmentation. Par ailleurs, la mise en application de nouvelles ordonnances inquiète également les commissaires.

Office des transports

Le déficit des entreprises de transports publics a diminué de 2%. Tout investissement lié à l'Exposition nationale figurera dans le budget 2001. Au cas où certaines dépenses relatives à l'Exposition nationale interviendraient dans l'exercice 2000, elles seraient prises en charge par les réserves des compagnies. En outre, la suppression progressive, en vue de l'Exposition nationale, de places de parc en ville de Neuchâtel dès l'an prochain générera certainement une augmentation des besoins en transports publics.

Les compagnies CMN-RVT-VR se sont regroupées pour former une seule compagnie de transport régional (TRN S.A.). Cette fusion n'a donné lieu à aucun licenciement. Il est envisagé à long terme de ne former plus qu'une seule compagnie cantonale de transport public.

Rapport de la commission de gestion et des finances (suite)

Service des ponts et chaussées

La diminution du traitement du personnel est due à un transfert de personnel (5,6 postes) à la rubrique entretien et correction des routes. Il s'agit des quatre voyers chefs et de leur secrétariat.

S'agissant des tunnels sous la Vue-des-Alpes, les considérations et explications figurent en annexe au présent rapport. Les modifications doivent être conduites en deux étapes, à savoir l'amélioration de la sécurité du système existant en automne 1999, puis le changement de système de ventilation durant l'été 2000. Dans la première étape, les dispositions suivantes seront prises.

Dispositions constructives :

- pose d'anémomètres ;
- optimisation du débit d'aspiration des ventilateurs ;
- amélioration de la sécurisation et du confort des locaux de secours.

Dispositions opérationnelles, en exploitation normale :

- adaptation des procédures pour supprimer la réversibilité.

Dispositions opérationnelles, en cas d'incendie :

- transmission aux services d'intervention de renseignements sur les mouvements d'air dans les tunnels ;
- modification des consignes pour limiter la vitesse de l'air et la propagation des fumées.

Le coût de remise à niveau du système d'aération pourrait s'élever entre 5 et 7 millions de francs, dont on souhaite le subventionnement par la Confédération à 80 %, comme pour la construction. Une demande de crédit pour la part cantonale sera présentée au printemps prochain au Grand Conseil.

Afin de déterminer la part de responsabilité dans le choix des installations de ventilation, le Conseil d'Etat a demandé une enquête administrative à l'interne et a entrepris des démarches auprès du bureau d'ingénieur concerné.

Service de la protection de l'environnement

A la suite de la mise en fonction de CITRED S.A., CISA a cessé son activité, raison pour laquelle le montant des subventions versées antérieurement ne figure plus au budget 2000. Le démantèlement de CISA est en cours, mais le site pourrait être considéré comme un site contaminé dont il s'agira de veiller à la protection durable. Le coût du démantèlement sera en grande partie assuré par des réserves constituées par CISA à cet effet.

A la suite de l'adoption de la loi sur le fonds cantonal des eaux, le règlement d'exécution est actuellement en voie d'élaboration. Celui-ci sera remis en temps opportun aux membres de la sous-commission.

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

Service de l'énergie

Les commissaires ont été renseignés sur la politique cantonale en matière d'énergie éolienne. Quatre sites de mesure des vents sur une année sont installés dans le canton, pour arriver si possible au choix d'un site où pourraient être installées trois ou quatre éoliennes. En matière de financement, il s'agira de trouver des souscripteurs privés, car ce ne sera pas le rôle des collectivités publiques d'assurer le financement pour la construction et l'exploitation. L'action de vente de modules solaires est saluée tout comme la recherche d'un financement permettant de répondre à une demande dépassant l'offre.

L'ouverture des marchés de l'électricité générera des regroupements nécessaires au niveau des différentes sociétés électriques.

Service de l'aménagement du territoire

Comme déjà mentionné précédemment, il est prévu de réduire encore le temps d'examen des dossiers pour permettre de répondre aux demandes dans des délais plus rapides; les dossiers sont de plus en plus complexes et parfois incomplets, ce qui nécessite un surcroît de travail de contrôle. Le tarif des émoluments administratifs a été réadapté par arrêté du Conseil d'Etat, du 5 juillet 1999 (80 francs de base et 2‰ de la valeur de la construction).

Service des mensurations cadastrales

Dans l'annexe 1, « Mesures relevant du Conseil d'Etat » du rapport du Conseil d'Etat sur la planification financière 1999-2002, les commissaires relèvent qu'une réorganisation du travail entre le service des mensurations cadastrales et l'office des améliorations foncières devait entraîner une diminution de 200.000 francs pour le budget 2000 et s'étonnent de ne pas voir cette mesure dans les prévisions budgétaires présentées. Il leur est expliqué qu'une diminution de deux postes de travail figure au budget 2000 de l'office des améliorations foncières (Département de l'économie publique).

Par ailleurs, les montants annuels versés au fonds de la mensuration officielle sont destinés à permettre la poursuite des mandats confiés à des bureaux privés, en attendant que les subventions fédérales nous soient versées.

Service des forêts

En matière d'entretien des berges et cours d'eau, il s'agit de travaux de rattrapage, puisque aucun montant n'avait été inscrit aux budgets de ces dernières années. De manière générale, on constate une amélioration dans le cadre de l'exploitation des bois. Dans l'ensemble, il apparaît que la situation sanitaire de nos forêts s'améliore.

Office de la conservation de la nature

En matière de conservation de la nature, les commissaires ont été renseignés sur la mise en place des zones-tampons autour des marais, obligation

Rapport de la commission de gestion et des finances (suite)

découlant de l'arrêt du Tribunal fédéral en la matière, ce qui entraîne une explosion des charges au budget 2000, compensée toutefois par le versement de subventions fédérales.

Par ailleurs se pose le problème de l'entretien des surfaces écologiques de compensation. Un commissaire suggère de faire participer financièrement les organisations écologistes.

Service de la faune

Un commissaire a relevé le fait que l'on assistait de plus en plus à des tirs de renards alors que l'on constate une recrudescence de campagnols.

4. Département de l'économie publique

Pour le budget du département, on assiste à une augmentation importante des charges brutes et des revenus par rapport à l'année 1999.

Le total des charges prévues s'élève à 238.660.700 francs. Le total des revenus budgétisés est de 162.042.800 francs.

Ces augmentations s'expliquent principalement en raison de :

- l'intégration des ORP au budget du Département de l'économie publique ;
- de l'attribution budgétaire au fonds de la promotion économique, de l'attribution au fonds LIM ;
- des subventions redistribuées à l'agriculture.

Les charges finales du département augmentent de près de 2,5 millions de francs par rapport au budget 1999, ce qui paraît acceptable.

Les mesures structurelles entreprises se manifestent par des modifications d'organisation au niveau des services. Des postes de travail sont répartis différemment. A ce sujet, les changements intervenus ne permettent pas des comparaisons directes avec les comptes et les budgets des années passées. Le secrétaire général nous présente un tableau synthétique des variations du nombre de postes au département pour 1999-2000. Ceci nous permet d'avoir une vue d'ensemble claire sur ce point.

Nous relevons les éléments suivants :

- la filière sociale a été diminuée car la Confédération ne prenait pas en charge certains salaires tant que les postes de travail n'étaient pas intégrés au budget ordinaire ;
- l'office du chômage est totalement pris en charge par la Confédération (8,5 postes, y compris deux postes provenant de la filière sociale) ;
- quant au service de l'emploi, sur 61,4 postes, deux seulement sont à la charge du canton.

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

On note une augmentation de :

- 0,5 poste au secrétariat général ;
- 2,95 postes au service de l'asile et des réfugiés ;
- 0,5 poste au service de la viticulture ;
- 0,3 poste à l'Observatoire cantonal.

Par contre, on note une diminution de :

- 0,7 poste à l'office des étrangers ;
- 0,5 poste au Laboratoire cantonal ;
- 1 poste au service de l'inspection et de la santé au travail (SIST) ;
- 2 postes au service de l'économie agricole.

Secrétariat général

Comptes 318540-318541, la baisse s'explique par une diminution des frais informatiques.

Poste 33, amortissements

Des questions se posent pour la compréhension de ce poste, le secrétariat général a informé la sous-commission par écrit :

Selon le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil du 17 février 1999, relatif aux comptes de l'exercice 1998, l'intégration de la gestion des investissements et des immobilisations au niveau progiciel de gestion financière a nécessité l'adaptation du plan comptable. Les amortissements qui figuraient précédemment sous la rubrique «comptes des investissements» (332000) émargent dès 1998 sous «amortissements des immobilisations en cours du patrimoine administratif» (331005) pour les investissements en cours et sous «amortissements des immobilisations productives du patrimoine administratif» (331000) pour les investissements terminés et les immeubles productifs du patrimoine administratif. La rubrique «amortissements du patrimoine financier» (330000) est scindée entre «amortissements des immobilisations du patrimoine financier» (330005) et «amortissements des immobilisations productives du patrimoine financier» (330001).

Les commissaires du Département de l'économie publique ont reçu une liste contenant tous les amortissements du service de l'économie agricole et du secrétariat général !

Compte 361000

L'augmentation notée provient d'une augmentation de salaire liée à un congé maternité (probablement au cours de l'année 1999, pas nécessairement planifié pour l'année 2000 !)

Comptes 363500-363510, selon le chef de la Caisse cantonale de compensation, les pointages effectués au mois d'août indiquent que le budget 1999 sera tenu.

Rapport de la commission de gestion et des finances (suite)

Office du chômage

Une augmentation figure aux traitements du personnel par l'engagement de deux postes de la filière sociale et de deux postes partiels, l'un à 20%, l'autre à 50%. Les charges supplémentaires émarginent à la Confédération.

Office des vins et produits du terroir

Un nouvel office a été créé au 1^{er} janvier 1999, autrefois rattaché à Tourisme neuchâtelois.

Centre neuchâtelois d'intégration professionnelle

Le passage à l'immeuble Dubied est en cours. L'affectation de l'ancien bâtiment est confiée à la promotion économique. Selon son utilisation, les amortissements de l'achat du site Dubied (poste 33) pourraient être modifiés.

Service des étrangers

Ce service réunit l'ancien office de la main-d'œuvre étrangère et l'office des étrangers, il en résulte une diminution de 0,7 poste.

Les séjours « Coup de pouce » constituent une aide qui s'adresse plus aux nationaux qu'aux étrangers, sa place ne serait-elle pas ailleurs dans le budget et les comptes, par exemple au service de l'emploi ou dans les frais divers? La sous-commission a reçu un dossier sur ce sujet, elle ne peut qu'encourager le maintien du « Coup de pouce » existant.

Service de l'asile et des réfugiés

Le compte 301020 correspond à des salaires à charge de tiers, il s'agit notamment de tâches administratives exécutées par les collaborateurs de l'Etat pour le compte de l'assurance collective en cas de maladie et accident des requérants. Ceci permet de maintenir un taux de prime relativement bas.

Le chef du département nous fait part des difficultés rencontrées dans ce secteur de l'administration. En ce qui concerne les renvois, les mesures dictées par la Confédération sont suivies mais certaines d'entre elles sont particulièrement dures surtout envers les personnes dont le travail donne entière satisfaction à l'employeur depuis plusieurs années.

Les requérants d'asile et les réfugiés ont vu leurs effectifs augmenter de manière très importante en liaison avec la situation au Kosovo, le mois de juin dernier a été un des mois les plus difficiles que n'ait jamais connu le domaine de l'asile en Suisse. Suite à l'entrée de la KFOR au Kosovo, le nombre de nouvelles arrivées de réfugiés de la violence a fortement diminué.

Service de l'emploi

La Confédération subventionne ce service dans sa totalité, sauf deux postes dont celui du chef de service et un poste provenant de la filière sociale

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

affecté à l'étude des demandes d'aides dans le cadre des mesures de crise cantonales.

L'ensemble des subventions acquises (compte 460800) génère un excédent de revenus au service de l'emploi. Ces subventions sont justifiées car elles doivent couvrir des prestations offertes par d'autres services pour lesquels aucune imputation n'est plus effectuée (économat, informatique). En fait, le service de l'emploi devrait présenter un excédent de charges correspondant aux deux postes non subventionnés mentionnés plus haut.

Chaque conseiller du service de l'emploi traite, actuellement, simultanément 148 dossiers. Ce fut plus important ces dernières années. Ces charges administratives additionnelles avaient généré des heures supplémentaires et des semaines de vacances non prises au cours des deux dernières années. La situation actuelle est moins tendue, elle correspond aux normes que préconise la Confédération soit, sans obligation formelle, un nombre maximum de 150 dossiers par conseiller en personnel pour une bonne exécution du mandat de prestations. Elle fixe en outre un plancher à 85 dossiers par conseiller pour le remboursement des frais engendrés par les ORP.

Compte 318005, il s'agit d'un montant budgétisé pour assurer les collaborations des ORP avec les domaines suivants :

- services sociaux: 150.000 francs (convention avec Caritas et CSP);
- services de médecins-conseils: 20.000 francs (convention à conclure);
- services psychologiques: 30.000 francs (convention à conclure).

Comme tous les frais engendrés par l'activité des ORP, ces frais n'apparaissent pas au budget de l'Etat avant l'exercice 2000. Il ne s'agit pas de nouveaux frais mais uniquement de coûts qui émargeaient usuellement au budget des ORP et qui apparaissent au budget 2000 en raison de la nouvelle pratique comptable-budgétaire voulue par le Conseil d'Etat.

Compte 352000, il s'agit de dédommager des communes notamment les villes pour des dossiers traités en collaboration avec leur service (structure mixte des ORP).

Service économique et statistique

De grands projets ont été soutenus en 1999, le Conseil d'Etat a affiché sa volonté de poursuivre cet effort, il s'agit en fait de le doubler! La fortune du fonds de l'économie étant épuisée, les nouveaux projets doivent être soutenus directement par des charges inscrites au budget annuel.

C'est donc par une bonification budgétaire de 11.600.000 francs que le budget 2000 définit les aides aux implantations et au développement d'entreprises.

L'arrêté Bonny vient à échéance en 2001 et sa reconduction n'est pas assurée.

Rapport de la commission de gestion et des finances (suite)

Compte 365541, les pertes sur cautionnement et prêts s'élèvent en moyenne à 600.000 francs par année. Sur l'exercice 1999, il atteint, à fin septembre, le montant de 150.000 francs.

Un des problèmes majeurs, c'est aussi la main-d'œuvre qualifiée qu'il faut assurer pour les entreprises. Le service économique est en train de mettre en place un site Internet à destination des cadres pour faire connaître tous les postes ouverts dans le canton.

Laboratoire cantonal

Compte 434800, l'augmentation des prestations de service provient des prestations effectuées en faveur d'enquêtes par exemple pour «A bon entendeur».

Les travaux de rénovation du Laboratoire cantonal sont pratiquement terminés. Au sujet des collaborations, les spécialisations sont orientées mais la collaboration avec le Jura a été dénoncée par ce dernier !

Service de l'économie agricole

Compte 301000, suite au départ d'un collaborateur, son poste n'a pas été repourvu mais il a été procédé à une nouvelle répartition du travail avec le personnel en place.

L'office des améliorations foncières et le service des mensurations cadastrales sont amenés à une collaboration par les évolutions technologiques, la répartition du travail en sera modifiée, ce qui explique la diminution de deux postes de travail.

Compte 318000, un projet informatique pour le contrôle des paiements directs est développé en collaboration avec d'autres cantons romands et du Mittelland.

Comptes 375500 et 470520, les paiements directs sont de diverses natures, un commissaire demande une présentation séparée.

Service de la viticulture et station d'essais viticoles

Comptes 301000 et 451800, une collaboration bien réussie sur le plan de la vulgarisation avec le canton de Fribourg suscite une augmentation d'un demi-poste.

Tourisme neuchâtelois

Nous évoquons le départ du collaborateur responsable de la région des Montagnes. Il semble que les relations n'ont pas pu se développer comme cela aurait été souhaité entre les divers partenaires.

Le chef du département nous annonce que Tourisme neuchâtelois devrait payer la TVA sur les subventions touchées de l'Etat et qu'un redressement sur cinq ans est envisagé !

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

Site de Cernier

L'engagement d'un responsable de la gestion provenant de la filière sociale augmente le poste du traitement du personnel mais diminue les coûts sous le compte « commissions ».

Le nouveau compte 318405, honoraires développement par tiers, doit permettre d'assurer la poursuite de l'essor du site.

L'augmentation du compte 427300 est due au fait que le site a loué des locaux à l'Union de formation AI (UFAl). L'écurie également a été louée, raison pour laquelle il y a plus de recettes.

Le compte 427300 ne concerne plus le domaine, qui a été remis en gestion au service de l'économie agricole. De ce fait, les amortissements du site ont également diminué en proportion et ont été portés au budget du service de l'économie agricole.

Observatoire cantonal

Cet institut représente un fleuron de la technologie neuchâteloise dans le domaine des Masers où il occupe une place de leader sur le plan mondial. Pour l'avenir, il s'agira de se battre pour conserver notre Observatoire cantonal.

Le nombre de postes de travail varie selon les projets. Actuellement, le nombre de postes titularisés est de vingt-cinq en tout sans les doctorants.

Compte des investissements

Le crédit à solliciter pour la subvention pour la création de nouveaux abattoirs d'un montant de 2 millions de francs ne sera pas demandé, les intéressés semblant renoncer à ce projet.

Fonds de crise

Compte 365800, il s'agit d'un soutien cantonal à Job service. Cette prestation cantonale à l'égard des chômeurs est reconnue par la Confédération, elle est nécessaire pour l'obtention de son aide financière.

Fonds de promotion de l'économie

Les efforts de la promotion économique visent notamment à la mise à disposition de terrains et leurs aménagements, des primes à l'emploi et des prises en charge d'intérêts en complément de l'arrêté Bonny.

Fonds d'aide aux régions de montagne

Comme pour le fonds de promotion de l'économie, ce fonds doit être alimenté par une bonification budgétaire qui s'élève à 700.000 francs. Un crédit de 1 million de francs est prévu pour le Centre sportif du Val-de-Travers.

Rapport de la commission de gestion et des finances (suite)

5. Département de l'instruction publique et des affaires culturelles**Généralités**

La sous-commission s'est réunie au complet le 28 septembre 1999, en présence du chef du département et du secrétaire général.

L'excédent de charges du département passe de 251,7 millions de francs en 1999 à 264,7 millions en 2000 (+ 13 millions de francs). Cette notable augmentation résulte surtout des facteurs suivants :

- cantonalisation des maturités gymnasiales et professionnelles sur la durée d'une année civile entière (en 1999, seulement le 4^e trimestre était pris en compte). Cela provoque une dépense de 16 millions de francs (2 millions de plus par rapport au montant prévu dans le rapport au Grand Conseil);
- forte augmentation du nombre d'élèves inscrits en maturité professionnelle technique (+ 150), ce qui occasionne la charge supplémentaire annoncée ci-devant;
- création de la HEN et de la HES-SO occasionnant des investissements notamment à l'Ecole d'ingénieurs du Locle où l'aménagement de laboratoires et une augmentation du corps intermédiaire sont prévus;
- progression des amortissements pour plus de 800.000 francs (nouveau Musée d'archéologie, faculté des sciences).

(Il serait par ailleurs nécessaire que les importantes variations dans les montants d'amortissements soient motivées par des remarques succinctes par le service financier de l'Etat.)

Au niveau du nombre de classes dans les différents degrés, on relève les évolutions suivantes par rapport à l'année scolaire 1998-1999 :

- - 3 classes enfantines;
- + 7 classes primaires;
- + 3 classes du secondaire inférieur;
- - 7 classes du secondaire supérieur.

L'évolution du nombre de classes au degré secondaire supérieur est liée d'une part à une diminution réelle de deux classes (diminution d'effectif) et d'autre part au fait que désormais certaines classes sont prises en compte dans la formation professionnelle (transfert statistique).

Les salaires et charges de personnel représentent 73,3% des dépenses du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles. On constate une diminution de 0,75 poste administratif. Cependant, si l'on tient compte des six postes de l'office du matériel scolaire transférés à la chancellerie, dès le 1^{er} janvier 2000, l'augmentation du nombre de postes administratifs est de 5,25. Sans entrer dans le détail des différentes dotations supplémentaires en personnel administratif, on remarque un accroissement dans les services et offices suivants :

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

- service de l'enseignement secondaire: **+ 1 poste** du fait des tâches plus nombreuses, notamment en rapport avec la plate-forme informatique du département;
- service de la formation professionnelle: **+ 1,5 poste** dont 1 comme adjoint du chef du service par ailleurs toujours en partie chargé de fonction auprès de la HES-SO. Conséquence à cela, le poste est à plus de 50 % financé par la HES-SO ;
- office d'orientation scolaire et professionnelle: **+ 1,4 poste** en relation avec un mandat confié par le service de l'emploi. Par conséquent, le financement se fera par des subventions fédérales au travers des ORP ;
- office médico-pédagogique: **+ 0,5 poste** afin de répondre à la diversité des missions à remplir et à la demande accrue ;
- centre cantonal de formation professionnelle des métiers du bâtiment: **+ 0,5 poste** pour un conseiller aux apprentis ;
- Lycée Denis-de-Rougemont: **+ 0,3 poste** correspondant à la structure administrative de Fleurier.

Secrétariat général

Le compte prestations de services diverses (434800) correspond au travail effectué par la comptable au profit de la Caisse cantonale de remplacement, en qualité d'administratrice de cette institution.

Centre de perfectionnement du corps enseignant

Formations continues diverses (365000) : les demandes de formation organisées par les écoles sont en augmentation.

Office du matériel scolaire

Dès le 1^{er} janvier 2000, cet office dépendra administrativement de la chancellerie. Le Département de l'instruction publique et des affaires culturelles demeure néanmoins compétent pour la partie « matériel scolaire ». Les dépenses prévues en fournitures scolaires sont globalement en retrait par rapport aux années précédentes, montrant par cela une volonté d'économie.

Service de l'enseignement primaire

Globalement, on enregistre une diminution de 1,5 million de francs de l'excédent de charges. Cela provient notamment de la modification des conditions de subventionnement des charges du personnel enseignant communal.

Personnel enseignant, institutions (364620): augmentation sensible depuis quelques années du nombre d'enfants placés en institution, ce qui a occasionné l'ouverture d'une classe supplémentaire par rapport à 1999.

Rapport de la commission de gestion et des finances (suite)

Ecole normale

Indemnités aux élèves (302600): le produit des remplacements est versé dans le compte 434600. Une allocation mensuelle identique est servie à tous les normaliens de 3^e année, par le compte 302600, indépendamment de leur engagement personnel effectif en qualité de remplaçant. Sur ce point, il est fait une proposition d'abandonner cette intention. Cette proposition a été refusée par 6 voix contre 5.

L'allocation mensuelle de 450 francs était complétée en fin d'année scolaire par la répartition du reliquat du compte 434600, ce qui pouvait représenter un montant de l'ordre de 4400 francs par élève.

Dès le 1^{er} janvier 2000, il est prévu que les élèves de 3^e année recevront uniquement l'allocation mensuelle, le reliquat entrant alors dans les comptes de l'Etat.

Service de l'enseignement secondaire

Maturité gymnasiale (352605): effets de la cantonalisation des maturités gymnasiales sur l'année civile complète, mandats de gestion conclus avec certaines communes. La plus grande part concerne le Lycée Jean-Piaget.

Conventions intercantionales (451610): jusqu'en 1999, les cantons de Berne et de Neuchâtel étaient liés par une convention par laquelle les cantons signataires s'engageaient à verser une contribution de 1900 francs par élève fréquentant la filière diplôme des écoles supérieures de commerce du canton d'accueil (poste budgétaire cité en marge), ainsi que, jusqu'en 1995 seulement, les filières technique et art appliqué (relevant du service de la formation professionnelle).

La moitié de cette somme était reversée aux communes siège d'écoles de commerce. Ces dernières facturaient en outre l'écolage réglementaire aux parents d'élèves concernés, soit 5500 francs.

Quatre-vingts à nonante élèves bernois s'acquittaient de cette contribution, d'où le montant de 80.000 francs figurant au budget.

En 1998, la « Convention sur les contributions équitables dans le domaine de la formation professionnelle » a été signée entre les cantons de Berne, du Jura et de Neuchâtel. Elle remplace la convention bilatérale Berne - Neuchâtel citée plus haut. Le montant versé au canton d'accueil pour les élèves des filières diplôme et maturité professionnelle commerciale s'élève à 8010 francs; l'écolage de 5500 francs n'est en revanche plus perçu. La nouvelle convention est donc financièrement plus favorable au canton d'accueil. Elle déploie ses effets dès août 1999 dans le secteur de l'enseignement secondaire.

A l'instar des pratiques en usage dans le secteur de la formation professionnelle, la totalité de la contribution est maintenant restituée aux communes

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

sièges d'écoles. C'est ce qui explique que le budget 2000 ne mentionne aucune recette. Le produit ainsi encaissé par les communes est imputé au calcul du prix coûtant par élève.

Séminaire pédagogique de l'enseignement secondaire

Mandats, expertises, études (318000): les montants figurant aux budgets 1999 et 2000 correspondent à la contribution que le SPES verse à l'Université pour les cours des sciences de l'éducation et de psychologie dispensés par l'Université.

Lycée Blaise-Cendrars

Loyers des locaux (316000): l'Etat loue le collège de Beauregard à la ville de La Chaux-de-Fonds, pour le Lycée Blaise-Cendrars, et verse un loyer à la ville.

Ecolages et finances de cours (433600): une légère diminution constatée du nombre d'élèves provenant du Jura et de la partie francophone du canton de Berne explique cette baisse budgétisée, également prévue en 1999.

Haute école neuchâteloise

Entretien des bâtiments (314000): cette baisse significative reflète la volonté de réduire à l'essentiel les frais d'entretien.

Service des affaires culturelles

Mandats, expertises, études (318000): participation aux frais pour les travaux que Tourisme neuchâtelois effectue dans le cadre du recensement, de la coordination et de la publication des manifestations culturelles neuchâteloises. Cette gestion est confiée sous la forme d'un mandat à Tourisme neuchâtelois et est également financée par les villes de Neuchâtel et de La Chaux-de-Fonds.

Conservatoires de musique de Neuchâtel et de La Chaux-de-Fonds/Le Locle

Achat d'instruments (311640): dans les deux cas, les sommes prévues pour ces achats ont été transférées du budget des investissements au budget de fonctionnement (biens, services et marchandises). La raison en est que pour figurer dans les investissements un objet doit coûter au minimum 100.000 francs.

Budget des investissements

Université, achat d'équipement scientifique et informatique: dans ce domaine, le Grand Conseil vote une ligne de crédit pour une durée quadriennale. Ensuite, annuellement, le Conseil d'Etat décide par décret de la tranche annuelle à verser sur proposition du rectorat.

Rapport de la commission de gestion et des finances (suite)

Mais qui décide des investissements scientifiques, qui fixe l'enveloppe globale? La décision des priorités d'achat est établie par les instituts qui soumettent celle-ci au Conseil de faculté. Ce dernier transmet son choix au rectorat. En règle générale, le rectorat ne décide pas du type d'équipement scientifique; il ne se prononce que sur l'enveloppe globale. Ainsi qu'on le constate, tout se passe au sein des instituts et des facultés. La sous-commission s'étonne qu'aucun contrôle ne soit effectué sur le choix par des experts externes.

V. CONCLUSIONS

S'agissant du budget, les espoirs mis dans les premières mesures prises pour atteindre les objectifs de la planification financière 1999-2002 sont déçus. En effet, les prochains indices de la péréquation financière fédérale vont péjorer nos évaluations budgétaires et le déficit sur lequel nous devons nous prononcer.

Rappelons que ces investigations statistiques fédérales montrent aussi un élément réjouissant qui est une première embellie de notre situation économique.

Malgré une politique restrictive du Conseil d'Etat tendant à éviter la progression des effectifs dans la fonction publique, il nous faut constater que le nombre de collaborateurs est en forte croissance. Les tâches confiées à l'Etat tant par notre Grand Conseil que par le législateur fédéral sont plus nombreuses et complexes. Notre petite communauté neuchâteloise est entraînée dans une évolution mondiale rapide et fondamentale qui se répercute sur toutes les activités qu'un Etat se doit d'exercer.

Par ailleurs, la commission met beaucoup d'espoir dans les travaux en cours visant une péréquation financière tolérée par tous et un désenchevêtrement des tâches entre les communes et le canton.

Elle est également satisfaite que le Conseil fédéral ait réaffirmé son soutien à l'Exposition nationale, étant donné l'effet dynamisant de cette grande manifestation sur l'économie neuchâteloise.

Un commissaire rappelle cependant son opposition à la politique budgétaire du Conseil d'Etat. Il souligne, pour l'argumenter, notamment les difficultés enregistrées avec les associations de personnel et l'usage de moyens que son groupe a refusé pour réduire le déficit.

C'est donc par 14 voix contre 1 que la commission vous propose d'accepter le budget qui vous est soumis.

Le présent rapport a été adopté à l'unanimité des membres présents.

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

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

Neuchâtel, le 18 octobre 1999

Au nom de la commission
de gestion et des finances :

Le président,

P. GOLAY

Le rapporteur,

G. PAVILLON

Décret concernant le budget de l'Etat pour l'exercice 2000

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 15 septembre 1999, et de la
commission de gestion et des finances,
décète:

Article premier Le budget général de l'Etat pour l'année 2000 est
adopté. Ce budget se résume comme suit:

<i>Compte de fonctionnement</i>	Fr.	Fr.
Total des charges	1.373.691.500.—	
Total des revenus		1.337.091.400.—
Excédent de charges		36.600.100.—
 <i>Compte des investissements</i>		
Total des dépenses	279.193.000.—	
Total des recettes		177.535.000.—
Investissements nets		101.658.000.—
 <i>Financement</i>		
Investissements nets	101.658.000.—	
Amortissements (autofinancement)		83.035.600.—
Excédent de charges du compte de fonctionnement	36.600.100.—	
Solde des mouvements avec les financements spéciaux	2.570.500.—	
Insuffisance de financement		57.793.000.—

Art. 2 ¹ Le présent décret n'est pas soumis au référendum.

² Le Conseil d'Etat pourvoit à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

La présidente, Les secrétaires,

ANNEXES**Annexe 1****Indice de capacité financière du canton**

Il faut faire la distinction entre l'indice de capacité financière qui concerne la gestion actuelle des finances et l'indice des ressources qui est en élaboration dans le cadre de la nouvelle planification financière, qui est un autre problème et ne concerne pas le budget pour l'exercice 2000.

L'indice de capacité financière est actuellement calculé en utilisant quatre critères:

- le revenu cantonal qui est pris en compte avec une pondération de 1,5;
- la force fiscale (pondération 1), c'est un peu l'équivalent de ce que l'on appelle dans le canton, le revenu fiscal; ce sont les recettes fiscales rapportées à la charge fiscale;
- la charge fiscale elle-même, c'est notre effort fiscal calculé avec une pondération de 1,5;
- plusieurs autres facteurs, tels que population et régions de montagne, qui expriment les besoins sur le plan régional (pondération 1).

Notre indice de capacité financière calculé ainsi était de 53 points pour les années 1998-1999; également de 53 points en 1996-1997; mais il était déjà de 55 points dans les années 1994-1995.

Selon les calculs en cours, cet indice a toutes les chances de passer à 58 points pour les années 2000-2001.

La cause de cette augmentation de 5 points provient, à raison de 3 points, de l'évaluation du facteur du revenu cantonal et pour 2 points de l'évaluation des facteurs fiscaux qui sont force fiscale et charge fiscale.

S'agissant du revenu cantonal, il y a vraisemblablement une amélioration des revenus réels; il faut savoir que l'on prend en considération les années 1996-1997 pour déterminer l'indice qui sera appliqué en 2000-2001; l'amélioration de l'indice est sans doute aussi influencée par les différentes révisions de la statistique des revenus cantonaux.

Au niveau des éléments fiscaux pris en considération, force fiscale et charge fiscale, l'augmentation de l'indice reflète une amélioration de l'image fiscale du canton par rapport aux autres cantons.

Pour améliorer notre image fiscale, il faut soit que les autres cantons aient détérioré la leur en terme relatif, soit que le canton de Neuchâtel ait véritablement amélioré la sienne, autrement dit, que notre charge fiscale relative ait diminué ou que la charge fiscale relative des autres cantons ait augmenté.

Finalement, le canton de Neuchâtel ne sera vraisemblablement pas le seul canton à subir une modification importante. A chaque révision, des différences assez substantielles sont constatées.

Rapport de la commission de gestion et des finances (suite)

Les conséquences financières de tout cela

Il faut savoir que tant qu'un canton est financièrement faible, c'est-à-dire que tant que son indice est inférieur à 60 points, il n'y a pas de différences sur les subventions de la Confédération car elles sont calculées pour tous les cantons financièrement faibles avec le taux maximum.

- Cantons faibles indice de 60 points ou moins
- Cantons moyens indice entre 61 et 119 points
- Cantons forts indice de 120 points ou plus

Par exemple, le taux de la subvention fédérale des prestations complémentaires varie de 10 % à 35%. Que le canton de Neuchâtel ait un indice de 53 points ou de 58 points, il bénéficie toujours d'un taux de 35 % pour le calcul de la subvention qu'il reçoit.

Par contre, l'indice a une influence directe sur la répartition de la part des recettes de la Confédération qui sont redistribuées: l'IFD, l'impôt anticipé, le bénéfice de la Banque nationale et les droits sur l'essence. Il en va de même pour les contributions que les cantons doivent verser à la Confédération au titre de l'AVS-AI, ce que l'on appelle, au niveau du budget cantonal, le forfait fédéral AVS-AI, ainsi que pour les subventions fédérales en faveur de l'assurance-maladie. Dans ces domaines, chaque canton fait l'objet d'une calculation précise en relation directe avec son indice, et le résultat est naturellement différent selon que l'indice est à 53 ou 58 points.

Si l'indice du canton de Neuchâtel passait à 58 points, le résultat du budget 2000 subirait une dégradation nette de l'ordre de 8 millions de francs (au total, 9,2 millions de francs, dont 1,2 million à charge des communes).

Concernant le budget 2001, cela représentera pour l'Etat une détérioration du résultat de 13,5 millions de francs, ceci en raison de la manière d'enregistrer l'IFD et l'impôt anticipé qui se fait avec une année de décalage dans notre canton: l'impôt anticipé 1999 est comptabilisé dans le budget 2000 et l'impôt anticipé 2000 dans le budget 2001. Les répercussions seront donc encore plus fortes.

En conclusion, nous savons qu'en l'état actuel des travaux de ce dossier, il est pratiquement acquis que c'est bien un indice de 58 points qui sera déterminant pour le canton de Neuchâtel durant les années 2000 et 2001.

Annexe 2**Résumé du service des ponts et chaussées concernant la situation dans les tunnels de la Vue-des-Alpes****Problématique**

A la suite d'essais de désenfumage, l'efficacité du système de ventilation est jugée insuffisante par les différents services concernés. Dans un rapport, les services d'intervention proposent diverses modifications, d'importance variée, pour qu'une sécurité minimale soit garantie.

Le Conseil d'Etat charge le service des ponts et chaussées de réaliser les études et travaux nécessaires à l'amélioration du système. Les autorités souhaitent que les tunnels soient exploités normalement à partir du 15 octobre 1999. Auparavant seul le sens Neuchâtel - La Chaux-de-Fonds était autorisé.

Constatations*Système de ventilation*

Les fentes ne sont plus préconisées. Des ouvertures de section importante, avec obturation télécommandée, sont plus efficaces. Pour ce type d'ouvrage, l'OFROU recommande une combinaison entre ventilation longitudinale et aspiration.

Régulation en mode normal d'exploitation

La régulation est déterminée par les valeurs de CO et d'opacité. Les mesures du mouvement de l'air font défaut. Bien que de nature répétitive, les valeurs de trafic ne sont pas utilisées pour réguler la ventilation.

Fonctionnement en cas d'incendie

La vitesse de l'air dans le tunnel n'est pas contrôlable. Elle peut dépasser la limite de 2 m/s au-delà de laquelle les fumées sont déstratifiées.

Un apport d'air frais trop généreux réduit l'efficacité de l'aspiration. Les ventilateurs principaux (EV9) sont optimisés par rapport à l'insufflation.

Autres aspects sécuritaires

Les services d'intervention n'ont pas d'information sur les mouvements de l'air dans les tunnels. Les procédures d'exploitation sont incomplètes, voire simplistes. Les divers intervenants n'ont qu'une compréhension partielle du système complet.

Appréciation de la situation

Pour améliorer significativement et durablement la sécurité des ouvrages, d'importants travaux doivent être réalisés.

Rapport de la commission de gestion et des finances (suite)

Dans leur configuration actuelle, et plus particulièrement pendant la période hivernale, les tunnels offrent statistiquement une meilleure sécurité que le col.

Un changement de système n'est pas possible dans le délai imparti par le Conseil d'Etat. Les modifications doivent être conduites en deux étapes :

1. automne 1999 : amélioration de la sécurité du système existant ;
2. été 2000 : changement de système.

1^{re} étape*Dispositions constructives*

- pose d'anémomètres ;
- optimisation du débit d'aspiration des ventilateurs ;
- amélioration de la sécurisation et du confort des locaux de secours.

Dispositions opérationnelles, exploitation normale

- adaptation des procédures pour supprimer la réversibilité.

Dispositions opérationnelles, cas d'incendie

- transmission aux services d'intervention de renseignements sur les mouvements d'air dans les tunnels ;
- modification des consignes pour limiter la vitesse de l'air et la propagation des fumées.

2^e étape*Dispositions constructives*

- réalisation d'ouvertures à obturation télécommandée ;
- obturation des fentes ;
- adaptation ou remplacement des ventilateurs d'aspiration ;
- si possible, pose de ventilateurs longitudinaux ;
- création des liaisons nécessaires à l'utilisation de la gaine d'air frais en tant que chemin de fuite.

Dispositions opérationnelles, exploitation normale

- régulation de la ventilation déterminée par le trafic et les données des anémomètres ;
- activation des moniteurs d'alarme sur la zone générant une modification des consignes de ventilation (plages D à F).

Dispositions opérationnelles, cas d'incendie

- asservissement de la ventilation à la direction et la vitesse de l'air dans le tunnel.

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

Dispositions administratives

- formation de tous les intervenants sur le système de ventilation et les procédures appliquées en mode normal d'exploitation et en cas d'incendie ;
- contrôles réguliers, entretien et maintenance prioritaires des systèmes sécuritaires ;
- simulations périodiques d'incendie avec tests généraux des dispositions constructives et opérationnelles ainsi que des collaborations entre intervenants.

Ces deux rapports ont été envoyés en temps utile aux députés.

M. Gilles Pavillon occupe le siège du rapporteur.

Discussion générale

M. Pierre Golay, président de la commission de gestion et des finances pour l'exercice 2000: – Permettez-nous tout d'abord, au nom des membres de la commission, de remercier le Conseil d'Etat et son administration pour la documentation et les renseignements fournis à la commission plénière et surtout aux différentes sous-commissions. Nos remerciements personnels s'adressent aussi aux rapporteurs de la commission et des sous-commissions et enfin à l'ensemble des membres de la commission pour la qualité et la concision des débats.

Comme vous l'avez lu, la commission a manifesté tout à la fois de l'inquiétude et de la satisfaction à l'étude de ce budget :

- inquiétude face à l'augmentation répétitive du personnel même si chaque sous-commission a pu se persuader du bien-fondé de ces augmentations signifiant tout de même une aggravation de 14 millions de francs par rapport au budget précédent et de 27 millions de francs par rapport aux comptes 1998;
- inquiétude aussi quant à l'influence à moyen terme d'une augmentation, maintenant certaine, des taux d'intérêts sur les frais financiers, compte tenu de l'importance de la dette qui s'élève à 1,4 milliard de francs.

Si la commission se réjouit de l'amélioration de la situation économique de notre canton et des répercussions favorables sur les recettes fiscales, elle s'inquiète des répercussions que cela pourrait entraîner sur l'indice de capacité financière qui influence directement la répartition des recettes distribuées, telles que impôt fédéral direct, impôt anticipé, bénéfices de la Banque nationale suisse et droits sur l'essence et également notre quote-part à certaines dépenses telles que forfaits AVS ou assurances-maladie. En tout, cela pourrait entraîner une détérioration de 9,2 millions de francs dont 1,2 million de francs à répercuter sur les communes.

La commission s'est par contre déclarée satisfaite de constater que ce budget s'inscrivait à 1,6 million de francs près dans l'objectif de la planification financière, et cela malgré le renoncement à l'imposition intermédiaire des rentes AVS. Il faut souligner que les mesures proposées dans le cadre de la planification apportent une amélioration d'environ 30 millions de francs. Elle a trouvé un autre sujet de satisfaction dans l'amélioration de 7 points de la marge d'autofinancement qui passe à 37,3%.

Au niveau des investissements, nous constatons une nouvelle augmentation avec 101,6 millions de francs d'investissements nets. Il s'agit du troisième plus grand effort depuis 1978. L'augmentation de 3 millions de francs est due principalement aux secteurs des transports et des routes nationales.

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

Malgré l'importance du déficit, la commission vous propose d'accepter le budget qui vous est soumis parce qu'il s'inscrit dans le cadre de la planification financière et qu'il faut laisser le temps à notre commission de terminer ses réflexions sur la péréquation financière et le désenchevêtrement des tâches entre le canton et les communes.

La position du groupe libéral-PPN vous sera exposée par notre collègue Michel Barben.

M. Gilles Pavillon : – En qualité de rapporteur de la commission de gestion et des finances, nous ne prendrons pas la parole; le président s'étant exprimé. Là, nous prendrons la parole en qualité de rapporteur du groupe radical.

Dans son introduction au budget 2000, le Conseil d'Etat nous dit tenir compte des mesures à réaliser pour les objectifs de la planification financière 1999-2002 tels qu'ils ont été adoptés par le Grand Conseil en juin 1999. Son intention était de réduire progressivement le déficit budgétaire en le ramenant, dans une première étape, en dessous de 35 millions de francs d'excédent de charges au budget 2000; budget qui présente un excédent de charges de 36,6 millions contre 42 millions en 1999. Les investissements nets s'élevaient à 101,7 millions et l'insuffisance de financement est de 57,8 millions de francs alors qu'elle était – il faut le rappeler – de plus de 65 millions en 1999. De plus, le degré d'autofinancement passe de 30,4% en 1999 à 37,3% en 2000, soit, il y a de l'amélioration, même si nous avons renoncé à l'imposition des rentes AVS-AI à 90% en 2000 dont le produit était estimé à 7 millions de francs. On a aussi renoncé à prendre en compte, dans le commentaire, vu la décision prochaine, du changement de l'indice de capacité financière de notre canton, qui amènera une dégradation de 8 millions de francs du budget 2000, et de l'évaluation du résultat probable des comptes 1999 qui pourrait, dans la manière d'avoir calculé le budget, se répercuter aussi dans le budget 2000, tout en sachant qu'il faut prendre ces considérations d'estimation des comptes 1999 avec beaucoup de réserves.

Le budget proposé est correct et c'est l'avis d'une très grande majorité du groupe radical. C'est bien lorsque l'on se souvient des propos de la commission de gestion et des finances chargée de la planification financière 1999-2002 qui, dans son commentaire, souhaitait rappeler que le plan financier servait à prévoir l'évolution probable des finances de l'Etat et que le gouvernement y présentait les diverses options qui s'offraient aux autorités politiques, et cette planification financière, Madame la présidente, Mesdames, Messieurs, nous l'avons acceptée et nous en connaissons les enjeux.

Dès lors, ce budget 2000 s'inscrit dans un processus et une réflexion qui est en marche. Pour vivre de l'intérieur les travaux de la commission de gestion et des finances élargie, nous tenons à souligner le gros travail fourni par le Conseil d'Etat et ses services. Nous tenons à le reconnaître et à leur adresser nos remerciements.

Discussion générale (suite)

Nous avons choisi notre camp ; pour nous, le verre est à moitié plein et non à moitié vide. Nous savons – et c'est l'une des forces du groupe des députés radicaux – que certains de ses membres ne voteront pas le budget. C'est un signe d'indépendance et de liberté et espérons que les coups de semonce auront pour but de faire comprendre que l'impossible doit devenir possible.

Il est vrai que la volonté du Conseil d'Etat de soutenir la création d'emplois, de favoriser la formation et la recherche est présente. Mais que cela signifie-t-il en retour d'investissements ? Il en est de même de la volonté du Conseil d'Etat d'éviter de gros reports de charges sur les communes ; ce n'est peut-être pas très visible pour le moment. C'est pourquoi nous voulons rappeler quelques propos du rapporteur radical tenus lors des débats sur la planification financière : le budget 2000 n'étant que le deuxième maillon de 1999-2002. Le Conseil d'Etat nous disait que les propositions faites par le passé, en vue de réduire certaines prestations de l'Etat, ont presque toujours abouti à des résultats modestes en termes financiers. La raison en est que seule la remise en cause fondamentale du rôle et des missions de l'Etat pourrait aboutir à terme à des résultats significatifs. Soit, mais nous savons que notre canton ne va pas échapper aux turbulences financières et qu'il n'est pas le seul. Nous savons que les collectivités publiques étouffent sous le poids de leurs prestations, que leur part dans le produit intérieur brut a passé en Suisse de 20 % en 1960 à 40 % aujourd'hui. Cette tendance est l'effet d'une socialisation importante de notre organisation de vie mise en place – osons le reconnaître – dans une période d'euphorie. Les salaires stagnent et les recettes fiscales ne s'accroissent pas à la même vitesse que les dépenses. Cette situation exerce une forte pression sur les remises en cause des missions de l'Etat, sur son organisation et sur l'opportunité de certaines prestations. Même si le phénomène des déficits publics est général, notre canton fait partie de ceux où il y a un problème important en terme de finances publiques. Notre canton n'a pas le choix. Il est contraint à s'engager dans une réforme en profondeur, sur le plan de son fonctionnement, de ses institutions, de ses prestations et de leur financement.

Ici toutefois, nous relevons la volonté du Conseil d'Etat de faire des efforts, mais notre crainte est qu'ils soient insuffisants. C'est pourquoi nous encourageons le courage et l'audace du Conseil d'Etat de ne pas exclure, dans son processus de réflexion, certains sujets tabous. Nous encourageons sa volonté d'agir avec un programme ambitieux.

C'est pourquoi, à nos yeux, aujourd'hui retarder la recherche d'un équilibre, c'est devoir composer ultérieurement avec d'autres modifications. Déjà aujourd'hui, l'indice de capacité financière de notre canton, qui va passer ces prochains jours – croyons-nous – à 58 points pour les années 2000-2001 peut nous donner la chair de poule. Il annonce une dégradation de nos recettes de 8 millions de francs en l'an 2000 et de 13,5 millions en 2001.

Nous continuons à nous interroger pour savoir quelles économies en réalité nous ferons une fois terminée la trilogie du barème fiscal de référence, de la

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

péréquation financière et du désenchevêtrement des tâches communes/canton. C'est parce qu'il y a peu de signes forts et évidents que le doute s'est installé chez certains députés radicaux qui s'interrogent sur quelques dépenses du budget 2000. Ils y reviendront dans l'examen de détail, mais risquent bien de refuser ce budget ou de s'abstenir en fonction des réponses reçues.

Nous disons aussi inquiétude en ce que nous pourrions maîtriser et ce qui nous est imposé. Inquiétude, mais reconnaissance au Conseil d'Etat de faire le maximum pour maintenir le cap fixé par la planification financière. Nous pensons que l'alchimie des différentes personnalités composant le Conseil d'Etat a su réaliser pour l'an 2000 le budget du possible. Nous l'en remercions ainsi que tous ceux qui travaillent dans l'ombre. Non, nous ne ferons pas partie de cette petite minorité qui a besoin de désigner le fonctionnaire pensant que les économies à faire sont uniquement là. Notre constat, avec la très grande majorité du groupe radical, est qu'il ne faut pas mener telle ou telle politique extrémiste, mais la politique du possible. A l'équilibre immédiat des finances publiques à tout prix et à grands fracas, nous préférons la sagesse des petits pas, réaliste dans cette direction. Construisons ensemble sur nos points d'accords pour greffer ensuite de nombreux autres points. Voilà pour les généralités.

Si nous pouvons dire que la présentation du budget 2000 est agréable, complète dans ses commentaires, très explicite, ce n'est pas tout. Il faut constater que comparer le budget 2000 au budget 1999 et aux comptes 1998, dans certains départements, cela revient à faire le parcours du combattant. Nous avons relevé près de vingt-cinq mouvements de personnel ou imputations comptables qui ont changé de services. Nous vous faisons grâce du détail, mais pour suivre et comprendre, ce n'est pas évident. Vous conviendrez que, malgré le souci de transparence, cela ne facilite pas la lecture du budget, même si nous voulons bien croire que ces transferts ont principalement pour but l'augmentation de l'efficacité et la recherche d'économies.

Ce qui n'est pas toujours visible lorsqu'il y a encore plus de fonctionnaires, comme nous l'entendons, bien que d'ailleurs – et rappelons-le – aucun membre des sous-commissions des gestions des différents départements n'ait contesté leur utilité. Mais il est vrai que l'augmentation de personnel, par rapport au coût, lorsqu'on divise le nombre d'unités, cela fait des chiffres assez importants. Il y a aussi une inquiétude par rapport au volume des intérêts à payer dans la mesure où le taux pourrait augmenter; cela créerait un déséquilibre budgétaire rapide. Il est vrai que lorsque nous lisons le coût de notre Université et la comparons à sa situation dans le check-up des universités romandes, l'avenir n'est pas très souriant, et une enquête nous apprend que dans certaines régions les emplois augmentent plus que la population dans certains districts déjà en difficultés. Si les zones de production industrielle ne parviennent plus à retenir les gens auxquels elles fournissent du travail, c'est aussi inquiétant et cela bouleverse pas mal d'idées reçues.

Discussion générale (suite)

Alors que la formation a un bassin de recrutement qui va au-delà de notre canton, nous constatons qu'une augmentation de 8% du budget, c'est énorme. Les dépenses pour la promotion économique sont très importantes: on gagne en terme d'emploi, mais pas en terme de fiscalité. Cela nous pénalise dans l'effort fiscal et nous pénalise dans le calcul de l'indice des capacités financières du canton, mais certainement que le chef du Département de l'économie publique nous apportera des précisions à ce sujet-là. Nous devons très bientôt nous poser les vraies questions et faire des choix, atteindre un équilibre budgétaire au travers de la planification financière prévue, et plus drastiquement redéfinir les tâches essentielles de l'Etat et leur contenu. La question de fond reste, car lorsque l'on gère un Etat qui fonctionne, les modifications sont difficiles. Il est temps d'oser dire les économies du possible, c'est ce à quoi désire s'atteler le groupe radical qui, en soutenant le gouvernement, cherchera avec lui des issues pour établir un budget équilibré, préférant aujourd'hui, à un parfait équilibre provocateur, un déséquilibre harmonieux.

M. Alain Bringolf: – Une fois de plus, nous sommes chargé de vous faire connaître la position du groupe PopEcoSol au sujet du budget 2000. Comme de coutume, nous inscrirons notre intervention dans le cadre de la situation générale. En effet, il ne nous paraît pas possible d'apprécier la proposition de budget à sa juste valeur, si on ne la relie pas à ce qui se passe dans le reste du monde et en Suisse.

Dans le monde entier prévaut ce que l'on appelle la globalisation. En soi, une vision mondiale n'est pas une mauvaise chose, seulement il faut voir quels en sont les objectifs et quelles en sont les conséquences.

Au niveau des objectifs, nous constatons qu'il s'agit de transformer le monde entier en un gigantesque marché et la guerre à laquelle se livre entre eux la minorité qui dirige le monde est totale. Les profits économiques sont les seuls objectifs à atteindre. La partie occidentale et industrielle de la planète s'enrichit en pillant les autres régions du monde, quand bien même, au sein de ces pays riches, il y a de plus en plus de personnes qui deviennent pauvres. Cette stratégie met en péril non seulement des populations entières, mais encore la situation environnementale, qui pourrait bien conduire à la fin de l'espèce humaine si l'on ne prend pas les mesures nécessaires. Celles-ci du reste deviennent de plus en plus urgentes.

Au niveau des conséquences, voici quelques-unes de ces conséquences de cette gigantesque gabegie à laquelle on nous dit qu'il n'est possible d'échapper dans le monde. Selon le programme des Nations Unies pour le développement, édition 1998, la planète produit six fois plus de richesses qu'en 1950. Une centaine des 174 pays du monde ont une espérance de vie à la baisse. Les trois personnes les plus riches de la planète ont une fortune supérieure au produit intérieur brut total des 48 pays en développement les plus pauvres. Il suffirait de moins de 4% de la richesse cumulée des 225 plus grandes fortunes mondiales pour donner à toute la population du globe

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

l'accès aux besoins de base et aux services sociaux les plus élémentaires: santé, éducation, alimentation. Pour citer d'autres sources, selon le *Tages Anzeiger*, on compte que la bourse produit 2 milliards de francs de bénéfices par jour, et selon l'Agence économique et financière S.A. (AGEFI), 60% des fusions d'entreprises échouent et 50% n'atteignent pas leurs buts. En conséquence, il n'y a aucune nécessité économique à ces regroupements, si ce n'est la volonté d'accroître le pouvoir du capital. Dans notre pays, la même logique déploie ses effets, selon la devise de Margaret Thatcher: « Je ne connais pas de sociétés, je ne connais que des individus. »

Durant la campagne électorale qui vient de s'achever, plusieurs partis ont mis l'accent sur le blocage des impôts ou sur leur diminution. Ils se plaignent, à juste titre, de la croissance des dépenses de l'Etat, mais sans dire que cette croissance est surtout due aux charges les plus diverses et, parmi elles, aux charges sociales qui explosent. Et si ces charges explosent, c'est parce que la société se développe à deux vitesses. Ceux qui se trouvent dans la partie riche, la plus petite en nombre de personnes, s'y trouvent à cause de la pression qu'ils font peser sur l'autre partie de la population, la plus grande en nombre de personnes. Cette situation oblige l'Etat à s'occuper des laissés-pour-compte et les mêmes milieux se plaignent du fait que l'Etat dépense trop. Cherchez l'erreur !

Quelques exemples: l'Union démocratique du centre (UDC) a réussi à faire accepter, par les Chambres fédérales, une réduction de l'impôt fédéral direct et à remplacer cette réduction par une augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Le même parti refuse toute harmonisation fiscale matérielle entre les cantons et entend maintenir une vive concurrence entre eux. La pression de ce parti est telle que les autres partis de droite suivent la même logique: ils sont tous dans le même camp. M. Jean-Michel Gros, libéral de Genève, est favorable à la suppression de l'impôt fédéral direct mais, cela n'étant guère possible, pour l'instant, il rejoint le camp de ceux qui veulent le réduire et il dit: « La fiscalité est l'un de nos derniers avantages concurrentiels, un avantage qui est en train de s'effriter et, en suivant cette logique, lorsque cet avantage n'existera plus, que restera-t-il pour se battre? » Au début octobre, le Conseil des Etats a ainsi donné son aval en faveur d'une réforme fiscale demandant une baisse de l'impôt fédéral direct de 20% compensée par une hausse de la TVA de 1,5%.

Avec la poussée de l'extrême droite, on peut craindre le pire en matière de fiscalité. Nous voulons dénoncer cette stratégie qui n'est pas une conséquence d'éléments venus d'ailleurs, mais au contraire l'application d'une volonté politique clairement voulue et définie. Ainsi, en 1989, un représentant du Vorort s'exprimait ainsi: « Toute l'expérience montre que le moyen le plus efficace pour limiter le budget de l'Etat est une politique des caisses vides. » En 1992, le directeur de l'Union suisse des arts et métiers (USAM) dit que la démarche est de parvenir à une réduction des recettes fiscales parce que c'est la seule manière d'obtenir des pouvoirs publics qu'ils fassent des économies, et cette volonté d'affaiblir l'Etat a pour objectif de laisser la

Discussion générale (suite)

guerre économique se dérouler avec le minimum d'interventions étatiques. Pourtant, c'est bien à l'Etat qu'appartient la responsabilité de faire régner l'équilibre nécessaire entre ses habitants et entre les régions.

Dans notre canton, la situation politique est la même. La preuve la plus évidente – et on vient de le réentendre – est la proposition des groupes radical et libéral-PPN d'imposer, contre la volonté de leur propre gouvernement, une étude demandant au Conseil d'Etat d'examiner attentivement tous les secteurs où il est encore possible de faire des économies.

Voyons maintenant la position du groupe PopEcoSol à propos de ce budget 2000. Nous commencerons par dire que notre groupe a relevé que ce budget présente des aspects beaucoup moins alarmants que d'autres l'estiment. Certains sont même à nos yeux franchement positifs. Tout d'abord, l'excédent de charges de 38,6 millions de francs ne nous paraît pas catastrophique, financièrement parlant, dans la mesure où il permet à l'Etat de remplir ses principales et diverses tâches. N'oublions pas qu'il est proche du chiffre prévu par la planification financière et ce résultat a pu être obtenu malgré le renoncement à imposer les retraités AVS du 90% pour cette prochaine année. Mais il est vrai que ce résultat est obtenu aussi grâce aux mesures de la compétence du Conseil d'Etat et grâce à celles qui ont été votées par le Grand Conseil. Soulignons que certaines de ces mesures n'avaient pas été votées par notre groupe, certaines par certains membres de notre groupe. Nous voulons également souligner qu'une part importante des charges du canton provient des charges sociales et sont donc à nos yeux inévitables. Ces charges sociales progressent à elles seules de 3 millions de francs.

Nous relevons, de manière positive, l'accroissement des postes de fonctionnaires. Nous trouvons même que ces engagements, mis à part ceux relevant de la police, ne correspondront pas aux besoins qu'en attend la population, donc aux besoins de certains services de l'Etat et de secteurs paraétatiques. Nous relevons que la commission, unanime, a même donné son aval à la mise au concours de cinq postes pour le service des contributions. C'est dire que la demande était urgente. Notre groupe regrette à ce propos que le Conseil d'Etat n'ait pas reçu positivement la demande de son représentant au sein de la commission à propos du délai de carence. En effet, le gouvernement poursuit avec obstination sa pratique de faire des économies avant d'examiner ce dont les services ont besoin en dotation en personnel afin qu'ils puissent remplir leurs tâches.

Face à la pression de ses propres troupes, le Conseil d'Etat tente, bon gré mal gré, de maintenir une certaine logique gouvernementale, car il sait où se trouvent les difficultés au sein du canton, mais pourra-t-il tenir longtemps ce numéro d'équilibre ?

Enfin, notre groupe a bien conscience que ce budget est en quelque sorte un budget transitoire entre l'habituelle manière de gérer le canton et ce qui sortira des travaux concernant la péréquation financière intercommunale et

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

le désenchevêtrement. Nous nous interrogeons sur la capacité qu'auront les divers partis politiques pour concilier les intérêts de leur électorat et l'intérêt plus général du canton. Les travaux de la commission de gestion et des finances élargie sont révélateurs des difficultés qui nous attendent et chacun espère pouvoir trouver des données scientifiquement fortes pour pouvoir justifier, dans leur parti et face à la population, ce qui en réalité relève de l'équité, de la justice et de la solidarité entre les gens et entre les régions.

D'ici quelques mois, nous devons prendre des décisions d'une haute importance pour l'équilibre du canton. Ce sera un véritable pari sur l'avenir. Donc, ce budget doit être examiné dans ce cadre et sans émotion plus grande.

Mais il y a une conduite politique que plusieurs membres de notre groupe ne pourront pas suivre. Voici quelques faits qui nous paraissent inacceptables: à commencer par la politique d'économies poursuivie sans relâche par le Conseil d'Etat. Cette obsession fait passer au second plan les tâches de l'Etat et notre groupe regrette que les membres du gouvernement n'aient pas reçu positivement cette demande de reporter le délai de carence de trois mois; cette période qui oblige tous les services à s'arranger avec un effectif réduit. Or, la tâche de chaque service doit être examinée avant d'envisager une réduction, même passagère, de l'effectif, ce à quoi nous ne nous opposons pas, mais cela doit venir après et non pas avant.

On a vu au service des contributions qu'un audit venu de l'extérieur a conclu à l'engagement urgent de cinq personnes. Nous savons que des situations semblables existent dans plusieurs autres services de l'Etat et nous estimons qu'il n'est pas normal de continuer de mettre une telle pression sur le personnel et, indirectement, sur les services à la population que ces mêmes services doivent rendre.

Dans sa réponse à M^{me} Anne-Valérie Ducommun, M. le conseiller d'Etat Jean Guinand disait le 3 février de cette année: «Il manque du personnel dans certains services, c'est un fait incontestable. Mais vous connaissez aussi nos difficultés budgétaires et les raisons pour lesquelles nous sommes réticent à une augmentation du personnel. Nous demandons beaucoup au personnel dans ce sens-là. Il est vrai aussi que dans certains secteurs, un certain nombre de retards peuvent être mis en relation avec ce manque de personnel.»

Nous ne nous étendrons pas outre mesure sur les relations établies entre le Conseil d'Etat et les associations du personnel et qui se trouvent actuellement dans une crispation dont nous ne savons pas comment il sera possible de sortir. A travers ces crispations, c'est toute l'incapacité du gouvernement à s'adresser à son personnel qui se trouve mise en lumière, et le salaire au mérite ne fera qu'accroître le mécontentement. Preuve en est quelques situations que nous connaissons et qui relèvent du rapport de force qui existe dans les relations entre le chef et ses subordonnés. Or, M. Yves Emery, professeur à l'Institut des hautes études en administration publique (IDHEAP), estime que le salaire au mérite coûtera plus cher aux collectivités

Discussion générale (suite)

publiques. « Pour qu'un salaire à la performance soit efficace, il conviendrait d'y consacrer, selon les estimations, jusqu'à 5 à 10% du salaire annuel », dit-il dans un article paru récemment dans *Le Temps*. Or, nous savons que c'est en partie pour pouvoir contenir la masse salariale que la nouvelle loi sur la fonction publique a vu le jour. La confiance sera difficile à rétablir.

Enfin, ce budget pêche davantage par les méthodes relationnelles qu'établit fort mal le gouvernement, que ce soit, comme nous venons de le voir, avec les représentants du personnel, mais aussi avec certaines associations ou encore avec la population. Les affaires des établissements pénitenciers, du Home Les Lilas, des chemins forestiers ou de l'office médico-pédagogique (OMP), qui, semble-t-il, évoluent dans le bon sens, sont autant d'exemples malheureux qui illustrent la conception politique qui est celle du Conseil d'Etat. Nous regrettons de ne pouvoir aborder plus profondément les autres aspects relevant du budget, car nous nous trouvons face à une conception du pouvoir que plusieurs d'entre nous vont réprouver.

En conclusion, si le budget financier nous paraît acceptable, la politique suivie par le gouvernement, tancée par sa majorité politique, ne saurait satisfaire en tout cas la totalité du groupe et ils la refuseront. Nous retrouverons des interventions de quelques membres dans l'examen de détail.

M. Michel Barben : – Le groupe libéral-PPN a examiné avec attention le dernier budget du millénaire et fera les considérations suivantes. Le budget présenté s'inscrit dans la ligne de la planification financière adoptée par le Grand Conseil en juin dernier. Nous constatons que l'amélioration de la situation est surtout due à l'augmentation de la pression fiscale et le groupe libéral-PPN insiste sur la mise en place de réformes structurelles telles qu'acceptées au travers du postulat des groupes radical et libéral-PPN 99.128, du 21 juin 1999, « Réformes de structures, recentrage des activités de l'Etat, autres mesures d'économie », lié à la planification financière. L'examen du budget est non seulement le moment de passer en revue les chiffres, mais est aussi l'occasion d'exprimer les objectifs et les orientations des actions des collectivités publiques.

Nous nous permettrons de rappeler quelques objectifs essentiels pour le groupe libéral-PPN : un budget équilibré, la reconnaissance du travail de la fonction publique, une adaptation du train de vie de l'Etat en fonction des moyens financiers à disposition, une aide sociale ciblée aux plus défavorisés, des conditions-cadres encourageant la libre entreprise et la création d'emplois. Ces objectifs doivent se réaliser dans le cadre d'une fiscalité équitable et supportable pour tous.

Le groupe libéral-PPN adhère aux conclusions de la majorité de la commission financière. Il estime que l'importance de l'augmentation de la pression fiscale est disproportionnée par rapport aux mesures structurelles qui devront être prises dans le but de faire des économies et de réviser les tâches de l'Etat. Le groupe libéral-PPN estime qu'un nombre de tâches

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

actuelles sont devenues obsolètes et que nombre de tâches nouvelles sont aussi dues à l'attitude de notre législatif et des législatifs lors de l'acceptation des lois, complétées souvent par une administration ne rechignant devant aucune complexité dans les règlements d'exécution. C'est ainsi que de nombreux projets doivent faire l'objet de dérogations et être ainsi également l'objet de recours.

Une préoccupation de notre groupe est la dette de l'Etat. Le montant de celle-ci se monte à 1,4 milliard de francs, ce qui correspond à 65,6 millions de francs d'intérêts par année, soit environ 180.000 francs par jour. Si les taux d'intérêts actuels sont bas, une augmentation des taux handicaperait rapidement les finances publiques lors de renouvellement des emprunts.

Effectif du personnel : le groupe libéral-PPN estime que l'effectif du personnel de l'Etat doit être stabilisé. L'administration doit être vivante de transferts de personnel. Des synergies doivent d'intensifier. Les doublons, dans l'étude des dossiers, ou de certains dossiers, devraient pouvoir être supprimés. Un postulat sera déposé et défendu par notre collègue Jean-Pierre Authier.

Indice de capacité financière du canton : cet élément est expliqué en annexe 1 du rapport de la commission. Il pourrait conduire à une aggravation des comptes de l'ordre de 8 millions de francs par rapport au budget présenté et conduire ainsi à un déficit de 44 millions de francs, soit en dehors de la cible de la planification financière. Nous espérons vivement que l'amélioration de cet indice est aussi le reflet d'une embellie économique et que, par cet effet, nous verrons diminuer certaines des charges, notamment aux titres du chômage, des mesures de crise et sociales, ainsi qu'une amélioration des rentrées fiscales.

En conclusion, le groupe libéral-PPN remercie le Conseil d'Etat et l'administration pour son travail. Le groupe libéral-PPN refusera toute proposition visant à une dégradation de la situation budgétaire.

Le groupe libéral-PPN réitère son soutien au Conseil d'Etat dans son dialogue avec le personnel de l'Etat et la classification des fonctions. Il soutiendra une péréquation financière excluant les préférences politiques locales. Il attend avec insistance des mesures de désenchevêtrement des tâches. Il attend également des propositions de réformes structurelles et des tâches de l'Etat conduisant à des économies.

Sous réserve de décisions et de propositions aggravant la situation, la grande majorité du groupe libéral-PPN acceptera le budget 2000. Quelques-uns de ses membres estiment que les mesures prises sont insuffisantes et s'abstiendront ou refuseront.

M. Claude Borel : – Le budget qui nous est présenté pour l'an 2000 s'inscrit globalement dans la planification financière 1999-2002 avec un déficit du budget de fonctionnement très proche des 35 millions de francs visés, un budget des investissements, réduit d'une dizaine de millions de francs, à

Discussion générale (suite)

102 millions de francs et une marge d'autofinancement en hausse à 37%. Tout va donc pour le mieux dans le meilleur des mondes et nous parviendrons bientôt, Conseil d'Etat et Grand Conseil, main dans la main au terme de notre quête du Graal ou plutôt de l'équilibre budgétaire. Eh bien, non. Nous avons plutôt l'impression qu'à l'instar de Sisyphe roulant perpétuellement sa pierre, nos efforts sont constamment réduits à néant; l'équilibre budgétaire s'éloignant au fur et à mesure que l'on s'en approche. Pourquoi cela? Tout d'abord en raison de l'assainissement des finances fédérales et de la modification de l'indice de capacité financière du canton, à moyen terme, ils nous feront perdre plus de la moitié des sommes péniblement économisées dans le cadre des mesures liées à la planification financière. Mais d'autres éléments perturbateurs, aux couleurs plus locales ceux-ci, doivent aussi être pris en considération. Il est alors question de conditions-cadres inférieures à la moyenne suisse, de réductions d'impôts tous azimuts, de départs des habitants dans la force de l'âge vers d'autres cantons, mais tout ce que ces chantres de l'économie nous proposent aboutit à la réduction des recettes de l'Etat et nous éloigne donc de l'équilibre budgétaire, ce qu'ils ne manqueront pas de déplorer le moment venu avec de puissantes larmes de crocodile.

Le groupe socialiste consacrera donc toute son attention à la nouvelle loi sur la fiscalité. Le budget 2000 qui nous est proposé ne nous satisfait qu'à moitié. Il est bien sûr le fruit d'un compromis et c'est dans cet esprit que nous nous y sommes rallié en commission. Nous relèverons néanmoins que les statistiques du chômage ont beau s'améliorer, la crise a laissé beaucoup de gens sur le carreau et les charges d'aide matérielle, dans le cadre de l'action sociale, ont dépassé de 5,6 millions de francs le budget 1999. Dans ce contexte, le budget 2000 est certainement sous-évalué. Quant aux programmes d'insertion qui ont le mérite de créer des places de travail pour les chômeurs et les travailleurs en fin de droit, leur financement reste plafonné à 600.000 francs, ce qui nous paraît hautement regrettable. M. Francis Berthoud interviendra tout à l'heure à ce sujet.

Nous aimerions aussi souligner que les économies de personnel ne sont pas plus rentables dans le secteur social qu'en matière fiscale. Si les dossiers ne peuvent plus être étudiés sérieusement faute de temps, il n'y a souvent pas d'autre solution que d'accorder des aides sociales. Dans d'autres domaines sociaux, lutte contre la drogue, LAVI, on constate aussi des réductions budgétaires fort dommageables à la longue.

La politique du personnel revêt une importance cruciale pour les finances de l'Etat. La forte augmentation des dépenses prévues à ce titre pour l'an 2000 (+ 14 millions de francs) est compensée dans une importante proportion par des contributions fédérales, offices régionaux de placements, Centre neuchâtelois d'intégration professionnelle (CNIP) ou par des diminutions de subventions cantonales, service de probation, office des vins. La commission de gestion et des finances s'est penchée sur chacun des 42 nouveaux postes et en a apprécié le bien-fondé.

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

D'autres besoins méritent aussi d'être mis en exergue dans d'autres secteurs surchargés, tel que l'aménagement du territoire où le délai de traitement des dossiers dépasse souvent les limites admises.

Concernant les litiges avec les associations du personnel, le groupe socialiste espère que le Conseil d'Etat les abordera avec un esprit d'ouverture et qu'il prévoira notamment un système d'arbitrage pour les différends au niveau de la classification et de la qualification du personnel. Avec une augmentation de 13 millions de francs des dépenses, le Département de l'instruction publique et des affaires culturelles (DIPAC) figure en tête du palmarès des fluctuations budgétaires à la hausse. Il faut y voir avant tout l'effet de la cantonalisation des maturités gymnasiales et professionnelles et nous tenons à saluer la forte augmentation du nombre des étudiants inscrits en maturité professionnelle technique (+ 150). Nous sommes en revanche davantage inquiet pour les études universitaires où nous voyons les dédommagements versés aux autres universités progresser de 2 millions de francs en deux ans, alors que les recettes neuchâtelaises n'augmentent que de 0,9 million de francs. A ce rythme-là, resterons-nous longtemps bénéficiaires? Dans quelle mesure cette proportion divergente des recettes découle-t-elle de la disparité des versements selon les facultés ou, au contraire, d'une certaine désaffection de notre *alma mater*? La sous-commission du DIPAC suivra de près cette évolution.

La réforme Kleiber obligera l'Université à trouver sa voie dans une concurrence interuniversitaire de plus en plus vive et, dans ce cadre, il apparaîtra impossible d'enseigner tout, partout. Il conviendra de fixer des priorités et nous partons de l'idée que le Grand Conseil recevra prochainement un rapport détaillé à ce sujet.

Par ailleurs, nous saluons l'effort supplémentaire fait au titre de la promotion économique, car la création d'emplois reste à nos yeux une priorité essentielle. Dans ce contexte, nous acceptons certains allègements fiscaux temporaires, mais nous nous opposons à un bradage général de l'imposition des personnes morales. Près de 90% des entreprises de ce canton paient déjà moins de 1000 francs d'impôt par année. Ce n'est dès lors pas au niveau des ponctions fiscales qu'il convient d'aider les PME, mais bien plutôt au niveau des simplifications administratives dans un monde où la paperasse de tout genre règne en maître.

Nous terminerons sur une note optimiste. Si l'indice de capacité financière de notre canton s'améliore, cela signifie aussi que le revenu cantonal et la force fiscale du canton s'améliorent. Si les nouveaux magasins s'ouvrent sur le Pod et si les exposants de Modhac expriment tous leur satisfaction, cela signifie aussi que l'économie redémarre. Si MM. Francis Matthey et Karl Dobler fêtent chaque mois une ou deux nouvelles entreprises, cela prouve, en dépit de toutes les analyses du Crédit suisse – qui ne fait pas grand-chose pour l'économie neuchâtelaise – que les conditions-cadres neuchâtelaises ne sont pas aussi mauvaises qu'on veut bien le dire.

Discussion générale (suite)

En conclusion, même si nous déplorons de nombreux besoins non satisfaits, tout particulièrement dans le domaine social, même si nous regrettons que les énormes investissements faits par le canton ne trouvent guère de contrepartie au niveau fiscal, nous approuvons ce budget de compromis en espérant que le ciel économique s'éclaircisse et nous apporte ensuite d'heureuses surprises.

M. Walter Willener: – Comme cela a été dit par le rapporteur du groupe radical, nous serons quelques députés à refuser l'entrée en matière sur le budget 2000. Par cette attitude, nous tenons clairement à montrer que l'on ne peut indéfiniment aligner les comptes et les budgets déficitaires comme nous le faisons depuis pratiquement une décennie. Il faut qu'un changement s'opère. Notre refus, en toute modestie, se veut être un signe pour amorcer ce changement.

Les raisons qui nous conduisent à refuser le budget 2000 sont nombreuses et nous allons en citer et en analyser quelques-unes.

Tout d'abord, la commission de gestion et des finances relève à juste titre que l'embellie habituelle des comptes par rapport au budget ne se fera pas en 1999. Au contraire, on peut s'attendre à une aggravation de la situation, signe que nous n'avons absolument plus de marge de manœuvre financière comme cela a été le cas durant de longues années où les comptes se sont généralement avérés meilleurs – et heureusement – que les prévisions budgétaires. Nous ne pouvons pas non plus accepter un budget qui contient malgré tout une marge d'erreur de quelque 8 millions de francs liée à la modification de l'indice de capacité financière du canton, qui est acquise selon la commission.

C'est donc en réalité un budget déficitaire de près 45 millions de francs qui nous est promis. Si l'on sait que cet indice de capacité financière va encore augmenter nos charges de 13,5 millions de francs en 2001 et que la nouvelle péréquation financière fédérale risque de nous coûter 30 millions de francs supplémentaires, nous sommes plus qu'inquiet.

Nous nous étonnons aussi de voir le canton ne pas prendre en compte les éléments connus de transferts des charges ou de recettes de la Confédération vers le canton, alors que le même canton oblige les communes à prendre en compte les transferts canton-communes. Il y a là deux poids, deux mesures, que nous ne pouvons admettre.

Venons-en au budget proprement dit pour relever que nous acceptons difficilement l'augmentation de 42,3 postes dans l'administration cantonale. Elle est, à notre avis, exagérée dans la conjoncture actuelle et nous estimons qu'une partie non négligeable des postes nouveaux pourraient être repourvus par des transferts internes. Ainsi, est-il toujours nécessaire de maintenir les mêmes effectifs à la protection civile ou au service des ponts et chaussées qui voit, par exemple, le programme de construction autoroutier arriver vers la fin.

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

Nous relevons aussi le peu de clarté du rapport du Conseil d'Etat quant aux transferts internes entre départements. Nous nous étonnons aussi de voir avec quelle facilité on renforce le service des contributions, alors que l'on sait qu'une partie des problèmes sont liés à des questions de compétences du personnel et du chef de service en particulier. En page 16 du rapport du Conseil d'Etat (p. 1828 du *BGC*), nous voyons que les 42,3 nouveaux postes entraînent une hausse des traitements de 5,8 millions de francs, charges sociales non comprises. Cela représente un salaire moyen de – tenez-vous bien – 137.000 francs sans charges sociales. Pas mal pour un personnel qui ose prétendre au droit de grève ! Nous attendons des précisions du Conseil d'Etat sur ces salaires, mais ce chiffre peu sérieux nous conforte dans notre position de refus.

En marge des charges du personnel qui explosent, nous constatons à plusieurs endroits du budget que les frais liés aux mandats, expertises et études explosent aussi, cachant là sans doute une augmentation déguisée de personnel. Cela concerne, par exemple, le Site de Cernier où l'on voit apparaître 115.000 francs d'honoraires ou un inventaire des prairies sèches pour 354.000 francs.

Nous relevons aussi que certaines recettes ne sont pas du tout optimisées. Nous sommes effaré de voir, par exemple, que l'exploitation forestière n'est bénéficiaire que de 218.000 francs, ceci avec l'apport, ou grâce à l'apport, de 419.000 francs de subventions fédérales. Il serait urgent de privatiser totalement l'exploitation des bois des forêts publiques neuchâteloises.

Toujours au chapitre des recettes, nous relevons que les contribuables-consommateurs d'eau du canton vont apporter un montant de 9 millions de francs dans le fonds des eaux permettant du coup une économie de près de 8 millions de francs dans le budget ordinaire. A ce sujet, nous avons le très net sentiment de nous être fait avoir sur cette redevance, que nous n'avions d'ailleurs pas votée. Tout au long du débat du mois de juin dernier, il a été question d'une taxe de 60 à 70 centimes par mètre cube. Aujourd'hui, le Conseil d'Etat propose une redevance de 80 centimes. Ce n'est pas normal.

En résumé, au niveau des recettes, l'amélioration ne se fait qu'au travers de nouveaux prélèvements et les instruments du nouveau management public ne sont guère appliqués. Face à l'accumulation des déficits, il nous paraîtrait plus honnête que le Conseil d'Etat propose une augmentation des impôts directs, que ce soit sur le revenu ou la fortune. Une telle solution aurait au moins le mérite de la clarté et elle pourrait peut-être réveiller le citoyen-contribuable qui est corvéable et taillable à souhait par les taxes.

Venons-en aux dépenses: comme l'avait dit le représentant du groupe radical lors de la discussion de la planification financière, rien ne doit être tabou pour diminuer les dépenses, que ce soit le social, les transports ou l'enseignement et la formation. Dans le social, nous relevons la lenteur et la timidité de la réforme hospitalière et nous nous interrogeons pour savoir s'il est judicieux de continuer à subventionner la caisse-maladie pour des

Discussion générale (suite)

revenus effectifs de près de 80.000 francs, 80.000 francs de revenus effectifs qui permettent, par les déductions sociales et par certaines charges, d'arriver dans les limites, certes supérieures, du subventionnement. Dans les transports, on ne voit toujours pas l'esquisse d'une compagnie unique dans le canton et, pour les routes, le perfectionnisme est de mise: dernier exemple en date, le giratoire de La Brena à Auvernier - Colombier dont le financement fédéral a posé passablement de problèmes dans la mesure où la Confédération a remis en cause l'utilité et la grandeur de cet équipement.

Enfin au niveau de l'enseignement et de la formation, nous saluons les efforts du canton, mais nous nous interrogeons sur l'offre de formation qui ne nous paraît pas forcément en adéquation avec le tissu économique du canton. En clair, nous formons bien et beaucoup, mais nous ne bénéficions que très partiellement du retour sur l'investissement de formation, dans la mesure où trop de jeunes formés quittent le canton pour trouver un emploi ailleurs; une étude sur ce point serait d'ailleurs souhaitable.

Ce budget 2000, pas plus que les précédents, ne donne un indice de choix politiques pour rétablir l'équilibre; on poursuit comme si de rien n'était. Nous constatons aussi que ce budget pourrait être peut-être considéré comme le premier d'une nouvelle période de reprise économique. L'évolution positive des recettes fiscales d'ailleurs le démontre. Or, il est navrant de constater que les effets positifs de ce budget de reprise sont aussitôt annulés par une progression de charges supérieure à la conjoncture. Ce n'est pas normal. Avec le refus du budget, nous ne voulons pas encore une fois aggraver l'endettement de près de 65 millions de francs; endettement – cela a été relevé par quelques rapporteurs des groupes – qui avoisine les 1,4 milliard de francs. Nous ne pouvons pas indéfiniment reporter sur ceux qui nous succéderont des charges et des dettes, surtout que l'on peut craindre une explosion des charges d'intérêts si la reprise des taux d'emprunts venait à se confirmer.

En conclusion, le refus du dernier budget du siècle, ou du premier budget du millénaire, se veut être à la fois un symbole pour penser à l'avenir de nos jeunes et un signe fort que l'on ne peut pas continuer comme jusqu'à présent. A défaut d'un électrochoc donné par le peuple, nous utilisons nos faibles moyens de député pour demander d'inverser la dégradation de nos finances cantonales.

M. Francis Berthoud: – Selon certains augures, la croissance serait revenue, la Suisse irait mieux, ou ira mieux, et donc le canton de Neuchâtel aussi. A l'appui de leurs prévisions, ils citent l'amélioration des statistiques du chômage. La plus grande partie du monde politique partage cet optimisme. La totalité des travailleurs sociaux de ce canton, secteurs publics et privés confondus, ont une perception très différente de la réalité. Ils estiment que la situation matérielle et sociale de plus de 30 % de la population de ce canton se dégrade. Le nombre de dossiers à traiter va croissant et leur complexité s'accroît. Ainsi, les travailleurs sociaux n'ont plus les moyens de faire

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

convenablement leur travail dont l'efficacité n'est plus ce qu'elle devrait être ; nous développerons ce point tout à l'heure. Un signe de la dégradation de la situation sociale est l'explosion de l'aide sociale publique. Le budget 1999 que vous avez voté il y a une année mentionne le chiffre de 21 millions de francs. Nous ne pouvons que confirmer les propos déjà tenus par M. Claude Borel : lorsque les comptes 1999 nous seront soumis dans six mois, le montant de cette rubrique sera de 26.820.000 de francs, soit une différence, avec le budget que vous avez voté, de 5.820.000 de francs. Nous réservons nos prévisions de l'évolution du montant inscrit au budget 2000 pour le développement de l'amendement que nous avons proposé.

Avant de poursuivre notre intervention, nous aimerions apporter une précision. Nous n'intervenons pas en tant que porte-parole du groupe socialiste, même s'il est peu probable que ses membres désavouent nos propos, mais nous intervenons à titre personnel et à la demande de nos collègues, travailleurs sociaux des secteurs publics et privés confondus. Ils n'y sont pas allés par quatre chemins. Ils nous ont dit : « Puisque tu es au Grand Conseil, il faut que tu serves à quelque chose. Essaie de leur expliquer que certaines économies que l'on tente de réaliser dans l'infrastructure sociale ont des effets pervers et contribuent à augmenter les coûts sociaux pour des montants bien supérieurs aux économies que l'on croit réaliser. »

Nous allons donc essayer de vous l'expliquer en vous rendant attentifs au fait que notre intervention – comme ultérieurement le développement de l'amendement déposé – repose sur un pari : celui qu'il est possible de traiter de la politique sociale en dehors d'un affrontement stérile gauche-droite. Nous ne nous adressons pas à des politiciennes et à des politiciens prisonniers d'idéologies partisans, mais à des femmes et à des hommes politiques responsables et soucieux de favoriser la cohésion sociale de ce canton. Si l'on se réfère au rapport de la commission de gestion et des finances, le Conseil d'Etat s'est fixé pour objectif de maintenir une politique favorisant la cohésion sociale. Pour atteindre cet objectif, le Conseil d'Etat devra corriger certaines options maintenues avec une rigidité excessive. Depuis plus de vingt ans, nous utilisons l'expression « société à deux vitesses » ; notre collègue Alain Bringolf y a déjà fait allusion. Aujourd'hui, la différence entre ces deux vitesses est telle que l'on pourrait probablement parler de véritable fracture sociale. Il est encore possible d'éviter que cette fracture sociale s'installe et s'accroisse, mais il faut en avoir la volonté politique et être disposé à en payer le prix ; nous y reviendrons dans le développement de l'amendement proposé.

Les travailleurs sociaux qui nous ont invité à faire cette intervention sont bien conscients que l'explosion de l'aide sociale n'est pas due uniquement aux dysfonctionnements sur lesquels ils nous ont demandé d'insister. Le problème est complexe et ne pourra être résolu que par toute une série de mesures complémentaires. Les travailleurs sociaux n'ont pas à disposition de solutions miracles, ni de potions magiques. Ils sont cependant persuadés que si l'on veut bien les écouter, leurs propositions contribueront à freiner

Discussion générale (suite)

l'explosion de l'aide sociale, à la stabiliser à terme pour qu'il soit possible d'envisager ensuite de la ramener progressivement à sa proportion budgétaire du début des années 1990; elle était de 5 millions de francs, alors qu'elle risque de se situer aux environs de 30 millions de francs dix ans plus tard.

Dès 1992-1993, le Conseil d'Etat a proposé au Grand Conseil des mesures d'économies dans tous les domaines. Le Grand Conseil les a acceptées avec la perspective se sortir progressivement de ces mesures. Aujourd'hui, il est urgent d'en sortir dans le domaine social, plus précisément dans le domaine de l'infrastructure sociale. Il est temps d'augmenter sensiblement le nombre de postes de travail dans le secteur public et les subventions pour le secteur privé. Cela ne concerne pas que les services de l'Etat, mais aussi les services sociaux communaux et intercommunaux. Lorsque les travailleurs sociaux doivent assumer un trop grand nombre de dossiers, dont la complexité va croissante, leur travail n'a plus l'efficacité qu'il devrait avoir. Ils s'arrêtent aux symptômes et n'ont plus le temps de remonter aux causes et d'agir pour y remédier. Ils en sont réduits à courir au plus pressé, aux pansements d'urgence que sont les distributions de prestations auxquelles ceux qui les consultent ont droit. Cette manière de travailler, qui n'agit plus sur les causes, a des effets pervers. Les économies que l'on a cru réaliser dans les infrastructures sont très largement plus que compensées par l'explosion des différentes prestations et aides sociales. Pour faire la démonstration que notre intervention ne se situe pas dans le cadre d'un affrontement gauche-droite, nous prendrons un exemple dans un département dirigé par une conseillère d'Etat socialiste, M^{me} Monika Dusong. Il s'agit d'un exemple qui, nous en convenons, a un caractère anecdotique, mais qui est révélateur d'une politique budgétaire d'ensemble du Conseil d'Etat.

Les services de consultations conjugales du canton ont sollicité pour le budget 2000 une augmentation de 10.000 francs. Elle leur a été refusée alors que ces services sont débordés et doivent différer les demandes de premier rendez-vous de près de deux mois. Si ces services pouvaient répondre plus rapidement, il n'est pas impossible que leurs interventions pourraient éviter des divorces ou permettre de les reporter de quelques années, le temps que les couples n'aient plus de charge d'enfants. Lorsqu'il s'agit de couples aux ressources modestes, un divorce peut amener les deux parties à recourir à l'aide sociale ou à l'office de recouvrement et d'avances des contributions d'entretien (ORACE) pour des montants importants et pendant plusieurs années. En évitant ou en différant de tels divorces, on économise en aides sociales diverses beaucoup plus que l'augmentation des subventions sollicitées.

Nous concluons en disant que les travailleurs sociaux des secteurs publics et privés ne demandent pas un bouleversement du budget 2000 qui vous est soumis, sous réserve de l'acceptation de l'amendement déposé, ils demandent aux différents conseils communaux d'augmenter la dotation de leurs services en postes d'assistantes sociales et d'assistants sociaux dans les meilleurs délais.

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

Nous nous plaignons à saluer ici la décision prise la semaine dernière par les responsables du service social intercommunal du Val-de-Ruz qui ont augmenté le taux d'occupation de leur assistante sociale.

Les collaborateurs sociaux des secteurs publics et privés demandent au Conseil d'Etat, pour l'élaboration du budget 2001, de prendre plus au sérieux les demandes d'augmentation de postes dans l'infrastructure sociale présentées par leurs différents chefs de services et l'augmentation des subventions en faveur des services privés, faisant la preuve de leur volonté de coordination, en vue d'éviter tous doublets dans les prestations qu'ils offrent.

M. Alain Bringolf: – Suite aux interventions des députés libéraux-PPN et radicaux – enfin de certains d'entre eux –, nous nous sentons dans l'obligation d'intervenir à nouveau, pour dire notre surprise – pour ne pas dire autre chose – à M. Michel Barben qui demande éternellement, constamment, l'adaptation du train de vie de l'Etat, comme si l'Etat avait un train de vie incroyable.

Par rapport à ce que vient de dire le député Francis Berthoud, il faudrait peut-être que M. Michel Barben rencontre les personnes dont parle M. Francis Berthoud. Il aurait ainsi une idée de ce train de vie incroyable de l'Etat qui ne s'adapte pas aux possibilités financières.

Nous le disons à nouveau, il serait peut-être temps d'adapter les possibilités financières de l'Etat aux nécessités de l'Etat. Il faudrait faire la marche inverse, si l'on veut être un peu logique et essayer d'éviter la catastrophe qui pourrait se présenter.

En outre, nous ne savons pas quelle est la proportion des députés radicaux et libéraux-PPN qui s'opposent, comme l'ont dit MM. Michel Barben et Walter Willener, et cela nous pose tout de même un problème. Voilà des représentants de deux grands partis, pour qui le Conseil d'Etat est majoritaire avec eux, qui viennent dire que ce Conseil d'Etat ne va pas encore assez loin, cela ne peut plus aller ainsi.

On entend crier misère dans le pays qui reste quand même, à notre connaissance, le pays le plus riche du monde. Il y a donc bien quelque chose qui ne joue pas. L'argent est là, on en a plein – enfin, il y en a qui en ont plein – et on crie misère parce que l'Etat n'a plus de quoi répondre aux besoins de la population.

Cela va faire vingt-six ans que nous disons au Grand Conseil que l'Etat n'est pas une entreprise. C'est peut-être parce que les députés changent plus vite que nous, ils ne comprennent toujours pas, en tout cas; c'est un peu affolant. L'Etat n'a pas à gérer son budget comme une entreprise, ce n'est pas son rôle. Si vous voulez que l'Etat réduise ses dépenses, alors il faut réduire les problèmes que rencontre son personnel, autrement, vous n'y parviendrez pas.

Discussion générale (suite)

Il y a tout de même une bonne note que nous tenons à souligner. Nous nous adressons au député Walter Willener, car nous pensons aussi comme lui, et nous trouvons qu'il serait plus honnête de proposer une augmentation des impôts. Alors, nous l'invitons à nous retrouver à la pause !

M. Jean-Sylvain Dubois : – Nous voulons tout de même dire que le refus de voter les budgets n'apporte pas vraiment de remède. M. Walter Willener en a fait la démonstration. Il est toujours facile de critiquer et de ne jamais proposer de remède. Nous voulons souligner ce fait.

Nous souhaiterions aussi, comme M. Walter Willener et ses colistiers, avoir un budget équilibré. Comment trouver des solutions, s'il n'y en a pas ? Nous croyons que le Conseil d'Etat essaie de limiter les dépenses, mais nous pensons aussi que nous devons offrir les prestations indispensables et nous en voulons pour preuve les amendements qui proposent d'augmenter certaines d'entre elles.

M. Michel Barben : – M. Alain Bringolf nous a interpellé concernant le train de vie de l'Etat. Pour le groupe libéral-PPN, la première force d'une société, c'est sa vie économique et c'est celle qui renfloue les caisses de l'Etat. Si par une activité de l'Etat trop importante, nous handicapons l'économie de manière substantielle, il est clair que c'est une vis sans fin et que nous allons descendre toujours plus bas.

Ensuite, concernant la majorité du Grand Conseil qui s'adresse au Conseil d'Etat en refusant le budget, nous rappelons tout de même qu'il existe trois pouvoirs : le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire. Il nous apparaît aussi que nous faisons partie d'un Grand Conseil et le législatif a aussi une part de responsabilités et d'interventions à l'égard du Conseil d'Etat. Si nous nous réjouissons d'avoir une majorité telle que nous connaissons actuellement au Conseil d'Etat, il n'en demeure pas moins que nous avons aussi notre but de législatif à assumer.

M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales : – C'est la troisième fois que nous avons l'honneur de nous exprimer, au nom du Conseil d'Etat, sur le budget du canton de Neuchâtel. Alors que pour les budgets 1998 et 1999 – que vous avez acceptés –, il était prévu un déficit de l'ordre de 42 millions de francs, le projet 2000, aujourd'hui discuté, prévoit un déficit à la baisse de 36,6 millions de francs. Logiquement, on devrait manifester une certaine satisfaction, puisque le déficit diminue.

En réalité, nous avons l'impression – nous avons cette impression avant de vous entendre, nous l'avons encore plus après vous avoir entendu et avoir entendu certains d'entre vous – que ce budget 2000 n'est pas très bien accueilli et qu'une partie de ce Grand Conseil s'apprête à le voter sans grande conviction.

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

Il est vrai que nous sommes aujourd'hui devant une situation qui, pour le chef du Département des finances et des affaires sociales et le Conseil d'Etat, peut être préoccupante.

Nous constatons que la commission de gestion et des finances nous dit à la fois sa satisfaction et ses inquiétudes. Elle avait même parlé, dans une première version du rapport, de déception.

Les groupes libéraux-PPN et radicaux que nous avons entendus nous disent que l'effectif du personnel s'accroît de manière excessive, qu'il faut rechercher de nouvelles économies. Ils nous rappellent leur postulat 99.128, du 21 juin 1999, « Réformes de structures, recentrage des activités de l'Etat, autres mesures d'économie », et nous disent qu'il est urgent de revoir notre fiscalité à la baisse.

Les socialistes acceptent la nécessité de maîtriser les finances et de ne pas accroître les déficits – ils l'ont dit plusieurs fois –, mais ils ne veulent pas toucher aux acquis sociaux et rejettent toutes diminutions d'impôts qui ne seraient pas compensées par d'autres recettes.

Les petits partis enfin, le groupe POP en tête, ne se soucient guère des déficits qu'ils ne jugent pas forcément inacceptables. Ils dénoncent la globalisation et, pour eux, il suffirait en effet d'augmenter la pression fiscale sur les hauts revenus et les grandes fortunes pour résoudre le problème.

Ce sont des réalités, c'est ce que nous avons entendu et nous pensons que c'est ce que vous avez, vous aussi, ou entendu ou déclaré. A côté de cela, on voit fleurir un certain nombre d'études économiques et fiscales qui tentent à démontrer ou souligner un certain nombre de faiblesses neuchâteloises. Il est vrai que ces études montrent aussi quelques avantages du canton de Neuchâtel.

Nous pensons à l'étude publiée récemment par une grande banque, dont on a parlé et qui a été citée dans cet hémicycle, et qui peint l'avenir de manière assez sombre, en ce qui concerne le canton de Neuchâtel et en particulier par rapport à l'évolution démographique.

Nous sommes surpris que personne n'ait cité l'étude publiée, c'est vrai en allemand, dans le numéro de novembre 1999 de la revue *Bilanz*. En effet, ce magazine publie à nouveau la classification des cantons en matière fiscale et cite Neuchâtel au vingt-quatrième rang et pour chaque canton indique le paradis fiscal et l'enfer fiscal du canton. A Neuchâtel, vous ne vous étonnez pas, le paradis est à Auviernier et l'enfer est au Locle. Nous y reviendrons tout à l'heure. Ce même numéro de *Bilanz* donne 95 « tips » – ou trucs si vous préférez – pour payer moins d'impôts.

Voilà des publications qui s'ajoutent aux déclarations, à l'ambiance que nous avons décrite tout à l'heure. Il y a encore une autre publication qui vient de paraître, dont le chef du Département de l'économie publique aura peut-être l'occasion de parler, il s'agit de l'étude effectuée par l'institut de recherches économiques et régionales (IRER) sur le déséquilibre régional de notre canton.

Discussion générale (suite)

Le Conseil d'Etat est préoccupé lorsqu'il lit ce type d'étude et c'est pour nous l'occasion de vous dire que ce matin, dans sa réunion hebdomadaire, le Conseil d'Etat a décidé de constituer un groupe de travail interdépartemental. Ce groupe de travail sera chargé d'examiner ces études, en particulier celle, effectuée par la grande banque, que nous avons citée tout à l'heure. Il analysera le contenu de cette étude, afin de voir ce qui est juste, ce qui est faux et ce qui mériterait d'être corrigé ou d'être rétabli. Ce groupe interdépartemental fera un rapport au Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat rendra publique sa propre appréciation à l'égard de ce type d'analyses qui sont faites aujourd'hui et qui nourrissent évidemment le débat politique. En particulier le débat politique au moment où il s'agit de discuter du budget, parce que nous le savons, et c'est vrai, le budget est l'acte politique numéro un d'un gouvernement, puisque c'est à travers le budget qu'il peut manifester sa manière de gérer les affaires publiques.

Face à cette situation, quelle est l'attitude du Conseil d'Etat et au fond, pourquoi face à ce que nous venons de vous dire, le Conseil d'Etat vous a-t-il présenté le budget 2000 qui est sur vos pupitres et que nous espérons bien que vous voudrez accepter, lors du vote final qui interviendra sans doute mercredi ?

Nous souhaiterions d'abord vous rappeler que ce budget 2000 s'inscrit dans le cadre de la planification financière que nous vous avons soumise et que vous avez acceptée. Cette planification financière – nous aimerions ici le rappeler – était fondée sur un certain nombre d'objectifs et sur une stratégie. Le Conseil d'Etat vous a dit quels objectifs il voulait atteindre et quelle stratégie il entendait appliquer. Ce budget 2000 s'inscrit dans ce double cadre.

Premier objectif: un objectif financier. Nous discutons du budget, nous discutons des finances et vous le savez la volonté du Conseil d'Etat – nous le rappelons ici – est de ramener ce déficit que nous ne pouvons pas continuer d'accepter. Nous devons le ramener progressivement vers l'équilibre, nous l'avons dit. Nous ne pouvions pas d'un coup, Monsieur Walter Willener, arriver à l'équilibre financier. Nous devons prendre un certain nombre de voies pour y parvenir et ce sont celles que nous vous avons proposées dans le cadre de la planification financière. Mais l'objectif financier dans un premier stade est de ramener le déficit à moins de 20 millions de francs en 2002 et nous devons tout faire pour y parvenir.

Il est vrai qu'il y a quelques obstacles et que, lorsque vous parvenez enfin à faire quelques efforts pour arriver mieux, il y a le problème de l'indice de capacité financière, de la Confédération, par exemple, qui peut remettre en cause les efforts que nous avons faits.

Nous devons donc en tenir compte, mais nous n'avons pas à nous plaindre de l'amélioration de l'indice de capacité financière du canton, parce que s'il y a amélioration, c'est qu'effectivement la situation du canton devrait s'améliorer.

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

Deuxième objectif financier que nous aimerions rappeler, parce qu'il est important. Vous savez que, sur proposition du Conseil d'Etat, avec votre accord, et souvent avec l'accord du peuple neuchâtelois, il a été prévu dans ce canton d'importants investissements. Ces investissements sont en cours de réalisation.

Nous rappelons les travaux d'investissements qui sont faits en particulier dans le domaine des transports, à savoir les transports en commun, les routes, les travaux que vous pouvez voir sur la J 10, sur la J 20, sur l'A 5, ce sont des travaux importants que le canton de Neuchâtel entend mener à bien. Il y a les travaux que nous avons menés à l'Université, l'achèvement des bâtiments universitaires du Mail. Il y a les travaux que nous avons effectués en matière sportive et récemment dans le cadre du Centre de réinsertion professionnelle, ce sont les travaux importants qui sont en cours à Couvet et au Val-de-Travers. Il y a l'achèvement également du Musée d'archéologie. Ce sont des investissements importants qui ont été consentis par le Conseil d'Etat, par le Grand Conseil, par le peuple neuchâtelois. Mais ces investissements, il faudra en grande partie les entretenir par la suite; il faudra les amortir.

C'est la raison pour laquelle, dans le cadre de la stratégie financière aussi, nous vous disons que dans quelques années, il faudra bien que le canton accepte de faire une pause dans les investissements et nous croyons qu'il faut garder cela en mémoire lorsque l'on voit les objectifs financiers.

Voilà les objectifs financiers qui sont ceux du Conseil d'Etat, nous vous les rappelons. Mais nous avons mis ces objectifs financiers dans une perspective politique à travers une stratégie. Vous avez accepté cette stratégie, elle était dans le rapport de planification financière et elle tenait essentiellement en trois points. Nous souhaiterions les rappeler et dire quelques mots sur chacun de ces trois points, parce que c'est très important.

Le premier point était le soutien de l'emploi, la création de places de travail à travers les efforts consacrés à la promotion économique, à la formation et à la recherche, aux communications et aux investissements. La réalisation de ce point stratégique, dont nous n'avons pas vu qu'une seule personne ait contesté le bien-fondé dans cet hémicycle, a un coût extrêmement important. Vous avez constaté que dans le budget si nous prenons simplement la promotion économique, nous vous proposons un montant important. Vous savez quels sont les efforts que nous avons décidé en matière de formation, afin que l'on ne puisse pas nous dire que notre niveau de formation est inférieur à la moyenne suisse.

Nous aurons l'occasion de démontrer que cette assertion n'est pas exacte, mais nous avons fait des efforts considérables dans ce secteur, les investissements nous en avons parlé, les voies de communication, nous en avons également parlé et vous savez aussi les efforts que nous faisons dans le domaine de la recherche. Cela c'était le premier point stratégique.

Discussion générale (suite)

Le deuxième point: le maintien d'une politique prenant en compte la solidarité et la cohésion sociale, ainsi que l'équilibre des régions du canton. Nous avons entendu le discours de M. Francis Berthoud, qui relève que dans le domaine de l'action sociale, on n'a pas assez de moyens. Nous aurons l'occasion d'en reparler lorsque nous en viendrons à sa proposition d'amendement. La question du coût de l'action sociale est une question qui relève, non seulement de l'Etat, mais aussi des communes, parce que les montants que vous avez cités, Monsieur Francis Berthoud, sont des montants qui ne sont pas entièrement à la charge du canton, mais qui sont partagés entre l'Etat et les communes.

Donc, c'est vraiment l'affaire de l'ensemble des collectivités publiques de ce canton et il est clair que lorsque nous constatons – nous venons de le voir par des chiffres – que s'il y a diminution du côté du chômage, il y a malheureusement augmentation du nombre de dossiers au service de l'action sociale, de personnes qui étaient en fin de droit dans le cadre du chômage; il faut aussi le savoir.

Par conséquent, nous avons voulu une politique qui permet de maintenir cette solidarité. Vous avez vu les décisions que nous avons prises en matière d'assurance-maladie, nous avons été obligé de modifier le système, de passer à un système de subventionnement en francs et non plus en pourcentage, mais il y a, par la modification du système, un certain nombre d'incidences concrètes sur les personnes qui sont ici concernées.

Nous nous excusons, Monsieur Walter Willener, mais les chiffres que vous nous avez donnés ici ne sont pas exacts, celui qui a 80.000 francs de revenus, n'a pas le droit à l'intervention de l'assurance-maladie et ne voit pas réduire ses primes. Nous pourrions vous donner les chiffres exacts de la classification des normes que nous retenons dans le canton.

L'équilibre des régions du canton est d'un point fondamental, cela relève de l'étude de l'IRER, dont nous avons parlé tout à l'heure. Nous pouvons vous dire que dans les travaux que mène la commission de gestion et des finances dans le domaine de la péréquation financière et du désenchevêtrement des tâches, à quel point cette question de l'équilibre régional est importante, mais à quel point aussi nous aurons de grosses difficultés pour trouver les solutions nécessaires à cet important problème. Nous y reviendrons encore dans un instant.

Enfin troisième objectif stratégique: assurer la qualité des prestations et des tâches de l'Etat et des communes. C'est évidemment une tâche qui nous incombe, essentiellement à nous Conseil d'Etat, dans la mesure où il s'agit d'assurer la qualité des prestations. La qualité des prestations va se traduire à travers la qualité de la gestion des dossiers que nous avons à mener.

C'est pour nous ici l'occasion de dire quelques mots au sujet du problème qui a été soulevé et que nous comprenons; il s'agit des effectifs du personnel. Tout d'abord pour dire – et on pourra revenir dans le détail, Monsieur Walter

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

Willener – que les chiffres que vous nous avez donnés ne sont pas exacts, ce n'est pas 5,2 millions de francs pour quarante personnes. Si vous lisez bien le rapport, vous verrez que ce n'est pas cela et qu'il y a d'autres postes qui sont concernés par ces 5,2 millions de francs et pas seulement quarante postes supplémentaires. Vous nous avez aussi demandé de la clarté, de la transparence dans les effectifs, c'est ce que nous avons essayé de faire. Il y a un certain nombre de transferts de charges de personnel qui figuraient auparavant dans des comptes qui nous étaient en partie remboursés et qui se trouvent maintenant dans les charges de personnel, ce qui explique en partie – pas complètement – l'augmentation du poste de charges de personnel. Mais pour assurer les prestations que l'on attend de l'Etat, il faut bien que nous en ayons les moyens.

Or, nous pouvons vous le dire, ce n'est pas facilement qu'un chef de service obtient un poste supplémentaire, lorsqu'il le demande à son chef de département et lorsque cette demande de poste supplémentaire doit suivre toute la procédure jusqu'à la discussion au Conseil d'Etat, au moment où nous acceptons le budget. Ce n'est pas facile, il faut véritablement que la nécessité du poste soit prouvée et justifiée.

D'ailleurs, les sous-commissions qui ont examiné ces questions-là ont été obligées de constater que ce que nous demandions était correct et que cela correspondait à une nécessité.

La question est aussi de savoir si la tâche qui est assumée par le personnel correspond toujours à une nécessité. C'est une autre question que l'on peut discuter, mais nous croyons que les postes que nous avons mis prévus sont justifiés.

C'est la raison pour laquelle nous dirons que nous entendons bien maintenir le délai de carence, parce que c'est justement ce qui nous permet la réflexion afin de savoir s'il n'y a pas de possibilités, lorsqu'un poste se libère, d'effectuer un certain nombre de transferts.

Pour notre part, nous avons toujours regretté que l'on n'ait pas pu effectivement procéder davantage à des transferts de postes d'un secteur qui en avait peut-être un peu moins besoin au secteur qui en avait plus la nécessité. Mais pour assurer l'objectif stratégique, nous devons bien avoir les moyens des objectifs que nous vous avons ainsi proposés.

Nous vous posons la question: face aux critiques qui nous ont été adressées, face au bilan que nous venons de faire par rapport à la stratégie du Conseil d'Etat qui est basée sur la planification financière, est-ce qu'il faudrait aujourd'hui remettre en cause cette stratégie que nous vous avons proposée il y a une année et que vous avez acceptée ?

En d'autres termes, disons-le carrément, est-ce qu'il faudrait que le Conseil d'Etat pratique davantage une politique de rupture pour accélérer l'assainissement des finances de ce canton ?

Discussion générale (suite)

Eh bien, nous vous le disons, la réponse du Conseil d'Etat, c'est non ! Non, parce que nous ne sommes pas convaincu qu'une politique de rupture aboutirait effectivement aux effets souhaités. Regardez ce qui s'est fait dans les cantons voisins, en particulier dans les cantons romands qui ont voulu essayer une politique de rupture ; eh bien devant le peuple, elle n'a pas trouvé d'appui. Nous ne sommes même pas certain qu'elle trouverait l'accord d'une majorité de ce Grand Conseil.

Or, le peuple neuchâtelois – nous vous l'avions déjà rappelé lorsque nous avons examiné les comptes – a voté plusieurs fois cette année et nous ne parlons même pas des élections, mais plusieurs fois lors de scrutins fédéraux. Analysez ce scrutin et regardez quel a été le vote du peuple neuchâtelois, parfois d'ailleurs contraire au vote du peuple suisse. Nous ne sommes pas certain que le peuple neuchâtelois accepterait que nous menions une politique de rupture.

C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat vous demande d'accepter le budget 2000 qui s'inscrit dans le cadre de la planification financière que l'on vous avait présentée. Le Conseil d'Etat aimerait surtout vous dire qu'il est nécessaire que nous gardions dans ce canton cet esprit qui essaie de montrer qu'il y a un consensus, qui veut que l'on essaie d'aller tous ensemble, malgré nos différences, vers un même but. Nous en avons un très grand besoin, par rapport aux échéances qui nous attendent.

Quelles sont les échéances qui nous attendent dans les dix-huit prochains mois, avant les élections cantonales ? Nous allons vous les rappeler : il y a d'abord la Constitution cantonale. Le débat sur la Constitution cantonale va être important dans cet hémicycle. Est-ce que l'on va trouver les termes qu'il faut pour avoir un texte de la Constitution que la très grande majorité de ce Grand Conseil acceptera et permettra de faire accepter par le peuple neuchâtelois ? C'est une épreuve importante que vous aurez à vivre au début de l'année prochaine.

La péréquation financière et le désenchevêtrement des tâches : nous le rappelons, les travaux que nous menons actuellement devant la commission montrent à quel point c'est difficile. Pourquoi n'avons-nous pas pu vous présenter des propositions plus rapidement ? Qu'avons-nous constaté ? Tant qu'il s'agissait de dire que nous allons faire une péréquation des ressources, tout va bien. On dit : c'est normal, il n'y a pas de problèmes, on peut accepter qu'il y ait des différences de ressources et là, il y a une certaine équité à rétablir. Mais lorsque l'on commence à dire qu'il faut faire une péréquation des charges excessives – alors d'abord, on nous demande ce qu'est une charge excessive – qui tient compte du phénomène d'agglomération ou de ce que certains appellent les charges de centres, cela devient encore plus difficile.

Nous pouvons vous dire que sur ce point, il y a une ferme volonté du Conseil d'Etat d'aboutir à des propositions qui puissent être acceptables et acceptées. Cette semaine encore, le Conseil d'Etat tiendra une séance

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

extraordinaire pour essayer de faire la synthèse de ce qui a été discuté jusqu'ici et de voir si à travers cette synthèse, nous pouvons proposer à la commission de gestion et des finances, puis ensuite à votre Grand Conseil, une solution acceptée ou acceptable.

Troisième échéance qui nous attend: la nouvelle loi fiscale. Vous avez renvoyé cette loi à une commission. Nous avons commencé les travaux de cette commission et nous avons fait un certain nombre d'auditions. Nous pouvons vous dire que nous avons quelques craintes, parce que nous pensons qu'il va y avoir une surenchère dans la discussion qui aura lieu dans cette commission, dont nous ne savons pas très bien où elle se terminera. Mais il faudra bien, à un certain moment, qu'il y ait un certain nombre d'arbitrages si l'on veut sauvegarder une politique fiscale cohérente et avoir une loi fiscale qui puisse s'appliquer au début de 2001.

Autre échéance qui nous attend: la mise en œuvre de la planification sanitaire. Vous le savez, vous avez accepté la recevabilité des deux initiatives. Mais il y en a une dont il faudra bien débattre devant le peuple neuchâtelois. Nous espérons bien que le Grand Conseil lui dira qu'il ne faut pas s'octroyer de nouveaux droits populaires, mais il faudra que nous nous mettions ensemble pour y parvenir.

Or, si vous accordez ces nouveaux droits populaires – nous ne voulons pas ici plaider contre l'initiative –, mais il est alors évident que la volonté de restructurations et d'économies qui doit en résulter et que nous avons au Conseil d'Etat, nous pouvons vous dire qu'elle aura pris beaucoup de plomb dans l'aile à ce moment-là.

Enfin, il y a cette volonté que nous avons au Conseil d'Etat de poursuivre une politique de gestion des ressources humaines dynamiques et pour cela, c'est vrai qu'il faudra trouver des moyens qui permettent de décrisper la situation actuelle qui règne avec le personnel.

Nous allons nous y efforcer et nous allons faire un certain nombre de propositions constructives, en espérant que nous aurons un répondant de ce point de vue là. Mais nous avons cette volonté de mener aussi une politique de gestion des ressources humaines qui soit plus moderne qu'elle ne l'a été jusqu'ici. Elle devrait peut-être davantage passer par la réflexion, afin de savoir quelles sont les ressources humaines dont nous avons besoin par rapport aux tâches qui sont les nôtres, plutôt que de faire uniquement le compte des effectifs.

Nous souhaiterions encore citer, pour terminer, un dossier où nous aurons vraiment besoin aussi de toute la cohésion et de toute notre solidarité dans cette salle. Il s'agit de l'Exposition nationale. Vous savez que le Conseil d'Etat a dit qu'il proposerait au Grand Conseil l'adoption d'un nouveau crédit, car nous pensons que si l'Exposition nationale peut se faire, elle aura besoin de nouveaux crédits. Nous aurons peut-être l'occasion de discuter afin de savoir pourquoi elle a besoin de nouveaux crédits, mais c'est une réalité.

Discussion générale (fin)

Or, il faudra bien qu'au moment où nous discuterons de ces nouveaux crédits la cohésion neuchâteloise veuille bien se manifester dans cette affaire. Nous ne sommes pas aussi sûr qu'elle sera aussi unanime. Nous savons bien que M. Walter Willener était déjà contre à l'époque, pardon, M. Fernand Cuche ! (*Voix.*) Nous voulons simplement dire par là que l'unanimité que nous avons eue, à l'égard de ce dossier lors du premier vote, sera peut-être plus difficile à avoir.

Voilà la raison pour laquelle, en conclusion de ce débat général, nous aimerions vous dire la volonté du Conseil d'Etat de poursuivre son action dans le cadre de la planification financière que nous avons présentée et pour atteindre les objectifs que nous nous sommes fixé. Bien sûr que le Conseil d'Etat examinera le postulat des groupes libéral-PPN et radical 99.128, du 21 juin 1999, « Réformes de structures, recentrage des activités de l'Etat, autres mesures d'économie », dans le cadre des mesures structurelles que nous devons encore mettre en place et qui relèvent aussi de cet objectif.

En définitive, le budget 2000 reste un budget déficitaire, mais un budget de transition qui s'inscrit dans le cadre prérappelé et que le Conseil d'Etat vous demande de l'accepter tel quel.

La présidente: – La discussion générale étant close, nous passons à la discussion par chapitre.

M. Walter Willener: – Nous posons la question formellement, afin de savoir s'il y a vote d'entrée en matière sur le budget, avant la discussion de détail ?

La présidente: – Non, nous pouvons prendre la discussion chapitre par chapitre.

M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Nous aimerions apporter une précision à M. Walter Willener: pour le budget, l'entrée en matière est obligatoire et prévue par la loi. Donc, s'il est possible de refuser le budget, on ne peut pas refuser d'entrer en matière sur celui-ci.

La présidente: – Nous passons donc à la discussion par chapitre et commençons par le Département des finances et des affaires sociales.

*Discussion par chapitre***Département des finances et des affaires sociales**

M. Jean-Bernard Wälti: – Rubrique service des contributions, poste 40, impôts. Concernant l'année de brèche de calcul fiscal 2000, les contribuables neuchâtelois ont reçu un avis avec explications des dispositions transitoires

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

envisagées. Les explications relatives aux cotisations versées en l'an 2000, à des banques ou à des assurances dans le cadre des formes de prévoyance individuelle troisième pilier A, nous semblent cependant lacunaires.

Si nous pouvons comprendre que ces cotisations-là ne seront pas déductibles, ni en 2000, ni en 2001, nous demandons à avoir également par écrit l'assurance que les sommes versées en 2000 ne seront pas imposées au jour de la récupération – de sa mise ou de son épargne –, par le contribuable fraîchement retraité. Si tel n'était pas le cas, il s'agirait ici d'une double imposition du même montant, donc d'une profonde injustice. La clarté de la réponse du Conseil d'Etat permettra ainsi aux banques et aux assurances d'informer leurs clients de manière précise.

M. Yves Morel: – Rubrique service des contributions, poste 33, amortissements, compte 330300, remises et non-valeurs fiscales. Quand le groupe radical demande de revoir les fonctions et les tâches de l'Etat, nous ne voulons pas dire qu'il faut obligatoirement et systématiquement réduire le personnel, ni abandonner des missions actuellement remplies par la fonction publique, comme c'est souvent mal compris et interprété dans cet hémicycle.

Nous voulons dire qu'il faut analyser ce qui est fait, voir s'il est possible de le faire autrement, de façon plus efficace, et ainsi offrir plus avec les mêmes moyens, avant de prospecter la piste de faire la même chose à moindres frais. C'est donc très favorablement que nous avons pris connaissance du rapport d'audit, fait dans le service des contributions, montrant que ce dernier était sous-doté en personnel.

Nous n'allons donc pas nous opposer à l'engagement de cinq collaborateurs supplémentaires pour ce service. L'approche a été faite correctement et c'est cela que nous voulons. Avoir les ressources suffisantes pour faire un travail optimal. Il faut donc trouver un juste équilibre et c'est là qu'il est difficile d'avoir toujours des indicateurs précis nous permettant de confirmer de façon concrète le juste choix des décisions.

En ce qui concerne les contributions et cette augmentation d'effectif, nous pensons qu'il y a un indicateur très simple à actionner pour cela, c'est le compte 330300, remises et non-valeurs fiscales.

En effet, ici nous avons la quittance du manque d'effectif, puisque nous perdons chaque année plus de 8 millions de francs d'impôts qui ne rentrent pas dans les caisses de l'Etat, faute d'un suivi suffisamment serré et rigoureux. Alors si ces cinq collaborateurs en plus nous coûtent, même 800.000 francs par an de salaires et de charges sociales, mais nous permettent de réduire ces pertes de 8 à 6 millions de francs, nous récupérerons 2,5 fois leurs coûts, nous avons donc optimisé cette prestation. Avec 6 millions de francs de pertes, nous avons encore une marge de progression pour les années suivantes.

Discussion par chapitre (suite)

C'est là que nous avons une question, car nous sommes un peu surpris de voir que le Conseil d'Etat n'a pas voulu, déjà à ce stade, montrer cette tendance positive, en diminuant déjà en l'an 2000 le risque de pertes sur perception de l'impôt.

Notre question est donc de savoir pourquoi le Conseil d'Etat a augmenté ce poste qui passe de 7,8 millions de francs au budget 1999, à 8 millions de francs dans le budget 2000, car il est évident qu'il va diminuer à l'avenir, compte tenu de l'apport de ces cinq personnes supplémentaires? Ou s'agit-il de pertes déjà connues et qui vont porter leur effet l'an prochain, ce qui serait beaucoup plus grave et nécessiterait des analyses complémentaires poussées de ce service? Ce que nous ne voulons pas croire.

M. Pierre-Alain Brand: – C'est sur le même compte du budget que nous intervenons, donc le compte 330300, remises et non-valeurs fiscales. Nous sommes interpellé par l'importance de ce compte et qui ne va surtout pas en s'atténuant au fil des budgets et des comptes; 8 millions de francs de non-rentées fiscales c'est beaucoup, c'est trop!

Certes, nous avons pris acte de l'engagement d'une personne supplémentaire au service du contentieux, mais cela suffira-t-il à faire rentrer une masse fiscale de taille à nous faire oublier le salaire de la nouvelle personne engagée à ce titre.

Comment le gouvernement compte-t-il accentuer sa pression sur les contribuables indéliçats ou imprévoyants qui considèrent l'Etat comme le dernier et le plus vil des créanciers à satisfaire?

Une commune genevoise a pris l'option d'afficher publiquement les noms de ces personnes qui ne figurent très souvent pas parmi les plus modestes, histoire de raviver un peu leur sens de l'honneur civique, voire leur image tout court. Que pense le gouvernement de l'application d'une telle mesure dans nos communes? Trouvera-t-il un moyen plus persuasif et efficace que l'intérêt moratoire pour secouer le mauvais contribuable, afin que le citoyen scrupuleux, lui, ne se sente pas devenir le pigeon qui paie, pendant que d'autres profitent d'un train de vie qui ne correspond visiblement pas à une contribution fiscale de même niveau? Ou faut-il envisager un prélèvement à la source pour toutes celles et tous ceux dont les arriérés fiscaux dépassent une certaine limite? Nous attendons la réponse du Conseil d'Etat avec intérêt.

La présidente: – A la rubrique service de l'action sociale, poste 31, biens, services et marchandises, compte 318310, programmes d'insertion, nous sommes en présence d'un amendement de M. Francis Berthoud qui propose: «Le montant indiqué de 600.000 francs est modifié et porté à 800.000 francs.»

M. Francis Berthoud: – L'amendement déposé se situe dans la logique de notre intervention dans le débat général d'entrée en matière. Nous avons

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

insisté sur l'explosion du budget d'aide sociale et nous vous avons fait part des suggestions des travailleurs sociaux des services publics et privés tendant à leur donner les moyens de ne pas en rester aux symptômes, mais de remonter aux causes des difficultés rencontrées par les personnes faisant appel à leurs services. L'objectif de tout travail social est de viser à l'autonomie des bénéficiaires, de telle façon qu'ils puissent, si possible, se dispenser de recourir à l'aide sociale, ou d'y recourir de façon réduite.

Depuis trois ans, nous bénéficions d'une nouvelle loi d'action sociale, dont on n'a pas encore tiré le maximum des possibilités qu'elle offre. Pour mémoire, nous rappellerons que la coordination des services publics et privés qu'elle prévoit n'est pas encore réalisée de façon optimale. Nous n'avons pas suffisamment développé un aspect central de cette loi, à savoir les programmes d'insertion. C'est ce déficit qui a suscité notre amendement.

En 1990, l'aide sociale était de 5 millions de francs. Le budget 1998 prévoyait un montant de 18 millions de francs d'aide sociale et un montant de 600.000 francs pour les programmes d'insertion. Ce dernier montant représentait le 3,33% du budget de l'aide sociale. Le montant des programmes d'insertion n'a pas été augmenté en 1999 et le même montant nous est proposé pour le budget de l'Etat 2000, alors que ce même budget prévoit 24 millions de francs d'aide sociale.

Si le budget des programmes d'insertion avait évolué entre 1998 et 2000 dans la même proportion, il aurait fallu inscrire au budget 2000 le montant proposé par notre amendement, soit 800.000 francs, c'est-à-dire le 3,33% de 24 millions de francs.

Il convient encore de préciser que le montant de 24 millions de francs est très optimiste. Si l'on se réfère à l'évolution des montants d'aide sociale attribués pendant les six premiers mois de 1999, on peut prévoir que les dépenses 1999 qui figureront dans les comptes de l'Etat 2000, se situeront aux environs de 29 millions de francs, peut-être un peu moins, peut-être un peu plus.

Pourquoi une telle explosion? Parce que les chômeurs en fin de droit sont toujours plus nombreux à devoir recourir à l'aide sociale. En 1998, le 55% des nouveaux bénéficiaires de l'aide sociale devait y recourir pour des causes économiques. Le 34,6% avait pour origine le chômage. Au cours des six premiers mois de 1999, on passe de 55% à 56,8% de causes économiques et la référence au chômage passe de 34,6% à 37%.

Malgré l'éventualité d'une reprise économique, cette évolution va se poursuivre. Pourquoi? Parce que les chômeurs de longue durée de notre canton ont un niveau moyen de qualifications plus bas que ceux d'autres cantons, dont la politique d'immigration n'avait pas les mêmes objectifs que celle qui a été menée dans notre canton.

La reprise économique n'offrira pas de places de travail pour ce niveau de qualifications. Ce sont les pouvoirs publics – dans la logique de la motion du

Discussion par chapitre (suite)

groupe socialiste 99.159, du 29 septembre 1999, « Des emplois durables pour faciliter la réinsertion professionnelle » – qui devront contribuer à créer des emplois correspondant aux niveaux de qualifications des chômeurs de longue durée de notre canton.

Dans cette perspective, il est urgent de développer les programmes d'insertion, notamment à l'intention des jeunes bénéficiaires de l'aide sociale. Si nous laissons les jeunes s'installer dans une mentalité d'assistés, ils resteront des assistés toute leur vie. Si un bénéficiaire de programmes d'insertion parvient à terme à s'insérer, même partiellement sur le marché du travail, ce qu'il gagnera diminuera d'autant l'aide sociale qui devrait lui être attribuée.

Indéniablement, les programmes d'insertion permettent de ralentir l'augmentation des comptes de l'aide sociale. A terme, ils permettront de les stabiliser, puis de les réduire. Si vous voulez réaliser un investissement efficace, acceptez notre amendement qui propose d'attribuer 200.000 francs de plus à ces programmes. Ces 200.000 francs seront certainement un investissement plus rentable que tous les investissements programmés pour l'an 2000. On entend souvent dire que la dette de l'Etat doit être stabilisée, puis réduite, afin de ne pas faire supporter une dette excessive aux générations futures.

Nous sommes capable de comprendre ce raisonnement et, dans une certaine mesure, de le partager. Mais est-il raisonnable de laisser aux générations futures le soin de gérer des budgets d'aide sociale en augmentation constante, parce que l'on se contenterait d'une politique passive d'aide sociale en renonçant à une politique active, dont les programmes d'insertion sont la caractéristique ? S'il est nécessaire de limiter et de réduire le service de la dette, il est indispensable de prendre aujourd'hui des mesures permettant de contenir le volume de l'aide sociale, en offrant à ces bénéficiaires potentiels la possibilité d'acquérir le moyen de couvrir leur besoin matériel, par le produit de leur travail. Un tel objectif ne peut être atteint qu'en donnant des moyens accrus aux programmes d'insertion.

Nous vous rappelons que notre proposition d'augmenter de 200.000 francs le compte 318310, programmes d'insertion, ne se situe pas dans le cadre d'un combat idéologique et politicien entre la gauche et la droite. Nous en appelons au sens des responsabilités des députés et des députées de tous les groupes. L'acceptation de notre amendement sera le signe de notre volonté commune de favoriser la cohésion sociale de ce canton.

La présidente: – Nous vous informons que nous voterons l'amendement Francis Berthoud à la fin du chapitre des finances et des affaires sociales.

M. Pierre-Alain Thiébaud: – Au poste 36, subventions accordées, compte 366300, charges d'aide matérielle, nous aimerions faire part de notre étonnement quant au montant qui y figure. Le Conseil d'Etat semble en effet faire preuve de trop d'optimisme en inscrivant une somme de 24 millions de

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

francs au titre de l'aide sociale. Peut-on en déduire que la baisse sensible du taux de chômage pour notre canton a déjà des répercussions favorables pour les plus démunis? Nous ne le croyons pas, puisque selon les renseignements qui ont été fournis à la commission de l'action sociale, les dépenses consenties à ce titre en 1998 et payées en 1999, pour l'ensemble du canton, s'élèvent à 26.800 francs, soit en hausse de près de 4,5 millions de francs par rapport à l'année précédente.

De plus, les nouveaux dossiers ouverts, durant le premier semestre 1999, sont en augmentation de 7,6%. A moins qu'il s'agisse d'attendre beaucoup de l'application des nouvelles normes d'aide sociale que le Conseil d'Etat souhaite mettre en vigueur dès le 1^{er} janvier 2000.

A ce propos, nous émettons les plus grandes réserves sur les décisions qu'entreprend le gouvernement cantonal. Si celui-ci entend faire des économies qui auront des conséquences importantes pour les familles déjà dans le besoin, nous demandons quant à nous qu'il envisage de consacrer plus de moyens pour les programmes d'insertion. Ainsi, nous soutiendrons l'amendement de M. Francis Berthoud, visant à augmenter de 200.000 francs le montant consacré aux programmes d'insertion.

M^{me} *Francine John*: – Rubrique service des mineurs et des tutelles. Actuellement, ce service est déjà surchargé. A partir de janvier 2000, il se verra confier une nouvelle tâche découlant de l'entrée en vigueur du nouveau droit du divorce.

En effet, les assistants sociaux auront la possibilité d'entendre les enfants dans la procédure de divorce. Pour faire face à cette augmentation de travail, un demi-poste a été accordé à ce service, alors qu'à l'évidence cette dotation en personnel est insuffisante et qu'il aurait fallu au moins leur accorder un poste complet.

Par ailleurs, l'office de recouvrement et d'avances des contributions d'entretien (ORACE) est un service qui souffre aussi d'un problème d'engorgement des dossiers. Le Conseil d'Etat pense-t-il vraiment faire face à tous ces problèmes de retard, dans le traitement des dossiers, avec la dotation en personnel qu'il nous propose?

M^{me} *Odile Duvoisin*: – Notre question se rapporte au poste 36, subventions accordées, compte 366320, avances de contributions d'entretien.

En septembre 1998, plusieurs interpellations demandaient au Conseil d'Etat de prendre des mesures pour améliorer les prestations de l'ORACE. Le Conseil d'Etat, conscient des problèmes soulevés, affirmait que certaines dispositions seraient prises, afin d'améliorer l'efficacité de ce service, notamment par l'augmentation d'un demi-poste de travail.

Après cette réorganisation, le Conseil d'Etat peut-il nous dire si les délais de réponses aux demandes de contributions d'entretien sont tenus dans des

Discussion par chapitre (suite)

délais raisonnables ou, en d'autres termes, est-ce que le suivi des dossiers traités est assuré dans des délais raisonnables pour tous ?

M^{me} *Muriel Barrelet* : – Notre question rejoint celle de M^{me} Francine John. En effet, on peut s'étonner de la création d'un demi-poste supplémentaire au service des mineurs et des tutelles pour faire face aux exigences du nouveau droit du divorce, quant à l'audition quasi automatique des enfants dans le cadre de la procédure.

On s'étonne en effet de cette faible augmentation dans le cadre d'un service qui est déjà surchargé, dont les difficultés à faire face à sa mission quotidienne ont été, de nombreuses reprises, relevées ici par des députés, notamment dans la partie gauche de l'hémicycle. Est-ce que le Conseil d'Etat a pu procéder à une estimation de ces auditions et à la charge de travail que cela va réclamer ?

Il y a un chiffre de 250 auditions qui circule dans les milieux autorisés. Est-ce que le Conseil d'Etat rejoint également cette appréciation ? On peut relever également une contradiction entre le rapport du Conseil d'Etat et le rapport de la commission de gestion et des finances. Le rapport de la commission de gestion et des finances disant : « Un demi-poste en plus pour faire face à l'application du nouveau droit sur le divorce. »

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales : – Nous répondons volontiers aux questions qui ont été posées, mais nous répondrons demain à M. Jean-Bernard Wälti, car la question qu'il nous a posée a une telle importance dans la réponse que nous voulons être certain que celle-ci soit exacte. Il s'agit du problème de la brèche de calcul de l'an 2000, en ce qui concerne les prestations qui sont versées à titre en particulier du troisième pilier lié. Il est clair que ce qui sera payé en 2000 ne sera pas pris en considération. M. Jean-Bernard Wälti souhaiterait savoir si cela sera pris en considération au moment du versement de la prestation. Nous allons le faire vérifier. De toute manière, il n'y aura pas une application différente entre l'impôt fédéral direct et l'impôt cantonal. Mais nous lui donnerons une réponse demain, si vous le permettez.

Monsieur Yves Morel, vous nous posez une question importante, c'est celle des non-valeurs et remises fiscales. Mais nous croyons que nous sommes obligé de vous expliquer comment cela fonctionne, parce que ce que vous avez dit n'est pas tout à fait exact. Pourquoi avons-nous, dans le budget de l'Etat, un poste remises et non-valeurs fiscales ? Remises fiscales, c'est assez clair. Ce sont des cas de la compétence du chef du département, il y en a pour environ 700.000 francs par année. Il s'agit des cas de personnes qui, répondant aux conditions de la loi, peuvent obtenir une remise de tout ou d'une part de l'impôt qu'ils doivent, souvent pour des raisons sociales ou de difficultés dans lesquelles elles se trouvent. Mais c'est un montant relativement peu important par rapport à l'ensemble du poste budgétaire qui est

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

effectivement de l'ordre de 8 millions de francs. Qu'est-ce que c'est que ces non-valeurs fiscales ?

Il faut savoir que dans le budget, comme dans les comptes, nous mettons sous les rentrées fiscales les montants de la taxation. Cela veut dire que lorsque nous mettons dans les comptes les montants des recettes fiscales, nous mettons les montants de la taxation, soit ce que nous avons taxé, c'est l'addition des bordereaux d'impôts que l'on a envoyés aux contribuables. Mais ce n'est pas encore l'argent effectivement encaissé.

Or, il faut savoir – c'est malheureux et nous répondons ici en même temps à M. Pierre-Alain Brand – qu'il y a des gens qui ne paient pas leurs impôts. Il est vrai qu'il y a des gens qui ne peuvent pas payer leurs impôts et bénéficient de remises fiscales. Mais il y a des personnes qui sont tellement endettées, qu'elles ne paient pas leurs impôts et se laissent poursuivre. Nous avons un service du contentieux pour cela. Il y a toute une procédure de rappels, on calcule des intérêts moratoires et puis on envoie des poursuites aux personnes qui ne paient pas ; on va jusqu'au bout des poursuites.

En matière fiscale, on ne peut pas demander la faillite. On ne peut pas demander une faillite pour non-paiement des impôts, mais on peut aller jusqu'à la délivrance, par l'office des poursuites, de ce que l'on appelle un acte de défaut de biens. Cela veut dire que lorsqu'il y a un acte de défaut de biens, c'est une créance qui existe toujours. Elle est constatée par un acte de défaut de biens, mais on sait que l'on ne va pas pouvoir l'encaisser, sauf si le débiteur – comme l'on dit – revient à meilleure fortune.

Alors, au bout d'un moment – et ce moment on le prend en compte chaque année –, on est bien obligé de prendre la valeur de ces actes de défaut de biens, de ce qui est devenu une non-valeur fiscale que nous avons mise en compte, comme si cela avait été une recette. Nous devons la prendre en considération et nous devons l'amortir.

Donc, cela n'est pas un problème des contributions. C'est un problème de l'office de perception et du contentieux et c'est une opération financière obligatoire. Si vous voulez qu'il n'y ait pas ces 8 millions de francs, il faudrait à ce moment-là mettre dans les recettes uniquement les montants encaissés. Voilà, pour une partie de la réponse, par rapport à votre préoccupation.

Donc, les nouveaux inspecteurs que nous souhaitons engager au service des contributions, nous en avons besoin pour les taxations. Mais ce n'est pas le service des contributions qui s'occupe, dans le canton de Neuchâtel, de la perception. La perception est séparée. Il y a une perception dans les villes et nous avons l'office de perception qui se trouve à la rue du Musée 1, à Neuchâtel. Voilà la situation.

En revanche, nous avons considéré – et cela fait partie des personnes supplémentaires demandées dans le budget – que cette masse d'actes de défaut de biens – et ce n'est pas seulement 8 millions de francs que nous avons – devrait pouvoir être gérée, car il y a des gens qui reviennent à

Discussion par chapitre (suite)

meilleure fortune. Il y a des possibilités de récupérer, par la suite, de l'argent qui a fait l'objet de cet amortissement, mais il faut pour cela que nous puissions mettre en place un système de gérance efficace pour suivre les actes de défaut de biens et essayer de retrouver des débiteurs qui sont revenus à meilleure fortune. Il y en a qui sont perdus pour toujours, mais il y en a que l'on peut récupérer et, alors là, c'est à travers un renforcement dans le service du contentieux que l'on peut y parvenir.

Donc, le service des contributions n'y est pour pas grand-chose. Il peut toutefois y être pour un élément qu'il faut tout de même signaler, c'est qu'il y a passablement de gens, dans ceux qui se trouvent dans des non-valeurs fiscales, qui sont des contribuables qui sont taxés d'office.

Et il est vrai qu'il y a une certaine tendance au service des contributions, lorsqu'il y a une taxation d'office, de taxer parfois un peu haut, l'espoir que le contribuable va réagir, parce qu'on le taxe plus haut que ce qu'il estimerait devoir être taxé. Mais comme l'on a passablement de personnes taxées d'office dans ces non-valeurs fiscales, cela augmente un peu la valeur. Encore une fois, nous croyons que cela ne change pas grand-chose à l'opération purement comptable que nous devons mener.

M. Pierre-Alain Brand a raison de dire que c'est malheureux de voir qu'il y a des gens qui ne paient pas ce qu'ils doivent, qui ne paient pas leurs impôts, on l'a vu, et qui ne paient pas non plus leur assurance-maladie. Et là, nous sommes contraint, parce qu'il y a obligation d'assurance, de subventionner des gens qui n'y auraient pas droit, parce que l'on doit payer, si eux ne l'ont pas fait parce qu'ils sont endettés.

Notre volonté, c'est évidemment, à travers un service de contentieux efficace, d'essayer véritablement de gérer ces actes de défaut de biens pour retrouver ces personnes. De là à mettre ces gens au pilori, Monsieur Pierre-Alain Brand, nous vous laissons prendre contact avec les communes, afin de savoir si elles sont d'accord d'afficher un certain nombre de noms. On serait d'ailleurs étonné de voir qui figurerait sur cette liste ! Nous n'en disons pas davantage.

MM. Francis Berthoud et Pierre-Alain Thiébaud ont posé la question en ce qui concerne les charges d'aide matérielle et le problème des programmes d'insertion. Il est vrai qu'en ce qui concerne les charges d'aide matérielle, le budget est sans doute trop optimiste. Nous faisons une évaluation, nous avons fait une évaluation où nous avons plutôt suivi l'évolution du budget par rapport à l'évolution des comptes. Nous aurions peut-être dû prévoir aussi une évolution par rapport aux comptes, mais il est vrai que le budget est peut-être ici trop optimiste.

Nous vous rappelons que ce budget est partagé entre l'Etat et les communes et que nous devons prendre aussi en considération la situation des communes dans ce secteur-là.

Il est vrai aussi, Monsieur Pierre-Alain Thiébaud, que le Conseil d'Etat envisage, sur proposition du service de l'action sociale avec qui nous avons

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

discuté à la commission de l'action sociale, de revoir peut-être encore une fois les normes d'aide matérielle. Des propositions ont été discutées au sein du Conseil d'Etat qui entend poursuivre sa réflexion pour voir quelles mesures il prendra, d'ici la fin de l'année, pour essayer de maîtriser ces coûts. Mais nous pensons que la maîtrise de ces coûts passe aussi – alors là, Monsieur Francis Berthoud, nous sommes d'accord avec vous – par le travail des travailleurs sociaux et le travail des personnes qui, dans les communes, pourraient effectuer peut-être certains contrôles, auxquels ils ne peuvent pas procéder aujourd'hui, en raison de surcharges de travail.

Nous en arrivons, Monsieur Francis Berthoud, à votre amendement qui propose: «Le montant indiqué de 600.000 francs est modifié et porté à 800.000 francs.» Vous nous demandez donc d'augmenter le budget de 200.000 francs sur les programmes d'insertion. Ce que vous avez dit sur la valeur des programmes d'insertion, nous sommes parfaitement d'accord avec vous. Nous ne pouvons pas contredire le fait que ces programmes d'insertion sont importants et qu'ils doivent permettre de conduire ceux qui sont à l'aide sociale à s'en sortir, pour échapper finalement ensuite à l'aide sociale. Mais la question que vous posez, se pose dans le cadre du budget.

Nous avons dû – nous l'avons dit tout à l'heure pour arriver au budget auquel nous sommes arrivé –, dans le cadre de la procédure interne du budget, faire un certain nombre de réflexions et surtout faire un certain nombre de sacrifices dans chacun des départements. C'est dans ce cadre-là, que pour un certain nombre de postes budgétaires, nous avons dit – pour essayer de nous en sortir, encore une fois, et certains le regrettent, vous le regrettez puisque vous nous proposez un amendement –: eh bien, il y a un certain nombre de montants budgétaires qui étaient au budget 1999, en particulier dans les biens, services et marchandises, que nous allons simplement maintenir au même niveau pour le budget 2000, malgré les demandes qui nous étaient faites. C'est vrai, elles n'étaient pas aussi importantes, mais les demandes qui nous étaient faites par le service de l'action sociale étaient bien d'augmenter ce poste budgétaire. Si le poste budgétaire est maintenu au niveau du budget 1999, c'est comme d'autres postes budgétaires dans le budget que nous avons décidé de maintenir au niveau 1999, ne serait-ce que pour maîtriser en particulier ce poste 31, biens, services et marchandises.

Il est évident que si vous entrez dans le jeu de modifier cette rubrique du budget, vous pourrez modifier toute une série d'autres rubriques du budget, en considérant qu'il y a de bonnes raisons pour les augmenter, alors que nous vous avons présenté un budget que nous avons essayé de trouver dans le cadre de nos réflexions budgétaires.

Nous vous demandons de ne pas accepter cet amendement, mais tout de même, Monsieur Francis Berthoud, nous aimerions au moins – nous savons que cela ne vous conduira pas à retirer votre amendement, il faudra que le Grand Conseil vote – vous dire que nous avons tout de même un espoir. C'est de trouver une meilleure coordination, un meilleur contact avec les

Discussion par chapitre (suite)

offices régionaux de placement (ORP) et de voir – comment avec eux, puisqu’il y a transfert, on l’a vu avec un certain nombre de personnes qui sont en fin de droit –, si l’on ne pourrait pas mieux collaborer et peut-être bénéficier aussi, pour l’aide sociale, d’un certain nombre de programmes d’insertion qui existent aussi dans les ORP.

En tout cas, nous nous engageons – à défaut de pouvoir accepter votre amendement –, en vous demandant instamment de ne pas accepter cet amendement – pas davantage qu’il ne faudrait accepter d’autres amendements au budget –, à faire en sorte que nous puissions essayer de répondre à vos préoccupations.

M^{mes} Francine John et Muriel Barrelet ont posé la question du problème du droit du divorce. Vous allez, d’ici mercredi, adopter la loi d’application qui prévoit – cela on peut le regretter, mais c’est une autre question – l’audition des enfants et l’entrée de ceux-ci dans la procédure de divorce, ce qui ne sera pas sans poser un certain nombre de problèmes, nous en sommes parfaitement conscient. S’agissant de la question de savoir comment les enfants vont être entendus, nous sommes bien d’accord qu’il faudra que des spécialistes puissent les entendre.

Le service des mineurs et des tutelles nous avait demandé deux demi-postes pour l’an 2000, en ce qui concerne cette nouvelle procédure du divorce. De nouveau, dans le cadre des choix que nous avons faits, nous avons maintenu quarante postes, vous l’avez vu.

Nous avons accordé au service des mineurs et des tutelles, pour commencer un demi-poste supplémentaire – ce n’est pas le demi-poste que nous avons prévu pour l’office de recouvrement et d’avances des contributions d’entretien (ORACE), nous vous rassurons –, et nous lui avons demandé de faire déjà une expérience et de voir comment les choses fonctionnent. Mais vous avez raison, nous avons la pire crainte que ce demi-poste ne va pas suffire et qu’il faudra bien voir comment on va devoir faire pour entendre ces enfants dans la procédure de divorce.

Le responsable de l’office des mineurs et des tutelles est en train de chercher une solution pour voir comment on peut déjà faire une expérience, voir comment les choses s’organisent pour assumer cette obligation. Il est bien évident que le canton devra assumer l’obligation qui est la sienne d’apporter son aide à l’audition des enfants dans la procédure de divorce.

Madame Odile Duvoisin, en ce qui concerne l’ORACE, nous vous dirons que tout ne va pas pour le mieux, mais cela va mieux ! Nous pensons que l’on peut dire que les dossiers peuvent actuellement être suivis.

Nous avons – vous le savez – déploré le malheureux décès de l’un des collaborateurs et il a été remplacé par une personne qui avait un demi-poste. Nous avons accepté que ce demi-poste soit un poste complet, afin que les dossiers puissent être suivis. Nous avons également accepté qu’une personne soit partiellement remplacée, pendant son congé maternité,

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

effectivement en fonction des dossiers que nous devons absolument assumer ici.

Nous dirons que, pour le moment, la situation est stabilisée, mais nous sommes conscient que nous devons vraisemblablement poursuivre encore quelques réflexions, afin de voir si l'on ne peut pas l'améliorer. Nous avons suggéré, par exemple, que certains avocats-stagiaires s'intéressent peut-être à effectuer un stage à l'ORACE, cela pourrait être aussi une manière de renforcer les personnes qui doivent s'occuper de ces dossiers. Voilà, nous croyons avoir ainsi répondu aux questions qui nous ont été posées.

La présidente: – Nous ouvrons la discussion au sujet de l'amendement de M. Francis Berthoud qui propose à la rubrique service de l'action sociale, poste 31, biens, services et marchandises, compte 318310, programmes d'insertion: « Le montant indiqué de 600.000 francs est modifié et porté à 800.000 francs. »

M. Michel Barben: – Le groupe libéral-PPN, comme il l'a annoncé lors du débat d'entrée en matière, refusera l'amendement de M. Francis Berthoud pour deux raisons. Tout d'abord, l'ensemble de l'administration a dû faire des sacrifices. Il a été demandé que l'ensemble des postes budgétaires soit revu, ceci fait partie d'une conception générale.

Donc, si nous commençons à accepter des amendements, nous pourrions aussi en proposer peut-être pas dans le sens que vous souhaitez, mais nous en aurions aussi eu! Raison pour laquelle nous resterons fidèle à notre volonté d'accepter le budget tel qu'il nous a été présenté. Mais si nous commençons des modifications budgétaires, alors nous pouvons craindre le pire et peut-être ne pas finir d'ici mercredi. Nous croyons qu'il faut malgré tout essayer de nous tenir à nos principes.

M. Pierre Hainard: – Le groupe radical suivra le Conseil d'Etat et refusera l'amendement de M. Francis Berthoud. Le budget que nous examinons a été proposé par le Conseil d'Etat et approuvé par la commission de gestion et des finances, tous les éléments ont donc été pris en compte. Il n'est donc pas question de commencer à modifier telle ou telle ligne de ce budget.

M. Francis Berthoud: – Nous prenons acte des propos des porte-parole du parti libéral-PPN, ainsi que du parti radical. Nous avons essayé, comme nous le demandaient les travailleurs sociaux de ce canton, de vous convaincre qu'il y avait des économies à effets pervers. Il est absolument évident, comme nous avons tenté de le dire dans le développement de notre amendement, que ces 200.000 francs sont un investissement qui permettrait très certainement de réduire l'explosion de l'aide sociale.

Malheureusement, vous ne partagez pas cette argumentation et l'avenir dira qui a raison. D'ailleurs, le chef du Département des finances et des affaires sociales est entièrement convaincu – et il vient de le dire, – de la valeur de

Discussion par chapitre (suite)

ces programmes. Il a fait allusion au fait que peut-être en guise de lot de consolation, on pourrait solliciter l'aide des offices régionaux de placement (ORP), mais nous craignons qu'il ne soit déçu dans ses démarches, car il s'agit de budgets complètement différents.

Dans un même programme où cohabitent les ORP et les programmes de l'action sociale, nous sommes contraint de tenir des comptabilités strictement séparées, car les fonds qui proviennent des ORP, ce sont des fonds qui sont alloués par Berne.

En outre, les programmes d'occupation des ORP – nous le tenons du chef du service de l'emploi qui nous l'a annoncé la semaine dernière – vont être réduits de moitié. En effet, la clientèle de ces programmes d'occupation ORP est justement en train de passer complètement au service de l'aide sociale. Donc, si l'on veut travailler avec ces gens-là, il faudra augmenter les programmes d'insertion.

M. Alain Bringolf: – Simplement pour dire le que le groupe PopEcoSol soutiendra l'amendement de M. Francis Berthoud. Les propos qu'il a émis dans cet hémicycle sont très importants et méritent d'être soutenus. On ne peut pas tout régler à coup de francs et de centimes.

La présidente: – L'amendement de M. Francis Berthoud qui propose: rubrique service de l'action sociale, poste 31, biens, services et marchandises, compte 318310, programmes d'insertion: «Le montant indiqué de 600.000 francs est modifié et porté à 800.000 francs», étant combattu, nous allons donc passer au vote.

On passe au vote.

L'amendement de M. Francis Berthoud est accepté par 47 voix contre 44.

M. Jean-Pierre Authier: – Nous prenons acte de la décision du parlement et nous nous posons cependant la question de savoir s'il était possible, dans le cadre d'un budget total de l'action sociale, de maintenir l'enveloppe initiale en étudiant les possibilités de réduire des sommes à d'autres postes.

Nous souhaiterions savoir si cette solution a été étudiée, parce que le fait de modifier maintenant le budget de l'Etat ouvre des perspectives extrêmement préoccupantes dans le cadre de la systématique d'acceptation de nos budgets.

M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Nous prenons acte de la décision du Grand Conseil, c'est tout à fait évident, mais nous attirons votre attention sur quoi tout cela pourrait déboucher. Malheureusement, Monsieur Jean-Pierre Authier, nous croyons que vous nous avez mal compris ou que nous nous sommes mal exprimé, le budget d'aide matérielle est déjà sous-estimé. Par conséquent,

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

on ne peut pas prendre, sous le compte d'aide matérielle, les 200.000 francs que demandait M. Francis Berthoud.

Département de la gestion du territoire

M. *Charles-Henri Augsburgers*: – Nous avons été surpris d'apprendre que le canton avait refusé d'entrer en matière concernant le soutien au parc naturel régional du Doubs. Nous le plaçons sous la rubrique secrétariat, parce que nous pourrions intervenir sous différentes rubriques et notre intention est de demander tout d'abord les raisons pour lesquelles le Conseil d'Etat n'est pas entré en matière.

Nous doutons qu'il ait compris l'importance et l'intérêt de cette démarche qui est actuellement une démarche de réflexion. Réflexion qui doit conduire à une véritable fondation d'ici deux ou trois ans, dans la mesure où une charte sera élaborée.

Nous précisons que depuis Les Brenets jusqu'à Saint-Ursanne, seules deux communes jurassiennes n'ont pas adhéré. On peut estimer que toutes les communes concernées qui participeront financièrement ont aussi des budgets qui sont obérés et difficiles.

Nous souhaiterions demander au Conseil d'Etat – avant de faire peut-être une démarche plus formelle, sous une forme différente, motion ou postulat, à un autre moment que le budget bien entendu – dans quelle mesure une nouvelle réflexion ne pourrait pas être entamée au niveau du Conseil d'Etat pour examiner à nouveau sa prise de position.

M. *Laurent Debrot*: – Selon le listing des places disponibles pour les jeunes astreints au service civil, le service de la protection de l'environnement offrirait un poste, au demeurant fort intéressant, à un civiliste.

Or, quand un jeune se présente, on lui répond que le poste est bel et bien libre, mais que le budget du service ne permet pas de le financer. Il faut savoir qu'un civiliste ne coûte pas très cher, 5 francs par jour de pécule, plus la pension complète. Il nous paraît que l'Etat pourrait participer à l'effort de placement des civilistes. Effort largement récompensé, puisqu'il permet à la fois d'effectuer des tâches non rentables, à court terme, comme des mesures, des analyses, des inventaires. Il permet en outre d'offrir à un jeune homme une expérience originale et utile, alternative positive au service militaire.

M. *Olivier Haussener*: – Notre question a trait à la rubrique service de la protection de l'environnement, poste 49, imputations internes, compte 490471, prélèvements au fonds des eaux, charges de fonctionnement.

Notre question fait suite à une séance d'information que le Conseil d'Etat a donnée à l'ensemble des exécutifs communaux, concernant cette nouvelle

Discussion par chapitre (suite)

introduction de la redevance sur l'eau de boisson où un mécontentement, presque un tollé, s'est installé, dans cette séance ou dans les coulisses, suite à ce mode de fonctionnement et cette introduction.

En effet, de nombreuses critiques sont apparues à la suite de cette séance. Tout d'abord, en ce qui concerne le mode de perception, lors de la gestion des relevés des compteurs, la facturation et pour finir l'encaissement et la gestion du contentieux, à la charge des communes, sans aucune indemnité pour les frais administratifs, contrairement à la gestion des impôts du bordereau unique où là le canton perçoit des taxes aux communes et ce n'est pas gratuit.

En outre, alors que le débat du Grand Conseil portait sur un montant de 60 à 70 centimes sur cette redevance sur l'eau, on se rend compte que le montant annoncé par le Conseil d'Etat est maintenant de 80 centimes. Le Conseil d'Etat a justifié cette augmentation de 10 centimes, suite à des amendements qui feraient qu'il y aurait des exonérations. Nous prions le Conseil d'Etat de développer son calcul.

Nous nous demandons comment il a fonctionné en ayant l'ensemble des consommations d'eau du canton, en sachant déjà qui serait exonéré. Nous doutons de son calcul.

Ensuite, le décret portait, c'est vrai, jusqu'à un maximum de 1 franc, mais nous trouvons que c'est maladroit, au vu d'une introduction d'une nouvelle redevance, d'aller déjà au-delà de ce qui avait été décidé au Grand Conseil. Nous pouvons vous dire que beaucoup de personnes se sentent flouées et pas seulement des exécutifs communaux.

De plus, le manque d'informations auprès de la population quant à la perception de cette redevance, nous fait craindre pour la suite des autres introductions qui vont se faire en 2001. Nous parlerons des taxes sur les déchets, éventuellement pour certaines communes de l'introduction d'une taxe d'épuration ou du changement du système de la taxe d'épuration.

Nous en revenons là à des paroles qui n'émanaient pas du groupe radical sur l'information que l'on pourrait avoir au Grand Conseil sur les différentes introductions. Nous nous rendons compte qu'il y a là un manque et en tout cas aucune garantie n'a été donnée jusqu'à maintenant par le Conseil d'Etat pour pallier vraiment ce manque d'informations.

Nous attendons la réponse du Conseil d'Etat pour déposer éventuellement des amendements, mais nous faisons maintenant notre intervention, parce qu'en fait cela touche ce premier compte. Il est bien clair que nous déposerons éventuellement des amendements, lors de l'examen des fonds appartenant à l'Etat, à la rubrique fonds des eaux.

M. Jean Walder: – Le Département de la gestion du territoire comporte toute une série de services, dont certains s'occupent plus ou moins de la même

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

problématique. Les services de l'énergie, de l'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement, de la conservation de la nature, de la faune sont tous des services qui pourraient être, à notre avis, un peu rationalisés, pas rationnés, bien entendu. Ils comportent des spécialistes rompus pour la plupart dans les mêmes problèmes.

Est-ce que l'on ne pourrait pas, compte tenu de ces petits services (services : de la faune, 9 personnes; de l'office de la conservation de la nature, 3 personnes; de la protection de l'environnement, c'est le plus grand, entre 25 et 30 personnes; de l'aménagement du territoire, 8 personnes; de l'énergie, 7 personnes), constituer des entités un peu plus efficaces et qui traiteraient de manière conjointe ces problèmes connexes ?

M. Christian Blandenier : – Nous aurions deux remarques à formuler concernant le service de l'aménagement du territoire. La première remarque concerne l'augmentation des émoluments où l'on peut constater dans le budget que ceux-ci sont multipliés par cinq. Nous estimons qu'il s'agit d'un montant très et trop important, et qui amène le risque de faire perdre à cet émolument son caractère de taxe pour devenir un impôt déguisé.

La deuxième remarque concerne le fonctionnement du service. Nous avons l'impression, sur la base de nos propres expériences et en fonction des échos dont nous ont fait part d'autres utilisateurs du service, que son fonctionnement doit être amélioré. Le traitement des dossiers est très lent, trop lent. L'une des raisons de ces retards réside certainement dans la difficulté qu'éprouve le service à distinguer l'essentiel du détail.

De plus, le service a une fâcheuse tendance à ne considérer que trop peu les aspects pratiques des dossiers et à s'enfermer dans la pure théorie, même si parfois cette théorie est difficilement applicable. Finalement, la position du service peut varier d'un dossier à l'autre sur des points qui sont semblables.

M. Frédéric Cuche : – Rubrique service des forêts, poste 36, subventions accordées, compte 362411, chemins et infrastructures. Notre question est la suivante : qu'en est-il du recours contre la réalisation des pistes à tracteurs dans la réserve du Creux-du-Van, sur la commune de Boudry ? Il semble bien que la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT) exige une mise à l'enquête lorsqu'il y a une réelle transformation du terrain. Il semble que cela n'a pas été fait. Qui va se prononcer sur ce recours au niveau cantonal ?

M^{me} Francine John : – Nous aimerions savoir ce qu'il en sera des zones-tampons qui étaient prévues et qui avaient été exigées par la Confédération, par un arrêt du Tribunal fédéral en 1997 déjà, et qui n'ont toujours pas été mises en place.

Discussion par chapitre (suite)

M. *Pierre Hirschy*, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire: – Tout d'abord, nous répondrons à la question suivante de M. Laurent Debrot:

99.386

10 novembre 1999

Question Laurent Debrot**Place nette aux camions de 40 tonnes**

Nous apprenons avec consternation que la ville de Neuchâtel a procédé au désherbage chimique de chemins forestiers sur le territoire des Ponts-de-Martel et de La Chaux-du-Milieu afin de permettre aux camions de 40 tonnes français de charger leur bois directement en forêt sans prendre de risque de glisser sur de l'humus!

Le Conseil d'Etat peut-il nous dire:

- a) si le désherbage chimique des chemins forestiers est autorisé;*
- b) si les camions de 40 tonnes ont l'autorisation d'emprunter des chemins forestiers sur le territoire cantonal;*
- c) s'il entend légiférer, si nécessaire, pour remédier à de tels abus?*

Cosignataires: A. Bringolf, H. Deneys, F. John, P.-A. Thiébaud, I. Opan-Du Pasquier et Frédéric Cuhe.

M. *Pierre Hirschy*, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire: – Votre information était exacte, des traitements ont été malheureusement effectués sur des chemins forestiers, alors que c'est interdit. Nous allons donc reprendre les choses et l'intéressé aura à revoir les règles qui régissent le désherbage, parce que c'est absolument interdit en forêt.

En ce qui concerne les camions de 40 tonnes, il est vrai qu'ils circulent en forêt dans la zone frontière de 10 kilomètres, cela est tout à fait autorisé.

Votre question à l'effet de savoir si le désherbage chimique des chemins forestiers est autorisé: non, il ne l'est pas. Malheureusement, il y a eu un problème de compréhension de la législation, que nous allons tout de suite corriger.

Ensuite, les camions de 40 tonnes ont-ils l'autorisation d'emprunter des chemins forestiers sur le territoire cantonal? Oui, dans la zone frontière de 10 kilomètres. C'est une législation internationale et nous avons la réciprocité en France.

En ce qui concerne les questions qui ont été posées aujourd'hui, nous répondrons tout d'abord à M. Charles-Henri Augsburgers. Pas d'entrée en matière pour le parc national du Doubs? Non, le canton est d'accord d'entrer

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

en matière. Nous avons envoyé des chefs de service ou des responsables d'office à toutes les séances où nous avons été invité. Dans une séance organisée dans le canton du Jura, il y avait les Neuchâtelois, mais pas les Jurassiens, au niveau du personnel de l'Etat.

Par contre, nous n'avons pas jugé utile de payer une redevance pour ce parc naturel du Doubs. En effet, il faut déjà installer le projet et voir comment réagissent les communes et les principaux intéressés. S'il y a un intérêt évident, le canton pourra peut-être entrer en matière à ce moment-là.

Nous vous rappelons que 40.000 francs étaient demandés au canton de Neuchâtel. Nous avons donc estimé que, dans les problèmes de recherches d'un certain consensus, ce n'était pas déterminant pour que le parc régional du Doubs prenne corps.

Nous voyons effectivement qu'il y a un intérêt, le canton ne va donc pas rester en dehors de cette nouvelle association. Nous suivons ce qui se passe du côté du parc régional.

Concernant le service des ponts et chaussées, nous aimerions simplement répondre à M. Walter Willener qui, dans son débat d'entrée en matière, a critiqué le giratoire de La Brena. Ce giratoire n'est pas du tout luxueux et si les responsables de l'Office fédéral des routes avaient apporté un avis négatif dans un premier temps, c'est qu'ils auraient souhaité que ce giratoire soit plus petit. L'étude a été refaite avec eux et ils ont admis que leur projet était plus coûteux que celui que nous avons présenté. Par la suite, tout le monde a été d'accord. Nous avons donc aussi recherché des économies.

En ce qui concerne le service de l'environnement, tant M. Walter Willener que M. Olivier Haussener sont intervenus sur les 80 centimes annoncés à la séance d'information des communes. Nous avons souhaité pouvoir informer les communes assez tôt pour leur budget. Certaines nous ont reproché que ce n'était pas le bon moment, mais enfin nous croyons qu'il fallait vraiment le faire début novembre 1999. Pourquoi 80 centimes? En effet, nous avons effectivement parlé dans cet hémicycle, au mois de juin 1999, de 60 à 70 centimes. Il s'agissait de montants qui nous paraissaient suffisants pour alimenter le fonds créé concernant l'adduction et l'épuration des eaux.

Or, le Grand Conseil a introduit des exceptions. Donc, il nous faut exonérer maintenant une partie des consommateurs d'eau. Par le fait de ces exonérations, nous avons dû revoir le montant qui était prévu et nous avons annoncé aux communes environ 80 centimes. Il faut simplement se souvenir que vous n'avez pas voté 60 ou 70 centimes, vous avez voté 1 franc. Le Conseil d'Etat avait la possibilité d'appliquer une taxe de 1 franc par mètre cube d'eau. Nous sommes donc tout à fait dans les conditions prévues dans ce règlement et on ne va pas au-delà – Monsieur Olivier Haussener – de la décision du Grand Conseil.

Discussion par chapitre (suite)

Nous essayons maintenant d'avoir les renseignements concernant les volumes exonérés. C'est beaucoup plus difficile que certains voulaient le dire. Nous avons le volume total de consommation, nous l'admettons volontiers. Mais en ce qui concerne les volumes d'exonération, maintenant que nous avons fait encore plusieurs téléphones pour vérifier, on a de la peine à en connaître exactement la quantité. C'est pour cette raison qu'il est possible que, lorsque nous pourrons établir exactement le montant nécessaire, ce soit entre 70 et 75 centimes, plutôt que 80 centimes. Mais nous préférons quand même, dans une séance d'information où nous avons toutes les communes représentées, les mettre en face des difficultés que nous avons à déterminer ce montant.

Ensuite, nous souhaiterions quand même vous rassurer concernant les relevés. Nous nous rendons compte qu'il n'est pas très facile pour les communes de faire ce travail, que cela demande des recherches et du temps. Nous avons examiné, encore dernièrement, la possibilité d'indemniser les communes.

Nous pensons que ce sera certainement ce qui sera proposé dans le cadre de ce règlement. C'est qu'il y ait un petit montant pour le travail des communes, comme cela il y aurait réciprocité avec ce que les communes nous paient concernant les bordereaux d'impôt.

Le manque d'informations: nous allons essayer de le corriger, puisque très prochainement, nous pourrons envoyer aux communes un document complet concernant ces redevances. Mais nous admettons volontiers que c'est un travail qui n'est pas très agréable à faire pour les communes et qu'elles espèrent que l'Etat puisse prendre les responsabilités qu'il doit assumer.

Pour M. Jean Walder: regrouper les services. Nous en avons parlé avec le Conseil d'Etat en 1993, lorsque nous avons restructuré les départements de notre canton. Nous avons examiné la possibilité de mettre ensemble certains services. D'ailleurs, l'office de la nature n'est pas seul, étant donné qu'il dépend du service des forêts.

En ce qui concerne les services de la faune, de l'aménagement du territoire, de l'environnement et de l'énergie, les tâches spécifiques sont quand même assez différentes. Il y a une très bonne collaboration entre ces services, mais qui ne justifierait pas de tout regrouper dans un seul service. Chaque fois que nous pouvons le faire, pensez que nous essayons d'y arriver.

Nous avons actuellement un regroupement qui se fait avec les services des améliorations foncières, de l'aménagement du territoire et de l'économie agricole. Nous essayons de trouver des solutions, mais dans le cas que vous avez évoqué, il n'y aura vraisemblablement aucune économie de personne, nous avons déjà examiné cela en son temps.

Nous admettons volontiers qu'il ne faut pas penser que c'est pour toujours que nous avons une structure en place et que s'il y a une possibilité de

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

pouvoir mieux travailler avec différents services et de les réunir, nous le ferons. Il y a aussi une question de locaux et il ne faut pas l'oublier car, suivant les services, au moment où on les regroupe, il faut rechercher d'autres locaux; c'est aussi un élément à prendre en compte.

Pour le service de l'aménagement du territoire, Monsieur Christian Blandenier, vous avez raison, nous avons quelques difficultés actuellement dans l'activité de ce service, c'est peut-être dû à certains départs de personnes certes, mais c'est aussi dû à un nombre beaucoup plus élevé cette dernière année, de dossiers qui y sont arrivés. C'est rassurant d'un côté, parce que l'on dit que quand le bâtiment va, tout va. Mais de l'autre, il faut bien admettre que nous avons un surcroît de travail assez difficile à maîtriser.

Nous sommes toujours étonné, lorsque l'on nous montre des dossiers dans le détail, de voir le nombre de professionnels qui déposent des dossiers et les envoient incomplets. Des choses extrêmement simples, croyez-le bien, nous qui ne sommes pas un professionnel de l'architecture ou de l'ingénierie, nous n'arrivons pas à comprendre comment des dossiers aussi lacunaires peuvent être présentés. C'est bien regrettable, car c'est un travail supplémentaire et du retard dans le traitement des dossiers.

Par contre, nous admettons que nous avons encore à restructurer différents secteurs de travail dans ce service et nous nous y emploierons. Nous le faisons d'ailleurs maintenant, nous sommes en discussion.

En ce qui concerne les émoluments, il ne faut pas penser que c'est une multiplication par cinq. Il y a beaucoup de décisions qui n'étaient pas soumises auparavant à émoluments. C'est un nouveau règlement sur les émoluments qui a été mis en vigueur.

Nous souhaitons simplement vous dire que nous essayons de facturer les émoluments qui correspondent à une partie de notre travail pour rendre une décision. Nous avons un exemple, mais il y en aurait plusieurs. Dans une commune, nous avons dernièrement envoyé une décision pour un projet d'un privé. Nous avons demandé 500 francs d'émoluments pour tout le travail que nous avons fait, avec les décisions spéciales. Pour la commune – nous avons pu le constater, car nous avons vu le document en retour –, il s'agissait d'un montant de 1450 francs. Nous pouvons vous assurer que les communes elles-mêmes en général ne s'oublient pas dans le cadre des émoluments. Les émoluments demandés par l'Etat sont toujours très raisonnables.

Nous avons également fait des comparaisons avec d'autres cantons, en particulier avec le canton de Fribourg qui a une dimension assez proche de la nôtre. Nous sommes loin de ce qui est demandé dans ce canton, en ce qui concerne les émoluments pour les sanctions de plans et les sanctions de plans de quartiers.

Nous avons à répondre à quelques questions au sujet du service des forêts. Monsieur Frédéric Cuche, s'agissant du recours concernant les chemins du

Discussion par chapitre (suite)

Creux-du-Van, nous ne pouvons pas vous dire maintenant où il en est. Nous devons nous renseigner et nous vous le dirons demain matin, car nous n'avons pas eu connaissance de ce dossier dernièrement.

Au sujet de l'exploitation des bois, M. Walter Willener nous disait qu'il fallait tout remettre aux privés et on fera des économies. On a une certaine part qui est attribuée aux privés, environ le tiers. Nous admettons volontiers que nous pourrions encore rediscuter de pouvoir faire exécuter quelques travaux supplémentaires à des entreprises privées. Il ne faut pas oublier que si nous gardons une certaine partie de travail de bûcherons chez nous, c'est aussi parce que nous avons beaucoup de travaux de soins culturaux. Ces soins culturaux nous permettent de toucher, en tant que propriétaire, des subventions de la Confédération, comme d'ailleurs les propriétaires que sont les communes ou les privés.

C'est la raison pour laquelle nous gardons une certaine partie pour les forestiers-bûcherons et cela nous permet également de faire de la formation. Mais nous admettons volontiers que nous pourrions rediscuter, un jour ou l'autre, de cette répartition.

Nous vous rappelons que nous avons tout de même diminué le nombre des arrondissements de neuf à six. Nous avons donc déjà essayé de diminuer les coûts et de restructurer les forêts neuchâteloises.

Madame Francine John, au sujet des zones-tampons, nous continuons donc leur mise en place. Lorsque vous dites qu'il n'y en a pas du tout dans le canton, ce n'est pas exact. Dans le cadre du remaniement parcellaire de Brot-Dessus/Brot-Plamboz, nous avons créé des zones-tampons avec les terrains que l'État possédait sur place. Il y a donc déjà des zones-tampons et cela nous permet aussi de pouvoir suivre l'évolution de l'environnement écologique de ces biotopes et d'en tirer des conclusions.

Nous travaillons actuellement dans la vallée de La Brévine avec un groupe qui est constitué de propriétaires et d'exploitants, de communes, d'associations de protection de la nature et de services de l'État. Ce n'est pas simple, mais nous pensons arriver à une solution qui nous permettra ensuite d'aller plus vite, étant donné que nous aurons un modèle qui pourra être étendu aux autres biotopes de ce canton.

Nous vous rappelons simplement que pour qu'une zone-tampon puisse fonctionner, il faut que nous ayons un accord, donc un vrai consensus entre les exploitants et les services des collectivités publiques, sinon nous n'aurions pas les moyens de contrôler ce qui est demandé dans ces zones-tampons. Il faut donc que nous puissions vraiment arriver à une compréhension mutuelle.

M. Laurent Debrot: – Le chef du Département de la gestion du territoire n'a sauf erreur pas répondu à notre question sur les places pour les civilistes au service de la protection de l'environnement.

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

M. *Pierre Hirschy*, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire: – Nous vous répondrons demain matin.

La présidente: – Nous allons donc interrompre notre séance. Nous vous souhaitons une bonne soirée et vous donnons rendez-vous à demain matin.

Séance levée à 18 h 10.

La présidente,

T. HUMAIR

Les secrétaires,

F. GERTSCH

R. DEBÉLY

Le secrétaire-rédacteur,

J.-M. REBER

DIX-SEPTIÈME SESSION DE LA 45^e LÉGISLATURE

Session ordinaire d'automne des 15, 16, 17 novembre
et 1^{er} décembre 1999

Séance du mardi 16 novembre 1999, à 8 h 30, au Château de Neuchâtel

Présidence de M^{me} Thérèse HUMAIR, présidente

PRÉSENCE

Présents: 108 députés.

Absents et excusés: MM. Laurent Amez-Droz, Jean-Claude Baudoin, Jacques Besancet, M^{mes} Martine Blum, Fabienne Droz, MM. Jean-Marc Nydegger et Gérard Santschi. – Total: 7.

PROPOSITIONS DE DÉPUTÉS

Les propositions suivantes ont été remises à la présidente qui en a fait donner copie aux députés et aux membres du Conseil d'Etat:

Questions

99.389

Question Adrien Laurent Expo.01/02 et autoroute A 5

Le Conseil d'Etat peut-il nous confirmer que le report de l'Expo.01/02 n'aura pas d'incidence sur le rythme de la construction de l'autoroute A5 en Pays neuchâtelois?

99.390

Question Hansueli Weber Gaspillage ou économie lors des vendanges

Les vendanges cette année ont été abondantes.

Beaucoup ont été surpris et malgré l'effort de coupe des grappes avant maturité, un surplus a été constaté partout.

Propositions de députés (fin)

Certains vigneronns ont laissé le raisin en trop sur place, d'autres en ont fait du moût à usage personnel.

Combien de tonnes de raisins sont-elles restées sur place pour les oiseaux?

Quels efforts ont été faits afin que des habitants et des nécessiteux bénéficient du surplus de cette récolte?

Est-ce que la législation-réglementation en vigueur est vraiment adaptée?

99.391**Question Jean Walder****Enseignement de la systémique rattaché au séminaire de logique**

Suite à la retraite du directeur du Centre interfacultaire d'études systémiques (CIES), l'Université a choisi de démanteler cette structure et de rattacher cet enseignement transdisciplinaire au séminaire de logique.

Lors de questions précédentes, le Conseil d'Etat avait manifesté son intérêt pour qu'une commission de nomination soit réunie.

L'année universitaire ayant débuté, il nous plairait de savoir si cet enseignement unique en Suisse romande et qui attirait des étudiants de plusieurs universités est suivi et par combien d'étudiants d'ici et d'ailleurs.

Une commission a-t-elle été mise sur pied?

La perle rare a-t-elle été trouvée?

Cosignataires: S. Perrinjaquet, H. Scheurer, P.-A. Brand, E. Ruedin, B. Matthey, O. Haussener et C. Blandenier.

COMMUNICATIONS DE LA PRÉSIDENTE**Visite des archives**

Conformément à l'article 38 de la loi d'organisation du Grand Conseil, du 22 mars 1993, le bureau a procédé le 15 novembre 1999 au contrôle et à la visite des archives du Grand Conseil. Celles-ci ont été trouvées parfaitement en ordre.

Retrait d'une proposition

Le projet de résolution interpartis 99.143, du 21 juin 1999, « Pour une déclaration obligatoire des produits », a été retiré par son premier signataire, M. Walter Willener, compte tenu que le Conseil fédéral a déjà apporté, en date du 1^{er} novembre 1999, la majeure partie de la réponse à cette demande.

BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'EXERCICE 2000 (suite)

M. Gilles Pavillon occupe le siège du rapporteur.

Discussion par chapitre (suite)

Département de la gestion du territoire (suite)

M. *Pierre Hirschy*, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire : – Nous avons encore deux réponses à donner, l'une à M. Frédéric Cuche concernant le recours pour les chemins dits de La Brûlée dans la réserve du Creux-du-Van.

C'est bien notre département qui a été chargé de ce recours. Il est en traitement au service juridique. Nous admettons volontiers que le temps passe, puisque ce recours a été enregistré au mois de février, mais il y a une telle surcharge d'oppositions et de recours au service juridique que nous avons quelques retards dans le traitement des dossiers. Cependant, on doit pouvoir donner une réponse, nous a-t-on dit, avant Noël.

Concernant l'accomplissement du service civil au service de la protection de l'environnement, Monsieur Laurent Debrot, il est vrai que le service de la protection de l'environnement figure sur la liste des organismes qui peuvent accueillir ces civilistes, comme vous l'avez dit. En fait, nous en avons eu un l'année dernière, nous n'en avons pas eu cette année, mais le service nous dit bien que ce n'est pas aussi bon marché que vous l'avez annoncé hier, il s'agit d'un montant de 7 francs par jour certes, mais il y a tout de même les indemnités de repas, de logement et de transport. Il n'y avait pas de somme inscrite au budget pour cette année.

De plus, nous avons de temps en temps des stagiaires des écoles polytechniques qui viennent aussi chez nous, ce qui fait que, suivant les stagiaires que nous avons, cela crée des difficultés d'organisation pour leur trouver du travail ou une place de travail. Ce n'est donc pas toujours simple et, parfois, nous devons donc refuser la possibilité d'engager ces civilistes. Mais, effectivement, nous veillerons tout de même, dans la mesure du possible, à les recevoir.

Voilà, Madame la présidente, les réponses que nous avons à apporter.

M^{me} *Francine John* : – Nous aimerions juste revenir sur le problème des zones-tampons. Nous avons bien écouté le représentant du Conseil d'Etat sur la façon dont il traite ce dossier et il est tout à son honneur de ne pas vouloir crispier une situation délicate.

Cependant, cela fait maintenant deux ans que le Tribunal fédéral impose au canton la mise en place de ces zones dans la vallée de La Brévine et nous aimerions entendre le Conseil d'Etat sur les raisons qui ont abouti au blocage que nous connaissons aujourd'hui. Est-ce qu'il s'interroge, par

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

exemple, sur sa façon de communiquer les nouvelles dispositions légales fédérales aux exploitants concernés? Leur a-t-il, par exemple, expliqué que ces terrains pourraient être subventionnés au titre des prestations écologiques?

A trop vouloir dire aux exploitants, au début de la mise en place des zones-tampons, que, dans le canton, on n'aurait pas forcément à les déterminer, le Conseil d'Etat n'a-t-il pas aussi une part de responsabilité à assumer.

Par ailleurs, nous pouvons assurer le Conseil d'Etat que le groupe PopEcoSol et les associations de défense de la nature seront très vigilants pour que la législation fédérale soit respectée dans notre canton. A l'avenir, nous ne tolérerons aucun désherbage sur des chemins forestiers et les « 40 tonnes » devront rester dans le rayon de 10 kilomètres autorisé. Nous n'accepterons plus d'explication du style: « On ignorait la loi », pour justifier de telles infractions.

Dans notre canton, une formation continue a été mise en place pour le personnel de l'Etat. Le Département de la gestion du territoire pourrait certainement en faire bénéficier ces gens afin qu'ils soient au fait de la législation fédérale.

M. *Pierre Hirschy*, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire: – Au sujet des explications, celles-ci ont été nombreuses. Nous avons eu des réunions avec les exploitants, tant de La Brévine que des Ponts-de-Martel, ainsi que des réunions avec les communes, parce que les communes sont concernées. L'information a donc été faite. Maintenant, le travail se met en place; il n'y a pas de blocage, mais il y a une mise en place qui est quelque peu difficile parce qu'il faut aller voir sur le terrain, il faut comprendre les limites qui sont prévues, il faut pouvoir expliquer pour quelles raisons on s'arrête à un endroit et pas à un autre. Mais enfin, le projet qui va faire office de témoin pour la suite est bientôt terminé et nous pourrions ensuite étendre ce projet à toute la zone des Ponts-de-Martel et de La Brévine.

Concernant le désherbage, nous aimerions bien que vous ayez compris que nous n'avons pas cautionné ce désherbage des chemins forestiers, mais que nous l'avons condamné. Les forestiers ont reçu des informations, ils ont eu des journées d'information, comme vous l'avez dit, mais il y a malheureusement un contrevenant. Nous le reprendrons, nous lui expliquerons, nous ferons aussi une nouvelle vulgarisation de ces mesures, croyez-le bien, et il n'y aura pas de difficulté de ce côté-là.

Concernant les 40 tonnes, normalement, cela fait l'objet d'une ordonnance qui doit être respectée comme celle sur la circulation routière. Nous veillons donc, en général, à ce que tout ceci se passe normalement. Les forestiers qui vendent leurs coupes de bois savent très bien quelles sont les limites où ils peuvent faire venir des camions français ou pas. De même, les camions suisses peuvent aussi charger 40 tonnes pour autant qu'ils livrent le bois en

Discussion par chapitre (suite)

France, à l'extérieur de la zone frontière. Il y a donc aussi des camions suisses qui peuvent charger à 40 tonnes dans la zone de 10 kilomètres, à vol d'oiseau, de la frontière.

Département de l'économie publique

M. *Marcel Amstutz*: – Rubrique office du chômage. Alors que le taux de chômage est en diminution, ce dont nous nous réjouissons, les charges de l'office du chômage augmentent de plus de 70% par rapport au budget 1999. Même si ces charges sont prises en charge par la Confédération et sont donc sans influence sur le budget cantonal, il nous intéresserait de connaître les raisons de cette importante augmentation.

M. *Jean-Marie Haefliger*: – Dans plusieurs cantons, des mesures ont été prises pour chercher à réduire, au maximum, la perte des rentrées fiscales liées au travail au noir. Pour le canton de Neuchâtel, à combien estime-t-on, pour autant que cela soit possible, les pertes en rentrées fiscales liées à ce type d'activités et quelles mesures ont été prises pour lutter contre ce que nous appellerons un fléau sachant qu'il existe des situations où des individus touchent des indemnités sociales quand bien même ils gardent des activités leur apportant un certain revenu?

M. *Jean-Sylvain Dubois*: – Rubrique office des vins et produits du terroir. Nous voudrions insister auprès du Conseil d'Etat sur les produits du terroir du canton de Neuchâtel. Il nous semble en effet que l'on pourrait encore faire un gros effort dans ce domaine et surtout avec nos vins. Essayez au moins que, dans le canton de Neuchâtel, lorsque l'on demande trois de blanc dans un bistrot, on nous propose du Neuchâtel et non du Fendant ou du Dézaley. A cela, on doit absolument y arriver. Puisque les autres cantons y ont réussi, nous ne voyons pas pourquoi, dans notre canton, on n'y arriverait pas.

M^{me} *Béatrice Bois*: – Rubrique service des étrangers. Nous aimerions intervenir au compte 351200, détention et mesures de contraintes. Le montant budgétisé à ce compte correspond à la contribution du canton au niveau des recettes du centre de Favra, à Genève. Dans sa séance du 1^{er} février 1999, le Grand Conseil a voté le décret 98.039, du 28 septembre 1998, Détention administrative, prévoyant la résiliation du concordat sur l'exécution de la détention administrative à l'égard des étrangers au 31 décembre 2000. Les motifs avancés pour cette résiliation étaient le coût trop élevé par détenu, vu la sous-occupation de ce centre, ainsi qu'une diminution des frais de transport pour le personnel de l'office des étrangers, pour les détenus et pour les présidents des tribunaux de district. Le Conseil d'Etat peut-il nous dire si le concordat a été résilié et où en est le projet de placer les détenus au centre de Witzwil, à Gampelen?

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

Encore quelques préoccupations par rapport au centre de Favra. Depuis une année, la section genevoise de la Ligue des droits de l'homme visite chaque semaine ce centre. Le bilan est inquiétant. Nous citons :

Le nombre de détenus administratifs a quadruplé. De plus, pour rentabiliser l'établissement, ces derniers proviennent de plusieurs cantons. Les détenus ne disposent d'aucun service social et d'aucune possibilité d'occupation appropriée. Les détenus sont laissés, par les autorités cantonales compétentes, dans l'ignorance la plus totale sur leur sort.

Ces dérapages montrent bien que nos craintes étaient fondées quant à l'application de cette loi inappropriée.

M^{me} *Francine John* : – Rubrique service de l'emploi. En date du 1^{er} septembre de cette année, est entrée en vigueur une nouvelle disposition concernant la loi sur l'assurance-chômage qui réduisait le nombre d'indemnités de chômage auxquelles pouvaient prétendre les assurés non soumis à cotisations. Le Conseil d'Etat peut-il nous dire combien de personnes ont été touchées par cette disposition dans notre canton et combien d'entre elles ont dû être aidées par l'aide sociale ?

M. *Marcel Amstutz* : – Rubrique service économique. Nous souhaitons que le Conseil d'Etat nous renseigne sur les dispositions prises en vue du remplacement de M. Karl Dobler, conseiller à la promotion industrielle et commerciale, afin d'assurer la continuité de l'excellent travail effectué par ce dernier. Par ailleurs, quelles mesures compte prendre le Conseil d'Etat dans le but de donner à la personne chargée de succéder à M. Karl Dobler des armes plus récentes que celles de la Guerre de 14 ? (M. Karl Dobler dixit ; *L'Express* du 15 novembre 1999.)

M. *Christian Blandenier* : – Rubrique Site de Cernier. Nous avons pu lire dans le rapport de la commission de gestion et des finances que l'engagement d'un responsable de gestion permettait de diminuer les coûts de fonctionnement de la commission. Dans le budget, cette diminution est radicale puisque le montant attribué à la commission est réduit à zéro. Nous approuvons dès lors cette mesure de restructuration.

Nous nous étonnons toutefois de l'apparition dans le poste 31, biens, services et marchandises, de deux nouveaux comptes, 318380, frais de gestion par des tiers, et 318405, honoraires, développement par des tiers, présentant un montant de 120.000 francs, soit l'équivalent du montant du compte 300000, commissions, que l'on venait de supprimer. La commission s'occupait de gestion et de développement. Par la séparation de ces deux missions, on génère une augmentation d'environ 100.000 francs. Nous nous étonnons de cet accroissement de charges dans les conditions budgétaires que nous connaissons et qui devraient plutôt amener l'Etat à diminuer les dépenses.

Discussion par chapitre (suite)

M. *Francis Matthey*, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique : – Nous répondrons aux questions qui nous ont été posées et tout d'abord à celle de M. Marcel Amstutz concernant l'office du chômage.

Si vous reprenez le budget de l'office du chômage, Monsieur Marcel Amstutz, vous constaterez que c'est essentiellement les charges de personnel qui ont augmenté, car les frais de l'office du chômage sont constitués quasiment exclusivement de charges de personnel.

Ce qui s'est passé à l'office du chômage, c'est qu'il y avait du personnel qui émergeait à ce que l'on a appelé la filière sociale. Si vous prenez le compte 366540, filière sociale du fonds de crise, vous remarquerez une très forte diminution de ce compte. Ce compte avait été créé il y a plusieurs années par notre prédécesseur pour comptabiliser les coûts d'un certain nombre d'emplois liés immédiatement à la crise et donc financés par le fonds de crise.

Puisque nous sommes à la fois dans une baisse du chômage et dans une situation où nous devons assumer la part de chômage qui est la nôtre, le Conseil d'Etat a pris la décision de progressivement supprimer ce compte dit de filière sociale. Les postes qui étaient attribués à l'office du chômage dans le compte filière sociale ont été intégrés dans le budget de cet office pour deux raisons ; premièrement, pour le problème de principe que nous vous avons rappelé et, deuxièmement, parce que la Confédération, avec le nouveau système de prise en charge des coûts des offices du chômage, ne prendra en compte que les postes qui sont inscrits au budget officiel de l'Etat. Nous ne pouvions pas faire valoir les deux postes qui se trouvaient en filière sociale.

Nous avons dû aussi renforcer d'un poste l'office du chômage qui se prononce sur des questions de recours. Or, si nous voulions réduire la durée des recours, il fallait renforcer l'office du chômage. De plus, contrairement à ce que l'on peut penser, la diminution du chômage ne réduit pas le travail de l'office du chômage, parce que nous avons maintenant plus de difficultés à régler les cas difficiles. La diminution du chômage accroît ainsi, dans certains services, la difficulté car l'on doit apprécier, de façon plus approfondie, certains dossiers pour savoir si, oui ou non, ils sont valables du point de vue de l'assurance-chômage. L'augmentation des charges est donc essentiellement liée au transfert de personnel de la filière sociale à l'office du chômage.

Monsieur Jean-Marie Haefliger, le problème du travail au noir nous préoccupe également, mais contrairement peut-être à ce qu'ont publié un certain nombre de cantons, nous n'avons pas fait de grandes déclarations à ce sujet-là. Nous avons constitué au sein de l'administration tout un groupe de réflexion pour établir comment lutter contre le travail au noir, quelles dispositions surtout il faut prendre pour le prévenir. Nous arrivons maintenant au terme de cette étude. Nous ne pouvons naturellement pas vous dire quel est le montant des impôts qui est ainsi soustrait aux revenus de l'Etat et

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

des communes, parce que, si nous le savions, nous connaîtrions les personnes qui sont occupées de façon illégale dans les entreprises. Dans les autres cantons, c'est essentiellement dans le secteur de la construction qu'il a été décidé de lutter contre le travail au noir. Or, nous savons qu'il y a du travail au noir dans beaucoup d'autres secteurs et que ce ne sont pas seulement des étrangers ou des requérants d'asile qui sont occupés dans le travail au noir. Est-ce que les personnes domiciliées en Suisse, qui font des travaux de ménage sans être déclarées auprès notamment des assurances sociales, font du travail au noir ou pas? Cela, ce n'est pas une question simple à régler. Parce que si on répond positivement, Mesdames et Messieurs les députés, nous pensons qu'il y aura beaucoup de gens dans la salle qui pourraient être concernés par l'utilisation de personnes travaillant au noir. Est-ce que, véritablement, une personne qui fait un certain nombre d'heures de ménage chez une ou un de nos concitoyens sans être déclarée, représente un travailleur au noir ou pas? Nous avons plutôt l'impression de dire que ce n'est pas tout à fait le même cas. Mais il faut que l'on règle ces questions de principe avant de lancer une grande offensive et de faire de grandes déclarations publiques. Il ne faut pas, en effet par la suite, que nous soyons attaqués pour inégalité de traitement, etc.

Nous pouvons vous dire qu'au début de l'année prochaine, les mesures que nous mettons actuellement sur pied et qui feront appel aussi aux communes, pourront être développées. D'autres questions liées à la protection de la personnalité qui doivent aussi entrer en considération.

Nous ne pouvons pas vous donner d'autres renseignements, car cela ne serait pas correct, mais nous pouvons vous dire que nous prenons cela très au sérieux, ceci aussi dans l'idée de la protection des travailleurs. Mais, lorsque nous aurons mis à jour des cas de travail au noir, nous aurons à trancher des décisions délicates, par rapport aux personnes que nous aurons trouvées, savoir ce que nous déciderons à leur rencontre, car certaines devront être renvoyées de Suisse, d'autres devront peut-être être dénoncées à la justice.

Monsieur Jean-Sylvain Dubois, nous partageons votre appréciation quant à la mise à disposition du vin de Neuchâtel dans les manifestations officielles plutôt que d'autres vins tout aussi honorables d'ailleurs de notre pays. Le Conseil d'Etat a été frappé de trouver récemment dans un des établissements publics de notre canton et appartenant à l'Etat une grande réclame pour les vins du Valais! Nous allons intervenir bien évidemment pour demander si une telle présentation peut tout de même mettre en parallèle les vins de Neuchâtel. Mais dans la séance de groupe, vous nous avez parlé du cas d'une grande manifestation sur le plan cantonal où l'on avait servi un vin excellent lorsqu'on le boit en Valais, mais qui n'est pas du vin de Neuchâtel. Nous avons examiné les choses et nous aimerions vous dire que le vin officiel de la manifestation était du vin de Neuchâtel. En revanche, au repas payé par les organisateurs, le vin fut autre que le vin de Neuchâtel.

Discussion par chapitre (suite)

Il est en effet difficile de trouver du vin rouge en litre dans notre canton. Mais nous pouvons vous donner la garantie que tous les vins officiels se font avec du vin de l'Etat. Naturellement que pour les communes, nous n'avons pas tellement les moyens d'intervenir, mais nous croyons qu'elles respectent aussi cela.

Nous allons répondre, concernant aussi l'OVPT, à la question de M. Jacques-André Choffet.

99.384

10 novembre 1999

Question Jacques-André Choffet**Salon des goûts et terroirs de Suisse romande. Quelle place pour notre canton ?**

La branche alimentaire a mal au ventre à l'entrée du troisième millénaire et c'est dans un contexte de « malbouffe » (selon un terme à la mode) qu'en juin 2000, à Espace Gruyère, aura lieu le 1^{er} Salon des goûts et terroirs de Suisse romande.

Il est indispensable, maintenant, de regagner la confiance du consommateur.

Le suivi du produit de la fourche à la fourchette, la présentation des produits du terroir, de notre terroir, sont deux choses importantes.

Ils peuvent être les éléments qui permettront la survie de tout un tissu économique régional.

Le consommateur est psychologiquement prêt à se tourner vers de vrais produits, authentiques, traditionnels.

Il faut profiter de cette prise de conscience.

Le 1^{er} salon, tout à fait inédit en Suisse, ouvrira dans quelques mois ses portes.

Nous souhaiterions voir le canton de Neuchâtel y participer et être représenté par son secteur agricole, viticole, arboricole et de la pêche, de manière forte.

Un des objectifs de ce 1^{er} salon consiste à provoquer la rencontre entre l'homme du troisième millénaire, ses racines et les traditions de son terroir que le monde moderne ne cesse de lui faire oublier...

Question: l'office des vins et produits du terroir a-t-il déjà pris quelques engagements et, si oui, lesquels ?

M. Francis Matthey, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique: – Les informations qui nous ont été transmises sont celles-ci; l'office des vins et produits du terroir s'est donné pour mission la promotion

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

des produits régionaux typiques et authentiques. Cela implique, d'une part, l'offre d'une plate-forme centrale de promotion à tous les producteurs désirant faire connaître leurs produits; d'autre part, naturellement la création et la diffusion de matériel promotionnel et publicitaire ainsi que la mise sur pied de manifestations promotionnelles sur des marchés ciblés. Vous avez lu dans la presse d'hier le succès que l'OVPT a rencontré au château de Boudry durant tout le week-end.

Concernant votre question, le Salon des goûts et des terroirs de la Suisse romande, programmé du 21 au 25 juin 2000 à Bulle, est une des manifestations agendée par l'OVPT à son programme. Afin d'y organiser la présence du terroir neuchâtelois, une séance de coordination est agendée ce mois-ci à Cernier entre les organisateurs du salon, le directeur de la Chambre cantonale d'agriculture et de viticulture et le directeur de l'OVPT. Nous serons à Bulle et nous préparons cela.

Madame Béatrice Bois, concernant les réfugiés et le centre de Favra, nous n'avons pas dénoncé la convention. Nous ne l'avons pas fait d'une part parce que les prix que l'on nous fait actuellement à Favra restent plus bas que ceux que nous obtiendrions à Witzwil, et, d'autre part, parce que nos partenaires à la convention ont accepté que les délais de résiliation soient plus courts. Nous craignons essentiellement que les coûts de la réalisation du nouveau bâtiment, « La Clairière », et les frais d'exploitation soient plus hauts que ceux qui étaient à l'époque prévus.

Concernant la remarque que vous nous avez faite au sujet de la détention des personnes au centre de Favra, il est vrai que la Ligue des droits de l'homme est intervenue et a fait des remarques concernant les personnes qui sont détenues dans ce centre. Selon les informations que nous avons reçues encore très récemment, la situation doit s'être améliorée, notamment en ce qui concerne les mesures sociales. Quant aux mesures d'occupation, naturellement, les choses sont beaucoup plus difficiles. Nous rappelons qu'une partie des personnes qui sont détenues au centre de Favra, comme dans d'autres centres de détention de cette nature-là, le sont pour une période inférieure à 72 heures. Nous en avons envoyé un certain nombre cette année – il s'agit de six personnes – pour une détention de moins de 72 heures. En revanche, nous avons envoyé dix-neuf personnes pour une détention de plus de 72 heures. Ce sont toutes des personnes délinquantes. On ne travaille pas tout à fait de la même façon avec des délinquants qu'avec des personnes dont on craint qu'elles ne partiraient pas s'il n'y avait pas cette mesure de contrainte-là.

Madame Francine John nous interroge sur le programme de stabilisation des finances fédérales avec ses incidences sur l'assurance-chômage, à la suite de la fameuse table ronde. Il est prévu de réduire le nombre d'indemnités possible de 520 à 260 pour des personnes qui n'ont pas eu l'occasion de cotiser avant d'entrer dans une activité. Sont concernés, naturellement les jeunes qui sortent de formation, les femmes qui veulent reprendre une

Discussion par chapitre (suite)

activité sans avoir travaillé avant leur accouchement par exemple ou avant la période consacrée à l'éducation de leurs enfants, les personnes qui sortent de prison, celles qui reprennent une activité à la suite d'une période éducative, d'un divorce ou d'une séparation.

Selon les informations que la Confédération nous a apportées, parce que c'est elle qui a l'ensemble des registres concernant les personnes au chômage qui pourraient être touchées, 45 personnes seraient concernées au 1^{er} septembre 1999, donc à l'entrée en vigueur de la mesure, et 195 personnes au cours des mois suivants si elles ne trouvaient pas de travail.

Selon les vérifications que nous avons faites au niveau du service de l'emploi et des offices régionaux de placement (ORP), nous avons constaté que ces chiffres n'étaient pas tout à fait fiables. Nous avons demandé à la Confédération de les revoir, ce qu'elle n'a malheureusement pas fait jusqu'à aujourd'hui. Il apparaît cependant les constatations suivantes: dans la plupart des cas, les mesures de crise cantonales pourraient répondre aux situations les plus délicates. Nous avons peu de demandes et nous avons en fait peu d'interventions. L'évolution des demandes qui ont été déposées en mesure de crise cantonales a été la suivante: 119 demandes au mois d'août, 107 au mois de septembre et 89 en octobre de cette année. Il y a donc eu une diminution. Les craintes que vous pouvez avoir, et que nous avons aussi au moment de la prise de décision des Chambres fédérales, n'ont pas eu, dans notre canton, avec le soutien que nous accordons avec les mesures de crise cantonales, des effets par trop défavorables vis-à-vis des personnes concernées. Ce qui va se passer, c'est que nous aurons toute une série de personnes qui arriveront en fin de droit avant d'autres, mais nous interviendrons de la même façon que nous intervenons avec d'autres personnes.

Ce qu'il faut aussi dire, c'est que les personnes qui seront ainsi concernées sont des personnes qui de toute façon sont difficiles à replacer. D'après les exemples que l'on nous donne, il s'agit de personnes qui ont été, par le passé, condamnées pour toxicomanie, de femmes qui ont bénéficié du bonus éducatif, mais qui n'ont pas de formation professionnelle, qui n'ont pas travaillé et qui naturellement souhaitent pouvoir retravailler. Il nous faut absolument lier les questions de formation aux cas qui se présenteront. Nous vous donnons la garantie que nous le ferons.

Au service économique, M. Marcel Amstutz se préoccupe à la fois du remplacement de M. Karl Dobler et de savoir si les armes dont nous disposons sont assez modernes et performantes.

Le remplacement de M. Karl Dobler – un des tous grands postes de l'administration cantonale – nous occupe déjà, puisque M. Karl Dobler partira au cours de la deuxième partie de l'année 2000. Notre idée est que le successeur puisse entrer en fonction pendant la période où M. Karl Dobler est encore à son poste, afin que ce successeur – on peut le mettre au féminin, c'est possible aussi – puisse partager pendant quelques mois, avec M. Karl Dobler, une vision de cette activité, se rendre à l'étranger, se

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

familiariser avec le réseau de connaissances, le réseau de relations établi à travers la Suisse et à travers le monde.

Nous avons lancé une offre publique d'emploi, mais, parallèlement, nous avons pris des dispositions de recherche de personnel, de façon à ce que nous ne soyons pas confronté, au moment de l'examen des candidatures, au problème de savoir s'il n'y aurait pas encore quelqu'un d'autre que nous aurions oublié de contacter. C'est donc un très gros travail qui se fait parce que incontestablement, de ce poste-là dépend une partie de l'emploi dans notre canton et du renouvellement du tissu économique. Le Conseil d'Etat prend cette question très au sérieux. Nous serons d'ailleurs plusieurs à apprécier les candidatures puisque nous allons former un groupe de travail pour examiner cette succession.

Quant aux armes de M. Karl Dobler... Ecoutez, M. Karl Dobler s'est toujours plaint, c'est normal et c'est humain de penser que l'on n'a pas les armes suffisantes à disposition pour se battre au front. Lorsque l'on se trouve sur un marché concurrentiel et que l'on n'a pas certaines armes que d'autres ont, on trouve que l'on est démuni ! On pense que l'on va à la bataille, la poitrine au vent, et que l'on a des fusils à eau plutôt que – puisque l'on prend des notions de guerre – des carabines à répétition ! Des obstacles et des gros échecs, dans le cadre de la promotion économique, liés à des armes que M. Karl Dobler juge insuffisantes, il n'y en a tout de même pas beaucoup, il faut le souligner.

Si l'entreprise Medtronic Europe S.A. s'est implantée dans la région lausannoise plutôt qu'à Neuchâtel, alors que c'est nous qui l'avions « harponnée » à un moment donné, c'est lié à la présence du Centre hospitalier universitaire vaudois, aux contacts que cette entreprise avait avec l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne. Il y avait d'autres raisons que des raisons fiscales, des raisons liées à des atouts que le canton de Neuchâtel ne peut faire valoir. Mais nous avons maintenant, c'est vrai, un certain nombre de difficultés parce que des cantons sont parfois, sur le plan fiscal, plus généreux que nous. Cela peut avoir eu, dans un dossier, une influence, mais nous n'avons pas voulu insister sur ce cas, parce qu'il n'était pas créateur d'emplois, et pour nous, l'emploi reste la dominante essentielle de la promotion économique.

En ce qui concerne votre question relative au Site de Cernier, Monsieur Christian Blanderier, il est vrai que vous n'avez plus sous « commissions » les 120.000 francs qui étaient mentionnés. Vous les retrouvez aux comptes 318380, frais de gestion par des tiers, et 318405, honoraires, développement par des tiers. Pour quelles raisons ? Parce que ces 120.000 francs étaient de la compétence de la commission qui assure encore actuellement la haute surveillance du Site de Cernier. Comme nous avons maintenant désigné un responsable de la gestion du Site de Cernier, c'est ce responsable qui aura la responsabilité budgétaire et celle relative aux travaux qui seront entrepris. Ce n'est donc plus sous le même compte. Dans le compte « commissions », il n'y avait pas simplement les indemnités versées aux trois membres de la

Discussion par chapitre (suite)

commission, mais aussi les travaux que l'on conduit pour développer le Site de Cernier, en particulier le projet du Mycorama. Ce développement, nous allons le poursuivre et nous allons peut-être confier un certain nombre de mandats extérieurs au Site de Cernier pour favoriser la réalisation du Mycorama et développer, sur le Site de Cernier, l'installation de commerces qui permettraient de pouvoir valoriser l'ensemble de la production du terroir neuchâtelois. Nous poursuivons donc ces travaux-là, raisons pour lesquelles nous les avons inscrits au budget.

Pour répondre encore à M. Christian Blandenier, nous donnerons la même explication que celle que nous avons donnée à M. Marcel Amstutz concernant le personnel. Un poste occupé maintenant par M. Michel Gonella était inscrit dans cette fameuse filière sociale. On a occupé une personne au chômage pendant longtemps. Nous avons inscrit ce poste de façon à ce que ce soit transparent, dans la rubrique du Site de Cernier. C'est la raison pour laquelle il y a cette augmentation, mais nous avons voulu faire cette adaptation pour que l'on sache exactement ce que nous coûte le Site de Cernier.

M. Laurent Debrot: – Le chef du Département de l'économie publique nous dit qu'il est déjà à la recherche du remplaçant de M. Karl Dobler. Nous aimerions savoir, dans quelle mesure, il n'est pas prévu un délai de carence pour remplacer M. Karl Dobler. Ce serait l'occasion de réfléchir une fois sur l'utilité de la promotion économique exogène, puisque l'on voit qu'actuellement, les cantons se font une guerre sans merci pour récupérer des entreprises, que cette guerre coûte cher et qu'elle rompt une espèce de solidarité inter-cantonale. Nous demandons si ce n'est pas l'occasion, lors d'un délai de carence, de réfléchir sur la promotion économique exogène et de réfléchir d'où nous vient le salut.

M. Francis Matthey, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique: – M. Laurent Debrot fait sa remarque sur le ton de la plaisanterie ! Il a raison ! Il a raison parce que ce que nous craignons dans le cadre de la promotion économique exogène, ce n'est pas le délai de carence pour la succession de M. Karl Dobler, mais la fin de ce que l'on a appelé l'arrêté Bonny. Sans cet arrêté, Mesdames et Messieurs, il faudrait revoir l'ensemble de notre dispositif parce que les « avantages » dont bénéficie notre région sont limités, comme d'ailleurs le sont ceux d'autres régions comme le Jura, la vallée de Joux, toute la chaîne jurassienne, le Valais et d'autres régions suisses alémaniques. Nous n'avons pas les mêmes atouts que la région schwytoise, zougnoise, genevoise, zurichoise. Et si nous sommes tous mis sur un plan d'égalité dans ce pays, il y aura égalité dans l'inégalité. Cela est évident et cela nous préoccupe véritablement par rapport à l'action de la promotion économique exogène.

La question de la concurrence entre les cantons, nous pouvons vous dire que nous la déplorons aussi, mais, d'un autre côté, chaque canton essaie de promouvoir les atouts de sa région et on ne vend « bien » que ce que l'on

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

aime, là où l'on a le cœur accroché ! Nous sommes persuadé que quelqu'un de la Confédération ne peut pas promouvoir le canton de Neuchâtel, le canton du Valais ou le canton de Fribourg aussi bien que quelqu'un qui vit dans le pays, qui le connaît, qui est en relation avec ses habitants et ses industries et, de ce côté-là, nous pensons que nous continuerons à avoir cette politique.

Hier, lors de la discussion générale, le porte-parole du groupe libéral-PPN a dit : « Est-ce qu'il y a un retour d'investissements par rapport aux montants que nous consacrons » et le cas de la promotion économique a été cité. Vous avez vu que, dans le cadre du budget, le montant affecté au fonds de promotion de l'économie est plus important parce qu'il n'y a plus de fortune, comme ce fût le cas ces dernières années, et sur laquelle on pouvait prélever une partie des montants nécessaires à l'action de la promotion de l'économie.

Nous avons fait faire, entre hier et aujourd'hui, une petite estimation : de 1993 à 1997, nous avons consacré environ 10 à 11 millions de francs par année à la promotion économique. Il y a deux retours sur investissements que l'on peut essayer de traduire, c'est le produit de l'impôt et ce sont les emplois. Les emplois, nous en avons parlé lorsque nous avons discuté, lors de la séance du Grand Conseil du 22 juin 1998, à Couvet, du rapport du Conseil d'Etat sur la promotion économique. En matière fiscale nous retiendrons que certaines grandes sociétés qui se sont implantées dans le canton de Neuchâtel. Si nous reprenons l'ensemble des revenus générés par ces sociétés, nous constatons que ces dernières figurent d'ores et déjà parmi les plus grands apports fiscaux tant pour les communes que pour le canton. Nous prenons sept sociétés ; aujourd'hui, elles rapportent en matière d'impôts cantonal et communal 13 millions de francs par année – nous rappelons que nous avons consacré 10 millions de francs à la promotion économique – et l'impôt fédéral direct (IFD), pour la part cantonale, est de 15 millions de francs. Cela signifie que, pour ces sept sociétés, il y a aujourd'hui un retour fiscal, sur le plan cantonal et communal, y compris la part cantonale à l'IFD, d'environ 28 millions de francs. Ceci uniquement sur l'impôt prélevé sur les sociétés. Si l'on tient compte de toutes les autres sociétés, y compris des sociétés de services, c'est-à-dire des sociétés tertiaires, M. Karl Dobler estime que ce sont 40 millions de francs annuellement que nous prélevons, et nous ne parlons pas ici du retour fiscal sur les personnes physiques occupées dans ces entreprises.

En ce qui concerne les emplois, si l'on prend l'année 1999, dont on a dit que c'était une année faste de la promotion économique, nous avons soutenu une vingtaine d'entreprises qui représentent un potentiel de 1500 emplois. Dès lors, au vu des 10 ou 12 millions de francs par année que nous avons consacrés à la promotion économique, le retour fiscal et sur le plan des emplois est très important. Cela signifie qu'il faut absolument poursuivre les efforts que nous avons réalisés jusqu'ici.

Discussion par chapitre (suite)

M. *Philippe Wälti* : – Nous aimerions revenir sur le Site de Cernier. On a vu – et notre collègue Christian Blandenier en a parlé – qu’une personne avait été nommée au Site de Cernier et que l’on avait simplement transféré la somme de 120.000 francs trois comptes plus loin. Nous aimerions que, sur le Site de Cernier, on établisse une liste de projets et que ces différents projets fassent l’objet d’une demande auprès de bureaux d’études, mais sous forme de concours, car nous avons un peu l’impression que l’on a droit à un monopole, à Cernier, pour une seule et unique entreprise. C’est pourquoi nous nous permettons de déposer un amendement qui supprime à la rubrique Site de Cernier, les comptes 318380, frais de gestion par des tiers et 318405, honoraires, développement par des tiers, jusqu’à ce que l’on change le principe.

La présidente : – Nous prions M. Philippe Wälti de déposer son amendement par écrit.

M. *Francis Matthey*, conseiller d’Etat, chef du Département de l’économie publique : – M. Philippe Wälti revient toujours avec la même « bringue », si vous permettez de dire les choses comme nous le pensons !

M. Philippe Wälti a l’impression, – ce n’est pas la première fois que nous vivons cela, car nous l’avons vécu aussi dans d’autres secteurs – qu’il y a « des passe-droits » et des attributions de mandats personnels. Monsieur Philippe Wälti, ce n’est pas vrai et, en conséquence, c’est avec conviction, sur le plan du principe, que nous combattons votre amendement, parce qu’il part du principe que certaines personnes n’ont pas joué le jeu, n’ont pas travaillé honnêtement dans le cadre du Site de Cernier.

Mesdames et Messieurs, vous avez été souvent avec nous, pour l’inauguration du Site de Cernier, pour l’inauguration de la Fête de la terre, l’inauguration des Jardins extraordinaires, vous avez vu le travail qu’ont conduit un certain nombre de personnes pour arriver à ce qui se fait là-bas. Il est vrai que, dans le cadre de la commission, certains travaux ont été liés à des activités professionnelles de certains membres de la commission, mais ces travaux ont toujours été attribués parce qu’il s’agissait de petits mandats. Sinon, nous sommes de toute façon tenu par les normes des conventions intercantionales en matière de marchés publics. Il s’agissait de petits mandats qu’en définitive, il était plus facile de faire exécuter par des personnes qui connaissaient le site, qui connaissaient les projets. Cela coûtait beaucoup moins cher de le faire comme cela, sinon nous les aurions donnés à des entreprises ou à des services cantonaux qui ne les connaissaient pas et que nous aurions ainsi engagés. On fait un monstre d’une toute petite chose et nous trouvons que cela n’est pas correct, Monsieur Philippe Wälti, de faire une telle intervention pour des questions que nous trouvons relativement modestes dans leurs conséquences financières.

Dans le cadre du principe, s’il y avait des gros mandats à sortir, nous serions d’accord avec vous. Mais quels mandats nous attribuons avec 115.000 francs consacrés essentiellement à des questions liées au terrain,

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

aux infrastructures, à des questions de promotion, etc. Nous croyons, Monsieur, que vous ne vous en rendez pas compte. La sous-commission peut examiner tous les mandats et toutes les factures qui ont été ainsi honorés, nous vous promettons qu'elle ne découvrira rien, qu'elle ne sera pas dans les intentions et dans les sentiments que vous exprimez devant le Grand Conseil à travers votre amendement.

M. *Philippe Wälti*: – Nous sommes contre le saucissonnage, parce que nous avons l'impression que les mandats durent une éternité. Si c'était un mandat ponctuel, sur une année, de 120.000 francs, cela poserait moins de problèmes. Mais nous avons l'impression qu'au niveau du Site de Cernier, cela dure dans le temps et c'est contre cela que nous nous battons. Nous aimerions quelque chose de précis, ensuite de quoi le Grand Conseil se prononce sur un crédit.

M. *Claude Borel*: – Nous nous permettrons de demander au Conseil d'Etat qu'il nous rappelle le montant du déficit de l'Ecole d'agriculture lorsqu'elle était gérée par la Chambre d'agriculture.

M. *Walter Willener*: – Nous nous voyons dans l'obligation de répliquer à M. Claude Borel que la Chambre d'agriculture n'a jamais géré l'Ecole cantonale d'agriculture. Veuillez en prendre note, merci.

M. *Francis Matthey*, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique: – Lorsque nous étions au Conseil communal de La Chaux-de-Fonds, Mesdames et Messieurs, il y avait toujours quelque chose qui revenait et, à l'époque, c'était le service de consultation conjugale, parce qu'il y avait des objets de fixation, les gens ne pouvaient pas croire que l'on pouvait travailler sérieusement et il y avait toujours une espèce de suspicion.

Nous demanderons à la sous-commission d'examiner ces rubriques budgétaires et qu'elle puisse faire un constat. Vous n'avez pas le droit, Monsieur Philippe Wälti, de jeter aujourd'hui le doute sur des gens qui ne le méritent pas et dont nous avons besoin. Grâce à eux, nous avons créé le Site de Cernier, nous avons diminué le déficit de l'Etat, et non pas de la Chambre d'agriculture et de viticulture – vous avez eu raison, Monsieur Walter Willener, d'intervenir –, de plus de 3,5 millions de francs à, aujourd'hui, 386.000 francs! Il y a eu des changements et un travail énorme se fait encore. Il y a trois personnes qui, jusqu'ici, ont assuré la gestion du Site de Cernier, qui l'ont développé, qui ont consacré beaucoup plus que les montants qui sont représentés ici, et ces 115.000 francs ce n'est pas seulement des indemnités pour le travail accompli par ces personnes. Ce ne sont pas des mandats permanents que nous donnons avec ces 115.000 francs! Ce sont des petits mandats d'études successives et qui ne sont pas accordés au même bureau que vous suspectez toujours. Nous trouvons anormal qu'un député puisse intervenir de cette façon-là sans preuve et sans qu'il y ait véritablement de justification.

Discussion par chapitre (suite)

Nous prenons l'engagement devant le Grand Conseil que cette question sera examinée avec la sous-commission. Sur d'autres interventions, nous l'avions déjà fait par le biais du service du contrôle des finances, service qui n'avait fait aucune remarque à propos d'une utilisation dite abusive des biens publics. Nous trouvons que ce n'est pas normal et vous proposons de refuser l'amendement proposé.

La présidente: – Nous demandons à M. Philippe Wälti s'il maintient son amendement? Ceci étant le cas, nous allons nous prononcer sur cet amendement. Nous vous rappelons que cela concerne la page 93 du budget de l'Etat pour l'exercice 2000, rubrique Site de Cernier, poste 31, biens, services et marchandises, compte 318380, frais de gestion par des tiers, 5000 francs, et compte 318405, honoraires, développement par des tiers, 115.000 francs. M. Philippe Wälti propose de supprimer ces deux comptes.

On passe au vote.

L'amendement de M. Philippe Wälti est refusé à une majorité évidente.

COMMUNICATION DE LA PRÉSIDENTE

Nous avons le plaisir de saluer, sur la galerie, les apprentis de l'Etat de Neuchâtel qui suivent une partie de nos débats. Soyez les bienvenus. (*Applaudissements.*)

BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'EXERCICE 2000 (suite)

Discussion par chapitre (suite)

Département de l'instruction publique et des affaires culturelles

La présidente: – A la rubrique Ecole normale, poste 30, charges de personnel, nous sommes en présence des deux amendements suivants :

Amendement du groupe socialiste

Compte 302600, indemnités aux élèves: 350.000 francs,

devient: indemnités aux élèves *500.000 francs*, comme pour le budget de l'Etat pour l'exercice 1999.

Amendement du groupe PopEcoSol

Compte 302600, indemnités aux élèves:

nous demandons de modifier la somme inscrite au budget 2000, en la faisant passer de 350.000 francs à 550.000 francs.

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

M. *Frédéric Cuche*: – Tout travail mérite un juste salaire. C'est par cette affirmation que nous voulons justifier notre intervention. Au cours de l'année scolaire, certains écoliers neuchâtelois ont besoin de remplaçants. Généralement à l'école primaire, mais aussi parfois dans les classes préprofessionnelles, du mois de novembre à la fin de l'année scolaire, ce rôle est souvent tenu par les jeunes normaliens et normaliennes en dernière année de formation. Jusqu'à cette année, ils étaient rétribués pour leur travail selon le tarif de remplaçant par le biais de la Caisse cantonale de remplacement du personnel des établissements d'enseignement public.

Permettez-nous quelques éléments historiques sur ce point. Autrefois, les jeunes normaliens en fin de formation recevaient 150 à 200 francs par mois d'indemnités pour ceux qui étaient en stage. Ceux qui avaient une charge de remplacement étaient payés au tarif titulaire remplaçant. Cette différence de traitement n'était pas très bien ressentie et, par esprit de solidarité, l'Ecole normale avec le service de l'enseignement primaire et le département avaient mis en place un pot commun de remplacement où sont déposés les salaires versés par la Caisse de remplacement. Ainsi, depuis près de deux décennies, chacun reçoit un salaire de base de 450 francs par mois, mais le total de la somme gagnée dépasse chaque année largement ce salaire de base. Le solde était partagé en fin d'année scolaire. Chacun pouvait recevoir ces dernières années 4000, 5000 francs, 4500 francs ou environ. Le Conseil d'Etat souhaite conserver ce solde par mesure d'économie, ce qui représente environ 40% du tout pour les comptes 1998. Il est vrai que les charges du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles sont en augmentation cette année. Faut-il que ceux qui débutent dans leur carrière en fassent quelque part les frais?

Permettez-nous de donner quelques informations sur le financement de la Caisse cantonale de remplacement du personnel des établissements d'enseignement public. Selon l'article 6, lettre a, de la loi sur la Caisse cantonale de remplacement du personnel des établissements d'enseignement public, les ressources de cette caisse de remplacement sont assurées par les cotisations des membres – ceux-ci sont tenus de s'affilier – par les employeurs, par exemple les communes, et par l'Etat. L'article 8 définit la cotisation de l'employeur et de l'Etat. Nous citons l'alinéa 2: «Lorsque l'employeur est un établissement d'enseignement public communal ou administré par des associations professionnelles autorisées, l'Etat prend à sa charge la moitié de la cotisation due par l'employeur.» Autrement dit, les employés, les communes et l'Etat financent chacun un tiers des cotisations.

En retenant une partie du salaire des remplaçants, jeunes normaliens et normaliennes, l'Etat s'attribue, en quelque sorte, une part des sommes versées par les communes et les employés. Cette pratique est-elle acceptable sur le plan juridique? Ce n'est pas le moment ni le lieu pour y répondre. Certes, selon le règlement de l'Ecole normale, le Conseil d'Etat peut disposer des salaires gagnés par les normaliens et normaliennes lorsque ceux-ci remplacent des titulaires durant leur troisième année de

Discussion par chapitre (suite)

formation. Certes, la décision a été prise par le Conseil d'Etat de réduire ces salaires dans le cadre de la planification financière. En regard des comptes 1998 – nous le répétons –, cette réduction conduit à une diminution globale de 40% des salaires des personnes concernées. C'est beaucoup. Cela, nous ne pouvons l'accepter sans réagir.

Mesdames et Messieurs, permettez-nous de vous signaler que les remplacements effectués par les normaliens et normaliennes ne sont par ailleurs pas tous rétribués. Par exemple, la formation initiale des nouveaux maîtres de stage est possible à moindres frais grâce aux remplacements assurés gratuitement par les normaliens et normaliennes. Cela fait évidemment partie de leur formation, mais il y a tout de même ici un travail qui est réalisé et qui permet, dans un contexte donné, une formation des nouveaux maîtres de stage. Ceci représente quinze à vingt semaines de remplacement gratuit par an. Certains soutiens qui sont réclamés par les commissions scolaires de par tout le canton, soutiens nécessaires dans les classes, sont assurés également gratuitement. Ils représentent plus d'une centaine de semaines de travail par an.

Un autre aspect est à relever : ces remplacements, assurés en cours d'année par les jeunes normaliens, sont parfois très lourds. Il ne s'agit pas seulement d'enseigner les règles de grammaire et les opérations mathématiques et de rentrer chez soi. Il s'agit, d'un jour à l'autre, de gérer toute une classe d'élèves, les relations avec les parents, la commission scolaire, de devenir maître de classe à part entière. Souvent, pour diverses raisons que vous pouvez imaginer, le maître titulaire doit être remplacé au pied levé, d'une heure à l'autre. Les futurs diplômés se doivent donc d'assumer la classe et, simultanément, les exigences de leur fin de formation. Même à l'époque où le salaire au mérite provoque beaucoup de réactions, nous pensons encore que tout travail mérite salaire. Une forte minorité de la commission de gestion et des finances s'est déjà prononcée en ce sens par 5 voix contre 6 voix.

Mesdames et Messieurs, il est vrai qu'il n'est pas courant d'amender le budget, mais nous faisons appel à votre sentiment de justice. Nous vous demandons de soutenir notre amendement et vous remercions de votre compréhension.

M. Laurent Debrot : – Nous intervenons au titre général concernant le Département de l'instruction publique et des affaires culturelles. Notre Grand Conseil a refusé, le 20 mai 1998, le projet de résolution du groupe PopEcoSol 98.139, du 19 mai 1998, « Soutien à « l'Appel des Prix Nobel de la Paix », réclamant qu'une décennie pour la paix soit décrétée par l'Organisation des Nations Unies (ONU) au début de ce millénaire. La terre tourne, même sans nous. La décennie a été décrétée. Plus encore, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) a déclaré l'an 2000 « Année de la paix et de la non-violence ».

Force est de constater que le front de la violence ne faiblit pas. Nous ne sommes pas épargnés par le phénomène. Les enseignants, en réunion

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

syndicale la semaine passée, l'ont rappelé: la violence est une forme d'expression qui est utilisée par des enfants de plus en plus jeunes. Le Conseil d'Etat peut-il nous dire comment il entend répondre à l'invitation de l'UNESCO de faire de l'an 2000 et des dix prochaines années des années où une éducation, une formation, une réflexion sur les causes de la violence auront tout particulièrement lieu ?

M. *Jean-Bernard Wälti*: – Rubrique Ecole normale, poste 30, charges de personnel. La décentralisation se poursuit et ce n'était pas forcément le vœu de l'électeur neuchâtelois. Ceci est une remarque en passant, mais voici notre question.

Dans le cadre de la création de la Haute école pédagogique, est-il vrai, Monsieur le conseiller d'Etat, que l'Ecole normale déménagera prochainement à La Chaux-de-Fonds, tout comme le séminaire pédagogique de l'enseignement secondaire, semble-t-il ? Si tel était le cas, le Conseil d'Etat peut-il nous renseigner sur les économies ou les surcoûts qu'engendreront ces transferts et sur les raisons profondes de cette décision ? Qu'advient-il des bâtiments du faubourg de l'Hôpital et des investissements consentis pour leur transformation ?

M. *Francis Portner*: – Pour des raisons techniques, il ne nous a pas été possible de déposer un amendement commun avec le groupe socialiste. Il y aura donc quelques redites avec les déclarations ci-devant de M. Frédéric Cuhe.

En troisième année d'études à l'Ecole normale, les étudiants sont parfois, voire souvent, sollicités pour effectuer les remplacements occasionnels et de longue durée (maternité, armée, maladie) dans les écoles du canton. La Caisse de remplacement est alimentée ainsi d'un tiers par les cotisations des enseignants et de deux tiers par les participations de l'Etat et des communes. Le produit de ces remplacements est versé dans le compte 434600, prestations des élèves. A relever, comme précédemment, que solidairement, le produit des remplacements est équitablement réparti entre toutes les étudiantes et les étudiants, quel que soit leur nombre de jours de remplacement.

Dans le budget 2000, le Conseil d'Etat voudrait économiser 150.000 francs en ne reversant qu'en partie aux étudiants la somme de leur travail de remplacement. A titre d'information, à l'école primaire de la ville de La Chaux-de-Fonds, il y a un manque flagrant de remplaçants, si bien que, par exemple, des enseignants à temps partiel se chargent de certains d'entre eux. D'après nos renseignements, environ 20 à 25 % seulement des remplaçants ont un titre d'enseignant. Des étudiants ou des personnes à la retraite sont fréquemment engagés. Cela démontre que les étudiants de l'Ecole normale sont fortement demandés pour assumer une tâche de remplaçant.

Le groupe PopEcoSol souhaite fermement que le Conseil d'Etat revienne en arrière et verse intégralement aux élèves de l'Ecole normale le produit de

Discussion par chapitre (suite)

leurs remplacements, somme qu'ils et elles méritent pleinement. La qualité de l'engagement de ces étudiants est grande et reconnue. On doit donc valoriser leurs prestations. Il serait indécent et du point de vue de l'éthique scandaleux que des économies soient faites sur le dos des jeunes de l'École normale. Nous espérons que le Grand Conseil nous suivra dans cette analyse et corrigera cette injustice. A travail égal, salaire égal. Un étudiant de l'École normale pourrait se voir donc moins bien traité qu'un jeune remplaçant sans aucun titre ni expérience pédagogique qui s'est inscrit pour des remplacements occasionnels. La mesure d'économie proposée par le Conseil d'Etat est donc incohérente.

Nous aimerions encore apporter une ou deux précisions. Pourquoi avons-nous proposé notre amendement à hauteur de 550.000 francs? Nous nous sommes plutôt basé sur les comptes 1998 qui, effectivement, présentaient une somme de 575.000 francs, le budget 1999 était effectivement à 500.000 francs, mais, en fait, cette somme est variable suivant les années. A notre avis, c'est donc plutôt sur le principe que nous devons nous déterminer, ensuite la somme, à notre avis, est moins importante. Nous poserons la même question que M. Frédéric Cuche: qu'ont pensé les communes et la Caisse de remplacement de cette décision?

M. Marcel Garin: – Concernant le compte 302600, indemnités aux élèves, nous nous permettons une intervention puisque nous sommes à la retraite. Ces 150.000 francs sont un apport non négligeable en troisième année de formation à l'École normale; pratique judicieuse qui répartit le fruit des remplacements dans une caisse commune depuis une vingtaine d'années. Les enseignants savent, comme certains fonctionnaires d'ailleurs, que nous acceptons une forme de salaire au mérite. Bon nombre d'entre eux nous le reprochent d'ailleurs. Nous restons sur notre position qui les avantage dans ce cas de figure. Ces 150.000 francs, c'est le salaire de leur travail, ils le méritent. Nous voterons donc, contrairement à notre groupe, cet amendement concernant le compte 302600.

M. Pierre-Jean Erard: – Rubrique service de l'enseignement secondaire. Nous avons lu avec surprise que l'augmentation d'un poste au niveau du personnel, comme d'ailleurs hier au service des contributions, était dû à l'introduction de l'informatique. Nous voudrions exprimer devant vous tous un sentiment de satisfaction et de soulagement: après avoir entendu durant plus de trente ans que l'informatique était destructrice d'emplois, nous voyons qu'aujourd'hui, elle est devenue créatrice d'emplois. « Davantage d'emplois grâce à l'informatique », quel beau slogan pour les prochaines élections!

Rubrique Lycée Blaise-Cendrars: nous constatons de grandes disparités, selon les bâtiments, entre les loyers et les autres charges d'exploitation (eau, gaz, chauffage). Il en va de même dans les établissements d'enseignement (Séminaire pédagogique de l'enseignement secondaire, Lycée Denis-de-Rougemont, Lycée Blaise-Cendrars), entre les postes 30, charges de

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

personnel et les postes 31, biens, services et marchandises. Y a-t-il une politique globale de contrôle des locaux et des bâtiments ?

M^{me} Francine John : – Rubrique service de la formation professionnelle. Nous savons que le Département de l'instruction publique et des affaires culturelles a engagé avec la fondation de l'Ecole de nurse une réflexion sur l'avenir de cette école. Le Conseil d'Etat peut-il nous informer des options sur lesquelles il travaille et nous dire quand il pense aboutir dans ses travaux ?

M. Jean-Marie Haefliger : – Rubrique Université. Depuis une vingtaine d'années, l'enseignement au lit du malade dans le canton de Neuchâtel émerge au budget de l'Université pour une somme de l'ordre de 300.000 francs, somme d'ailleurs probablement inférieure aux frais effectifs pris en charge par les hôpitaux. Dès l'an 2000, le canton paiera, selon ce qui nous a été dit dans cet hémicycle, 46.000 francs pour chaque étudiant en médecine ressortissant de notre canton, ce qui représentera une somme globale de plus de 4 millions de francs. Vu cette décision, se justifie-t-il encore de continuer de prendre en charge l'enseignement au lit du malade donné dans notre canton par les fonds de notre Université. Si non, comment sera modifiée la convention en vigueur depuis la fin des années 1970 ?

M. Jean Walder : – Nous étions intervenu au sujet de la disparition et à la mise à la retraite du directeur du Centre interfacultaire d'enseignement systémique. Nous savons que cet enseignement, actuellement, fait partie de la logique et nous aimerions savoir quel est le nombre d'étudiants qui se sont inscrits dans cet enseignement de la systémique sous le séminaire de logique.

M. Damien Cottier : – Habituellement, les étudiants payaient leurs taxes universitaires à la moitié du mois de novembre et, cette année, le rectorat a écrit à tous les étudiants leur expliquant que, pour des raisons techniques, les taxes devaient être payées jusqu'au 30 septembre. Pourquoi cet avancement ? Est-ce qu'il était véritablement judicieux de le faire l'année où les taxes ont augmenté et est-ce qu'il serait envisageable, puisque les taxes avaient augmenté – le Grand Conseil l'avait d'ailleurs accepté – de peut-être organiser un paiement par tranches pour les étudiants qui en feraient la demande. Il est vrai que cette somme est maintenant plus considérable – mais pas impossible à payer – et peut-être que, pour certains, un aménagement de cette sorte faciliterait le paiement de la taxe universitaire.

M^{me} Monika Boss : – Pourquoi n'y a-t-il pas un compte « éditions » ou « publications » au poste 31, biens, services et marchandises ?

Nous avons oublié de poser une question au sujet des bourses. Est-ce que nous pouvons la poser maintenant ?

La présidente : – Vous avez la permission.

Discussion par chapitre (suite)

M^{me} *Monika Boss* : – Rubrique office des bourses, compte 366604, bourses Université. Lors d'une récente session, le Grand Conseil a accepté d'augmenter les taxes d'inscription à l'Université avec la promesse d'être plus généreux dans le futur dans l'octroi des bourses. Or, nous constatons que la somme octroyée à cette fin n'a pas changé par rapport au budget précédent, d'où notre question : qu'en est-il aujourd'hui ?

M. *Hugues Scheurer* : – Nous avons une série de questions concernant la prétendue crise de l'institut d'ethnologie :

- Pourquoi a-t-il paru nécessaire de créer un « directoire » pour diriger un institut qui jusqu'à une date relativement récente était placé sous la responsabilité d'un seul professeur ordinaire, dont le statut n'était pas différent de celui de M. Christian Ghasarian ?
- Pourquoi la décision initiale a-t-elle été prise, semble-t-il, sans que le principal intéressé soit consulté ?
- Pourquoi cette décision émane-t-elle d'un groupe comptant, semble-t-il, parmi ses membres une personne externe à la faculté des lettres, le collègue François Hainard de l'institut de sociologie, dont le seul titre à participer au processus de décision paraît être un lien familial direct avec le principal bénéficiaire de l'opération ?
- Est-il admissible que la direction scientifique et administrative d'un institut soit confiée à des personnes qui ne sont pas professeurs ordinaires ou extraordinaires, et dont l'un des deux n'a même pas le titre de docteur ès lettres, condition *sine qua non* pour assumer une charge de cours, à plus forte raison pour occuper une chaire et diriger un institut ?
- Alors que l'Etat crie misère à tout bout de champ, est-il judicieux de dépenser la somme de 24.000 francs pour que soient assumées des tâches de routine que le professeur Christian Ghasarian, qui en a la compétence juridique et technique, se propose de remplir, sans frais supplémentaires, dans le cadre de son cahier des charges de professeur ordinaire ?
- Pourquoi le décanat et le rectorat ont-ils retiré au professeur Christian Ghasarian la confiance que lui avait accordée le Conseil des professeurs, à la quasi-unanimité, dans un vote secret au résultat, encore une fois, sans ambiguïté à l'issue de la procédure de nomination ?
- Comment doit-on comprendre les menaces proférées par le chef du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles dans une lettre adressée au professeur Christian Ghasarian, le 22 septembre 1999, nous citons : « Tout refus de collaboration de votre part ne pourrait que mettre en péril votre carrière au sein de l'institut d'ethnologie de l'Université de Neuchâtel », alors que le professeur Christian Ghasarian avait de bonnes raisons de penser que la solution retenue par le groupe ad hoc mentionné ci-devant allait à l'encontre des intérêts de l'institut

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

d'ethnologie et de la faculté des lettres et qu'il attirait aimablement l'attention du DIPAC sur cet état des choses ?

- Comment se fait-il que le rectorat n'ait pas pris acte de la décision unanime du Conseil des professeurs, du 15 octobre 1999, qui acceptait le principe d'un directoire à cinq membres, dont un représentant du décanat (professeur Gilles Eckard) et un de l'UER (professeur Frédéric Chiffelle), avec le professeur Christian Ghasarian comme président ?
- Comment peut-on accepter qu'un chargé de cours, M. Jacques Hainard, se permette d'insulter publiquement et grossièrement son supérieur direct, le professeur Christian Ghasarian, au Conseil de faculté du 29 octobre 1999 ?
- De quel droit le rectorat se permet-il de donner mandat (9 novembre 1999) au professeur Michel Rousson, vice-recteur, d'enquêter sur la situation de l'institut d'ethnologie, alors que le service de l'enseignement universitaire a spécifié, dans une lettre du 1^{er} novembre 1999, que le « Département de l'instruction publique et des affaires culturelles ne se préoccupe plus de nommer les directeurs d'institut, qu'il s'agit là d'une affaire interne qui relève tout au plus des facultés », ce qui veut bien dire qu'elle ne relève pas du rectorat ?
- Question principale: pourquoi les autorités universitaires, DIPAC, rectorat et décanat de la faculté des lettres, se permettent-elles de harceler depuis quatre mois et de manière éhontée le professeur Christian Ghasarian, alors que celui-ci n'a jamais démerité dans ses fonctions et que le seul reproche qu'on peut lui faire est de se rebeller contre la tutelle aberrante de deux subordonnés plus ambitieux que compétents dont l'attitude perturbe gravement le fonctionnement de l'institut d'ethnologie, et ce aux frais du contribuable ?
- Si la volonté des autorités universitaires est, comme elles l'avouent, de seconder le professeur Christian Ghasarian, comment se fait-il que la solution préconisée soit absolument inacceptable pour lui, comme pour l'ensemble du Conseil des professeurs ?

M^{me} *Pierrette Erard*: – Nous posons une question générale sur l'Université. L'Université joue un rôle fondamental dans notre canton pour la formation de nos jeunes générations et il est primordial que nous gardions une Université de qualité. L'évolution des sciences et des connaissances de la société et de l'économie nous oblige à nous adapter dans tous les domaines et aussi dans celui de l'enseignement universitaire. L'Université doit se préparer face à cette évolution, agir plutôt que réagir.

Aussi, nous aimerions savoir quelle réflexion de fond est menée par l'Université face aux problèmes qui se posent actuellement. Quelles prévisions sont faites sur les perspectives de développement et de restructuration de l'Université ? Quels objectifs se fixe-t-on pour avoir une Université attractive ? Quelles études sont menées pour renforcer la qualité de notre

Discussion par chapitre (suite)

enseignement, pour trouver les meilleures solutions dans le cadre fixé par le nouveau dispositif législatif pour mettre en valeur les spécificités et développer les spécialisations de notre *alma mater*? Ce travail de prospective est essentiel et nous souhaitons savoir comment il est mené.

Nous aimerions encore relever que notre préoccupation semble d'actualité. Dans *L'Hebdo* de cette semaine, on trouve le check-up des universités romandes et celle de Neuchâtel ne semble guère en grande forme, notamment quant à l'évolution du nombre de ses étudiants. Nous aimerions donc savoir quelles mesures l'Université et le Conseil d'Etat comptent prendre pour faire face à la situation telle qu'elle se présente et si un rapport sur cette question est en préparation.

M. *Pierre-Jean Erard*: – Une remarque figurant dans le rapport de la commission de gestion et des finances en page 32 (p. 1891 du *BGC*) à propos des équipements scientifiques de l'Université appelle tout de même quelques commentaires.

Nous dirons trois choses: l'acquisition de la majeure partie de l'équipement informatique de l'Université se fait avec l'entité neuchâteloise. L'entité neuchâteloise, ce sont l'Université, l'administration cantonale, l'administration communale de la ville de Neuchâtel et toutes les communes qui travaillent dans le projet. Comme la loi l'exige, ce matériel fait régulièrement l'objet d'appels d'offres à tous les fournisseurs; donc, nous travaillons au niveau du canton.

Dans le domaine du logiciel, des programmes, les négociations sont menées par l'Office fédéral de l'éducation et de la science (OFES) pour toutes les universités suisses. Par exemple, le programme *Office de Microsoft* fait l'objet d'un contrat global. Il existe aussi des contrats sectoriels. Par exemple pour l'acquisition d'un compilateur, nous avons signé nous-même un avenant à un contrat de la Centrale fédérale du matériel et des imprimés (EDMZ) qui regroupe toute l'administration fédérale et les écoles polytechniques fédérales (EPF). Donc là, nous agissons sur le plan suisse.

Enfin, et *not least*, les équipements informatiques acquis, matériel et logiciels, font toujours l'objet de demandes de subventions. Ces demandes sont examinées, analysées et supervisées par l'OFES, voire par des groupes d'experts dans des cas particuliers. Nous pouvons donc dire que sur le point du contrôle du choix des équipements par des experts externes, la sous-commission peut être entièrement rassurée.

M^{me} *Monica Boss*: – Rubrique office de recherche et de statistique de l'enseignement, compte 319635, épreuves cantonales de 9^e année. A notre connaissance, les épreuves de 9^e année ont été abandonnées. Or, on débourse de nouveau une somme considérable pour la mise en place de ces épreuves. Pourquoi une somme aussi élevée? Nous aimerions savoir à quoi servent ces épreuves si leur but n'est pas la sélection pour l'avenir scolaire de ces élèves.

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

M. *Adrien Laurent*: – A propos de la rubrique office médico-pédagogique en général – le Conseil d'Etat ne sera pas étonné par nos questions –, le Conseil d'Etat peut-il nous renseigner sur la situation de l'étude et des réflexions en cours selon ce qui nous avait été mentionné, il y a dix-huit mois environ (séance du Grand Conseil du 20 mai 1998). La question de savoir pourquoi ce service offrant des prestations médicales à charge des caisses-maladie ne peut pas mieux s'autofinancer reste posée. L'étude mentionnée prévoyait, sauf erreur, une redistribution des activités à d'autres services de l'Etat. Qu'en est-il? La fondation d'une polyclinique pédopsychiatrique ou son rattachement au Centre psycho-social sont-ils toujours à l'ordre du jour? Les réponses du Conseil d'Etat sur ces préoccupations seront reçues avec beaucoup d'intérêt.

M. *Bernard Soguel*: – Rubrique service des affaires culturelles. La compagnie de danse Sinopia a annoncé récemment son départ de La Chaux-de-Fonds pour Genève. Nous estimons que c'est une perte de substance culturelle pour le canton. Nous aimerions savoir si le Conseil d'Etat a été consulté, s'il a essayé de retenir cette compagnie à La Chaux-de-Fonds et, si non, ce qu'il pense de ce départ.

M. *Pierre-Jean Erard*: – Nous désirons poser une dernière question à propos de tout le chapitre. La lecture du rapport, par ailleurs agréable et aisée, se heurte à de nombreux sigles et abréviations – nous citerons GREME, CAFI, ECOS, ODR –, dont souvent, malheureusement, on oublie la signification et nous obligent à feuilleter le document dans tous les sens. Serait-il imaginable, une prochaine fois, qu'en annexe du document figure un petit glossaire des abréviations pour nous aider à le lire?

La présidente: – La parole n'étant plus demandée à ce chapitre, nous la donnons à M. Thierry Béguin, conseiller d'Etat, chef du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles.

M. *Thierry Béguin*, conseiller d'Etat, chef du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles: – Nous traiterons l'importante problématique de l'Ecole normale à la fin de notre intervention, car des amendements ont été déposés. Il serait peut-être d'ailleurs utile que les « frères ennemis » se mettent d'accord sur un texte, parce que, sinon, cela va être un peu compliqué pour le vote.

En premier lieu, Monsieur Laurent Debrot, « An 2000, année de la paix, violence, que fait le DIPAC? » Il fait beaucoup. Nous avons déjà eu l'occasion de dire devant ce Conseil que nous avons, dans le cadre de plusieurs départements, fait une étude qui aboutissait à des propositions, à un catalogue de dix-huit propositions, pour réduire le phénomène de la violence à l'école et qu'actuellement, le Conseil d'Etat est en train d'étudier le coût et la faisabilité de ces mesures. Parmi elles, par exemple celle d'une école médiatrice, c'est-à-dire non seulement des médiateurs, comme c'est le cas à l'heure

Discussion par chapitre (suite)

actuelle, mais que toute l'école devienne médiatrice pour désamorcer tous les conflits qui peuvent exister entre élèves, entre élèves et professeurs, voire entre parents et professeurs. Nous n'en sommes pas encore là dans notre pays, bien heureusement, mais nous avons été assez effrayé de lire récemment dans la presse française que le nouveau type de violence qui se développait, c'était celle des parents des élèves vis-à-vis des professeurs. C'est-à-dire que lorsque l'un des professeurs mettait une mauvaise note ou faisait des remarques à un élève, à la sortie du lycée ou du collège, il y avait soit le père soit le grand frère qui cassait la figure au professeur. Nous n'en sommes heureusement pas encore là, mais enfin, il faut veiller au grain. Nous croyons que les différentes mesures que nous étudions seront de nature, non pas à supprimer la violence – il ne faut pas être idéaliste – mais à la contenir, à la gérer de manière que la fréquentation de l'école ne soit pas une angoisse ni pour les enfants ni pour les parents. Nous croyons que cela s'inscrit parfaitement dans cette année de la paix à laquelle vous faites allusion.

M. Jean-Bernard Wälti s'inquiète du sort de la Haute école pédagogique et de son éventuelle migration. Il est clair que, dans le cadre de la Haute école pédagogique qui est en train de se construire entre trois cantons, Neuchâtel aura sa part. Nous rappelons que c'est une innovation en Suisse romande puisque le Jura, le Jura bernois et le canton de Neuchâtel se mettent ensemble pour construire cette nouvelle école pédagogique qui est une HES. Elle va prendre en compte globalement la formation des maîtres, la formation continue. On va élever le niveau de compétences. Par conséquent, si l'on a des prestations supplémentaires, on peut s'attendre à une augmentation des coûts. Mais l'idée, c'est de centraliser d'une certaine manière pour faire des économies d'échelles et des économies dans le cadre de l'administration. Nous espérons pouvoir contenir les coûts dans une mesure raisonnable.

Qu'est-il prévu dans le cadre de cette Haute école pédagogique? On ne va pas faire un grand immeuble à cheval sur les trois frontières. On va faire des sites par canton. Le site neuchâtelois va regrouper toutes les institutions actuelles, l'Ecole normale, le Centre de perfectionnement du corps enseignant (CPCE), l'office de la documentation et de la recherche pédagogiques (ODRP) et le séminaire pédagogique de l'enseignement secondaire (SPES).

Actuellement, il y a déjà deux entités. Il y a l'Ecole normale qui forme une entité et les trois autres institutions qui forment une autre entité – c'est ce fameux COS (CPCE, ODRP et SPES) dont vous vous demandiez ce que c'était – et il nous faut les rassembler en un lieu. Il est vrai que nous avons décidé d'étudier très sérieusement l'implantation de COS à La Chaux-de-Fonds parce que nous avons l'occasion d'acquérir un bâtiment qui se prêterait bien à l'accueil de ces institutions. Il s'agit de l'immeuble de Beauregard, l'ancienne école de commerce, dans le haut de la ville, cela, c'est pour la première étape. Pour la seconde étape, pour être totalement cohérent, il faudrait que l'Ecole normale puisse aussi se joindre à COS, c'est l'objectif que nous poursuivons. De cette manière, nous pourrions réunir l'ensemble

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

des institutions qui forment le site neuchâtelois de la HEP-BEJUNE. Ce sont les intentions. Nous sommes en tractations avec la ville de La Chaux-de-Fonds pour le rachat de l'immeuble de Beaugard. Il faut que l'on examine encore s'il y a suffisamment de place, si l'on peut envisager d'agrandir le cas échéant, et des décisions devront être prises prochainement. Cela, c'est l'objectif que nous poursuivons, il n'y a aucun secret, nous confirmons donc les informations que vous avez données tout à l'heure.

Que ferons-nous, dans cette hypothèse, des locaux libérés à Neuchâtel, notamment par l'Ecole normale? Ne vous faites pas de soucis, il y a déjà plusieurs prétendants qui s'y intéressent. Nous n'aurons aucune difficulté à y mettre de nouveaux locataires, mais les choses ne sont pas suffisamment avancées pour que nous vous donnions des informations plus précises.

M. Pierre-Jean Erard s'est réjoui ironiquement de l'introduction de cette plate-forme informatique au sein du DIPAC en constatant qu'il fallait un fonctionnaire supplémentaire pour s'en occuper. Ce n'est pas parce que l'on introduit l'informatique, c'est parce que l'on développe un concept informatique pédagogique vertical de l'école primaire jusqu'au secondaire supérieur. Il faut qu'il y ait une cohérence, d'abord dans le choix du matériel et ensuite dans l'utilisation. Qu'est-ce que l'on va faire avec cette informatique? On ne va pas simplement s'amuser à pianoter ou à utiliser des logiciels de répétition de drill comme cela se fait déjà. Nous ne disons pas que c'est inutile, mais notre ambition informatique va beaucoup plus loin: c'est, à terme, d'introduire d'une certaine manière le multimédia dans l'enseignement et, pour cela, il faut qu'il y ait des relations, d'abord que toutes les écoles soient connectées entre elles, que l'on puisse accéder à des serveurs et que l'on puisse ensuite introduire l'informatique dans la pédagogie. Pour cela, il faut bien un responsable qui coordonne et c'est la raison pour laquelle nous avons besoin de force supplémentaire.

Vous avez également évoqué les disparités des loyers et des frais d'entretien entre bâtiments scolaires. Nous croyons que c'est assez naturel. Ce sont généralement les communes qui s'en occupent pour ce qui est du primaire ou du secondaire inférieur. Les charges d'un bâtiment neuf seront forcément différentes de celles d'un vieux bâtiment amorti, ce qui explique les différences qui peuvent être très importantes, c'est vrai, mais là, le département n'a pas une prise extrêmement forte sur ces données de fait qui résultent des conditions locales.

Concernant les puéricultrices-éducatrices – et non plus les nurses, Madame Francine John, nous vous prions de prendre note de cette promotion vertigineuse dans la formation –, une réflexion est en cours puisque le département a récupéré toutes les formations de la santé et du social – l'Ecole d'infirmières de La Chaux-de-Fonds, l'Ecole de laborantines et laborantins médicaux, l'Ecole romande d'aides familiales et d'aides familiaux, l'Ecole de puéricultrices-éducatrices – afin de voir comment l'on peut positionner ces écoles qui n'ont pas encore une culture instruction publique, qui sont

Discussion par chapitre (suite)

souvent des fondations, qui n'ont pas l'habitude de se parler entre elles. Il faut d'abord que l'on fasse un inventaire, voir si ce qu'elles proposent comme formation a encore une utilité, si cela répond bien aux besoins, si l'on ne peut pas se coordonner avec les cantons qui nous entourent dans le cadre de la collaboration BEJUNE. Il y a donc des problèmes qui se posent. Nous avons commandé un rapport qui devrait nous parvenir en l'an 2000 et, sur la base de ce rapport, le Conseil d'Etat prendra un certain nombre de décisions. Notre objectif serait de réunir ces écoles sur un seul site et ensuite de pouvoir leur attribuer des missions bien précises, de déterminer quelles sont les conditions d'accès à ces écoles, de leur fixer des compétences et des objectifs à atteindre, tout en n'oubliant pas la création parallèle d'une HES santé-social sur le plan romand.

Vous voyez que la problématique n'est pas simple, mais elle est empoignée et lorsque nous aurons le rapport en l'an 2000, nous prendrons des décisions et le Grand Conseil en sera informé. On espère qu'en 2001, on pourra arriver à une situation plus claire en ce qui concerne le positionnement de ces écoles. Nous avons réuni récemment les directions de ces écoles afin de les informer de nos intentions et pour qu'elles puissent faire connaissance, ne serait-ce que cela, car jusqu'à présent, c'étaient des entités totalement séparées qui n'avaient aucun lien organique entre elles. C'est déjà cela qu'il faut créer pour arriver à nos fins.

Monsieur Jean-Marie Haefliger, vous avez parlé de la fameuse convention à propos de la formation au lit du malade. C'est une question que nous avons effectivement empoignée puisque, jusqu'à présent, l'Université payait environ 300.000 francs pour cette formation des étudiants de troisième et quatrième années qui viennent dans nos hôpitaux. La situation a changé depuis la signature de l'accord intercantonal sur les contributions. On paie très cher pour nos étudiants en médecine aux universités de Genève et de Lausanne – nous rappelons qu'il s'agit de 46.000 francs par étudiant, après la deuxième année – et nous avons estimé que, finalement, dans ces conditions-là, il n'était plus normal que l'Université de Neuchâtel paie encore ces 300.000 francs.

Une entrevue a eu lieu le 11 novembre 1999 – c'est tout récent – avec le chef du service de l'enseignement universitaire, la cheffe du service de la santé publique, les responsables des hôpitaux des villes, M. Didier Burkhalter, M. Jean-Claude Rouèche M^{me} Claudine Stähli-Wolf et M. Jean-Claude Vergriete, administrateur de l'Hôpital de La Chaux-de-Fonds, pour faire le point. Les représentants des hôpitaux des villes nous ont dit qu'ils tenaient à ce que cette formation au lit du malade se poursuive. Nous en avons pris acte. Il est clair que les hôpitaux des villes ne sont pas en mesure d'assumer à eux seuls ces frais. Il faudrait trouver un arrangement et nous avons pris contact avec les responsables des universités de Lausanne et de Genève pour voir comment on peut résoudre le problème. C'est donc une préoccupation qui est tout à fait prise en compte par le département.

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

Monsieur Jean Walder, vous nous posez des « colles »; combien y a-t-il d'étudiants inscrits au séminaire de logique? Franchement, nous ne le savons pas, mais un coup de téléphone à l'Université et nous vous le dirons, au café!

Monsieur Damien Cottier, vous nous apprenez – nous ne savons quand même pas tout ce qui se passe au sein du secrétariat de l'Université – que l'on a avancé le paiement des taxes au 30 septembre. Pour quelles raisons? Nous n'en savons rien! Vous nous demandez s'il ne serait pas mieux d'organiser un paiement par tranches? Cela, c'est une idée qui nous paraît intéressante. Nous la transmettons et nous verrons si cela est possible, pourquoi pas? Il est vrai que, pour certains étudiants ou pour certaines familles, le fait de pouvoir payer par acomptes constituerait un allègement. Nous transmettons cette proposition.

Madame Monica Boss, nous n'avons pas très bien compris votre question. Vous nous avez demandé pourquoi il n'y a pas de compte « publications »? Sous quelle rubrique posez-vous cette question?

M^{me} *Monica Boss*: – Rubrique Université.

M. *Thierry Béguin*, conseiller d'Etat, chef du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles: – Nous pensons que ce compte existe dans les comptes internes de l'Université, mais qu'il n'apparaît pas dans les quelques renseignements qui vous sont donnés. Etant donné que l'Université bénéficie d'une enveloppe et d'une certaine autonomie, nous avons très peu de renseignements. Vous aurez des réponses à toutes vos questions prochainement, parce que nous avons demandé à l'Université – cela semblait difficile, mais nous croyons que nous allons quand même y arriver – d'avoir les comptes de l'Université. Là, vous pourrez certainement trouver le compte qui vous intéresse.

Vous demandez pourquoi nous n'avons pas adapté le niveau des bourses pour l'Université dans la mesure où ceux qui ont droit à une bourse se verront payer l'intégralité de la taxe de 1000 francs et que, théoriquement, cela devrait engendrer une augmentation à ce compte. Il s'agit d'une appréciation; ceux qui ont établi ce compte ont pensé que cette augmentation de taxes n'aurait pas d'influence déterminante. Ce que nous pouvons confirmer, c'est que ceux qui ont droit à une bourse auront leur taxe entièrement remboursée. Auparavant, cette taxe était de 750 francs, elle est actuellement de 1000 francs et, ma foi, si l'on a mal évalué, il y aura un dépassement au niveau de ce compte.

Monsieur Hugues Scheurer, nous devons dire que nous avons été étonné de votre manque de pudeur en venant étaler le linge sale de l'Université et de la faculté des lettres à propos de cette histoire. Nous pensons qu'il serait mieux que l'on en parle sereinement entre partenaires. En effet, l'image que vous donnez de la faculté nous fait franchement frémir! Nous ne connaissons pas

Discussion par chapitre (suite)

toutes les raisons souterraines, ou non souterraines, de ce rififi à l'institut d'ethnologie. Nous savons que le rectorat a dû prendre les choses en main pour faire respecter son autorité et, d'après les renseignements qui nous ont été communiqués, nous avons estimé que le rectorat avait raison et que nous devons l'appuyer.

Cela dit, nous avons prochainement une rencontre avec le rectorat, cette affaire est à l'ordre du jour et nous verrons ce qu'il y a lieu de décider. Nous n'entrons pas plus en avant, parce que nous n'avons pas tous les renseignements. Vous, vous semblez avoir des sources très précises, mais qui sont des sources, dirions-nous, un peu unilatérales. (*Rires.*) Dès lors, nous reviendrons plus tard sur cette question.

Madame Pierrette Erard, à propos de l'Université, nous sommes entièrement d'accord avec vous lorsque vous dites qu'il vaut mieux agir que réagir ; qu'est-ce que l'on fait ; quelle prospective par rapport à ce que l'on a pu lire dans *L'Hebdo* ? Vous connaissez *L'Hebdo*, ce n'est pas la Bible ! Parfois c'est juste, parfois c'est moins juste ! D'ailleurs, nous nous demandons comment ils ont fait leur enquête, qui ils ont consulté ? Nous, nous nous inscrivons en faux contre cette appréciation négative s'agissant de l'Université de Neuchâtel. Si vous avez un peu suivi la récente actualité, vous aurez constaté que le Conseil de l'Université et le Conseil rectoral ont pris un certain nombre d'initiatives et nous les saluons. Ils se sont d'abord rencontrés – nous croyons que cela ne s'était jamais fait – pour discuter de l'avenir de l'Université. Il y a eu une grande rencontre avec M. Charles Kleiber où l'on a examiné la situation : qu'est-ce que peut faire une petite Université comme la nôtre, comment peut-elle se situer dans le paysage universitaire suisse ? Ensuite, il y a eu aussi des rencontres entre ces deux conseils, les responsables politiques, le nouveau rectorat, pour discuter de l'avenir. Prochainement, à fin janvier, des journées très intéressantes seront organisées sur plusieurs thèmes au sujet de l'avenir de l'Université. Nous vous engageons à participer à ce forum qui est organisé aussi par les conseils de l'Université.

Le nouveau rectorat a pleinement conscience des défis qui se posent maintenant avec la nouvelle loi sur les universités, mais voyez-vous, il faut encore savoir un certain nombre de choses avant de pouvoir vraiment mettre en place une prospective utile et efficace. Il faut savoir combien nous allons toucher de subventions en fonction de la loi sur l'aide aux universités (LAU). Nous avons des approximations ; nous ne sommes pas encore totalement fixé. Il faut savoir quels seront les pôles nationaux de recherche qui nous seront attribués parce que cela va aussi déterminer nos choix. En effet, si nous recevons par exemple un pôle national de recherche en micro-technique, nous allons avoir un financement important et durable, mais cela impliquera aussi que nous, nous devons nous investir. Il ne faut pas croire que l'on peut vivre que des subventions fédérales. Nous devons aussi investir ; nous verrons, à ce moment-là, combien investir et où allons-nous prendre cela, ce à quoi nous allons renoncer puisqu'il faudra émonder,

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

couper les branches gourmandes – nous espérons qu'il ne faudra pas couper des arbres – mais en tout cas sérieusement émonder.

Dans l'immédiat, nous pouvons vous dire que déjà les choses se dessinent dans le cadre de BENEFRI (Berne-Neuchâtel-Fribourg). A la fin de cette année-même, nous avons agendé une rencontre avec les conseillers d'Etat responsables et les recteurs pour envisager la création d'un diplôme commun en chimie, à l'instar de ce qui se fait pour les sciences de la terre. Cela implique une restructuration qui n'ira pas sans pleurs, mais le principe en est décidé.

Nous nous prononcerons également sur une répartition de spécialités en droit entre Neuchâtel, Fribourg et Berne: institut du droit de la santé renforcé à Neuchâtel, droit européen à Fribourg, droit commercial international à Berne. Voilà déjà deux objets concrets sur lesquels, dans le cadre du réseau, nous allons nous mettre d'accord. Si nous le faisons aussi rapidement, c'est à l'invitation de l'OFES qui nous a dit: « Si vous faites un projet de restructuration efficace, nous vous donnerons des subventions, parce que dans la loi sur l'aide aux universités, il y a un fonds qui est prévu. » Nous allons présenter notre projet, nous l'avons annoncé, et nous devons le faire d'ici la fin de l'année. Donc, les choses bougent, mais nous pourrions faire une prospective plus fondamentale lorsque nous connaissons exactement les conditions financières qui seront les nôtres une fois mise en œuvre la nouvelle loi sur l'aide aux universités.

Voilà ce que nous pouvons vous dire. Nous croyons que les choses démarrent bien, mais il faut bien se rendre compte aussi que cela ne va pas se faire en six mois ou en une année. Il faut d'abord tracer les grands axes et ensuite voir comment on va pouvoir réaliser cela. Nous sommes convaincu, ainsi que le rectorat, qu'il est tout à fait possible de maintenir une Université vivante à Neuchâtel à condition de faire un certain nombre de choix. Nous avons une faculté des sciences qui est splendide et que nous allons bientôt inaugurer dans sa totalité et notre objectif serait d'arriver à 4000 étudiants. Si nous arrivons à 4000 étudiants – et nous le pourrions, nous sommes à 3300 étudiants environ aujourd'hui – si nous remplissons bien notre faculté des sciences, si nous savons attirer des gens de l'extérieur – et, de ce point de vue là, il y a toute une étude qui se fait au niveau du marketing –, nous aurons une masse critique suffisante pour pouvoir tourner. Voilà pour ce qui est de l'Université.

M^{me} Monica Boss a parlé des épreuves cantonales de 9^e année. Il est vrai que nous avons fait une pause puis une réflexion sur le sens des épreuves cantonales de 9^e année qui ne sont pas seulement faites pour évaluer le niveau des élèves, mais aussi pour évaluer l'ensemble du système d'enseignement. En effet, ce serait quand même très intéressant de savoir, dans les mêmes classes, les résultats qui sont obtenus à tel endroit et à tel autre, ceci pour avoir une vision générale, une évaluation générale. Il faut des moyens si nous voulons le faire sérieusement et c'est la raison pour laquelle le montant figurant à ce compte peut vous paraître important.

Discussion par chapitre (suite)

Monsieur Adrien Laurent, concernant l'OMP, vous auriez pu faire cette demande à votre frère ! Tout d'abord, concernant l'avenir de l'OMP globalement – nous en avons parlé –, il y a une petite nouveauté. On avait eu un rapport qui donnait un certain nombre de pistes. Ensuite, il y a eu ce dont nous vous avons parlé lors d'une session précédente, cette volonté du Conseil d'Etat d'organiser les assises de la santé ; tout ce qui est médecine scolaire, prévention, etc., faire l'inventaire de toutes les prestations qui existent parce que l'on se rend compte qu'il y a différents services qui offrent les mêmes prestations, qu'il y a des doublons et que tout cela mérite d'être repensé d'une manière un peu cohérente. Tout ce qui concerne la médecine scolaire, mais au sens large, prévention, psychologie scolaire, OMP, etc., fait l'objet d'une grande réflexion. Nous avons déjà eu une rencontre où il y avait plus de quatre cents personnes. Il y a bientôt la commission faitière qui va se réunir – c'est celle qui doit donner des mandats à la commission technique –, donc tout cela est en route et nous avons décidé d'y intégrer l'OMP, ce qui fait que l'OMP fait partie de la réflexion générale et que nous avons renoncé à aller plus avant sur les propositions du rapport, mais simplement le rapport est versé dans le dossier général. Tout cela va être repris.

Pourquoi les prestations ne sont-elles pas couvertes ? C'est simple, c'est comme pour l'orthophonie, c'est-à-dire que l'OMP offre des prestations supplémentaires aux prestations proprement médicales qui ne sont pas remboursées par les assurances-maladie, parce que l'on fait de la pédopsychiatrie sociale. Pour l'instant, on estime qu'elles sont indispensables et elles ont un coût, mais cela sera évidemment discuté dans le cadre des assises de la santé.

Monsieur Bernard Soguel, concernant la compagnie de danse Sinopia, très franchement, nous avons appris cela en lisant le journal. Nous avons encore demandé à notre secrétaire général qui s'occupe des affaires culturelles et il l'a aussi appris par la presse, ce qui nous a d'ailleurs un peu déçu, parce que nous subventionnons Sinopia à raison d'environ 30.000 francs par année. Dans le dernier bulletin de cette association, rien ne laissait imaginer ce déménagement. Donc, il n'y a eu aucun contact pris avec nous ni pour nous expliquer ni pour éventuellement nous demander de l'aide. Notre secrétaire général, il y a quelques jours, a pris contact avec M. Etienne Frey pour fixer une rencontre afin de voir ce qu'il en était et obtenir des renseignements complémentaires. Donc, pour l'instant, nous n'en savons pas plus que vous.

Monsieur Pierre-Jean Erard, l'Institut romand de recherches et de documentation pédagogiques (IRDp) a édité un glossaire avec tous les sigles de l'instruction publique. Si vous le souhaitez, nous vous en ferons parvenir un.

Nous en venons à l'Ecole normale à ces malheureux 150.000 francs. Tout ce qui a été expliqué par M. Frédéric Cuche ou M. Francis Portner est exact. Nous n'y revenons pas, car les faits sont justes. Il faut quand même bien voir que la majorité supposée de ce Grand Conseil veut des économies. Elle veut des économies, elle nous fait même des postulats pour que l'on fasse des

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

économies et, maintenant, elle nous fait des postulats pour que l'on fasse le personal-stop. Qu'est-ce que vous voulez, il faut bien en tenir compte ! Dès lors, on cherche à faire des économies.

Nous nous sommes dit, dans notre département, que, finalement, ce solde du produit des remplacements pourrait être remis dans la caisse de l'Etat. Pourquoi ? Certains pensent que c'est de la spoliation, que c'est un scandale, que c'est de l'argent durement gagné à la sueur du front des stagiaires ! Mais il ne faut quand même pas perdre de vue que les étudiants de l'Ecole normale sont, quelque part, des privilégiés, en ce sens que leur école ne leur coûte pas un sou. Par rapport à un étudiant de l'Université qui doit payer 1000 francs par année, par rapport à un étudiant d'une HES qui doit payer 1000 francs, par rapport à quelqu'un qui fait de la formation continue, qui va à l'Ecole technique du soir et qui doit payer 4000 francs par année, les normaliens sont des privilégiés.

Il est vrai qu'ils rendent service, d'éminents services, en effectuant des remplacements durant leur troisième année, mais, n'oublions pas qu'en rendant service, ils se rendent service puisque cela fait partie de leur formation, puisque la pratique fait partie de la formation ! On pourrait même imaginer, à la limite, que l'on ne les paie pas du tout. Cela soulagerait la caisse de remplacement et on n'aurait peut-être pas besoin d'augmenter les cotisations ! Nous ne voulons pas aller jusque-là, ce serait vraiment exagéré.

Dès lors, nous nous sommes dit que, compte tenu des avantages dont ils jouissent, on leur laisse leurs 450 francs par mois, qui est une redistribution de tout ce qui entre dans le pot commun puisque certains peuvent avoir plus de remplacements que d'autres, là, on fait une justice distributive, on met tout dans le pot et l'on donne 450 francs à chacun ; le solde, on le laisse dans la caisse de l'école. Cela nous paraît, disons, raisonnable, cela ne nous paraît pas absurde et c'est une contribution aux économies auxquelles vous nous contraigniez, Mesdames et Messieurs les parlementaires.

Pour être cohérents, nous vous demanderons de refuser cet amendement, ou ces amendements. Nous nous adressons à la majorité supposée de ce Conseil (*rires*), nous nous adressons à vous plus particulièrement, parce que c'est assez logique qu'ils proposent cela, mais ceux des nôtres qui vont voter cela, il ne faut plus qu'ils nous demandent de faire des économies, parce que cela ne sera plus possible. Il faut un minimum de cohérence. Nous cherchons des solutions qui ne soient pas trop absurdes et chaque fois que nous en proposons, il y a toujours de bonnes raisons pour ne pas en faire là où nous en demandons. Dès lors, nous demandons à la majorité supposée de ce Conseil d'être cohérente.

M. *Jean Walder* : – Nous considérons la réponse du Conseil d'Etat à notre question comme légère, inadéquate et peu satisfaisante. Nous rappelons simplement que le Centre interfacultaire était dirigé par un professeur-assistant, que cet enseignement a été phagocyté par le séminaire de

Discussion par chapitre (suite)

logique, ce qui ne nous dérange pas, sous forme d'un cours d'introduction à la systémique. Si nous demandons quel est le nombre d'étudiants qui fréquentent ce cours, c'est parce que nous aimerions savoir s'il correspond au salaire d'un professeur-assistant qui a également été phagocyté par le séminaire de logique.

M. Claude Borel : – Nous avons une petite question à poser : qui sont « les nôtres » du Conseil d'Etat ? (*Rires.*)

M^{me} Laurence Boegli : – Nous souhaiterions brièvement revenir à la question posée par notre collègue Laurent Debrot. Le Conseil d'Etat a dit, concernant la violence chez les jeunes, qu'il étudiait aujourd'hui le coût et la faisabilité des propositions qui lui avaient été faites dans le cadre du rapport de la commission interdépartementale et nous pensions que le Conseil d'Etat allait bondir sur cette occasion pour donner des nouvelles de notre postulat 95.143, du 3 octobre 1995, « Encouragement des activités de jeunesse » concernant le soutien des activités de jeunesse extrascolaires, qui avait été accepté par ce Grand Conseil le 4 octobre 1995. Ce postulat est mentionné d'ailleurs dans ledit rapport de la commission interdépartementale, qui fait à ce sujet une série de propositions. Puisque le Conseil d'Etat a été particulièrement discret sur ce postulat, nous allons peut-être quand même rappeler qu'il a été accepté voici maintenant largement plus de deux ans. Le délai en principe prescrit pour répondre à un postulat est donc échu depuis un bon moment. Nous avons personnellement demandé au Conseil d'Etat quand il entendait présenter un rapport. Il nous avait assuré que ce rapport viendrait à la fin de l'année, mais il s'agissait de l'année 1998. Ensuite, il nous a promis que le rapport viendrait à la première session de 1999. Nous voilà à la dernière session de 1999 et le rapport n'est toujours pas sur nos tables. Nous aimerions savoir dans quel tiroir il se situe et de quelle manière on peut peut-être aller le chercher nous-même ?

M. Thierry Béguin, conseiller d'Etat, chef du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles : – Nous n'avons pas oublié ce postulat, il est très intéressant : il demande des moyens. Ce n'est peut-être pas la saison pour proposer des dépenses nouvelles, nous préférons assurer ce qui existe, mais ce que demande ce postulat est pris en compte dans les mesures que nous sommes en train de discuter. On ne pourra pas retenir les dix-huit propositions qui nous sont proposées. Il faudra que l'on en choisisse deux, trois ou quatre. Nous ne désespérons pas de pouvoir intégrer ce que vous proposez dans ces mesures, mais laissez-nous le temps, parce que si nous faisons le rapport maintenant, vous refuseriez le classement parce que l'on n'en sait pas assez.

M. Hugues Scheurer : – Le Conseil d'Etat nous reproche de laver le linge sale universitaire en public, mais nous rappellerons juste au Conseil d'Etat que certains ont jugé bon de laver le linge sale en public via les médias locaux

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

neuchâtelois il y a environ deux semaines de cela. Nous ne faisons donc que continuer l'affaire toujours en ce qui concerne l'institut d'ethnologie, à Neuchâtel. C'est donc une affaire qui est déjà publique, nous ne la rendons pas publique aujourd'hui.

Quant à la légèreté du Conseil d'Etat à nous répondre sur une affaire de népotisme grave de l'institut, nous trouvons un peu dommage la brièveté et même l'humour qui ont été mis dans cette réponse. Nous ne comprenons pas pourquoi la galerie du Grand Conseil rigole lorsque l'on a des affaires de népotisme dans notre République.

M. Jean Walder: – Nous prenons la parole pour dire au représentant du Conseil d'Etat que nous ne souhaitons pas une réponse au café à notre question, mais une réponse officielle.

La présidente: – Mesdames et Messieurs, avant de vous donner une pause, nous allons encore nous prononcer sur les deux amendements.

M. Francis Portner: – A propos de notre amendement, nous allons faire la proposition de nous rallier aux 500.000 francs proposés par le groupe socialiste et nous faisons la proposition que cet amendement s'appelle « Amendement des groupes socialiste et PopEcoSol ».

M. Frédéric Cuche: – Il est bien clair que nous acceptons le ralliement du groupe PopEcoSol et que l'amendement aura un libellé socialiste et PopEcoSol. Nous ne sommes pas exclusifs, si le groupe libéral-PPN ou le groupe radical (*rires*) veulent également se joindre à nous, ils pourraient nous aider à faire passer un amendement qui nous semble juste.

M. Pierre Hainard: – Avant de prendre position sur les deux amendements, nous aimerions quand même rappeler l'article 100 de la loi d'organisation du Grand Conseil qui dit: « Si l'objet en discussion concerne en particulier un député ou l'un de ses parents et alliés, jusqu'au troisième degré inclusivement, ce député doit se retirer pendant la discussion et la votation. » On n'a plus tellement l'impression d'être au Grand Conseil neuchâtelois, mais dans une réunion de lobbyistes à Bruxelles (lobbyistes qui font du lobbyisme). Concernant les deux amendements, ils seront refusés par le groupe radical.

M. Pierre-Jean Erard: – Nous allons exprimer l'avis du groupe libéral-PPN qui a, en fait, précédé les vœux du Conseil d'Etat et qui s'opposera vigoureusement à cet amendement, pour une raison générale d'abord: comme cela a été dit hier soir par notre président de groupe et ce matin par le Conseil d'Etat, nous avons un budget qui a déjà été comprimé au maximum, qui contient déjà un tas de sacrifices et de renoncements, qui est encore jugé beaucoup trop cher au point que certains vont s'y opposer tout simplement pour cette raison-là, il est bien clair que si l'on commence à défaire certaines coutures, tout va éclater comme une baudruche.

Discussion par chapitre (suite)

En ce qui concerne ces pauvres normaliens, il est vrai que cela nous fend le cœur. Ce sont des jeunes qui travaillent bien et qui devraient être récompensés. Nous partageons cet avis-là. Ce qu'il faut tout de même dire, c'est qu'ils ont de la chance que ce compte soit une ligne du budget. On voit 150.000 francs de moins pour les normaliens, mais ce que l'on ne voit pas, ce sont les dizaines et les centaines de lignes qui sont mises dans des autres économies, qui n'apparaissent pas en surface. On a parlé des étudiants de l'Université, on a parlé des étudiants des HES, des écoles techniques, des apprentis, on ne parle pas non plus des pères de famille qui ont des positions provisoires que l'on n'arrive pas à légaliser parce qu'on est dans cette période de compression. Donc, ne faire un geste que pour les normaliens, c'est un petit peu trop sectoriel.

Sur le fond du problème, nous croyons que les libéraux-PPN auraient une attitude beaucoup plus positive si l'on revoyait un peu la question, si l'on assouplissait le système, en fait qu'on le libéralise. Ce système de forfait, finalement, il n'est pas très juste. Si nous avons bien écouté M. Marcel Garin et encore plus attentivement les intervenants de gauche, nous avons vu qu'ils n'ont pas du tout défendu l'idée dans cet amendement de répartir les fonds de tiroirs entre tout le monde, mais au contraire, de valoriser le grand travail que représentent les remplacements pour les normaliens qui les font. Donc, à juste travail, juste salaire, d'accord, à un tarif normalien, mais il faut les payer pour leur travail à eux et non pas pour celui du copain. Ils sont dans une économie maintenant. Pour les enseignants, les places sont mises au concours, ils postulent et se défendent devant des commissions scolaires. Eh bien, pourquoi ne pas commencer cet apprentissage aussi à l'École normale sous forme de remplacements qui ne tombent pas du ciel, mais pour lesquels il faut se valoriser, il faut aussi se valoriser pour en avoir des suivants. Nous croyons que c'est peut-être un dur exercice de la vie, mais l'école, c'est un apprentissage du métier mais c'est aussi un apprentissage de la vie.

M. Francis Portner : – Nous aimerions rappeler à M. Pierre-Jean Erard que les étudiants ont choisi de mettre les sommes provenant des remplacements dans un pot commun. Les remplaçants sont choisis d'une manière un peu arbitraire qui peut dépendre de leur lieu d'habitation. Il n'est donc pas du tout question de sélection et d'un bon remplaçant ou pas.

A part cela, nous aimerions avoir une réponse de M. Thierry Béguin. Au cas où cet amendement ne passerait pas, est-ce que les 50.000 francs en fait venant des cotisations des enseignants vont passer à la trappe aussi facilement? Qu'en est-il de la caisse de remplacement?

M. Marcel Garin : – Madame la présidente, si vous le permettez, nous nous adresserons d'abord à M. Pierre-Jean Erard. Eh bien, cher collègue libéral-PPN, vous vous trompez grandement dans votre appréciation, parce que le député radical ici présent, avant d'être vingt ans enseignant à l'École

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

normale, a été étudiant à l'École normale. Il a eu le privilège, il y a quarante ans, d'être, à la fin de la première année, tout au début de la deuxième année, l'un des sept ou huit privilégiés à effectuer un remplacement à l'extérieur. Il semblerait que nous avons quelques aptitudes sur le plan pédagogique et nous avons, oui, Mesdames et Messieurs, à ce moment-là, 700 francs par mois que nous touchions à nous seul parce que nous étions instituteur à Noiraigue. Cela était injuste vis-à-vis de nos collègues qui devaient rester à l'École normale et qui n'étaient pas payés. Lorsque M. Jean-Michel Zaugg et M. Roger Hügli ont proposé au Conseil d'Etat de l'époque de régler ce problème d'une façon globale pour le groupe, nous avons trouvé que c'était très bien et nous continuerons, bien que nous restions radical, Monsieur le conseiller d'Etat, à voter avec la gauche cette fois-ci.

M. *Frédéric Cuche* : – Permettez-nous encore quelques mots. On a dit que les étudiants de l'École normale étaient des privilégiés parce qu'ils ne payaient pas de taxe. C'est vrai sur ce plan-là, mais ils paient tout de même une certaine contribution pour les camps qui se réalisent dans l'école, qui sont des camps de formation. On peut parler ici d'une taxe un peu déguisée, c'est de l'ordre de 200 ou 220 francs par personne. Donc, c'est moins qu'une taxe universitaire, c'est vrai.

Ce qui a été dit par rapport à ces étudiants qui parfois font des remplacements et sont payés alors que d'autres ne font pas de remplacement, nous le confirmons. C'est par solidarité que cela a été institué ainsi et pour éviter des disparités envers ceux qui n'ont pas la chance de faire des remplacements. C'est vrai que c'est une chance parfois, mais c'est aussi une chance qui demande beaucoup d'énergie, beaucoup de travail, comme cela au pied levé, mais nous vous promettons que c'est un travail qui mérite d'être payé.

M. *Thierry Béguin*, conseiller d'Etat, chef du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles : – Monsieur Francis Portner, nous n'avons pas bien saisi le sens de votre question. Les étudiants qui font ces remplacements ont droit à un salaire qui est financé par les cotisations de ceux qui contribuent à la caisse de remplacement. On pourrait imaginer soit qu'ils touchent eux-mêmes le salaire, en l'espèce, c'est versé dans un fonds de l'École normale puis redistribué. Du point de vue de la caisse de remplacement, peu importe la destination, l'usage qui est fait et la redistribution qui est faite du remplacement, elle constate qu'il y a un remplacement qu'elle doit payer. Nous ne voyons pas où est le problème. Simplement, au lieu que ce soit les étudiants qui touchent leur salaire, ils reversent à l'école. On pourrait imaginer qu'ils le gardent. Nous pensons que – et en cela nous défendons ce qui existe à l'École normale – c'est une bonne solution, parce que tout étudiant n'a pas la possibilité de faire exactement le même nombre de stages. C'est donc une espèce de solidarité, de justice distributive. On répartit cela entre tous et nous trouvons cela personnellement plutôt chouette et nous ne souhaiterions pas libéraliser, comme l'a proposé M. Pierre-Jean Erard. Cependant, une fois que le salaire a été versé par la

Discussion par chapitre (suite)

caisse de remplacement, c'est une affectation interne qui n'a aucune répercussion sur les cotisations. Nous ne voyons pas où vous voulez en venir.

M. *Francis Portner*: – Notre question n'était pas à ce niveau-là, elle était simplement: que va-t-on faire de ces 150.000 francs qui seront économisés? Vont-ils rester dans la caisse de remplacement ou pas?

M. *Thierry Béguin*, conseiller d'Etat, chef du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles: – Ils viendront en déductions des frais de l'Ecole normale.

La présidente: – Nous allons maintenant passer au vote. Nous vous rappelons qu'il s'agit, à la page 98, rubrique Ecole normale, poste 30, charges de personnel, compte 302600, indemnités aux élèves. Dans le budget, les indemnités aux élèves sont fixées à 350.000 francs, l'amendement des groupes socialiste et PopEcoSol propose de monter à 500.000 francs.

On passe au vote.

L'amendement des groupes socialiste et PopEcoSol est refusé par 53 voix contre 51.

La présidente: – Nous vous accordons une pause. (*Interruption de séance.*)

COMMUNIQUÉ SPORTIF

La présidente: – Nous aimerions vous rappeler que pour le week-end de ski du Grand Conseil, les 5 et 6 février 2000 à Evolène, le délai d'inscription est fixé au 17 novembre 1999. Veuillez y penser.

BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'EXERCICE 2000 (suite)

Discussion par chapitre (suite)

Département des finances et des affaires sociales (suite)

La présidente: – Nous donnons la parole à M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, afin qu'il réponde à la question posée par M. Jean-Bernard Wälti le 15 novembre 1999.

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – M. Jean-Bernard Wälti a posé une question à propos de la brèche de calcul et la déduction des primes et cotisations de prévoyance individuelle liée, qui peut prendre différentes formes, et ceci en l'an 2000. Il est clair – la réponse ici ne souffre pas d'interprétation – que les primes,

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

cotisations et autres qui auront été versées en 2000 ne seront pas considérées comme des charges extraordinaires au sens des dispositions transitoires de la LHID. Par conséquent, les primes effectivement payées en 2000 tombent dans la brèche de calcul et ne pourront pas être déduites.

Selon la loi d'harmonisation par ailleurs, les prestations de la prévoyance sont imposables en totalité. Les prestations en capital sont imposées séparément compte non tenu des autres revenus à un taux réduit, c'est le régime applicable et, là aussi, il serait contraire à l'article 7, alinéa 5, de la loi d'harmonisation fiscale qui traite des exonérations de ne pas soumettre à l'impôt la part de prestations de prévoyance afférente à des primes et cotisations versées durant la brèche de calcul. Cela signifie très clairement, M. Jean-Bernard Wälti, pour répondre à votre question qu'au moment où la prestation sera touchée, il ne sera pas possible de déduire de cette prestation les cotisations ou les montants versés en 2000 pendant la brèche de calcul.

Nous aimerions rappeler que, pour le canton de Neuchâtel qui a déjà un système annuel, il n'y aura une brèche de calcul qu'en 2000. Vous avez laissé entendre que ce serait 2000-2001, c'est uniquement pour l'année 2000. Dans d'autres cantons, c'est 2000-2001, cela dépend si, dans ces cantons il y a un système de deux ans.

Nous aimerions ajouter que, évidemment, ces montants sont des montants qui sont versés de manière volontaire. Nous ne savons pas ce qu'il en est des clauses des assurances, car il est possible que les clauses des assurances obligent le paiement, mais, au plan fiscal évidemment, rien n'interdit au contribuable d'interrompre ses versements pendant la brèche de calcul. Nous rappellerons aussi que tant et aussi longtemps que les prestations ne sont pas échues, les montants accumulés restent exonérés de l'impôt sur la fortune et les rendements de ces capitaux ne sont pas non plus soumis à l'impôt anticipé. Nous espérons avoir répondu clairement à la question de M. Jean-Bernard Wälti.

M. Jean-Bernard Wälti : – Nous remercions le Conseil d'Etat pour la réponse qu'il vient d'apporter. Elle a le mérite d'être claire, c'est vrai, mais elle est fondamentalement injuste, puisque cette réponse va inciter les petits établissements qui vivent de ces prestations, de ces cotisations au troisième pilier, à dire à leurs clients, c'est-à-dire aux indépendants qui peuvent payer jusqu'à 22.000 et quelques francs par année et aux salariés jusqu'à 5700 francs: « Ecoutez, versez la totalité en 1999, si vous ne la versiez pas jusqu'ici, vous verserez la totalité en 2001 et, en l'an 2000, eh bien abstenez-vous de tout versement. » Ce n'est pas du tout ce qui avait été prévu lorsque ce troisième pilier avait été institué. Nous remercions encore une fois tout de même le Conseil d'Etat pour sa réponse claire, mais il faut que nous sachions tous qu'elle est profondément injuste.

La présidente : – Le chef du Département de l'économie publique va encore répondre aux deux questions suivantes :

Discussion par chapitre (suite)

99.383

29 septembre 1999

Question Frédéric Cuche**Suppression des abattoirs dans le canton de Neuchâtel et reconnaissance des produits AOC**

Il semble bien que l'on va supprimer les abattoirs de La Chaux-de-Fonds et des Ponts-de-Martel.

Outre les conséquences négatives sur le marché du bétail et les transports qui seront générés par l'absence de lieu d'abattage dans la région, est-il exact que l'on perdrait ainsi toute possibilité d'attribution de label AOC sur les produits tels que les saucisses, les saucissons et autres tripes neuchâteloises ?

Cosignataires: B. Soguel, M. Debély, H. U. Weber, A. Laurent, L. Matthey, C. Borel, P. Bonhôte, J.-C. Perrinjaquet, Ph. Loup, J.-J. Delémont, M. Barrelet et M. Guillaume-Gentil-Henry.

M. Francis Matthey, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique: – Nous vous prions de bien vouloir nous excuser de n'avoir pas donné réponse lors de notre tour de parole à M. Frédéric Cuche qui se demande si, avec la suppression des abattoirs, on ne va pas perdre les possibilités d'appellation d'origine contrôlée.

Nous vous donnons la réponse suivante: toute appellation d'origine contrôlée doit répondre à un certain nombre de critères et, sur le plan législatif, il est dit que le produit agricole doit être produit, transformé, élaboré dans une aire géographique délimitée pour avoir la possibilité de prendre le nom de cette aire géographique.

Pour ce que l'on appelle les IGP (indications géographiques de provenance), il est suffisant que l'une des étapes de la production ait lieu dans la zone délimitée. Cela peut être la production, la transformation ou l'élaboration du produit. Dans le cadre évoqué, c'est la production de saucisses et de saucissons. Actuellement déjà, comme il est impossible de pouvoir déterminer – nous pensons à un cas d'une grande production de saucissons dans ce canton – le lieu de production du cochon d'élevage ou de provenance des cochons, il n'a pas été possible d'avoir des AOC (Appellation d'origine contrôlée) ou AOP (Appellation d'origine protégée) déterminées pour la production de saucisses et de saucissons neuchâtelois. En revanche, une reconnaissance IGP est en examen pour ces deux produits. La possibilité d'attribuer une appellation AOP sur d'autres produits ne serait pas perdue suite à la fermeture des abattoirs des Ponts-de-Martel et de La Chaux-de-Fonds parce qu'il y a des établissements plus modestes, des abattoirs privés, qui peuvent, eux, donner éventuellement la certification de la provenance des porcs et de la transformation et de l'élaboration des produits.

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

99.387

10 novembre 1999

Question Roger Burkhard**Départ d'une entreprise**

Nous avons appris par la presse le départ de l'entreprise K-TRON de Colombier.

La promotion économique était-elle au courant des problèmes que rencontrait l'entreprise K-TRON avec les banques, concernant un loyer mensuel exorbitant, qui a provoqué le départ de K-TRON du canton ?

M. Francis Matthey, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique : – M. Roger Burkhard nous demande si la promotion économique était au courant du départ de l'entreprise K-TRON de Colombier suite – et c'est là le point essentiel de votre question – aux difficultés qu'aurait rencontrées cette entreprise avec les banques concernant un loyer mensuel exorbitant.

Nous allons vous donner l'explication que vous souhaitez. Il faut savoir que Hasler était une entreprise familiale fondée en 1944 et était active dans le dosage du ciment des matériaux de construction. Elle a été reprise d'abord en 1990 par les Câbleries de Cortaillod et a été rachetée par la suite par le groupe américain K-TRON qui est leader mondial dans les appareils de dosage pour l'industrie plastique, pharmaceutique et alimentaire. Cela, c'est un élément important dans la réponse. En reprenant l'entreprise, K-TRON a vendu le bâtiment qu'elle allait occuper au Crédit Suisse Immobilien Leasing. D'une certaine manière, il y a donc eu transfert du prix d'achat de l'entreprise sur le loyer et, en conséquence, sur les coûts de production. Donc, la rentabilité plus basse de K-TRON S.A., Division Hasler, par rapport à K-TRON AG, Division Soder Lenzhard, qui est situé dans un autre canton de notre pays, est de source multiple et ne peut pas être résumée au loyer du bâtiment, sachant que celui-ci comprenait, jusqu'à fin octobre 2000, une part du remboursement du leasing. Le loyer en lui-même était correct. En revanche, ce que vous ne saviez certainement pas, c'est que dans le montant qui était payé chaque année, il y avait une part de leasing du bâtiment qui avait été vendu au moment du rachat de l'entreprise.

Nous n'avons pas d'autres remarques à faire. La promotion économique était au courant, il y a eu des discussions sur la situation de cette entreprise et il n'était pas possible, pour des raisons internes à l'entreprise, de maintenir cette production. Naturellement, nous n'avons pas, nous, à intervenir ici. Mais le directeur de l'entreprise M. Claude Magnenat examine actuellement la possibilité de refaire et de reconstruire quelque chose, ce dont nous lui sommes reconnaissant. Une partie du personnel de K-TRON reste d'ailleurs maintenu à Neuchâtel. Il s'agit d'environ vingt-cinq personnes, dans des secteurs liés plutôt au tertiaire de cette entreprise. Par contre, la production malheureusement partira mais, en tout cas, ce n'est pas lié « à une question de loyer excessif ».

Discussion par chapitre (suite)

Département de la justice, de la santé et de la sécurité

M. Jean-Jacques Delémont: – Rubrique service de la justice. On a pu lire dans la presse, ces dernières semaines, que l'Etat s'était séparé d'un inspecteur de la sûreté ou de police et, à cette occasion, on a laissé entendre que ce fonctionnaire serait une sorte de victime innocente d'un véritable acharnement juridico-administratif.

Le Conseil d'Etat peut-il nous rassurer, ou ne pas nous rassurer, sur ce point et nous dire aussi où en est cette affaire sur le plan administratif?

M. Raoul Jeanneret: – Le Conseil fédéral, dans sa bonté protectrice et paternelle, exigera désormais de ses enfants 110 francs pour se marier à l'état civil et 60 francs pour la reconnaissance d'un enfant.

Après l'harmonisation fiscale, l'harmonie des émoluments; celle-ci étant une conséquence de la révision du code civil sur le divorce et le mariage qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2000.

Reconnaissons toutefois que cette mesure va à l'encontre du soutien à la famille. On sait que de nombreux couples n'officialisent que tardivement leur mariage, souvent quand les enfants sont déjà nés. Au-delà du strict calcul de la prestation, nous aimerions défendre la gratuité du geste de l'Etat. C'est le cas aujourd'hui vis-à-vis d'un acte social et privé fondamental, comme d'ailleurs l'autorise l'ordonnance si l'un des fiancés réside dans l'arrondissement de l'état civil concerné. Le Conseil d'Etat est-il animé du même sentiment? Peut-il en même temps nous renseigner sur la réorganisation des offices d'état civil dans le canton?

M. Marcel Garin: – Rubrique Etablissement d'exécution des peines de Bellevue, Gorgier. Nous aurions une brève intervention à faire à cette rubrique, étant nous-même de la Béroche.

EEP-Bellevue: la vue n'est pas si belle puisque quatorze évasions s'y sont produites ces derniers temps. Ne serait-il pas souhaitable d'intercantonaliser la détention de ces gens-là, parce que le simple fait de remonter les murs de 2 ou 3 mètres ne va pas empêcher les gens de vouloir à tout prix quitter cet établissement?

Mais nous aimerions que vous alliez plus loin, Madame la conseillère d'Etat, dans ce domaine et que vous pensiez à une intercantonalisation à ce sujet. Nous vous remercions de bien vouloir étudier la question.

M. Damien Cottier: – Sur le même sujet, il était prévu que nous intervenions au nom du groupe radical.

En 1992, lors du débat au Grand Conseil sur la transformation de l'Etablissement de Bellevue en prison, le groupe radical était, comme d'autres groupes d'ailleurs, relativement sceptique quant à cette idée de transformation. Le

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

conseiller d'Etat, Pierre Dubois, à l'époque, rappelait: « Le choix de l'emplacement du nouvel établissement tient principalement au fait que ce bâtiment est vide depuis 1990 et que son affectation permet de respecter les normes de sécurité nécessaires pour y accueillir le type de détenu concerné. » M. Pierre Dubois poursuivait dans le débat au Grand Conseil en disant: « Nous sommes absolument certain de la qualité des installations de sécurité que l'on va y installer. »

Au vu des coupures de presse répétitives, force est de constater que ce constat était quelque peu erroné et que les mesures de sécurité ne répondaient pas à l'ensemble des attentes. Nous avons compté treize évasions, on nous dit maintenant qu'il y en a eu quatorze, bref, il a fallu attendre un certain temps avant que des mesures ne soient prises.

Nous avons plusieurs questions à poser: pourquoi a-t-on attendu autant? Quelles mesures vont être prises? Dans quels délais? Parce que s'il vient aux oreilles des détenus actuellement en place que, premièrement, il est facile de s'évader et que, deuxièmement, ce n'est que dans six mois que l'on fera les travaux, peut-être qu'il y en a qui auront encore quelques idées, ce qui permettrait d'augmenter le quota des échappées de cette année. Donc, quels sont les délais? Quels sont les coûts éventuellement qu'envisage le Conseil d'Etat? Pourquoi a-t-on attendu aussi longtemps? Est-ce que la valse des directeurs a contribué ou non à rendre cette prison quelque peu... comme s'il s'agissait d'un bâtiment avec des portes ouvertes?

Nous souhaitons que le Conseil d'Etat intervienne sur tous ces points et que sa réponse ne soit pas évasive.

M. *Olivier Haussener*: – Notre intervention va un peu dans le même sens. Nous voyons qu'il y a un crédit qui émerge des projets relevant du Conseil d'Etat de 200.000 francs concernant la réorganisation du milieu carcéral. Nous aimerions savoir si ce crédit d'étude englobe également l'EEP-Bellevue, quelles dispositions ont été prises pour pallier au plus pressé au niveau de l'étanchéité de cette prison et si, en fait, on va déboucher sur des énormes crédits qui seront peut-être disproportionnés par rapport, dirions-nous, à la qualité des détenus.

M^{me} *Béatrice Bois*: – Rubrique service de la santé publique. Nous constatons au compte 365210, lutte contre le cancer, une diminution de 100.000 francs. Le Conseil d'Etat peut-il nous en donner la raison? N'aurait-il pas été judicieux d'attribuer cette somme à un programme cantonal de dépistage du cancer du sein? Nous nous expliquons: actuellement, une femme sur neuf, jusqu'à 80 ans, risque de développer un cancer du sein qui entraîne la mort d'environ 1400 personnes par an. Depuis le mois de juillet 1999, les caisses-maladie remboursent les mammographies tous les deux ans à partir de 50 ans. Le simple remboursement n'est pas suffisant. L'Office fédéral des assurances sociales exige des cantons qu'ils mettent sur pied des programmes de dépistage. Les cantons de Vaud, du Valais et de Genève ont

Discussion par chapitre (suite)

déjà lancé des programmes. Que prévoit le canton de Neuchâtel? Si l'on veut qu'un dépistage systématique soit efficace, il faudrait qu'il englobe au moins 70% des femmes concernées. Le coût d'une mammographie revient à environ 130 francs, remboursés par les caisses-maladie. Il est à craindre que la personne qui a déjà épuisé la franchise hésitera à se soumettre à un examen supplémentaire si elle doit payer la prestation de sa poche. Selon l'adage qui dit qu'il vaut mieux prévenir que guérir, le Conseil d'Etat peut-il envisager de mettre sur pied une campagne de dépistage hors franchise, cela pour éviter une médecine à deux vitesses, disons plutôt un dépistage à deux vitesses?

M^{me} *Florence Perrin-Marti*: – Suite à l'expérience du transfert de la maternité du Locle à l'Hôpital de La Chaux-de-Fonds opéré en ce début d'année 1999, nous avons constaté avec regret que la gestion politique du transfert du personnel n'a pas eu lieu selon la planification sanitaire cantonale.

Nous souhaitons vivement qu'une telle expérience ne se renouvelle pas de cette façon pour le futur transfert d'autres services. Le Conseil d'Etat peut-il nous assurer que l'on évitera de tels dysfonctionnements? Quelles structures seront-elles mises en place au niveau de l'Etat et des partenaires des différents sites hospitaliers afin que les problèmes de transfert de personnel soient gérés politiquement et que ceux-ci ne soient plus en position de demandeurs et de demandeuses d'emploi, comme cela s'est produit à propos du cas précité.

M^{me} *Isabelle Opan-Du Pasquier*: – Nous brûlons la politesse à l'un de nos collègues, mais nous avons aussi une question sur le dépistage du cancer du sein. Nous souhaitons simplement savoir où l'on en est et quelles sont les intentions. Vu que M^{me} Béatrice Bois vient d'en parler, nous n'allons pas développer plus longuement ce sujet.

Nous avons des questions à poser suite à l'adoption de la planification sanitaire: où en est-on? Quelles sont les conséquences? Y aura-t-il des travaux à réaliser? Devons-nous nous attendre à des demandes de crédits?

Nous savons que deux initiatives populaires ont été déclarées recevables. Quelle influence ont-elles actuellement sur le processus? Le processus est-il bloqué jusqu'à la votation? Qu'en est-il?

M. *Hugues Scheurer*: – Il y a trois ans, le Grand Conseil acceptait à l'unanimité la motion du groupe libéral-PPN 96.116, du 20 mai 1996, «Pénurie d'organes humains à transplanter». Le Conseil d'Etat promettait d'y répondre rapidement. Ne voyant rien venir, nous avons posé, l'année dernière lors de la session du budget, une question pour savoir où en était cette motion et le Conseil d'Etat nous promettait d'y répondre prochainement.

Malgré sa bouteille d'eau minérale, il nous semble que la conseillère d'Etat a fait promesse d'ivrogne.

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

M^{me} *Isabelle Opan-Du Pasquier*: – Rubrique aide hospitalière. Sous les subventions accordées de l'aide hospitalière... En fait, c'est maintenant que nous réalisons qu'il faudrait peut-être changer le titre, car c'est le titre de l'ancienne loi. Le titre de la loi a changé, il ne s'agit pas d'aide hospitalière, mais d'aide aux institutions de santé.

Au compte 364205, institut d'anatomie pathologique, la subvention de cet institut a été réduite pour l'an 2000 de 167.000 francs. Cela signifie-t-il une réduction des prestations de cette structure pour le canton? Si non, quelles mesures ont été prises pour parvenir à cette réduction? Une partie du déficit sera-t-elle prise sur d'autres structures parahospitalières ou épongée par d'autres? Que deviendra à terme, c'est-à-dire lors de la retraite du médecin directeur actuel, l'institut d'anatomie pathologique? Sera-t-il privatisé ou entrera-t-il dans le cadre d'un réseau constitué par des instituts d'anatomie pathologique publics romands? Quel est l'avenir de cet institut?

M. *Willy Haag*: – Madame la présidente, Mesdames et Messieurs les parlementaires, nous ressentons tous ici une grave dérive dans l'expression de certains députés de ce Grand Conseil. Nous estimons ces dérapages inadmissibles et, en particulier, la dernière intervention du député Hugues Scheurer qui contrevient, par son attitude, à deux articles de la loi d'organisation du Grand Conseil, le premier (art. 94) disant qu'un député ne s'adresse qu'à la présidente, à l'assemblée ou au Conseil d'Etat in corpore, et pas à un conseiller d'Etat, et le deuxième article (art. 97) disant que toute personnalité, toute imputation malveillante sont réputées une violation de l'ordre.

Dès lors, quand nous entendons le député Hugues Scheurer dire à M^{me} la conseillère d'Etat Monika Dusong, en voyant sa bouteille d'eau minérale, qu'elle boit de l'eau minérale, mais qu'elle fait une promesse d'ivrogne, nous estimons cela scandaleux, inadmissible!

M. *Raoul Jeanneret*: – Rubrique police cantonale, compte 301000, traitements du personnel.

Le report de l'Exposition nationale en 2002 remet en cause, d'après nous, le sureffectif temporaire prévu en 2000 déjà. Comment le Conseil d'Etat va-t-il gérer cette situation qui a des conséquences importantes au plan budgétaire? De plus, la remarque de la sous-commission du Département de la justice, de la santé et de la sécurité (DJSS) en page 12 du rapport de la commission de gestion et des finances (p. 1871 du *BGC*) nous inquiète, nous citons: «Au cas où aucune nouvelle mission ne serait confiée à la police, après l'Exposition nationale, l'effectif sera revu à la baisse.» Ce qui sous-entend, à notre sens, la reconnaissance déjà aujourd'hui de missions potentielles. Pouvons-nous en savoir plus à ce sujet.

Nous posons encore deux autres questions: au compte 311000, machines, mobilier et équipement, que concernent les 65.000 francs en plus pour le service de l'identification judiciaire? Est-ce que, dans cette somme, est

Discussion par chapitre (suite)

comprise l'identification génétique ? Est-ce que l'identification génétique est pratiquée dans notre canton ?

Au compte 311030, véhicules, nous soupçonnons la mise en place d'une unité spéciale qui serait chargée d'intervenir, par exemple – il s'agit vraiment d'exemples pris au hasard –, contre des Kurdes, contre des résistants à l'Organisation mondiale du commerce, voire un jour contre des manifestations syndicales. Comment le Conseil d'Etat justifie-t-il cette fuite en avant, si l'on peut dire cela pour la police, dans une réponse sécuritaire aux préoccupations des gens.

M. Olivier Haussener : – Rubrique service des automobiles et de la navigation. Notre question a trait à la redevance poids lourds liée aux prestations (RPLP) qui sera introduite prochainement. Nous aimerions savoir à qui en incombera la perception et par quel moyen. Est-ce qu'une part des recettes est prévue d'être redistribuée aux cantons ? Si oui, est-ce que cette part de recettes sera affectée précisément ou ira tout simplement dans le ménage cantonal ?

M. Jean-Sylvain Dubois : – Rubrique service de la protection civile et du feu. Puisque l'on cherche des économies, on pourrait, croyons-nous, commencer de discuter, sur le plan intercommunal, du service de la protection civile et du feu. Nous voulons dire par là que nous croyons que le temps a passé, que chacun achète sa petite échelle, achète sa petite jeep, etc. et que nous devons inciter les communes à se mettre ensemble pour le service du feu et la protection civile. Nous suggérons que le Conseil d'Etat incite les communes à étudier les solutions possibles afin qu'elles gèrent ensemble ces problèmes de protection civile et de feu.

M. Damien Cottier : – Nous intervenons ici à la rubrique service de la protection civile et du feu, mais nous aurions aussi pu intervenir sous « police » ou « hôpitaux », ou peut-être dans le chapitre du Département de la gestion du territoire, sous « routes cantonales », car il s'agit du tunnel sous la Vue-des-Alpes. Au nom du groupe radical, nous saluons la réouverture de ce tunnel. Ce qui nous étonne, c'est de voir des panneaux qui séparent les chaussées en deux et qui ressemblent en fait plus à des piquets qui sont d'habitude déposés sur des chantiers plutôt que sur des installations fixes.

Les questions qui nous préoccupent sont les suivantes : nous aimerions savoir si ces panneaux ou ces balises respectent les normes de sécurité en la matière. Si ce n'est pas le cas, est-ce qu'il faudra les changer, d'autant plus que ces balises ne sont pas les mêmes aux quelques mètres de l'entrée sud du tunnel ; il y a en effet quelques balises qui sont différentes. Dès lors, qu'en est-il en cette matière-là ?

La présidente : – La parole n'étant plus demandée, nous donnons la parole à M^{me} Monika Dusong, conseillère d'Etat, cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité.

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

M^{me} *Monika Dusong*, conseillère d'Etat, cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité: – Nous espérons que vous ne nous en voudrez pas si nous avons de l'eau minérale devant nous, mais nous sommes un tout petit peu sinistrée. Peut-être que la ballade sur le toit de l'EEP-Bellevue n'a rien arrangé à notre état!

Nous aimerions, en préambule, vous dire quelques mots sur les effectifs du DJSS. Hier, dans cet hémicycle et, pensons-nous, à juste titre, il y a eu une certaine émotion concernant l'explosion des effectifs. Nous aimerions vous dire, puisque l'effectif global du DJSS augmente de vingt postes, ce qui est faramineux ou pharaonique – comme vous le souhaitez – deux ou trois mots à ce sujet.

Nous aimerions vous rappeler tout d'abord que cette émotion était prévue. Nous l'avions d'ailleurs dit à la commission de gestion et des finances et à la sous-commission du DJSS lorsque nous avons fait le rapport sur l'évolution du personnel de la police. Nous avons dit: « Attention, l'année dernière, on était les meilleurs élèves. » Le DJSS avait baissé son effectif de sept postes alors qu'en fait, on en augmentait par ailleurs. Cela semblait un peu miraculeux, mais la raison est qu'à ce moment-là, nous avons convenu ensemble que l'on retirait les aspirants de la police de l'effectif – il ne s'agit pas de gens qui sont sur le terrain, mais des personnes qui sont en formation – et, parallèlement, nous les avons rémunérés non plus en tant que fonctionnaires, mais en tant qu'étudiants. Ils touchaient donc une indemnité et non pas un salaire, et, dès ce moment-là, ils ont été retirés de l'effectif du DJSS. L'année dernière, vous aviez donc eu une bonne surprise, alors que, cette année, nous avons dit: « Attention, on va engager ces gens, ils vont arriver en 2000. » Cela a créé une émotion, mais cela était tout à fait prévu.

Nous aimerions également vous rappeler que nous avons pris ensemble les décisions qui concernent la police, à savoir son renforcement qui a été fait de deux manières: premièrement, par la création d'une brigade d'intervention permanente. Ce renforcement-là est complètement compensé par la baisse de l'effectif des affaires militaires. On est à – 8 postes depuis maintenant 1997. Donc, ce que nous avons annoncé était tout à fait ceci; nous allons diminuer l'effectif des affaires militaires – vous l'avez demandé hier, au nom du groupe radical, Monsieur Walter Willener – et, par exemple, cette année, il y a – 1,8 poste. Globalement, cela fait – 8 postes depuis 1997. Nous faisons donc tout à fait ce que vous souhaitez. Seulement la sécurité est quelque chose d'important aujourd'hui. La menace est plus civile que militaire, ce qui fait que nous augmentons les moyens de la police qui en a vraiment besoin.

Vous avez également décidé d'augmenter les moyens de lutte contre la criminalité économique et vous avez accordé trois postes supplémentaires à la brigade financière de la police. Le solde, nous le récupérerons par une réorganisation interne. Dès lors, ces gens-là arrivent maintenant dans le décompte des effectifs.

Discussion par chapitre (suite)

Le deuxième élément est évidemment le sureffectif en vue de l'Expo.01. Nous aimerions dire à M. Raoul Jeanneret que nous allons résorber ce sureffectif assez rapidement. Un exemple: nous avons demandé à des policiers de rester en service en 2001 plutôt que de prendre leur retraite, et ces personnes prendront leur retraite. Il y a des gens qui sont engagés sur le Jura, il y a des gens qui sont engagés ailleurs, nous sommes malheureusement en train de licencier quelqu'un par ailleurs, ce qui fait qu'il n'y aura pas de sureffectif en 2001.

La question qui va se poser est la suivante: est-ce que nous avons besoin de faire une école ou pas pour pouvoir faire face à l'Expo.02, dont nous espérons qu'elle ait lieu. Nous viendrons devant vous concernant ce sujet.

Toujours au sujet des effectifs du DJSS, vous avez décidé d'engager deux juges d'instruction qui ont besoin du moindre appui administratif, et le Tribunal pénal économique, ce qui fait quatre postes. C'est une décision du Grand Conseil. Nous avons intégré, dans le DJSS, le service de probation; ce sont quatre postes que nous payons entièrement. Ils étaient dans un poste 36 et, aujourd'hui, ils sont dans l'effectif du DJSS. Nous pouvons évidemment comprendre votre émotion, car nous avons quatre personnes de plus, mais celles-ci étaient déjà là avant et on les payait entièrement. Maintenant qu'elles sont dans l'effectif du DJSS, nous pouvons les piloter, les maîtriser et, globalement, ce service ne nous coûte pas cher et on fait même une petite économie. Vous ne devez donc pas regarder les effectifs service par service, mais bien intégrer les choses dans un ensemble.

Nous répondons maintenant aux questions que vous avez posées en commençant par les questions qui ont été déposées lors de la session précédente.

99.381

29 septembre 1999

Question Alain Bringolf**Cherchez l'erreur, trouvez-la et réparez-la !**

Dans L'Impartial du 1^{er} juillet 1999, nous lisons: « S'il y a un innocent ici, c'est déjà trop ! »

Dans le cadre de ce que l'on a appelé l'affaire Amin, un prévenu s'est exprimé en ces termes: « Je n'ai jamais vu ces hommes de ma vie ! J'ai fait treize mois de prison. Je ne comprends pas pourquoi je suis là... »

Le procureur général a abandonné toute accusation contre cet homme et a prononcé sa libération. Cette situation nous interroge et nous incite à poser les questions suivantes au Conseil d'Etat:

- *Comment se fait-il qu'une personne puisse être emprisonnée durant plus d'un an alors qu'elle n'a rien à voir avec cette affaire ?*
- *Où y a-t-il eu erreur et que compte faire la justice, ou l'Etat, pour réparer le tort moral occasionné à cet innocent ?*

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

Nous attendons des réponses complètes par un rapport écrit si nécessaire à une meilleure compréhension.

M^{me} *Monika Dusong*, conseillère d'Etat, cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité: – Vous devez savoir que le juge peut arrêter tout prévenu contre lequel il existe des présomptions sérieuses de culpabilité si les circonstances font craindre qu'il abuse de sa liberté pour prendre la fuite, pour compromettre les résultats de l'information ou pour poursuivre une activité délictueuse. Il maintient l'arrestation si les conditions de l'article 117 sont prévues. Il faut savoir que les pouvoirs du juge d'instruction sont très larges, mais la décision du juge peut faire l'objet d'un recours à la Chambre d'accusation qui statue librement au vu du dossier. En l'occurrence, le juge agit toujours sous contrôle permanent de la Chambre d'accusation.

Dans ce cas particulier, il y a eu recours. La Chambre d'accusation a confirmé la détention et cela a été jusqu'au Tribunal fédéral qui a confirmé la détention. Il faut bien sûr se rendre compte que, dans cette affaire extrêmement complexe, les prévenus ont fait des déclarations contradictoires et ont joué habilement en vue d'entraver la recherche de la vérité. Nous ne sommes malheureusement pas en face de gens qui ont toujours le même code de déontologie que nous, qui disent toujours la vérité, mais il est certain que cette personne a été victime d'une erreur.

Cela étant dit, notre code de procédure pénale prévoit une telle situation et envisage que celui qui a été placé en détention, et ensuite acquitté, puisse être indemnisé pour le préjudice subi. Nous sommes aujourd'hui dans cette procédure; elle est en cours – nous ne pouvons donc pas vous en dire plus – et, de toute évidence, cette personne va être indemnisée. Elle sera indemnisée à juste titre. A ce sujet, nous avons vu à peu près tout et n'importe quoi – par exemple des demandes de centaines de milliers de francs – et l'Etat n'a pas l'intention de se laisser embarquer au-delà de ce qui est vraiment un préjudice réel.

99.388

15 novembre 1999

Question Nicolas Aubert**Le Conseil d'Etat envisage-t-il un toilettage de l'arrêté concernant le placement des deniers pupillaires ?**

Cet arrêté stipule à son article premier:

«Les valeurs suivantes sont admises pour le placement des deniers pupillaires:

- 1. les obligations de la Confédération, des Chemins de fer fédéraux et des cantons suisses,*

Discussion par chapitre (suite)

2. *les obligations de toutes les communes neuchâteloises ainsi que celles des communes suisses dont les emprunts sont cotés en bourse,*
3. *les obligations, bons de caisse et de dépôt de la Banque cantonale neuchâteloise, des banques cantonales suisses et caisses hypothécaires suisses dont les engagements sont garantis par l'Etat, ainsi que du Crédit foncier neuchâtelois,*
4. *les obligations qui jouissent de la garantie de la Confédération,*
5. *les lettres de gage de la Centrale de lettres de gage des banques cantonales suisses et de la Banque des lettres de gage d'établissements suisses de crédits hypothécaires,*
6. *les livrets d'épargne, à concurrence de 10.000 francs, des établissements soumis à la loi fédérale sur les banques et caisses d'épargne et admis, en vertu de l'article 15 de ladite loi, à accepter des dépôts portant la dénomination d'« épargne »,*
7. *les titres, d'autre nature, agréés spécialement par l'autorité tutélaire.»*

Cet arrêté de 1977 fait référence à certains produits et omet les nouveaux modes de placement existant sur le marché. Ainsi, les rendements qui peuvent être obtenus pour les deniers pupillaires s'avèrent extrêmement faibles et ce à l'encontre manifeste de l'intérêt des pupilles qui peuvent par exemple percevoir d'importantes sommes d'argent d'assurance responsabilité civile. Or, sans un placement adéquat, le capital octroyé ne permet pas de remplir pleinement sa fonction. Il est à préciser que le taux de capitalisation pratiqué par les tribunaux et par les assurances est de 3½ %, soit supérieur au rendement procuré par la plupart des valeurs auxquelles fait référence l'arrêté.

M^{me} *Monika Dusong*, conseillère d'Etat, cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité: – Le Conseil d'Etat envisage-t-il un toilettage de l'arrêté concernant le placement des deniers pupillaires? Oui. Nous sommes en train de prendre ce dossier en main parce que, et vous avez raison, il faut revoir ces placements sans procéder évidemment à des placements téméraires.

Nous répondons maintenant aux questions qui concernent le chapitre du DJSS. Y a-t-il eu un acharnement politico-juridique contre notre inspecteur? Nous croyons qu'il n'y a pas eu d'acharnement, de complot, de persécution, mais qu'il y a certainement eu des lectures différentes selon les acteurs. Dans tous les cas – et nous croyons que cela est important, car cela a été dit –, nous respectons pleinement la séparation des pouvoirs et il ne nous viendrait pas à l'idée de demander à un tribunal de statuer dans un sens ou dans un autre. C'est presque une insulte de laisser entendre une chose pareille, parce qu'on ne peut pas intervenir au niveau des jugements.

Où en sommes-nous avec ce dossier? Le Tribunal administratif vient de rejeter le recours de l'inspecteur. Cet arrêté, qui date du 10 novembre 1999,

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

nous est parvenu à la fin de la semaine dernière. Le Tribunal administratif rejette donc le recours de cet inspecteur qui voulait être réintégré. Nous pensons qu'il est important que l'on fasse un peu la part des choses. Lorsqu'on se sépare d'un collaborateur, la question n'est pas de savoir si un policier est pénalement condamné ou pas, mais la question est de savoir si la confiance qui règne au sein de la police elle-même, avec les collaborateurs, avec la hiérarchie, avec le Conseil d'Etat, dans une fonction aussi sensible que celle de la police, nous permet de continuer de travailler avec une personne. Cette confiance-là est rompue parce que cela fait des années et des années qu'il y a un soupçon qui traîne. Il y a eu moult enquêtes. Le Tribunal administratif le constate et dit: « Les rapports de service du recourant sont marqués depuis plusieurs années par le soupçon d'une conduite incompatible avec le devoir de sa fonction. Le recourant l'admet, mais il dit qu'il n'en est pas coupable. » Le Tribunal dit: « Ce n'est pas la question, il ne faut pas perdre de vue que la résiliation pour justes motifs n'est pas une sanction ou une mesure dont le bien-fondé dépend d'un comportement coupable du fonctionnaire concerné. Elle n'implique pas non plus une analyse des responsabilités qui pourraient être imputées à d'autres en ce qui concerne la situation à laquelle il s'agit de remédier. La résiliation des rapports de service par l'autorité de nomination vise exclusivement l'intérêt général, l'intérêt public. Or, il est incontestable que le retentissement qu'ont eu, dans l'opinion publique, les faits graves et répétés dont le recourant a fait l'objet a été si important qu'il se révèle illusoire de rétablir l'image d'intégrité absolue à laquelle le recourant aspire. D'autre part, on ne voit pas comment le recourant pourrait, sans que l'activité de la police en soit entravée, assumer les fonctions avec ses collègues, vu l'animosité réciproque de ces rapports. Enfin, on peut expliquer objectivement qu'en raison de graves polémiques dont le recourant constitue l'un des principaux éléments, le Conseil d'Etat et les chefs de l'intéressé considèrent que le lien de confiance est désormais rompu et cela ne permet plus le maintien de rapports de service. »

Donc, en dehors d'un jugement pénal, il est admis que, dans un service, quel qu'il soit, dans la police ou ailleurs, les fonctionnaires doivent tirer à la même corde, doivent pouvoir adhérer à un projet, doivent pouvoir se mettre ensemble au service de leurs fonctions et de leurs prestations. Celui qui ne peut pas s'y inscrire ne peut pas prétendre, finalement, à maintenir la confiance de ses supérieurs. Cependant, nous ne serions pas surpris qu'il y ait recours. Ce que nous souhaiterions, c'est que l'on utilise l'énergie qui est dégagée pour faire quelque chose de plus positif, pour aller de l'avant, plutôt que de rester croché à un engagement que l'on ne peut plus avoir.

Concernant les émoluments pour les mariages, nous prenons note de votre souhait, Monsieur Raoul Jeanneret, vous qui souhaiteriez que cela reste gratuit. Il faut savoir, au Grand Conseil, ce que vous voulez! Est-ce que les prestations de l'administration doivent être gratuites ou pas? Dans un débat sur le budget, cette question n'est pas farfelue. On peut en effet se poser la question de savoir si, vraiment, le fait de devoir payer 110 francs peut

Discussion par chapitre (suite)

empêcher quelqu'un de se marier! Nous espérons tout de même que la motivation soit plus forte que cela.

Cela étant dit, l'état civil est piloté par les communes. Les officiers d'état civil sont certes sous contrôle et sous la surveillance du service de la justice, mais les choses se passent dans les communes. De toute évidence, nous allons discuter avec elles pour voir comment elles voient les choses. Nous allons donc organiser une consultation à ce sujet pour savoir comment va être faite cette prestation.

Concernant la réorganisation des offices d'état civil, là aussi, nous avons formé un groupe de travail, constitué évidemment du responsable de l'état civil cantonal et de plusieurs officiers d'état civil, qui vient de nous rendre un rapport. Puisque au niveau fédéral, nous devons atteindre un taux d'occupation de 40% par officier, il faudra de toute évidence regrouper des communes. Ce sera d'autant plus judicieux que l'informatisation arrive à grands pas et, Monsieur Pierre Hainard, nous pouvons vous dire qu'il n'y aura pas plus de personnes, mais qu'il y en aura moins, puisque l'informatisation arrive, à part peut-être pour la saisie dans un tout premier temps. Les rapports que nous avons sous les yeux en ce moment parlent de huit ou onze arrondissements. Il y aura donc une concentration importante, mais nous souhaitons vraiment discuter de cela avec les communes. Nous aimerions les inciter à se regrouper et nous aimerions faire en sorte que ce soient les communes qui restent maîtres et qui, finalement, se mettent ensemble. Nous avons donc ces deux projets qui parlent de huit ou onze arrondissements. Nous discuterons avec elles pour savoir comment on aboutit à cette question.

Est-ce que l'EEP-Bellevue est un scandale permanent, comme on aurait pu le penser? Pensez donc, treize ou quatorze évasions, évidemment peu importe. Il faudrait plutôt voir quelles ont été les occasions, car lorsqu'il y a un multipack, cela devrait être compté autrement que lorsqu'il y a une évasion après l'autre.

Est-ce que l'EEP-Bellevue a fondamentalement failli? Nous croyons qu'il faut mettre les choses à leurs places et faire la part des choses. Nous dirons que l'année dernière, dans le canton de Berne, il y a eu 38 évasions et, statistiquement, on parle d'environ 500 évasions par année au niveau national. L'année dernière, nous n'en avons pas eu, parce que les deux évasions qui viennent de se produire l'ont été après une période de vingt mois où nous n'en avons pas enregistré.

Le fait est que nous avons sans aucun doute un problème avec l'EEP-Bellevue. Nous croyons qu'il ne faut pas le nier. Cet outil a été adapté avec les moyens du bord et en essayant de faire le maximum de compromis avec la population qui vit à proximité, car nous croyons qu'il est juste aussi de chercher des compromis, de voir comment une telle institution peut être intégrée dans un village. Ce n'est pas une affaire facile, mais le fait est qu'aujourd'hui, il n'y a pas les mêmes détenus qu'il y a quelques années. La criminalité a changé.

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

Nous ouvrons une parenthèse. On a dit: « Mais pourquoi vous ne pourriez pas prendre des personnes qui sont en fin de peine. » Une des personnes qui s'est évadée était en fin de peine. Elle allait être libérée conditionnellement au mois de janvier, mais vu qu'elle allait être expulsée, elle n'avait donc rien à perdre mais tout à gagner en prenant la clé des champs. Il faut vraiment voir que la qualité des détenus a changé et peu importe finalement quelle est la peine qu'ils purgent dans cette prison. Le fait est que l'outil aujourd'hui n'est pas adapté ou n'est pas suffisamment adapté. Nous n'allons jamais faire de cette prison un endroit d'où on ne s'évade pas, mais – et nous l'avons déjà dit – nous devons sans aucun doute revoir de manière fondamentale quelques éléments de sécurité dans cette prison.

Quelles sont les mesures qui ont été prises et pourquoi ne les a-t-on pas prises avant? Monsieur Damien Cottier, nous avons déjà pris beaucoup de mesures dans le sens que, par exemple, il y a une année, on était simplement aveugle puisque les dômes ne fonctionnaient pas. On ne voyait même pas ce qu'il en était. On a quelques contraintes financières et on y va par paliers. Il est vrai que le fait qu'il n'y a pas eu de directeur à l'EEP-Bellevue n'a pas facilité des choses.

Cela étant dit, nous avons immédiatement pris des mesures avec le chef du service des établissements de détention, à savoir que le lendemain, on a déroulé des fils de fer barbelé que l'on a été chercher à l'arsenal – c'est donc bien d'avoir un grand département parce que l'on peut jouer les synergies –, mais nous avons aussi demandé un crédit complémentaire au Conseil d'Etat, qui l'a accordé hier, à hauteur de 260.000 francs, parce que, lorsque l'on examine la manière dont les détenus s'évadent et les risques qu'ils prennent, il faut de toute évidence renforcer la sécurité. En même temps, il y a des points faibles – que nous n'allons pas dire ici, parce que nous n'avons pas envie d'écrire une recette Betty Bossi afin que l'on sache comment on va pouvoir sortir de l'EEP-Bellevue – que l'on doit d'urgence sécuriser. Nous avons également demandé un certain montant dans ce crédit pour voir ce que nous devons faire impérativement, à quel moment, et ce que l'on peut faire pour respecter l'environnement au maximum. A certains endroits, il faudra effectivement rehausser les murs, mais pas partout, et à d'autres endroits, à l'intérieur de l'enceinte, il faudra creuser, parce qu'il vaut peut-être mieux creuser que rehausser. Tout cela doit être étudié et nous avons donné un mandat pour cela.

Est-ce que vous devez vous attendre à des demandes de crédits exorbitantes? A ce stade, nous ne sommes pas à même de vous le dire. Si c'est de la compétence du Conseil d'Etat, le Conseil d'Etat prendra la décision, sinon, nous viendrons bien sûr devant vous. Ce que nous aimerions dire, c'est que cela est urgent et que, peut-être, nous devons mettre en place la procédure urgente avec la commission de gestion et des finances, mais nous verrons cela.

Nous aimerions aussi vous dire que le dossier qui nous donne plus de soucis que celui de l'EEP-Bellevue, c'est la prison préventive de La

Discussion par chapitre (suite)

Chaux-de-Fonds. Nous vous invitons à venir voir la prison préventive et nous vous assurons que là, on tombe au Moyen Age. Les conditions de détention y sont très pénibles et vous pourriez tourner n'importe quel film d'Emile Zola dans cette prison-là. Nous avons une équipe extraordinaire qui tient cela avec des bouts de ficelle, mais il y aura sans aucun doute à assumer là un montant important. Là, nous n'avons pas le choix de fermer ou de ne pas fermer. Chaque canton doit avoir un moyen de préventive.

Vous avez émis l'idée, Monsieur Marcel Garin, de mettre sur pied une organisation intercantonale. Nous pouvons vous dire que cela existe. Nous sommes dans un concordat romand, dont nous formons un volet. Est-ce qu'il faut simplement fermer l'EEP-Bellevue? Il faudra en discuter entre nous, mais cela ne va pas nous coûter moins cher, parce que nous payons bien sûr un prix de pension aux autres adhérents au concordat. Les prix de pension que nous payons pour les Neuchâtelois qui sont, par exemple, aux Etablissements de la plaine de l'Orbe, parce que l'on ne peut pas les garder tous ici, sont nettement en dessous du prix coûtant parce que nous faisons partie du concordat et que nous facturons aussi, à charge de revanche, les Vaudois qui sont chez nous moins cher. Dès le moment où l'on sort du concordat, on doit évidemment payer le prix coûtant. Donc, sur le plan des économies, nous n'en avons pas du tout. Cependant, la question que l'on devra se poser est: est-ce que nous voulons une prison et à quel prix?

Vous avez demandé, Monsieur Olivier Haussener, si le crédit de 200.000 francs qui concerne la réorganisation du milieu carcéral, englobe également l'EEP-Bellevue. Bien sûr, il s'agit vraiment d'une étude d'un tout. Ce crédit touche aussi l'incarcération des mineurs. Nous avons un réel problème en ce moment, parce que la Maison d'éducation au travail (MET) ne suffit pas à résoudre, par exemple, le problème de la préventive des mineurs, la préventive des femmes, l'incarcération des femmes. Nous avons malheureusement beaucoup de dossiers qui sont ouverts et qui n'ont, en ce moment, pas trouvé de réponse.

Pour conclure, nous dirons que nous avons pris les mesures d'urgence, ce n'est pas beau à voir, car on peut voir des kilomètres de fil de fer barbelé, mais c'est comme cela que l'on peut sécuriser. Une étude est en cours afin de voir comment on peut le faire de manière plus fondamentale, et, ensuite, il y aura une pesée d'intérêts afin de voir ce que l'on doit investir et ce que l'on ne doit pas investir.

Nous répondons maintenant aux questions posées dans le cadre de la santé. Vous avez raison, nous avons diminué la subvention pour la lutte contre le cancer. Nous croyons qu'il est bon, pour le Grand Conseil, de comprendre comment l'on peut, à l'intérieur d'un département, dégager des moyens pour faire quelque chose de nouveau, d'abandonner une prestation alors qu'elle a toujours été là. La prestation que nous avons abandonnée est le bus santé de la Ligue contre la tuberculose et les maladies pulmonaires, comme elle s'appelle aujourd'hui et qui s'appelait «Ligue contre la tuberculose». Nous

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

avons constaté que ce bus n'avait plus de sens. D'ailleurs, il a cherché à se diversifier en mesurant, par exemple, les taux de cholestérol, la tension des gens, etc., et, de toute évidence, il s'agit de prestations que l'Etat n'est pas obligé de fournir et qu'il ne devrait pas fournir. Ce bus ne circulera donc plus. En revanche, la détection des cas de tuberculose se fait encore, notamment au sein de la population à risque, à savoir les requérants d'asile. Nous avons signé, avec la ligue, un mandat de prestations pour 30.000 francs. La ligue reçoit donc 30.000 francs pour la population à risque. Ensuite, nous avons pris ce montant et l'avons transféré vers un nouveau compte budgétaire, Madame Béatrice Bois, que vous pouvez trouver et qui s'appelle «Centre d'information et de prévention du tabagisme». Nous avons établi un bilan santé avec le canton du Jura et nous avons remarqué que nous avons un énorme problème, plus que la moyenne suisse, au niveau du cancer des poumons. Nous avons décidé, avec le canton du Jura, de faire un programme prioritaire pour lutter contre le tabagisme, notamment celui des jeunes. L'accent va donc être donné sur le tabagisme des adolescents, des jeunes, et nous avons dégagé ces moyens-là. Il y a un ripage et là, on a aussi une lutte contre le cancer; ceci est inscrit sur chaque paquet de cigarettes.

Concernant le problème des mammographies, nous ne pouvons pas vous donner de réponse complète à ce stade, car le dossier est à l'étude. Cependant, vous devez savoir que pour que les mammographies soient complètement prises en charge, il faut que le canton mette en place un programme. Nous sommes en train d'étudier notre manière de faire. Il est vrai que le canton de Vaud a déjà lancé un programme à ce sujet, programme qui coûte 1 million de francs. Nous ne savons pas comment nous serions accueilli, ici au Grand Conseil, si l'on dit: «Eh bien voilà, nous offrons une nouvelle prestation.» Nous cherchons actuellement des collaborations pour identifier quatre centres de compétence, deux dans les hôpitaux, deux centres de radiologie. Nous cherchons également à faire un programme avec le Registre neuchâtelois des tumeurs, et à travailler étroitement avec les gynécologues et avec les médecins de premiers recours pour sensibiliser les gens par ce biais-là et, à ce moment-là, nous pensons que nous pourrions parallèlement donner une large information à la population. Ce que nous devons assurer, ce sont la qualité et le suivi et, pour cela, nous avons l'intention de travailler avec le Registre neuchâtelois des tumeurs.

Vous dites que si l'on veut qu'un dépistage systématique soit efficace, il faudrait qu'il englobe au moins 70% des femmes concernées. Les experts sont d'un avis différent. Nous croyons que ce qui est vraiment important, ce sont les jeunes femmes, alors que tout ce programme est prévu pour les femmes à partir de 50 ans, ce qui est un peu étonnant. Pour les jeunes femmes, on peut prolonger leur vie, alors que pour les femmes à partir de 50 ans, il y a des... (Voix.) Oui, nous y sommes aussi, nous sommes donc également concernée, mais les avis sont beaucoup plus partagés. On va donc regarder ce programme neuchâtelois.

Discussion par chapitre (suite)

A ce sujet, nous aimerions vous dire que le Registre neuchâtelois des tumeurs a également été amputé d'un poste budgétaire, tout simplement parce que nous avons fait la part des choses, à savoir quelles sont les prestations que l'Etat doit payer? Est-ce que l'Etat doit payer la recherche fondamentale? Nous pensons que non. Cela, c'est vraiment une tâche que nous pouvons partager avec la Ligue contre le cancer qui nous a bien reçu – on a signé une convention avec eux sur cinq ans –, qui a été d'accord de payer, avec nous, ce registre des tumeurs afin de voir si ce programme ne devrait pas se faire au niveau national. Soit il est significatif ou soit on arrête, parce que les 2% de la population ne sont pas significatifs. Dès lors, soit on trouve une solution sur le plan national, et nous sommes en train de travailler là-dessus, soit il faut se rendre à l'évidence qu'en tout cas, ce n'est pas une tâche de l'Etat. Nous sommes donc en train de nous désengager à ce sujet.

Vous avez demandé quand les investissements liés à la planification sanitaire seront présentés au Grand Conseil. En l'état et du point de vue formel, le fait que les investissements hospitaliers nouveaux doivent être soumis au Grand Conseil dépend de leur ampleur. En effet, selon les dispositions légales en vigueur, le Conseil d'Etat dispose d'une compétence relativement étendue s'agissant de la reconnaissance des investissements dans le domaine hospitalier. La loi sur l'aide aux institutions de santé, précise :

Art. 6 ² Les charges d'exploitation donnant droit aux subsides comprennent les intérêts passifs et les amortissements des investissements reconnus.

Art. 8 ¹ Le Conseil d'Etat fixe le montant des subsides d'exploitation sur la base des budgets qui lui sont présentés...

² Sont réservés les coûts des nouveaux investissements qui doivent être soumis aux votes du Grand Conseil et du peuple, conformément à la Constitution cantonale.

Et là, justement, cela dépend de l'ampleur. Ce qui n'est pas touché, il est important de clarifier les choses ici, ce sont les transformations. Les transformations, l'entretien différé, les rénovations ne sont pas touchés, ce qui fait qu'il faudra faire la part des choses dans les crédits à venir, qui sont sollicités auprès d'autres instances, non pas de l'Etat, pour savoir s'il s'agit de rénovations ou s'il s'agit d'investissements liés à la planification, et alors interviendra la loi sur les finances qui dit que le Conseil d'Etat est compétent s'agissant de l'engagement de toute nouvelle dépense d'un montant inférieur ou égal à 100.000 francs si elle est renouvelable. C'est là qu'il faudra voir si l'on est dans ce cas ou non et voir si, oui ou non, on soumet ceci au Grand Conseil.

Il est bien clair que tout projet d'investissement ressortissant de la compétence du Grand Conseil sera soumis, dès qu'il sera suffisamment élaboré pour faire l'objet d'un chiffrage précis et d'un rapport spécifique, au Grand Conseil, le cas échéant.

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

En ce qui concerne le lien de cette question avec l'initiative législative « Pour un moratoire en matière d'investissements hospitaliers », le Conseil d'Etat ne peut aujourd'hui que réitérer qu'il est clair que les objectifs de cette initiative ont été atteints par l'acceptation massive par le Grand Conseil du rapport sur la planification – le point 2.4.3 du rapport du Conseil d'Etat concernant la recevabilité de cette initiative fait clairement état de cette proposition – et ce rapport, vous l'avez aussi accepté, d'ailleurs, il n'a fait l'objet d'aucun commentaire de la part des initiants. Ils ont dit qu'ils étaient d'accord avec ce rapport. Les investissements qui seront acceptés par les autorités dès à présent ne peuvent, de toute évidence, que correspondre aux objectifs de la planification. Cela est sûr. Rappelons enfin que la compétence du Conseil d'Etat ne saurait être suspendue en attendant un hypothétique changement dans ce domaine.

Nous aimerions peut-être faire un parallèle avec un moratoire sur la perception d'impôts jusqu'à ce que l'on connaisse une planification financière. Cela ne peut pas être lié de cette manière-là. La notion de nouveaux investissements auxquels l'initiative « moratoire » se réfère concerne manifestement tous les investissements, et non pas seulement les investissements concernant les nouvelles missions ou nouvelles constructions ou rénovations et, en ce sens-là, nous ne pouvons pas faire autrement que de considérer qu'elle a atteint son but. Vous serez saisi très prochainement d'un rapport à ce sujet parce que, tel quel, le moratoire n'est pas exécutable dans les hôpitaux qui devraient alors fonctionner dans l'urgence.

Quel est le futur de l'institut d'anatomie pathologique? Vous avez raison, le directeur va prendre sa retraite et nous avons diminué le montant au budget. Nous avons eu également un contact avec l'institut d'anatomie pathologique, avec son président ici présent, M. Didier Burkhalter, en disant à nouveau que nous aimerions faire la part des choses, qu'est-ce qui appartient à l'Etat, et pourquoi lorsque c'est l'Etat, cela doit être moins efficace que lorsque c'est privé. Nous trouvons que c'est difficilement acceptable. Nous avons donc demandé à un groupe de se mettre ensemble pour trouver les meilleures efficacités tout en maintenant cet institut, parce qu'il est probablement utile. Il faudrait peut-être mieux cibler les tâches, mais il faut surtout voir quelles sont les synergies qui sont possibles avec l'institut de microbiologie, par exemple, avec les laboratoires réunis, et voir comment on peut diminuer les frais de fonctionnements, comment peut-on améliorer la qualité, comment on peut faire en sorte que cet institut soit finalement attractif – il n'y a pas de raison qu'il ne le soit pas – pour que les médecins y recourent et alors il doit peu à peu s'autoperter. La question sera aussi de savoir si nous devons rester dans notre joli canton, tout seul, ou si l'on va pouvoir se mettre avec les Vaudois, par exemple, au niveau de la médecine légiste. Ces travaux sont en cours – nous vous remercions d'avoir posé cette question –; d'ailleurs, nous avons signé la lettre hier pour demander à ce groupe de se constituer, comme nous l'avons annoncé dans le rapport sur la planification sanitaire.

Discussion par chapitre (suite)

En ce qui concerne le sort du personnel de la maternité du Locle et à la question de savoir comment nous pouvons faire en sorte que la prochaine institution touchée vive les choses mieux que ce personnel-là, nous aimerions vous rassurer en ce qui concerne le personnel de la maternité du Locle, parce que ce qui compte, c'est quand même finalement le résultat. Il y a un processus et il y a le résultat. En ce qui concerne le résultat, cela vous intéressera peut-être de savoir qu'une sage-femme, deux nurses, ainsi que la secrétaire médicale ont été engagées à l'Hôpital de La Chaux-de-Fonds, qu'une sage-femme s'est installée en tant qu'indépendante en France, qu'une sage-femme est devenue responsable de formation dans une école d'infirmière, qu'une sage-femme a changé de fonction à l'Hôpital du Locle et travaille dans le service de médecine, qu'une sage-femme a cessé de travailler, et tel était son souhait, qu'une sage-femme a été engagée comme soignante par une institution pour personnes âgées, elle n'a hélas pas encore pu prendre son poste parce qu'elle est en congé maladie, qu'une nurse a entrepris une formation d'assistante médicale avec l'aide du service de l'emploi et fait son apprentissage à l'Hôpital de Couvet, qu'une nurse a été engagée par une institution pour personnes âgées et elle suit des compléments de formation, qu'une autre nurse a souhaité cesser de travailler et qu'une nurse a renoncé à un poste à l'Hôpital de La Chaux-de-Fonds pour des raisons familiales et a souhaité s'orienter vers un poste dans une crèche. Quant au médecin, vous savez qu'il a été engagé à l'Hôpital du Val-de-Travers et continue par ailleurs de travailler à temps partiel dans son cabinet.

Dès lors, malgré finalement un processus relativement pénible, parce que mené dans une certaine incertitude, les personnes ont pu être replacées, mais nous avons toujours dit – nous l'avons d'ailleurs dit lors de la planification sanitaire – que nous souhaitions baliser ces transferts de manière différente et c'est bien la raison pour laquelle nous sommes en train de travailler sur un projet de convention avec les partenaires sociaux, c'est-à-dire les employeurs, les associations de personnel et le service de la santé publique. Nous pensons qu'avant la fin du mois, nous pourrions signer cette convention.

Cette convention porte sur des mesures collectives et sur des mesures individuelles et elle sera à même, nous semble-t-il, de rassurer pour dire que chacun et chacune touché par des restructurations sera accompagné dans son processus. Elle dit quelque chose sur les droits acquis, sur les primes de fidélité, sur les délais, sur les stages, sur les formations, sur l'information, etc., et nous avons l'impression que nous avons un bon esprit dans ce sens-là de mettre quelque chose en place avant la prochaine modification, ce qui nous semble important.

En ce qui concerne les dons d'organes, nous n'allons pas vous faire une promesse, mais nous vous dirons simplement que le projet a été transféré et que nous n'avons pas de nouvelles. Nous irons aux nouvelles et nous boirons à votre santé. Mais nous pouvons comprendre que ce ne soit pas satisfaisant pour vous.

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

En ce qui concerne les questions posées concernant la police cantonale, à savoir si nous avons besoin d'une école oui ou non en 2001, nous ne le savons pas encore. M. Raoul Jeanneret a demandé quelles seront les nouvelles missions – c'est cela que vous avez laissé entendre –, il y en a de deux sortes. Lors du débat sur la lutte contre la drogue, vous avez tous demandé la création d'une brigade d'observation. Nous n'allons pas pouvoir créer une brigade d'observation sans demander quelques postes supplémentaires. Nous sommes en train d'étudier à l'interne du DJSS comment nous pouvons dégager des postes à ce sujet, avec une réorganisation qui peut aussi se faire à l'interne, et sur laquelle nous sommes en train de travailler, mais là, il y a peut-être un risque de postes supplémentaires. L'autre augmentation a trait avec la prochaine question de M. Olivier Haussener concernant la RPLP. Vous savez que nous serons chargé de faire des contrôles accrus dans le cadre des accords bilatéraux sur les poids lourds et nous avons demandé, au niveau des cantons, que ces prestations soient entièrement payées, parce qu'en fait, il ne s'agit pas d'une prestation liée à la sécurité, mais surtout liée à inciter le transfert modal des camions vers le train. Nous pensons que les cantons ne sont pas forcément là pour exécuter la politique de transfert modal. Certainement que tout ne sera pas pris en compte par la Confédération, mais une partie, et ce sera bel et bien une nouvelle mission qui va nous être confiée.

La somme que vous voyez au service de l'identification judiciaire ne touche pas l'ADN, parce que nous ne sommes pas à même de l'analyser nous-mêmes et nous ne le ferons pas. Ce n'est pas aux polices cantonales de créer des laboratoires pour cela, c'est quelque chose de beaucoup trop compliqué. Le dossier de l'ADN est actuellement à l'étude au niveau de la Confédération. Elle est en train d'élaborer une loi, nous sommes consulté à ce sujet et nous l'appliquerons telle qu'elle sortira de cette moulinette législative. Mais nous aimerions surtout vous dire que l'ADN est aujourd'hui un moyen qui fait en sorte qu'en Angleterre, par exemple, plus de la moitié des crimes sont élucidés. Cela fait aussi partie du sentiment de sécurité de la population et c'est quelque chose d'important. Cela sert probablement plus à disculper que d'inculper et il ne faut jamais perdre ceci de vue. Cette somme concerne donc le remplacement d'un appareil qui arrive à bout de course. C'est quelque chose de ponctuel qui a d'ailleurs été planifié dans la planification financière sur quatre ans. Nous savions que nous avions un pic à ce niveau-là.

En ce qui concerne les véhicules, non, nous n'allons pas mettre en place une unité spéciale qui va être appelée à lutter contre les syndiqués, lorsqu'ils feront grève dans la cour du Château, mais nous faisons partie d'un concordat, avec les polices romandes qui ont ensemble une doctrine d'engagement et, heureusement, que chaque canton ne va pas de sa propre doctrine d'engagement au moment où il faut se prêter main forte. Aucune police, en tout cas en Suisse romande, n'a suffisamment d'effectifs pour faire face à un coup dur. Nous avons demandé aux autres policiers d'être de piquet

Discussion par chapitre (suite)

lorsque l'on nous a annoncé le concert skinhead, comme nous étions de piquet lorsque ces mêmes skinheads étaient dans le canton de Fribourg. Il est donc bien clair que l'on se prête main forte. Par exemple, la police cantonale était à Genève lors des pourparlers de l'OMC, à Bâle pour le Congrès juif. Donc les polices s'aident mutuellement. Il faut alors qu'elles parlent le même langage et qu'elles aient le même engagement. Cette doctrine d'engagement de la Suisse romande se différencie de la Suisse alémanique. Nous dirons qu'elle est beaucoup moins provocatrice, elle est clairement faite pour désescalader et pour créer de la distance avec les manifestants, mais il est vrai que là, il s'agit d'un matériel qui a été planifié sur plusieurs années et que c'est la dernière phase de la mise en place d'une section du maintien de l'ordre. Ne vous faites pas peur avec cela, nous n'avons pas l'intention de demander de gros moyens lorsque cela n'est pas nécessaire.

Nous répondons maintenant aux questions relatives au tunnel sous la Vue-des-Alpes tout simplement parce que cela concerne la police et non pas les pompiers, d'autant plus que nous ne disposons pas personnellement, au niveau cantonal, de pompiers, mais que ce sont bien les communes qui en disposent. Il est vrai que nous sommes en train d'exploiter un ouvrage qui – et nous l'avons découvert, notre collègue et nous – ne répond pas aux exigences de sécurité telle que nous la souhaiterions. On ne peut pas chercher une faute, car c'était une faute de conception en tant que telle et nous devons faire avec ce tunnel. La fermeture a été dictée bien sûr pour faire le point de la situation et pour voir, ponctuellement et graduellement, ce que l'on peut mettre en œuvre pour sécuriser ce tunnel et pour pouvoir le rendre à la population. Nous aimerions aussi dire qu'aujourd'hui, on peut se faire critiquer, mais lorsque nous avons décidé de fermer ce tunnel – et nous avons pris la décision un vendredi –, le samedi qui a suivi, il y a eu un accident dans le tunnel du Tauern et il n'y a pas un député qui a critiqué. Il faut avoir une mémoire suffisamment longue pour savoir où est l'émotion par rapport à ce tunnel.

Concernant sa réouverture, nous avons fait une analyse nuancée des risques, une pesée d'intérêt, parce qu'en hiver, il est plus risqué, statistiquement, de passer par le col que par le tunnel. En attendant, on a fait des améliorations dans le tunnel aux niveaux de la ventilation et des locaux de secours, et nous avons installé des balisettes. Les balisettes ne sont en elles-mêmes pas dangereuses. Elles ne sont pas aussi rigides qu'on peut le penser – mais vous ne devez pas les tester –, car elles peuvent se coucher et se relever. Ce que nous souhaitons, c'est que les automobilistes prennent conscience que, dans ce tunnel, ils doivent prendre des précautions particulières et avoir un seuil d'attention particulièrement élevé. Ce n'est pas un endroit pour faire des excès de vitesse ou pour s'endormir. De toute évidence, les balisettes augmentent le seuil de concentration et montrent clairement qu'il faut faire particulièrement attention. Vous avez vu qu'il y en a deux sortes, des grandes et des petites. Peu à peu, ce sont les petites qui vont prévaloir tout simplement parce que les chasse-neige auront plus de

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

facilité pour passer, c'est faisable aussi avec les grandes, mais les chasse-neige roulant à 15 km/h, ce qui pourrait éventuellement créer quelques bouchons, mais les petites seront suffisantes parce que les gens auront pris conscience, se seront habitués et ces balisettes freineront les excès.

L'autre alternative aurait été de limiter la vitesse dans le tunnel à 60 km/h, mais ensuite, il fallait la contrôler et cette situation aurait été moins sûre, finalement, que la première. Ce que nous souhaitons surtout, c'est venir rapidement devant vous avec une demande de crédit, qui n'était pas inscrite dans une planification financière, et que vous nous donniez les moyens pour mettre ce tunnel en conformité.

En ce qui concerne les retombées sur notre canton de la RPLP, en ce moment, les tâches que nous aurons à effectuer seront les suivantes: la saisie de données relatives aux véhicules, la remise des formulaires et des vignettes électroniques, le retrait des plaques de contrôle et la taxation et perception des taxes forfaitaires. On nous dit – mais le règlement n'est pas encore pris – que le montant passera environ de 106.000 à 135.000 francs pour cette prestation-là. En revanche, bien sûr, sur l'ordonnance de la RPLP, le Conseil d'Etat avait contesté le projet estimant devoir être considéré comme une région périphérique; nous voulons être considéré comme une région périphérique, ce n'est pas encore tranché, nous ne savons pas encore ce qui va en être définitivement, mais on peut estimer la part du canton de Neuchâtel en 2001 à environ 5,5 millions de francs et en 2005 à 10,5 millions. Où va-t-on comptabiliser ce montant? Nous vous le disons. Pour l'instant, c'est au SCAN, mais, de toute évidence, ce sera bon pour tout le monde.

Concernant le service de la protection civile et du feu, les deux entités qui sont en fait des entités au service de protection de la population vivent en ce moment une remise en question fondamentale. Les pompiers viennent de sortir leur concept « Sapeurs-pompiers 2000 ». On va diminuer l'effectif des sapeurs-pompiers d'un tiers environ. Cela veut dire professionnaliser, qualifier, dans les différents villages regrouper, trouver les synergies ensemble et, en même temps, vous avez aussi raison de dire que la protection civile, telle quelle, va complètement être remodelée. Nous sommes en train d'élaborer les dernières réponses à la consultation qui a été lancée par le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS). Certainement qu'à terme, on pourra faire du service soit dans la protection de la population, soit au service militaire. La question du choix n'est pas encore déterminée et, de toute évidence, l'armée aura une présence.

Enfin, vous avez raison de dire que, pour le matériel, il faut trouver des synergies. Dans le canton de Neuchâtel, nous avons la chance que les deux domaines soient dirigés par le même service. Nous avons déjà entamé cette réflexion et nous pensons que, par exemple, à Couvet, on va pouvoir former et les uns et les autres. Comme cela, on parlera le même langage, ce qui est important parce que les sapeurs-pompiers arrivent en premier échelon, mais ne tiendront pas dans la durée; dans le deuxième temps arrivera la

Discussion par chapitre (suite)

protection civile, protection de la population qui elle est faite pour tenir dans la durée. Donc, il faudrait que les matériaux soient compatibles.

Nous croyons avoir répondu à toutes vos questions.

M. *Damien Cottier* : – Nous avons essayé de décoder les réponses du Conseil d'Etat. Concernant les prisons, on vient de nous dire qu'après six ans d'exploitation, il est urgent de prendre des mesures parce qu'il y a des trous évidents dans la sécurité, c'est ce que nous avons cru comprendre, et concernant le tunnel sous la Vue-des-Alpes, on nous explique qu'on a posé des balises, des grandes, et que maintenant, on va les enlever et que l'on va en poser des petites. Nous croyons avoir décodé correctement !

M^{me} *Monika Dusong*, conseillère d'Etat, cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité : – Vous avez correctement compris nos réponses, vous avez parfaitement raison. Nous faisons avec le matériel de bord, c'est ce que nous avons à disposition. Nous avons donc mis des grandes balises parce que nous en avions et, maintenant, nous allons pouvoir mettre des plus petites, parce qu'elles suffisent, parce que l'efficacité que nous recherchions, nous pensons pouvoir l'atteindre de cette manière-là.

En ce qui concerne l'EEP-Bellevue, vous avez raison, cela fait six ans que l'on cherche à améliorer cet établissement, mais nous aimerions dire que les réelles lacunes de matériel n'ont jamais apparues aussi clairement que cette fois-ci. Encore une fois, nous ne pouvons pas entrer dans les détails, parce que, franchement, ce serait contre-productif et nous n'avons pas envie de faire une maison « portes ouvertes ». Nous avons tout de même eu des évènements qui étaient liés à des négligences, à des fautes du personnel. Nous vous rappelons qu'il y a vingt mois, nous avons dû licencier deux personnes. Ici, nous n'avons pas vu de négligence, nous n'avons pas vu de faute, mais nous avons un grave problème de matériel. De plus, la conception elle-même a montré ses limites. Nous allons donc intervenir à ce sujet.

Autorités

M. *Yves Morel* : – Nous posons notre question à ce chapitre, même si nous n'avons pas encore un compte correspondant qui est ouvert.

Lors de son discours d'investiture comme présidente du Grand Conseil, notre collègue, M^{me} Michèle Berger-Wildhaber, a lancé une proposition qui n'a laissé personne indifférent : le financement des partis politiques actifs au niveau du législatif cantonal.

Chaque membre du Conseil d'Etat a d'ailleurs reçu, sous forme de parchemin, le détail de la proposition. Cette idée a fait son chemin et elle est maintenant entérinée par la commission législative qui a validé sa recevabilité. Il va donc être temps de passer de la parole aux actes.

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

Notre question est la suivante: avez-vous mis un montant estimatif dans les charges 2000 pour ce nouveau compte et, si oui, à quel endroit? Si non, prenez-vous ici l'engagement ferme de le faire dans les comptes effectifs 2000, même que rien n'est valorisé dans la proposition de budget que vous nous soumettez aujourd'hui. Nous vous remercions de votre réponse.

M. *Thierry Béguin*, vice-président du Conseil d'Etat: – A la question de M. Yves Morel, nous répondons très clairement: non, il n'est rien prévu pour d'éventuels subsides aux partis politiques dans la mesure où aucune loi n'existe aujourd'hui! Nous ne pourrions pas anticiper sur la volonté politique du Grand Conseil. Si la loi est votée d'aventure dans le courant de l'année prochaine, nous appliquerons la loi et les éventuels subsides seront portés en un déficit supplémentaire au budget.

M^{me} *Carol Gehringer*: – Nous avons posé la question 99.385, du 10 novembre 1999, intitulée «Un autre mur». Est-ce que vous n'avez pas reçu notre question, car personne n'a répondu?

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Oui, Madame Carol Gehringer, nous avons bien reçu votre question. Elle nous a été attribuée comme représentant du canton de Neuchâtel à l'Exposition nationale, mais comme nous avons de la peine à comprendre votre question, qui était une question écrite, et qu'elle concerne essentiellement l'Arteplage de Neuchâtel, nous n'avons pas très bien compris de quel mur vous vouliez parler. Pour l'instant, nous avons demandé que l'on nous renseigne afin que nous puissions vous répondre de manière claire. Nous vous répondrons donc dès que nous aurons la réponse.

Fonds appartenant à l'Etat

M. *Olivier Haussener*: – Rubrique fonds des eaux. Nous regrettons de revenir à la charge concernant ce fonds des eaux, mais en ayant un peu approfondi la question et en nous étant approché principalement des villes, principaux distributeurs d'eau, en fait on se rend compte – et nous en sommes persuadé – que les 9 millions de francs budgétisés seront inférieurs à ce que l'Etat va percevoir. Après petits calculs, nous pensons qu'il s'agira plutôt d'une somme se situant entre 12 et 13 millions que l'Etat va s'approprier à percevoir comme redevance sur la taxe des eaux. Nous remercions le Conseil d'Etat d'avoir répondu partiellement à notre question hier en laissant entrevoir, dirions-nous, une lueur d'espoir pour les communes quant à une indemnité concernant la perception de cette taxe, mais le Conseil d'Etat a toujours dit que, sur cette redevance, il prendrait uniquement ce qu'il aurait besoin. Dans une première application, on voit qu'il y a déjà une réserve qui est constituée et si nous nous rappelons le débat sur l'introduction de cette redevance, le Conseil d'Etat avait dit que cela n'occasionnait aucuns frais supplémentaires au niveau du service de la protection de l'environnement,

Discussion par chapitre (suite)

alors que nous nous rendons compte qu'il y a 200.000 francs qui sont prélevés sur le fonds des eaux pour aller au service de la protection de l'environnement. Nous aimerions savoir à quoi servent ces 200.000 francs. Nous aurions vraiment voulu avoir des calculs plus précis. Il est clair que l'on ne peut pas amender, à ce niveau-là, du moment que l'on estime que l'on a sous-évalué la redevance. Nous estimons que le montant qui sera perçu, c'est-à-dire les 80 centimes par mètre cube d'eau, est exorbitant et, dirions-nous, n'est pas du goût du jour dans l'introduction d'une nouvelle taxe.

M. *Francis Matthey*, conseiller d'Etat, suppléant du chef du Département de la gestion du territoire: – Nous répondons comme suppléant de notre collègue, Monsieur le député. Nous ne pouvons pas vous donner d'explications concernant le montant de 200.000 francs qui aurait été attribué au service de la protection de l'environnement pour les frais de perception de cette taxe, mais nous pouvons simplement vous confirmer que le montant exact de la taxe n'est pas fixé et qu'une étude est faite actuellement afin de savoir si, comme vous le souhaitez, il pourrait y avoir un prélèvement un peu inférieur aux 80 centimes dont vous avez parlé. C'est un débat qui est actuellement ouvert au sein du Conseil d'Etat et auquel, bien entendu, avant le début de l'année prochaine, nous allons donner une solution.

M. *Roland Debély*: – Notre remarque n'a rien à voir avec une rubrique précise, mais comme nous arrivons à la dernière rubrique du budget et à l'instar de M. Pierre-Jean Erard qui a proposé un glossaire, nous nous permettons également de faire une suggestion concernant la présentation du rapport: l'adjonction d'un signe – dont nous laissons le choix au Conseil d'Etat – mettant en évidence les comptes qui ont une remarque figurant dans les pages colorées dudit rapport. D'une part, cela nous éviterait d'incessants allers et retours dans le document malheureusement souvent inutiles lors de la recherche d'une explication et, d'autre part, cela éviterait peut-être quelques questions de députés lors des sessions des comptes et du budget, comme par exemple la dernière qui a été posée alors qu'il y a un commentaire concernant ces 200.000 francs dans les pages colorées.

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Nous étudierons la proposition de M. Roland Debély et nous la transmettrons au service financier pour voir si on peut le faire. Il y a eu un certain nombre de discussions sur la manière dont étaient indiquées les remarques faites à chaque rubrique, mais nous verrons ce que nous pouvons faire.

Comptes des investissements

M^{me} *Laurence Boegli*: – Nous avons une ou deux questions et remarques. Première question: nous avons essayé de faire une brève évaluation des

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

incidences des investissements. Le Conseil d'Etat dit prévoir environ 100 millions de francs d'investissements pour le budget. Nous avons regardé dans le rapport, on voit que les taux d'intérêts sont actuellement un peu supérieurs à 5%, ce qui veut dire environ 5,5 millions de francs d'intérêts passifs supplémentaires dus aux investissements pour les charges de fonctionnement. Nous avons aussi compté un amortissement qui peut varier entre 10% et 25% suivant les objets, ce qui veut dire encore 10 à 20 millions de charges supplémentaires par an dans le compte de fonctionnement, soit, au total, entre 15 et 25 millions, ce qui représente la moitié de l'excédent de charges du compte de fonctionnement. Nous aimerions savoir si notre calcul est à peu près exact et si, en faisant 100 millions de dépenses d'investissements dans le canton, on grève effectivement les charges de fonctionnement d'environ 15 à 20 millions sur une année? Quand on parle d'économies, il y en a peut-être aussi là qui pourraient être réalisées.

Nous avons ensuite des questions dans les différents investissements, et nous ne savons pas si vous les prenez tous en bloc?

La présidente: – Oui, on les prend tous en bloc, vous pouvez y aller, Madame Laurence Boegli.

M^{me} Laurence Boegli: – Dans les crédits accordés, nous avons constaté que plusieurs crédits ont été largement dépassés, enfin que les dépenses nettes étaient largement supérieures aux montants des crédits. Nous prenons par exemple, à la page 145 du budget, la part cantonale aux dépenses pour la route A5, la part cantonale aux dépenses pour le gros entretien de la route A5, le tunnel sous la Vue-des-Alpes, le programme fédéral d'investissement (1997-1999) réseau routier, cela fait beaucoup d'investissements dans le domaine des routes où les crédits ont été largement dépassés. Est-ce qu'il y a une explication à cela?

On a aussi, dans le Département de l'instruction publique et des affaires culturelles, la reconstruction des bâtiments de la faculté des sciences au Mail où, semble-t-il, le crédit a été largement dépassé, ainsi que l'aménagement de nouveaux locaux destinés à l'institut de microtechnique.

Ensuite, dans les investissements en appareils et équipements de la compétence du Conseil d'Etat, donc en pages 148 et 149 du budget, on voit que les investissements prévus pour le service du traitement de l'information (STI) ont été largement fractionnés et que si l'on en fait le total, ils arrivent à plus de 3 millions de francs, ce qui dépasse largement les 400.000 francs d'autonomie du Conseil d'Etat. Nous nous demandons si là, il ne devrait pas y avoir eu aussi un rapport proposé au Grand Conseil.

On a aussi des dépassements de crédits dans ces points-là, notamment un crédit qui était prévu à 265.000 francs et qui passe à plus de 400.000 francs, donc qui aurait dû être soumis au Grand Conseil, il s'agit de l'Ecole d'ingénieurs du canton de Neuchâtel, machine 5 axes pour le prototypage rapide.

Discussion par chapitre (suite)

Cela nous fait venir en dernier lieu aux nouveaux projets relevant du Conseil d'Etat. Il y en a toute une série qui sont prévus exactement à 400.000 francs, soit à la limite de la compétence du Conseil d'Etat, et notre question est de savoir si, parmi tous ces projets prévus exactement à 400.000 francs, combien a-t-on déjà prévu de projets qui seront dépassés et donc qui devraient être soumis au Grand Conseil ?

La présidente : – Nous aimerions savoir s'il y a d'autres intervenants.

M. Pierre Meystre : – Puisque l'on parle des investissements, nous prenons les statistiques financières en page 176 du budget où l'on voit les investissements nets par objets en milliers de francs. Si certains départements sont à la baisse, d'autres sont en légère hausse, mais il y a quand même quelque chose qui nous interpelle, ce sont les entreprises de transports privés et aéroports où l'on passe de 2 millions au budget 1999 à 5.372.000 francs au budget 2000, ce qui représente tout de même 168% d'augmentation. Des éclaircissements s'imposent donc.

M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales : – M. Thierry Béguin répondra au sujet de certains crédits qui concernent le Département de l'instruction publique et des affaires culturelles. Nous regrettons un peu que notre collègue ne soit pas présent pour répondre aux questions concernant les crédits relatifs au Département de la gestion du territoire.

Nous aimerions dire à M^{me} Laurence Boegli que son raisonnement est parfaitement correct. Les investissements que nous mettons dans le compte des investissements, au début, c'est une dépense effectivement dite d'investissement, mais qui engendre par la force des choses des coûts au niveau du compte de fonctionnement. Ces coûts sont générés d'abord par l'entretien de l'ouvrage qui fait l'objet de l'investissement, ensuite par les intérêts que l'on doit payer pour financer ces investissements et par les amortissements qui sont pris en compte chaque année. Votre chiffre – nous ne l'avons pas vérifié – est tout à fait dans la réalité. Cela signifie que chaque fois que vous acceptez un certain nombre d'investissements, vous engendrez, par la force des choses, des frais de fonctionnement pour l'avenir. C'est la raison pour laquelle – nous l'avons dit hier dans le cadre de la planification et dans le cadre des objectifs financiers –, nous estimons que si un certain nombre d'efforts ont été faits, doivent être faits maintenant et que les investissements qui ont été consentis, encore une fois, par le Grand Conseil ou par le peuple neuchâtelois doivent être terminés maintenant, nous devons faire attention à marquer une certaine pause dans les investissements futurs que nous serons amenés à faire. Il faudra peut-être aussi que le Grand Conseil ne nous propose pas des investissements excessifs pour les années à venir. Nous croyons que votre analyse est parfaitement exacte.

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

Vous dites que certains crédits concernant les routes ont été dépassés. Il y a quelques explications parce qu'il y a un certain nombre de crédits qui datent d'assez longtemps, il y a une part d'indexation qui est prise en considération dans ces dépassements et, dans certains cas, il y a des subventions fédérales qui ont été diminuées et que, par conséquent, nous avons dû prendre en considération.

Il faut encore voir que, dans ces comptes, nous mettons toujours les dépenses qui sont prévues dans l'année, puis il y a les recettes à recevoir et il y a des subventions fédérales que nous recevons qu'avec retard. Donc, cela peut expliquer que certains crédits soient dépassés.

Vous avez soulevé la question des investissements du STI. Vous avez raison. Nous avons d'ailleurs nous-même demandé au STI de faire l'inventaire de leurs besoins et nous pensons que ce que nous devrions faire, c'est effectivement venir devant le Grand Conseil pour solliciter un crédit global d'investissement en matière informatique. Nous sommes en train d'examiner cette question.

En ce qui concerne les crédits demandés par le Conseil d'Etat, nous aimerions attirer votre attention sur le fait qu'il faut bien voir qu'un certain nombre de crédits sont prévus, mais il faut regarder dans la colonne des dépenses, ne sont pris en considération dans le budget 2000 que les crédits dans lesquels il y a une dépense qui est effectivement prévue. Vous avez raison, si le crédit dépasse le montant qui est de la compétence du Conseil d'Etat, nous devons vous présenter un rapport au Grand Conseil.

Nous répondons à M. Pierre Meystre avant de laisser la parole à notre collègue pour les questions que vous avez posées, Madame Laurence Boegli, au sujet des investissements universitaires.

Monsieur Pierre Meystre, M. Pierre Hirschy, avant de quitter la séance, nous a fait savoir qu'effectivement, il y avait une erreur à la page 176 du budget, que le montant que vous avez relevé et qui vous paraît excessif de 5.372.000 francs est en réalité de 3.992.000 francs et correspond à la dépense d'investissement qui figure à la page 145 du budget. Voilà la réponse que nous pouvions vous apporter.

M. *Thierry Béguin*, conseiller d'Etat, chef du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles: – En ce qui concerne la faculté des sciences au Mail et l'institut de microtechnique, il y a des subventions à recevoir et, en outre, en ce qui concerne l'institut de microtechnique, la Confédération, en cours de travaux, a modifié son taux de subventionnement, c'est-à-dire que nous recevons malheureusement moins que ce qui était prévu. Nous avons examiné cela sous l'angle juridique, mais on ne peut rien y faire.

En ce qui concerne les crédits de la compétence du Conseil d'Etat, il est vrai que, pour l'Ecole d'ingénieurs, un certain nombre de demandes arrivent, parce qu'il faut avoir une certaine souplesse pour équiper convenablement

Discussion par chapitre (fin)

cette école. Nous avons demandé qu'un plan soit établi et que l'ensemble des dépenses prévues soient regroupées pour faire l'objet d'un crédit présenté à votre Conseil. Le service de l'inspection des finances a pris note de cette demande.

La présidente: – La parole n'est plus demandée. Nous passons donc à la discussion en second débat.

*Discussion en second débat***Décret
concernant le budget de l'Etat pour l'exercice 2000**

Titre et préambule. – Adoptés.

Article premier. –

M. Michel Barben: – Dans le débat d'entrée en matière, le groupe libéral-PPN, avait déjà émis ses réserves quant au budget présenté, concernant notamment l'état des finances publiques, l'évolution du personnel et le risque qui pèse sur le budget en raison de l'indice de capacité financière du canton. Nous avons signalé que notre groupe estimait que ce budget présenté était issu d'un effort consensuel et s'inscrit dans un processus d'amélioration de l'état des finances. Or, nous avons aussi déclaré que nous n'accepterions pas d'amendement et des mesures aggravant ce budget. Sans être d'une importance capitale quant à son montant, l'amendement Francis Berthoud accepté hier met un terme au principe d'efforts communs et certainement que nous aurions aussi eu des amendements allant dans le sens de l'aggravation du budget. Nous n'avons également pas fait de contre-proposition d'économie, car nous pensons que les économies à effectuer ne peuvent pas se prendre à la légère sur des coups de tête.

C'est la raison pour laquelle la grande majorité du groupe libéral-PPN n'acceptera pas le budget amendé, soit en refusant ou en s'abstenant.

M. Alain Bringolf: – Nous vivons un moment intéressant. L'amendement Francis Berthoud que nous avons soutenu et qui n'aggrave du reste pas le budget, si nous avons bien compris l'intervenant, parce qu'il va permettre d'autres économies d'aides et de subventions, et la proposition des députés libéraux-PPN et de certains radicaux vont mettre le gouvernement des grands partis gouvernementaux dans une position que nous qualifierions de délicate. En tout cas, cela a été le cas pour le groupe PopEcoSol d'être dans une situation délicate puisque, contrairement à ce que la presse a rapporté aujourd'hui, nous avons dit que la plupart des députés du groupe PopEcoSol refuseraient le budget, pour des raisons exactement inverses à celles évoquées par le représentant du groupe libéral-PPN.

Budget de l'Etat pour l'exercice 2000

Cette annonce-là plus l'amendement Francis Berthoud ont fait que, dans notre groupe, les interrogations ont surgi un peu. Il y aura des votes que nous qualifierions qui seront exécutés de manière plurielle. Certains continueront de s'opposer au budget, pour les raisons politiques que nous avons évoquées hier, d'autres s'abstiendront et il n'est pas exclu qu'il y en ait qui approuveront le budget pour toutes ces raisons. Nous ferons le décompte final avec vous.

M. *Pierre Hainard*: – La majorité du groupe radical acceptera le budget quoique l'amendement Francis Berthoud nous ait fait légèrement toussoier !

La présidente: – Nous vous rappelons l'amendement Francis Berthoud. Le total des charges est de 1.373.891.500 francs, donc augmenté de 200.000 francs par un amendement qui a été accepté.

Article premier. – Adopté.

Article 2. – Adopté.

On passe au vote d'ensemble.

Le projet de décret concernant le budget de l'Etat pour l'exercice 2000 est adopté, dans son ensemble, par 65 voix contre 25.

La présidente: – Mesdames et Messieurs les députés, nous allons arrêter nos travaux. Nous vous donnons rendez-vous ici demain matin, à 8 h 30. Nous vous souhaitons un bon appétit.

Séance levée à 13 h 15.

La présidente,

T. HUMAIR

Les secrétaires,

F. GERTSCH

R. DEBÉLY

Le secrétaire-rédacteur,

J.-M. REBER

DIX-SEPTIÈME SESSION DE LA 45^e LÉGISLATURE

Session ordinaire d'automne des 15, 16, 17 novembre
et 1^{er} décembre 1999

Séance du mercredi 17 novembre 1999, à 8 h 30, au Château de Neuchâtel

Présidence de M^{me} Thérèse HUMAIR, présidente

PRÉSENCE

Présents: 103 députés.

Absents et excusés: MM. Laurent Amez-Droz, Jacques Béguin, Jacques Besanct, Christian Blandenier, M^{mes} Martine Blum, Fabienne Droz, MM. Georges Jeanbourquin, Serge Mamie, Christian Mermet, Jean-Marc Nydegger, Claude Ribaux et Gérard Santschi. – Total : 12.

PROPOSITIONS DE DÉPUTÉS

Les propositions suivantes ont été remises à la présidente qui en a fait donner copie aux députés et aux membres du Conseil d'Etat :

Motions

99.166

Motion Christian Piguet

Semaine de 50 heures ou de 60 heures ?

Nous voulons parler des semaines de travail des médecins assistants.

Ils travaillent parfois même davantage que 60 heures par semaine, et les raisons invoquées sont du genre : ils ne sont pas soumis à la loi sur le travail, les hôpitaux ne tourneraient plus s'ils travaillaient moins, tous les médecins y ont passé, bref des raisons qui n'en sont pas, vestiges de traditions où l'exploitation des hommes servait à montrer qui était le plus fort.

De tels horaires posent des problèmes évidents de fatigue, de stress, qui ont sans doute déjà provoqué des accidents.

Mais c'est bien sur le plan éthique que cela est inacceptable : comment des hôpitaux publics peuvent-ils tolérer cela, alors que :

- l'inégalité est flagrante avec les autres employés de l'Etat ;

Propositions de députés (suite)

- on sait que 40 à 45 heures de travail par semaine sont une limite dans des métiers à responsabilité comme ceux des médecins ;
- en période de chômage, les meilleures mesures consistent à introduire des temps partiels (reconnus pour réduire le stress) pour pouvoir engager davantage de personnes.

Nous demandons donc au Conseil d'Etat d'étudier les voies et moyens pour régler ce problème, à savoir de ramener les horaires de travail des médecins assistants vers 40 heures par semaine.

Cosignataires: F. John, P.-A. Thiébaud, L. Debrot, E. Augsburger, D. de la Reussille, F. Portner, A.-V. Ducommun, A. Bringolf, L. Boegli et C. Gehringer.

99.167**Motion Christian Piguet****Rapprochement autorités-population par l'électronique**

Les communications par e-mail et Internet se démocratisent et, au vu du rythme d'accroissement actuel, dans quelques années, quasi tout le monde sera relié.

En particulier, l'e-mail est un outil très pratique, plus rapide que le courrier A et mieux que le téléphone, chacun étant souvent difficilement atteignable. On le dit « trop rapide », mais cela n'est pas si vrai. On lit ses e-mails à son propre rythme, on y répond de même à tête reposée.

Nous demandons au Conseil d'Etat d'analyser la situation actuelle mais surtout d'étudier l'évolution de l'utilisation de ces moyens de communication dans les cinq à dix prochaines années, notamment en considérant :

- les informations internes, entre gouvernement, administration, Grand Conseil et commissions ;
- les informations externes, entre le gouvernement ou l'administration d'une part, et la population, les entreprises, les associations, les partis politiques d'autre part.

Il y a bien sûr des utilisations intéressantes mais relativement connues :

- remplir sa feuille d'impôts sur document électronique ;
- Feuille officielle électronique ;
- voter électroniquement ;
- site Web du gouvernement et de l'administration cantonale ;
- le livre électronique du député, comportant tous les rapports du Conseil d'Etat téléchargés avant chaque session,

et nous encourageons le Conseil d'Etat à les étudier.

Propositions de députés (fin)

Néanmoins, nous demandons au Conseil d'Etat d'étudier surtout ce que ces nouveaux moyens de communication pourraient changer dans la démocratisation de notre société, la distance entre autorités et population, la disponibilité et l'accès facile de tout un chacun au gouvernement et à l'administration cantonale.

Nous pouvons donner quelques exemples pour illustrer l'importance de cette étude:

- le Conseil d'Etat pourrait envoyer le même message (e-mail) à toute la population de ce canton, pour annoncer telle ou telle mesure, mais aussi simplement pour prendre contact, dire bonjour ou expliquer ceci ou cela;
- une centaine de personnes, ou davantage encore, pourraient envoyer chaque jour un e-mail au même conseiller d'Etat, pour faire des remarques, exprimer leur opinion ou demander quelque chose, ce qui aurait pour résultat de submerger ledit conseiller d'Etat;
- le Grand Conseil ou le Conseil d'Etat pourrait s'adresser par e-mail à toute la population neuchâteloise pour pratiquer un sondage à propos de telle ou telle décision à prendre (nous n'évoquons pas ici une Landsgemeinde électronique, mais ce serait parfaitement possible);
- bien sûr, on peut imaginer encore d'autres cas de figure.

Le but recherché par l'étude demandée au Conseil d'Etat est d'éviter que l'évolution de l'utilisation de ces outils de communication s'effectue dans l'anarchie, mais au contraire dans un but de rapprochement des autorités et de la population.

Cosignataires: F. John, P.-A. Thiébaud, F. Portner, A. Bringolf et C. Gehringer.

RÉPONSE À UNE QUESTION

99.385

10 novembre 1999

Question Carol Gehringer

Un autre mur

Alors que le peuple allemand fête les dix ans de la chute du mur de Berlin, la première exposition du prochain millénaire se prépare à construire un gigantesque mur de containers haut de plus de 5 mètres partant de la petite plage devant l'Université jusqu'au Musée des beaux-arts.

C'est étrange, mais ce n'est pas l'idée que nous nous faisons d'une magnifique grande fête conviviale comme Expo.01.

Le Conseil d'Etat a-t-il un mot à dire en ce qui concerne l'image qu'une telle construction va promouvoir?

Un autre mur

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Nous vous répondons, Madame Carol Gehringer, en nous excusant de ne pas l'avoir fait hier, mais nous étions un peu surpris quand vous avez parlé de mur. Nous nous sommes demandé où vous aviez trouvé cette notion de mur par rapport à l'exposition nationale.

Nous vous rappelons que concernant l'Arteplage de Neuchâtel, il y a eu un plan d'aménagement spécial qui a été accepté par le canton. Dans le complément au rapport d'aménagement du mois d'août, il y a un règlement qui dit à l'article 8 – et c'est peut-être là que vous avez vu cette notion de mur: « Les auteurs du projet, soucieux de réduire au maximum les nuisances sonores pour les habitants du quartier des Beaux-Arts ont projeté la construction – et c'est effectivement écrit – d'un mur « végétal » implanté le long du quai Léopold-Robert. Cet élément d'un niveau côté Beaux-Arts et de deux niveaux côté Expo-parc, environ 5 mètres, accueille des infrastructures de service nécessaires au bon fonctionnement du secteur de liaison. » Il est vrai que dans cette infrastructure, il y aura des containers, mais au lieu de mettre une barrière en bois pour distinguer la partie exposition nationale de celle qui ne l'est pas, il a été prévu une infrastructure qui devrait séparer la zone d'habitation, pour lui garantir le meilleur calme, et la zone d'exposition nationale.

Par conséquent, nous ne pensons pas qu'il y ait la moindre comparaison à faire avec un mur qui a été fort heureusement détruit il y a dix ans. La question relève de l'organisation de l'exposition nationale et de l'aménagement de l'Arteplage de Neuchâtel. Voilà ce que nous pouvons répondre à M^{me} Carol Gehringer.

POSTULAT ET VOTE PAR APPEL NOMINAL**99.165** ad 99.045

15 novembre 1999

Postulat des groupes libéral-PPN et radical**Pour une suspension de toute augmentation de l'effectif du personnel de l'Etat**

En l'espace de quinze ans, l'effectif du personnel de l'Etat s'est accru de plusieurs centaines d'unités, y compris les 42 postes figurant au budget de l'Etat pour l'exercice 2000.

Certes, les tâches de l'Etat se sont accrues. Mais ses moyens techniques – notamment informatiques – et structurels – regroupements locaux – ont favorisé un travail plus rationnel. En outre, au sein de l'administration comme dans de nombreuses entreprises, les tâches fluctuent: certains secteurs sont plus sollicités alors que d'autres le sont moins.

Les renforcements quantitatifs du personnel, examinés individuellement, sont toujours justifiés. Mais aucun allègement compensatoire, ou presque, ne les contrebalance.

Postulat et vote par appel nominal (suite)

Cette inflation contribue, dans une large mesure, au déséquilibre de nos finances.

Il est donc urgent de casser cette extension.

Nous demandons instamment au Conseil d'Etat de suspendre toute augmentation de l'effectif global du personnel de l'Etat.

Signataires: J.-P. Authier, B. Matthey, O. Haussener, R. Burkhard, P.-A. Brand, J. Walder, S. Perrinjaquet, E. Ruedin, G. Jeanbourquin, V. Barrelet, M. Amstutz, C. Bernoulli, C. Bugnon, J.-M. Haefliger, J.-A. Choffet, C. Blandenier, D. Challandes, I. Opan-Du Pasquier, J.-G. Béguin, T. Humair, M. Barben, N. Aubert, P. Hainard, D. Cottier, Ph. Wälti, W. Willener, A. Gerber, F. Rutti, P. Meystre, J. Tschanz, D. G. Rossier, J.-B. Wälti, M. Garin et R. Debély.

M. Jean-Pierre Authier: – Il y a plus de quinze ans que cela dure. Depuis de nombreuses années, lors de l'examen du budget, les questions de l'augmentation et de la création de postes nouveaux sont soulevées. Chaque année, dans le cadre de la préparation de la session du budget, au sein du groupe libéral-PPN notamment, l'accent est mis sur la nécessité de maîtriser l'évolution de l'effectif du personnel de l'Etat. Chaque année, le Conseil d'Etat nous démontre aussi les raisons de l'accroissement, puis lénifiant, nous laisse entendre que l'année prochaine, il n'y aura pas ou que très peu de postes nouveaux créés.

Au contraire, on pourrait même en effet penser que le Grand Conseil vote pour sa part de nombreux crédits, par exemple, pour l'informatique qui, nous dit-on, doit permettre de rationaliser et de simplifier opérations et processus dans l'administration. Le Grand Conseil vote aussi des crédits d'investissements qui permettent de regrouper les services de l'administration, ou du moins certains de ses services, afin de permettre aussi une meilleure circulation de l'information, donc, nous dit-on toujours, un travail facilité.

Le Grand Conseil a également voté des crédits importants pour regrouper dans un bâtiment tout neuf à La Chaux-de-Fonds l'administration fiscale et d'autres services de l'administration, ce qui, nous dit-on toujours, va nous permettre de travailler dans de meilleures conditions, mieux et plus rapidement.

Le Grand Conseil donne toujours son aval à des réformes fondamentales qui passent notamment par la suppression des commissions de taxation dans le domaine fiscal, ce qui devait, nous affirmait-on, permettre encore une fois de rationaliser les services.

Or, quelle ne fut pas notre surprise – nous devrions même dire notre stupéfaction – lorsque nous avons découvert que 42 postes seraient créés en l'an 2000. En une seule année, le Conseil d'Etat va augmenter de 2% l'effectif total de son personnel, traduit en postes à plein temps. Comme cela s'ajoute aux années précédentes – il est vrai qu'il était moins gourmand,

Pour une suspension de toute augmentation de l'effectif du personnel

heureusement ! – il n'en demeure pas moins qu'en quelque quinze ans, c'est plusieurs centaines de postes qui ont été créés. Si l'on tente de traduire cette augmentation de postes en francs, il s'agit d'un effet tout à fait considérable qui peut être estimé à une trentaine de millions de francs. Cela correspond d'ailleurs à peu près au déficit actuel du budget de l'Etat.

Pour les 42 postes de l'an 2000, à eux seuls, ils généreront une dépense de l'ordre de 3,5 millions de francs et ce montant se reportera évidemment sur les années suivantes, parce qu'il ne s'agit pas d'une augmentation de personnel temporaire. Les explications fournies à la commission financière justifient une à une chacune de ces augmentations. Ces explications sont évidemment convaincantes, tant il n'est pas contestable que les activités de l'Etat, dans certains domaines et singulièrement dans les domaines où l'on demande des renforcements, s'accroissent. Mais dans tout système social complexe – et l'administration de l'Etat est un système social complexe –, en parallèle, d'autres activités diminuent.

Dans un hôpital, par exemple, qui est aussi un système social complexe, les prestations fluctuent en fonction de plusieurs éléments qui vont de l'apparition de pathologies nouvelles au développement technique, en passant par la compétence plus ou moins reconnue de tel ou tel chef de service. Il faut donc renforcer certains services, et dans le même temps, réduire les moyens d'autres, de sorte à adapter les ressources à l'évolution sans pour autant les accroître globalement. Cet effort semble être partiellement fait au sein du personnel de l'Etat où certaines diminutions ont été faites – nous en avons parlé hier –, notamment aux affaires militaires. Mais le résultat reste positif à l'excès.

Pourquoi ne pas exiger, en préalable à tout renforcement d'effectif du personnel, qu'une compensation équivalente soit proposée, soit par une diminution dans un autre service – peut-être même dans un autre département, si on ose franchir la cloison étanche qui semble séparer chacun d'eux –, soit par une augmentation de recettes couvrant les charges supplémentaires ainsi générées.

Ainsi procèdent de nombreuses entreprises, grandes ou petites, pour qui la sanction du marché est impitoyable. L'Etat – on nous l'a ressassé – n'est pas une entreprise. Il ne peut cependant pas se placer au-dessus des contingences économiques à plus forte raison lorsque sa situation financière est précaire. La suspension que nous préconisons devrait porter ses effets aussitôt que possible, mais en principe dès l'an 2001, car nous admettons bien que pour l'an 2000 – d'abord le budget a été voté hier – un certain nombre de renforcements proposés résulte de décisions que nous avons prises ici et qui ne peuvent bien sûr pas être différées.

Au surplus, comme il s'agit d'un postulat, donc d'une demande d'étude, nous admettons *ipso facto* qu'un certain délai s'écoule pour permettre au Conseil d'Etat de prendre les dispositions les plus adéquates, afin d'éviter l'effet caricatural de ce que l'on a appelé, par exemple, à la Confédération, le

Postulat et vote par appel nominal (suite)

Personal-stop. Il est appliqué, en son temps, de manière absurde de sorte qu'on en a vu les effets à long terme, notamment à l'École polytechnique fédérale de Lausanne où il a fallu intégrer, dans le corps des fonctionnaires, un certain nombre d'activités qui avaient été externalisées.

A notre avis, sans stabiliser l'effectif du personnel, il est illusoire d'imaginer que nous puissions retrouver l'équilibre de nos finances. Nous insistons sur le fait que nous ne préconisons pas la réduction de l'effectif, car nous admettons que, d'une manière générale, si les effectifs de l'administration ne sont pas pléthoriques – bien que dans certains cas confortables –, dans d'autres services sont tendus.

Nous demandons donc que soit étudiée la suspension de tout accroissement global, et si nous disions en introduction qu'il y a quinze ans que cela dure, nous ne voulons pas que ceux qui siégeront ici à notre place en 2009 puissent dire qu'il y a vingt-cinq ans que cela dure. Nous vous remercions de votre attention.

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – En effet, la procédure prévoit que le postulat est développé par le postulant, que le Conseil d'Etat prend position, et qu'ensuite si le postulat est combattu par le Conseil d'Etat ou par un membre de cette assemblée, il fait l'objet d'une discussion.

Nous prenons donc position au nom du Conseil d'Etat sur le postulat que vient de développer M. Jean-Pierre Authier et nous dirons qu'il faut appeler un chat, un chat, même si M. Jean-Pierre Authier s'en défend. En réalité, ce postulat est davantage une injonction donnée au Conseil d'Etat qu'une demande d'étude, telle qu'elle résulte normalement d'un postulat.

Nous considérons que ce qui est demandé par ce postulat correspond bien à un blocage du personnel, à ce qu'on a appelé le Personal-stop, puisque l'on nous demande de bloquer l'effectif globalement, moyennant que nous fassions à l'intérieur, le cas échéant, un certain nombre de transferts, comme si nous n'avions jamais fait ce type de transfert et comme si nous n'essayons jamais de faire ce type de transferts.

Nous ne pouvons pas accepter que l'on dise qu'il y ait des cloisons étanches entre les départements. Nous essayons, lorsque nous examinons le problème d'effectif du personnel qui est un problème extrêmement délicat, de voir comment on peut s'en sortir dans le cadre de l'ensemble des services de l'Etat, et non pas département par département. D'ailleurs les chiffres qui vous sont donnés cette année, par rapport aux fameux 42 postes que vous avez indiqués, montrent bien qu'il n'y a pas égalité entre les départements.

La question visant à bloquer l'effectif du personnel revient régulièrement dans le débat parlementaire – et on peut le comprendre – parce que c'est peut-être un moyen d'essayer de faire en sorte qu'il y ait des économies qui soient faites. C'est vrai qu'une telle mesure peut avoir un aspect positif, car appliquée de manière stricte, elle exerce une pression certaine sur

Pour une suspension de toute augmentation de l'effectif du personnel

l'évolution des charges salariales, ce qui contraint aussi les départements et les services à rechercher peut-être davantage les allègements compensatoires, lorsque l'effectif doit être augmenté dans un secteur particulier, si l'on sait que l'on n'obtiendra pas d'augmentation si l'on ne trouve pas effectivement des compensations.

Mais ce blocage de l'effectif du personnel a aussi des inconvénients. Il tend d'abord à figer certaines structures administratives dans la mesure où les services sont alors incités dans un tel contexte à s'accrocher à leur effectif de personnel de crainte de voir diminuer, sans possibilité de retour, le personnel dont ils disposent. L'introduction brutale du blocage de l'effectif du personnel a aussi quelque chose d'injuste, aussi pour les services qui ont fait des efforts, qui ont renoncé à demander du personnel ou qui ont accepté d'attendre de pouvoir recevoir les renforts nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches.

Nous l'avons vu, cela conduit malheureusement à un risque de certaines déviations peu souhaitables et que nous avons d'ailleurs voulues dans le cadre de ce budget clarifié, parce qu'il y a du personnel engagé – on le sait – par contrat de droit privé qui n'est pas dans l'effectif. Vous avez souvent soulevé le problème des personnes en mesures de crise dont nous avons pu bénéficier pour l'accomplissement d'un certain nombre de travaux, mais qui lorsqu'elles n'existent plus, nous posent des problèmes extrêmement délicats.

Nous ajouterons que le blocage de l'effectif du personnel ne répond pas non plus à une gestion souple et dynamique des ressources humaines. Au contraire, une telle gestion doit permettre au Conseil d'Etat de gérer le personnel en fonction des besoins, en agissant non seulement au travers des postes normaux, mais aussi des mandats, des contrats de durée déterminée ou des contrats de droit privé, en partie ou totalement financés par des tiers. C'est dire que le Conseil d'Etat estime que les inconvénients l'emportent sur les aspects positifs à l'égard d'un blocage de l'effectif du personnel.

Nous aimerions revenir sur le problème financier, parce que problème financier il y a. On nous dit que l'augmentation du personnel est l'une des causes du déficit et des difficultés financières que nous avons. Nous aimerions tout de même rappeler ici ce que nous avons d'ailleurs démontré dans plusieurs de nos rapports, qu'en 1985 les charges de personnel représentaient le 28 % des charges totales de l'Etat. Aujourd'hui, dans le budget 2000, les charges de personnel représentent le 24,5 % environ des charges de l'Etat.

Donc, la part des charges de personnel totale a diminué au cours des quinze dernières années. C'est vrai que nous avons eu des postes supplémentaires, mais la charge globale, par rapport à l'ensemble des charges de l'Etat, a diminué. Nous avons souvent démontré que la situation financière difficile de l'Etat était due pour l'essentiel aux dépenses de transferts, aux charges financières, mais pas en priorité aux charges de personnel. Ce qui ne veut pas dire que nous n'allons pas veiller encore une fois à maîtriser ces charges de personnel.

Postulat et vote par appel nominal (suite)

Nous aimerions encore dire que, si nous avons maîtrisé les charges de personnel, maîtrisé aussi globalement les effectifs par rapport aux charges qui sont celles de l'Etat, en dépit des augmentations ponctuelles que nous vous avons proposées d'année en année, c'est aussi – il faut quand même le rappeler ici – parce que nous avons demandé un important effort à la fonction publique. Dans le rapport du mois de mai 1999, nous vous avons indiqué quel était l'allègement de charges, pour les collectivités publiques, résultant des efforts que nous avons demandés à la fonction publique.

Nous ajouterons ici que l'acceptation du postulat ne faciliterait sans doute pas le rétablissement d'une sérénité indispensable dans nos relations avec la fonction publique.

Nous aimerions en venir sur le fond du postulat. Il laisse sous-entendre que le personnel de l'Etat de Neuchâtel est peut-être pléthorique. Or, les études d'efficience, ainsi que les contacts pris avec un certain nombre de fiduciaires, nous ont montré qu'en réalité la dotation en personnel du canton de Neuchâtel n'était de loin pas trop importante et qu'elle correspondait aux tâches que doit accomplir l'Etat. Il est vrai que si l'on veut supprimer ou diminuer l'effectif du personnel, il faut diminuer un certain nombre de tâches. Vous nous l'avez demandé et nous continuerons d'étudier ce que vous avez souhaité à travers le postulat sur les structures.

On nous dit que l'informatique aurait dû apporter un certain nombre d'économies en terme de personnel de même que la rationalisation. Il faudrait pouvoir mettre cela en évidence, nous sommes prêt à le faire, mais encore une fois, l'évolution des prestations, qui a été demandée à l'Etat, a plus que compensé les apports de l'informatique et de la réorganisation.

Nous souhaiterions dire ici qu'au lieu d'un postulat, nous préfererions avoir un crédit qui nous serait accordé pour nous permettre de financer un audit externe à l'Etat qui nous permettrait – c'est d'ailleurs ce que M. Roland Debély avait dit – de vérifier si la dotation globale de l'Etat en personnel est correcte et de nous faire des propositions de transferts éventuels entre les services de l'Etat.

Nous sommes alors très serein à l'égard d'un tel audit. Nous craignons même qu'un tel audit nous conduise à la conclusion qu'en réalité les effectifs devraient être augmentés plutôt que diminués, même si l'audit nous dit que dans certains secteurs, on peut encore faire un certain nombre de transferts.

Vous l'aurez compris, Mesdames et Messieurs les députés, le Conseil d'Etat ne peut pas accepter ce postulat. Nous entendons vous présenter l'analyse structurelle que vous nous avez demandée dans un autre postulat, mais nous entendons par ailleurs continuer la mise en place du nouveau concept de gestion des ressources humaines, terminer le projet GESPA, que vous avez accepté avec les services pilotes, et poursuivre nos efforts pour améliorer la qualité des prestations et la motivation du personnel.

La présidente : – Le postulat est combattu par le Conseil d'Etat.

Pour une suspension de toute augmentation de l'effectif du personnel

M. *Claude Borel* : – Le groupe socialiste est favorable à un examen très scrupuleux de toute augmentation du personnel de l'Etat et il estime aussi nécessaire que le Conseil d'Etat revoie, à intervalles réguliers, l'utilité de certaines tâches confiées à l'Etat. C'est ainsi qu'il s'est rallié, sans hésitation, aux rocade intervenues au Département de la justice, de la santé et de la sécurité (DJSS) entre le secteur militaire et celui de la police et nous savons gré à M^{me} Monika Dusong d'avoir cherché de telles compensations à l'intérieur de son département.

En revanche, nous estimons peu judicieux un véritable blocage du personnel. Tout d'abord, parce qu'il faut examiner chaque cas de manière individuelle en fonction des besoins réels et non fixer des quotas globaux nécessairement arbitraires. Or, les 42 nouveaux postes prévus en 2000 ont été analysés de près par les sous-commissions financières qui les ont jugés objectivement justifiés. De manière plus globale, on relèvera que les activités de l'Etat se compliquent.

Nous citerons, à titre d'exemple, la loi sur les mandats publics qui placent dans un corset parfois kafkaïen tout achat public. Ce type de corset ne paralyse pas le secteur privé que l'on compare toujours au secteur public. On vient de le voir – M. Jean-Pierre Authier l'a rappelé – l'Ecole polytechnique fédérale avait transformé certains emplois fédéraux en emplois privatisés et mal payés. Le blocage du personnel entraîne nécessairement la recherche d'expédients pour certaines tâches. En ce qui concerne l'Ecole polytechnique fédérale, à la suite d'une récente décision du Tribunal fédéral, elle a dû réintroduire les anciens fonctionnaires dans leurs statuts antérieurs, ce qui représente des dépenses de plusieurs millions de francs.

On constate aussi que le *out sourcing*, tant prônée par la droite de ce canton et d'ailleurs, coûte généralement plus cher que la fonction publique. Il suffit d'entendre les critiques émises régulièrement dans cet hémicycle au sujet du coût des mandats.

Enfin, n'oublions pas que l'Etat bénéficie aujourd'hui des services de nombreuses personnes inscrites aux mesures de crise liées au chômage. Le jour où cesseront ces prestations, l'Etat n'échappera pas à l'engagement de nombreux fonctionnaires supplémentaires. Pour toutes ces raisons, nous n'accepterons pas le blocage du personnel proposé par les groupes radical et libéral-PPN.

Nous relèverons toutefois, à la suite de ce qu'a dit M. le conseiller d'Etat Jean Guinand, que nous ne sommes pas trop favorable à un nouvel audit. Il y a déjà eu assez d'analyses de ce genre dans ce canton.

M. *Pierre Hainard* : – Tout a été dit par le député Jean-Pierre Authier, mais nous rappelons simplement que le postulat demande une suspension de toute augmentation de l'effectif global du personnel de l'Etat. Le texte du postulat est clair, nous en rappelons simplement deux lignes : « En outre, au sein de l'administration comme dans de nombreuses entreprises, les tâches

Postulat et vote par appel nominal (suite)

fluctuent: certains secteurs sont plus sollicités alors que d'autres le sont moins. Les renforcements quantitatifs du personnel, examinés individuellement, sont toujours justifiés. Mais aucun allègement compensatoire, ou presque, ne les contrebalance.»

Une majorité du groupe radical soutiendra ce postulat. Certains auraient voulu un texte encore plus contraignant, d'autres pas. La polyvalence du personnel doit permettre des rocadés dans les différents postes des services de l'administration. Nous avons entendu hier le Conseil d'Etat affirmer que des postes de l'administration militaire avaient été transférés à la police, et que cela avait été facile parce que c'était dans le même département.

Nous estimons, nous, que ces transferts doivent se faire aussi entre départements, et de ce fait, ce postulat est parfaitement plausible. Nous pensons, en outre, que les avantages du postulat sont plus importants que les inconvénients et qu'un postulat est une demande d'étude.

M. Alain Bringolf: – En préambule, nous dirons que nous sommes triste de constater que l'on ne peut rien faire contre la bêtise. On nous annonce à chaque session que beaucoup de services sont surchargés, des tâches sont entreprises avec retard: service des contributions, magistrature, intendance des bâtiments, etc., nous en passons et des meilleures. Le conseiller d'Etat Jean Guinand l'a dit aussi dans une réponse à la question Anne-Valérie Ducommun 99.317, du 1^{er} février 1999, « Où en sont les services de l'administration? » qu'il manquait du personnel dans certains services, c'est un fait incontestable. Les mandats donnés à des bureaux privés augmentent; certains s'en plaignent, 25.000 francs pour l'audit du service des contributions, alors que l'on savait qu'il fallait engager du personnel.

De plus, dans ce service-là, l'engagement de personnel rapporte de l'argent à l'Etat. Pourquoi avoir engagé un audit? Si le Conseil d'Etat donnait réponse aux différents services qui lui demandent des augmentations de personnel, non pas pour se dorer et prolonger la pause, mais pour simplement remplir le travail qu'ils ont à faire, ce serait une explosion encore plus grande, que celle à laquelle on a dû faire face pour le budget 2000, qui serait nécessaire. Cela se retrouve dans les chiffres de l'étude de l'Université qui vient d'être remise aux députés sur les emplois temporaires. Plus de 200 personnes, en emploi temporaire, permettent aux services de faire leur travail. Elles sont payées par la Confédération avec toutes les difficultés que cela comporte au niveau des services: efforts des fonctionnaires pour informer sans cesse des personnes nouvellement arrivées qui ne resteront pas dans un service qui pourtant a besoin de bras et de têtes pour fonctionner. Pourtant des engagements de personnel permettraient d'améliorer le travail, de réduire des charges sociales et de provoquer une véritable baisse du chômage. Toutes les sous-commissions ont accepté les augmentations d'effectifs du budget 2000, ainsi que la commission plénière. Leurs membres sont-ils tous idiots?

Pour une suspension de toute augmentation de l'effectif du personnel

En outre, il est des tâches qui nécessitent des engagements, preuve en est l'Expo.01, – que ces deux partis soutiennent particulièrement, mais ce sont des charges momentanées. Cela rejoint bien ce qu'a dit le représentant du gouvernement que dans la vie, il faut de la souplesse, et ce sont les radicaux et les libéraux-PPN qui ne cessent de nous dire qu'il faut plus de souplesse, mais qui tout à coup se rigidifient comme des momies. Il est également curieux de constater que chez certains, on trouve des députés, par exemple au parti radical, qui ont signé ce postulat pour supprimer de nouveaux engagements de personnel, mais dans le même parti, on trouve les mêmes députés qui disent que l'Etat doit payer les partis politiques. Vous ne trouvez pas qu'il y a quand même quelque chose de désagréable? D'un côté, on supprime l'engagement de personnel nécessaire et d'un autre côté, on demande à l'Etat de sortir de l'argent pour payer les partis politiques. C'est inadmissible et cela nous révolte à quelque part. Cette démarche cache finalement un autre refus, qui est un refus politique basé sur le principe d'aller chercher de l'argent là où il est, pour le mettre là où il faut.

Le groupe PopEcoSol évidemment s'opposera à ce postulat. Nous trouvons que ce postulat est basé sur une vue étroite et dogmatique qui est loin de la réalité. Il est beaucoup trop simpliste puisqu'il postule, et c'est le cas de le dire, que le budget de l'Etat dépend de manière proportionnelle au nombre de ses fonctionnaires. C'est tout simplement faux, et nous sommes étonné que le porte-parole du parti libéral-PPN, qui a défendu ce postulat, puisse raconter des choses semblables alors qu'il était conseiller communal.

La première raison est toute simple. Si un service n'a pas les ressources nécessaires pour bien faire son travail, eh bien ce travail sera mal fait ou alors il engendrera des retards, ce qui permettra aux mêmes de se plaindre de l'inefficacité de l'Etat et de déclarer qu'en privatisant les services, ce serait beaucoup plus efficace. Les gens seront stressés, tomberont malades, quitteront les services pour aller ailleurs, ce qui créera d'autres dysfonctionnements qui finalement coûtent cher à l'Etat, et souvent plus cher que si le travail avait été fait avec les ressources en personnel nécessaires. C'est même le Conseil d'Etat qui le dit et nous lui donnons raison. En période de chômage, comme nous le sommes encore aujourd'hui, 42 postes supplémentaires, c'est aussi 42 chômeurs en moins, et on ne doit pas sous-estimer cet autre aspect du problème.

Le postulat semble dire que certains services ont assez de personnel, alors que d'autres en manquent et qu'il faut faire des transferts. Cela paraît tout à fait logique et nous sommes d'accord avec ces transferts s'il y en a de possible.

En conclusion, il nous paraît absolument inutile de demander une pseudoétude dont on peut dire qu'elle est faite sur la base de la réalité, et cette injonction, qu'impose le postulat, est à nos yeux tout simplement inacceptable.

Postulat et vote par appel nominal (suite)

M. *Jean-Pierre Authier* : – Nous pouvons difficilement rester muet après cette démonstration du monopole de l’intelligence que possède M. Alain Bringolf. Nous sommes heureux de savoir que lui connaît la vérité, toute la vérité sur les mécanismes économiques qui président au fonctionnement des services de l’Etat.

Nous aimerions simplement lui dire en passant que, dans une fonction que nous avons occupée en effet au Conseil communal, nous avons eu l’occasion, sans que cela soit publié, de faire cette opération qui consistait à ne pas créer de postes nouveaux ou à remplacer les postes nouveaux par la suppression d’anciens et qu’en principe un salaire annuel vaut à peu près 80.000 francs et si l’on supprime un tel poste, cela fait une économie de 80.000 francs. Mais ce sont des mathématiques un peu trop élémentaires pour que M. Alain Bringolf puisse très bien les comprendre. Cela dit, nous ne sommes pas là pour polémiquer !

Nous aimerions simplement apporter une ou deux réflexions qui ont été faites notamment par M. Claude Borel disant que le *out sourcing* coûtait systématiquement plus cher. Nous pensons que c’est une approche un peu simpliste du problème, tout dépend de ce que l’on externalise. Il faut savoir que l’externalisation permet d’être beaucoup plus souple, c’est-à-dire éventuellement de renoncer ou de diminuer assez rapidement la partie externalisée.

Donc, la solution du *out sourcing* d’externalisation n’est pas une réponse à tous les problèmes de l’accomplissement des missions de l’Etat, mais peut être une solution qui est réellement plus économique. En tout cas, elle permet souvent de faire du *benchmarking* – encore un anglicisme ! –, c’est simplement de la comparaison, afin de voir si les services rendus par des privés sont plus chers ou sont effectués à meilleur marché par les services privés que par les services publics et si cela peut générer aussi un certain nombre de rationalisations dans les services publics.

Donc, méfions-nous aussi des appréciations dogmatiques et définitives sur certaines tendances, qui ne sont pas toutes négatives, et qui consistent à modifier un peu le fonctionnement des services de l’Etat ou de l’administration.

Le porte-parole du Conseil d’Etat nous a dit qu’il s’agissait en fait d’un Personal-stop. Nous aimerions rappeler – nous l’avons dit dans notre développement, mais probablement avons-nous été mal écouté ! – qu’il ne s’agit pas d’un Personal-stop dans l’application qui en a été faite à la Confédération où il s’agissait simplement de figer tout nouvel engagement. Il est apparu tout simplement que les services ne pouvaient plus engager de nouveaux collaborateurs quels que soient les motifs, quels que soient les fonctionnements de ces services. On ne parlait même pas d’une compensation d’un service à l’autre, c’était vraiment le Personal-stop, plus d’engagement nouveau, et cela a eu des effets pervers, c’est bien clair.

Pour une suspension de toute augmentation de l'effectif du personnel

Nous ne disons pas cela; nous parlons de stabiliser l'effectif global et d'étudier les possibilités de cette stabilisation, c'est bien dit, il s'agit d'un postulat, c'est-à-dire d'une demande d'étude. Nous avons dit également que si ce personnel pouvait être compensé par une diminution ailleurs, il n'y avait pas de problème particulier ou si des ressources supplémentaires – M. Alain Bringolf parlait de nouveaux postes qui avaient créé de nouvelles ressources – permettent de financer le poste, cela ne pose aucun problème.

En effet sur le plan économique, il serait ridicule de se priver d'un poste supplémentaire si celui-ci peut dégager des ressources en plus, mais cela a été dit également dans notre développement.

Le Conseil d'Etat nous a dit tout à l'heure que nous pensions que le personnel était pléthorique. Là aussi, nous avons été mal entendu. Nous avons précisé qu'il ne s'agissait pas de diminuer les dotations du personnel, en aucun cas – et nous admettions même que les 42 postes allaient être pourvus puisque le budget a été approuvé et puisqu'ils ont été bien justifiés, – mais que nous souhaitions qu'il n'y ait plus d'augmentation. C'est tout à fait différent de demander qu'il n'y ait plus d'augmentation de personnel plutôt que d'exiger des diminutions.

Nous n'avons pas exigé des diminutions, nous ne prétendons pas que le personnel de l'Etat est pléthorique; le montant des salaires, par rapport au budget total de l'Etat, nous démontre bien qu'il ne l'est pas. Mais il serait tout de même singulier que le pourcentage suive tout simplement l'augmentation du budget de l'Etat. Cela signifierait qu'il est assez naturel que, de 28%, l'on passe à 24,5%, si, par exemple, les recettes fiscales augmentent. On n'a pas forcément raison d'augmenter, dans les mêmes proportions, l'effectif du personnel. Il s'agit-là de question d'échelle.

On a parlé aussi des mesures de crise en disant qu'on a maintenant des problèmes parce que nous engageons beaucoup de personnel dans le cadre des mesures de crise et dont nous ne pourrions plus disposer. Nous rappelons que, selon notre compréhension des mesures de crise, il ne s'agissait pas de se substituer aux travaux faits ordinairement par l'administration. Le personnel de mesures de crise était engagé pour faire des travaux supplémentaires, des compléments de travaux, qui ne devaient pas être compris dans le travail ordinaire des fonctionnaires. Il ne s'agissait donc pas d'éviter, par les mesures de crise, l'engagement de personnel régulier. En tout cas, c'est ce qui figurait dans les textes légaux et c'est ce que – nous semble-t-il – nous avons toujours essayé de respecter dans les différents services où l'on a engagé du personnel dans le cadre des mesures de crise.

Donc, nous répétons que nous n'entendons pas figer les structures, au contraire, nous pensons que notre postulat permet de se pencher, chaque fois un peu plus systématiquement, sur le fonctionnement des structures existantes pour voir, lorsque l'on doit renforcer un service d'une manière légitime, dans quelle mesure, il est possible de générer des économies de ressources dans d'autres services qui sont moins sollicités.

Postulat et vote par appel nominal (suite)

Or, on sait bien que la nature humaine est ainsi faite que, quand il y a suffisamment de personnel, peut-être un tout petit trop, on ne va pas aller proposer spontanément, à sa hiérarchie, de diminuer les effectifs du personnel. Donc au contraire, un postulat comme celui-ci, s'il était suivi, permettrait un examen systématique et continu du fonctionnement de l'ensemble des services.

Enfin, personnellement, nous ne sommes pas favorable à une étude supplémentaire donnée à l'extérieur; il y en a eu passablement dans le passé. Nous pensons que l'Etat dispose de suffisamment de services, service du personnel, anciennement service de l'organisation qui a été intégré au service du personnel, pour pouvoir conduire ses études ou ses réflexions par ses propres moyens.

M. *Roland Debély*: – Personnellement, nous n'avons jamais attaché une importance primordiale à l'effectif du personnel, car l'accomplissement de tâches ou de missions peut se réaliser au travers de son propre personnel ou au travers de mandats externes ou d'achats de prestations.

Dès lors, l'effectif du personnel d'une organisation, d'une institution ou d'une collectivité publique ou d'une entreprise privée naît qu'en des éléments de la composition des coûts finaux. Pour cette raison, nous sommes davantage favorable à un cadre financier octroyé par un législatif – dans notre cas – avec lequel l'exécutif assumerait les tâches, les missions, en choisissant lui-même le type de ressources à y affecter, par exemple, des salaires de collaborateurs ou des achats de prestations externes. Ce type de gestion correspond davantage aux principes et aux notions du *New Public Management* et nous sommes convaincu que cette adaptation de ce système de gestion permet une gestion plus efficace et un suivi parlementaire qui peut, lui, s'arrêter sur des points essentiels qui sont la réponse aux besoins des usagers, de la clientèle, des contribuables, de la population, réponse à la satisfaction de ces besoins et un meilleur contrôle également des prestations fournies.

Mais aujourd'hui, nous n'en sommes malheureusement pas là. Certes, il y a quelques prémisses de *New Public Management* qui nous ont été annoncés. Il y a dès lors lieu de travailler avec les instruments et les indicateurs à disposition.

Nous ne sommes pas l'initiateur du postulat. Nous l'avons toutefois signé, et dans ce contexte, nous nous rallions au développement du député Jean-Pierre Authier. La finalité proposée dans ce postulat est certes un peu rigide, mais cela devrait toutefois permettre de poursuivre les réflexions qui sont faites sur la modernisation du fonctionnement de l'administration, de poursuivre les réflexions sur les procédures, sur les processus administratifs, voire sur le contenu de dispositions légales ou législatives qui sont aujourd'hui pléthoriques et qui certainement créent des surcoûts et des surcharges au niveau administratif.

Pour une suspension de toute augmentation de l'effectif du personnel

Si, en réponse à ce postulat, le Conseil d'Etat considère qu'il y a lieu de faire un audit général sur le fonctionnement de l'administration, ne serait-ce que pour prouver que l'effectif des collaborateurs ne correspond pas aux tâches qui lui sont confiées, alors, personnellement, nous pourrions nous rallier à cette démarche-là, pour clarifier une fois la situation et avoir de la transparence en la matière.

Toutefois, nous émettons l'hypothèse que la démarche visée par ce postulat est un moyen de repenser les missions de l'Etat, non pas en tant que missions elles-mêmes, mais dans leur accomplissement, une opportunité de repenser les dispositions légales ou administratives et les procédures. Cela pour en fin de compte offrir des prestations publiques à peu près identiques et à moindre coût. C'est dans cet esprit-là que, personnellement, nous soutiendrons la demande d'étude, et nous invitons nos collègues du groupe radical, avec lesquels nous n'avons pas encore discuté de cet élément-là, d'aborder cette démarche.

M. Jean-Bernard Wälti : – Nous avons bien entendu les propos tenus par M. Jean-Pierre Authier tout à l'heure et ceux de M. Roland Debély ensuite, nous en avons cependant été touché et nous avons aussi bien entendu les propos du chef du département. Nous sommes quelques radicaux à proposer un amendement au postulat libéral-PPN et radical défendu par M. Jean-Pierre Authier qui serait le suivant, et qui va dans le sens de la demande de M. Jean Guinand, appuyé en fin de discours par M. Roland Debély. Cet amendement propose de changer le titre du postulat qui deviendrait : « Pour un audit en vue d'une suspension éventuelle de toute augmentation de l'effectif du personnel de l'Etat. » Texte ensuite inchangé jusqu'au dernier paragraphe : « Nous demandons instamment au Conseil d'Etat d'envisager un audit justifiant, ou non, la suspension demandée. »

M. Alain Bringolf : – Nous intervenons, très brièvement, pour dire qu'effectivement le titre du postulat, en tout cas, tel qu'encore non amendé, ne va pas dans le détail, il demande la suspension de toute augmentation de l'effectif du personnel de l'Etat. Il ne fait aucune allusion à lier cette augmentation éventuelle aux charges de personnel. Donc, il n'y a, en tout cas, pas de souplesse dans le titre, et si nous n'avons pas toujours, semble-t-il, bien entendu ce qui s'est dit, nous avons au moins la faculté de lire ce qui est écrit.

En ce qui concerne les mesures de crise, M. Jean-Pierre Authier a raison sur la théorie, mais il devrait parler avec les représentants libéraux-PPN au Conseil d'Etat pour savoir que ce n'est pas la pratique. L'étude qui vient d'être faite par l'Université – qui est aussi une forme d'audit, mais que nous nous payons nous-mêmes ! – prouve finalement qu'il faut discuter avec les fonctionnaires, aller dans les services, causer autour de vous, demander au public pour savoir comment cela se passe dans beaucoup de services de l'Etat où nous répétons, haut et fort – mais nous croyons que le Conseil d'Etat en est même conscient et l'a déjà rappelé – une partie des tâches

Postulat et vote par appel nominal (suite)

normales de l'Etat, actuellement, ne peuvent être remplies que par l'engagement de personnes en mesures de crise, contrairement à ce que la loi a prévu. C'est une réalité dont nous devons tenir compte. Enfin, demander un audit pour des gens qui prônent les économies à tous les quarts de phrase, cela paraît encore plus saugrenu qu'espéré !

M. Jean-Pierre Authier: – Nous avons bien entendu la proposition d'amendement de M. Jean-Bernard Wälti. Nous pensons qu'il est faux de déjà indiquer qu'il est nécessaire de faire un audit parce que, si l'on indique d'entrée de cause dans une demande d'étude qu'il convient de faire un audit, cela signifie qu'il faut demander à un bureau extérieur et nous imaginons qu'il ne s'agit pas d'un audit interne.

Or, nous savons que certains services ont déjà subi des audits, et d'autres pas encore. Il y a six ou sept ans, une étude globale avait été faite sur l'ensemble des services de l'Etat. Si le Conseil d'Etat juge utile, en réponse au postulat, de commander un audit sur tel ou tel service et qu'il vient avec un rapport nous proposant cet audit, et éventuellement une demande de crédit à la clé, eh bien, nous en débattons, mais ce n'est pas notre intention. Notre intention n'est pas de provoquer un audit externalisé.

On peut penser, peut-être, que le titre est un peu trop comminatoire – M. Alain Bringolf fait de l'analyse de texte, c'est bien –, mais il n'y a pas besoin de faire une analyse de texte pour savoir qu'un postulat est une demande d'étude. Alors si vous voulez que l'on mette: « Pour une étude de suspension de toute augmentation de l'effectif du personnel de l'Etat », nous y consentons bien volontiers, mais alors ne jouez pas sur les mots. Nous l'avons dit aussi, le postulat est une demande d'étude et nous laissons, au Conseil d'Etat, la possibilité de nous proposer différentes solutions.

A l'issue de cette étude, il peut nous dire, par exemple, que la suspension de toute augmentation de l'effectif du personnel de l'Etat, comme proposée, ne convient pas; qu'il souhaite avoir telle modalité d'aménagement. Mais enfin notre but est de réussir à maîtriser l'un des aspects – ce n'est pas le seul bien sûr – du budget de l'Etat qui est le poste du personnel. Alors qu'on le prenne en chiffres absolus, comme le proposait M. Roland Debély ou en effectif du personnel, c'est une vraie question. Le Conseil d'Etat pourrait apporter une vraie réponse à cette volonté d'essayer de cadrer l'ensemble des charges résultant de certaines missions pour leur exécution.

Il s'agit d'une demande d'étude, nous le répétons, et il ne faut pas nous faire de mauvais procès, ce n'est pas autre chose qu'un postulat, mais il fallait quand même le rédiger de manière à ce qu'il soit compréhensible. Alors si vous souhaitez qu'il le soit encore plus, nous ajouterons dans le titre: « Pour une étude de suspension de toute augmentation... »

M. Willy Haag: – Cela nous ennuie de contrarier notre cousin, M. Jean-Pierre Authier, mais quand il répète haut et fort que ce postulat n'est qu'une

Pour une suspension de toute augmentation de l'effectif du personnel

demande d'étude et que nous lisons la dernière phrase de ce postulat: « Nous demandons instamment au Conseil d'Etat de suspendre toute augmentation de l'effectif global du personnel de l'Etat », ce n'est pas une demande d'étude, c'est une injonction !

M. *Jean Studer*: – La discussion que nous avons maintenant ponctue l'examen du budget et nous ne vous cacherons pas que nous sommes un peu troublé, en tout cas, par deux éléments. C'est l'insatisfaction régulière que manifeste ce Grand Conseil en fonction de différentes prestations des services de l'Etat et insatisfaction qui a notamment pour origine les problèmes de manque de personnel. On ne peut pas faire des reproches au service de l'aménagement du territoire, ni au service des contributions, ni au service des tutelles, et nous en passons, provenant de tous les groupes et en même temps estimer que l'on doit suspendre l'engagement de personnel à moins que ces reproches aient pour seule motivation un manque de qualité dans les prestations.

Nous ne pouvons pas accepter que l'on considère que les problèmes rencontrés par les services de l'Etat aient pour seule origine des qualités de prestations. Nous estimons qu'il y a aussi des problèmes de nombre de personnes à disposition et c'est finalement faire prévaloir des considérations idéologiques, plutôt que sur l'analyse profonde de la réalité de la marge de l'Etat que d'estimer qu'il suffit de suspendre pour que tout aille bien. Et à supposer que l'on estime qu'il faille suspendre, alors nous souhaiterions que la majorité de ce Grand Conseil soit cohérente; nous souhaiterions qu'elle n'accepte plus de voter des dépenses qui engagent forcément des engagements supplémentaires et nous souhaiterions qu'elle ne pose plus de questions sur les problèmes que rencontre tel ou tel service de l'Etat. Il ne suffit pas simplement de faire de l'idéologie, mais aussi de la gestion pratique de l'administration cantonale.

Le second élément qui nous frappe, c'est le risque que nous prenons, ces jours, de manifester un signe de défiance complet entre le Grand Conseil et le Conseil d'Etat. Et ce qui nous frappe encore plus précisément, c'est le signe de défiance très net qui caractérise ces trois jours de session de la majorité de ce Grand Conseil à l'égard de la majorité du Conseil d'Etat.

Nous ne croyons pas que vous puissiez prendre le risque de transformer les conseillers d'Etat libéraux-PPN et radicaux comme étant des simples pantins qui doivent essayer d'expliquer dans leurs services ce que veulent leurs partis, c'est très dangereux pour l'avenir du canton. De la même manière que nous-même essayons de ne pas prendre ces risques-là dans nos participations au gouvernement.

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Nous intervenons brièvement pour dire que le Conseil d'Etat maintient qu'il vous demande de ne pas accepter ce postulat, ni les amendements proposés.

Postulat et vote par appel nominal (suite)

Nous avons dit tout à l'heure que nous aurions préféré avoir un crédit pour un audit pour vous montrer au fond vers quoi nous pourrions aller, mais cet audit, Mesdames et Messieurs, nous ne vous le proposons pas ! Il va nous coûter 200.000 à 250.000 francs. Nous avons déjà eu une étude d'efficience en 1989, elle avait déjà démontré – c'était la Fiduciaire suisse qui l'avait faite – que l'effectif du personnel neuchâtelois n'était pas pléthorique.

Alors ce que nous aimerions déclarer ici – nous sommes un peu vexé, nous devons vous le dire – vous nous demandez d'étudier, mais Mesdames et Messieurs, comme si nous n'étudions pas ces questions ! Nous ne faisons que cela à longueur de temps et d'années. Nous avons fait la planification financière, chaque fois que nous étudions le budget, nous reprenons chaque secteur pour étudier dans quelle mesure nous pouvons rationaliser, dans quelle mesure, nous pouvons, le cas échéant, faire les transferts que l'on demande de faire, c'est un véritable mauvais procès d'intention qui nous est fait de dire que nous ne faisons pas cela !

Nous le faisons, peut-être pas suffisamment pour certains d'entre vous, c'est possible, mais nous le faisons. Vous avez voté un postulat au mois d'août nous demandant de reprendre un certain nombre d'examen concernant les activités structurelles de l'Etat. Nous ferons cet examen-là et il est bien évident qu'après cet examen, nous examinerons aussi ce qui concerne le personnel de l'Etat. C'est tout de même un tout petit peu difficile pour le Conseil d'Etat d'entendre constamment que l'on ne pourrait fonctionner que s'il y a des postulats qui demandent d'étudier ceci, d'étudier cela, et de laisser entendre que nous ne le faisons pas.

La présidente: – Nous demandons à M. Jean-Pierre Authier s'il maintient son amendement et si nous pouvons l'obtenir par écrit ?

M. Jean-Pierre Authier: – Oui, pour qu'il n'y ait pas d'analyse de texte et de contestation de la part de M. Willy Haag – pour une fois ce n'est pas lui qui a élevé la voix –, nous allons mettre : « Pour une *étude de suspension de toute augmentation...* » et au dernier paragraphe : « Nous demandons instamment au Conseil d'Etat *d'étudier la suspension de toute augmentation...* » Cela nous semble être tout à fait clair sur le texte du postulat.

Mais il y a quand même une question de fond plus importante qui a été soulevée par M. Jean Studer. Nous aimerions tout de même rappeler ici que les rôles d'un exécutif et les rôles d'un législatif diffèrent. On peut tout à fait imaginer que dans le fonctionnement d'un Conseil d'Etat, qui arrive à des décisions qui sont des décisions collégiales résultant d'une discussion qui n'est pas toujours celle de l'expression d'une majorité, parce que nous pouvons imaginer qu'au Conseil d'Etat, on ne vote pas sur tous les objets et que l'on arrive très souvent à un consensus, que ce consensus collégial ne rencontre pas forcément un consensus au niveau du parlement, c'est le jeu parlementaire, Monsieur Jean Studer, il ne faut pas vous en étonner.

Pour une suspension de toute augmentation de l'effectif du personnel

Alors, à un moment donné, sur certains dossiers – nous l'avons vu hier lors de la discussion du budget et on le voit aujourd'hui au sujet de ce postulat – que la position de la majorité du Grand Conseil – encore que nous doutions que nous fassions une majorité sur ce postulat, mais enfin, on peut rêver ! – n'est pas strictement la même que la position du Conseil d'Etat. Nous ne dirons pas de la majorité du Conseil d'Etat parce qu'il ne s'agit pas de cela, puisque le Conseil d'Etat est un collège. Nous croyons qu'il ne faut pas être préoccupé, que nos institutions fonctionnent correctement dans notre canton !

M. *Jean Studer* : – Permettez-nous, Madame la présidente, de répondre à M. Jean-Pierre Authier qu'en d'autres temps et alors qu'il siégeait sur d'autres bancs et dans d'autres fonctions, mais aussi pour des problèmes budgétaires, nous l'avons entendu demander autre chose au Conseil général de la ville de Neuchâtel.

La présidente : – Nous allons nous prononcer sur les deux amendements, nous vous les répétons. L'amendement Jean-Bernard Wälti, Jacqueline Tschanz et Pierre Meystre est formulé de la manière suivante: « Pour *un audit en vue d'une suspension éventuelle de toute augmentation de l'effectif du personnel* » et, au dernier paragraphe: « Nous demandons instamment au Conseil d'Etat *d'envisager un audit justifiant ou non la suspension demandée.* »

Ensuite, il y a l'amendement du groupe libéral-PPN: « Pour une étude...

M. *Jean-Pierre Authier* : – Pour qu'il n'y ait pas d'ambiguïté, le groupe libéral-PPN s'oppose à l'amendement radical demandant un audit.

La présidente : – L'amendement libéral-PPN mentionne: « Pour une *étude de suspension de toute augmentation de l'effectif du personnel de l'Etat* », puis au dernier paragraphe: « Nous demandons instamment au Conseil d'Etat *d'étudier la suspension de toute augmentation de l'effectif global du personnel de l'Etat.* »

Nous allons opposer ces deux amendements.

On passe au vote.

L'amendement du groupe libéral-PPN obtient 29 voix, alors que l'amendement du groupe radical en obtient 9. **L'amendement du groupe libéral-PPN est donc accepté.**

M. *Gilles Pavillon* : – Ne jouons pas sur les mots, nous sommes opposé à ce postulat et voulons éviter ses effets pervers. Ne croyons pas à ce type unique de choix pour faire des économies sur le dos systématique des fonctionnaires. C'est pourquoi, nous avons déposé sur le bureau de la

Postulat et vote par appel nominal (suite)

présidente une liste munie de dix signatures radicales afin de demander le vote par appel nominal pour que, demain et après-demain, on se souvienne que ceux qui ont favorisé ce type de postulat et qui font des demandes d'augmentation de personnel pour éviter le trop de violence, le trop de problèmes, puissent se reconnaître !

La présidente : – M. Gilles Pavillon était le porte-parole des dix députés qui ont déposé leurs signatures. Selon la loi d'organisation du Grand Conseil, article 114, on peut donc procéder à un vote par appel nominal, mais nous aimerions vous lire la teneur de cet article: « Si la demande en est faite par dix députés au moins, la votation a lieu à l'appel nominal. Chaque député vote sans indication de motif. Le détail du vote est inscrit au procès-verbal, avec la mention des députés absents et de ceux qui ont déclaré s'abstenir. Ne sont comptés, comme ayant pris part au vote que les députés qui ont répondu immédiatement à l'appel de leur nom. »

Nous prions donc les scrutateurs de procéder à ce vote par appel nominal.

M. Claude Borel : – Nous aimerions simplement signaler que le groupe socialiste s'oppose également au postulat amendé.

La présidente : – Nous passons donc au vote par appel nominal. Celles et ceux qui approuvent et qui acceptent le postulat 99.165, « Pour une étude de suspension de toute augmentation de l'effectif du personnel de l'Etat », sont priés de répondre par un oui. Celles et ceux qui refusent, par un non.

MM. Marcel Amstutz, oui; Nicolas Aubert, oui; Charles-Henri Augsburg, non; Eric Augsburg, non; Jean-Pierre Authier, oui; Michel Barben, oui; M^{mes} Dora Barraud, non; Muriel Barrelet, non; Violaine Barrelet, oui; M. Jean-Gustave Béguin, oui; M^{me} Michèle Berger-Wildhaber, non; M. Claude Bernoulli, oui; M^{me} Elisabeth Berthet, non; M. Francis Berthoud, non; M^{mes} Laurence Boegli, non; Béatrice Bois, non; MM. Pierre Bonhôte, non; Claude Borel, non; M^{me} Monica Boss, non; M. Gérard Bosshard, oui; M^{me} Muriel Bovay, non; MM. Pierre-Alain Brand, oui; Alain Bringolf, non; M^{me} Madeleine Bubloz, oui; MM. Claude Bugnon, oui; Didier Burkhalter, non; Roger Burkhard, oui; Denis Challandes, oui; Jacques-André Choffet, oui; Damien Cottier, oui; M^{me} Marie-Antoinette Crelier-Lecoultre, non; MM. Frédéric Cuhe, non; Martial Debély, non; Roland Debély, oui; Laurent Debrot, non; Jean-Jacques Delémont, non; M^{me} Martine Donati, non; M. Jean-Sylvain Dubois, non; M^{me} Anne-Valérie Ducommun, non; M. Blaise Duport, non; M^{me} Odile Duvoisin, non; M. Pierre-Jean Erard, oui; M^{mes} Pierrette Erard, non; Valérie Garbani, non; M. Marcel Garin, oui; M^{me} Carol Gehringer, non; MM. André Gerber, oui; Frédy Gertsch, non; M^{me} Marina Giovannini, non; MM. Pierre Golay, non; Rolf Graber, oui; M^{me} Marianne Guillaume-Gentil-Henry, non; MM. Willy Haag, non; Jean-Marie Haefliger, oui; Pierre Hainard, oui; Charles Häsler, oui; Olivier Haussener, oui; Raoul Jeanneret, non; M^{me} Francine John, non; MM. Adrien Laurent,

Pour une suspension de toute augmentation de l'effectif du personnel

non ; François Löffel, non ; Philippe Loup, non ; M^{me} Lucette Matthey-Papaux, non ; MM. Bernard Matthey, oui ; Frédéric Meisterhans, oui ; Pierre Meystre, oui ; Jacques de Montmollin, non ; Yves Morel, non ; M^{me} Isabelle Opan-Du Pasquier, oui ; MM. Gilles Pavillon, non ; Jean-Claude Perrinjaquet, non ; M^{mes} Sylvie Perrinjaquet, oui ; Florence Perrin-Marti, non ; MM. Maurice Perroset, non ; Christian Piguët, non ; Francis Portner, non ; Denis de la Reussille, non ; Luc Rollier, oui ; Dominique Gilbert Rossier, oui ; Eric Ruedin, oui ; M^{me} Françoise Rutti, non ; MM. Pascal Sandoz, non ; Max Schafroth, non ; Hugues Scheurer, non ; Bernard Soguel, non ; Jean Studer, non ; Pierre-Alain Thiébaud, non ; M^{mes} Jacqueline Tschanz, non ; Laurence Vaucher, non ; MM. Serge Vuilleumier, non ; Jean Walder, oui ; Jean-Bernard Wälti, non ; Philippe Wälti, oui ; Hansueli Weber, non ; Walter Willener, oui ; M^{me} Renée Wüst, non.

Résumé :

Ont voté oui : 35

Ont voté non : 61

Se sont abstenus : 0

Absents : 18

Suffrage non exprimé de la présidente : 1

Chiffre égal au nombre total des députés au Grand Conseil : 115

Le postulat des groupes libéral-PPN et radical 99.165, du 15 novembre 1999, «Pour une suspension de toute augmentation de l'effectif du personnel de l'Etat», est refusé par 61 voix contre 35.

INTERPELLATION**99.149**

17 août 1999

Interpellation Charles Häsler**TGV Paris - Berne : et Neuchâtel, b... !**

Dans la « Lettre » N° 3 de juillet 1999 de la Communauté de travail du Jura (CTJ), c'est avec stupéfaction que nous pouvons lire, au chapitre des liaisons ferroviaires, que la ligne TGV Paris - Neuchâtel - Berne n'a jamais été une priorité pour la CTJ, au contraire des liaisons Paris - Lausanne - Berne et Delémont - Belfort.

Or, à ce jour, répondant à plusieurs interventions de député(e)s, le Conseil d'Etat a toujours affirmé son attachement à maintenir la liaison Paris - Berne - Zurich par Neuchâtel, conscient de l'importance de cette ligne pour notre canton.

Interpellation (suite)

Le Conseil d'Etat peut-il dès lors nous expliquer les raisons de cette position de la CTJ et nous indiquer les moyens qui peuvent et qui doivent être mis en œuvre pour faire mettre au chapitre des priorités la ligne TGV qui passe par notre canton et dessert Neuchâtel?

Cosignataires: R. Graber, C. Bugnon, C. Bernoulli, J. Béguin, J. Walder, B. Matthey, O. Haussener et R. Burkhard.

M. Charles Häsler: – Depuis de nombreuses années, le canton de Neuchâtel dispose d'une situation privilégiée dans le réseau ferroviaire international puisque la ligne TGV Berne - Paris fait halte dans notre chef-lieu. Au cours du temps, cette situation s'est même renforcée, d'une part grâce à l'augmentation des courses à l'horaire et, d'autre part, par la prolongation de cette ligne en direction de Zurich.

De nombreuses interventions ont déjà eu lieu dans cette salle visant à demander, à chaque fois, que le maximum de soutien soit apporté à cette ligne, en particulier dans le cadre des dossiers régionaux traités par notre gouvernement. C'est dès lors avec un grand étonnement et une profonde inquiétude que nous avons pris connaissance de la position de la Communauté de travail du Jura (CTJ), au travers de sa lettre de juillet 1999. Pour la CTJ, la ligne Paris - Neuchâtel - Berne – et nous insistons sur Neuchâtel – n'a jamais été une priorité.

Nous en voulons pour preuve le texte publié, « Les liaisons ferroviaires », nous citons: « Depuis son origine, la CTJ a marqué comme une priorité absolue l'intégration du réseau des transports ferroviaires dans l'Arc jurassien aux grands axes nationaux ou internationaux, notamment aux liaisons rapides TGV. Ainsi en est-il des lignes Paris - Dole - Lausanne - Berne avec le souci des liaisons entre la Suisse occidentale et le réseau français TGV, Delémont - Belfort qui doit devenir une liaison performante et de qualité avec le TGV Rhin - Rhône ».

Cette prise de position a pour répercussion éminemment dommageable le contournement, voire l'évitement, de notre canton par une ligne ferroviaire de grande importance au plan européen. Sans vouloir faire preuve d'un pessimisme exagéré, nous pouvons supposer que la mise en service du TGV Rhin - Rhône va fragiliser le maintien de la ligne Paris - Neuchâtel - Berne - Zurich puisque la liaison sur Zurich risque fort de se faire par Bâle. Si de plus, la liaison sur Berne doit à futur emprunter le trajet Vallorbe - Lausanne, nous aurons définitivement perdu la liaison actuelle qui passe par Neuchâtel. Cette situation est à nos yeux inacceptable.

Nous voulons rappeler une fois encore, ici, la très haute importance de la ligne TGV actuelle, en particulier pour l'économie dans notre canton, mais aussi pour d'autres milieux. Cette importance sera très certainement encore accrue avec l'ouverture prochaine du tunnel de base du Lötschberg, car nous demeurons convaincu que ce que nous appelons aujourd'hui la ligne TGV Paris - Berne pourra être à futur une transversale majeure européenne

TGV Paris - Berne : et Neuchâtel, b... !

nord-sud reliant, pourquoi pas, la Grande-Bretagne à l'Italie. Il faut donc garder à l'esprit que Berne n'est pas définitivement le terminus de la ligne, mais pourra bien être à moyen terme son point central.

Nous souhaitons dès lors que le Conseil d'Etat nous explique les raisons de cette position de la CTJ et, surtout, nous indique les moyens qui peuvent et qui doivent être mis en œuvre pour faire mettre au chapitre des priorités la ligne TGV qui passe par notre canton et dessert Neuchâtel. Dans cette optique, il nous intéresserait de savoir dans quelle mesure cette ligne Berne - Paris bénéficie, ou bénéficiera, des moyens financiers que dégageront les nouvelles taxes que le peuple suisse a acceptées récemment et qui, outre les transversales alpines, sont aussi destinées aux liaisons avec les réseaux européens. Nous en voulons pour preuve, par exemple, la ligne Mâcon - Genève.

M. *Pierre Hirschy*, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire : – Effectivement, le texte de M. Charles Häsler était un peu provocateur dans son titre et nous voudrions simplement lui dire que les soucis qu'il a manifestés dans son développement sont bien également ceux du Conseil d'Etat. D'ailleurs, il a apporté la réponse au problème de la lettre de la CTJ dans la première phrase qu'il a prononcée. Il a dit : «... le canton de Neuchâtel dispose d'une situation privilégiée dans le réseau ferroviaire international puisque la ligne TGV Berne - Paris fait halte dans notre chef-lieu.» Mais ce que dit la lettre de la CTJ, c'est exactement cela.

Depuis son origine – vous l'avez dit – la CTJ a marqué, comme une priorité absolue, l'intégration du réseau des transports ferroviaires, ainsi en est-il des lignes Berne - Paris, mais on n'a pas mentionné Neuchâtel parce qu'on ne voulait pas mentionner tous les arrêts de cette liaison, sinon, plus loin, vous pourriez avoir la même remarque des Ajoulots lorsque l'on dit Delémont - Belfort, on n'a pas mentionné Porrentruy.

En outre, plus loin encore, vous auriez pu trouver les liaisons routières où l'on dit : « La A 36 Besançon - Le Locle - Neuchâtel - N5, *tonnerre de Brest*, on a oublié La Chaux-de-Fonds ! » Non, soyons raisonnable ; nous savons que la ligne Berne - Paris passe par Neuchâtel et nous souhaitons, avec vous, Monsieur Charles Häsler, la maintenir.

Ce qui est important quand même dans la lettre de la CTJ de juillet, c'est le paragraphe qui suit, et que vous n'avez pas lu, sur ses deux priorités, concernant la liaison Berne - Dole - Lausanne - Berne, la CTJ entreprendra, par l'intermédiaire notamment de ses coprésidents, toutes les démarches nécessaires pour défendre au mieux les intérêts de l'Arc jurassien et de ses partenaires.

Nous aimerions dire à M. Charles Häsler que nous avons encore participé à un dernier groupe de travail, en juillet justement, pour mettre au point la convention qui a été signée le 5 novembre dernier par MM. Jean-Claude Gaysot et Moritz Leuenberger. Dans cette convention, vous serez rassuré

Interpellation (suite)

Monsieur Charles Häslar, il est dit ceci: « Les principaux éléments de ce nouvel accord-cadre comprennent les liaisons suivantes: Genève - Nantua - Bourg-en-Bresse - Mâcon - Paris - Lyon, Lausanne - Berne - Neuchâtel - Dole - Dijon, et ensuite la liaison sur Paris, puis Bâle - Mulhouse. Un élément important et que nous avons dû défendre avec beaucoup de vigueur, ces trois liaisons devaient avoir la même importance, ce qui n'était pas du tout le cas auparavant.

Nous avons donc travaillé pour pouvoir promouvoir l'Arc jurassien dans le cadre de ces échanges au même titre que les portes de Bâle et de Genève. Cette convention sera présentée au parlement, sera ratifiée normalement l'année prochaine et pourra entrer en vigueur en 2001. Il faut donc encore un peu de temps, mais nous avons fait un pas important dans le cadre de la reconnaissance de cette ligne de l'Arc jurassien, vous pouvez en être sûr.

Vous avez parlé du Lötschberg, c'est vrai, c'est un élément que nous avons pris également en considération. De plus, nous sommes inquiet de la fragilisation qu'il pourrait y avoir avec l'ouverture de la liaison TGV Rhin - Rhône qui intégrera certainement la liaison Zurich - Paris en passant par Bâle, vous avez raison. C'est pourquoi nous souhaitons renforcer les liens avec Berne, afin que Berne ait toujours le regard sur Neuchâtel - Les Verrières - Pontarlier - Dole et que la liaison n'essaie pas de rejoindre Paris par Bâle. Vous l'avez dit avec raison, Berne n'est pas une tête de ligne, cela peut aller plus loin en direction du Lötschberg, donc en direction de l'Italie et bien sûr en direction des Alpes, M. Leu s'est fait un point fort de relier Paris aux Alpes bernoises et valaisannes également.

Dans ce cadre-là, nous avons un groupe de travail qui recherche maintenant de bonnes liaisons entre la Bourgogne et Neuchâtel - Berne. Il est vrai que s'il y avait tout à coup un attrait un peu moindre pour la ligne sur Paris, par la concurrence que nous aurions avec le TGV Rhin - Rhône et Bâle, nous devons renforcer ces liaisons – pour prendre un terme à la mode maintenant – Mittelland - Bourgogne. C'est dans ce cadre-là que nous cherchons actuellement les meilleures possibilités touristiques, économiques pour valoriser cette ligne qui effectivement passerait toujours par Neuchâtel. Ce n'est donc pas simple.

Nous essayons avec nos moyens, qui sont un peu limités, d'aller dans le sens que vous souhaitez. Nous avons vraiment l'intention de pouvoir maintenir cette ligne, nous y travaillons et soyez assuré, même si la lettre de la CTJ ne mentionne pas expressément Neuchâtel, les personnes qui y travaillent ne l'oublient pas, et les groupes de travail non plus.

D'ailleurs, depuis plusieurs années, nous avons toujours veillé à ce que cette liaison soit respectée et qu'elle puisse se maintenir. C'est dans ce sens que nous travaillons en accord avec les autres cantons et avec nos voisins francs-comtois.

La présidente: – L'interpellateur est-il satisfait de la réponse?

TGV Paris - Berne : et Neuchâtel, b... !

M. Charles Häsler: – Oui, Madame la présidente, même si le titre de l'interpellation manque de tendresse.

MOTIONS**99.141**

21 juin 1999

**Motion Claude Borel
Assurance-maternité**

Le brutal échec du projet de loi fédérale sur l'assurance-maternité, mais son large soutien par le peuple neuchâtelois justifient une nouvelle réflexion sur ce sujet au sein des autorités cantonales.

Conçue comme une solution transitoire dans l'attente d'une loi fédérale généreuse, la loi neuchâteloise sur les allocations familiales et de maternité, du 24 mars 1997, n'apparaît pas particulièrement ambitieuse (maximum 2500 francs par mois pendant douze mois). De plus, son application semble fort restrictive. En effet, le rapport de la Caisse cantonale de compensation pour 1998 mentionne un total de 88 demandes pour seulement 20 décisions positives et une dépense totale de... 90.000 francs! Or, on parlait en 1997 de plus de 200 bénéficiaires pour un montant de l'ordre de 2,5 millions de francs.

Compte tenu de la volonté d'action dans ce domaine exprimée le 13 juin 1999 par le peuple neuchâtelois et de la probabilité d'une lacune durable au niveau de la législation fédérale, le Conseil d'Etat est prié:

- a) de revoir au plus vite les normes donnant droit à des allocations de maternité;*
- b) de réexaminer la législation en vue d'une consolidation à long terme d'une assurance-maternité cantonale destinée à une large partie de la population neuchâteloise.*

L'urgence est demandée.

Cosignataires: M. Guillaume-Gentil-Henry, B. Soguel, J.-J. Delémont, J.-C. Perrinjaquet, M. Boss, B. Bois, P. Erard, M. Giovannini, J.-S. Dubois, Frédéric Cuche, M.-A. Crelier-Lecoultré, M. Barrelet, O. Duvoisin, C. Mermet, V. Garbani, M. Donati, R. Wüst, J. Studer, H. Deneys, L. Matthey, F. Perrin-Marti, M. Debély, C. Pigué, Ch.-H. Augsburg, F. Berthoud, A. Laurent, H. U. Weber, A. Bringolf, P. Bonhôte, M. Perroset, R. Jeanneret, J.-A. Maire, S. Mamie, S. Vuilleumier, F. John, L. Boegli, C. Stähli-Wolf, D. de la Reussille, F. Portner, E. Augsburg, P.-A. Thiébaud, Fernand Cuche et A.-V. Ducommun.

Urgence acceptée le 28 septembre 1999.

Motions (suite)

Amendement du groupe radical déposé le 29 septembre 1999

Lettre b :

b) de réexaminer la législation en vue d'une consolidation à long terme de la loi actuelle destinée à une large partie de la population neuchâteloise. (Suppression de « d'une assurance-maternité cantonale ».)

Signataires: E. Berthet, P. Hainard et D. Cottier.

M. *Claude Borel* : – Merci tout d'abord d'avoir bien voulu admettre que le problème des allocations de maternité présentait une certaine urgence. Nous n'ignorons évidemment pas que les Chambres fédérales sont saisies de propositions visant à introduire dans le code des obligations un congé payé de huit semaines à titre de congé-maternité, mais nous savons aussi que cela prendra du temps et qu'il ne s'agit là que d'une solution très partielle.

Pour notre part, nous souhaitons que le Conseil d'Etat, fort de la décision positive du canton lors de la récente votation fédérale, reprenne le dossier des allocations de maternité. Nous tenons à souligner que celles-ci sont versées pendant douze mois à des femmes de revenus modestes ayant ou non un emploi. C'est au Conseil d'Etat qu'il incombe de fixer les limites applicables ainsi que le montant minimal et maximal de l'allocation, celle-ci a d'ailleurs été portée récemment à 2500 francs. En 1998, l'application de la loi a abouti à un nombre ridicule de vingt décisions positives pour un total de 90.000 francs.

En 1997, les intentions du législateur étaient beaucoup plus ambitieuses et nous souhaitons dès lors que le gouvernement revoie toutes les normes d'attributions de manière sensiblement plus généreuse et qu'il examine les autres modalités qu'il conviendrait d'adopter pour rendre la loi actuelle plus efficace. De manière à unir les forces au sein de ce Grand Conseil, nous pouvons nous rallier à l'amendement proposé par le parti radical.

M. *Francis Matthey*, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique : – La motion de M. Claude Borel a été déposée après les résultats de la votation fédérale concernant l'assurance-maternité et au vu de la large acceptation par le peuple neuchâtelois du principe de cette assurance-maternité. Selon le texte de la motion, M. Claude Borel souhaite que le canton supplée à l'assurance-maternité, afin que l'on crée une assurance-maternité cantonale.

M. Claude Borel vient de faire allusion au débat que nous avons eu ici devant le parlement, en mars 1997, où la loi sur l'allocation de maternité avait été acceptée. Le parlement avait eu de larges ambitions que vous nous prêtez l'intention de ne pas vouloir respecter. Mais nous devons, nous aussi, nous en tenir à un certain nombre de constats. Le parlement, s'il a eu de larges ambitions concernant l'assurance-maternité dans la loi, n'en a pas eu

Assurance-maternité

concernant le financement, puisque le financement de celle-ci doit être pris sur les réserves de la Caisse cantonale de compensation. Il n'a pas été prévu de financement spécifique pour l'application de cette législation.

Or, c'est essentiellement la Caisse cantonale de compensation qui verse et finance l'allocation de maternité que nous avons instituée. Les caisses privées ne sont quasiment pas concernées par cette allocation dans la mesure où les personnes qui peuvent en bénéficier sont des personnes qui souvent n'ont pas de revenus. Elles doivent ressortir à la Caisse cantonale.

Alors si nous avons été prudent – nous le reconnaissons – en 1998 pour fixer les normes pour bénéficier de ces allocations, c'est que nous avons voulu éviter un dérapage en ce qui concerne le financement de la Caisse cantonale de compensation.

Nous aimerions informer ici le Grand Conseil que la Caisse cantonale de compensation – cela vous ne l'avez pas mentionné, Monsieur Claude Borel – a fait une perte l'année passée de 1,2 million de francs prélevé sur le fonds de réserve de cette caisse. Celui-ci a passé, l'année dernière, de 21 millions à environ 20 millions de francs.

Nous avons réadapté les normes au 1^{er} janvier 1999. Pour une femme seule, nous avons passé de 2000 à 2500 francs de revenu déterminant. Pour un couple marié, ou vivant maritalement, nous avons passé de 2800 à 3500 francs. Nous avons adapté aussi les normes prises en considération pour chaque enfant mineur à charge d'un couple, étant entendu que l'enfant ouvrant le droit à la prestation n'est pas pris en compte.

Les normes ont été adaptées à celles des mesures de crise, estimant que les personnes que nous pouvions considérer comme ayant besoin d'un soutien de la collectivité publique pouvaient recevoir, en ce qui concerne les allocations de maternité, les mêmes que les interventions que nous faisons aux personnes en mesures de crise.

Dès lors, cette adaptation a fait que nous avons d'ores et déjà multiplié par dix le montant à charge de la Caisse cantonale de compensation. L'année dernière, nous étions à 88.000 francs; aujourd'hui, nous en sommes à 800.000 francs et l'année prochaine, nous en serons à 1 million de francs.

Donc, nous voulons volontiers encore établir un rapport et examiner les normes, mais nous devons vous dire qu'il faudra revoir le financement de l'allocation de maternité. Raison pour laquelle, nous sommes d'accord avec la motion avec l'amendement du groupe radical qui dit: « De réexaminer la législation en vue d'une consolidation à long terme de la loi actuelle... » Nous ne pensons pas, à moins que le parlement ait la générosité d'introduire une assurance-maternité cantonale, qu'il soit possible de le faire dans le cadre du financement que nous connaissons actuellement.

Nous vous proposons donc d'accepter la motion de telle façon que nous puissions refaire le point dans deux ans, après les expériences que nous venons de faire en 1998-1999 et celles que nous ferons l'année prochaine.

Motions (suite)

La présidente: – La motion n'est pas combattue par le Conseil d'Etat sous certaines conditions. L'amendement du groupe radical est-il combattu? La motion amendée est-elle combattue...

M. Claude Bernoulli: – Après la réponse très édulcorée du porte-parole du Conseil d'Etat, nous aimerions dire que le résultat de la votation du 13 juin 1999 sur l'assurance-maternité a fait beaucoup de déçus et nous étions parmi eux. Nous avons donné acte à M. Claude Borel, afin que l'ouvrage soit remis sur le métier. Il l'est – vous l'avez dit Monsieur Claude Borel – au travers de nombreuses interventions qui sont tombées après le résultat de la votation du 13 juin.

L'assurance-maternité – et nous parlons de l'assurance-maternité et non pas de l'allocation de maternité – et son financement sont du ressort de la Confédération, et vous l'avez dit. Le canton de Neuchâtel, à lui seul, n'a ni la taille critique, ni les moyens financiers de se lancer dans une croisade solitaire en faveur d'une assurance-maternité neuchâteloise, et M. Claude Borel le sait bien. Le titre de la motion est: « assurance-maternité », ce n'est pas « allocation de maternité ».

Or, M. Claude Borel, par un subtil amalgame, propose une opération qui nous semble assez ambiguë, jouant à la fois sur l'assurance-maternité et sur l'allocation de maternité, que l'on accepte d'ailleurs de bonne guerre Monsieur Claude Borel. Nous rappelons ici que l'allocation de maternité neuchâteloise, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1998 comme cela a été confirmé par le porte-parole du gouvernement, n'est pas une assurance sociale. L'allocation de maternité est une prestation payée par les employeurs de notre canton aux femmes, sous condition de ressource, vous l'avez bien précisé Monsieur Francis Matthey.

M. Claude Borel nous dit que l'allocation maternité n'a pas été suffisamment ambitieuse en 1998. Le chef du département a donné les chiffres et nous en avons débattu la semaine dernière d'ailleurs. Le privé n'a pas été évoqué, mais c'est à peu près 1 million de francs, que l'adaptation des seuils a permis de verser pour les neuf premiers mois de cette année. Nous ne le contestons pas du tout, mais il y a là tout de même une certaine prudence à avoir et il ne faut pas entrer dans une aventure à caractère financier, après tout ce que l'on a entendu ce matin.

Notre groupe considère donc que cette partie de la motion Claude Borel qui touche à l'allocation de maternité neuchâteloise est remplie, puisque les normes donnant droit aux allocations de maternité ont été adaptées le 1^{er} janvier de cette année et que les objectifs, définis par le Grand Conseil, sont en voie d'être atteints. S'agissant de l'assurance-maternité, nous répétons qu'elle n'est pas à la portée des possibilités dont disposent notre canton et ses partenaires sociaux. Si cela avait été possible, il y a longtemps que cela aurait été fait dans notre canton et, même la motion Claude Borel amendée par le groupe radical, n'y suffirait pas. M. Claude

Assurance-maternité

Borel aurait – nous semble-t-il – intérêt à transformer sa motion en résolution et demander à notre députation neuchâteloise de défendre l'assurance-maternité à la Berne fédérale.

C'est pourquoi, nous considérons que la motion de M. Claude Borel est vide et qu'elle est inutile: dès lors, nous nous opposerons à une aventure qui pourrait être financièrement coûteuse pour notre canton.

M^{me} *Elisabeth Berthet*: – La loi neuchâteloise sur les allocations familiales et de maternité, que le Grand Conseil a voté en mars 1997, est effectivement conçue comme une solution transitoire en attendant la loi fédérale sur l'assurance-maternité, loi malheureusement refusée en votation populaire, mais largement soutenue par le peuple neuchâtelois. Lorsque l'on relit avec attention toute la discussion qui a eu lieu au sein du Grand Conseil, lors de l'introduction de la loi neuchâteloise, nous devons constater que toutes les hypothèses concernant les coûts que cette loi devrait engendrer n'ont pas été réalisées, en tout cas en 1998. Les statistiques 1998 de la Caisse cantonale de compensation sont tout aussi intéressantes, puisqu'elles confirment que toutes les craintes évoquées par les caisses privées d'allocations familiales étaient injustifiées.

Nous pensons que ce constat n'est pas une surprise pour toutes les personnes actives dans le domaine social. Lorsque nous faisons des comparaisons entre les limites annuelles de revenus valables en 1998, dans les cas de prestations complémentaires – les allocations de maternité et les normes d'aide sociale –, nous devons constater que la famille recevant des allocations de maternité était même désavantagée. Le droit aux allocations de maternité n'entraîne aucun des allègements que l'on obtient, lorsque les autres limites de revenus sont applicables. Par exemple: les bénéficiaires des prestations complémentaires ont droit aux remboursements des frais médicaux et dentaires et à un subside de 100% pour les cotisations de base de la caisse de maladie; ils ne paient des impôts que sur la rente AI ou AVS et non sur la totalité des revenus. Les normes de l'action sociale comportaient tous les frais concernant les besoins vitaux, les bénéficiaires ne paient pas d'impôts et ont droit à un subside de 100% pour les cotisations de caisses de maladie.

Nous avons dû constater que les montants des allocations de maternité versés étaient parfois antérieurs au budget de l'action sociale. Dans ces conditions, il n'est donc pas étonnant de constater que dix-neuf personnes sur vingt ont été prises en charge par la Caisse cantonale de compensation et que les caisses d'allocations privées n'ont été sollicitées que pour une personne. Finalement nous avons, à notre avis, assisté en 1998 à un transfert de charges entre le budget de l'aide sociale et la Caisse cantonale de compensation.

Dès janvier 1999, aussi bien les normes donnant droit aux allocations, que les allocations elles-mêmes, ont été augmentées. Les montants des

Motions (suite)

allocations se rapprochent maintenant des normes salariales et sont légèrement plus élevés que les prestations de l'action sociale. Nous pensons bien entendu aux normes salariales relativement basses.

Lorsque nous comparons les prestations servies par les onze cantons suisses qui servent des prestations de besoin, nous constatons que les prestations neuchâteloises sont équivalentes où même supérieures. Seul le canton du Tessin a choisi une autre voie. Ce canton privilège l'enfant et verse une allocation intégrative, allocation qui doit couvrir le besoin vital de l'enfant.

La lettre *b* de la motion Claude Borel qui demande de réexaminer la législation en vue d'une consolidation à long terme d'une assurance-maternité, nous laisse un peu perplexe. Nous avons aujourd'hui une loi sur les allocations de maternité et non une assurance-maternité. Nous restons personnellement convaincue – et notre groupe aussi – qu'une assurance-maternité devrait voir le jour dans notre pays et ce sentiment est partagé par une grande partie du peuple neuchâtelois.

Par contre, la création ou la transformation de la loi des allocations de maternité en assurance-maternité cantonale ne rencontre pas la même approbation et c'est tout simplement réaliste pour un canton de 160.000 habitants. Le financement d'une assurance perte de gains cantonale nous semble tout à fait utopique. Tout au plus, nous pourrions envisager de collaborer à la création d'une assurance-maternité supracantonale, éventuellement romande, lorsque cette discussion viendra à l'ordre du jour.

Nous ne pouvons donc pas nous rallier à l'objectif d'une assurance-maternité cantonale et proposons donc la suppression de cette notion. A cet effet, nous avons déposé un amendement et nous prions M. Claude Borel de l'accepter.

Pour le groupe radical, l'assurance-maternité restera essentiellement une tâche confiée à la Confédération. C'est le message que nous adressons à nos parlementaires fédéraux présents dans cet hémicycle. Par contre, nous ne nous opposons pas à un réexamen de la loi concernant les allocations de maternité, afin qu'elle soit mieux adaptée aux réalités des familles et basée sur d'autres critères que ceux définis aujourd'hui. De plus, l'objectif final devrait s'inscrire dans une véritable politique familiale globale et tenir compte d'autres prestations fournies à la famille.

En conclusion, les avis de notre groupe ne sont pas unanimes. Une partie du groupe radical acceptera la motion amendée pour les raisons que nous avons expliquées et une autre partie du groupe s'abstiendra ou refusera la motion, en estimant que la loi actuelle est satisfaisante.

M. Christian Piguet : – Le groupe PopEcoSol est bien entendu en faveur de cette motion qui a d'ailleurs déjà été largement signée dans nos rangs et il est également favorable à l'amendement radical.

Assurance-maternité

On se souvient de la déception immense en Suisse romande à l'annonce du résultat, au soir du 13 juin 1999, et déception d'autant plus immense que plusieurs d'entre nous pensaient que si ce n'était pas gagné d'avance, il y avait quand même un grand espoir.

Or, ce résultat a été vraiment une douche froide et nous croyons que les analyses qui ont été faites ont bien montré les différences culturelles entre la Suisse romande et la Suisse alémanique. La maternité est vue en Suisse alémanique comme relevant strictement de la sphère familiale et privée, alors que ce n'est pas le cas en Suisse romande où l'on considère que le soutien aux familles est une tâche de l'Etat. Il n'y a donc pas d'autres solutions que d'aller dans le sens indiqué par la motion. La population neuchâteloise a clairement indiqué ce qu'elle voulait lors de ce vote et, finalement, c'est exactement ce que propose la motion.

Les normes ont déjà changé, nous dit-on, donc c'est bien et cela va dans la même direction. Qu'il y ait un problème de financement, c'est évident et nous suivons le gouvernement, lorsqu'il dit qu'il faudra réexaminer ce problème de financement à long terme dans la Caisse cantonale de compensation. On nous dit aussi que ce problème de l'assurance-maternité est davantage le fait de la Confédération – nous sommes évidemment d'accord –, mais lié au fossé culturel que nous venons de mentionner, on peut quand même se rendre compte que les choses ne progressent pas tellement et on a donc de grands doutes quant à une issue favorable dans ce domaine. Cela veut bien dire – c'est notre avis même si culturellement les différentes régions de la Suisse pensent autrement, elles ont d'autres valeurs – que c'est un problème qui doit se traiter probablement au niveau cantonal et c'est exactement ce que demande la motion. Nous la voterons donc.

M. *Francis Matthey*, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique: – Nous comprenons et nous acceptons les remarques de M^{me} Elisabeth Berthet, surtout lorsqu'elle dit qu'il y a un transfert de l'aide sociale à la Caisse cantonale de compensation. C'est cela qui nous inquiète, car la Caisse cantonale de compensation est financée uniquement par une partie des salariés neuchâtelois et non pas par tous. Il y a donc actuellement un déséquilibre entre le but social qu'est l'allocation de maternité et le financement retenu. C'est dans ce cadre-là que nous acceptons la motion. Et, lorsque vous avez fait allusion à la politique globale de la famille, nous vous signalons que nous avons récemment rencontré les responsables des caisses d'allocations familiales et qu'il y a des propositions d'augmenter modestement ces allocations. Mais nous devons aussi tenir compte d'autres motions qui ont été déposées – nous regardons en particulier M^{mes} Michèle Berger-Wildhaber et Marie-Antoinette Crelier-Lecoultré – parce que l'ensemble pose un problème de financement important dans le cadre du budget que vous avez voté et que nous connaissons.

Motions (suite)

Nous vous remercions d'accepter d'aller dans ce sens-là. Nous trouverons une solution.

La présidente: – Nous allons donc passer au vote sur la motion amendée.

On passe au vote.

La motion Claude Borel 99.141, du 21 juin 1999, « Assurance-maternité », amendée, est acceptée par 63 voix contre 28.

98.114

4 février 1998

Motion Rolf Graber**Droits de mutation: tarifs exorbitants**

En matière de droits de mutation, nous constatons qu'en comparaison intercantonale, notre canton pratique des tarifs qui sont exorbitants.

Pour des fortunes semblables, la perception de l'émolument en cas de dévolution d'hérédité et les droits sur les successions et sur les donations représentent des montants manifestement plus élevés que ceux perçus dans les cantons voisins (le canton du Valais ne connaît pas cette fiscalité).

De l'évasion fiscale, de la fraude aussi, en résultent si bien que malgré l'importance de nos taux, avec la matière imposable qui s'amaigrit, le produit fiscal s'en trouve pénalisé.

Nous demandons au Conseil d'Etat d'examiner des solutions qui, à terme, se rapprochent progressivement de la charge fiscale des autres cantons.

Cosignataire: C. Bugnon.

M. Rolf Graber: – Nous ferons un préambule au développement de cette motion. La mobilité voulue ou subie de la population, donc du contribuable, imposera à notre canton de prendre des mesures attractives ou, à tout le moins, non dissuasives sur le plan fiscal; cela est vrai sur le plan de l'impôt direct, mais cela est vrai également lors de la transmission d'un patrimoine. Situons un petit peu le décor pour dire que les émoluments de dévolution d'hérédité ont représenté à peu près 14 millions de francs en 1998 et les droits successoraux 9 millions. Globalement, ces deux impôts représentent 4% environ de nos recettes fiscales (petit rappel: l'émolument de dévolution d'hérédité s'applique sans tenir compte du lien de parenté contrairement aux droits successoraux). Il ne faut pas oublier qu'en Suisse, trois cantons seulement (Neuchâtel, les Grisons et Soleure) perçoivent un émolument de dévolution d'hérédité avant le partage.

Nous nous sommes posé cette question: le problème est-il toujours d'actualité? Nous avons déposé cette motion en février 1998 et, depuis,

Droits de mutation : tarifs exorbitants

nous constatons chaque jour que la pertinence du développement de cette motion s'accroît. En effet, un mois après le dépôt de cette motion, *Affaires publiques* publiait un article portant le titre suivant: « Les fortes disparités de l'impôt sur les successions », et disait, nous citons: « En Suisse, l'impôt sur les successions et donations est l'affaire des cantons, à l'exception de Schwytz qui n'a jamais taxé les successions et Lucerne qui renonce à imposer la plupart des donations, chacun pratique selon sa méthode et ses barèmes. Les disparités sont criantes: à Zurich, le Conseil d'Etat s'oppose à une initiative populaire demandant la suppression pure et simple de cet impôt. Il propose néanmoins d'alléger la pression pour résister à la concurrence des cantons voisins. »

Six mois après le dépôt de cette motion, en septembre 1998, une banque saint-galloise publiait elle aussi un article sur le même sujet: « Les enfants qui héritent de leur parent 100.000 francs ne doivent pas payer d'impôt sur la succession dans seize cantons »; tel était le titre: « La concurrence est ouverte! » « Aucune autre taxe fiscale n'est aussi changeante en Suisse selon le lieu de domicile que l'impôt sur la succession. La situation est particulièrement explosive du fait que la concurrence s'enflamme entre cantons. Un impôt sur la succession unique a encore peu de chance d'aboutir. » Mais plus loin dans l'article, lorsqu'on parle de comparaison, c'est là que le problème se corse parce que nous ne sommes pas bien placés dans cette course-là. Dès lors, incontestablement le problème est d'actualité.

Sur le fond, certains estiment qu'un tel impôt n'a pas sa place, dans la mesure où il s'agirait d'un impôt à répétition, le défunt ayant déjà payé des impôts tant sur le revenu que sur la fortune. Il est vrai que c'est un impôt qui est très souvent mal compris. D'autres, en revanche, estiment qu'hériter n'est pas en soi une performance et qu'il convient dès lors de taxer ces transferts.

Compte tenu des difficultés financières que nous connaissons et qui viennent d'être rappelées pendant ces trois jours, nous n'allons pas demander la suppression de cet impôt, la tentation serait grande. Il y a un an, nous demandions que, dans la perspective d'une révision générale de l'imposition directe, nous puissions également étudier une adaptation de nos droits de mutation – il est vrai que la loi sur les droits de mutation aurait très bien pu prendre sa place dans la loi sur l'imposition directe que nous sommes en train de réviser – qui permette à notre canton de soutenir une comparaison intercantonale. Nous demandons que soient notamment explorées les pistes suivantes:

- l'adaptation du montant non soumis aux émoluments; aujourd'hui, la loi prévoit 2000 francs, ce qui est ridiculement faible. Les gens qui donnent 10.000 francs à leurs enfants ne comprennent pas pourquoi l'Etat se sert au passage. Ce montant a été fixé il y a plusieurs dizaines d'années et ne correspond plus à la réalité que nous vivons;
- d'étudier si deux impôts se justifient: un impôt sur la dévolution d'hérité et un impôt les successions;

Motions (suite)

- que, dans la perspective citée plus avant, nous puissions examiner une révision éventuelle des taux.

Voilà le sens de notre motion et nous vous invitons à la soutenir pensant qu'elle est plus d'actualité que jamais.

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – M. Rolf Graber a effectivement expliqué la situation du droit de mutation en matière de successions dans le canton de Neuchâtel et rappelé la particularité de la législation neuchâteloise qui veut qu'il y ait deux lois, l'une qui concerne la perception d'un droit de successions et de donations, et l'autre qui taxe d'un émolument de dévolution d'hérédité la masse successorale. Cela conduit, il faut bien le dire, dans les comparaisons intercantionales à un certain nombre de confusions importantes. En particulier à la confusion suivante que nous allons développer rapidement. En effet, lorsqu'il est comparé sur la question de savoir s'il y a des droits de successions en ligne directe à l'égard des enfants, on voit qu'à Neuchâtel il n'y a pas de droits de successions en ligne directe. C'est juste parce que, effectivement, dans la loi sur les droits de mutation, il n'y a pas de droits de succession en ligne directe. Ce que l'on oublie, c'est que lorsqu'il y a une succession en ligne directe, il y a l'émolument de dévolution d'hérédité et qu'à partir d'une masse successorale de 500.000 francs, ce sont 6% qui sont pris en considération; donc s'il y a des enfants, en réalité, il y a quand même un impôt de successions mais qui s'appelle autrement dans le canton de Neuchâtel.

Il est vrai que l'on peut discuter, regretter la concurrence ou le tourisme fiscal qui peut résulter de législations relativement différentes entre les cantons en ce qui concerne ces taxations en matière de successions.

Nous remercions M. Rolf Graber d'avoir rappelé que cela représentait dans le cadre des recettes de l'Etat un montant non négligeable et que, dans les difficultés financières qui sont les nôtres aujourd'hui, on ne peut pas sans autre envisager la suppression pure et simple de ces recettes, comme l'ont d'ailleurs fait un certain nombre de cantons. Mais, et pour répondre à M. Rolf Graber, le Conseil d'Etat est prêt à accepter sa motion – sous réserve du qualificatif « exorbitants », cela, c'est un jugement de valeur que nous laissons au motionnaire – pour étudier la question. Effectivement, nous pensons aujourd'hui que la réflexion doit porter d'une part sur l'opportunité de maintenir ou non ces deux lois – nous pensons qu'il serait opportun de n'en avoir plus qu'une seule traitant de la question –, pour qu'il n'y ait plus les ambiguïtés qui existent aujourd'hui et qu'il y a un certain nombre de problèmes qui doivent être examinés. Vous en avez cité quelques-uns, notamment celui des limites de montants pour les donations, nous pourrions aussi citer la déduction pour frais funéraires fixés jusqu'ici à 2500 francs et qui manifestement ne correspondent plus à la réalité. Mais nous citerons aussi des problèmes délicats dont nous avons pu nous rendre compte en ce qui concerne le problème du degré de parenté entre le défunt et les héritiers qui

Droits de mutation : tarifs exorbitants

sont aujourd'hui seuls pris en considération. En effet, dans le phénomène des unions libres qui existent aujourd'hui, il y a parfois des problèmes qui se posent, car ou bien vous êtes considéré comme le conjoint et s'il y a des enfants il n'y a, sous réserve de l'émolument de dévolution d'hérédité, pas de droits de successions, mais si vous n'êtes pas considéré comme le conjoint mais comme un non-parent, effectivement là, avec l'émolument de dévolution d'hérédité, on peut aller jusqu'à un taux de 36%. Il y a donc des situations qui mériteraient effectivement d'être revues.

Nous sommes en train de revoir la fiscalité directe et nous pensons qu'il faut effectivement – c'est le dernier pan de la fiscalité neuchâteloise qui doit encore être revu –, également revoir la question des droits de successions, sans parler de taux exorbitants, mais pour y apporter de la clarté tout en tenant compte des besoins financiers qui sont les nôtres, raison pour laquelle nous pouvons accepter dans son principe la motion qui nous demande de revoir la législation en matière de droits de mutation dans le secteur des successions.

La présidente: – Le Conseil d'Etat ne combat pas cette motion. Y a-t-il des oppositions ?

M^{me} Pierrette Erard: – Nous nous opposons à la motion Rolf Graber car nous pensons qu'il est inopportun de diminuer les taux des droits sur les successions et les donations. L'impôt sur les successions a une fonction de redistribution fondamentalement utile dans notre société, dans la mesure où il met à disposition de l'Etat des moyens financiers dont il a absolument besoin et aujourd'hui plus que jamais; nous n'avons qu'à penser au déficit de notre canton.

Dans la conjoncture actuelle, il serait totalement irresponsable de prendre des mesures pour diminuer les rentrées fiscales et surtout des rentrées fiscales qui grèvent des personnes privilégiées. En effet, ceux qui héritent reçoivent des biens ou des avoirs et forment une couche de population favorisée par rapport à ceux qui n'ont pas cette chance. Diminuer l'imposition sur les successions, c'est faire un cadeau aux plus riches, donc à ceux qui en ont le moins besoin. C'est aussi donner moins de moyens à l'Etat alors qu'il a un rôle fondamental à jouer dans l'équilibre socio-économique de notre région.

Pour éviter de dériver vers une société à deux vitesses, pour ne pas créer les conditions d'agitation sociale et de révolte, il faut que l'Etat puisse jouer ce rôle de redistribution essentielle et il faut qu'il en ait les moyens. On ne peut pas continuer à faire des cadeaux à ceux qui sont les plus riches, à couper dans les dépenses de l'Etat, et notamment dans les dépenses sociales, et penser que tout ira mieux. On ne peut pas réduire les impôts qui frappent les plus favorisés de nos concitoyens, alors que les prestations sociales des plus défavorisés sont diminuées et que, de plus, ce sont sur les salariés et les classes moyennes que pèse le plus lourdement le poids de la fiscalité.

Motions (suite)

Les autorités de ce canton perdraient toute crédibilité si elles acceptaient aujourd'hui, alors que nous connaissons l'état de nos finances publiques, de réduire un impôt qui frappe ceux de nos concitoyens qui sont déjà privilégiés. En définitive, on y perdrait plus qu'on y gagnerait !

Concernant les arguments évoqués par le motionnaire, ils ne nous semblent guère convaincants. Rappelons que dans les décisions amenant les entreprises ou les particuliers à s'installer dans un lieu, la fiscalité n'est jamais le premier facteur pris en considération. L'offre et la demande en matière de main-d'œuvre ou la qualité de vie restent des critères dominants. Nous osons espérer de plus que la seule préoccupation des vivants n'est pas de se demander ce que leurs biens deviendront après leur mort, car si c'était le cas, la vie serait bien triste et ce n'est pas l'image que nous aimerions donner de notre canton.

Par ailleurs, il est vrai que, par rapport à la moyenne suisse, nos droits de mutation se situent au-dessus de cette moyenne. Cependant, il ne faut pas exagérer. Ces droits ne sont pas exorbitants et sont tout à fait supportables par ceux qui doivent s'en acquitter. Pour un héritage de 500.000 francs par exemple, le conjoint survivant ou les enfants doivent payer 27.000 francs de droits de succession. Pour un héritage de 1 million de francs, ce sont 60.000 francs. Nous ne pensons pas que la charge fiscale soit excessive dans ces cas-là qui pourtant sont ceux qui nous mettent dans la moins bonne position par rapport aux autres cantons.

Enfin, l'argument concernant l'évasion fiscale et la fraude qui en résulte n'est guère plus convaincant. Changer les taux en matière de successions et de donations n'aurait aucun effet à ce niveau-là. Si l'on voulait s'attaquer sérieusement à la fraude fiscale, il faudrait le faire à un autre niveau, c'est-à-dire revoir fondamentalement notre législation fiscale et bancaire et notamment oser se demander quel est le rôle du secret bancaire en ce domaine.

En conclusion, le groupe socialiste trouve totalement inopportun tout allègement en matière de droits de successions et de donations et refusera la motion de M. Rolf Graber.

M^{me} *Laurence Boegli* : – Le motionnaire a cité *Affaires publiques*, nous citerons la *Berner Zeitung* qui, dans son édition de samedi dernier titrait : « Depuis que l'UDC fête son succès électoral, dans le canton de Zurich, l'impôt d'héritage est mis sous pression. Dans le canton de Berne aussi. » Voilà peut-être qui donne de l'ambiance.

L'impôt d'une manière générale, qu'il soit d'héritage ou qu'il soit direct soit sur les revenus, la fortune ou autre, est un acte social qui permet une redistribution des richesses ainsi que des aides en fonction des besoins des différentes composantes de la société. C'est par l'impôt que l'Etat peut mener une politique de justice et de solidarité. En tant que tel il est donc important et toute diminution d'impôt constitue une diminution des moyens mis aux mains de l'Etat et qui doit donc être étudié avec beaucoup de prudence.

Droits de mutation : tarifs exorbitants

Le groupe PopEcoSol s'opposera à cette motion et ce notamment parce qu'elle repose sur deux préjugés que nous ne pouvons pas accepter. Le premier préjugé, et là nous admettons nous baser sur le texte de la motion plus que sur l'intervention ultérieure du motionnaire, c'est que les cantons sont considérés uniquement en termes de concurrence et de compétition les uns par rapport aux autres. Autrement dit, il faut se battre pour être les meilleurs, du point de vue fiscal s'entend, c'est-à-dire diminuer les impôts chaque fois que le voisin le fait, ce qui amène forcément une course à la baisse pour ne plus avoir finalement aucun impôt.

Nous considérons que cette vision est partielle et partiale. Partielle, parce qu'elle se contente d'être réactive du moment où le voisin diminue son impôt, il faut le diminuer, ou du moment où le voisin a un impôt plus bas il faut diminuer chez soi et à notre avis, on doit viser au contraire un objectif politique qui est la coopération entre les cantons en matière fiscale également et non pas la concurrence. Nous attendrions d'une motion qu'elle montre cette volonté de coopération – et ce, si possible dans l'ensemble des questions fiscales et non pas dans un saucissonnage où l'on prend un impôt ou une taxe de manière isolée –, et non pas qu'elle se contente de battre le voisin. Une vision partielle, parce que si l'on doit parler de concurrence entre cantons, on doit également le faire sur d'autres objets que celui de la fiscalité, mais peut-être aussi sur le bien-être social, sur les prestations données par l'Etat en matière de formation ou autres.

Se contenter de diminuer toujours les impôts pour être plus accueillant fiscalement que les autres cantons va dans un sens unique, celui du démantèlement des prestations et cela nous avons eu maintes fois l'occasion de le rappeler, nous n'en voulons pas.

Le deuxième préjugé qui figure dans la motion, c'est qu'en diminuant les taux, donc la charge fiscale, on diminue l'évasion et la fraude fiscale. Nous ne doutons naturellement pas des connaissances et des compétences professionnelles de M. Rolf Graber dans ce domaine, mais nous nous opposons à cette façon de faire et souhaitons au contraire remettre ce principe sur ses pieds, autrement dit, nous considérons que les lois et autres règlements sont faits pour être respectés et qu'il appartient à l'Etat de se doter des moyens nécessaires pour les faire respecter et non pas de changer la trajectoire des règles pour les adapter à d'éventuelles malhonnêtetés de fraudeurs. En d'autres termes, si fraude il y a, luttons contre cette fraude et non pas le contraire.

Par ailleurs, nous ne sommes pas du tout persuadée, contrairement au motionnaire, que la fraude diminuerait la charge fiscale en question. En vérité, seule la suppression pure et simple de cet impôt garantirait par la même occasion la suppression de toute fraude. Heureusement, le motionnaire, dans son développement, n'a pas demandé la suppression de cet impôt, contrairement à ce qu'il pouvait laisser entendre dans le texte où l'on trouve la parenthèse valaisanne qui laissait sous-entendre qu'il souhaiterait peut-être effectivement aller jusque-là.

Motions (suite)

En conclusion, pour le groupe PopEcoSol, si l'État doit faire quelque action, c'est en premier lieu de chercher à dialoguer avec les cantons voisins pour rechercher une certaine harmonisation et non une diminution unilatérale de ces impôts. En deuxième lieu, l'État doit se doter des moyens, tant préventifs que dissuasifs, pour combattre l'évasion fiscale.

M. *Pierre Meystre*: – La position du groupe radical rejoint quand même le motionnaire dans le sens que la chose la plus intéressante que nous pouvons voir dans le texte qui nous est soumis est sa conclusion et nous pensons que c'est celle-là qui doit être prise en compte. Nous la rappelons: «Nous demandons au Conseil d'Etat d'examiner les solutions qui, à terme, se rapprochent progressivement de la charge fiscale des autres cantons.» Pour nous, c'est très clair et le groupe radical estime ainsi qu'on se doit d'améliorer une des images fiscales de notre canton et cette motion, par l'objet qu'elle traite va dans ce sens. Raison pour laquelle une majorité de notre groupe la prendra en considération.

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – On peut discuter sur le fond, mais actuellement la législation mérite de toute manière un toilettage, à tout le moins, et cela, motion ou pas motion, nous le ferons.

M. *Rolf Graber*: – Nous sommes heureux d'entendre le représentant du Conseil d'Etat dire que cette loi est floue, mal comprise et qu'elle ne tient pas compte des montants que l'on doit pouvoir ne pas soumettre à l'impôt. Ces 2000 francs, nous vous l'avons dit, sont ridiculement faibles et une loi qui est mal comprise, elle a tendance à ne pas être respectée, mais le problème n'est même pas là. En effet, au fond, il faudrait la clarifier en tous les cas, cela c'est une nécessité. Ensuite se pose le problème des allègements. Nous dirions aussi que les théories qui ont été développées notamment par les représentantes des groupes de gauche, pour une partie se tiennent – nous allons peut-être vous surprendre en disant cela –, mais vous raisonnez comme si vous étiez sur une île et nous ne le sommes pas. Alors tant qu'à faire, maintenons ce que nous pouvons dans ce canton et si l'on peut faire cela, nous sommes persuadé que nous devons nous adapter.

Il est vrai que cela peut paraître un combat d'arrière-garde que de dire qu'on s'adapte, nous aurions préféré «qu'on anticipe», mais cela veut dire que, effectivement, on va en dessous de la moyenne suisse et là on donne une autre image. Les finances cantonales ne nous le permettent pas actuellement, raison pour laquelle nous sommes plus modeste dans nos intentions.

En ce qui concerne la fraude, c'est un sujet que vous inventez, le problème n'est pas du tout là, nous ne l'avons pas évoqué. Il ne s'agit pas de résoudre un problème de fraude que vous montez de toutes pièces, mais qui ne nous a pas traversé l'esprit une seconde.

Droits de mutation : tarifs exorbitants

La présidente : – La motion étant combattue, nous allons nous prononcer.

On passe au vote.

La motion Rolf Graber 98.114, du 4 février 1998, «Droits de mutation : tarifs exorbitants», est acceptée par 51 voix contre 48.

RÉUNION DU BUREAU

La présidente : – Nous prions les membres du bureau de se réunir vers nous.

PROCÉDURE CIVILE

99.049

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi
adaptant la législation cantonale
au nouveau droit du divorce

(Du 27 septembre 1999)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

En date du 26 juin 1998, l'Assemblée fédérale a adopté une loi portant révision du code civil suisse (état civil, conclusion du mariage et divorce, filiation, dette alimentaire, asile de famille, tutelle et courtage matrimonial). Cette loi entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2000. Son application nécessite diverses adaptations du droit cantonal, notamment en matière de procédure.

1. LOI D'ORGANISATION JUDICIAIRE NEUCHÂTELOISE

Dans ce domaine, la réglementation proposée ne diffère pas sensiblement de la réglementation existante. Toutes les contestations relatives au mariage et à sa dissolution restent du ressort du tribunal de district, et l'institution du Tribunal matrimonial, composé du président du tribunal de district et des deux assesseurs de l'autorité tutélaire (art. 7, lettre *b*, OJN), est maintenue. Comme par le passé, les causes seront instruites par le président du tribunal de district, mais elles seront également jugées par lui, non pas seulement en cas d'acquiescement ou de défaut, mais de manière générale, sauf en cas de contestation sur le principe de l'annulation du mariage, du divorce ou de la séparation de corps, ou sur l'attribution des enfants. Le jugement sera alors rendu par le Tribunal matrimonial. Il est vrai que, lors de la consultation, l'Ordre des avocats neuchâtelois a proposé la suppression du Tribunal matrimonial, qui lui paraît « inutilement multiplier les instances compétentes, sans raison majeure ». Nous ne sommes pas de cet avis, d'ailleurs isolé dans la consultation. Pour les cas qui resteront litigieux, même s'ils ne seront plus très nombreux, il nous paraît justifié que des questions aussi importantes sur le plan humain que le principe d'un divorce ou l'attribution d'enfants restent du ressort d'un collège, plutôt que d'un juge unique.

Procédure civile

2. LOI CONCERNANT L'INTRODUCTION DU CODE CIVIL SUISSE

Les modifications proposées concernent essentiellement les compétences des autorités judiciaires et administratives chargées de l'application du code civil suisse. Il s'agit en premier lieu de toutes les adaptations rendues nécessaires par les nouvelles dispositions du droit fédéral, notamment en matière d'état civil, de mariage, de divorce et de filiation. Mais cette révision est également l'occasion de quelques autres corrections d'ordre plutôt formel. Elle permet en outre d'introduire la notion de médiation familiale dans le droit cantonal (art. 12 a, al. 3).

3. LOI SUR LE RECOUVREMENT ET L'AVANCE DES CONTRIBUTIONS D'ENTRETIEN

La modification proposée est de nature essentiellement formelle.

4. CODE DE PROCÉDURE CIVILE

Les dispositions de procédure constituent la partie principale de la révision proposée. Mais celle-ci ne remet pas en cause les principes généraux qui régissent la procédure neuchâteloise en matière matrimoniale. Cela se traduit, sur le plan formel, par le maintien d'un chapitre spécial dans ce domaine (art. 357 à 375 CPC). Quant à l'instruction des causes matrimoniales, au sens de l'article 10 de la loi d'organisation judiciaire neuchâteloise, elle restera soumise à la procédure écrite (art. 295, al. 2, lettre a, CPC), à l'exception du divorce sur requête commune, et les jugements pourront toujours être déférés par voie d'appel à l'une des cours civiles du Tribunal cantonal (art. 398 CPC).

4.1. Dispositions générales

Le nouveau droit fédéral consacre un chapitre à la procédure de divorce (art. 135 à 149 CC). Il touche ainsi au rôle du juge dans la procédure: celui-ci doit notamment établir d'office les faits déterminants pour le sort des enfants (art. 145, al. 1, CC) et vérifier d'office si l'époux qui renonce conventionnellement à tout ou partie de son droit bénéficie d'une autre manière d'une prévoyance vieillesse et invalidité équivalente (art. 141, al. 3, CC); il apprécie en outre librement les preuves (art. 139, al. 1, et 145, al. 1, CC) et ne peut retenir comme établis les faits à l'appui d'une demande en divorce que s'il est convaincu de leur existence (art. 139, al. 2, CC). L'article 358 du projet rappelle ces exigences, de manière générale (al. 1) ou détaillée (al. 2 et 3). Pour le surplus, les principales innovations proposées concernent l'audition et la représentation des enfants. Il s'agit, pour le législateur cantonal, de mettre en œuvre les nouvelles dispositions du droit fédéral dans ce domaine.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

- a) Selon l'article 144, alinéa 2, du code civil suisse (CC), le juge ou un tiers nommé à cet effet entend les enfants personnellement, de manière appropriée, pour autant que leur âge ou d'autres motifs importants ne s'opposent pas à l'audition. L'article 359 du projet rappelle ces principes, en précisant que l'audition a lieu dans un environnement approprié, hors de la salle d'audience, en principe sans la présence des parents et de leurs mandataires et que, dans l'intérêt des enfants, le juge saisi de la cause peut confier leur audition à un tiers spécialement formé à cet effet. Nous pensons notamment à un assistant social ou une assistante sociale de l'office des mineurs. L'avant-projet mis en consultation excluait en principe l'audition des enfants de moins de 8 ans et imposait le recours préalable à une personne spécialement formée à cet effet; l'enfant ne devait être entendu par le juge qu'à sa demande expresse. Ces propositions ont été critiquées lors de la consultation, non pas tant sur le fond, mais parce qu'elles apparaissaient non conformes aux exigences du droit fédéral. Nous y avons donc renoncé. C'est le juge qui décidera, de cas en cas, si l'âge d'un enfant s'oppose ou non à son audition et qui choisira, dans l'intérêt de l'enfant, de l'entendre lui-même ou de le faire entendre par un tiers.
- b) L'article 146 CC dispose que l'enfant doit être représenté par un curateur dans la procédure lorsque de justes motifs l'exigent ou lorsque l'enfant capable de discernement le requiert. Il s'agit là d'une curatelle de représentation qui ne dispense pas le juge du divorce de requérir au besoin une enquête sociale, ou de prendre d'autres renseignements pour se prononcer sur le sort des enfants (art. 360 a), et qui est indépendante de la curatelle instituée en application de l'article 308 CC pour assister les père et mère de conseils et d'appui dans le soin de l'enfant. Lors de la consultation, l'Ordre des avocats neuchâtelois a suggéré que le curateur désigné soit un avocat. Nous n'avons pas retenu cette suggestion. C'est en effet l'autorité tutélaire qui désigne le curateur (art. 147, al. 1, CC), et c'est à elle qu'il incombe de choisir, selon les cas, la personne la mieux à même de remplir cette tâche. Nous admettons cependant qu'il s'agira souvent d'un avocat. L'article 360 b rappelle enfin les attributions du curateur, telles qu'elles sont prévues par le droit fédéral (art. 147, al. 2, CC). Nous avons renoncé à prévoir une réglementation spéciale concernant le sort des frais et des dépens en cas d'intervention de l'enfant ou de son curateur dans la procédure. Ces interventions pourront être de nature très diverse, et il nous paraît préférable de laisser le juge se prononcer de cas en cas, selon les dispositions générales applicables dans ce domaine.

Le projet contient en outre quelques précisions utiles en matière de mesures provisoires (art. 361), qui peuvent être ordonnées dès la litispendance et qui deviennent caduques à la fin de l'instance. A cet égard, il ne nous paraît pas souhaitable que les mesures provisoires, qui sont destinées à régler la situation des époux et de leurs enfants durant l'instance (art. 137 CC),

Procédure civile

puissent encore produire des effets après la fin de celle-ci, fût-ce à titre de mesures protectrices de l'union conjugale. En ce qui concerne la procédure elle-même, il est prévu que les parties sont autorisées à compléter ou à modifier leurs conclusions à l'audience, ou à en prendre de nouvelles, à titre principal ou reconventionnel (al. 2 *in fine*). L'audience dont il est question est évidemment la première audience à laquelle les parties comparaissent pour débattre des mesures provisoires requises (art. 125 et 378 CPC). Les parties ne sauraient en revanche modifier ou amplifier leurs conclusions ultérieurement, ou en prendre de nouvelles, dans l'hypothèse où l'instruction des mesures provisoires nécessiterait plusieurs audiences.

L'article 362 a confirme enfin que les dispositions concernant la procédure en divorce s'appliquent par analogie à la séparation de corps.

4.2. Du divorce sur requête commune

L'institution du divorce sur requête commune constitue la principale nouveauté du droit du divorce. Aussi, outre le rappel des exigences du droit fédéral en la matière, le projet propose-t-il les dispositions de procédure nécessaires pour en assurer l'application, notamment en ce qui concerne l'introduction de l'instance (art. 363), l'audition des parties (art. 364) et des enfants (art. 364 a), la confirmation de la requête (art. 365) et le jugement (art. 366). S'agissant de l'audition des enfants, l'article 364 a du projet dispose que le juge y procède « ensuite », c'est-à-dire après avoir entendu les époux, mais pas nécessairement à une autre audience, comme ont paru le craindre certains des organismes consultés.

L'article 111, alinéa 2, CC prévoit un délai de réflexion de deux mois à compter de l'audition, à l'expiration duquel les époux doivent confirmer par écrit leur volonté de divorcer et les termes de leur convention. Pour que ce délai serve effectivement à la réflexion et éviter que la confirmation requise ne puisse être signée à l'avance, l'avant-projet mis en consultation prévoyait que, dans ce domaine, l'initiative appartenait au juge, qui devait inviter les parties à confirmer par écrit leur volonté de divorcer et les termes de leur convention. Cette proposition a été critiquée, notamment par l'Office fédéral de la justice, qui a tenu à rappeler que le délai de réflexion de deux mois prévu par le droit fédéral était un délai légal que le droit cantonal ne pouvait pas modifier, même pour permettre une intervention du juge. L'article 365 du projet s'en tient dès lors à la réglementation fédérale (al. 1), en précisant que la confirmation doit être signée personnellement par chacune des parties (al. 2) et que si celles-ci ne confirment pas sans réserve leur volonté de divorcer et les termes de leur convention, le président leur fixe un délai pour remplacer la requête par une demande unilatérale (al. 3), conformément à l'article 113 CC. Le président a toutefois la faculté de citer préalablement les parties à une nouvelle audience pour tenter de les mettre d'accord (al. 4). Si aucune demande unilatérale n'est déposée dans le délai qu'il a fixé, le président ordonne le classement du dossier (al. 5). Lors de la consultation,

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

l'Office fédéral de la justice a certes exprimé l'avis que, dans ce cas, le juge ne pouvait pas se contenter d'une ordonnance de classement, mais devait prononcer un jugement rejetant la requête de divorce. Nous ne sommes pas de cet avis. Si les parties ne confirment pas leur volonté de divorcer et les termes de leur convention, il y a lieu de considérer qu'elles renoncent ainsi à l'instance introduite. Mais il ne saurait être question d'un jugement bénéficiant de l'autorité de la chose jugée, avec toutes les conséquences qui s'y attachent.

L'article 367 détermine enfin la procédure applicable en cas d'accord partiel, au sens de l'article 112 CC, c'est-à-dire lorsque les époux demandent le divorce par requête commune et déclarent confier au juge le soin de régler les effets du divorce sur lesquels subsiste un désaccord.

4.3. Du divorce sur demande unilatérale

Sur le plan procédural, le divorce sur demande unilatérale ne diffère pas sensiblement du divorce que l'on connaît aujourd'hui. La nouvelle réglementation proposée est donc simple. Nous avons toutefois renoncé à maintenir l'exigence actuelle de la tentative préalable de conciliation, jugée désuète par une partie des organismes consultés. Il convient en effet de considérer que la procédure de conciliation est exclue en cas de divorce sur requête commune (art. 136, al. 1, CC). Elle ne peut dès lors plus concerner que le divorce sur demande unilatérale après suspension de la vie commune (art. 114 CC) ou pour rupture du lien conjugal (art. 115 CC). Et dans le premier cas, son utilité est plus que douteuse; le droit fédéral exige en effet que les conjoints aient vécu séparés pendant quatre ans au moins. L'expérience enseigne en outre que la conciliation aboutit très rarement. On ne saurait par ailleurs ignorer que le caractère introductif d'instance de la citation en conciliation est aujourd'hui contesté et que, sur le plan procédural, la situation des parties entre la citation en conciliation et le dépôt de la demande n'est pas très clairement définie. Enfin, rien n'empêche le juge saisi de la cause de tenter la conciliation chaque fois qu'il l'estime utile. Au demeurant, l'époux qui souhaite une intervention du juge, avant de se lancer dans une procédure en divorce ou en séparation de corps, peut toujours agir par la voie des mesures protectrices de l'union conjugale. L'article 368 du projet dispose en conséquence que l'instance est introduite par le dépôt de la demande. Pour le surplus, l'article 369 rappelle les règles de procédure essentielles, et l'article 370 détermine la procédure à suivre en cas d'accord ultérieur. Quant à l'article 370 a, il reprend simplement les dispositions du droit fédéral en cas de consentement au divorce ou de demande reconventionnelle (art. 116 CC).

4.4. Des voies de recours

4.4.1. L'appel est maintenu en tant que voie de recours ordinaire contre les jugements finals des causes matrimoniales prévues à l'article 10 de la loi d'organisation judiciaire neuchâteloise (art. 398); la disposition proposée

Procédure civile

rappelle en outre certaines exigences du droit fédéral. En ce qui concerne la forme de l'appel, les articles 400 et 401 du code de procédure civile distinguent selon que le jugement a été rendu par le Tribunal matrimonial ou par le président seul. L'article 401a du projet complète cette réglementation dans le domaine particulier du divorce sur requête commune. S'agissant de l'effet suspensif, l'article 408 proposé adapte la règle du droit cantonal aux nouvelles exigences du droit fédéral. Quant à l'article 407 du code de procédure civile, qui traite de l'effet dévolutif de l'appel, il n'est pas compatible avec le nouveau droit fédéral et doit en conséquence être abrogé. Il en va de même de l'article 414, alinéa 2, lettre *c*, devenu sans objet en raison de la suppression de la tentative préalable de conciliation.

4.4.2. Lors de la consultation, l'Office fédéral de la justice a soulevé la question des voies de recours relatives à l'audition et à la représentation de l'enfant. Nous ne pensons cependant pas qu'une réglementation spéciale soit nécessaire dans ce domaine. Le code de procédure civile ouvre la voie du recours en cassation, de manière générale, contre les jugements et décisions rendus par les tribunaux de district ou leurs présidents (art. 414, al. 1, CPC) et celle de l'appel contre les jugements finals des causes matrimoniales (art. 398, al. 1, CPC). Il s'ensuit que les décisions du juge relatives à l'audition et à la représentation des enfants pourront en principe faire l'objet d'un recours en cassation, à moins qu'elles ne doivent être considérées comme des décisions rendues en matière de preuves, au sens de l'article 414, alinéa 2, lettre *b*, CPC, auquel cas elles pourront être revues dans le cadre de la procédure d'appel. Ce système nous paraît garantir une protection convenable des droits de l'enfant dans la procédure en divorce, sans compliquer inutilement le déroulement de celle-ci. L'institution de voies de recours spéciales dans ce domaine ne se justifie manifestement pas.

5. LOI SUR LA POLICE DU COMMERCE

Le nouveau droit fédéral introduit dans le code des obligations (CO) un chapitre consacré au « mandat visant à la conclusion d'un mariage ou à l'établissement d'un partenariat » (art. 406 a à 406 h CO). L'article 406 c, alinéa 1, CO dispose que l'activité à titre professionnel du mandataire est soumise à l'autorisation et à la surveillance de l'autorité désignée par le droit cantonal lorsqu'elle concerne des personnes venant de l'étranger. Cette exigence ne constitue pas une nouveauté pour le canton. Selon l'article 28, lettre *d*, de la loi sur la police du commerce, l'exploitation d'une agence matrimoniale est déjà soumise au régime de l'autorisation. Les exigences du droit cantonal sont toutefois un peu plus élevées que celles du nouveau droit fédéral : elles ne se limitent pas aux cas où l'activité considérée concerne des personnes venant de l'étranger. Le maintien d'une double réglementation ne se justifie cependant pas. Il n'est pas souhaitable, notamment au regard de la sécurité juridique, que l'exploitation d'une agence matrimoniale ou

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

l'activité professionnelle du mandataire visant à la conclusion d'un mariage ou à l'établissement d'un partenariat soit soumise au droit fédéral ou au droit cantonal, selon qu'elle concerne ou non des personnes venant de l'étranger. Nous vous proposons en conséquence de limiter l'exigence de l'autorisation prévue à l'article 28, lettre *d*, de la loi sur la police du commerce au seul domaine visé par le nouveau droit fédéral.

6. INCIDENCES FINANCIÈRES

L'introduction du nouveau droit du divorce n'entraînera pas de conséquences financières pour le canton.

Il est bien évident que le recours au service des mineurs et des tutelles pour l'audition des enfants chargera ce service qui devra peut-être être renforcé.

7. CONCLUSIONS

Nous pensons vous avoir ainsi montré les raisons des nouvelles dispositions que nous vous proposons pour adapter la législation cantonale à la loi fédérale du 26 juin 1998 portant révision du code civil suisse, qui devront impérativement entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2000, en même temps que le nouveau droit fédéral dont elles doivent assurer l'application dans le canton. Nous vous prions en conséquence de bien vouloir prendre en considération, puis adopter le projet de loi ci-après.

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

Neuchâtel, le 27 septembre 1999

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,

P. HIRSCHY

Le chancelier,

J.-M. REBER

Loi adaptant la législation cantonale au nouveau droit du divorce

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu la loi fédérale du 26 juin 1998 portant modification du code civil suisse (état civil, conclusion du mariage et divorce, filiation, dette alimentaire, asile de famille, tutelle et courtage matrimonial);

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 27 septembre 1999,

décrète:

Article premier L'article 10 de la loi d'organisation judiciaire neuchâteloise (OJN), du 27 juin 1979, est abrogé et remplacé par la disposition suivante:

2. Causes
matrimoniales

Art. 10 ¹ Le président instruit et juge les actions en annulation du mariage, en divorce sur requête commune ou sur demande unilatérale, en séparation de corps et en modification de ces jugements, en liquidation du régime matrimonial et en fixation d'une indemnité équitable, au sens de l'article 165 du code civil suisse, sauf si celle-ci est réclamée après le décès d'un conjoint.

² En cas de contestation sur le principe de l'annulation du mariage, du divorce ou de la séparation de corps, ou sur l'attribution des enfants, le jugement est rendu par le Tribunal matrimonial.

³ Les compétences de l'autorité tutélaire, selon l'article 134, alinéa 3, du code civil suisse, sont réservées.

Art. 2 ¹ Les articles 2, chiffre 2, 3, 8, alinéa 2, 10, chiffre 3, 12, alinéa 2, 12 b et 17, alinéa 2, de la loi concernant l'introduction du code civil suisse, du 22 mars 1910, sont abrogés et remplacés par les dispositions suivantes:

Art. 2 ...

2. avis aux débiteurs et fourniture de sûretés (art. 132);

Art. 3 L'une des cours civiles du Tribunal cantonal est l'autorité compétente dans les cas suivants prévus par le code civil suisse:

1. déclaration d'absence (art. 35);
2. modification des données relatives à l'état civil (art. 42);
3. mesures en cas de prescription extraordinaire (art. 662);

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Art. 8 ² Toutefois, les contestations en matière d'obligation d'entretien et de dette alimentaire (art. 279, 286, al. 2, 289, al. 2, 291, 292, 294, 328, al. 1, 329, al. 3) sont jugées par l'autorité tutélaire sous réserve de recours à l'autorité tutélaire de surveillance et sans préjudice des compétences du juge du divorce et de la séparation de corps (art. 125 à 129, 137), des mesures protectrices de l'union conjugale (art. 172 à 179) ou de l'action en paternité (art. 282 et 283).

Art. 10 Le Conseil communal est l'autorité compétente dans les cas suivants:

...

3. décision d'intenter l'action en annulation du mariage (art. 106);

Art. 12 ² La surveillance des fondations intéressant le canton ou plusieurs communes (art. 84) est exercée par le département désigné par le Conseil d'Etat.

Art. 12 b Le service des mineurs et des tutelles:

1. prête son aide au recouvrement des contributions d'entretien (art. 131 et 290);
2. autorise et surveille le placement d'enfants auprès de parents nourriciers (art. 316).

Art. 17 ² Sont exceptées les publications relatives au pouvoir de représentation de l'union conjugale (art. 174) et les sommations faites par les prêteurs sur gages à leurs débiteurs (art. 910), pour lesquelles l'insertion dans une feuille publique de la localité ou du district est suffisante.

² L'article 12 a de la loi concernant l'introduction du code civil suisse est complété par l'alinéa 3 suivant:

Art. 12 a ³ Il encourage la médiation familiale, notamment par un soutien aux structures agréées existantes et par une sensibilisation des autorités et organismes traitant du couple et de la famille. Il prend au besoin les mesures nécessaires pour en faciliter l'accès aux conjoints intéressés.

³ Les articles 2, chiffre 1, 9, chiffre 2, 10, chiffre 2, et 12, chiffre 4, de la loi concernant l'introduction du code civil suisse sont abrogés.

Art. 3 L'article 5, lettre a, de la loi sur le recouvrement et l'avance des contributions d'entretien, du 19 juin 1978, est abrogé et remplacé par la disposition suivante:

Procédure civile

Art. 5 ...

- a) les contributions d'entretien allouées en cas de divorce (art. 125 et 133 CC), de séparation de corps (art. 118 CC), de mesures provisoires (art. 137 CC), de mesures protectrices de l'union conjugale (art. 173 et 176 CC) ou en application de l'article 295 CC;

Art. 4 ¹ Les articles 295, alinéa 2, lettre a, 357 à 370, 398 et 408 du code de procédure civile, du 30 septembre 1991, sont abrogés et remplacés par les dispositions suivantes:

Art. 295 ² ...

- a) des causes matrimoniales prévues à l'article 10 de la loi d'organisation judiciaire neuchâteloise (OJN), du 27 juin 1979, à l'exception du divorce sur requête commune;

CHAPITRE 2

De la procédure en matière matrimoniale

Section 1: Dispositions générales

Huis clos

Art. 357 La procédure se déroule à huis clos.

Office du juge

Art. 358 ¹ Le juge examine et établit d'office les faits dans les cas prévus par le droit fédéral.

² Il apprécie librement les preuves.

³ Il ne peut retenir comme établis les faits à l'appui d'une demande en divorce ou en séparation de corps que s'il est convaincu de leur existence.

Audition
des enfants
a) en général

Art. 359 ¹ Les enfants sont entendus personnellement, de manière appropriée, pour autant que leur âge ou d'autres motifs importants ne s'opposent pas à l'audition.

² Celle-ci a lieu dans un environnement adéquat, hors de la salle d'audience et en principe sans la présence des parents et de leurs mandataires.

³ Le juge saisi de la cause peut confier l'audition des enfants à un tiers spécialement formé à cet effet.

b) information
préalable

Art. 359 a Le juge ou le tiers chargé de l'audition demande à l'enfant s'il souhaite s'exprimer dans le cadre du divorce de ses parents. Il l'informe qu'il peut requérir la désignation d'un curateur.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

- c) audition
par un tiers
- Art. 359 b* ¹ Si l'enfant souhaite s'exprimer, le tiers chargé de son audition l'entend dans le cadre défini par le juge.
- ² Il relate à ce dernier les résultats de l'audition, en résumant au besoin les déclarations que l'enfant lui a faites sur le fond.
- d) audition
par le juge
- Art. 359 c* A moins que l'enfant ne demande la verbalisation de ses déclarations, le juge verse au dossier un résumé de celles-ci.
- Représentation
des enfants
a) en général
- Art. 360* ¹ Lorsque de justes motifs l'exigent ou que l'enfant capable de discernement le requiert, le juge ordonne que l'enfant soit représenté par un curateur dans la procédure.
- ² Le juge détermine, dans le jugement au fond, qui supporte les frais de la curatelle.
- ³ La rémunération du curateur est fixée par l'autorité tutélaire.
- b) nature
de la curatelle
- Art. 360 a* ¹ L'institution d'une curatelle de représentation, au sens de l'article 146 du code civil suisse, ne dispense pas le juge de se renseigner au besoin auprès de l'autorité tutélaire ou d'un autre service d'aide à la jeunesse.
- ² Elle est indépendante de la curatelle instituée en application de l'article 308 dudit code.
- c) attributions
du curateur
- Art. 360 b* Le curateur peut déposer des conclusions dans la procédure et appeler des décisions relatives à l'attribution de l'autorité parentale, aux questions essentielles concernant les relations personnelles ou aux mesures de protection de l'enfant.
- Mesures
provisoires
- Art. 361* ¹ Les mesures provisoires peuvent être ordonnées dès la litispendance. Elles deviennent caduques à la fin de l'instance.
- ² Dans la mesure compatible avec les exigences du droit fédéral, elles sont soumises aux dispositions du présent code concernant les mesures provisoires et la procédure sommaire. Les parties sont autorisées à compléter ou à modifier leurs conclusions à l'audience, ou à en prendre de nouvelles, à titre principal ou reconventionnel.
- ³ Le non-paiement de l'avance de frais judiciaires et extrajudiciaires ordonnée par le juge donne lieu à défaut extraordinaire.
- Jugement rendu
par le Tribunal
matrimonial
- Art. 362* ¹ Le Tribunal matrimonial rend le jugement à l'audience, mais il délibère en chambre du conseil.
- ² Le jugement est rédigé par le président du tribunal.
- ³ Il rappelle aux parties qu'elles ont la faculté d'appeler à l'une des cours civiles du Tribunal cantonal par le dépôt d'un mémoire

Procédure civile

motivé au greffe du tribunal de jugement dans les vingt jours qui suivent sa notification.

Séparation
de corps

Art. 362 a Les dispositions concernant la procédure en divorce s'appliquent par analogie à la séparation de corps.

Section 2: Du divorce sur requête commune

Introduction
de l'instance

Art. 363 L'instance est introduite par le dépôt d'une requête commune écrite, accompagnée d'une convention complète sur les effets du divorce, de conclusions communes relatives aux enfants et de tous les documents et justificatifs nécessaires.

Audition
des parties

Art. 364 ¹ Dès qu'il est saisi de la requête, le président du tribunal assigne les parties à une audience.

² Il les entend tout d'abord séparément, sans la présence de leurs mandataires, puis ensemble. Il s'assure que c'est après mûre réflexion et de leur plein gré qu'elles ont déposé leur requête et conclu une convention susceptible d'être ratifiée.

³ Sont seules verbalisées les déclarations faites lors de l'audition commune.

Audition
des enfants

Art. 364 a Les enfants sont ensuite entendus, s'il y a lieu, conformément aux articles 359, 359 a et 359 b du présent code.

Confirmation
de la requête

Art. 365 ¹ Après l'audition des enfants, mais au plus tôt deux mois après avoir été entendues par le président du tribunal, les parties confirment par écrit leur volonté de divorcer et les termes de leur convention.

² La confirmation doit être signée personnellement par chacune des parties.

³ Si les parties ne confirment pas sans réserve leur volonté de divorcer et les termes de leur convention, le président leur fixe un délai pour remplacer la requête par une demande unilatérale.

⁴ Il peut préalablement citer les parties à une nouvelle audience pour tenter de les mettre d'accord. Il leur suggère au besoin de recourir à la médiation familiale.

⁵ Si aucune demande unilatérale n'est déposée dans le délai qu'il a fixé, le président ordonne le classement du dossier.

Jugement

Art. 366 ¹ Aussitôt que les parties ont confirmé leur volonté de divorcer et les termes de leur convention, le jugement est rendu sur pièces.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

² Il constate que c'est après mûre réflexion et de leur plein gré que les parties ont déposé leur requête et conclu une convention claire, complète, et qui n'est pas manifestement inéquitable.

³ Il rappelle aux parties qu'elles ont la faculté d'appeler à l'une des cours civiles du Tribunal cantonal, aux conditions prévues à l'article 401a du présent code, par le dépôt d'un mémoire motivé au greffe du tribunal de jugement dans les vingt jours qui suivent sa notification.

Accord partiel

Art. 367 ¹ Lorsque les parties demandent le divorce par requête commune et déclarent confier au juge le soin de régler les effets du divorce sur lesquels subsiste un désaccord, le président du tribunal les entend, comme en cas d'accord complet, sur leur volonté de divorcer, sur les effets du divorce qui font l'objet d'un accord et sur leur décision de lui faire régler les autres effets.

² Il leur fixe ensuite un délai pour déposer un mémoire sur les effets du divorce qui n'ont pas fait l'objet d'un accord. Les articles 296 et 297 s'appliquent par analogie.

³ Les parties disposent d'un délai de vingt jours pour répondre à ce mémoire. L'article 301 s'applique par analogie.

⁴ L'instruction et le jugement suivent les règles de la procédure écrite.

⁵ En cas de contestation sur l'attribution des enfants, le jugement est rendu par le Tribunal matrimonial.

Section 3: Du divorce sur demande unilatérale

Introduction de l'instance

Art. 368 L'instance est introduite par le dépôt de la demande.

Procédure a) en général

Art. 369 ¹ La cause est instruite selon les règles de la procédure écrite.

² Les époux sont entendus personnellement.

³ Lorsque l'époux défendeur s'est borné à conclure au rejet de la demande, le président du tribunal doit, lors de l'audience d'instruction, lui rappeler son droit de prendre des conclusions subsidiaires quant aux effets du divorce, en alléguant les faits et en proposant les moyens de preuve qui s'y rapportent.

⁴ En cas de contestation sur le principe du divorce ou l'attribution des enfants, le jugement est rendu par le Tribunal matrimonial.

b) en cas d'accord ultérieur

Art. 370 ¹ Si les parties se mettent d'accord sur le principe du divorce et ses effets, le jugement est rendu conformément aux dispositions applicables en cas de requête commune.

Procédure civile

² Le président du tribunal s'assure, en entendant les parties, que c'est après mûre réflexion et de leur plein gré qu'elles sont parvenues à un accord.

³ Le jugement est rendu lorsque, après un délai de réflexion de deux mois à compter de leur audition, les parties ont confirmé leur volonté de divorcer et les termes de l'accord intervenu.

c) en cas de
consentement
au divorce

Art. 370a Les dispositions relatives au divorce sur requête commune sont applicables par analogie lorsqu'un époux demande le divorce après suspension de la vie commune ou pour rupture du lien conjugal et que l'autre consent expressément au divorce ou dépose une demande reconventionnelle.

Objet de l'appel
a) en général

Art. 398 ¹ Les jugements finals des causes matrimoniales prévues à l'article 10 de la loi d'organisation judiciaire neuchâteloise peuvent être déférés par voie d'appel à l'une des cours civiles du Tribunal cantonal.

² Les parties peuvent invoquer des faits et des moyens de preuve nouveaux dans leurs mémoires d'appel et de réponse.

³ Des nouvelles conclusions sont admises pour autant qu'elles soient fondées sur des faits ou des moyens de preuve nouveaux.

Effet suspensif

Art. 408 L'appel ne suspend l'entrée en force du jugement que dans la mesure des conclusions prises.

² Le code de procédure civile est complété par l'article 401a suivant:

a) en cas
de divorce
sur requête
commune

Art. 401a ¹ En cas de divorce sur requête commune, l'appel est formé par le dépôt d'un mémoire motivé au greffe du tribunal de jugement dans les vingt jours qui suivent la notification du jugement.

² L'appel ne peut être formé contre le prononcé du divorce que pour vices du consentement ou violation des dispositions fédérales de procédure relatives au divorce sur requête commune.

³ Si l'une des parties attaque les effets du divorce réglés d'un commun accord, l'autre partie peut déclarer, dans le délai fixé par le juge rapporteur, qu'elle révoquerait son accord au divorce si la partie du jugement concernant ces effets était modifiée.

³ Les articles 407 et 414, alinéa 2, lettre c, du code de procédure civile sont abrogés.

⁴ La section 3 «Des mesures protectrices de l'union conjugale» du chapitre 2 du titre V du code de procédure civile en devient la section 4.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Art. 5 L'article 28, lettre *d*, de la loi sur la police du commerce, du 30 septembre 1991, est abrogé et remplacé par la disposition suivante:

Art. 28 ...

d) pour exercer professionnellement l'activité de mandataire visant à la conclusion d'un mariage ou à l'établissement d'un partenariat, lorsqu'elle concerne des personnes venant de l'étranger;

Art. 6 ¹ Les procès en divorce pendants devant les juridictions du canton sont soumis au nouveau droit dès son entrée en vigueur.

² Les parties peuvent présenter de nouvelles conclusions sur les questions touchées par la modification du droit fédéral.

³ Les points des jugements qui ne font pas l'objet d'un appel sont définitifs, pour autant qu'ils n'aient pas de lien matériel si étroit avec des questions encore ouvertes qu'ils justifient une appréciation globale.

Art. 7 ¹ La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2000.

² Elle est soumise au référendum facultatif.

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

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

La présidente, Les secrétaires,

ANNEXE

DISPOSITIONS MODIFIÉES OU ABROGÉES

I. Loi d'organisation judiciaire neuchâteloise (OJN)

2. Causes
matrimoniales

Art. 10¹⁾ ¹ Le président instruit les actions en divorce, en séparation de corps, en nullité de mariage et en modification de ces jugements (art. 120 à 158 du code civil suisse)²⁾, en liquidation du régime matrimonial (art. 194 ch. 2 et 3) et en fixation d'une indemnité équitable (art. 165), sauf si celle-ci est réclamée après le décès de l'un des conjoints.

² Le jugement est rendu par le Tribunal matrimonial, ou en cas d'acquiescement ou de défaut, ou encore de jugement sur moyen préjudiciel, par le président.

II. Loi concernant l'introduction du code civil suisse

Art. 2³⁾ Le président du tribunal de district est l'autorité compétente dans les cas suivants prévus au code civil suisse :

1. abréviation du délai d'attente (art. 103 et 104);
2. sommation de réintégrer le domicile conjugal (art. 140);

Art. 3⁴⁾ Le Tribunal cantonal statuant en cour civile est l'autorité compétente dans les cas suivants prévus au code civil suisse :

1. déclaration d'absence (art. 35);
2. rectification d'actes de l'état civil (art. 45, al. 1);
3. mesures en cas de prescription extraordinaire (art. 662).

Art. 8 ² Toutefois, les contestations en matière d'obligation d'entretien et de dette alimentaire (art. 279, 286, al. 2, 289, al. 2, 291, 292, 294, 328, al. 1, 329, al. 3, CCS) sont jugées par l'autorité tutélaire sous réserve de recours à l'autorité tutélaire de surveillance et sans préjudice des compétences du juge du divorce et de la séparation de corps (art. 145 et 156 CCS), des mesures protectrices de l'union conjugale (art. 172 à 179 CCS), ou de l'action en paternité (art. 282 et 283 CCS).

Art. 9 Le conseiller communal chargé de la police locale est l'autorité compétente dans les cas suivants :

...

2. mesures à l'égard des déments et des faibles d'esprit (art. 333);

¹⁾ Teneur selon L du 30 septembre 1991 (RLN XVI 72), avec effet au 1^{er} avril 1992

²⁾ RS 210

³⁾ Teneur selon L du 5 octobre 1987, avec effet au 1^{er} janvier 1988

⁴⁾ Teneur selon L du 27 juin 1979, avec effet au 1^{er} juillet 1980 (RLN VII 342)

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Art. 10⁵⁾ Le Conseil communal est l'autorité de surveillance dans les cas suivants :

...

2. opposition au mariage pour cause de nullité absolue (art. 109);
3. décision d'intenter l'action en nullité (art. 121);

Art. 12⁶⁾ ¹ Le Conseil d'Etat est l'autorité compétente dans les cas suivants :

...

4. dispense d'âge (art. 96);

² La surveillance des fondations intéressant le canton ou plusieurs communes (art. 84) est exercée par le département de Justice.

Art. 12b⁷⁾ L'office cantonal des mineurs et des tutelles :

1. prête son aide au recouvrement des prestations d'entretien (art. 290);
2. autorise et surveille le placement d'enfants auprès de parents nourriciers (art. 316).

Art. 17⁸⁾ ² Sont exceptées :

- la publication des promesses de mariage (art. 105 et 106) et les publications en matière de choses trouvées (art. 720 et 721), qui sont faites par voie d'affichage;
- les publications relatives au pouvoir de représentation de l'union conjugale (art. 174) et les sommations faites par les prêteurs sur gages à leurs débiteurs (art. 910), pour lesquelles l'insertion dans une feuille publique de la localité ou du district est suffisante.

III. Loi sur le recouvrement et l'avance des contributions d'entretien

Art. 5⁹⁾ Peuvent donner droit à des avances :

- a) les rentes ou pensions allouées à titre de contribution d'entretien en cas de divorce ou de séparation de corps (art. 151, 152 et 156 CC), de mesures provisoires (art. 145 CC), de mesures protectrices de l'union conjugale (art. 172 à 179 CC) ou en application de l'article 295 CC;

⁵⁾ Teneur selon L du 5 octobre 1987 (RLN XIII 205)

⁶⁾ Teneur selon L du 5 octobre 1987 (RLN XIII 258)

⁷⁾ Introduit par L du 13 mars 1978 (RLN VI 870)

⁸⁾ Teneur selon L du 5 octobre 1987, avec effet au 1^{er} janvier 1988 (RLN XIII 205)

⁹⁾ Teneur selon L du 5 octobre 1987 (RLN XIII 205)

Procédure civile

IV. Code de procédure civile

Art. 295¹⁰⁾ ² Elle s'applique également à l'instruction et au jugement:

- a) des causes matrimoniales prévues à l'article 10 de la loi d'organisation judiciaire neuchâteloise (OJN), du 27 juin 1979¹¹⁾;

De la procédure en matière matrimoniale*Section 1: Dispositions générales*

Office du juge **Art. 357** ¹ Pour les questions qui intéressent l'ordre public, le juge agit d'office, sans être lié par les conclusions dont il est saisi.

² Les parties doivent être entendues personnellement.

Conclusions subsidiaires **Art. 358** Lorsqu'une partie s'est bornée à conclure au rejet d'une demande en divorce ou en séparation de corps, le juge doit, lors de l'audience d'instruction, lui rappeler son droit de prendre des conclusions subsidiaires quant aux effets accessoires, en alléguant les faits et en proposant les moyens de preuve qui s'y rapportent.

Huis clos **Art. 359** La procédure se déroule à huis clos.

Mort d'une partie **Art. 360** En matière de divorce et de séparation de corps, l'instance prend fin par la mort de l'une des parties.

Mesures provisoires **Art. 361** ¹ Les mesures provisoires peuvent être ordonnées dès la litispendance.

² Le non-paiement de l'avance de frais judiciaires et extrajudiciaires ordonnée par le juge donne lieu à défaut extraordinaire.

Jugement rendu par le Tribunal matrimonial **Art. 362** ¹ Le Tribunal matrimonial rend le jugement à l'audience, en présence des parties, mais il délibère en chambre du conseil.

² Le jugement est ensuite rédigé par le président du tribunal.

³ Il rappelle aux parties qu'elles ont la faculté d'appeler à la cour civile du Tribunal cantonal par le dépôt d'un mémoire motivé au greffe du tribunal de jugement dans les vingt jours qui suivent sa notification.

Jugement rendu par le président seul **Art. 363** ¹ Lorsque le président du tribunal statue seul, le jugement est rendu sur pièces, dès la clôture de la procédure, à moins que l'une des parties n'ait demandé à plaider.

² Le jugement est rendu oralement, en principe séance tenante.

³ Les articles 354, 355 et 356 s'appliquent par analogie.

¹⁰⁾ Teneur selon L du 24 mars 1992 (RLN XVI 387)

¹¹⁾ RSN 161.1

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Section 2: De la tentative préalable de conciliation

- Principe** **Art. 364** Nul n'est admis à introduire une demande en divorce ou en séparation de corps s'il n'a, au préalable, comparu personnellement en conciliation devant le président du tribunal de district compétent, après avoir fait citer son conjoint.
- Dispense** **Art. 365** ¹ Le président du tribunal de district peut dispenser l'époux demandeur de la citation en conciliation si l'une ou l'autre des parties réside à l'étranger, si le domicile de l'autre époux est inconnu ou si son état physique ou mental l'empêche de comparaître ou d'apprécier le sens et la portée de cette tentative, ou encore s'il paraît certain que la tentative de conciliation demeurerait en tout cas infructueuse.
² La dispense de conciliation crée litispendance.
- Huis clos** **Art. 366** La tentative de conciliation a lieu dans le bureau du juge, ce dernier et les époux étant seuls présents.
- Secret** **Art. 367** ¹ Ni le juge, ni les parties ne peuvent faire état en procédure de ce qui a été dit à l'audience de conciliation.
² Le procès-verbal indique uniquement les comparutions et le succès ou l'échec de la tentative de conciliation.
- Défaut du demandeur** **Art. 368** Si l'époux demandeur ne comparaît pas, la citation devient caduque et l'instance est réputée non introduite.
- Défaut du défendeur** **Art. 369** Si l'époux défendeur ne comparaît pas, la tentative de conciliation est réputée avoir échoué.
- Dépôt de la demande** **Art. 370** ¹ En cas de non-conciliation ou de dispense, la demande doit être déposée dans les trois mois qui suivent.
² A défaut, l'instance est réputée non introduite.
- a) en général **Art. 398** Les jugements finals des causes matrimoniales prévues à l'article 10 de la loi d'organisation judiciaire neuchâteloise peuvent être déférés par voie d'appel à la cour civile du Tribunal cantonal.
- Effet dévolutif** **Art. 407** ¹ Les jugements susceptibles d'appel ne sont pas divisibles et l'appel a toujours pour effet de soumettre à la révision de la cour civile le jugement de première instance dans son entier.
² En tant que l'ordre public n'est pas intéressé, la cour est toutefois liée par les conclusions prises en appel.

Procédure civile

Effet suspensif **Art. 408** Pendant le délai d'appel, et jusqu'à ce que l'appel soit jugé, l'exécution du jugement de première instance est suspendue.

Objet du recours **Art. 414** ² Sont exceptés :

...

c) les décisions concernant les demandes de dispense de citation préalable en conciliation ;

Loi sur la police du commerce

Activités
soumises
à autorisation

Art. 28¹²⁾ Une autorisation de l'autorité désignée par le Conseil d'Etat est nécessaire :

...

d) pour exploiter une agence matrimoniale ;

¹²⁾ Teneur selon L du 1^{er} février 1993 (FO 1993 N° 12)

Ce rapport a été envoyé en temps utile aux députés.

Discussion générale

M^{me} *Francine John* : – Le projet de loi qui nous est soumis a retenu toute l'attention de notre groupe qui se réjouit que le problème du divorce ne se résolve plus que devant les tribunaux. Nous saluons donc l'introduction à l'article 12 de la notion de médiation familiale dans le droit cantonal et ceci bien que cette notion ne figure pas dans la législation fédérale. C'est un grand progrès que d'essayer de gérer cette séparation du couple par une autre approche, notamment en abandonnant le principe de la faute d'un des conjoints pour pouvoir aboutir à un divorce. Le fait d'aborder cette procédure sans qu'il y ait forcément un coupable est bénéfique aussi pour les enfants.

Nous espérons donc que la reconnaissance de cette pratique dans notre législation permettra à des couples, toujours plus nombreux, d'y avoir recours. Pour le moment, la population ignore souvent encore l'existence même de cette possibilité et pourtant un règlement moins conflictuel des problèmes liés à la gestion de cette séparation ne peut être que bénéfique à chacun des protagonistes.

Le fait que les enfants puissent être entendus est aussi une nouveauté de taille et, pourtant, nous apprécions que ce ne soit pas systématiquement le cas. Nous espérons que ces entretiens seront dirigés le plus souvent possible par du personnel de l'office cantonal des mineurs car il nous semble important qu'une intention et un doigté particulier prévalent dans la façon d'interroger les enfants.

Dans la procédure en matière matrimoniale, il est fait mention à l'article 359c que l'enfant peut demander la verbalisation de ses déclarations, sinon le juge ne verse au dossier que le résumé de celles-ci. Nous nous demandons s'il est très judicieux d'agir ainsi, car nous ne connaissons pas les moyens dont disposent ces enfants pour apprécier la portée de cet acte. Souvent, les enfants sont pris dans des conflits de loyauté lorsque leurs parents se séparent et nous craignons que s'ils figurent au dossier, les propos qu'ils auront tenus durant leur audition ne leur portent préjudice dans leur relation future avec leurs parents.

Le divorce sur requête commune est en quelque sorte l'aboutissement de la médiation familiale. En effet, le juge assignera les divorçants à une audience, entendra les enfants en cas de nécessité et demandera deux mois plus tard aux parties de confirmer sans réserve leur volonté de divorcer et la convention. Cette procédure est un réel progrès.

Le groupe PopEcoSol acceptera donc ce projet de loi et discutera les amendements le moment venu.

M^{me} *Muriel Barrelet* : – Les Chambres fédérales ont, en effet, au mois de juin 1998, adopté un nouveau droit du divorce qui est basé sur un principe qui est celui, non plus du divorce-sanction, du divorce fautif, pour le principe du

Procédure civile

divorce-échec ou divorce-faillite. Nous n'allons pas entrer ici dans le détail des modifications opérées, ce n'est pas l'objet du débat, puisque la seule compétence cantonale en la matière est de régler la procédure sur la base des exigences imposées par le droit fédéral et sur ce point, il est vrai que le canton a peu de marges de manœuvre. Nous saluons ce rapport dans la mesure où de nombreuses modifications ont été apportées à l'avant-projet sur la base de la procédure de consultation, et c'est une bonne chose.

Deux aspects du rapport ont particulièrement intéressé le groupe socialiste, il s'agit d'une part de l'audition et de la représentation des enfants, mais aussi d'autre part la problématique liée à l'introduction de la médiation familiale. A la lecture du projet de loi, on a un peu l'impression que, malgré les beaux principes qui auraient dû permettre d'accoucher de ce projet de loi, en réalité les choses seront peut-être encore plus longues et compliquées, mais le Conseil d'Etat, il est vrai, a fait de son mieux au vu des exigences qui étaient imposées par la législation fédérale.

S'agissant de l'audition des enfants, c'est effectivement une exigence imposée par le droit fédéral et après avoir proposé un âge limite, le Conseil d'Etat a dû revenir sur sa position, notamment pour des problèmes justement de respect des compétences. L'audition des enfants est la règle et les motifs de renonciation ne sont pas énumérés dans la loi, c'était une volonté, la seule chose qui est sûre, c'est que l'accord des parents sur le sort de l'enfant n'en est pas un suffisant. Le juge devra tenir compte de l'âge de l'enfant, des circonstances du cas et, à ce stade, nous aimerions émettre quelques lignes directrices ou en tout cas un vœu, c'est que les enfants en dessous de 12 ans ne soient pas entendus – à moins que cela soit par leur propre requête et dans les cas où les parents s'entendent –, disons entre 7 et 12 ans, au moment de la scolarisation, il n'y ait audition de l'enfant que lorsqu'il y a tension ou désaccord, ou que l'enfant le souhaite. Bien sûr avant l'âge de 7 ans, les auditions ne devraient être qu'exceptionnelles. Nous souhaiterions avoir l'avis du Conseil d'Etat sur ces différences-là.

Le projet soumis à consultation prévoyait la délégation automatique de la charge d'auditionner les enfants à l'office des mineurs. Le projet définitif laisse là aussi un petit pouvoir au juge pour décider. Sur ce point-là, nous aimerions faire valoir le souhait du groupe socialiste que la délégation ait lieu, car il semble en effet préférable que l'enfant soit entendu par un professionnel ou du moins par quelqu'un qui en a l'habitude. Sur ce point, nous réitérons notre souci quant à l'effectif de l'office des mineurs qui devra procéder à ces auditions. On peut imaginer que le nombre des auditions d'enfants en représentera 250 par année; dans ces conditions-là, nous plaignons la personne qui devra occuper ce demi-poste.

S'agissant de la médiation, qui est le deuxième volet que nous souhaitons traiter, nous saluons également, comme l'a fait M^{me} Francine John, la place qui est faite ici à la médiation. Nous prenons note que l'article 12 a a tenu largement compte des avis des associations consultées. Par contre, cet

Discussion générale (suite)

article appelle de notre part quelques questions. Le Conseil d'Etat dit qu'il va encourager les structures existantes en matière de médiation. Il est vrai que sur ce point-là, il était juste de reconnaître que ce n'est pas quelque chose de nouveau dans notre canton puisque, au contraire, nous sommes plutôt précurseur en la matière avec notamment l'Association neuchâteloise pour la médiation familiale. Est-ce que ce nouvel article fait entendre que le Conseil d'Etat va répondre favorablement aux demandes de subventions qui lui ont été soumises? Quant à favoriser l'accès de la médiation aux intéressés, aux justiciables, sachant que l'heure de médiation coûte 80 francs, le Conseil d'Etat entend étendre l'assistance judiciaire à ces séances de médiation ou la rendre gratuite, mais dans quelle mesure entend-il favoriser l'accès à cette procédure non judiciaire?

Nous terminerons sur un point un peu technique. Le droit fédéral impose l'intervention du Tribunal administratif pour le partage des caisses de retraite. La loi cantonale sur la procédure judiciaire et administrative ne mentionne absolument pas ce genre de procédure et nous aimerions savoir quand le Conseil d'Etat entend-il modifier la loi sur la procédure judiciaire et administrative?

Nous avons déposé deux amendements, nous y reviendrons lors de la lecture en second débat.

M^{me} Elisabeth Berthet: – La loi sur le nouveau droit du divorce va entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2000. Les modifications proposées dans la loi concernant l'introduction du code civil suisse concernent essentiellement les compétences des autorités judiciaires et administratives chargées du code civil suisse et permet aussi quelques autres corrections d'ordre formel qui ne soulèvent aucun commentaire de notre part.

Nous saluons ici l'introduction de la médiation familiale dans la loi cantonale. La médiation est une procédure selon laquelle une tierce personne neutre aide les intéressés à résoudre d'un commun accord leurs conflits en négociant et chercher ainsi des solutions sur leur propre responsabilité. Ceci est donc d'une très grande importance quand les époux désireux de divorcer et ayant des enfants mineurs ont des conceptions différentes quant à l'attribution de l'autorité parentale ou à la réglementation des relations personnelles. Les solutions qu'ils auront élaborées ensemble ont plus de chance d'être appliquées à long terme que celles imposées par un juge. L'aptitude des parents à dialoguer aide les enfants, et certainement aussi eux-mêmes, à surmonter les difficultés liées au divorce et rendra, on peut l'espérer, la vie un peu plus harmonieuse.

L'article 5 de la loi sur le recouvrement et les avances de contribution d'entretien est modifiée et dorénavant seules les contributions d'entretien allouées par décision du juge feront l'objet des avances.

Le nouveau droit fédéral consacre tout un chapitre à la procédure et touche ainsi au rôle du juge. L'article 10 de la loi sur l'organisation judiciaire

Procédure civile

neuchâteloise réduit les compétences du Tribunal matrimonial et augmente celles du juge. Seuls les cas litigieux, qui devraient être moins nombreux qu'aujourd'hui, resteront donc du domaine du Tribunal matrimonial et c'est donc toujours un collège au lieu d'un juge unique qui décidera dans ces cas des questions aussi importantes que le principe même du divorce et l'attribution des enfants.

Les principales innovations proposées concernent l'audition et les représentations des enfants. Même si nous ne sommes pas favorable à ces dispositions, la loi cantonale n'a guère le choix et est obligée de s'adapter à la législation fédérale. Le divorce des parents constitue, pour la plupart des enfants, un des moments les plus difficiles de leur vie. Dans ces conditions, il est donc essentiel que l'audition de l'enfant soit effectuée dans les conditions les plus adéquates. Un mandat a été attribué à l'office des mineurs. Un groupe de travail a évalué le nombre d'auditions à effectuer et les postes de travail nécessaire à ce mandat. Il est arrivé à la conclusion que deux demi-postes étaient indispensables pour mener à bien cette tâche; un demi-poste pour le haut du canton et un demi-poste pour le bas du canton. Les assistants sociaux de l'office cantonal des mineurs sont déjà surchargés et, dans ces conditions, confier à un service une tâche aussi importante sans doter ce service du personnel supplémentaire pour mener à bien ces tâches, nous semble être illogique. Le demi-poste accordé devrait être transformé rapidement en un poste complet, si le besoin en est démontré.

L'article 146 du code civil dispose que l'enfant doit être représenté dans la procédure lorsque des justes motifs l'exigent ou lorsque l'enfant capable de discernement le requiert. Nous saluons la décision du Conseil d'Etat d'accorder à l'autorité tutélaire le choix de désigner la personne la mieux à même de remplir cette tâche.

L'institution du divorce sur requête commune constitue la principale nouveauté du droit du divorce. Le divorce par consentement mutuel était déjà largement répandu par le biais de la procédure de l'article 242 du code civil. Lors de l'application de cette disposition, le juge se fondant sur les seules déclarations des parties se contente souvent d'un examen sommaire du caractère irrémédiable de la rupture de l'union conjugale. En instaurant la possibilité du divorce sur requête commune dans le code civil, le projet formalise ici la réalité juridico-sociale. Nous constatons que les dispositions prises par le législateur fédéral pourraient être onéreuses pour l'Etat, puisque le juge devrait étudier en détail les conventions, ce qui nécessite un travail certain. Ce travail est effectué aujourd'hui par les avocats. La procédure sera plus lente que maintenant puisqu'elle se déroulera entre parties: l'audition, la confirmation par écrit par les époux au terme d'un délai fixé par la loi et ensuite la notification du divorce par le juge. Nous pensons aussi que la confirmation par écrit et la notification aux parties pourraient poser problème dans certains cas. Nous pensons ici aux personnes instables et aux étrangers. Il s'agira certainement aussi d'être très vigilant dans le respect des délais accordés pour la confirmation par écrit.

Discussion générale (suite)

Le divorce sur demande unilatérale ne diffère pas de la procédure que nous connaissons aujourd'hui. La nouvelle loi renonce à maintenir l'exigence actuelle de la tentative de conciliation qui est devenue désuète.

En conclusion, le projet est bien réfléchi et appelle peu de commentaires de notre part. Il adapte sans trop de problèmes le droit cantonal à la nouvelle législation fédérale dans ce domaine. Ces nouvelles dispositions n'impliqueront pas de complications et éclairciront utilement la procédure neuchâtoise en rapport avec les décisions prises par les Chambres fédérales. Notre groupe entrera donc en matière. Nous reviendrons en deuxième débat sur les amendements des groupes libéral-PPN et socialiste.

M. Gérard Bosshart: – Vous nous demandez aujourd'hui d'adapter notre législation cantonale au nouveau droit fédéral du divorce. Si la législation fédérale est nouvelle en tant que droit codifié, il faut tout de même relever que la pratique des tribunaux, en particulier des tribunaux de première instance, avait depuis quelques décennies déjà largement anticipé ce nouveau droit. Dans la réalité donc, le divorce dit amiable était déjà très proche du divorce par requête commune du nouveau droit, quand bien même la notion même de divorce par requête commune est nouvelle. Il était toutefois indispensable que le nouveau droit rejoigne une fois pour toutes la réalité pratique qui n'est elle-même que le reflet d'une évolution sociale. Il ne nous appartient donc pas de juger du bienfait de cette évolution, il faut la constater, en prendre acte et agir en conséquence. Les nouveautés se situent donc dans le domaine procédural puisque le débat sur le principe même du divorce devient l'exception et qu'il y a en quelque sorte un droit au divorce indépendant des causes réelles de désunion, en particulier lorsque les époux ont vécu séparés durant quatre ans.

Nous approuvons bien sûr ces modifications du droit fédéral, tout en tirant toutefois une conclusion, c'est que le droit du divorce ne devient, tant au plan fédéral qu'au plan cantonal, nous le verrons, qu'une simple réglementation de la procédure conduisant les époux au divorce, ce que d'ailleurs ont vécu la plupart des couples, on peut presque dire les 99% des couples, qui ont divorcé durant ces vingt dernières années, les divorces contentieux de bout en bout devenant véritablement l'exception.

Nous souhaitons relever que la simplicité du nouveau droit fédéral n'est, nous semble-t-il, qu'apparente par rapport au droit et à la pratique actuels. Si nous avons aujourd'hui une seule entrée à la procédure en divorce, la demande qui est, par définition, toujours unilatérale, avec un traitement pratique différent selon l'évolution de la procédure, c'est-à-dire s'il se dessine un accord total ou partiel entre les époux, le nouveau droit prévoit en réalité trois entrées: l'entrée requête commune, l'entrée requête accord partiel et la requête demande unilatérale, avec des ponts entre ces procédures qui sont cette fois un peu plus codifiés et ce qui n'est pas forcément porteur de simplification. Il nous semble toutefois que, compte tenu de cette apparente simplicité du droit fédéral, le droit cantonal n'introduit pas

Procédure civile

lui-même des complexités nouvelles ou inutiles et que dans cette mesure, il peut être globalement approuvé.

Nous approuvons en particulier le fait que la conciliation légale qui, jusqu'à présent, précédait toute ouverture d'action en divorce, même amiable, n'ait pas été maintenue en ce qui concerne la procédure de divorce par demande unilatérale, puisque le droit fédéral a laissé aux cantons le droit de la maintenir ou de la supprimer. Cette tentative de conciliation était en effet sans utilité et elle ne subsistait dans l'ancien droit et dans la pratique que comme une formalité préalable souvent mal ressentie par les époux. Pour le divorce par requête commune du nouveau droit, le droit fédéral a totalement supprimé cette conciliation préalable, de sorte que la question ne se pose plus.

Nous approuvons également le traitement fait par le Conseil d'Etat à la médiation familiale dont il propose à l'article 12, alinéa 3, d'encourager les structures existantes par une sensibilisation des autorités et organismes traitant du couple et de la famille. Ce même article précise que le canton prendra au besoin les mesures nécessaires pour faciliter l'accès au conjoint intéressé. Cela nous semble conforme de prévoir la médiation comme une possibilité, mais en aucun cas comme une obligation. On ne saurait donc, à notre avis, consacrer des moyens financiers à l'organisation de cette médiation ou à son maintien qui doit rester du domaine privé. Dans cette mesure-là, nous nous opposons à ce que cette médiation soit incluse, le cas échéant, dans les prestations de l'assistance judiciaire.

Nous mettons par contre cet article 12, alinéa 3, de la loi d'introduction en regard des propos du Conseil d'Etat en page 7 du rapport (p. 2063 du *BGC*), sous le chapitre « Incidences financières », où il est dit que l'introduction du nouveau droit du divorce n'entraînera pas d'incidences financières pour le canton; nous demandons au Conseil d'Etat comment il entend concilier l'encouragement à la médiation avec le fait que le nouveau droit ne doit pas entraîner de nouvelles dépenses, ce qui revient à demander au Conseil d'Etat comment entend-il encourager cette médiation sans dépenses? Ce n'est pas que nous souhaitons des dépenses, bien évidemment, mais nous souhaitons être renseigné sur cette contradiction apparente.

Les grandes nouveautés du droit fédéral concernent par contre le sort des enfants avec la possibilité d'une autorité parentale conjointe, qui, elle, n'a pas d'incidence particulière sur la législation cantonale, et la nécessité pour le juge d'entendre les enfants de manière appropriée pour autant que leur âge ou d'autres motifs ne s'y opposent pas. Les enfants peuvent même devenir en quelque sorte parties à la procédure par l'intermédiaire d'un curateur lorsqu'il y a litige au sujet de leur attribution ou du droit de visite en particulier. Cette nouveauté est bonne à la condition toutefois qu'elle n'entraîne pas de trop grandes lourdeurs dans la procédure que le législateur a malgré tout voulue simple. Il est vrai que le droit fédéral prévoit l'audition des enfants dans tous les cas, mais il faudra, à notre avis, faire une application simple et modérée de ce droit pour ne pas surcharger les tribunaux ou les personnes, ou autorités

Discussion générale (suite)

chargées de leur audition. Il faudra prévoir une audition courte et peu formaliste, ce qui est d'ailleurs dans l'intérêt bien compris de l'enfant, et dans toute la mesure, à notre avis, confiée au juge lorsque l'âge des enfants le permet, car cela évitera une délégation à un tiers, délégation toujours coûteuse en terme administratif et de temps pour ne pas parler des questions financières. Il faudra donc, à notre avis, recourir au service des mineurs et des tutelles qu'avec parcimonie et lorsque cela est véritablement nécessaire. Les modifications proposées par le Conseil d'Etat dans ce sens nous semblent remplir cet objectif. Il faudra toutefois veiller dans les dispositions d'application que l'audition des enfants, dorénavant obligatoire, ne provoque pas de conséquences budgétaires difficilement contrôlables, ce que craint d'ailleurs à juste titre le Conseil d'Etat dans son rapport. Il faudra entre autres se souvenir que, sous réserve de quelques exceptions, par bonheur rares, les parents sont encore et toujours les mieux à même de déterminer quel doit être le sort de leurs enfants dans la procédure de divorce et après. Cette considération a d'ailleurs été largement vérifiée ces dernières années et est de nature à relativiser les moyens que certains pourraient exiger en vue de donner à cette audition des enfants une ampleur qu'elle ne doit, à notre avis, pas prendre. Dans cette mesure, nous pouvons également approuver les propos de la représentante du groupe socialiste quant à une audition exceptionnelle des enfants en dessous de l'âge de 12 ans.

C'est sur ces quelques considérations générales que notre groupe acceptera l'entrée en matière et reprendra la parole pour la discussion des amendements proposés.

M^{me} Monika Dusong, conseillère d'Etat, cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité : – D'abord, nous tenons, au nom du gouvernement, à vous remercier pour l'accueil favorable qui a été émis au sujet de cette procédure. Vous l'avez senti, nous voulons une procédure simple, svelte et respectueuse évidemment de la nouvelle loi au niveau fédéral, mais nous avons voulu surtout refléter, dans notre proposition de loi, toute la consultation à laquelle certains d'entre vous, partis, avocats et autres, ont pris part, et nous pensons que cette loi reflète vraiment le consensus autour de cette question.

Il y a quelques nouveautés essentielles et vous les avez citées. Concernant la forme de demande de divorce, qui introduit un divorce par consentement mutuel, vous avez raison : en fait la loi rejoint la pratique et nous pensons que cela clarifie véritablement le divorce pour beaucoup de personnes. Ce qui nous semble important dans ce sens-là, c'est qu'on sort vraiment de la philosophie divorce-sanction et du fait de chercher un coupable ; ce sont des adultes qui décident ensemble de rester ensemble ou de divorcer et ils n'ont pas besoin de chercher la faute à tout prix.

Nous reviendrons par la suite sur le grand thème introduit de l'audition des enfants, puis sur l'esprit d'une évidente accentuation du rôle du magistrat dans le contrôle des bonnes conditions du divorce.

Procédure civile

Nous allons peut-être regrouper les remarques que vous avez faites et nous atteler d'abord au sujet de l'audition des enfants. Ce principe nouveau, qui est inscrit dans le droit fédéral, est bien placé dans cette loi parce qu'elle veut clairement montrer que les enfants ne font pas partie de la procédure. Les enfants ne sont pas appelés à déposer à charge ou à décharge des parents. Les enfants sont entendus exclusivement sur ce qui les concerne, à savoir leur sort. Ils peuvent donc s'exprimer à ce sujet mais à aucun moment, nous voulons que les enfants soient pris dans un problème de loyauté vis-à-vis de leurs parents pour devoir déposer contre l'un ou contre l'autre. L'enfant n'intervient donc pas pour faire partie du processus et cela sera important au moment du traitement des amendements. Il faut bien se rappeler que les enfants n'ont donc pas un rôle de preuves à jouer et ce n'est pas dans cette philosophie-là que le code civil a été modifié. Certes, l'enfant est un témoin privilégié dans le cadre de la décision de son attribution et il est vrai que son audition doit être faite avec tact, avec sensibilité dans un moment délicat dans la famille, des partenaires d'une part, mais des enfants d'autre part.

La question de l'âge de l'enfant a été posée. Nous pouvons vous dire que nous avons, dans le premier projet que nous avons mis en consultation, voulu fixer un âge limite à, croyons-nous, 8 ans, mais la Confédération nous a dit que ce n'était pas conforme et que l'on ne devait donc pas fixer cet âge-là. On va donc laisser la compétence au juge de décider, mais en même temps, nous aimerions vous rassurer à ce sujet. Il ressort des contacts que nous avons eus avec les juges et présidents des tribunaux de districts, qui ont formé un groupe de travail, qu'ils vont dans ce sens-là, c'est-à-dire que s'ils veulent entendre un enfant, ils vont lui poser la question s'il veut être entendu. Cette question-là doit être posée et c'est l'enfant qui décide à ce moment-là si oui ou non il veut être entendu.

Le dialogue va être très court avec un enfant de 2 ans et va être un peu plus long avec un enfant de 8 ou 12 ans. Mais de toute évidence, il y a d'abord ce tri à faire: est-ce que l'enfant veut être entendu ou pas? Après il y a toutes sortes de gradations finalement, de situations qui peuvent se présenter. Tout divorce, s'il est mené par des parents responsables, aimants, ne provoque pas forcément un désastre pour un enfant et ne provoque pas forcément la nécessité de recourir au service des mineurs et des tutelles. Toutefois, chaque juge doit à ce moment-là se rendre compte si oui ou non un enfant à besoin d'aide, d'un regard particulier, d'un accompagnement dans le moment difficile de sa vie de famille et alors demandera à un travailleur social ou à quelqu'un de mieux qualifié que lui de l'entendre. Là aussi, nous voulions recourir de manière plus systématique à cette délégation automatique et la Confédération nous a dit qu'on ne le pouvait pas parce que le rôle du juge est renforcé. Toutefois, dans la pratique, nous verrons que probablement il y a des juges qui sont des magnifiques papas et mamans par ailleurs, qui savent parler aux enfants et qui n'auront pas besoin ou moins besoin de déléguer, et d'autres qui ne se sentent pas à l'aise avec des

Discussion générale (suite)

enfants et qui demanderont plus facilement l'aide de quelqu'un du service des mineurs et des tutelles.

Au sujet du recours au service des mineurs et des tutelles, nous aimerions vous dire qu'il n'y a pas que ce service et il est faux de faire simplement le calcul pour dire qu'il y a 250 enfants qui seront concernés, donc il nous faut tant et tant de postes. Il y a des services d'assistants sociaux communaux, il y a l'office médico-pédagogique (OMP) et d'autres instances qui peuvent venir en aide ou des curateurs qui sont déjà désignés pour entendre l'enfant et pour l'accompagner dans ce sens. Il est vrai, et nous l'avons dit d'ailleurs, notre collègue l'a encore confirmé lundi, nous ne sommes pas sûrs que ce demi-poste soit suffisant et nous sommes aussi d'avis que nous allons d'abord faire l'expérience. Si jamais l'expérience est désastreuse, nous allons même nous permettre au courant de l'année de rectifier le tir; nous croyons que nous pouvons vous donner cette garantie-là. C'est une nouvelle prestation qui montre bien que les effectifs ne peuvent pas être figés, c'est une nouvelle prestation à laquelle nous devons faire face et nous voulons y faire face de manière responsable, mais de manière parcimonieuse aussi. Cet équilibre est donc à trouver à l'avenir. Il est aussi clair que le lieu et le cadre de l'audition de l'enfant ne doit pas être formel, il doit être choisi et adapté de toute évidence.

Nous ne parlerons plus de recours contre l'audition. Nous sommes d'ailleurs aussi d'accord, Monsieur Gérard Bosshart, qu'il faut éviter les lourdeurs et c'est bien une des raisons pour lesquelles nous allons nous opposer à votre amendement en ce qui concerne le dépôt des propositions de questions avant l'audition; nous reverrons cette question au moment de la discussion en second débat.

Vous avez aussi raison de dire que cette procédure, qu'on avait pensé dans un premier temps plus simple, va probablement ralentir les divorces, mais la responsabilité incombe davantage aux partenaires qu'auparavant.

Un autre thème que vous avez tous traité, c'est celui de la médiation. Si nous avons tenu à introduire cette notion dans la loi – il est vrai que c'est une première –, c'est parce que nous voulons dire très clairement que nous aimerions favoriser la médiation. Nous pensons que c'est un outil respectueux qui permet, encore une fois, de sortir le divorce du conflit de cette énorme blessure que cela peut être pour dire que tel est le coupable, pour mettre les gens ensemble pour qu'ils puissent discuter de leur divorce et parfois lorsqu'un couple est en crise, une troisième voix, un regard externe autre que le juge peut être utile et nous pensons que c'est une bonne chose de l'introduire. Pourquoi étions-nous relativement flou en ne disant pas comment les choses vont se passer? C'est parce qu'en fait, le mouvement de la médiation à Neuchâtel prend de l'ampleur maintenant – il existe depuis longtemps –, mais là nous sentons quand même un mouvement réfléchi de l'instauration de la maison de la médiation qui va se faire, les partenaires travaillent déjà et nous avons l'impression que cette forme prendra de

Procédure civile

l'ampleur. Globalement, nous attendons que cela économise à terme finalement des frais de justice, mais ce qui nous intéresse surtout, c'est que l'on fait l'économie de blessures et de sentiments de culpabilité.

Comment entendons-nous encourager cette médiation? Est-ce que cela va faire un trou dans notre budget? Nous pouvons vous dire que, concrètement, pour l'année prochaine, nous avons accepté un partenariat avec la ville de Neuchâtel afin de supporter la moitié de la location de la structure MEDIANE, et cela nous fait 1800 francs et nous les trouvons dans notre budget, car cette somme-là ne nous semble pas un montant qui mette en péril le budget de l'Etat. Mais il n'est pas prévu que – et nous pensons qu'il faut être clair à ce sujet – l'assistance judiciaire prenne en charge la médiation tout simplement parce qu'il ne s'agit en effet pas d'une procédure. D'autres moyens sont possibles et il faudra en discuter. Mais nous dirions vraiment que ce projet pour l'instant est en train de germer. Nous avons voulu l'intégrer dans ce projet pour dire que nous sommes favorable à l'esprit de la médiation et pour qu'elle se développe dans le canton. Nous pouvons nous imaginer aussi une médiation dans d'autres domaines. Un groupe de jeunes juristes est en train de mettre ceci en place et cela nous semble aller dans le bon sens.

Concernant le partage du deuxième pilier, c'est clair que cette question ira au Tribunal administratif. Nous aimerions en même temps vous faire part de notre souci concernant la dotation en effectif du Tribunal administratif, parce que presque session après session, vous confiez de nouvelles tâches au Tribunal administratif sans attribuer de nouveaux effectifs. Cela fait longtemps – la sous-commission de gestion et des finances et la commission législative en savent quelque chose – que ce tribunal nous demande un magistrat supplémentaire. Nous avons concédé deux collaborateurs scientifiques supplémentaires, mais nous ne sommes pas sûre que cela suffise. Il y a ici donc tout un volet qui vient au Tribunal administratif et vous êtes en train d'étudier la nouvelle loi sur les contributions directes qui abolit l'instance de recours auprès du département et ces litiges iront probablement également au Tribunal administratif. Il faut vraiment comprendre que nous ne pouvons pas vous donner des garanties à ce sujet. A nouveau, il faudra l'expérimenter et, le cas échéant, expliquer au Grand Conseil si nous n'arrivons plus à tourner avec l'effectif dont nous disposons.

Vous avez posé la question en ce qui concerne la verbalisation des auditions. Nous vous rappelons que l'enfant peut demander que l'audition soit verbalisée, c'est à sa demande, ce n'est pas systématiquement que cela va se faire, et de nouveau, si cela se fait, il doit y avoir une constellation particulière qui est dans l'intérêt de l'enfant et les gens qui l'accompagnent lui auront probablement suggéré de la faire verbaliser; donc, en aucun cas évidemment, on ne veut que l'enfant soit otage de ses parents.

Vous avez relevé que la conciliation est devenue désuète. Nous pouvons vous informer que, il est vrai, tous les partenaires consultés étaient de cet avis.

Discussion générale (fin)

En conclusion, nous vous remercions, au nom du Conseil d'Etat, d'entrer en matière et nous étudierons les amendements déposés en second débat.

M. Gérard Bosshart: – Nous souhaiterions une précision au sujet de la médiation familiale. Le Conseil d'Etat nous informe qu'il y aura un soutien à une structure existante à Neuchâtel par la prise en charge d'une partie ou de la totalité de la location, est-ce à dire qu'il n'y a rien de prévu pour le haut du canton ou qu'il n'existe pas de structures dans le haut du canton ?

M^{me} Monika Dusong, conseillère d'Etat, cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité: – Non, cela veut dire simplement que n'importe qui ne va pas pouvoir s'inventer médiateur et nous vous le disons à bon escient. En effet, nous avons reçu il y a peut-être six mois une lettre un peu injurieuse d'un concitoyen qui nous disait: « Moi, je suis médiateur et vous n'avez même pas tenu compte de moi et puis moi, je n'ai pas de mandat, etc. » Nous ne savons pas en quoi il est médiateur, mais en tout cas, s'il utilise ce ton-là, cela ne veut pas aller. Mais en même temps, nous allons fixer des critères afin de déterminer qui va être reconnu comme médiateur. Mais encore une fois, nous sommes à un stade encore un peu embryonnaire, la structure est actuellement en train de s'implanter à Neuchâtel, mais nous croyons que c'est vraiment, et là nous vous prenons au mot, une structure privée et c'est le privé qui va juger si oui ou non il y a un marché dans le Haut, puisque l'on va parler économie ensemble et la structure doit savoir si elle veut faire une antenne quelque part. Pour nous, il semble essentiel que cela existe quelque part dans le canton. Nous vous rappelons que le canton de Neuchâtel est un canton de 165.000 habitants, cela ne veut donc pas dire que si une structure reconnue s'implante dans le Haut, on va lui dire: « Ecoutez, maintenant vous arrivez trop tard parce que, au moment où nous avons adopté cette loi, vous n'existiez pas »; ce n'est pas ce que cela veut dire. On va évaluer, dans le règlement d'application, qui, et sous quel critère, va pouvoir être notre partenaire.

La présidente: – La parole n'est plus demandée, l'entrée en matière n'est pas combattue, nous allons passer à la discussion en second débat.

Discussion en second débat

Loi adaptant la législation cantonale au nouveau droit du divorce

Titre et préambule. – Adoptés.

Article premier de la loi de révision. – Adopté.

Articles 2 et 3 de la loi de révision. – Adoptés.

Procédure civile

Article 4 de la loi de révision. –

Articles 295, 357 et 358 du code de procédure civile. – Adoptés.

Article 359 du code de procédure civile. –

La présidente: – Nous sommes en présence d'un amendement du groupe libéral-PPN, de la teneur suivante:

Art. 359, alinéa 3 (nouveau):³ Avant l'audition de l'enfant, les parties et le curateur pourront adresser au juge des propositions de questions.

L'alinéa 3 actuel devient l'alinéa 4.

M. *Gérard Bosshart:* – Nous avons été attentif au sort de l'enfant dans l'audition dont il fera l'objet. Cette audition, on l'a dit, est donc obligatoire, c'est un moment important pour lui, il faut donc le limiter à l'essentiel et il faut surtout que cette audition ait lieu en une fois. Or, on sait que cette audition peut avoir un fond très contentieux: les parents se disputent la garde, l'autorité parentale, le droit de visite, tout élément à propos desquels l'enfant peut intervenir et a son mot à dire. Il s'agit donc que l'enfant soit entendu une fois et que les bonnes questions lui soient posées. Notre souci, c'était précisément que l'enfant soit entendu une fois et peut être trop tôt, et qu'ensuite, il faille le réentendre, deux fois, trois fois, quatre fois. Cela nous semble être contraire aux intérêts de l'enfant puisqu'on veut précisément le protéger. Or, nous avons amendé en proposant que les parties, c'est-à-dire les parents, et le curateur si l'enfant est muni d'un curateur, puissent disposer d'un court délai, que fixera le juge, pour faire les propositions de questions, c'est-à-dire des questions que le juge amendera, triera, supprimera ou modifiera pour qu'elles soient adaptées à l'âge et aux questions qui peuvent être décemment posées à l'enfant. Mais cela aura une conséquence, à notre avis, bénéfique pour l'enfant, c'est qu'il n'y aura qu'une seule audition et que les bonnes questions lui seront immédiatement posées.

Notre amendement prévoit donc que, avant l'audition de l'enfant précisément, les parties et le curateur pourront adresser au juge des propositions de questions. Il s'agit donc d'un amendement qui va faciliter la procédure, qui va parfois l'accélérer parce que, s'il faut entendre l'enfant plusieurs fois, il est clair que l'on perd du temps, qui va éviter à l'enfant des traumatismes inutiles et qui n'alourdit pas la procédure, bien au contraire, et ne la renchérit pas. Nous croyons donc qu'il s'agit d'un amendement qui est bienvenu et nous vous demandons de le soutenir.

M^{me} *Monika Dusong*, conseillère d'Etat, cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité: – Le Conseil d'Etat vous demande de refuser cet amendement tout simplement parce que, et nous vous le rappelons, la philosophie de l'audition est que l'enfant n'est pas partie, qu'il ne dépose

Discussion en second débat (suite)

pas à charge ou à décharge de ses parents et qu'il est entendu pour informer le juge sur le sort qu'il désire. On sort donc de cette constellation divorce-sanction. Il y a la maxime d'office du juge qui s'oppose à la maxime des débats, donc la liberté, la compétence large du juge est une volonté du législateur et il ne faut pas maintenant la restreindre.

Si l'on prend des questions venant des parties, inévitablement vous ferez de l'enfant un otage et un objet de preuves, et cela, nous ne le voulons pas. En même temps, nous comprenons bien votre souci que l'enfant ne soit auditionné qu'une fois, mais nous pensons que nous ne pouvons pas l'ériger en tant que règle, tout simplement parce que certains enfants, au moment où ils seront auditionnés, montreront des troubles, montreront qu'ils ont besoin d'un suivi et d'être accompagnés. A ce moment-là, et puisque ce travail sera le plus souvent justement du ressort de l'assistant social, cela nous semble vraiment limiter ce problème. D'abord, Monsieur Gérard Bosshart, le processus sera le plus léger et le plus facile possibles, et les juges qui travaillent maintenant sur le règlement d'application vont dans ce sens. Nous pouvons vous donner cette garantie-là que l'on ne veut pas alourdir la procédure, mais on ne veut pas non plus faire de cette audition-là un exercice-alibi comme la conciliation en était un. Nous croyons donc qu'il faut vraiment laisser l'appréciation au juge pour dire à quel moment il intervient et comment.

M^{me} Muriel Barrelet : – Le groupe socialiste refusera également l'amendement proposé. L'audition des enfants, dans le cadre de la procédure en divorce de leurs parents, pose déjà assez de problèmes, notamment des problèmes de conflits de loyauté pour qu'on n'en fasse pas l'objet de pressions qui peuvent être épouvantables. On pourrait notamment imaginer que, par ce biais-là, certaines parties en profitent pour poser des questions ne concernant pas uniquement le sort de l'enfant, mais qui concernent leur conflit et leur vie de couple.

Sur ce point, nous aimerions dire aussi que l'audition des enfants « simple » concernera, imaginons-nous, la plupart des cas où les parents sont d'accord sur le sort de l'enfant et les cas où les parties sont en conflit quant à l'attribution de l'enfant, il n'y aura pas qu'une seule audition, mais on va vraisemblablement demander, comme c'est le cas aujourd'hui, au service des mineurs et des tutelles de faire une enquête, voire à l'OMP de faire une expertise. Dans ce cadre-là, les parties ont également la possibilité de s'exprimer.

M. Gérard Bosshart : – Nous insistons parce que le sort de l'enfant, les questions qui les intéressent très directement se traiteront souvent sur un fond très contentieux et précisément, puisqu'on a éliminé une partie de l'autre contentieux relatif au divorce, les parents vont se concentrer sur la question de l'attribution et sur les questions aussi de l'autorité parentale commune puisqu'elle est possible maintenant. Le juge peut très bien ne pas la décider, mais les parents peuvent la requérir et cela peut justifier des

Procédure civile

auditions importantes de la part de l'enfant. L'enfant serait précisément un otage si l'on devait le réentendre quatre fois pour résoudre successivement l'ensemble des questions qui pourraient se poser. Le juge serait l'otage si, par exemple, il ne traitait pas les questions, n'éliminait pas certaines autres questions, ne modifiait pas encore d'autres questions. Or dans notre proposition d'amendement, les parents, voire le curateur, ne font que des propositions de questions, c'est-à-dire qu'elles ne vont pas directement des parents à l'enfant, mais qu'elles passent par le filtre du juge qui va trancher des questions admissibles et pas admissibles, qui va en retrancher voire en rajouter, mais au moins lors de l'audition de l'enfant, qu'on veut si possible unique et limitée pour éviter des traumatismes précisément, on est certain que toutes les questions que les parties pourraient poser seront posées, car sinon on va poser trop tôt en procédure toute sorte de questions qui n'intéressent personne et qu'on devra reprendre trois ou quatre fois. Nous pensons que ce n'est pas dans l'intérêt de l'enfant et que ce n'est pas ce que veut le législateur que d'entendre l'enfant plusieurs fois. Il n'y a absolument pas de risques que l'enfant soit inclus dans le conflit des parents, puisque si l'un des parents glissait dans son questionnaire une question relative à la mésentente conjugale, il suffirait que le juge supprime cette question pour que celle-ci ne passe pas chez l'enfant.

Nous insistons donc pour que notre proposition d'amendement soit acceptée.

M^{me} Elisabeth Berthet : – La proposition d'amendement du groupe libéral-PPN a quand même certains avantages, même si nous avons bien entendu les discussions et les réflexions de la représentante du Conseil d'Etat. Nous pensons que cette proposition permettra peut-être quand même de tranquilliser l'enfant et de cadrer une discussion. Nous partageons à ce niveau-là tout à fait les réflexions que vient de faire M. Gérard Bosshart.

Nous pensons qu'il y a une autre indication qui nous semble intéressante, c'est que par les questions qui sont adressées au juge, les parties et les curateurs pourraient peut-être par ce biais donner une certaine idée aussi des préoccupations fondamentales de la famille et dans lesquelles l'enfant se débat et aussi les parents. A ce niveau-là, nous serions véritablement favorable à l'acceptation de l'amendement du groupe libéral-PPN.

M^{me} Francine John : – Le groupe PopEcoSol partage plutôt les préoccupations évoquées tout à l'heure par M^{me} Muriel Barrelet et il s'opposera à cet amendement.

M. Jean Studer : – En complément de ce que vient de dire M^{me} Muriel Barrelet, nous pensons que, ce qu'il faut éviter dans cette nouvelle procédure qui est imposée par le droit fédéral, c'est de faire peser un poids encore plus lourd qu'il ne l'est sur l'enfant. Nous craignons qu'avec la proposition de M. Gérard Bosshart, ce poids soit accru. Nous nous expliquons. Si on a un litige s'agissant de la garde et de l'autorité parentale sur les enfants et

Discussion en second débat (suite)

que l'on permet à chacun des parents de suggérer des questions qui seront de toute façon posées par un juge, on voit bien comment les choses vont se passer ou qu'en tout cas elles risquent de se passer ou comment on favorise le risque. On va avoir chacun des parents avec l'avocat respectif qui va établir des listes de questions puis chacun des parents transmettra ou pourrait en transmettre la liste à l'enfant et commencer à préparer l'audition chez le juge qui risque de toute façon d'être préparée, mais dont la préparation serait donc accrue par l'examen des questions qui seraient posées et des réponses qu'on attend. Cela, c'est un risque certain quand on connaît les tensions qui divisent des parents au sujet de la garde et de l'autorité parentale sur des enfants. Finalement, le juge, préparé, drillé sur la base des questions, se verra en plus amené à rapporter après la séance à chacun des parents si telle ou telle question a été posée. En fait, comme il arrivera vraisemblablement parfois que le juge ne pose pas des questions qu'il trouverait déplacées, mal formulées ou inutiles, eh bien, on donnera aux parents des arguments supplémentaires pour reprocher au juge, selon ses conclusions, le choix qu'il aurait fait.

Nous pensons vraiment que dans ce domaine, qui est déjà pénible, lourd et que nous trouvons maladroit, mais qui nous est imposé par le droit fédéral, il faut faire le plus possible confiance au juge, voire aux professionnels du service des mineurs et des tutelles et essayer d'éloigner l'emprise d'un parent qui est en conflit avec l'autre sur cette question-là.

M^{me} *Monika Dusong*, conseillère d'Etat, cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité: – Nous aimerions encore une fois plaider dans ce même sens pour dire que – il ne faut pas non plus se raconter des histoires – il n'y aura pas une multitude extraordinaire de questions à poser à l'enfant. Il faut quand même raison garder, on n'est justement pas dans une procédure où les questions peuvent être extrêmement multiples. Il y aura une pratique qui va être instaurée. Il y aura d'abord une question toute simple et votre amendement est en contradiction avec le même article 359 a où l'on demande à l'enfant s'il veut être entendu; cela, c'est sa liberté de dire: « Non, je ne veux pas être entendu. » Au moment où vous introduisez vos questions, l'enfant n'a plus le choix. Vous avez tout à l'heure déclaré, quand vous disiez que vous ne vouliez pas que l'on alourdisse la procédure et que vous ne voulez pas que l'enfant soit entendu systématiquement, mais du moment où vous demandez aux parties de préparer des questions, de prémâcher le travail du juge, vous enlevez en fait la liberté du choix de l'enfant et nous croyons qu'il est vraiment important de ne pas entrer dans cette problématique. Il faut faire confiance au bon sens du juge dans ce domaine-là, nous semble-t-il, qui, s'il le requiert, peut demander de poser des questions. Il peut parfaitement demander aux parties: qu'est-ce que vous aimeriez entendre ou à quoi est-ce que vous voulez que l'enfant réponde, le cas échéant, mais il aura déjà instruit le dossier et il connaîtra cette sensibilité-là. Mais le prendre en tant que principe, cela nous semble contraire à l'esprit de cette loi.

Procédure civile

M. *Gérard Bosshart* : – Nous aimerions dire que notre proposition d'amendement ne modifie en rien la possibilité pour l'enfant de dire s'il veut ou non être entendu. C'est bien sûr lorsqu'il dit: « Oui, je veux être entendu », que la procédure que nous avons prévue entre en jeu. Nous croyons que le traumatisme pour l'enfant est encore pire si, après avoir été une première fois entendu, il a été entendu sur des sujets qui, au fond, sont relativement secondaires pour les parents ou peut-être pas sur les bonnes questions et qu'un des parents demande la réaudition, c'est à ce moment-là que les pressions vont se faire. Nous estimons donc qu'il est meilleur de prévoir immédiatement un ensemble de questions exhaustives, triées par le juge et c'est le juge qui fera le questionnaire, la pression des parents ne pourra pas s'exercer sur la base d'un questionnaire écrit en lui mettant les réponses en regard des questions puisqu'il y aura un troisième questionnaire qui sera celui du juge. Cette pression-là, à notre avis, existe beaucoup plus s'il n'y a pas de questionnaire et si l'on doit réentendre l'enfant deux ou trois fois.

Nous sommes très sensible à ce qu'a dit M^{me} Elisabeth Berthet tout à l'heure, c'est que cela donne un avantage important au juge voire à l'autorité extérieure chargée d'entendre l'enfant, c'est de lui donner la sensibilité des parents et la préoccupation des parents. A défaut, on pourrait imaginer que cette autorité n'ait qu'une vision extrêmement partielle de ces préoccupations – et c'est un autre avantage de notre proposition – par la proposition de questions, le juge et par conséquent l'autorité tierce savent ce que les parents veulent, attendent et c'est ce dont les parents sont préoccupés.

M. *Hansueli Weber* : – Nous comprenons, Monsieur Gérard Bosshart, que votre préoccupation finalement est de mettre l'enfant au milieu du débat et de vouloir le ménager le plus possible. Nous pensons que de vouloir écouter l'enfant une seule et unique fois, c'est vraiment parfois une chose difficile, et nous nous imaginons que tout divorce pour un enfant est une chose pénible, mais surtout une question de crise et qui dit crise dit quelque chose qui a affaire avec un deuil et un temps qui doit passer. Le juge, selon ses compétences, a avantage, croyons-nous, à voir deux, trois fois l'enfant éventuellement et surtout s'il y a d'autres personnes qui doivent intervenir. Nous croyons que l'on tient compte de l'avis de l'enfant, mais nous pensons qu'il faut s'en tenir à une audition unique seulement.

La présidente : – L'amendement suivant du groupe libéral-PPN étant combattu, nous allons nous prononcer.

Art. 359, alinéa 3 (nouveau):³ Avant l'audition de l'enfant, les parties et le curateur pourront adresser au juge des propositions de questions.

L'alinéa 3 actuel devient l'alinéa 4.

On passe au vote.

L'amendement du groupe libéral-PPN est refusé par 43 voix contre 40.

Discussion en second débat (suite)

Article 359 du code de procédure civile. – Adopté.

Articles 359 a, 359 b et 359 c du code de procédure civile. – Adoptés.

Article 360 du code de procédure civile. –

La présidente : – A cet article 360, le groupe libéral-PPN a déposé l'amendement suivant :

Art. 360, alinéa 3 (nouveau) : ³ D'office ou sur requête de l'enfant, le juge peut astreindre l'un des parents ou les deux à avancer les frais de la curatelle.

L'alinéa 3 actuel devient l'alinéa 4.

M. Gérard Bosshart : – Un curateur peut être désigné à l'enfant, ce curateur intervient pour lui, prend des conclusions et, malheureusement, cela va provoquer des frais surtout que les textes nous disent que ce curateur doit être si possible un spécialiste du droit. Or, l'article 360, alinéa 2, nous dit que le juge détermine dans le jugement au fond, c'est-à-dire dans le tout dernier acte de la procédure, à la fin de celle-ci et une fois que tout est fait, qui supporte les frais de la curatelle. Cela veut donc dire que dans l'intermédiaire, l'enfant doit ou peut intervenir avec son curateur, mais sans du tout savoir qui va couvrir les frais et comment ces frais-là seront couverts.

Il nous semble donc normal que le juge, d'office ou sur requête de l'enfant, puisse astreindre l'un des parents ou les deux à avancer les frais de curatelle, cela bien entendu sans préjudice de l'attribution de ces frais dans le jugement au fond qui seront attribués soit au père, soit à la mère, soit aux deux, selon les moyens, selon aussi la responsabilité des parents dans la nécessité pour l'enfant d'intervenir par le biais d'un curateur, mais il nous semblait nécessaire, pour donner à l'intervention de l'enfant toute l'ampleur ou toute la signification que l'on veut, que le curateur puisse fonctionner normalement, c'est-à-dire de pouvoir être couvert dans ses frais. Voici les quelques explications concernant cet amendement en vous recommandant son acceptation.

M^{me} Monika Dusong, conseillère d'Etat, cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité : – Le Conseil d'Etat ne s'oppose pas à cet amendement.

La présidente : – Y a-t-il des oppositions à l'acceptation de cet amendement ?

M^{me} Muriel Barrelet : – Le groupe socialiste refusera cet amendement. En fait, nous ne comprenons pas tout à fait sa motivation. En effet, la loi dit déjà effectivement que les frais peuvent être mis à charge de l'un ou l'autre des parents, même à la charge de l'Etat dans certaines situations notamment

Procédure civile

quand l'assistance judiciaire est attribuée, imaginons-nous, nous comprenons mal pourquoi les frais dans ce cas-là devraient être avancés, s'agit-il là d'un réflexe un peu corporatiste de l'homme de loi ? Nous ne comprenons pas, est-ce que c'est pour permettre au curateur d'être payé avant le jugement au fond ? Etant donné que nous ne comprenons pas cet amendement, nous le refuserons.

M^{me} *Elisabeth Berthet* : – Le groupe radical suivra le Conseil d'Etat et acceptera donc l'amendement.

M. *Damien Cottier* : – Nous avons simplement une question qui s'adresse en fait à M. Gérard Bosshart : pourquoi « sur demande de l'enfant » ? Qu'est-ce que l'enfant a à s'occuper des questions financières de cette curatelle ? Nous ne comprenons pas cette partie-là de l'amendement.

M. *Gérard Bosshart* : – « Sur requête de l'enfant » parce qu'on parle toujours de celui qui est concerné, cela peut être sur requête de son curateur aussi, mais on parle toujours de l'enfant comme on parle des parties, des époux, etc., on ne parle pas de leur mandataire, en particulier pas du curateur, mais il est clair que souvent la demande sera faite par le curateur quand l'enfant le demande. En effet, s'il s'agit que les parents ou que l'un des parents avancent ces frais, c'est que l'enfant a des frais, nécessités par l'intervention d'un tiers, sans cela si l'enfant intervient seul, s'il n'est qu'écouté, il n'y a par définition pas de frais. Mais nous croyons qu'il est tout de même important que l'enfant ne sollicite pas systématiquement l'assistance judiciaire dès qu'il intervient. L'enfant est, par essence, dénué de moyens au moment où il intervient parce qu'il est mineur. Avec les doutes du groupe socialiste, on en vient à dire : « Eh bien, l'enfant tout de suite sollicitera l'assistance judiciaire et puis voilà », puisqu'il ne pourra pas obtenir l'appui de ses parents en tout cas en cours de procédure pour les démarches qui peuvent parfois être coûteuses quand même. Imaginons que l'enfant, par le biais d'un curateur, doive demander l'expertise médicale de l'un de ses parents sur sa capacité à exercer un droit de visite, sur sa capacité à le recueillir, eh bien, cela va entraîner des frais et qui va les avancer ? Il faut précisément que l'enfant puisse savoir que ces frais-là il peut les provoquer, le cas échéant, tout en étant couvert à titre provisoire par le parent qui devra les avancer, ou les deux parents si le juge le décide, pour qu'ensuite, en fin de procédure, le juge décide de les attribuer dans le jugement au fond. Mais si l'on attend le jugement au fond pour savoir qui va payer, il est clair que l'enfant, lorsqu'il est muni d'un curateur, ne pourra rien faire.

M^{me} *Muriel Barrelet* : – Nous croyons qu'il faut dissocier deux choses : il y a d'une part les frais engendrés par la curatelle, les honoraires du mandataire, et il y a d'autre part les frais de procédure et les dépens. La loi fédérale dit que les frais et dépens de la procédure ne peuvent pas être mis à charge de

Discussion en second débat (suite)

l'enfant, cela vient à dire que l'enfant qui agit par le biais de son curateur demande une expertise, ces frais-là ne pourront pas être mis à sa charge et sur ce plan, le rapport est clair en disant que le Conseil d'Etat a refusé de traiter de cette question et qu'il appartiendra au juge de cas en cas à dire qui devra supporter ces frais et dépens, on pense bien évidemment là aux parents.

Il y a un autre cas où l'enfant, par le biais de son curateur, agit en justice, il s'agit des cas de désaveu de paternité. Dans ces cas-là, l'enfant agit par le biais de son curateur, il n'a pas à payer d'honoraires, et c'est qu'à la fin l'autorité tutélaire qui aura à statuer sur les frais de la curatelle. On est dans un cas un peu semblable, il n'y a pas de raison de dissocier les situations.

La présidente : – L'amendement suivant du groupe libéral-PPN à l'article 360 étant combattu, nous allons nous prononcer :

Art. 360, alinéa 3 (nouveau) : ³ D'office ou sur requête de l'enfant, le juge peut astreindre l'un des parents ou les deux à avancer les frais de la curatelle.

L'alinéa 3 actuel devient l'alinéa 4.

On passe au vote.

L'amendement du groupe libéral-PPN est refusé par 46 voix contre 43.

Article 360 du code de procédure civile. – Adopté.

Articles 360 a et 360 b du code de procédure civile. – Adoptés.

Article 360 c du code de procédure civile. –

La présidente : – Le groupe socialiste a déposé un amendement à l'article 360 c de la teneur suivante :

Art. 360 c (nouveau) Les décisions du juge concernant l'audition et la représentation des enfants peuvent faire l'objet d'un recours en cassation civile.

M^{me} Muriel Barrelet : – A l'article 6, le rapport du Conseil d'Etat nous dit que les décisions du juge relatives à l'audition et à la représentation de l'enfant pourront faire l'objet d'un recours en cassation, donc immédiatement, sous réserve qu'elle soit considérée, sous-entendu par la Cour de cassation, elle-même, comme étant des décisions en matière de preuves qui ne peuvent être vues qu'à la fin de la procédure en procédure d'appel une fois que le jugement de divorce est prononcé.

A notre sens, et la conseillère d'Etat l'a dit tout à l'heure, l'audition des enfants n'est pas un moyen de preuves et ne doit pas le devenir, l'enfant ne

Procédure civile

doit pas servir d'enjeu. Ces décisions en matière d'auditions de représentations sont néanmoins importantes, elles ne seront pas sans incidences sur l'enfant déjà et sur les parties aussi. Il faut pouvoir recourir immédiatement, ce que le rapport souhaite, on le sent un petit peu entre les lignes, et il nous semble préférable de faire figurer une règle de droit dans la loi elle-même et non pas dans la jurisprudence de la Cour de cassation qui reste, malgré tout, inconnue de la plupart des justiciables qui vont devoir procéder en justice dans le cas d'une procédure en divorce.

M^{me} *Monika Dusong*, conseillère d'Etat, cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité: – Sur le fond, nous ne nous opposons pas à votre amendement, parce que vous avez raison, on doit pouvoir faire interjeter un recours en Cour de cassation. Toutefois, nous vous demandons malgré tout d'y renoncer, tout simplement parce que, lorsqu'on révisé une partie du code de procédure civile, on oublie parfois que cette partie s'inscrit dans un tout et dans une systématique. Si nous étions en train de réécrire tout le code de procédure civile, vous verriez très bien que cette question est traitée à un autre endroit. En fait, elle est traitée à partir de l'article 414, donc quelques articles plus loin, vous avez tout sur le recours en cassation. Nous ne voudrions pas, au fur et à mesure des révisions partielles, chaque fois reprendre les voies de recours qui existent et qui sont traitées de manière exhaustive à un seul endroit. C'est donc une question de systématique et nous aimerions ne pas introduire cette proposition à cet article 360 c, mais nous donnons acte que c'est bien comme vous l'avez dit que nous considérons que doit être interprété cet article et notre rapport dit donc très clairement que l'on peut faire recours en Cour de cassation.

Nous vous prions de ne pas, à chaque révision, introduire des droits de recours alors qu'ils se trouvent à partir de l'article 414 et suivants.

M. *Gérard Bosshart*: – Nous nous opposerons à cet amendement, car d'un côté, on nous dit que l'enfant est entendu sur des questions très particulières et tout d'un coup ici, on institutionnalise la possibilité pour l'enfant d'introduire de façon relativement contentieuse dans cette procédure en interjetant un recours en cassation, ce qui ne manquera pas d'ailleurs parfois de mécontenter fortement les parents qui verront leur procédure retardée de six mois uniquement parce que l'enfant se battra sur la question de la curatelle pour savoir si oui ou non la Cour de cassation va lui accorder ou non un curateur. Cela nous semble donc être contre-performant et aller à l'encontre en tout cas d'un principe d'économie procédurale que l'on veut quand même dans ce nouveau droit du divorce. Laissons la partie générale relative au recours faire son office sur la question, n'introduisons pas dans les nouvelles dispositions un recours du type de celui qui est prévu par l'amendement.

M^{me} *Elisabeth Berthet*: – Le groupe radical refusera aussi l'amendement.

Discussion en second débat (suite)

La présidente : – L'amendement du groupe socialiste visant à créer un nouvel article 360 c étant combattu, nous allons nous prononcer.

On passe au vote.

L'amendement du groupe socialiste est refusé par 45 voix contre 40.

Article 360 c du code de procédure civile. – Adopté.

Articles 361, 362, 362 a, 363 et 364 du code de procédure civile. – Adoptés.

Article 364 a du code de procédure civile. –

La présidente : – A cet article 364 a, le Conseil d'Etat a déposé un amendement visant à ajouter « et 359 c ».

M^{me} *Monika Dusong*, conseillère d'Etat, cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité : – C'est un amendement tout à fait formel. Le service juridique nous signale que nous avons oublié d'inscrire dans la phrase l'article 359 c et nous prions de l'intégrer ici dans ce texte, l'article 364 a aurait la teneur suivante : « Les enfants sont ensuite entendus, s'il y a lieu, conformément aux articles 359, 359 a, 359 b et 359 c du présent code. »

La présidente : – Y a-t-il des oppositions à cet amendement ? **Ce n'est pas le cas. L'amendement du Conseil d'Etat à l'article 364 a est donc accepté.**

Article 364 a du code de procédure civile. – Adopté.

Article 365 du code de procédure civile. –

La présidente : – A l'article 365, le groupe libéral-PPN a déposé les amendements suivants :

Art. 365 ³ Si les parties ne confirment pas sans réserve leur volonté de divorcer, le président leur fixe un délai pour remplacer la requête par une demande unilatérale. (Supprimer : « et les termes de leur convention ».)

Alinéa 4 (nouveau) : ⁴ *Si les parties confirment sans réserve leur volonté de divorcer, mais non les termes de leur convention, les dispositions relatives à l'accord partiel sont applicables.*

Les alinéas 4 et 5 actuels deviennent les alinéas 5 et 6.

M. *Gérard Bosshart* : – L'article 365, alinéa 3, renvoie le juge à fixer un délai aux parties pour déposer une demande unilatérale s'ils ne confirment pas sans réserve leur volonté de divorcer et les termes de leur convention. Il faut

Procédure civile

donc qu'ils confirment vraiment les deux. Mais cela ne joue pas, parce que s'ils ne confirment qu'une partie des termes de leur convention, on se trouve dans l'accord partiel, donc il n'y a pas lieu de les renvoyer à faire une demande unilatérale. C'est pour corriger cela que nous avons proposé les deux alinéas qui vous sont soumis. Le Conseil d'Etat a une proposition d'amendement encore plus simple que la nôtre, allant dans le même sens, et la conseillère d'Etat nous l'a lue hier. Nous pouvons donc d'avance approuver le texte du Conseil d'Etat qui va exactement dans le même sens et corrige ce que nous venons de dire.

M^{me} *Monika Dusong*, conseillère d'Etat, cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité: – En effet, ce que nous vous proposons, c'est de compléter l'alinéa 3 de la manière suivante: «³ Si les parties ne confirment pas sans réserve leur volonté de divorcer et les termes de leur convention, le président leur fixe un délai pour remplacer la requête par une demande unilatérale, *cas échéant pour demander qu'il soit procédé comme en cas d'accord partiel.*» Avec ce texte-là dans un seul alinéa, vous faites l'économie d'alourdir la procédure, mais cela va effectivement dans votre sens.

La présidente: – Si nous avons bien compris, il y a également un amendement du Conseil d'Etat. Y a-t-il quelqu'un qui veut prendre position, sinon nous allons les opposer... (*Voix.*)

M. *Gérard Bosshart*: – Madame la présidente, nous avons dit que nous approuvions la modification proposée par le Conseil d'Etat, ce qui équivaut à retirer notre proposition.

La présidente: – **Nous prenons note que les amendements du groupe libéral-PPN aux alinéas 3 et 4 de l'article 365 sont retirés en faveur de l'amendement du Conseil d'Etat. L'amendement du Conseil d'Etat n'étant pas combattu, il est donc accepté.**

Article 365 du code de procédure civile. – Adopté.

Articles 366, 367, 368, 369, 370, 370 a, 398, 408 et 401 a du code de procédure civile. – Adoptés.

Article 4 de la loi de révision. – Adopté.

Article 5 de la loi de révision. –

Article 28 de la loi sur la police du commerce. –

La présidente: – A cet article 28, les groupes socialiste et libéral-PPN ont déposé les amendements suivants:

Discussion en second débat (suite)

Amendement du groupe socialiste

Art. 28 ...

- d) pour exercer professionnellement l'activité de mandataire visant à la conclusion d'un mariage ou à l'établissement d'un partenariat; (Supprimer la fin de la phrase.)

Amendement du groupe libéral-PPN

Art. 28 ...

- d) pour exercer professionnellement l'activité de mandataire visant à la conclusion d'un mariage ou à l'établissement d'un partenariat, lorsqu'elle concerne des personnes venant de l'étranger, *ou s'y rendant*;

M^{me} *Muriel Barrelet*: – En modifiant le nouveau droit du divorce, les Chambres fédérales en ont profité pour également modifier le Code des obligations en ce qui concerne l'exploitation d'une agence matrimoniale. Cette modification impose une autorisation pour exploiter une agence matrimoniale concernant les personnes venant de l'étranger. Cette modification va moins loin que la teneur même de l'article 28 de la loi sur la police du commerce neuchâteloise qui prévoyait l'exigence d'une autorisation pour exploiter une agence matrimoniale, peu importe que les clients viennent de l'étranger ou qu'ils soient Suisses. En effet, le sens de cette disposition était de dire qu'une activité qui consiste à présenter les gens de manière à conclure un mariage ou même un concubinage était sensible et délicate et qu'il était juste d'exiger de la personne qui effectuait cette activité-là qu'elle ait un minimum de moralité et de probité. Le droit fédéral va donc moins loin puisqu'il ne propose d'exiger une autorisation que lorsque les mariages concernent une personne étrangère. Il ne semblait pas favorable d'adoucir la loi cantonale sur ce point et il nous semble en effet que les mariages arrangés entre Suisses peuvent être tout aussi délicats et les personnes tout aussi fragiles que si elles viennent également de l'étranger, c'est la raison pour laquelle nous souhaitions en rester au statu quo.

M. *Gérard Bosshart*: – Il y a une semaine, mercredi passé 10 novembre 1999, le Conseil fédéral a rendu une ordonnance précisément sur l'activité à titre professionnel de mandataire visant à la conclusion d'un mariage et qui prévoit précisément que sont soumis à autorisation l'activité de mandataire et de courtier visant à obtenir un partenariat stable entre des personnes venant de l'étranger ou s'y rendant. Fort de ce que nous avons lu dans ce premier article de l'ordonnance qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2000, il s'agit de compléter notre article 28, lettre *d*, en ajoutant à la fin: «*ou s'y rendant*». Puisque le Conseil fédéral a également réglé cette situation-là, on ne comprend pas tellement pourquoi, parce que, au fond, on voit que son souci a été essentiellement de faire en sorte que les gens qui viennent soient garantis

Procédure civile

dans leur retour, alors que si quelqu'un part, c'est peut-être moins important. Mais enfin, le droit fédéral le prévoit, il faut donc que nous le prévoyions aussi. Voilà la raison de notre amendement, il est assez technique.

En ce qui concerne l'amendement du groupe socialiste à ce même article, nous le refuserons pour la raison suivante: en effet, il va au-delà du droit fédéral qui ne prévoit l'autorisation que pour les mandataires en vue de la conclusion de mariages pour les personnes qui viennent de l'étranger ou qui s'y rendent. Il n'y a pas lieu, à notre avis, de soumettre à autorisation, et par conséquent à émolument, d'autres activités de ce type-là quand cela ne concerne que des personnes résidentes en Suisse. Qui dit autorisation et émoluments, dit contrôle. Or il faut que l'Etat ait la volonté de contrôler et les moyens de contrôler sinon cela ne sert à rien, car s'il y a un dérapage dans ces activités-là, on va dire: «L'Etat les a autorisées.» Et en quelque sorte, l'Etat partage une partie de la responsabilité s'il devait y avoir dérapage. Nous pourrions donc nous rallier à l'amendement socialiste si véritablement le Conseil d'Etat nous disait: «Nous avons la volonté de contrôler et les moyens de contrôler.» Mais ce n'est certainement pas le cas. Nous refusons donc cet amendement. Par contre, il est clair que l'article tel que proposé par le Conseil d'Etat qui soumet à autorisation l'activité lorsqu'il s'agit de personnes venant de l'étranger ou s'y rendant, on ne peut pas y échapper puisque cela nous est imposé par Berne.

M^{me} *Valérie Garbani*: – Nous croyons qu'il faut situer un peu le contexte dans lequel cette disposition a été adoptée par les Chambres fédérales. Avant d'être une disposition sur la police du commerce, c'est avant tout une disposition qui a trait à la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers, particulièrement pour protéger les femmes. On s'est rendu compte que bon nombre d'agences matrimoniales avaient l'habitude de présenter des femmes, excusez-nous du terme, sur catalogue, notamment à l'adresse des pays de l'Est. Ces femmes viennent en Suisse par le biais d'agences matrimoniales et, très souvent, si elles ne conviennent pas, si elles ne sont pas assez jolies ou si elles ne font pas la vaisselle comme le mari potentiel pouvait se l'imaginer, elles sont rejetées comme des «kleenex».

La volonté politique des Chambres fédérales était donc non seulement de protéger ces femmes, mais surtout d'éviter que ces femmes viennent en Suisse, entrent dans l'illégalité, puisqu'elles n'auraient plus d'autorisation de séjour dans la mesure où le mariage n'aurait pas été conclu et qu'elles finissent comme ces femmes dans les cabarets ou comme prostituées.

Le droit fédéral prévoit donc cette question de venant de l'étranger ou s'y rendant, mais nous croyons que l'on peut très bien s'en remettre à la proposition du groupe socialiste et de maintenir l'exigence pour toutes les agences matrimoniales dans la mesure où il ne faut pas oublier aujourd'hui qu'il y a effectivement des femmes au bénéfice d'un permis B qui épousent des hommes suisses ou des hommes au bénéfice d'un permis C et la législation en vigueur actuellement dispose que si ces femmes étrangères, qui ont

Discussion en second débat (suite)

épousé un ressortissant au bénéfice d'un permis C, doivent quitter la Suisse à partir du moment où il n'y a plus vie commune, il n'est pas nécessaire qu'il y ait un divorce. A partir du moment où il n'y a plus vie commune, ces femmes doivent quitter la Suisse et nous pensons que ce sont souvent ces femmes aussi comme d'autres qui sont victimes de pigeons dans les agences matrimoniales et qu'elles doivent aussi être protégées. Nous formulons la même remarque pour les femmes étrangères qui épousent des Suisses, si le mariage n'a pas duré cinq ans ou s'il y a divorce avant cinq ans, ces femmes doivent aussi quitter la Suisse et nous pensons que nous devons nous préoccuper de l'exploitation des personnes qui viennent de l'étranger et qui arrivent en Suisse aujourd'hui, mais aussi des personnes qui se trouvent déjà en Suisse et qui risquent effectivement de se faire avoir, voire de se faire violenter, et de ne pas pouvoir quitter le domicile conjugal parce qu'elles devraient quitter la Suisse.

Nous vous invitons donc à reprendre la législation actuelle au niveau cantonal.

M. Jean Studer: – M. Gérard Bosshart invoque deux arguments pour s'opposer à l'amendement du groupe socialiste: d'abord il nous dit que si l'autorisation de l'Etat est nécessaire, la responsabilité de l'Etat pourrait être engagée au cas où il y aurait un problème et il nous dit, dans un second temps, que l'Etat n'aurait pas les moyens de contrôler. Nous voudrions donner une réponse à ces deux arguments. Il y a de nombreuses activités qui ne peuvent être exercées que par une autorisation de l'Etat, sans toutefois que l'Etat soit responsable des pépins qu'il y a dans cette activité. M. Gérard Bosshart et nous-même exerçons une activité qui est autorisée par l'Etat, si l'on fait des bêtises, on viendra demander quelque chose à nous-même, à nos assurances en responsabilité civile, mais on n'ira pas demander quelque chose à l'Etat. Il y a beaucoup d'autres activités dont on estime qu'elles doivent être surveillées parce que, en fait, elles mettent ou sont susceptibles de mettre en danger la sécurité, l'ordre public, etc. Nous ne croyons pas que dans ce domaine-là, la responsabilité de l'Etat serait plus accrue que celle qu'il n'a pas lorsqu'il autorise un avocat, un médecin privé, un chiropraticien, un pharmacien, un dentiste, etc., c'est le premier point.

Le second point, c'est la question du contrôle: il est vrai que l'Etat ne contrôle pas forcément tout, même si sa police le fait parfois et que si l'on a des annonces tapageuses, tout le monde peut le voir, y compris quelqu'un dans la police, mais le contrôle sert surtout aussi à la concurrence parce que la concurrence, elle, sert souvent plus rapidement la police s'il y a quelqu'un qui fait quelque chose sans être autorisé. En fait, ce que l'on constate dans ces professions autorisées, c'est que c'est souvent la concurrence qui veille à ce que les exigences, à laquelle elle-même a dû se soumettre, soient aussi observées par des personnes qui font une chose semblable. Nous pensons que c'est vraiment utile dans ce domaine-là au sujet des éléments qu'évoquaient M^{mes} Muriel Barrelet ou Valérie Garbani.

Procédure civile

M^{me} *Elisabeth Berthet*: – Nous désirons poser la question suivante au Conseil d'Etat: de quelle façon il peut effectivement contrôler ces activités si nous mettons quelque chose dans la loi et que nous n'avons aucun moyen de contrôle. Lorsque M^{me} Valérie Garbani parle des mariages arrangés avec les personnes étrangères qui ont des permis B et C qui, effectivement, sont le cas, que nous ayons ces dispositions spéciales dans la loi neuchâteloise ou si nous nous conformons au droit suisse, nous ne voyons pas, s'il n'y a pas de contrôle, qu'est-ce qui change? Nous souhaiterions donc une réponse du Conseil d'Etat à ce niveau-là.

M. *Gérard Bosshart*: – Madame Valérie Garbani, ce n'est pas parce que l'Etat va prélever un émolument de 120 francs que vous allez empêcher les conséquences de droit public ou de droit civil des mariages arrangés; absolument pas! C'est précisément ce qui pose la question du contrôle fait par l'Etat et même si ce contrôle se limite à savoir si les conditions d'octroi des autorisations sont toujours rassemblées, c'est quand même un contrôle et il faut l'exercer. A l'heure où, précisément, on ne veut pas augmenter les tâches de l'Etat dans des domaines où l'Etat ne peut pas exercer son activité, il ne faut tout simplement pas le faire. Trop souvent, on a prélevé des émoluments ou soumis à autorisation des activités et qu'ensuite on n'a pas la possibilité de contrôler. C'est bien pourquoi nous ne sommes pas d'accord avec cet amendement.

Quant à la responsabilité de l'Etat, nous n'avons jamais dit que l'Etat était responsable de l'activité de ces agences sur le plan civil, mais, par contre, le public en général considère que, lorsqu'il y a un dérapage, lorsqu'il y a eu une autorisation de l'Etat, l'Etat partage quand même un petit peu de la responsabilité morale du dérapage et nous voulons précisément aussi l'éviter dans ce domaine.

M. *Claude Borel*: – Nous avons une petite question: comment fait-on pour contrôler les différences entre les agences qui marient des Suisses et celles qui marient des étrangers qui vont partir? Cela nous paraît encore plus difficile à contrôler que d'analyser la moralité du chef de l'entreprise.

M^{me} *Monika Dusong*, conseillère d'Etat, cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité: – Premièrement, concernant la proposition de l'ajout de M. Gérard Bosshart: «... lorsqu'elle concerne des personnes venant de l'étranger, ou s'y rendant;» le Conseil d'Etat est d'accord avec cette proposition parce que cela fait partie de l'ordonnance fédérale qui vient de sortir et au moment où nous avons établi cette loi, ce n'était pas encore spécifié. On va donc l'ajouter mais il est vrai que cela peut éventuellement poser un problème d'exécution.

Concernant la question de savoir s'il faut soumettre à la protection ou à l'autorisation de l'Etat l'ensemble des agences, c'est une pesée d'intérêts et une pesée de risques finalement. Actuellement, il est vrai qu'il y a une

Discussion en second débat (suite)

protection totale, c'est-à-dire qu'il y a une autorisation pour toutes ces activités-là. Le groupe de travail a considéré que le risque à Neuchâtel n'était pas plus grand qu'ailleurs et qu'on pouvait peut-être ici restreindre l'activité de l'Etat sur le groupe qui est le plus ciblé et le plus fragilisé, ce sont évidemment des étrangers qui viennent ou qui partent, ou des Suisses qui partent pour aller chercher des Mauriciennes et autres.

C'est vraiment cette volonté d'alléger les tâches de l'Etat qui est à l'origine de notre formulation. Mais nous pouvons aussi comprendre qu'on veuille maintenir l'ensemble de l'autorisation, seulement il faut se rendre compte qu'il y aurait peut-être lieu de nous donner davantage de moyens ciblés pour contrôler, non seulement pour autoriser, mais pour contrôler si les conditions d'octroi sont toujours remplies sur la marge des commerces qui sont plus fragilisés, qui sont plus délicats. Mais, à nouveau, nous sommes dans un débat d'allocation de moyens à l'Etat et nous pouvons comprendre que les uns souhaitent qu'on puisse allouer davantage de moyens à cette tâche-là. Au nom du Conseil d'Etat, nous devons cibler ces tâches.

M. Claude Borel: – Nous aimerions que le Conseil d'Etat réponde à la question précise que nous avons posée: comment le Conseil d'Etat va contrôler une agence matrimoniale pour savoir si elle s'occupe de clients étrangers ou de clients suisses?

M^{me} Monika Dusong, conseillère d'Etat, cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité: – La question n'est pas là, la question est que lorsque quelqu'un ouvre une agence, il sait qu'il est soumis à autorisation pour autant si, dans ses clients, il y en a qui viennent de l'étranger. Ce n'est tout de même pas par hasard qu'on a un tourisme à ce sujet, cela ne s'invente pas d'un jour à l'autre. Ce sont tout de même les commerces qui doivent requérir l'autorisation. De telles agences font de la publicité, M. Jean Studer l'a rappelé tout à l'heure, et si dans ce contrôle-là, on voit qu'il y a une agence qui est active et dont on a connaissance qu'elle est active concernant les personnes venant de l'étranger, ou s'y rendant, eh bien, elle est amendable. C'est comme un avocat qui s'invente avocat pour dire: «Voilà j'exerce!» Mais il ne va pas exercer longtemps sans avoir une autorisation de l'Etat. Nous croyons que la question n'est pas tellement là.

La présidente: – Nous allons donc nous prononcer sur les amendements, mais nous ne les opposerons pas puisqu'ils concernent deux choses différentes. Nous prenons tout d'abord l'amendement libéral-PPN suivant:

Amendement du groupe libéral-PPN

Art. 28 ...

d) pour exercer professionnellement l'activité de mandataire visant à la conclusion d'un mariage ou à l'établissement d'un partenariat,

Procédure civile

lorsqu'elle concerne des personnes venant de l'étranger, *ou s'y rendant*;

On passe au vote.

L'amendement libéral-PPN n'étant pas combattu, il est donc accepté.

La présidente: – Nous allons maintenant nous prononcer sur l'amendement du groupe socialiste suivant :

Amendement du groupe socialiste

Art. 28 ...

- d) pour exercer professionnellement l'activité de mandataire visant à la conclusion d'un mariage ou à l'établissement d'un partenariat;
(Supprimer la fin de la phrase.)

On passe au vote.

L'amendement du groupe socialiste remporte 44 voix pour et 44 voix contre, la voix de la présidente tranche pour le refus, l'amendement est donc refusé par 45 voix contre 44.

Article 28 de la loi sur la police du commerce. – Adopté.

Article 5 de la loi de révision. – Adopté.

Articles 6 et 7 de la loi de révision. – Adoptés.

On passe au vote d'ensemble.

Le projet de loi est adopté par 90 voix sans opposition.

**COORDINATION SCOLAIRE SECONDAIRE 1 -
SECONDAIRE 2**99.041

**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
en réponse
au postulat Jean-Claude Guyot 97.106,
du 10 février 1997 « Coordination scolaire
secondaire 1 - secondaire 2 »**(Du 12 août 1999)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

I. INTRODUCTION

En date du 11 février 1997, votre Conseil a accepté le postulat Jean-Claude Guyot 97.106 ad 97.007, dont nous rappelons la teneur ci-après :

97.106 ad 97.007

10 février 1997

**Postulat Jean-Claude Guyot
Coordination scolaire secondaire 1 - secondaire 2**

La nouvelle réglementation (RRM) qui prévoit une maturité unique avec l'introduction d'options spécifiques et fondamentales aura des incidences sur l'organisation de la dernière année d'école obligatoire. En effet, la réglementation impose une durée minimale de douze ans d'études pour obtenir une maturité gymnasiale avec une préparation à la maturité durant les quatre dernières années. Cette préparation sera donc « à cheval » sur les écoles secondaires et les lycées.

Cette situation exigera une bonne collaboration entre ces deux niveaux et de surcroît une bonne connaissance des programmes et documents d'enseignement du secondaire 1 par le secondaire 2.

Dans cet esprit de collaboration et de continuité des démarches pédagogiques enclenchées à l'école secondaire et selon la politique de gestion des ressources humaines impliquée par le nouveau statut du personnel, les soussignés demandent au Conseil d'Etat d'envisager que les postes

Coordination scolaire secondaire 1 - secondaire 2

d'enseignant(e)s dans un lycée soient confiés aux candidat(e)s qui, à valeur égale, peuvent justifier d'une expérience d'enseignement au secondaire 1.

Cosignataires: A. Grandjean, J.-P. Authier, L. Rollier, V. Barrelet, J.-P. Wettstein, J.-M. Haefliger, B. Matthey, P.-A. Brand, L. Chollet, Ch. Häsler, C. Vermot, P. Willen, P. Hainard, M.-T. Ruedin et J. Béguin.

II. CONSTAT

Les propositions exprimées dans le postulat entrent dans le cadre de la mobilité professionnelle des enseignants qui, sans être impossible, peut être entravée par la nature des titres d'enseignement délivrés. Cette situation n'existe pas en revanche dans le cas d'un maître du degré secondaire 1 souhaitant passer au secondaire 2, puisque la double formation académique et pédagogique à l'Université et au Séminaire pédagogique de l'enseignement secondaire (SPES) donne accès, dans notre canton, à un titre permettant d'enseigner dans les deux degrés, inférieur et supérieur, de l'enseignement secondaire.

Dans le cadre de la Haute école pédagogique commune que les trois cantons de Berne, du Jura et de Neuchâtel entendent créer (HEP-BEJUNE), la formation initiale et continue du personnel enseignant sera assurée, du degré préscolaire au degré secondaire 2 (filières de maturité gymnasiale et de diplômés).

Pour l'enseignement secondaire du premier et du second degrés, l'accès à la HEP-BEJUNE est réservé aux candidats ayant accompli des études universitaires complètes sanctionnées par une licence, un diplôme ou tout autre titre jugé équivalent.

La formation initiale des enseignants favorisera incontestablement la mobilité verticale, à tous les degrés de la scolarité obligatoire et postobligatoire. Ainsi, la formation des maîtres des degrés secondaires 1 et 2, d'une durée d'un an à plein temps, conduira à l'obtention d'un diplôme unique permettant d'enseigner dans les degrés scolaires 7 à 12.

Dans notre canton, la mise en place de la nouvelle maturité gymnasiale, telle qu'elle a été voulue par le Grand Conseil, nécessite une adaptation dès la neuvième année de la scolarité obligatoire, en section de maturités, pour se poursuivre durant trois ans dans les lycées. C'est dire si la collaboration entre les deux degrés de l'enseignement secondaire sera rendue encore plus marquée et indispensable. Dès lors, la mobilité professionnelle des maîtres concernés par ces degrés est hautement souhaitable et il conviendrait, pour des raisons d'équité et chaque fois que cela est possible, de favoriser l'engagement au secondaire 2 de maîtres ayant acquis préalablement une expérience professionnelle au secondaire 1.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

III. PROCÉDURES POSSIBLES

En ce qui concerne les démarches possibles en vue d'une nomination, la loi sur le statut de la fonction publique, du 28 juin 1995, prévoit une procédure qui permet le passage d'un degré d'enseignement à l'autre, sans qu'il y ait systématiquement nécessité de formation complémentaire pour un maître. L'article 14 de ladite loi est explicite :

La promotion consiste en une nomination à une fonction plus élevée.

Le Conseil d'Etat peut faire précéder la promotion d'une période probatoire de deux ans au maximum. Durant cette période, l'intéressé reste au bénéfice de sa nomination précédente; il reçoit le traitement fixé par le Conseil d'Etat.

Si, durant la période probatoire ou dans l'année qui suit la promotion lorsque celle-ci n'a pas été précédée d'une telle période, l'intéressé se révèle inapte à remplir sa nouvelle fonction, une réintégration dans une fonction et une classe de traitement équivalentes à celles qui étaient les siennes auparavant lui est offerte dans la mesure où l'état des fonctions le permet.

Dans ce cadre, il est possible de considérer le passage d'un enseignant du degré secondaire 1 au secondaire 2 comme une promotion puisque les classes de traitement progressent.

De plus, la mobilité verticale est encouragée. C'est ainsi que la procédure suivante qui permet de faciliter les passages peut être envisagée : à la suite d'une offre publique d'emploi émise par l'école A, le maître nommé dans l'école B, sans démissionner, fait acte de candidature. Celle-ci est retenue. Le maître reste au bénéfice de sa nomination dans l'école B et son départ est assimilé à un congé.

Après une année ou au maximum deux ans dans l'école A, si le maître donne satisfaction, il est mis au bénéfice d'une nomination dans cette école. A ce moment seulement, il démissionne de l'école B.

Dans le cas contraire, le maître réintègre l'école B selon son statut antérieur.

Durant cette période de congé, l'école B peut suppléer à l'absence du maître par l'engagement d'un enseignant sur la base d'un contrat de droit privé selon l'article 8 du règlement des enseignants, du 3 juillet 1996.

Lorsque la situation du maître en congé est régularisée dans l'école A, l'école B peut mettre le poste en offre publique d'emploi et, le cas échéant, procéder à l'engagement provisoire du suppléant si celui-ci a fait ses preuves durant la période de suppléance. Une nomination par voie d'appel est également possible.

Une telle procédure peut également être envisagée pour un travail à temps partiel. Dans ce cas, après une année, la nomination dans chacune des deux écoles peut être modifiée en tenant compte du taux d'occupation.

Coordination scolaire secondaire 1 - secondaire 2

Ces démarches possibles permettent d'assurer la continuité de la nomination pour des maîtres du degré secondaire 1 désirant passer au secondaire 2.

IV. CONCLUSIONS

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat constate que les réformes en cours relatives à la mise en place de la nouvelle maturité gymnasiale pourraient avoir des incidences marquées sur la mobilité des enseignants, particulièrement des maîtres secondaires. Par ailleurs, la loi sur le statut de la fonction publique, du 28 juin 1995, favorise davantage que par le passé le passage d'un degré d'enseignement à l'autre; en présence de titres équivalents, le Conseil d'Etat ne peut que recommander aux directions d'écoles secondaires supérieures de susciter la mobilité du corps enseignant dans le sens décrit plus haut.

En conséquence, nous vous prions de prendre acte du présent rapport et de classer le postulat Jean-Claude Guyot 97.106, du 10 février 1997, « Coordination scolaire secondaire 1 - secondaire 2 ».

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

Neuchâtel, le 12 août 1999

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,

P. HIRSCHY

Le chancelier,

J.-M. REBER

Ce rapport a été envoyé en temps utile aux députés.

Discussion générale

M. *Pierre-Alain Brand* : – Le groupe libéral-PPN a étudié attentivement le rapport qui nous est soumis. La grande majorité d'entre nous en prendra acte, mais quelques-uns refuseront de classer le postulat Jean-Claude Guyot 97.106, du 10 février 1997, « Coordination scolaire secondaire 1 - secondaire 2 ». Si l'auteur du postulat et quelques-uns d'entre nous sont déçus de ce rapport, c'est que depuis l'entrée en vigueur de la loi sur le statut de la fonction publique de 1995, rien n'a été mis en route très concrètement pour améliorer la mobilité verticale des enseignants.

Nous sommes toujours confronté aux mêmes problèmes pratiques. En voilà un peu la description. Les jeunes enseignants qui viennent de terminer leur Certificat d'aptitude pédagogique (CAP), parce qu'ils n'ont souvent encore aucune charge de famille ni d'importante contingence matérielle, sont les seuls qui puissent accepter d'assumer spontanément les postes d'enseignant très partiels que les directeurs mettent au concours ou offrent par voie d'appel. Ayant ainsi mis le pied dans la porte – comme l'on dit –, ces jeunes augmentent progressivement leur charge horaire, jusqu'à obtention du poste complet. La possibilité pour un enseignant du secondaire 1, employé à plein temps avec charge de famille, de passer au secondaire 2 est ainsi réduite à quelques exceptions. D'une part, parce qu'il est assez rare qu'un poste à plein temps soit mis au concours et trop fréquent que des postes partiels soient négociés de gré à gré à l'insu de tous et, d'autre part, parce que la préférence est donnée assez systématiquement à des stagiaires que les directeurs ont pu voir à l'œuvre dans leur établissement durant leur stage annihilant toute possibilité de promotion pour les maîtres du secondaire 1.

Nous voudrions être convaincu que la disposition prévue en page 3 du rapport (p. 2107 du *BGC*), non seulement facilite, mais systématise réellement le passage des enseignants du secondaire 1 au secondaire 2. Certes, les dispositions légales l'autorisent, mais avec un maximum de précautions et de garanties, tant du côté de l'employeur que de celui de l'enseignant qui a la possibilité de réintégrer l'école dont il est issu. Mais combien d'enseignants ont-ils pu bénéficier de cette disposition depuis que la loi est entrée en vigueur? La réponse au postulat ne nous satisfait pas pleinement, parce qu'elle ne propose rien de neuf. Pourquoi le Conseil d'Etat se borne-t-il simplement à encourager vivement les écoles à porter leur choix sur le candidat qui peut justifier d'une expérience durable au secondaire 1, sans aller jusqu'à instituer la mobilité souhaitée et nécessitée par la mise en place de la nouvelle maturité gymnasiale?

Nous voyons bien dans ce rapport une sorte de bonne volonté du Conseil d'Etat d'assurer une transition correcte des enseignants dans la filière de la maturité dite académique, un souci évident de tenir compte de l'expérience pédagogique et humaine acquise par un enseignant du secondaire 1. Mais il faut pour cela une plus grande transparence des offres d'emplois que dans la pratique actuelle. Trop souvent, on apprend, après coup, que des postes

Coordination scolaire secondaire 1 - secondaire 2

se sont repourvus par voie d'appel ou par le biais d'un contrat de droit privé, sans avoir donné aux maîtres du secondaire 1 la possibilité de courir régulièrement leur chance. C'est pour cette raison que dans son esprit le postulat aurait souhaité plus d'audace de la part du Conseil d'Etat et une prise de position plus nette que de pieuses intentions qui ne se concrétiseront vraisemblablement que très épisodiquement.

La majorité de notre groupe est néanmoins favorable au classement de ce postulat et se déclare satisfait de la réponse du Conseil d'Etat. Vous avez bien compris que ce n'était pas notre position personnelle.

En effet, les tenants du classement conviennent qu'il serait faux d'interdire à une école supérieure de s'assurer les services d'un bon enseignant au parcours atypique qui ne serait pas au bénéfice d'une expérience dans le secondaire 1. Le seul critère de l'ancienneté ne saurait justifier le choix d'un professeur par une commission de nomination et il va de soi que les seuls labels déterminants doivent rester les compétences intrinsèques et la motivation d'un candidat. Les dispositions légales actuelles devraient assurer la mobilité des enseignants du secondaire 1, tout en ne fermant pas la porte à l'engagement direct d'un licencié au degré supérieur. Il s'agit donc là d'une position assez libérale, reste à voir ce que cela donnera dans les faits.

M. Jean-Bernard Wälti : – Le groupe radical prendra acte du rapport du Conseil d'Etat en réponse au postulat Jean-Claude Guyot 97.106, du 10 février 1997, « Coordination scolaire secondaire 1 - secondaire 2 », et il annonce d'emblée qu'il souscrit aux conclusions du Conseil d'Etat, bien qu'il ait entendu toutes les réticences émises par notre collègue Pierre-Alain Brand.

Nous nous permettrons d'être très bref, comme l'est d'ailleurs le rapport de l'exécutif, et faire ainsi gagner un peu de temps à notre présidente cet après-midi. Il s'agit donc ici avant tout de mobilité des enseignants entre les niveaux 1 et 2 du degré secondaire. Si nous étions le député Marcel Garin, nous vous citerions un exemple qu'il connaît bien, le sien, et pourtant nous n'en ferons rien.

L'introduction de la nouvelle maturité implique une collaboration entre les deux degrés au niveau d'échange d'information et de continuité des programmes. Cette collaboration et la formation commune des enseignants favoriseront forcément la mobilité verticale demandée. L'avantage du postulant au niveau 2 pouvant justifier d'une expérience au niveau 1, deviendra en fait un avantage tout à fait naturel. Les radicaux prennent donc acte du rapport du Conseil d'Etat et acceptent le classement du postulat.

M^{me} Claudine Stähli-Wolf : – Nous avons abordé la semaine dernière une autre réponse du Conseil d'Etat au postulat Jean-Claude Guyot 97.107, du 10 février 1997, « Aménagement des niveaux 7, 8, 9 de l'enseignement secondaire inférieur » et notre groupe a constaté que, comme pour le précédent rapport, celui-ci est trop imprécis. Il aborde en définitive ce qui serait nécessaire de

Disussion générale (suite)

faire pour répondre au postulat. Nous proposons donc au Grand Conseil d'attendre que ce qu'il faudrait faire soit fait, et restituer dans un autre rapport, pour classer le postulat. Nous prendrons acte de ce rapport sans plus.

M^{me} Martine Donati : – Le groupe socialiste partage les considérations du Conseil d'Etat telles qu'é émises dans le rapport, mais constate qu'actuellement cette coordination scolaire entre secondaire 1 et secondaire 2 ne se fait que trop peu. Il estime qu'il faut une politique volontariste en incitant, et non pas en obligeant, les commissions des lycées à compétences égales de favoriser la nomination d'une candidate ayant de l'expérience au secondaire 1. L'assurance donnée par le Conseil d'Etat à la page 3 du rapport (p. 2107 du *BGC*), au troisième paragraphe, nous permet d'envisager le classement du postulat.

M. Thierry Béguin, conseiller d'Etat, chef du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles : – Nous croyons que ce rapport, aussi mince soit-il, fait le point de la situation, indique la volonté claire du Conseil d'Etat de favoriser cette mobilité, tout en reconnaissant les difficultés qui tiennent à notre organisation. Le Conseil d'Etat, le Département de l'instruction publique et des affaires culturelles (DIPAC), ne peuvent pas imposer aux établissements d'enseignement d'engager telle ou telle personne, c'est encore leur liberté et nous croyons que cette liberté est essentielle. Le DIPAC ne peut agir que par la persuasion, que par des recommandations, il ne peut rien imposer et si M. Pierre-Alain Brand regrette parfois un manque de transparence dans les offres d'emplois ou le fait que des stagiaires engagés qui ont donné satisfaction soient finalement nommés, nous croyons que c'est quelque chose de très humain. Quand vous avez fait une expérience positive avec quelqu'un, c'est difficile de dire : « Ecoutez, Monsieur, on ne va pas vous prendre définitivement, on va favoriser quelqu'un d'autre. » Nous croyons qu'il faut le comprendre.

De plus, nous dirons que si un certain nombre d'enseignants du secondaire 1 souhaitent, à un moment donné, accéder au secondaire 2, ils le peuvent et cela s'est fait de tout temps. Nous nous souvenons de notre père qui était professeur au progymnase à La Chaux-de-Fonds, comme on le disait à l'époque, qui est devenu ensuite professeur au gymnase et c'était le cas de tous ses collègues, il y avait donc une espèce de cursus qui était considéré comme naturel. Mais il ne faut pas oublier qu'il y a aussi un certain nombre de professeurs qui ne sont pas tellement attirés par la mobilité, qui sont très bien installés dans leur petit enseignement tranquille où l'on refait les mêmes épreuves, année après année, où l'on n'a pas besoin de se recycler et de se remettre en question, cela existe aussi ! Alors, nous n'allons pas non plus les bousculer, on va simplement favoriser ceux qui le désirent. Nous croyons que l'on ne peut guère faire mieux.

Nous prenons acte de la position des différents groupes. Nous pensons que la nouvelle formation qui va être dispensée dans la Haute école

Coordination scolaire secondaire 1 - secondaire 2

pédagogique, qui prévoira un diplôme unique pour les enseignants du secondaire 1 et secondaire 2, sera de nature à favoriser cette mobilité qui est hautement souhaitable, parce que nous pensons que, à différentes époques de sa vie, quand on est dans l'enseignement, on souhaite pouvoir aussi changer de type d'enseignement, de classes d'âges d'élèves. Nous croyons que c'est tout à fait naturel, encore que certains finalement aient des dons particuliers pour enseigner aux plus jeunes et d'autres des dons particuliers pour enseigner aux plus âgés. C'est aussi une affaire de personnalité et nous ne croyons pas qu'il faille avoir un schéma rigide directif à l'extrême et obligatoire. Mais dans la mesure du possible, pour ceux qui le souhaitent, nous pensons que nous devons favoriser cette évolution et c'est ce que nous ferons et c'est ce que nous faisons déjà.

Nous serons attentif en particulier à cette transparence à laquelle faisait allusion M. Pierre-Alain Brand. Nous avons effectivement eu quelques échos qui nous ont été rapportés et le fait aussi que dans certaines directions les choses ne se font peut-être pas toujours avec la clarté souhaitable. Nous y serons attentif et nous vous remercions de classer le postulat.

La présidente: – L'entrée en matière n'est pas combattue, la parole n'est plus demandée, nous allons passer au vote.

On passe au vote.

La prise en considération du rapport est acceptée par 78 voix sans opposition.

La présidente: – Nous devons encore nous prononcer sur le classement du postulat Jean-Claude Guyot 97.106, du 10 février 1997, « Coordination scolaire secondaire 1 — secondaire 2 ». Y a-t-il opposition à classer ce postulat ?

M^{me} Claudine Stähli-Wolf: – Nous l'avons signalé dans notre intervention générale, notre groupe s'oppose au classement du postulat, parce que le rapport n'est acceptable que comme étape intermédiaire et le chef du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles a signalé qu'il allait agir par la persuasion, qu'il ne fallait pas brusquer les choses, qu'il y avait bien des enseignants qui ne voulaient pas changer. En réalité, on est entré dans un processus qui nécessite la mise en place de quelque chose de construit dans un concept qui soit présenté aux enseignants, discuté avec eux et établi pour le bien des enfants et de l'enseignement.

En conséquence de quoi, les questions soulevées par le postulat restent absolument valables et nous souhaitons avoir des informations de manière régulière sur ce que le Conseil d'Etat fait concrètement, en plus de sa persuasion pour y répondre. Dans la réalité, nous souhaitons que le Grand Conseil maintienne ce postulat, comme nous avons maintenu l'autre, et pour les mêmes raisons.

Disussion générale (fin)

M. *Jean-Bernard Wälti* : – Comme nous l’avons dit tout à l’heure, les radicaux eux sont favorables au classement de ce postulat pensant que l’introduction de la nouvelle maturité fédérale favorise de toute manière cette mobilité verticale et c’est donc de manière naturelle que les enseignants vont passer d’un niveau à l’autre.

M. *Pierre-Alain Brand* : – Nous aimerions quand même casser l’image un peu caricaturale que le porte-parole du gouvernement a faite des enseignants qui s’enfoncent douillettement dans leur cocon. Quelle est la cause? Quelle est la conséquence? Parce que nous vous signalons simplement que dans l’enseignement – et on l’a déjà dit à propos de la loi sur le statut de la fonction publique –, il y a peu d’occasions pour un enseignant de justement faire valoir une certaine mobilité. Quand l’enseignant s’est fait court-circuiter une ou deux fois – si nous osons le dire – et qu’il arrive dans la quarantaine, probablement que là il s’enfonce un peu et il se résigne.

Nous croyons que ce manque d’opportunité d’avancer et se profiler ailleurs a peut-être aussi des conséquences sur la mentalité à partir d’un certain âge. On constate cela un peu moins chez les jeunes, mais à partir de 40 ou 45 ans, lorsqu’une postulation, deux ou trois fois, n’a pas eu de succès, il est vrai que l’enseignant peut se résigner. Vous n’avez qu’à consulter la fréquentation du corps enseignant aux cours de perfectionnement, cela augmente pratiquement chaque année. Nous croyons qu’il y a un réel désir du corps enseignant de se perfectionner, d’aller de l’avant et d’être mobile. Seulement, il faut aussi leur donner, de temps en temps, des opportunités qui soient plus marquées, plus volontaristes. C’est pour cette raison-là que nous nous opposerons aussi au classement de ce postulat.

La présidente : – La parole n’est plus demandée, nous allons donc nous prononcer sur le classement de ce postulat.

On passe au vote.

Le classement du postulat Jean-Claude Guyot 97.106, du 10 février 1997, « Coordination scolaire secondaire 1 - secondaire 2 », est accepté par 39 voix contre 22.

COMMUNICATIONS DE LA PRÉSIDENTE

Le résultat de ce vote montre aussi comme vous êtes peu nombreux et nous devons prendre une décision très grave et arrêter cette séance un peu plus tôt, car le prochain rapport prendra passablement de temps. Nous n’aimerions pas que l’on prenne des mauvaises habitudes. En effet, le mercredi, nous travaillons en principe jusqu’à 14 heures.

Communications de la présidente (fin)

Election dans une commission

Nous souhaitons encore vous donner une dernière communication : dès le 1^{er} décembre 1999, M. Adrien Laurent remplacera M. Frédéric Cuche à la commission de gestion et des finances.

Nous terminons donc notre séance et nous nous retrouvons le 1^{er} décembre 1999, à 12 h 30.

Séance levée à 13 h 20.

La présidente,

T. HUMAIR

Les secrétaires,

F. GERTSCH

R. DEBÉLY

Le secrétaire-rédacteur,

J.-M. REBER

DIX-SEPTIÈME SESSION DE LA 45^e LÉGISLATURE

Session ordinaire d'automne des 15, 16, 17 novembre
et 1^{er} décembre 1999

Séance du mercredi 1^{er} décembre 1999, à 12 h 30, au Château de Neuchâtel

Présidence de M^{me} Thérèse HUMAIR, présidente

PRÉSENCE

Présents: 93 députés.

Absents et excusés: M. Jean-Pierre Authier, M^{me} Violaine Barrelet, M. Jacques Béguin, M^{me} Michèle Berger-Wildhaber, M. Claude Bernoulli, M^{me} Martine Blum, M. Pierre Bonhôte, M^{mes} Monica Boss, Marie-Antoinette Crelier-Lecoultre, Fabienne Droz, Anne-Valérie Ducommun, Valérie Garbani, MM. Pierre Hainard, Jacques de Montmollin, M^{me} Isabelle Opan-Du Pasquier, MM. Francis Portner, Denis de la Reussille, Pascal Sandoz, Hugues Scheurer, M^{me} Claudine Stähli-Wolf, MM. Jean Studer et Philippe Wälti. – Total : 22 .

COMMUNICATION DE LA PRÉSIDENTE

Un grand nombre de députés nous ont fait part de leur mécontentement d'avoir vu, dans la presse, un article concernant les jetons de présence de notre petite séance qui coûte très cher à l'Etat. Nous rappelons ici, notamment à la presse, que cette séance ayant dû être agendée tardivement, une grande partie des députés n'ont pas pu se libérer un après-midi entier au mois de décembre. C'est la raison pour laquelle des propositions ont été faites en vue de renoncer à ces jetons de présence. Le bureau ratifierait cette décision au mois de janvier 2000. Nous n'aimerions pas prendre ici une décision sans vous avoir consultés, mais des propositions allant dans ce sens ont été faites.

Nous allons nous pencher sur le rapport 99.047 suivant :

ÉLECTION AU CONSEIL DES ÉTATS

99.047

**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de décret
portant validation de l'élection
des députés du canton au Conseil des Etats**

(Du 24 novembre 1999)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

La date de l'élection des députés du canton au Conseil des Etats a été fixée aux 23 et 24 octobre 1999, par arrêté du 14 juin 1999, en application de la loi sur les droits politiques, du 17 octobre 1984.

Les opérations électorales se sont déroulées normalement et n'appellent aucune observation particulière.

Nous avons l'honneur de déposer sur le bureau :

1. les procès-verbaux du premier tour ;
2. les procès-verbaux du second tour ;
3. les tableaux des résultats des deux élections publiés dans la *Feuille officielle* des vendredis 29 octobre et 12 novembre 1999.

Premier tour

Les procès-verbaux indiquent 103.081 électeurs et électrices inscrits dont 34.664 (33,63 %) ont pris part au scrutin. Sur 34.664 enveloppes déposées, 556 votes ont été déclarés nuls et 521 ne comportaient aucun nom. 33.587 électeurs et électrices ont donc voté valablement. La majorité absolue était de 16.794 voix.

Ont obtenu des suffrages :

M ^{me} Michèle Berger-Wildhaber	14.940
M. Jean Cavadini	15.086
M ^{me} Heidi Deneys	7.067
M. Jean Studer	10.216
M. Alain Bringolf	2.879
M ^{me} Eva Fernandez-Aeberhard	1.622
M. Fernand Cuche	9.754
M ^{me} Francine John-Calame	3.320

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Aucun candidat n'ayant obtenu la majorité absolue, le Conseil d'Etat a fixé, par arrêté du 24 octobre 1999, aux samedi 6 et dimanche 7 novembre 1999 un second tour de scrutin.

Second tour

Trois candidats étaient en lice, à savoir M^{me} Michèle Berger-Wildhaber, M. Jean Cavadini et M. Jean Studer.

Les procès-verbaux indiquent 103.011 électeurs et électrices inscrits dont 29.639 (28,77 %) ont pris part au scrutin. Sur 29.639 enveloppes déposées, 162 votes ont été déclarés nuls et 172 ne comportaient aucun nom. 29.305 électeurs et électrices ont donc voté valablement.

Ont été élus :

M. Jean Studer	avec 16.662 suffrages
M ^{me} Michèle Berger-Wildhaber	avec 14.569 suffrages

A obtenu des suffrages :

M. Jean Cavadini	13.067
------------------	--------

Nous n'avons été saisi d'aucune réclamation ni d'aucun recours à l'échéance des délais (4 et 18 novembre 1999).

Nouveau système de transmission

Pour la première fois, nous avons mis sur pied un nouveau système de transmission des données des élections par les communes reliées au nœud cantonal avec le concours du service du traitement de l'information.

Parallèlement, les résultats devaient être transmis directement sur Internet à l'intention des médias et de la population. Si ce nouveau système a connu quelques défaillances lors du premier tour, ces dernières ont été corrigées entre les deux tours et lors du second, le dimanche 7 novembre, tout s'est déroulé normalement. Les médias et la population ont dès lors pu suivre sur Internet la progression des résultats des trois candidats. Ce système sera reconduit pour tous les scrutins populaires à venir.

En conclusion, nous vous prions de bien vouloir prendre en considération le présent rapport puis d'adopter le projet de décret ci-après.

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

Neuchâtel, le 24 novembre 1999

Au nom du Conseil d'Etat :

<i>Le président,</i>	<i>Le chancelier,</i>
P. HIRSCHY	J.-M. REBER

Décret
portant validation de l'élection
des députés du canton au Conseil des Etats

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 24 novembre 1999,
décète :

Article unique L'élection des 23 et 24 octobre 1999 et des 6 et 7 novembre 1999 des députés du canton au Conseil des Etats est validée.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

La présidente, Les secrétaires,

Discussion générale

M. *Michel Barben* : – En préambule, le groupe libéral-PPN tient à remercier les deux conseillers aux Etats sortants pour leur travail, leur disponibilité et leur diligence à représenter l'ensemble du canton au Conseil des Etats.

Le groupe libéral-PPN tient à faire remarquer que la séance d'aujourd'hui est également le reflet des délégations de compétence poussées à l'extrême en démocratie. Si cette délégation de compétence était supprimée ou allégée, elle contribuerait à alléger les lourdeurs des institutions suisses.

C'est donc en remerciant les électrices et électeurs qui se sont déplacés et qui ont accompli là leurs devoirs de citoyens, en félicitant les nouveaux élus, M^{me} Michèle Berger-Wildhaber et M. Jean Studer, de leur élection, en leur souhaitant plein succès et satisfaction dans leurs tâches et en leur rappelant qu'ils sont, à Berne, les représentants de l'ensemble du canton et de ses habitants que le groupe libéral-PPN assumera la délégation de compétence plutôt honorifique qui lui est faite et invite l'ensemble du Grand Conseil à accepter le décret présenté.

M. *Damien Cottier* : – Le groupe radical, lui aussi, approuvera ce rapport. Le travail a été fait, les procès-verbaux ont été vérifiés, il n'y a pas eu de réclamation. Nous nous rallions donc à la proposition du Conseil d'Etat d'accepter ce rapport avec nos félicitations également aux nouveaux élus et nos remerciements aux conseillers aux Etats sortants.

Une question relative à la transmission des données – et en ce jour de Journée internationale de lutte contre le sida, on peut le dire –, la diffusion des résultats a capoté lors du premier tour. Cela s'est très bien passé par contre lors du deuxième tour. Il ne s'agit pas de jeter la pierre. On peut comprendre qu'au début, ce soit peut-être un petit peu délicat, mais nous aimerions simplement avoir la garantie que, pour les prochaines élections, cela se passera bien. Pour le premier tour, il y avait beaucoup de candidats, pour le deuxième tour, il n'y en avait plus que trois. Est-ce que la diminution du nombre de candidats a aidé à ce que cela se passe bien et, cas échéant, est-ce que cela pourrait à nouveau poser des problèmes lors d'une élection où il y aura beaucoup de candidats, comme la prochaine réélection du Grand Conseil où l'on a quand même, sauf erreur et de mémoire, environ 300 candidats répartis dans six districts? C'est la simple et seule question que soulève ce rapport.

Au passage, Madame la présidente, il existe un article de notre loi d'organisation qui dit que lorsqu'un député est concerné, il ne siège pas. Nous aurions apprécié que les personnes dont les noms figurent dans le rapport ne siègent pas aujourd'hui. (*Voix.*) Nous ne parlions pas des élus, mais de toutes les personnes dont les noms figurent dans le rapport.

Election au Conseil des Etats

M. *Pierre Hirschy*, président du Conseil d'Etat: – Les personnes concernées ne sont effectivement pas dans la salle, Monsieur Damien Cottier, puisque nous avons ici la validation des élections des députés du canton au Conseil des Etats et nous ne voyons ni M^{me} Michèle Berger-Wildhaber ni M. Jean Studer.

Si M. Jean Studer est à la galerie, c'est parce que cela l'intéresse, mais il ne participe pas au vote. Donc, nous ne voyons pas en quoi votre remarque peut concerner les personnes qui ont été élues au Conseil des Etats. Pour les autres, il s'agit du Conseil national; c'est un rappel des décisions. Il ne s'agit donc pas du sujet qui est traité ici.

Nous aimerions dire que, nous-même, nous remarquons effectivement les difficultés de l'application de la loi sur l'exercice des droits politiques et que nous allons vers des propositions de modifications, celle qui nous paraît la plus raisonnable est que cette validation soit le fait du Conseil d'Etat et plus du Grand Conseil, ce qui simplifierait les choses, parce que, sinon, on aurait le même problème éventuellement dans d'autres circonstances.

Concernant la bienfaisance des résultats et des quelques problèmes de transmission que nous avons connus, nous avons pu les corriger entre le premier et le deuxième tour. Les enseignements que nous avons pu tirer lors du premier tour vont nous permettre d'avoir de meilleures possibilités d'informations et de transmission, ceci non seulement dans le cadre de l'Etat, mais aussi dans les relations avec les communes. Il faut dire que le système était tout de même assez nouveau et, malgré les efforts de nos informaticiens, il est vrai qu'il y a eu quelques difficultés. Mais tout a été analysé et on ne devrait plus se trouver devant de telles difficultés.

M. *Alain Bringolf*: – Nous sommes restrictif à l'idée de supprimer l'une des responsabilités du Grand Conseil pour des questions de rapidité, parce que l'on pourrait alors pousser la rapidité plus loin et supprimer carrément le parlement! Là, alors, on irait nettement plus vite et on laisserait le Conseil d'Etat aller plus loin.

Peut-être que nous pourrions réfléchir autrement en faisant en sorte que, lorsqu'il y a des élections fédérales, la séance du Grand Conseil ait lieu après l'expiration des délais référendaires du deuxième tour! Ce serait une bonne idée!

M. *Bernard Soguel*: – Le groupe socialiste ne comprend pas très bien toutes ces interventions. Pour sa part, il se réjouit du résultat des élections au Conseil des Etats et approuvera le décret proposé par le Conseil d'Etat.

La présidente: – La parole n'est plus demandée. L'entrée en matière n'étant pas combattue, nous allons donc passer à la discussion en second débat.

Discussion en second débat

**Décret
portant validation de l'élection
des députés du canton au Conseil des Etats**

Titre et préambule. – Adoptés.

Article unique. – Adopté.

On passe au vote d'ensemble.

Le projet de décret est adopté par 93 voix sans opposition.

La présidente: – Monsieur le président du Conseil d'Etat, Mesdames et Messieurs les députés, notre séance est déjà terminée. Nous vous souhaitons d'ores et déjà à tous d'excellentes fêtes de fin d'année. Nous nous réjouissons de vous retrouver le lundi 31 janvier 2000. Nous vous souhaitons une bonne journée.

Séance levée à 12 h 45.

Session close.

La présidente,
T. HUMAIR
Les secrétaires,
F. GERTSCH
R. DEBÉLY

Le secrétaire-rédacteur,
J.-M. REBER

PAGE SANS TEXTE

DIX-HUITIÈME SESSION DE LA 45^e LÉGISLATURE

Session extraordinaire des 31 janvier, 1^{er} et 2 février 2000

Séance du lundi 31 janvier 2000, à 14 h 15, au Château de Neuchâtel

Présidence de M^{me} Thérèse HUMAIR, présidente

PRÉSENCE

Présents: 113 députés.

Absents et excusés: MM. Jacques Béguin et Claude Bernoulli. – Total : 2.

PROPOSITIONS DE DÉPUTÉS

Les propositions suivantes ont été remises à la présidente qui en a fait donner copie aux députés et aux membres du Conseil d'Etat :

1. Interpellations

00.103

Interpellation Jacques-André Choffet Pour valoriser le bois, suite à l'ouragan Lothar

Suite à l'ouragan Lothar du 26 décembre 1999, plus de 200.000 m³ d'épicéas, sapins et arbres feuillus ont été déracinés ou cassés sur le territoire du canton de Neuchâtel.

Malheureusement, une grande partie de l'Europe fut également durement frappée par Lothar. On peut donc craindre un engorgement du marché du bois, et un effondrement des prix.

Cette situation aura de graves répercussions, aussi bien pour les entreprises de bûcheronnage, de sciage que pour les propriétaires privés ou collectivités publiques possédant des forêts.

Au vu de la situation extraordinaire nous demandons au Conseil d'Etat dans quelle mesure une aide peut être envisagée.

Propositions de députés (suite)

Nous souhaiterions que cette aide porte notamment :

- sur le stockage des bois de service ;
- sur l'encouragement à réaliser des constructions en bois ;
- sur une aide pour l'extension des chauffages au bois déchiqueté ;
- sur une recherche coordonnée des grands propriétaires forestiers pour une vente hors frontière des bois de menuiserie ;
- sur une autorisation spéciale et ponctuelle pour les camions transportant des chablis, à savoir la possibilité de passer de 28 à 40 tonnes ;
- sur un prêt sans intérêt aux responsables des scieries qui achèteront plus que les années précédentes, ainsi qu'aux propriétaires qui devront payer les entreprises de bûcheronnage ;
- sur la possibilité de supprimer les cours militaires de répétition à toutes les personnes ayant une action directe sur la filière bois ;
- à encourager les responsables d'Expo.02 à utiliser le bois de façon maximale ;
- à conseiller et à définir grâce aux forestiers de cantonnement quels arbres peuvent rester en forêt ;
- sur une étude pour l'utilisation de bois dans le génie civil.

Persuadés que nos préoccupations sont aussi celles du Conseil d'Etat, nous demandons que des moyens techniques, logistiques ou financiers soient mis à disposition suite à l'ouragan Lothar.

Cosignataires: J.-G. Béguin et B. Matthey.

00.104**Interpellation Jacques-André Choffet
Ne touche pas à ma Poste**

Coup de tonnerre à mi-décembre, la presse livre les noms de la cinquantaine d'offices ou de bureaux postaux que le projet «Optima» envisage de supprimer en Suisse romande.

Pour le canton de Neuchâtel, 27 offices ou bureaux sont menacés. Ils n'arborent qu'un seul P dans le projet «Optima». Ils sont, en outre, les moins bien notés de cette catégorie, si l'on tient compte des critères: nombre d'habitants, revenu, fréquentation ou encore PME environnantes.

Les centres urbains seront aussi touchés. Pour la ville de Neuchâtel plus que 3 offices sur 9 actuels; pour La Chaux-de-Fonds plus que 3 sur 6.

Nous estimons que la notion de service public est sérieusement remise en cause.

Propositions de députés (suite)

Le Conseil d'Etat estime-t-il qu'il est de son devoir de réagir contre une telle hécatombe ?

Cosignataires : N. Aubert, O. Haussener et J.-G. Béguin.

00.105**Interpellation Sylvie Perrinjaquet****Planification sanitaire et organismes privés. A quel jeu joue-t-on ?**

En date du 15 décembre 1999, le Conseil d'Etat a décidé de retirer les cliniques privées de la liste des hôpitaux du canton admis à pratiquer des soins à la charge de l'assurance obligatoire.

Nous sommes surpris de constater que le Conseil d'Etat n'a pas tenu compte de la demande d'une clinique privée d'exploiter une division commune de dix lits, alors que le recours auprès du Conseil fédéral a abouti.

Est-ce que le Conseil d'Etat annonce ainsi son intention de poursuivre sa planification sanitaire, comme s'il n'avait pas à tenir compte des organismes privés ?

Cette décision a été annoncée dans la même période où les pédiatres des Montagnes neuchâteloises ont annoncé leur volonté de refuser du jour au lendemain tout mandat électif ou en urgence concernant le suivi des nouveau-nés à la clinique.

Nous désirons connaître les raisons essentielles qui motivent le Conseil d'Etat à réagir ainsi.

Depuis quand et qui a donné l'ordre aux pédiatres de refuser tout mandat dans les cliniques privées ?

Cosignataires : C. Blandenier, Ch. Häsler, M. Amstutz, M. Barben, P. Golay et M. Bubloz.

2. Projet de résolution**00.106****Projet de résolution du groupe socialiste****à l'adresse de la direction de La Poste, avec copie à M. Moritz Leuenberger, conseiller fédéral, chef du Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication**
Fermeture de bureaux de poste

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

considérant que, selon les objectifs du projet « Optima », une forte proportion des bureaux de poste du canton de Neuchâtel seraient voués à disparaître, demande à la direction de La Poste :

Propositions de députés (suite)

- de respecter les obligations de service public qui lui incombent et sont inscrits dans la loi fédérale sur la poste en ces termes : « *La Poste garantit le libre accès aux prestations du service universel. Celui-ci doit être de haute qualité et être offert dans tout le pays selon les mêmes principes et à des prix équitables* » ;
- de ne réaliser des modifications dans le réseau des offices postaux qu'en accord avec les autorités locales ;
- de respecter le principe de la bonne foi lors de ses rapports avec les autorités locales et avec les représentants de la clientèle.

Signataires : P. Bonhôte et B. Soguel.

3. Projets de lois

00.101

Projet de loi Jean-Bernard Wälti

Loi portant révision de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC) (Validation de l'élection au Conseil des Etats)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu les articles 87 ss de la loi sur les droits politiques, du 17 octobre 1984 ;

vu l'article 45 de la loi d'organisation du Grand Conseil, du 22 mars 1993 ;

sur la proposition de la commission législative, du...

décète :

Article premier L'article 42 de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC), du 22 mars 1993, est complété par l'alinéa 3 suivant :

Art. 42 ³ Par une décision unanime du bureau du Grand Conseil, la validité de l'élection au Conseil des Etats peut être constatée par correspondance.

Art. 2 ¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution. Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président, Les secrétaires,

Propositions de députés (suite)

00.107**Projet de loi Violaine Barrelet
Loi modifiant la loi sur les établissements publics (LEP)**

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition de la commission...

décète :

Article premier L'article 61 de la loi sur les établissements publics, du 1^{er} février 1993, est complété par l'alinéa 2 suivant :

Art. 61 ...

² L'heure de fermeture peut être fixée en fonction de la nature réelle de l'établissement indépendamment du type de patente (E ou F), en particulier pour les établissements au bénéfice d'une patente de cabaret-dancing, dont l'activité essentielle est de présenter des attractions comprenant des spectacles de strip-tease ou autres spectacles semblables.

Art. 2 ¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution. Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président, Les secrétaires,

Cosignataires : E. Ruedin, J. de Montmollin, O. Haussener et B. Matthey.

4. Motion**00.102****Motion Pierre-Jean Erard
Faire évoluer les critères d'octroi de bourses d'études**

La situation de l'étudiant subit aujourd'hui le contrecoup de l'évolution de notre société (éclatement de la famille, recherche d'indépendance).

De ce fait, il se substitue à l'image traditionnelle de l'étudiant vivant aux frais de papa et de maman celle de l'étudiant indépendant, finançant ses études par son travail, ou de l'étudiante confrontée à des charges de famille dans des conditions, notamment financières, difficiles voire précaires.

De leur côté, les règles qui régissent l'octroi des bourses d'études, établies sur la base de critères automatiques, et surtout qui prennent en compte la

Propositions de députés (suite)

situation des parents plutôt que celle de l'étudiant, ne permettent pas de traiter favorablement bon nombre de demandes qui mériteraient pourtant de l'être. Elles ne tiennent pas ou pas assez compte de la motivation de l'étudiant et de la qualité de ses études.

Par conséquent, nous demandons au Conseil d'Etat de bien vouloir reconsidérer les modalités et les critères d'octroi des bourses d'études, en tenant compte de la situation actuelle et réelle de l'étudiant, notamment:

- en élargissant l'échelle (avance du maximum, recul du minimum), de façon à augmenter le nombre de bénéficiaires;
- en prenant en considération les étudiants dont l'indépendance vis-à-vis de leurs parents est avérée;
- en examinant davantage les cas sur dossier et non seulement sur la base d'un calcul automatique fait à partir de paramètres rigides;
- en instituant un suivi des études du bénéficiaire et en modulant le montant accordé en fonction des prestations (crédits ECTS obtenus, examens réussis) de l'étudiant.

5. Questions

00.301

Question Bernard Matthey

Ruptures d'alimentation électrique après une tempête

La tempête du 26 décembre 1999 et les chutes de neige qui ont suivi ont révélé la faiblesse de certains réseaux électriques aériens, particulièrement lorsqu'ils traversent les forêts.

Le représentant du Conseil d'Etat au sein du Conseil d'administration d'Electricité neuchâteloise S.A. (ENSA) peut-il nous dire si cette société, dont il préside le Conseil d'administration, envisage à moyen et long termes de mettre en terre une partie des lignes vulnérables pour éviter la répétition de ces ruptures d'alimentation ?

Peut-il nous assurer que les changements de structures en cours dans le marché de l'électricité n'affaibliront pas la fiabilité de la distribution dans les Montagnes neuchâteloises ?

00.302

Question Pierre-Alain Brand

Délinquance juvénile: il est temps d'agir !

En septembre 1999, un rapport d'une commission interdépartementale sur l'augmentation de la délinquance juvénile et violence à l'école a été déposé

Propositions de députés (suite)

sur le bureau du Conseil d'Etat. Ce rapport contient et propose 18 mesures préventives, curatives et répressives pour prévenir la délinquance juvénile, avec des coûts annuels estimés à près de 6 millions de francs !

Nous voudrions savoir où en est la réflexion du Conseil d'Etat sur ce délicat dossier.

Quelles suites concrètes entend-il donner à certaines des propositions contenues dans le rapport ?

Quelles propositions souhaite-t-il privilégier ?

Quand ces mesures entreront-elles en vigueur et quel en sera le prix ?

00.303**Question Pierre-Alain Brand****Restructuration au DIPAC dans la mise en place du réseau ECOS : une affaire très confidentielle ?**

Nous avons appris par voie de presse et par le bulletin *HEP Bejune* N° 6 les changements intervenus au sein du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles, les « promotions » et les nouvelles attributions des personnes « concernées » dont les compétences, il est utile de le préciser, ne sont nullement mises en cause par notre question.

Mais il n'en demeure pas moins une question de principe : les « mutations » se sont faites dans la plus grande confidentialité, sans qu'il y ait eu, à notre connaissance, de mises au concours officielles, comme cela devrait se faire lors de changements aussi déterminants, lorsqu'on appelle des personnes à occuper des fonctions au profil assez nouveau. Cela n'est malheureusement guère pour améliorer la transparence, ni l'ouverture (même si l'on précise que les « titulaires » sont candidats) des candidatures à un plus large public intéressé.

Le Conseil d'Etat peut-il nous dire pourquoi il a « restructuré », voire innové, sans juger utile de passer par des offres publiques d'emploi ?

Que pense-t-il de l'image qu'une telle restructuration « interne » peut donner à la population ?

Pense-t-il qu'il s'agit là de la meilleure manière de susciter l'intérêt pour la formation au sein du corps enseignant ?

00.304**Question Gérard Santschi****Le train matinal restera-t-il au dépôt ?**

Pour satisfaire aux besoins de la clientèle des Montagnes neuchâtelaises ainsi que pour répondre aux demandes répétées du canton lors des

Propositions de députés (suite)

procédures de consultation des horaires, les CFF S.A. proposaient la mise en circulation d'un train matinal entre Le Locle et Neuchâtel.

Les navetteurs et navetteuses désirant travailler tôt seraient arrivés à Neuchâtel avant 6 heures. Mais surtout, la correspondance était assurée à Neuchâtel pour Genève, Zurich ou Bâle ce qui permettait de prendre les premiers avions dans ces aéroports, ce qu'il n'est pas possible de faire actuellement. Les relations avec le Val-de-Travers s'en trouvaient aussi améliorées.

Prétextant que le train ne continuait pas jusqu'à Berne, le Conseil d'Etat a refusé la mise en marche de ce train alors que, ces dernières années, il demandait un train matinal. Ce faisant, il prive les usagers des Montagnes neuchâteloises d'une bonne relation avec les aéroports.

Le Conseil d'Etat compte-t-il revenir sur sa décision afin que ce train circule et figure dans l'horaire dès mai 2000 ?

00.305**Question Serge Vuilleumier****Amélioration de la formation des cuisiniers/cuisinières**

En 1997, par le biais d'une interpellation, nous étions intervenu auprès du Conseil d'Etat pour lui faire part de notre inquiétude par rapport au fort taux d'échec à l'occasion des examens en vue de l'obtention du CFC de cuisinier/cuisinière.

Dans sa réponse, le Conseil d'Etat partageait cette inquiétude en indiquant que le taux était supérieur à la moyenne des autres professions. Il souhaitait nous rassurer en veillant à prendre les mesures nécessaires qui s'imposaient notamment grâce à la réalisation du projet « Gastrofutura ». Il pensait initier les métiers de la restauration aux connaissances de base fondamentale et avoir un partenariat plus constructif entre les maîtres d'apprentissage et l'école professionnelle.

Force est de constater que le but n'est pas atteint puisque le taux d'échec a été supérieur à 50 % lors des examens de la volée 1999.

Quelles mesures le Conseil d'Etat compte-t-il prendre en collaboration avec les associations professionnelles de la restauration pour améliorer la formation des apprenti(e)s dans ce secteur d'activité ?

00.306**Question Serge Vuilleumier****Combien tu gagnes ?**

Faisant partie de la sphère privée, aucune loi n'interdit de communiquer son salaire.

Propositions de députés (suite)

Une entreprise neuchâteloise conclut des contrats d'engagement en stipulant que: « Les salaires sont strictement confidentiels et leur divulgation implique des sanctions. »

Connaître la rémunération de ses collègues peut conduire à améliorer les conditions salariales.

Les salaires versés par les entreprises neuchâteloises sont-ils si élevés qu'il est indécent de les communiquer ou, au contraire, sont-ils si bas qu'il vaut mieux ne pas les faire connaître ?

Comment le niveau des salaires se situe-t-il par rapport aux autres cantons et que pense le Conseil d'Etat de cette nouvelle manière de pratiquer ?

00.307**Question Anne-Valérie Ducommun****Xamax : quel soutien des autorités cantonales ?**

Dans le courant du mois de décembre 1999, nous avons lu dans la presse et plus précisément dans une rubrique qui s'intitule La Gazette de NE-XAMAX, les lignes suivantes :

*« La fidélité de nos membres et de nos partenaires, qu'ils paient 150 francs, 10.000 francs ou plus, le soutien des **Autorités cantonales** et communales représentent une très grande source de satisfaction. »*

Le Conseil d'Etat aurait-il l'amabilité de nous dire, de nous expliquer en quoi exactement consiste le soutien des Autorités cantonales ?

00.308**Question Christian Piguet****Les directives du DIPAC**

Le Département de l'instruction publique et des affaires culturelles recommande des méthodes pédagogiques aux enseignants du degré primaire et il assure leur formation en cours d'emploi. Il a émis des directives concernant ces méthodes qui tiennent compte des niveaux différents des élèves et leur proposent un enseignement adapté à chacun, laissant ainsi aux élèves une nécessaire liberté de parole.

Or, il se trouve que ces méthodes ne sont pas appliquées par tous les enseignants, certains étant plutôt adeptes de méthodes plus classiques, visant à dispenser dans la discipline le même enseignement à chaque élève. Il se trouve même en ville de Neuchâtel une direction qui préfère l'application des méthodes classiques.

Cet état de fait provoque de graves problèmes, en particulier si un instituteur ou institutrice adepte de la méthode classique reprend une classe d'un enseignant adepte des méthodes du DIPAC. D'une part la grande liberté de

Propositions de députés (suite)

parole dont les enfants ont l'habitude ne convient plus au nouvel instituteur ou institutrice, et ce dernier(e) est tenté d'en vouloir à son prédécesseur.

Il est dès lors étrange que le DIPAC ne fasse rien, tout en introduisant ces méthodes adaptées à chaque élève, en dispensant des cours de recyclage, ne se préoccupe pas de savoir si elles sont appliquées, et plus encore, sachant qu'elles ne le sont pas par exemple en ville de Neuchâtel suite à l'opposition de la direction, avec les problèmes que cela pose.

Le Conseil d'Etat peut-il dès lors nous expliquer qui commande qui, en particulier si une direction peut s'opposer aux méthodes recommandées par le DIPAC, et à qui doivent finalement obéir les enseignants? Car avoir deux patrons, le DIPAC et une direction, qui se contredisent, n'est de toute évidence que source de graves problèmes.

Le Conseil d'Etat peut-il aussi nous expliquer pourquoi le DIPAC n'a pas cherché à résoudre ce problème qui dure depuis plusieurs années en émettant des directives claires, à savoir:

les directives du DIPAC ne doivent pas être suivies si la direction est contre ou:

les directives du DIPAC doivent être suivies malgré l'opposition de la direction.

Comme ce flou est largement responsable d'un cas précis survenu en ville de Neuchâtel, à savoir de la mise à pied provisoire d'un enseignant qui appliquait les méthodes recommandées par le DIPAC et qui était dès lors en conflit avec la direction, nous souhaitons avoir des réponses claires du Conseil d'Etat à ce propos.

Cosignataires: F. Portner, L. Debrot, F. John et C. Gehringier.

00.309**Question Laurent Debrot****Un cadeau facturé 20 francs !**

Le jour de ses 18 ans, une jeune citoyenne de Rochefort reçoit, sur papier ordinaire, son permis de domicile, cadeau d'anniversaire et de bienvenue qui lui est facturé 20 francs.

Le Conseil communal, interpellé, répond regretter pareille pratique, mais déclare suivre les directives du Conseil d'Etat.

En effet, l'article 36 de la loi sur le contrôle des habitants, votée par le Grand Conseil le 3 février 1998, laisse au Conseil d'Etat la compétence de définir les tarifs des émoluments.

Le Conseil d'Etat a-t-il envisagé des dérogations qui laisseraient aux communes une certaine souplesse dans la perception des émoluments?

Propositions de députés (fin)

00.310**Question Pierre-Alain Thiébaud****Opposition à la J 20**

Nous avons appris par la presse que l'Association transports et environnement (ATE) a déposé une opposition à la construction de la J 20.

Le Conseil d'Etat peut-il nous renseigner s'il y a d'autres oppositions concernant cette route et comment pense-t-il y répondre ?

ORDRE DU JOUR

L'ordre du jour de la présente session a été envoyé en temps utile aux députés. Il est de la teneur suivante :

I. OBJETS À TENEUR DE LA LOI

1. Assermentation

Assermentation d'un(e) député(e).

2. Election judiciaire

Election d'un(e) assesseur de l'autorité tutélaire pour le district de Boudry.

00.001

DJSS

15 décembre 1999 et 10 janvier 2000

Naturalisations

Rapports concernant diverses demandes de naturalisation.

II. RAPPORTS DU CONSEIL D'ÉTAT

(et rapport de commission, selon l'article 48, alinéa 4, de la loi d'organisation du Grand Conseil)

98.116

PRÉSIDENTE

12 mai 1999

Traitement des questions

Rapport de la commission législative à l'appui d'un projet de loi portant révision de l'article 82, alinéa 1, de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC) (traitement des questions).

99.042

DFAS

12 août 1999

Etablissements spécialisés pour enfants et adolescents

Rapport du Conseil d'Etat en réponse au postulat du groupe socialiste 95.140, du 2 octobre 1995, « Application du plan d'équipement ».

Ordre du jour (suite)

99.048

DGT

21 septembre 1999

Déclaration d'utilité publique

Rapport du Conseil d'Etat à l'appui d'un projet de décret déclarant d'utilité publique la construction de la halle de sport triple de la Riveraine, à la rue du Littoral, à Neuchâtel.

00.002

DFAS

10 janvier 2000

Péréquation financière

Rapport du Conseil d'Etat à l'appui d'un projet de loi sur la péréquation financière intercommunale.

24 janvier 2000

Rapport de la commission de gestion et des finances élargie chargée de l'examen des propositions du Conseil d'Etat relatives à la péréquation financière intercommunale.

00.003

DJSS

15 décembre 1999

Regroupement du service des poursuites et faillites et du registre du commerce

Rapport du Conseil d'Etat à l'appui d'un projet de loi portant révision de la loi d'exécution de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite.

00.006

DJSS

20 décembre 1999

Initiative sanitaire

Rapport du Conseil d'Etat à l'appui d'un projet de décret relatif à l'initiative législative populaire cantonale « Pour un moratoire en matière d'investissements hospitaliers ».

00.004

DGT

15 décembre 1999

Energie

Rapport du Conseil d'Etat à l'appui d'un projet de loi cantonale sur l'énergie (LCEn).

Ordre du jour (suite)

00.005

DJSS

24 novembre 1999

Santé publique

Rapport du Conseil d'Etat à l'appui d'un projet de décret autorisant le Conseil d'Etat à donner la caution solidaire de l'Etat à concurrence de 25 millions de francs à titre de garantie des emprunts destinés à la Maison de santé de Prêfargier.

99.043

DIPAC

16 août 1999

Protection des biens culturels

Rapport du Conseil d'Etat en réponse

- au postulat du groupe socialiste 94.126, du 3 octobre 1994, « Pour une conception générale de la protection des biens culturels dans le canton » ;
- au postulat du groupe libéral-PPN 98.151, du 28 septembre 1998, « Inventaire des biens culturels nécessitant une restauration ».

99.044

DJSS

12 août 1999

Examens d'élèves-conducteurs

Rapport du Conseil d'Etat en réponse au postulat Claude Borel 95.152, du 20 novembre 1995, « Examens d'élèves-conducteurs: pour une expertise des experts ».

00.007

DEP

8 décembre 1999

Abattoirs

Rapport du Conseil d'Etat en réponse au postulat du groupe socialiste 94.114, du 17 mai 1994, « Maintien d'un abattoir public dans le canton ».

00.008

DFAS

24 janvier 2000

Nombre de conseillers généraux

Rapport du Conseil d'Etat à l'appui d'un projet de loi portant révision de la loi sur les droits politiques (nombre de conseillers généraux).

Ordre du jour (suite)

III. RAPPORTS DE COMMISSION**98.167**

DEP

18 août 1999

Expositions commerciales

Rapport de la commission législative à l'appui d'un projet de loi portant révision de la loi sur la police du commerce (expositions commerciales).

97.124

PRÉSIDENTE

18 août 1999

Registre des liens d'intérêts

Rapport de la commission législative à l'appui d'un projet de loi portant révision de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC) (création d'un registre des liens d'intérêts).

98.159

DFAS

21 octobre 1999

Statut de la fonction publique

Rapport de la commission législative à l'appui d'un projet de loi portant révision de la loi sur le statut de la fonction publique (intervention directe des fonctionnaires auprès de la commission de gestion et des finances du Grand Conseil).

IV. PROPOSITIONS DE DÉPUTÉS

Le signe → indique le groupage de propositions.

Motions (19)**98.115**

DIPAC

4 février 1998

Motion du groupe socialiste**Enseignement des langues étrangères**

98.127

DFAS

23 mars 1998

Motion Adrien Laurent**Tuteurs professionnels et tutelles**

Ordre du jour (suite)

98.135

DFAS/DEP

24 mars 1998

Motion du groupe radical**Réduction de l'imposition des personnes morales et fiscalité incitative pour la création d'emplois**

98.156

DGT

28 septembre 1998

Motion Damien Cottier**RPLP – Accompagner les entreprises**

98.161

DFAS

30 septembre 1998

Motion Claude Borel**Pitié pour les analphabètes de la révolution technologique !**

98.165

DFAS/DIPAC

17 novembre 1998

Motion Bernard Matthey, Jean-Sylvain Dubois et Françoise Rutti
Un centre de formation romand des administrateurs communaux dans le canton de Neuchâtel

98.168

DIPAC

18 novembre 1998

Motion Damien Cottier (primitivement déposée sous forme de postulat)
Il faut savoir bourse délier

99.107

DJSS

1^{er} février 1999**Motion Roland Debély****Détention à domicile avec surveillance électronique des détenus**

Ordre du jour (suite)

99.117 DIPAC

24 mars 1999

Motion Bernard Soguel

La politique culturelle : une volonté du canton

99.121 DFAS

19 mai 1999

Motion du groupe radical

Perception des impôts

99.131 DGT

21 juin 1999

Motion du groupe radical

Galerie de secours pour le tunnel de la Vue-des-Alpes

99.146 PRÉSIDENCE

22 juin 1999

Motion du groupe socialiste

Une véritable politique de communication, condition nécessaire pour se rapprocher de la population

99.151 DGT

27 septembre 1999

Motion Jean-Gustave Béguin

Bois de récupération, bois forestiers, pour une gestion globale

99.159 DEP

29 septembre 1999

Motion du groupe socialiste

Des emplois durables pour faciliter la réinsertion professionnelle

99.160 DIPAC

29 septembre 1999

Motion Bernard Soguel

Création d'une journée du patrimoine et de la citoyenneté

Ordre du jour (suite)

99.162

DIPAC

10 novembre 1999

Motion Pierrette Erard**Pour une meilleure harmonisation des horaires scolaires et professionnels**

Le Conseil d'Etat est prié d'étudier comment mieux harmoniser les horaires de l'école enfantine et primaire avec les horaires professionnels. En collaboration avec les autorités communales et scolaires, il examinera quelles adaptations sont nécessaires au niveau des horaires et quelles mesures sont à prendre afin de tenir compte des horaires de travail des parents d'élèves.

De simples modifications d'horaires et une harmonisation judicieuse entre les divers degrés permettraient de simplifier la vie des familles d'aujourd'hui. De plus, ces mesures devraient être complétées par la mise en place de structures d'accueil pendant les repas de midi, ainsi qu'avant et après l'école.

Cosignataires: M. Guillaume-Gentil-Henry, F. Perrin-Marti, M. Donati, M. Boss, F. Gertsch, Frédéric Cuhe, L. Matthey, C. Borel, H. Deneys, M. Perroset, O. Duvoisin, C. Mermet, H. U. Weber, J.-J. Delémont, R. Jeanneret, M. Giovannini, M.-A. Crelier-Lecoultre, B. Bois, D. Barraud, G. Santschi, M. Barrelet, M. Debély et J.-C. Perrinjaquet.

Développement écrit

Dans notre société, la famille en tant que telle a subi une évolution considérable qu'il s'agisse de sa structure, de ses formes et de son fonctionnement. Les modes de vie se sont transformés. L'évolution économique et sociale amène toujours davantage de parents à devoir ou à vouloir travailler. Or, l'école telle qu'elle est organisée ne tient pas assez compte de ces changements. D'un côté, lorsque les enfants commencent l'école, les parents se trouvent confrontés à des problèmes d'horaires divers entre lesquels ils doivent jongler. Et d'un autre côté, de très jeunes enfants se retrouvent seuls parce que leur père ou leur mère ne peut pas faire autrement.

Des solutions simples et peu coûteuses existent pour améliorer cette situation, à commencer par une meilleure harmonisation des horaires scolaires. Des structures d'accueil devraient aussi être mises en place avant et après l'école en tenant compte des horaires des entreprises et du monde du travail. Les pays européens offrent ce genre de prestations aux parents, notamment la France voisine. Nous n'avons rien à inventer, mais nous pouvons nous inspirer des expériences déjà réalisées dans ce domaine. Il est temps et même urgent que nous adaptions notre école aux nouveaux modes de vie des familles. Cette adaptation se justifie d'autant plus qu'elle est doublement profitable. D'abord, d'un point de vue strictement économique, elle facilite l'intégration professionnelle des mères et sera bénéfique pour l'activité et le niveau de vie de notre région. Ensuite, pour les enfants, elle améliore les conditions de scolarisation et constitue un élément positif pour leur développement psychologique et personnel.

Ordre du jour (suite)

En raison de l'importance de ce problème, qui concerne de très nombreuses familles dans notre canton, nous demandons au Conseil d'Etat d'examiner comment des mesures concrètes peuvent être prises le plus rapidement possible.

Amendement Jean Walder déposé le 10 novembre 1999

Troisième paragraphe (nouveau):

Le Conseil d'Etat dirigera notamment sa réflexion en direction d'une activité scolaire journalière continue incluant une courte pause pour le repas de midi. Il s'intéressera également à l'instauration plus large d'heures d'études surveillées. Enfin, la pratique sportive, hygiène de vie, devrait, par le gain de temps ainsi obtenu, assurément être à nouveau développée et diversifiée selon l'adage bien connu.

Cosignataires: S. Perrinjaquet, M. Bubloz, H. Scheurer, J. de Montmollin et I. Opan-Du Pasquier.

99.164

DFAS

10 novembre 1999

Motion du groupe libéral-PPN**Pour un travail à domicile dans la fonction publique**

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

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

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

99.166

DJSS

17 novembre 1999

Motion Christian Piguet**Semaine de 50 heures ou de 60 heures ?**

Nous voulons parler des semaines de travail des médecins assistants.

Ils travaillent parfois même davantage que 60 heures par semaine, et les raisons invoquées sont du genre: ils ne sont pas soumis à la loi sur le travail,

Ordre du jour (suite)

les hôpitaux ne tourneraient plus s'ils travaillaient moins, tous les médecins y ont passé, bref des raisons qui n'en sont pas, vestiges de traditions où l'exploitation des hommes servait à montrer qui était le plus fort.

De tels horaires posent des problèmes évidents de fatigue, de stress, qui ont sans doute déjà provoqué des accidents.

Mais c'est bien sur le plan éthique que cela est inacceptable : comment des hôpitaux publics peuvent-ils tolérer cela, alors que :

- l'inégalité est flagrante avec les autres employés de l'Etat ;
- on sait que 40 à 45 heures de travail par semaine sont une limite dans des métiers à responsabilité comme ceux des médecins ;
- en période de chômage, les meilleures mesures consistent à introduire des temps partiels (reconnus pour réduire le stress) pour pouvoir engager davantage de personnes.

Nous demandons donc au Conseil d'Etat d'étudier les voies et moyens pour régler ce problème, à savoir de ramener les horaires de travail des médecins assistants vers 40 heures par semaine.

Cosignataires: F. John, P.-A. Thiébaud, L. Debrot, E. Augsburg, D. de la Reussille, F. Portner, A.-V. Ducommun, A. Bringolf, L. Boegli et C. Gehringer.

99.167

DFAS

17 novembre 1999

Motion Christian Piguet**Rapprochement autorités-population par l'électronique**

Les communications par e-mail et Internet se démocratisent et, au vu du rythme d'accroissement actuel, dans quelques années, quasi tout le monde sera relié.

En particulier, l'e-mail est un outil très pratique, plus rapide que le courrier A et mieux que le téléphone, chacun étant souvent difficilement atteignable. On le dit « trop rapide », mais cela n'est pas si vrai. On lit ses e-mails à son propre rythme, on y répond de même à tête reposée.

Nous demandons au Conseil d'Etat d'analyser la situation actuelle mais surtout d'étudier l'évolution de l'utilisation de ces moyens de communication dans les cinq à dix prochaines années, notamment en considérant :

- les informations internes, entre gouvernement, administration, Grand Conseil et commissions ;
- les informations externes, entre le gouvernement ou l'administration d'une part, et la population, les entreprises, les associations, les partis politiques d'autre part.

Ordre du jour (fin)

Il y a bien sûr des utilisations intéressantes mais relativement connues :

- remplir sa feuille d'impôts sur document électronique ;
- Feuille officielle électronique ;
- voter électroniquement ;
- site Web du gouvernement et de l'administration cantonale ;
- le livre électronique du député, comportant tous les rapports du Conseil d'Etat téléchargés avant chaque session,

et nous encourageons le Conseil d'Etat à les étudier.

Néanmoins, nous demandons au Conseil d'Etat d'étudier surtout ce que ces nouveaux moyens de communication pourraient changer dans la démocratisation de notre société, la distance entre autorités et population, la disponibilité et l'accès facile de tout un chacun au gouvernement et à l'administration cantonale.

Nous pouvons donner quelques exemples pour illustrer l'importance de cette étude :

- le Conseil d'Etat pourrait envoyer le même message (e-mail) à toute la population de ce canton, pour annoncer telle ou telle mesure, mais aussi simplement pour prendre contact, dire bonjour ou expliquer ceci ou cela ;
- une centaine de personnes, ou davantage encore, pourraient envoyer chaque jour un e-mail au même conseiller d'Etat, pour faire des remarques, exprimer leur opinion ou demander quelque chose, ce qui aurait pour résultat de submerger ledit conseiller d'Etat ;
- le Grand Conseil ou le Conseil d'Etat pourrait s'adresser par e-mail à toute la population neuchâteloise pour pratiquer un sondage à propos de telle ou telle décision à prendre (nous n'évoquons pas ici une Landsgemeinde électronique, mais ce serait parfaitement possible) ;
- bien sûr, on peut imaginer encore d'autres cas de figure.

Le but recherché par l'étude demandée au Conseil d'Etat est d'éviter que l'évolution de l'utilisation de ces outils de communication s'effectue dans l'anarchie, mais au contraire dans un but de rapprochement des autorités et de la population.

Cosignataires : F. John, P.-A. Thiébaud, F. Portner, A. Bringolf et C. Gehringer.

ASSERMENTATION D'UN DÉPUTÉ

La présidente : – M. Jacques-André Maire a démissionné de son mandat de député par lettre du 11 décembre 1999. Nous demandons à un secrétaire de lire cette lettre.

Lecture de la lettre de démission de M. Jacques-André Maire

M. Frédy Gertsch, secrétaire : –

Madame la présidente,

Appelé à prendre de nouvelles fonctions d'adjoint au chef du service de la formation professionnelle dès le mois de janvier 2000, j'ai le regret de vous annoncer que je devrai renoncer à mon mandat de député à fin décembre 1999 dans la mesure où ce poste sera inscrit au tableau des fonctions de l'administration cantonale.

Néophyte en politique, j'ai été élu en 1993 sur liste socialiste du district du Locle, sans toutefois être membre du parti dans la mesure où je craignais que la discipline de vote ne m'empêche de garder ma liberté d'opinion individuelle.

Après quelques mois de pratique, ces craintes ont été complètement dissipées dans la mesure où j'ai pu constater que le débat au sein de notre groupe était toujours très ouvert et que la diversité d'opinion était ressentie et vécue comme une richesse.

Bien que quelquefois agacé par l'incohérence des prises de position de tel ou tel membre du parlement ou par la longueur de certains débats sur des points de détails ne présentant pas de réels enjeux politiques, je tire aujourd'hui un bilan très positif des presque sept années que j'ai passées au Grand Conseil.

J'ai tout particulièrement apprécié le climat toujours constructif qui a présidé aux travaux des commissions auxquelles j'ai pris une part active (loi sur les bourses, loi sur la faune sauvage, loi sur la promotion de l'agriculture et commission financière durant quatre années dont une de présidence). J'ai pu constater dans ce contexte qu'une large majorité des député(e)s de notre parlement et l'ensemble des membres de notre gouvernement sont animés d'un profond esprit de service et d'une volonté d'œuvrer pour le bien de notre canton.

C'est également dans ces dispositions et dans le respect de la diversité des opinions que j'ai toujours tenté d'inscrire mon engagement politique.

Au moment de vous quitter, je tiens encore à exprimer ma sincère reconnaissance aux membres du Conseil d'Etat et du Grand Conseil qui m'ont donné l'occasion de vivre une expérience de vie d'une grande

Assermentation d'un député (fin)

richesse et je forme mes vœux sincères de voir les autorités de notre canton poursuivre leur action dans un esprit de consensus, gage de bien-être pour le plus grand nombre de nos concitoyens.

Quant à moi, c'est au sein de l'administration cantonale et plus particulièrement au service de la formation professionnelle que je continuerai à m'investir avec enthousiasme pour défendre les intérêts du canton et de notre région.

En regrettant de devoir quitter ce mandat qui m'a apporté tant de riches satisfactions, je vous prie de croire, Madame la présidente, à l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Signé: Jacques-André Maire

La présidente: – Nous allons procéder à l'assermentation de M. Jean-Pierre Franchon, domicilié au Locle, suppléant de la liste socialiste pour le collège du Locle, qui a accepté le siège devenu vacant par lettre reçue le 22 décembre 1999.

Nous prions un huissier de faire entrer le nouveau député dans la salle et invitons le public et l'assemblée à se lever.

(Entre M. Jean-Pierre Franchon.)

Monsieur le député, nous vous donnons lecture de la formule du serment. A l'appel de votre nom, vous voudrez bien lever la main droite et déclarer « je le promets » ou « je le jure ».

Je promets devant Dieu de respecter les droits et les libertés du peuple et des citoyens, d'observer strictement la Constitution et les lois constitutionnelles et de remplir fidèlement et consciencieusement les devoirs de ma charge.

M. Jean-Pierre Franchon: – Je le promets.

La présidente: – Nous vous remercions et vous souhaitons la bienvenue dans ce parlement.

Nous vous invitons à vous installer à la place qui vous a été réservée.

COMMUNICATIONS DE LA PRÉSIDENTE

Procès-verbaux

Les procès-verbaux des séances des 17, 18, 19 mai, 21, 22 et 23 juin 1999 sont déposés sur le bureau. S'ils n'appellent pas d'observation avant la fin de la session, ils seront considérés comme adoptés.

Communications de la présidente (suite)

Fixation d'une séance de relevée

Une séance de relevée est fixée au mardi 25 avril 2000, de 17 h 30 à 21 h 30 environ. Cette séance sera consacrée d'une part à la deuxième lecture de la Constitution cantonale et, d'autre part, au suivi de l'ordre du jour, éventuellement, selon l'avancement des séances d'aujourd'hui, de demain, de mercredi et de celles du mois de mars, au traitement des motions en souffrance.

Modification de l'ordre du jour

Quant à l'ordre du jour de cette session, nous allons le suivre tel quel. Cependant, en intercalant tout au début le rapport 00.008, projet de loi sur les droits politiques. Quant au rapport de la commission de gestion et des finances élargie sur la péréquation financière intercommunale, il sera bien entendu traité en même temps que le rapport du Conseil d'Etat.

Pièces

Les pièces suivantes sont déposées sur le bureau :

- Lettre et dossier de M^{me} Zully Salas, de Neuchâtel, du 14 novembre 1999, relatifs aux nuisances nocturnes en ville de Neuchâtel.

Une copie sera transmise au chef du Département de l'économie publique.

- Lettre de M. Bernard Matthey, député, du 19 novembre 1999, demandant au bureau du Grand Conseil si un cours sur la fiscalité écologique, organisé par l'Université de Neuchâtel, pourrait être financé par l'Etat pour les députés qui souhaiteraient y participer.

Le bureau n'a pas donné une suite favorable à cette demande. Ce problème doit être solutionné plutôt à l'interne des groupes.

- Lettre et dossier de M. Jean-Pierre Neuhaus, de Cortaillod, du 30 novembre 1999, concernant son engagement en emploi temporaire dans le cadre des mesures de crise, ainsi que la réponse de M. Francis Matthey, conseiller d'Etat, à cette lettre.

Le bureau se rallie à cette réponse.

- Lettre de M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, du 1^{er} décembre 1999, en réponse au courrier que lui a adressé le bureau du Grand Conseil relatif à la situation actuelle de l'office de recouvrement et d'avances des contributions d'entretien et particulièrement au cas de M^{me} Roberta Iadarola Dal Pero, de La Chaux-de-Fonds, concernant la pension alimentaire de ses deux enfants.
- Copie d'une lettre d'un groupe d'enseignants, adressée à M. Thierry Béguin, conseiller d'Etat, le 2 décembre 1999, intitulée « Quelle école pour le XXI^e siècle ».
- Copie d'un article de presse intitulé « Une histoire d'image(s) », envoyée par M. Bernard Matthey, député, à propos de la télévision au Grand Conseil.

Communications de la présidente (suite)

- Lettre de la Conférence des gouvernements de Suisse occidentale, du 23 décembre 1999, au sujet du Protocole d'accord concernant l'approbation de la Convention intercantonale relative au contrôle parlementaire sur la HES-SO, informant le bureau du Grand Conseil qu'un amendement émanant du bureau du Grand Conseil du canton du Valais a été déposé à ce protocole.
- Lettre de la Conférence des gouvernements de Suisse occidentale, du 7 janvier 2000, concernant la séance du 28 janvier 2000 au cours de laquelle les délégués des cantons signeront le Protocole d'accord concernant l'approbation de la Convention intercantonale relative au contrôle parlementaire sur la HES-SO. Pour le canton de Neuchâtel, les délégués sont M. Bernard Soguel et M^{me} Isabelle Opan-Du Pasquier.
- Lettre du rectorat de l'Université de Neuchâtel, du 17 décembre 1999, qui exprime son souhait de rencontrer une délégation du Grand Conseil pour lui faire part de ses objectifs, de ses projets et de ses ambitions.
Une feuille va circuler où les députés qui sont intéressés à une telle rencontre pourront s'y inscrire.
- Lettre du Comité d'initiatives «Pour une planification sanitaire», du 10 janvier 2000, concernant les deux initiatives déposées par le même comité.
- Copie de la lettre du 24 janvier 2000 de la commune de Fenin-Vilars-Saules concernant le projet de loi sur la péréquation financière intercommunale.
- Lettre du 28 janvier 2000 de la commune d'Hauterive et envoi d'un procès-verbal d'une séance du 26 janvier 2000 concernant la péréquation financière intercommunale et dont ont participé des représentants de 20 communes issues des districts de Neuchâtel et de Boudry.

M. *Christian Blandenier*: – Madame la présidente, nous sollicitons la lecture du courrier du Comité d'initiatives pour une planification sanitaire, du 10 janvier 2000.

Lecture de la lettre du Comité d'initiatives pour une planification sanitaire, du 10 janvier 2000

M. *Frédéric Gertsch*, secrétaire: –

Madame Thérèse Humair
Présidente du Grand Conseil neuchâtelois

Madame la présidente,

Le Comité d'initiatives pour une planification sanitaire est pour le moins inquiet de l'attitude du Conseil d'Etat face aux deux initiatives émanant de notre Comité, initiatives ayant largement abouti, d'une part, avant le

Communications de la présidente (suite)

début de tous travaux sur le site de Pourtalès (cf. notre lettre au Conseil communal de la ville de Neuchâtel avec copie au Conseil d'Etat, en mars 1999) et, d'autre part, avant que le Grand Conseil ne se prononce sur le rapport du Conseil d'Etat concernant la planification sanitaire « Santé 21 ». De plus, le Grand Conseil a largement déclaré recevables les deux initiatives.

Nous ne pouvons accepter que le Conseil d'Etat, lors de la prochaine session du Grand Conseil (les 31 janvier, 1^{er} et 2 février 2000), délibérément et de façon machiavélique, ne présente que l'initiative du « moratoire », en trahissant ainsi plus que volontairement, l'esprit des initiatives.

En effet, chacun sait que l'initiative du « moratoire » s'inscrit en complément de la première de nos deux initiatives qui demande, notamment et expressément, que le peuple neuchâtelois se prononce aussi, bien évidemment, sur la planification « Santé 21 ».

L'initiative du « moratoire » permet de ne pas engager des dépenses inutiles avant que la population se soit prononcée sur la planification « Santé 21 ».

Pour les finances publiques du canton, le projet de planification cantonale (n'en aurait-il que le nom?) représente un énorme engagement financier (environ 200 millions) qui mérite une urgente réactualisation (évolution de la structure de la population, de la médecine, des finances publiques, etc.) respectant l'équilibre cantonal sur tous les plans. Va-t-on, avec un tel projet, économiser? Nous en doutons de plus en plus.

Nous ne pouvons pas tolérer la fuite en avant du Conseil d'Etat dans la mise en place de sa planification « Santé 21 » au mépris des traditions et des usages démocratiques de notre canton. Il est temps que soit engagé un débat de fond entre toutes les parties directement intéressées.

Nous nous permettons de rappeler en quelques lignes notre vision du futur tissu hospitalier neuchâtelois :

- a) construction d'une petite structure de haute performance sur le site de Pourtalès n'abritant que les soins intensifs médico-chirurgicaux du canton, les gros moyens de diagnostic ainsi que l'accueil des accidentés graves;
- b) à La Chaux-de-Fonds, les autres services cantonaux: ORL, oncologie, radiothérapie, ophtalmologie, etc., en plus du traitement des pathologies simples et moyennes;
- c) à l'Hôpital de la Providence pour Neuchâtel et dans les hôpitaux régionaux, les traitements des pathologies simples et moyennes avec une véritable polyclinique régionale;
- d) les installations pour la dialyse sur deux sites (à la Providence et à La Chaux-de-Fonds).

Communications de la présidente (suite)

Les avantages de cette vision sur les plans humain et financier méritent, à notre avis, d'être sérieusement étudiés, nous en sommes convaincus, soutenus sans nul doute par la volonté de la population clairement exprimée dans son soutien aux deux initiatives.

Nous vous demandons instamment de contribuer à faire respecter cette volonté populaire en face de l'attitude du Conseil d'Etat désireux, à tout prix, de gagner du temps pour pouvoir ainsi mettre la population devant le fait accompli, ce que nous ne permettrons pas, vu la responsabilité que nous avons prise vis-à-vis d'elle.

Nous vous remercions de l'attention que vous accorderez à ces lignes ainsi qu'à la suite que vous ne manquerez pas de leur donner.

Nous vous prions de croire, Madame la présidente, à l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Comité d'initiatives pour une planification sanitaire :

Signé par : M^{me} Isabelle Peruccio-Sandoz

M. Alain de Meuron

M. Pierre-François Blaser

M. Hans Baur

Annexes : Communiqué de presse.

Copie pour information : aux députés par la présidente et aux présidents des groupes.

M^{me} Claudine Stähli-Wolf : – Nous souhaiterions avoir la lecture de la lettre du groupe d'enseignants, du 2 décembre 1999, concernant l'école du XXI^e siècle.

Lecture de la lettre du groupe d'enseignants, du 2 décembre 1999, intitulée « Quelle école pour le XXI^e siècle »

M. Frédy Gertsch, secrétaire : –

Madame, Monsieur,

Très préoccupés par l'orientation que prend l'enseignement dans notre canton, nous avons adressé la lettre ci-jointe (Quelle école pour le XXI^e siècle ?) à M. Thierry Béguin, conseiller d'Etat.

Nous jugeons utile de vous en faire part et nous vous remercions d'avance d'en prendre connaissance.

Quelle école pour le XXI^e siècle ?

Monsieur le conseiller d'Etat,

C'est avec une grande perplexité que nous avons pris connaissance de la teneur de l'arrêté du 7 juin 1999 et de la nouvelle grille horaire.

Nous vous soumettons quelques réflexions qui nous préoccupent et que nous aurions volontiers partagées avec vous. Elles nous paraissent bien éloignées des vôtres.

Communications de la présidente (suite)

Les recherches les plus récentes en psychologie et neurobiologie ont mis en évidence que l'enfant pour s'épanouir pleinement doit pouvoir cultiver ses aptitudes émotionnelles. Daniel Goleman, professeur à Harvard et président de la société Emotional Intelligence Services, dans son livre L'Intelligence Emotionnelle, nous montre que la réussite de notre vie dépend moins de notre QI que de notre savoir-faire émotionnel.

Un autre courant de recherche s'est intéressé aux intelligences multiples. Ce concept des intelligences multiples est compatible avec la recherche traitant de l'unicité, de l'enrichissement et du fonctionnement modulaire du cerveau.

Elles sont au nombre de huit: logico, mathématique, spatiale, interpersonnelle, corporelle-kynesthésique, verbo-linguistique, intrapersonnelle, musicale-rythmique et naturaliste.

Pour Howard Garder, psychologue américain qui étudie cette question depuis plus de vingt ans, l'école traditionnelle ne reconnaît pas la diversité des intelligences. Elle favorise surtout le talent du langage ou de la mathématique, mais rien d'autre. Il y a surtout lieu, dit-il, de ne pas distinguer entre intelligence et talent, car il n'existe pas de distinctions essentielles entre les deux. Ce qui doit compter avant tout, c'est la capacité d'être utile à la communauté où l'on vit. Quelle valeur donner à ce qui ne sert pas. En quoi l'intelligence plus abstraite permet-elle tous les droits?

Dès le plus jeune âge, des différences considérables apparaissent dans les sensibilités individuelles. Comme il y a intelligences multiples, il y a aussi sensibilités multiples. Chaque sens aura ainsi sa propre histoire. Une histoire du goût, de la vision, de l'audition, de l'odorat, du toucher. Et plus tard, une histoire de sa capacité de parler ses émotions ou les transmettre. De sa pensée concrète ou abstraite. De ses pouvoirs d'anticipation et d'organisation, qui prolongent le sens du temps et de l'espace.

Ce sont souvent dans les difficultés d'attention qu'apparaissent les différences de sensibilité. Tendance plus accentuée du visuel sur l'auditif, du manuel sur l'abstrait, de l'agir sur la parole. Il convient de profiter de ces forces, de les canaliser vers des apprentissages multiples. Aucune intelligence n'exclut l'autre, mais chacune s'enrichit de l'autre.

Ne serait-il pas utile de réfléchir sur les outils que nous mettons à disposition de nos enfants pour qu'ils puissent développer dans une telle perspective leur potentiel individuel?

Ainsi, les activités artistiques et créatrices sont essentielles pour développer l'intelligence spatiale, l'intelligence interpersonnelle, l'intelligence intrapersonnelle, l'intelligence naturaliste, mais également l'intelligence logico-mathématique.

Communications de la présidente (suite)

Informatique, multimédia et Internet sont les grands absents de ce postulat. La capacité de l'informatique multimédia devient ici exceptionnelle, pour soutenir la connaissance par le regard, le tactile, le son. L'enjeu est de taille. Il s'agit en effet parmi la multitude d'informations offertes d'apprendre à choisir celles qui sont pertinentes, de les utiliser, de devenir acteur, coconstructeur de son savoir en développant ses aptitudes personnelles. En ignorant ces nouveaux outils, nous passons à côté d'une nouvelle ère de l'apprentissage et du savoir.

A l'heure où l'on parle tant de compétence, de créativité, de capacité à travailler en groupe, de coopération et d'autonomie, nous ne trouvons rien dans ce que vous proposez qui aille dans cette direction et nous le regrettons vivement.

Jusqu'à aujourd'hui ce qui a fait la richesse d'une civilisation, c'est son patrimoine culturel: musique, peinture, sculpture, architecture, cinéma, littérature, etc.

La place marginale que réserve l'école à tous ces domaines est regrettable. Une telle conception crée une hiérarchie artificielle dans les valeurs accordées à l'enseignement et par conséquent induit cette même vision auprès des élèves. Il est de notre devoir de transmettre ces connaissances à nos enfants. Des connaissances qui ne devraient en aucun cas n'être que livresques. Comme dans toutes disciplines, il est nécessaire de faire ses gammes, d'expérimenter, de ressentir, d'éprouver des émotions, de se découvrir. Il faut explorer de multiples voies pour être réellement libre de son choix. Quand l'occasion ne s'offre pas, le talent dort, en attente.

Un fossé existe indubitablement entre notre vision de l'enseignement et la vôtre. Nous souhaitons que, dans ce canton, les enseignants ne soient pas réduits au rôle de spectateurs et d'exécutants, mais qu'ils puissent confronter leurs réflexions et contribuer à élaborer une école de demain à laquelle ils puissent croire.

Face à ce choix qui nous paraît incompréhensible, nous attendons de votre part, d'ici le 15 janvier 2000, une réponse qui nous permette de comprendre quelles sont les réflexions qui vous ont amené à le soutenir et l'accepter.

Dans l'attente de vos nouvelles, nous vous prions d'agréer, Monsieur le conseiller d'Etat, nos respectueuses salutations.

*Au nom des enseignants signataires
Pierre Spalinger, 2400 Le Locle*

Cosignataires: Ackermann Netty, La Chaux-de-Fonds, Fedi Bernard, Le Locle, Gibellini Béatrice, Le Locle, Jacot Lucette, La Brévine, Jubin Denis, Le Locle, Morand Georges-André, La Chaux-de-Fonds, Perret François, La Chaux-de-Fonds, Peter Jean-Luc, Le Locle, Ruegg Sylvie, La Chaux-de-Fonds, Spalinger Pierre, Le Locle.

Communications de la présidente (fin)

M. *Olivier Haussener*: – Vous avez parlé d'une correspondance de la commune de Fenin-Vilars-Saules qui a trait à la péréquation financière. Nous aimerions en connaître le contenu.

Lecture de la lettre de la commune de Fenin-Vilars-Saules, du 24 janvier 2000

M. *Frédy Gertsch*, secrétaire: –

*Au Conseil d'Etat
Le Château
2001 Neuchâtel*

Projet de loi sur la péréquation financière intercommunale

*Monsieur le président,
Madame la conseillère et Messieurs les conseillers d'Etat,*

Nous avons pris connaissance du projet de loi sur la péréquation financière intercommunale qui sera soumis au Grand Conseil lors de sa session de janvier.

Une rapide réflexion nous amène à vous faire part de ce qui suit.

Au nom de la solidarité, nous ne sommes pas opposés à une nouvelle péréquation financière. Par contre, le projet qui sera soumis au Grand Conseil ne rencontre pas les faveurs de notre autorité. En effet, si nous sommes d'accord avec la péréquation des ressources telle que présentée, nous estimons que le montant de la part de la surcharge structurelle ne devrait en aucun cas dépasser le 30% de l'enveloppe totale.

Si la nouvelle péréquation était acceptée, il nous paraîtrait logique que les habitants des communes défavorisées puissent avoir accès aux infrastructures des communes bénéficiaires aux mêmes conditions que les habitants de ces dernières et nous espérons vivement que cela soit le cas. Aussi, nous vous saurions gré d'intégrer à la nouvelle loi l'obligation aux communes centres de faire bénéficier les habitants des autres communes des mêmes avantages que les indigènes et de ne plus faire de discrimination à ce niveau.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à la présente, nous vous prions de croire, Monsieur le président, Madame la conseillère et Messieurs les conseillers d'Etat, à l'assurance de notre parfaite considération.

Au nom du Conseil communal:

*La présidente, M. Monnier
Le secrétaire, S. Picci*

ÉLECTION JUDICIAIRE

Election d'un(e) assesseur de l'autorité tutélaire pour le district de Boudry

La présidente : – Nous avons reçu huit candidatures au poste d'assesseur de l'autorité tutélaire pour le district de Boudry, à repourvoir à la suite de la démission du titulaire. Il s'agit, dans l'ordre de réception, des candidatures de MM. Claude R. Droz, Charles Girard, Jean-Pierre Henry, M^{mes} Danièle Ribaux-Gigon, Anne-Marie Jacopin, MM. Jorge Méndez, Dragan Bunic et M^{me} Laure Voisard.

Tous les groupes ayant reçu les dossiers des candidats, nous ne donnons pas lecture des lettres de candidature.

Nous prions les scrutateurs de bien vouloir distribuer les bulletins de vote.

Nous vous rappelons que, conformément à l'article 119 de la loi d'organisation du Grand Conseil, cette élection a lieu au scrutin secret, à la majorité absolue des bulletins délivrés aux deux premiers tours, puis à la majorité relative aux troisième et quatrième tours.

On passe à l'élection.

Premier tour de scrutin :

Bulletins délivrés : 111

Majorité absolue : 56

Bulletins blancs : 1

Bulletins nuls : 1

Obtiennent des voix :

M^{me} Danièle Ribaux-Gigon : 42

MM. Claude R. Droz : 37

Dragan Bunic : 18

Charles Girard : 6

M^{me} Laure Voisard : 3

M. Jean-Pierre Henry : 1

M^{me} Anne-Marie Jacopin : 1

M. Jorge Méndez : 1

Deuxième tour de scrutin :

Bulletins délivrés : 113

Majorité absolue : 57

Bulletins blancs : 1

Bulletins nuls : 0

Election judiciaire (fin)

Obtiennent des voix :

M^{me} Danièle Ribaux-Gigon : 51
MM. Claude R. Droz : 43
Dragan Bunic : 15
Charles Girard : 2

Troisième tour de scrutin :

Bulletins délivrés : 113
Bulletins blancs : 1
Bulletins nuls : 0

Obtiennent des voix :

M^{me} Danièle Ribaux-Gigon : 51
MM. Claude R. Droz : 51
Dragan Bunic : 6

Quatrième tour de scrutin :

Bulletins délivrés : 113
Bulletins blancs : 0
Bulletins nuls : 0

Est élu(e) :

M. Claude R. Droz, par 57 voix.

Obtiennent des voix :

M^{me} Danièle Ribaux-Gigon : 51
M. Dragan Bunic : 4

NOMBRE DE CONSEILLERS GÉNÉRAUX00.008

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi
portant révision de la loi sur les droits politiques
(nombre de conseillers généraux)

(Du 24 janvier 2000)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

I. INTRODUCTION

Le présent rapport vous est adressé en application de l'article 59, alinéa 2, de la loi d'organisation du Grand Conseil, du 22 mars 1993.

Il concerne un objet urgent, soit l'effectif des Conseils généraux déterminant pour les prochaines élections communales : si le projet de loi que nous vous soumettons ci-après est accepté, la loi pourra tout juste être promulguée avant la date limite de dépôt des listes, le 27 mars prochain.

Lors de sa session de septembre 1999, le Grand Conseil a débattu du rapport de la commission législative à l'appui d'un projet de loi portant révision de la loi sur les droits politiques (nombre de conseillers généraux), du 15 juin 1999 (N^{os} 96.125, 96.127, 96.129). Ce projet de loi, issu lui-même de projets de loi des groupes radical, libéral et socialiste, a été élaboré par la commission au travers de huit séances, tenues entre les 11 décembre 1997 et 15 juin 1999, et deux consultations des communes, organisées les 20 janvier et 18 novembre 1998.

En date du 28 septembre dernier, le Grand Conseil a adopté la loi portant révision de l'article 90 de la loi sur les droits politiques, du 17 octobre 1984 (LDP). Pour l'essentiel, cette loi a repris la proposition de la commission législative introduisant la possibilité pour certaines communes de réduire le nombre de sièges au Conseil général. Suite à un amendement radical, l'effectif légal minimal du Conseil général, maintenu à 15 par le projet de la commission, a toutefois été abaissé à 11 (le minimum pour les communes de moins de 300 habitants restant fixé à 9).

Cette modification oblige les petites communes, qui n'étaient pas concernées par les réductions facultatives, à réduire leur effectif. Certaines l'ont accepté mais un nombre important d'entre elles ont manifesté une opposition véhémente – largement médiatisée – à cette obligation nouvelle. Une

Nombre de conseillers généraux

commune (Buttes) a même écrit au Conseil d'Etat qu'elle ne s'y soumettrait pas. Une autre (Fresens) a demandé une dérogation.

Au vu de ces réactions, le service des communes a soumis aux communes concernées directement ou indirectement par la modification, une proposition de retour à la situation antérieure, c'est-à-dire au projet de la commission législative maintenant à 15 l'effectif minimal légal du Conseil général.

Cette consultation, effectuée début janvier, a touché vingt-sept communes dont dix-sept (entre 300 et 774 habitants) l'étaient directement: pour elles, le minimum légal remontait de 11 ou 13 à 15 (15 communes) ou bien restait à 15, la possibilité de réduction volontaire étant supprimée (cas des Verrières et de Fenin-Vilars-Saules).

Les dix autres communes étaient touchées moins directement. Quatre d'entre elles, qui avaient la faculté de réduire de 17 à 13 selon la loi votée le 28 septembre 1999, voyaient la réduction possible ramenée désormais à 15. Pour les six communes de moins de 300 habitants qui n'avaient pas un effectif réduit lors de la période administrative 1996-2000 (Enges, Brot-Dessous et Engollon l'avaient déjà), la possibilité de réduire volontairement à 9 demeurait mais l'effectif légal minimal remontait de 11 à 15.

II. RÉSULTAT DE LA CONSULTATION AUPRÈS DES COMMUNES

La consultation a donné les résultats suivants (voir tableau 1 annexé):

- sur les 27 communes concernées, 19 adhèrent sans réserve au projet de retour à un effectif minimal de 15;
- aucune des 4 communes (Lignièrès, Môtiers, Savagnier, Les Hauts-Geneveys) qui pouvaient réduire leur effectif à 13 selon la loi et qui ne peuvent le faire que jusqu'à 15 selon le nouveau projet, ne s'oppose à ce dernier (aucune n'a réduit à 13);
- les 6 communes de moins de 300 habitants (Fresens, Montalchez, Vaumarcus, Le Pâquier, Brot-Plamboz, Les Planchettes) sont favorables au nouveau projet (à ce jour, aucune d'entre elles n'a décidé de réduire volontairement son effectif);
- sur les 17 communes entre 300 et 774 habitants (Thielle-Wavre, Noiraigue, Boveresse, Buttes, La Côte-aux-Fées, Saint-Sulpice, Les Verrières, Les Bayards, Villiers, Fenin-Vilars-Saules, Boudevilliers, Valangin, Coffrane, Montmollin, Le Cerneux-Péquignot, La Brévine, La Chau-du-Milieu), dont le minimum légal remonte de 11 ou de 13 à 15, ou est maintenu à 15 sans réduction possible, 9, soit une courte majorité, sont favorables au nouveau projet. Mais dans une commune (Les Bayards) qui se déclare opposée, l'avis exprimé par le Conseil communal ne reflète pas celui du Conseil général, tel qu'il a été reproduit dans la presse (cf. *L'Express* du 15 décembre 1999: «Les Bayards: Non à la réduction du nombre de conseillers généraux»). Une autre commune

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

(La Brévine), également défavorable au nouveau projet, écrit qu'elle se ralliera à la majorité. Cette position est partagée par d'autres communes, qui ne l'ont toutefois pas exprimée formellement.

III. PROPOSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

Au vu du résultat de la consultation, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il se doit de soumettre au Grand Conseil un projet de loi prévoyant le retour à l'ancien minimum légal de 15 sièges au Conseil général.

Le Conseil d'Etat estime en effet que les réactions suscitées par l'amendement accepté par le Grand Conseil justifient une nouvelle décision. En fait, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de s'en tenir à la proposition de la commission législative qui avait reçu l'aval des communes. Il manifeste ainsi son attachement à ce que les législatifs communaux demeurent représentatifs et crédibles. Il va en outre dans le sens souhaité par la majorité des communes concernées (aucune ne sera obligée de réduire l'effectif de son législatif). Enfin, le projet est simple et n'implique aucune démarche supplémentaire dans les communes, ni auprès du Conseil général ni encore au travers d'une votation populaire.

IV. DÉLAI LÉGAL POUR SAISIR LE CONSEIL GÉNÉRAL D'UN PROJET DE RÉDUCTION DU NOMBRE DE SIÈGES

Le Conseil d'Etat souhaite profiter de cette révision de la loi pour apporter une correction d'ordre technique à la disposition qui est revue.

L'alinéa 2 de l'article 90 LDP adopté le 28 septembre prévoit, comme chiffre de la population déterminant, celui de l'avant-dernier recensement cantonal. Le projet de la commission se réfère, lui, au dernier recensement.

L'alinéa 5 de l'article 90 LDP permet aux communes désireuses de réduire l'effectif de leur Conseil général de soumettre la proposition à ce dernier jusqu'à la fin du mois de février précédant les élections communales.

Cette échéance tardive avait été fixée en raison d'impératifs techniques (attente et validation des résultats du recensement et convocation du Conseil général).

Comme la référence est désormais l'avant-dernier recensement, elle ne se justifie plus.

On constate en outre qu'une commune dont le Conseil général décide une réduction après mi-février ne peut plus, matériellement, arriver au bout de la procédure pour le 27 mars, date ultime de dépôt des listes.

En effet, la convocation des électeurs doit se faire au minimum vingt jours avant la votation (art. 11 LDP). Et le délai de recours contre cette dernière est de six jours dès la publication des résultats (art. 136 LDP).

Nombre de conseillers généraux

Cela signifie, par exemple, qu'une convocation des électeurs parue dans la *Feuille officielle* le vendredi 25 février (faite le lundi 21 par le Conseil communal), mène à une votation les 18 et 19 mars et un délai de recours (publication du résultat au plus tôt le 22 mars) au 28 mars, soit trop tard.

Il faut donc impérativement qu'un Conseil général se prononce au plus tard le 11 février (convocation la semaine suivante) pour que la votation puisse avoir lieu les 11 et 12 mars, date ultime.

Le Conseil d'Etat propose dès lors de fixer une échéance plus éloignée de la date des élections, soit à fin décembre. Il va de soi que les séances des Conseils généraux, relatives à une réduction d'effectif, qui se sont tenues en janvier 2000, voire qui se tiendraient début février 2000, ne sont pas remises en question par le projet de loi que nous vous soumettons ci-après. La loi votée le 28 septembre dernier est en vigueur et la nouvelle loi ne sera promulguée qu'en mars prochain.

V. CONCLUSION

Au travers de sa proposition, le Conseil d'Etat cherche avant tout à éviter que soit imposée aux communes une réduction non souhaitée de l'effectif du Conseil général. Les consultations effectuées par la commission législative ont montré qu'une réduction généralisée du nombre de sièges n'était ni désirée ni souhaitable. Or la modification votée le 28 septembre dernier permettait à 47 communes de décider une réduction (voir tableau 2 annexé). Dans les faits, à ce jour, seules 14 communes (Cornaux, Cressier, Lignièrès, Auvernier, Saint-Aubin-Sauges, Couvet, Travers, Fleurier, Cernier, Dombresson, Savagnier, Fontaines, Les Hauts-Geneveys et Les Brenets) l'ont fait.

Le projet de loi que nous vous proposons d'adopter, qui permet encore à 40 communes de réduire leur effectif légal, ne remet en cause aucune de ces réductions (voir tableau 3 annexé). Il vise aussi à éviter que des communes, qui ont manifesté une volonté farouche de maintenir à tout prix leur nombre de sièges actuel, ne se retrouvent hors la loi. En définitive, le projet ne fait que rétablir une situation – un effectif minimal de 15 – qui existe à satisfaction depuis des décennies.

Nous vous demandons, dès lors, de bien vouloir prendre le présent rapport en considération et d'adopter le projet de loi ci-après.

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

Neuchâtel, le 24 janvier 2000

Au nom du Conseil d'Etat:

<i>Le président,</i>	<i>Le chancelier,</i>
P. HIRSCHY	J.-M. REBER

Loi
portant révision de la loi sur les droits politiques
(nombre de conseillers généraux)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 24 janvier 2000,
décète :

Article premier La loi sur les droits politiques, du 17 octobre 1984, est modifiée comme suit :

Art. 90, al. 4 et 5

⁴ Le nombre de sièges au Conseil général ne peut en aucun cas excéder quarante et un ni être inférieur à quinze.

⁵ La commune qui entend faire usage de la faculté que lui réserve l'alinéa 3 en soumet la proposition, une fois connus les résultats du recensement, au Conseil général. Celui-ci doit se prononcer jusqu'à la fin du mois de décembre... (*reste inchangé*).

Art. 2 ¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution. Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

La présidente, Les secrétaires,

Nombre de conseillers généraux

TABLEAU 1

ANNEXES

Effectif légal des Conseils généraux pour la période administrative 2000-2004 : réponses des communes au projet de nouvelle modification de la LDP (retour à un minimum de 15 sièges)

	Population au 31.12.95	Effectif actuel	Population au 31.12.98	Effectif légal Selon la loi du 28.09.99	2000-2004 Nouveau* (min.:15)	Réduction maximale possible **	Effectif réduit maximal	Réponse des communes
1 Neuchâtel								
2 Hauterive								
3 Saint-Blaise								
4 Marin-Epagnier								
5 Thielle-Wavre	461	15	547	11	15			oui
6 Cornaux								
7 Cressier								
8 Enges								
9 Le Landeron								
10 Lignières	838	17	838	17	17	2	15	oui
11 Boudry								
12 Cortaillod								
13 Colombier								
14 Auvernier								
15 Pesex								
16 Corcelles-Cormondrèche								
17 Bôle								
18 Rochefort								
19 Brot-Dessous								
20 Bevaix								
21 Gorgier								
22 Saint-Aubin-Sauges								
23 Fresens	184	15	178	11	15	6	9	oui
24 Montalchez	169	15	167	11	15	6	9	oui
25 Vaumarcus	182	15	202	11	15	6	9	oui
26 Môtiers	859	17	856	17	17	2	15	oui
27 Couvet								
28 Travers								
29 Noiraigue	522	15	497	11	15			non
30 Boveresse	356	15	356	11	15			non
31 Fleurier								
32 Buttes	642	15	636	13	15			oui
33 La Côte-aux-Fées	553	15	532	11	15			oui
34 Saint-Ulrice	618	15	653	13	15			non
35 Les Verrières	730	15	732	15	15			oui
36 Les Bayards	343	15	364	11	15			non mais
37 Cernier								
38 Chézard-Saint-Martin								
39 Dombresson								
40 Villiers	359	15	382	11	15			non
41 Le Pâquier	219	15	222	11	15	6	9	oui
42 Savagnier	769	15	825	17	17	2	15	oui
43 Fenin-Vilars-Saules	625	15	677	15	15			oui
44 Fontaines								
45 Engollon								
46 Fontainemelon								
47 Les Hauts-Geneveys	833	17	850	17	17	2	15	oui
48 Boudevilliers	562	15	612	13	15			non
49 Valangin	413	15	402	11	15			oui
50 Coffrane	652	15	665	13	15			non
51 Les Geneveys/Coffrane								
52 Montmolin	465	15	468	11	15			oui
53 Le Locle								
54 Les Brenets								
55 Le Cernaux-Péculgnot	319	15	311	11	15			oui
56 La Brévine	640	15	672	13	15			non mais
57 La Chaux-du-Milieu	425	15	404	11	15			oui
58 Les Ponts-de-Martel								
59 Brot-Piamboz	250	15	262	11	15	6	9	oui
60 La Chaux-de-Fonds								
61 Les Planchettes	215	15	215	11	15	6	9	oui
62 La Sagne								
Nombre de communes concernées	27					10		19 oui / 8 non

* L'effectif légal minimal est remis à 15 (11 dans la loi du 28 septembre 1999, comme indiqué dans la colonne précédente).

** Les communes en gras peuvent réduire leur nouvel effectif au maximum du chiffre indiqué (pas plus de 25% et jusqu'à 15 dans les communes de plus de 300 habitants; jusqu'à 9 dans les communes de moins de 300 habitants).

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

TABLEAU 2

Période administrative 2000-2004 : effectif légal des Conseils généraux et possibilités de réduction suite à la révision de la loi sur les droits politiques, du 28 septembre 1999

	Population au 31.12.95	Effectif actuel	Population au 31.12.98	Effectif légal 2000-2004 *	Réduction maximale possible **	Effectif réduit maximal
1 Neuchâtel	32247	41	31'979	41		
2 Hauteville	2459	41	2'543	41	10	31
3 Saint-Blaise	3'015	41	3'065	41	10	31
4 Marin-Epagnier	3'608	41	3'600	41	10	31
5 Thielle-Wavre	461	15	547	11		
6 Cornaux	1'506	31	1'492	31	6	25
7 Cressier	1'890	39	1'846	37	8	29
8 Enges	267	11	289	11	2	9
9 Le Landeron	4'270	41	4'260	41	10	31
10 Lignières	838	17	838	17	4	13
11 Boudry	5'279	41	5'196	41	6	35
12 Cortaillod	4'286	41	4'349	41	10	31
13 Colombier	4'795	41	4'769	41	8	33
14 Auvernier	1'474	29	1'543	31	6	25
15 Peseux	5'268	41	5'329	41	4	37
16 Corcelles-Cormondrèche	3'662	41	3'878	41	10	31
17 Bôle	1'726	35	1'741	35	8	27
18 Rochefort	913	19	943	19	4	15
19 Brot-Dessous	110	9	116	9		
20 Bevaix	3'386	41	3'520	41	10	31
21 Gorgier	1'742	35	1'712	35	8	27
22 Saint-Aubin-Sauges	2'398	41	2'476	41	10	31
23 Fresens	184	15	178	11	2	9
24 Montalchez	169	15	167	11	2	9
25 Vaumarcus	182	15	202	11	2	9
26 Môtiers	859	17	856	17	4	13
27 Couvet	2'845	41	2'852	41	10	31
28 Travers	1'240	25	1'226	25	6	19
29 Noiraigue	522	15	497	11		
30 Boveresse	356	15	356	11		
31 Fleurier	3'700	41	3'734	41	10	31
32 Buttes	642	15	636	13	2	11
33 La Côte-aux-Fées	553	15	532	11		
34 Saint-Sulpice	618	15	653	13	2	11
35 Les Verrières	730	15	732	15	2	13
36 Les Bayards	343	15	364	11		
37 Cernier	1'906	39	1'946	39	8	31
38 Chézard-Saint-Martin	1'558	31	1'585	33	8	25
39 Dombresson	1'345	27	1'490	31	6	25
40 Villiers	359	15	362	11		
41 Le Pâquier	219	15	222	11	2	9
42 Savagnier	769	15	825	17	4	13
43 Fenin-Vilars-Saules	625	15	677	15	2	13
44 Fontaines	892	19	898	19	4	15
45 Engollon	66	9	70	9		
46 Fontainemelon	1'612	33	1'607	33	8	25
47 Les Hauts-Geneveys	833	17	850	17	4	13
48 Boudevilliers	562	15	612	13	2	11
49 Valangin	413	15	402	11		
50 Coffrane	652	15	665	13	2	11
51 Les Geneveys/Coffrane	1'446	29	1'388	29	6	23
52 Montmolin	465	15	468	11		
53 Le Locle	11'164	41	10'779	41		
54 Les Brenets	1'163	23	1'174	23	4	19
55 Le Cerneux-Péquignot	319	15	311	11		
56 La Brévine	640	15	672	13	2	11
57 La Chaux-du-Mittou	425	15	404	11		
58 Les Ponts-de-Martel	1'280	27	1'269	28	6	19
59 Brot-Plamboz	250	15	262	11	2	9
60 La Chaux-de-Fonds	37'669	41	37'552	41		
61 Les Planchettes	215	15	215	11	2	9
62 La Sagne	880	19	910	19	4	15
Nombre des communes pouvant réduire						47
Ensemble des communes	166'270	1'556	166'651	1'487		262
* Les communes en gris subissent une modification de l'effectif en raison de l'évolution démographique ou des adaptations légales.						
** Les communes en gras peuvent réduire leur nouvel effectif au maximum du chiffre indiqué (pas plus de 25%, pas plus de 150 habitants par siège).						

Nombre de conseillers généraux

TABLEAU 3

Effectif légal des Conseils généraux pour la période administrative 2000-2004 : projet de nouvelle modification de la loi sur les droits politiques (retour à un minimum de 15 sièges). Réductions prévues

	Population au 31.12.95	Effectif actuel	Population au 31.12.98	Nouvel effectif légal 2000-2004 * selon projet	Réduction maximale possible **	Effectif réduit prévu	Effectif réduit maximal
1 Neuchâtel	32'247	41	31'979	41			
2 Hauteville	2'459	41	2'543	41		10	31
3 Saint-Blaise	3'015	41	3'065	41		10	31
4 Marin-Epagnier	3'608	41	3'600	41		10	31
5 Thielle-Wavre	461	15	547	15			
6 Cornaux	1'506	31	1'492	31		6	25
7 Cressier	1'890	39	1'846	37		8	29
8 Enges	267	11	289	11		2	9
9 Le Landeron	4'270	41	4'260	41		10	31
10 Lignières	838	17	838	17		2	15
11 Boudry	5'279	41	5'196	41		6	35
12 Cortallod	4'286	41	4'349	41		10	31
13 Colombier	4'795	41	4'769	41		8	33
14 Auvernier	1'474	29	1'543	31		6	25
15 Pesieux	5'268	41	5'329	41		4	37
16 Corcelles-Cormondrèche	3'662	41	3'878	41		10	31
17 Bôle	1'726	35	1'741	35		8	27
18 Rochefort	913	19	943	19		4	15
19 Brot-Dessous	110	9	116	9			
20 Bevaix	3'386	41	3'520	41		10	31
21 Gorgier	1'742	35	1'712	35		8	27
22 Saint-Aubin-Sauges	2'398	41	2'476	41		10	31
23 Fresens	184	15	178	15		8	9
24 Montalchez	169	15	167	15		6	9
25 Vaumarcus	182	15	202	15		6	9
26 Môtiers	859	17	856	17		2	15
27 Couvet	2'845	41	2'852	41		10	31
28 Travers	1'240	25	1'226	25		6	19
29 Noiraigue	522	15	497	15			
30 Boveresse	356	15	356	15			
31 Fleurier	3'700	41	3'734	41		10	35
32 Buttes	642	15	636	15			
33 La Côte-aux-Fées	553	15	532	15			
34 Saint-Sulpice	618	15	653	15			
35 Les Verrières	730	15	732	15			
36 Les Bayards	343	15	364	15			
37 Cernier	1'906	39	1'946	39		8	31
38 Chézard-Saint-Martin	1'568	31	1'585	33		8	25
39 Dombresson	1'345	27	1'490	31		6	25
40 Villiers	359	15	382	15			
41 Le Pâquier	219	15	222	15		6	9
42 Savagnier	769	15	825	17		2	15
43 Fenin-Villars-Saules	625	15	677	15			
44 Fontaines	892	19	898	19		4	15
45 Engollon	66	9	70	9			
46 Fontainemelon	1'612	33	1'607	33		8	25
47 Les Hauts-Genèveys	833	17	850	17		2	15
48 Boudevilliers	562	15	612	15			
49 Valangin	413	15	402	15			
50 Coffrane	652	15	665	15			
51 Les Geneveys/Coffrane	1'446	29	1'388	29		6	23
52 Montmolin	465	15	468	15			
53 Le Locle	11'164	41	10'779	41			
54 Les Brenets	1'163	23	1'174	23		4	19
55 Le Cerneux-Péquignot	319	15	311	15			
56 La Brévine	640	15	672	15			
57 La Chaux-du-Milleu	425	15	404	15			
58 Les Ponts-de-Martel	1'280	27	1'269	25		6	19
59 Brot-Plamboz	250	15	262	15		6	9
60 La Chaux-de-Fonds	37'669	41	37'552	41			
61 Les Planchettes	215	15	215	15		6	9
62 La Sagne	880	19	910	19		4	15
Ensemble des communes	166'270	1'556	165'651	27 com. (eff.: 1561)		40	14
* L'effectif légal minimal est remis à 15 (11 dans la loi du 28 septembre 1999); les communes touchées par le projet sont en grisé.							
** Les communes en gras (en grisé; celles dont la réduction possible est modifiée par le projet) peuvent réduire leur effectif au maximum du chiffre indiqué (pas plus de 25% et jusqu'à 15 dans les communes de plus de 300 habitants; jusqu'à 9 dans les communes de moins de 300 habitants).							

Ce rapport a été envoyé en temps utile aux députés.

Discussion générale

M. *Damien Cottier* : – Au mois de septembre dernier, vous vous en souvenez certainement tous, le groupe radical déposait un amendement au projet de loi qui était présenté par la commission législative. Cet amendement était adopté par le Grand Conseil par 74 voix contre 17. Il visait, rappelons-le, à soutenir les petites communes en allégeant, pour elles aussi et pas seulement pour les communes moyennes, le nombre de conseillers généraux. Il a néanmoins créé quelques remous dans certaines petites communes qui ont estimé que l'on nuisait à leur indépendance, ce qui nous a donné droit au feuilletton politique de l'automne dernier.

Notre groupe voulait donc, avec la bénédiction très majoritaire du Grand Conseil, améliorer quelque peu le projet de la commission législative, mais parfois – comme on le dit – le mieux est l'ennemi du bien. Notre volonté de soutenir les petites communes est donc allée en sens inverse et nous le regrettons. Nous remercions le Conseil d'Etat et le service des communes d'avoir entrepris des démarches auprès des communes qui étaient touchées et nous soutiendrons la modification de cette loi, c'est-à-dire que nous soutiendrons le rapport du Conseil d'Etat. Ainsi, nous pouvons dire, comme le professeur Tournesol à la fin du *Trésor de Rackham Le Rouge* : « Tout est bien qui finit bien. »

M. *Francis Portner* : – « On en a déjà assez discuté ici, un vote a eu lieu, donc il est inutile d'en rediscuter. Il faut aller de l'avant et mettre en place les choses décidées. Une loi a été adoptée par le Grand Conseil et nous sommes tenus de nous y conformer. Des discussions ont eu lieu entre les parties concernées. Le Conseil d'Etat et le Grand Conseil ont tranché, c'est leur rôle. »

Nous venons de citer quelques propos entendus de la part de députés ou de conseillers d'Etat à propos du conflit avec la fonction publique. Tout autre est le langage tenu à propos du nombre minimum de conseillers généraux. On voit ici l'ouverture au dialogue, la prise en compte des mécontentements, un retour en arrière, un nouveau projet naître à la satisfaction générale, nous semble-t-il. Le Conseil d'Etat prouve là qu'il est capable d'autocritiques sur un sujet mineur il est vrai, mais il faut se féliciter de cet état d'esprit.

Le groupe PopEcoSol acceptera bien entendu le rapport et encourage fortement le Conseil d'Etat dans la voie choisie pour cet objet.

M. *Frédéric Cuche* : – Suite aux réactions qu'a suscitées la révision de la loi sur les droits politiques concernant le nombre de sièges des conseillers généraux dans les communes, de septembre dernier, le groupe socialiste appuie la démarche du Conseil d'Etat et le rapport qu'il a établi à ce sujet.

En septembre 1999, nous avons donc adopté une révision de cette loi, révision qui reprenait la proposition de la commission législative introduisant la possibilité, pour certaines communes, de réduire le nombre de sièges dans

Nombre de conseillers généraux

les Conseils généraux. Les intentions étaient bonnes, car il est vrai que plusieurs communes peinent à pourvoir tous les sièges de leur Conseil général. Un malheureux amendement, approuvé par la grande majorité des députés, imposait l'obligation de réduire au minimum à onze le nombre de sièges. C'était une erreur que nous devons corriger. Nous connaissons les réactions que cette obligation a suscitées et les résultats de la consultation présentée par le Conseil d'Etat sont clairs.

Permettez-nous d'exprimer quelques réactions qui peuvent justifier la reprise de cette révision pour une plus grande liberté à l'intention des petites communes qui pourront conserver la possibilité de maintenir à quinze le nombre de sièges de leur Conseil général. Il y a d'abord le problème du nombre de membres pour former les diverses commissions communales et les délégations dans les syndicats intercommunaux: avec une diminution du nombre de conseillers généraux, ces charges seraient moins réparties. Dans les petites communes qui pratiquent le système d'élection à la majorité, un effectif à onze membres pour le Conseil général peut empêcher aux minorités d'être représentées; les femmes notamment pourraient être moins présentes dans les Conseils généraux. Le fait d'imposer une réduction non désirée suscite, nous l'avons entendu, des frustrations déclarées. Tenant compte de ces faits, le groupe socialiste peut donc soutenir le projet du Conseil d'Etat.

Concernant l'amendement du groupe libéral-PPN, nous attendons que le groupe libéral-PPN se soit prononcé, mais nous sommes prêt à le soutenir.

M. *Pierre-Jean Erard*: – Nous avons voté une loi et un amendement lors de la session du mois de septembre dernier et nous nous sommes rendu compte que l'amendement n'était pas tout à fait dirigé au centre de la cible. Il y a eu des protestations véhémentes de quelques communes. Donc, comme l'écrit le Conseil d'Etat, c'est une situation qui justifie une nouvelle décision. Il nous appartient donc maintenant de corriger le tir.

C'est pourquoi le groupe libéral-PPN approuve, dans toute son unanimité, l'entrée en matière et, comme cela a été annoncé, proposera un amendement qui aura pour effet de mettre tout le monde d'accord et de contenter tout le monde, même y compris Dieu le Père, nous l'espérons. Cet amendement est donc le suivant:

L'alinéa 6 de l'article 90 est supprimé et remplacé par le texte suivant:

« En dérogation aux dispositions des alinéas 3 et 4, les communes de moins de 875 habitants peuvent réduire par nombre pair jusqu'à treize, celles de moins de 775 habitants jusqu'à onze, et celles de moins de trois cents habitants jusqu'à neuf, le nombre de sièges au Conseil général. La procédure prévue à l'alinéa 5 est applicable. »

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Nous dirons à M. Francis Portner qu'en l'occurrence,

Discussion générale (suite)

nous n'avons pas le sentiment que le Conseil d'Etat avait à faire de l'auto-critique. Nous avons plutôt fait ici un exercice de pompier. En effet, nous aimerions rappeler que, dans cette affaire-là, c'est le Grand Conseil qui a pris l'initiative, à travers trois projets de loi de chaque grand parti représenté ici dans cet hémicycle, projets de loi qui ont fait l'objet de longues discussions auprès de la commission législative, qui ont fait l'objet de discussions avec les communes et qui, finalement, ont donné lieu à un rapport que la commission législative vous a adressé, à vous Grand Conseil, sur ces projets de loi. Ce n'était donc pas une proposition du Conseil d'Etat et, dans cette affaire, le Conseil d'Etat est resté singulièrement en retrait de la discussion dans la mesure où il s'agissait de savoir dans quelle mesure le Grand Conseil acceptait d'apporter une certaine souplesse quant au nombre des conseillers généraux, compte tenu de la difficulté que l'on connaît de recruter des conseillers généraux dans un certain nombre de communes du canton.

Le Conseil d'Etat a été obligé de constater, ensuite des décisions qui ont été prises par le Grand Conseil – vous venez de l'admettre vous-même – qu'en particulier, l'amendement qui avait été présenté a suscité un certain nombre de réactions et qu'un certain nombre de communes se sont même adressées à nous; une commune nous a dit: «Nous n'appliquerons pas cette disposition», ce qu'évidemment, nous ne saurions accepter. Si la loi reste ce qu'elle est, nous devrions exiger que les communes respectent les dispositions légales, c'est bien évident. Mais cela montrait bien le malaise qui résultait de la position qui a été adoptée.

Que s'est-il passé concrètement? A ce jour, y compris la commune d'Auvernier qui a pris une décision hier dans un vote populaire, quinze communes ont fait usage des nouvelles possibilités de réduire le nombre de conseillers généraux; possibilités qui ont donc été introduites par la loi du 28 septembre 1999, mais aucune de ces quinze communes n'est descendue au-dessous de quinze, aucune commune n'a utilisé la possibilité qu'elle aurait pu avoir de ramener son nombre à treize, voire à onze conseillers généraux, d'où cette nécessité que nous avons considérée comme normale, puisque seul le Conseil d'Etat pouvait à nouveau saisir le Grand Conseil, ceci dans des délais suffisamment brefs, pour présenter un projet de loi, projet de loi qui se borne à reprendre les propositions qui avaient été celles de la commission législative, sans l'amendement que vous avez accepté. Tout au plus, avons-nous profité de vous proposer de ramener le délai de février à décembre, ce qui nous paraît plus praticable. Cette question-là ne fait d'ailleurs pas l'objet de discussions.

L'avantage de la proposition que nous vous faisons maintenant, c'est qu'elle ne nécessitera aucune nouvelle décision des communes – les décisions des quinze communes qui ont décidé de diminuer le nombre de leurs conseillers généraux pourront être mises en œuvre – mais elle permet, si vous acceptez de modifier la loi comme nous vous le proposons, aux communes qui auraient dû ramener le nombre de leurs conseillers généraux à onze en vertu de la nouvelle loi de le maintenir à quinze.

Nombre de conseillers généraux

Enfin, la solution que nous vous proposons clarifie de manière définitive la question. Reste simplement que nous devons rapidement publier la nouvelle loi, si vous l'acceptez tout à l'heure, parce qu'elle est soumise au délai référendaire. Dès que le délai référendaire sera échu, s'il n'y a pas de référendum, elle sera promulguée. Au niveau du Conseil d'Etat, nous pouvons le faire d'ici le 22 mars prochain. Nous serons donc encore dans les délais par rapport aux prochaines élections communales.

Voilà la raison pour laquelle le Conseil d'Etat vous a proposé de revenir à la proposition qui était celle de la commission législative. Faut-il, ou non, y apporter un nouvel amendement? Nous attendons que cet amendement soit développé pour vous donner l'avis du Conseil d'Etat.

La présidente: – L'entrée en matière n'est pas combattue. La parole n'est plus demandée. Nous passons donc à la discussion en second débat.

Discussion en second débat

Loi**portant révision de la loi sur les droits politiques
(nombre de conseillers généraux)**

Titre et préambule. – Adoptés.

Article premier de la loi de révision. –

Article 90 de la loi sur les droits politiques. –

M. *Pierre-Jean Erard:* – Le débat que nous menons aujourd'hui est une conséquence de la révision de la loi sur les droits politiques que nous avons votée lors de la session de septembre 1999, à savoir une proposition du Conseil d'Etat et de la commission législative donnant aux communes la possibilité de réduire, sous certaines conditions, de 25% le nombre de leurs conseillers généraux tout en fixant un plancher à quinze conseillers qui ne peut être transgressé que par les communes de moins de 300 habitants, et un amendement radical dont l'objectif était d'étendre encore cette possibilité aux communes bloquées par ce minimum en abaissant cette limite à onze conseillers.

Autant la modification de la loi que l'amendement ont été adoptés par la majorité du Grand Conseil.

Comme nous le savons, l'amendement a eu un effet secondaire indésirable en contraignant les communes qui avaient droit à quinze sièges sous l'ancienne loi à abaisser le nombre de leurs conseillers généraux plutôt que de leur laisser le choix de le faire. Nous le savons en défendant l'amendement et nous n'avons le sentiment d'avoir ni commis une erreur ni fait une

Discussion en second débat (suite)

boulette. Nous avons simplement compté sans la réaction, violente parfois, des communes telles que Fresens et Buttes touchées par cette diminution, mais qui entendaient conserver leur nombre de quinze.

Comme l'a écrit le Conseil d'Etat, cette situation justifie une nouvelle décision. Il nous appartient donc maintenant de corriger le tir et nous remercions le Conseil d'Etat d'avoir pris les devants en nous proposant aujourd'hui de remettre l'article 90 de la loi sur les droits politiques sur le tapis. C'était en effet la seule manière de pouvoir traiter cette question aujourd'hui et d'éviter un long détour par la commission législative.

Dans le but de ne pas prendre position sur le fond de l'ex-amendement radical, le Conseil d'Etat remet les pendules à l'heure d'avant le dépôt de celui-ci, celle de la version de la loi émise par la commission législative, à savoir un minimum de quinze pour tout le monde, à part bien sûr les autres communes de moins de 300 habitants, nous laissant à nous, Grand Conseil, le loisir de revenir sur la question d'abaisser ou non, mais de manière non contraignante, ce minimum.

Nous nous trouvons donc devant le choix suivant : soit nous suivons les propositions du Conseil d'Etat et figeons le minimum à quinze, cela réjouira les communes qui comptaient conserver ce nombre, mais nous fixons aussi ce nombre, empêchant de le faire les communes qui auraient peut-être désiré l'abaisser ; soit nous votons un nouvel amendement, celui que le groupe libéral-PPN vous propose, qui donne aux communes ayant droit à quinze sièges la possibilité de réduire ce nombre à treize ou à onze, et aux communes qui ont droit à dix-sept sièges celle de le réduire à quinze ou à treize, mais à toutes, en tout cas, sans le leur imposer, c'est-à-dire en laissant à toutes le droit de garder les quinze ou les dix-sept sièges auxquels elles avaient droit.

Quelles sont maintenant les conséquences de notre amendement par rapport à la proposition du Conseil d'Etat considérant donc les cinq catégories de communes qui sont concernées ? Pour les trois villes qui ont bien sûr plus de 5850 habitants, il n'y a bien sûr aucune différence ; il leur est interdit, de toute façon, d'abaisser le nombre de leurs conseillers généraux. Pour les vingt-neuf communes entre 875 et 5849 habitants, il n'y a aucune différence non plus ; elles conservent le droit de garder leur nombre de conseillers généraux ou de le descendre, donc de confirmer, le cas échéant, les démarches qu'elles ont déjà entreprises. Pour les quatre communes entre 775 et 874 habitants qui ont droit à dix-sept conseillers, notre amendement permet de descendre le nombre jusqu'à treize, alors que la proposition du Conseil d'Etat le limite à quinze seulement. Pour les dix-sept communes entre 300 et 774 habitants, notre amendement permet de descendre le nombre de quinze à treize ou à onze, tandis que le projet du Conseil d'Etat les oblige à rester à quinze. Enfin, pour les communes de moins de 300 habitants, il n'y a pas de changement ; elles peuvent, dans les deux cas, faire usage de leur droit de descendre le nombre de conseillers généraux à neuf.

Nombre de conseillers généraux

Nous résumons donc notre amendement en disant: tout à gagner, rien à perdre, rien de révolutionnaire non plus, rien de nature à effrayer la prudence légendaire du service des communes, rien de ce qui a été entrepris jusqu'à ce jour ne devrait être révoqué. Au contraire, les quelques situations restées bloquées pourront évoluer à la satisfaction de leurs protagonistes.

Notre amendement confirme donc l'intention du Grand Conseil de donner aux communes plus de flexibilité. Il supprime l'effet non désiré d'imposer une réduction à des communes qui ne veulent pas la faire, n'hésitant donc pas à apporter aux communes neuchâteloises une solution qui préserve au maximum leur autonomie et leur liberté. Le groupe libéral-PPN votera l'amendement à l'unanimité.

M. *Frédéric Cuche*: – Le groupe des députés socialistes peut soutenir l'amendement du groupe libéral-PPN.

A l'alinéa 4 pourtant, on ne s'est pas prononcé sur un point. Il nous semble qu'en aucun cas, il est excessif puisque, justement, la loi prévoit la possibilité, dans les alinéas suivants, de descendre à des chiffres inférieurs à quinze. Donc, on supprimerait, si vous le voulez bien, le « en aucun cas », qui ne semble pas justifié.

En ce qui concerne l'alinéa 6, nous soutenons donc l'amendement du groupe libéral-PPN.

La présidente: – Monsieur Frédéric Cuche, est-ce que vous pouvez nous donner votre amendement par écrit?

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Nous sommes d'accord avec la proposition de M. Frédéric Cuche d'enlever le terme « en aucun cas » à l'alinéa 4. De toute manière, avec ou sans « en aucun cas », la disposition a la même teneur, cela ne change rien.

En ce qui concerne l'amendement libéral-PPN que le Grand Conseil est prêt à accepter, nous avons dit que, dans cette affaire, nous sommes resté en retrait. Nous attirons votre attention sur les conséquences de l'amendement que vous avez déposé lors de la session de septembre 1999 et qui a été accepté. Celui-ci n'a pas non plus été discuté par la commission législative. Il offre une plus grande liberté, c'est vrai, il permettrait même à cinquante-sept communes de réduire leur effectif, mais, comme nous l'avons dit tout à l'heure, aucune commune, sur les quinze qui ont pris des décisions, n'a décidé d'aller en deçà de quinze. Nous attirons également votre attention sur le fait que si vous acceptez cet amendement, il faut être conscient que celui-ci pourra être utile pour les élections de 2004, mais vraisemblablement pas pour les élections de cette année, car les délais ne permettraient pas à une commune de faire usage de cette possibilité, à moins de saisir le Conseil général dans les quinze jours à partir d'aujourd'hui et de prendre une

Discussion en second débat (suite)

décision par anticipation avant la promulgation de la loi, parce que, comme nous l'avons dit, de toute manière, nous ne pouvons pas promulguer la loi avant l'expiration du délai référendaire.

Si le Grand Conseil veut accepter cet amendement, le Conseil d'Etat n'a pas de raison absolue de s'y opposer, mais nous voulions simplement attirer votre attention sur la portée de cette proposition.

M. Damien Cottier: – Nous avons cherché la souplesse avec notre premier amendement. C'est pourquoi nous approuverons l'amendement libéral-PPN qui l'instaure cette fois-ci de manière définitive.

M. Christian Blandenier: – Nous donnerons quelques précisions. A la différence de l'amendement radical de la session de septembre 1999 et déposé un quart d'heure avant les débats, cet amendement-là a été mis à disposition de tous les groupes et du Conseil d'Etat il y a plusieurs semaines déjà. On a donc, nous l'espérons, pu se mettre à plusieurs pour voir éventuellement tous les effets pervers que cet amendement pourrait amener et personne n'en a trouvé.

S'agissant de l'application de cette loi pour les élections de l'an 2000, nous croyons que le rapport du Conseil d'Etat est clair. En page 4 (p. 2158 du *BGC*), il dit clairement que, malgré l'amendement proposé par le gouvernement, c'est-à-dire de revenir à fin décembre pour se prononcer, il y a une exception pour la législature 2000-2004 avec possibilité, pour le Conseil général qui le souhaite, de se prononcer fin janvier ou même courant février comme le Conseil d'Etat le dit, et de faire voter la population plus tard.

Il y a un cas pour lequel l'amendement libéral-PPN nous paraît important, c'est pour les communes qui, avec la nouvelle loi que nous avons votée en septembre 1999, sont descendues obligatoirement à treize et à onze. Il y a celles qui ont dû descendre, qui ne l'ont pas voulu et qui ont manifesté, mais il y a aussi celles qui ont dû descendre et qui étaient tout à fait satisfaites par cette diminution à treize ou onze. Sans notre amendement, de par la loi, elles ont l'obligation d'être à quinze. Avec notre amendement, si cette solution d'un Conseil général de treize ou onze leur convient, elles peuvent, en passant certes par leur Conseil général, confirmer ce que la loi, la future ancienne loi, leur a imposé il y a quelques mois.

La présidente: – L'amendement Frédéric Cuche demande à l'alinéa 4 de l'article 90 de la loi sur les droits politiques, de supprimer le terme « en aucun cas ». Cet alinéa 4 aurait donc la teneur suivante: ⁴Le nombre de sièges au Conseil général ne peut excéder quarante et un ni être inférieur à quinze.

Cet amendement est-il combattu? Ce n'est pas le cas. **L'amendement Frédéric Cuche à l'alinéa 4 de l'article 90 de la loi sur les droits politiques est donc accepté.**

Nombre de conseillers généraux

Nous allons maintenant nous prononcer sur l'amendement libéral-PPN à l'alinéa 6 de l'article 90 de la loi sur les droits politiques, que nous rappelons :

L'alinéa 6 de l'article 90 est supprimé et remplacé par le texte suivant :

6 En dérogation aux dispositions des alinéas 3 et 4, les communes de moins de 875 habitants peuvent réduire par nombre pair jusqu'à treize, celles de moins de 775 habitants jusqu'à onze, et celles de moins de trois cents habitants jusqu'à neuf, le nombre de sièges au Conseil général. La procédure prévue à l'alinéa 5 est applicable.

Cet amendement est-il combattu ? Ce n'est pas le cas. **L'amendement du groupe libéral-PPN à l'alinéa 6 de l'article 90 de la loi sur les droits politiques est donc accepté.**

Article 90 de la loi sur les droits politiques. – Adopté.

Article premier de la loi de révision. – Adopté.

Article 2 de la loi de révision. – Adopté.

On passe au vote d'ensemble.

Le projet de loi est adopté par 110 voix sans opposition.

TRAITEMENT DES QUESTIONS

98.116

**Rapport de la commission législative
au Grand Conseil**

à l'appui

**d'un projet de loi
portant révision de l'article 82, alinéa 1,
de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC)
(traitement des questions)**

(Du 12 mai 1999)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

I. INTRODUCTION ET PROJET DE LOI

En date du 23 mars 1998, M. Willy Haag a déposé le projet de loi suivant :

98.116

23 mars 1998

Projet de loi Willy Haag**Loi portant révision de l'article 82, alinéa 1, de la loi d'organi-
sation du Grand Conseil (OGC) (traitement des questions)**

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition de la commission législative,

décède :

Article premier L'article 82, alinéa 1, de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC) est abrogé et remplacé par le texte suivant :

Art. 82 ¹ Le Conseil d'Etat répond en principe de vive voix et brièvement aux questions, au cours de la dernière séance de la session ou lors de la session suivante. (Suppression de: « pendant une demi-heure ».)

Art. 2 ¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Traitement des questions

² Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution. Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président, Les secrétaires,

Cosignataires: P. Hainard, P. Meystre, P. Guenot, F. Rutti, J. Tschanz, Y. Morel et M. Berger-Wildhaber.

Motivation

Les lois doivent être respectées. Si elles sont obsolètes, il faut les adapter ou les supprimer.

L'article 82 susmentionné est régulièrement violé. Il stipule que le Conseil d'Etat répond « brièvement aux questions, pendant une demi-heure ».

Lors de notre motion d'ordre de la séance du 1^{er} octobre 1997, nous avons fait remarquer que si le Conseil d'Etat devait répondre en 30 minutes à 42 questions, il aurait fallu consacrer en moyenne 43 secondes par question. Point n'est besoin d'insister pour démontrer le ridicule de la situation !

Le nombre des questions a augmenté depuis quelques années. Deux raisons à cela :

1. le groupe des petits partis est aujourd'hui composé de trois partis différents, dont chaque représentant est évidemment en droit de poser des questions ;
2. les sujets traités par le Grand Conseil augmentent en nombre et en complexité.

Dans la majorité des cas, les questions écrites ont des avantages certains :

- l'immédiateté de la réponse ;
- l'information directe au Grand Conseil et aux représentants de la presse de la position du Conseil d'Etat sur des faits actuels ;
- l'économie de temps ; une réponse détaillée et satisfaisante peut permettre d'éviter le dépôt d'une interpellation ou d'une motion, ce qui décharge l'ordre du jour du Grand Conseil ;
- le temps des questions amène un vent frais, nécessaire dans notre hémicycle. Si la liste des questions est émaillée de quelques questions farfelues, ce n'est pas grave. Généralement, le Conseil d'Etat y répond très brièvement et, souvent, avec l'humour qui convient.

Rapport de la commission législative (suite)

Voilà pourquoi nous estimons indispensable de maintenir le droit des députés de déposer des questions écrites et le droit du Conseil d'Etat de prendre le temps d'y répondre. A charge du bureau du Grand Conseil d'adapter le programme des délibérations (art. 9 OGC).

Ce projet de loi a été transmis à la commission législative comme objet de sa compétence.

II. TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission législative, en présence du chancelier d'Etat et du chef du service juridique de l'Etat, a traité de ce projet de loi lors de ses séances des 17 mars, 22 avril et 12 mai 1999.

Elle a entendu l'auteur du projet de loi, puis les explications du chancelier concernant l'historique de la disposition légale visée par ce projet de loi.

Après avoir convenu d'un principe, la commission législative a demandé au service juridique de le concrétiser en rédigeant une nouvelle version de l'article 82 OGC. Ce texte, qui est reproduit en fin de rapport, a été approuvé à l'unanimité des membres présents lors de la séance du 22 avril 1999.

III. DÉVELOPPEMENT DU PROJET DE LOI

M. Willy Haag nous expose les raisons qui l'ont amené à déposer son projet de loi. Elles sont reprises pour l'essentiel dans la motivation écrite qui vient d'être rappelée ci-devant et à laquelle nous vous renvoyons.

IV. DISCUSSION GÉNÉRALE

L'entrée en matière n'étant pas combattue, les débats de la commission législative ont porté sur les éléments suivants.

Historique

Il nous est rappelé que le principe du droit de chaque député de poser des questions en tout temps est très ancien. En revanche, celui de la réponse immédiate et à chaque session date de 1981. Auparavant, le Conseil d'Etat avait pour habitude de répondre aux questions lors des sessions consacrées au budget et aux comptes uniquement. Le système actuel s'est inspiré de la solution appliquée aux Chambres fédérales. Il faut admettre que la durée légale d'une demi-heure pour répondre aux questions n'a que rarement été respectée et qu'elle l'est de moins en moins.

Traitement des questions

Hiérarchisation des interventions

La loi d'organisation du Grand Conseil, du 22 mars 1993, établit une hiérarchie bien précise au sein des différentes interventions possibles d'un député devant le Grand Conseil. La question est l'intervention la plus faible. Elle doit le rester.

La commission est toutefois consciente que la question est un instrument qui permet de donner rapidement et simplement un caractère public à tout ce qui touche au fonctionnement de l'Etat. Si l'usage de la question devient trop limité, les députés utiliseront l'interpellation, ce qui allongera encore les débats au Grand Conseil.

Brièveté des réponses

La commission a l'impression que le Conseil d'Etat recherche toujours plus à répondre de manière exhaustive aux questions qui lui sont posées. Le chancelier nous fait part des difficultés auxquelles est confronté le Conseil d'Etat au moment de répondre. Si la réponse est trop courte, elle est incomplète ; si elle est complète, elle est trop longue !

Le Conseil d'Etat n'entend pas faire usage de manière plus fréquente de la possibilité qui lui est faite de répondre par écrit. Cela engendre en effet un surcroît de travail important pour l'administration.

Principes retenus

A l'issue de la discussion, la commission admet de prolonger le temps consacré au traitement des questions. Elle estime toutefois qu'une durée doit figurer dans la loi et propose de la fixer à une heure, afin d'éviter des débordements trop considérables. L'adverbe « environ » sera ajouté, pour donner un peu plus de souplesse dans l'application de cette disposition.

Si l'on veut éviter que cette durée soit systématiquement dépassée, il faut à la fois diminuer le nombre de questions et réduire la durée des réponses. Le premier élément est une question d'autodiscipline des députés qui doivent garder à l'esprit qu'il est toujours possible d'obtenir des réponses aux questions qu'ils se posent sans obligatoirement passer par le Grand Conseil. S'agissant du second élément, il faut avoir à l'esprit le principe de la hiérarchisation des interventions des députés et la place qu'occupe la question à l'intérieur de cette hiérarchie. Même si le sujet mériterait une réponse complète et nuancée, le Conseil d'Etat doit s'en tenir à une réponse succincte ; le député doit s'en contenter. S'il entend obtenir une information ou une réflexion plus approfondie, le député doit agir par les autres moyens mis à sa disposition (interpellation, motion).

Rapport de la commission législative (suite)

V. CONCLUSION

La commission législative constate que la durée d'une demi-heure fixée dans la loi d'organisation du Grand Conseil pour la réponse aux questions est systématiquement dépassée. Elle entre en matière pour une prolongation de cette durée, en gardant toutefois à l'esprit que la question est le moyen d'intervention le plus faible du député et ne doit donner lieu qu'à une réponse succincte.

La modification de l'article 82 OGC qui vous est proposée a été acceptée le 22 avril 1999 à l'unanimité des membres présents.

Le présent rapport a été adopté à l'unanimité des 13 membres présents lors de la séance du 12 mai 1999.

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

Neuchâtel, le 12 mai 1999

Au nom de la commission législative:

Le président,

W. WILLENER

Le rapporteur,

C. BLANDENIER

**Loi
portant révision de la loi
d'organisation du Grand Conseil (OGC)
(traitement des questions)**

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition de la commission législative, du 12 mai 1999,
décrète :*

Article premier L'article 82, alinéa 1, de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC), du 22 mars 1993, est modifié comme suit :

Art. 82 ¹ Le Conseil d'Etat répond aux questions de manière succincte, en principe de vive voix, durant une heure environ, lors de la dernière séance de la session ou lors de la session suivante.

Art. 2 ¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution. Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

La présidente, L'un des secrétaires,

M. Christian Blandenier occupe le siège du rapporteur.

Discussion générale

M. *Willy Haag* : – Le contenu des lois suit toujours l'évolution des habitudes de la société ; premier point. Deuxième point : quand les habitudes changent, il faut adapter les lois. Troisième point : l'article 82 de la loi d'organisation du Grand Conseil qui ne donne qu'une demi-heure au Conseil d'Etat pour répondre aux questions n'est plus conforme aux habitudes et, par conséquent, jamais respecté. Quatrième point : les questions et réponses que donne le Conseil d'Etat participent au bon fonctionnement de notre parlement, nous en avons déjà cité les avantages, tous les avantages, lesquels figurent dans le rapport qui est entre vos mains. Dernier point : personnellement, pour des raisons de souplesse, nous aurions préféré que ne figure pas dans la loi une limitation dans le temps, mais la commission législative, elle, le voulait et nous sommes allé à la rencontre l'un de l'autre en fixant une limite d'une heure, assortie d'un adverbe « environ ».

En tant qu'auteur de ce projet, nous vous encourageons vivement à voter cette révision de la loi. Le groupe radical est unanimement pour.

M^{me} *Muriel Barrelet* : – Le groupe socialiste acceptera le projet de loi tel qu'il a été modifié en commission législative. En effet, nous saluons au contraire le maintien d'une limite temporelle dans le traitement des questions par le Conseil d'Etat. Même si cette limite est souvent ou parfois dépassée, elle donne une injonction au Conseil d'Etat ou toutefois permet de formuler le vœu que celui-ci soit le plus concis possible, le plus précis et le plus efficace dans la réponse qu'il donne aux questions qui sont déposées. Cette limite temporelle permet aussi de garder finalement la hiérarchie telle qu'on la souhaite dans les moyens d'intervention des députés, la question étant le moyen d'intervention le plus bas de la hiérarchie.

M. *Francis Portner* : – Le projet de loi Willy Haag 98.116 se justifiait. La loi proposée en fin de rapport est un bon choix. Le groupe PopEcoSol y adhère bien volontiers.

Le groupe PopEcoSol se déclare tout de même déçu des accusations formulées en page 2 du rapport (p. 2172 du *BGC*). Il serait la raison N° 1 de l'augmentation du nombre de questions posées depuis quelques années, nous citons :

Le groupe des petits partis est aujourd'hui composé de trois partis différents, dont chaque représentant est évidemment en droit de poser des questions.

Cette affirmation est fausse, donc injuste. Il est donc vexant de lire cela. Aucun chiffre ne prouve cet argument. Nos chiffres prouvent même le contraire. Nous allons citer d'après le CLXIII^e volume, tomes I et II, sur 1997-1998 : toutes les questions juste avant que M. Willy Haag dépose son projet de loi.

Traitement des questions

Pour les libéraux-PPN: pourcentage de députés: 33%; pourcentage de questions: 37,5%. M. Willy Haag a tout à fait raison, c'est l'effet « Bernard Matthey ». Pour les radicaux; pourcentage de députés: 21%; pourcentage de questions: 20%. Pour les socialistes: pourcentage de députés: 35,5%; pourcentage de questions: 33%. Pour le groupe PopEcoSol: pourcentage de députés: 10,5%; pourcentage de questions: 9,5%.

Il y a donc égalité presque parfaite entre les partis. Ce CLXIII^e volume de nos délibérations n'est peut-être pas la référence, mais nos conclusions sont claires: aucun groupe n'est responsable de l'augmentation du nombre de questions ou plutôt tous les partis sont équitablement fautifs de cet accroissement.

Le groupe PopEcoSol remercie M. Willy Haag de son intervention, soutiendra la commission législative dans son projet de loi qui nous est présenté, mais nous aimerions que soit retiré du rapport le point 1 de la page 2 (p. 2172 du *BGC*).

M. *Christian Blandenier*, rapporteur de la commission législative: – Tout d'abord quelques mots en tant que rapporteur de la commission pour préciser au représentant du groupe PopEcoSol que la phrase qui ne lui plaît pas n'émane pas de la commission, mais qu'elle est bien dans la motivation du dépôt de projet de loi. Rendons à César ce qui est à César!

Pour le reste, notre intervention sera très brève afin de permettre d'avancer dans l'ordre du jour et ainsi pouvoir accorder le temps nécessaire au traitement des questions mercredi matin.

Le groupe libéral-PPN fait siennes les conclusions du rapport de la commission législative. Il en partage également les considérants. La solution finalement retenue donne un peu plus de souplesse dans le temps mis à disposition pour le traitement des questions et évite ainsi que notre Conseil viole quasiment à chaque session une loi cantonale.

Il s'agit cependant de toujours garder à l'esprit la hiérarchisation des interventions des députés et de se souvenir que la question constitue le premier échelon. Elle doit être utilisée pour donner un caractère public à un problème mineur. Les députés doivent en être conscients lorsqu'ils posent une question; le Conseil d'Etat ne doit pas l'oublier lorsqu'il y répond.

Même si le sujet le justifiait, la réponse doit, en règle générale, rester succincte, quitte à être incomplète.

Espérant que le rapport de la commission législative et la modification de loi qu'il propose permettront de clarifier la situation, nous vous recommandons d'accepter la modification de la loi d'organisation du Grand Conseil.

M. *Pierre Hirschy*, président du Conseil d'Etat: – Il est vrai, Monsieur Willy Haag et vous avez raison, que les lois suivent parfois les habitudes. Nous avons espéré cet après-midi que la lecture des lettres qui sont déposées sur

Discussion générale (fin)

le bureau du Grand Conseil ne devienne pas une habitude, parce que, sinon, il faudra réglementer et dire aux députés que s'ils veulent prendre connaissance de ces lettres, elles sont à leur disposition, car, en général, ce sont des lettres qui ont déjà été envoyées à tous les groupes et souvent à la presse. La lecture n'est donc en général pas nécessaire.

En ce qui concerne ce rapport, nous entrerons effectivement en matière. Nous souhaitons également améliorer le fonctionnement du Grand Conseil. Nous croyons que nous allons suivre le conseil de M^{me} Muriel Barrelet qui disait qu'il faut être concis, précis et efficace. Comme l'a dit le chancelier en séance de la commission législative, il est parfois difficile, pour le Conseil d'Etat, de répondre de manière très brève à des questions, parce que si la réponse est trop courte, elle est incomplète et si la réponse est complète, elle est parfois trop longue. Mais nous allons suivre votre souhait et répondre dans l'heure qui nous est accordée.

La présidente: – La parole n'est pas demandée. L'entrée en matière n'étant pas combattue, nous passons à la discussion en second débat.

Discussion en second débat

**Loi
portant révision de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC)
(traitement des questions)**

Titre et préambule. – Adoptés.

Article premier. – Adopté.

Article 2. – Adopté.

On passe au vote d'ensemble.

Le projet de loi est adopté par 105 voix sans opposition.

NATURALISATIONS

M. Claude Ribaux occupe le siège du rapporteur.

Les rapports du Conseil d'Etat et de la commission des naturalisations ont été envoyés en temps utile aux députés.

Quatorze dossiers concernant 20 personnes ont été examinés.

La commission vous propose d'accorder la naturalisation à l'unanimité des membres présents pour tous les cas.

Naturalisations (fin)

Résultats du scrutin :

Bulletins délivrés: 102

Majorité absolue: 52

Sont naturalisés :

1. Auclair, Aurélie Marie Gisèle	par 100 suffrages	
2. Auclair, Julien François Michel	» 100	»
3. Auclair, Noël Raymond Just	» 100	»
4. Azem, Ali	» 99	»
5. Azem, Leila	» 99	»
6. Azem, Navid	» 99	»
7. Fernandez, Laurent Antoine Fernand	» 99	»
8. Ferreira, Daniel	» 100	»
9. Gomez, Lucia Selena	» 100	»
10. Grande, Ismael	» 100	»
11. Kiliç, Philippe Düzgün	» 98	»
12. Krasniqi, Redzep	» 98	»
13. Shiels née Mc Greal, Geraldine Teresa	» 100	»
14. Ture, Anna Maria	» 100	»

**ÉTABLISSEMENTS SPÉCIALISÉS
POUR ENFANTS ET ADOLESCENTS**

99.042

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil

en réponse

**au postulat du groupe socialiste 95.140,
du 2 octobre 1995,
« Application du plan d'équipement »**(Du 12 août 1999)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

1. INTRODUCTION

En date du 2 octobre 1995, le Grand Conseil s'est prononcé à l'unanimité en faveur de la prise en considération du rapport d'information 95.037, du 23 août 1995, concernant le rapport final de la commission spéciale chargée de revoir le plan d'équipement cantonal en institutions pour enfants, adolescents, adultes handicapés et toxicomanes.

Ce même jour, le Grand Conseil a également adopté le postulat 95.140, dont la teneur est la suivante :

95.140

2 octobre 1995

**Postulat du groupe socialiste
Application du plan d'équipement**

Les soussigné(e)s demandent au Conseil d'Etat d'envisager de présenter une fois par législature au Grand Conseil un rapport d'information sur l'application du plan d'équipement relatif aux institutions du canton.

Signataires: J. Philippin, J.-J. Delémont, F. Berthoud, L. Matthey, M.-A. Noth, M.-A. Crelier-Lecoultre, A.-M. Cardinaux-Mamie, D. Barraud et M. Blum.

Le présent rapport a pour but premier de répondre à ce postulat en faisant le point sur les réalisations nouvelles, planifiées ou non en 1995, et sur la future politique que notre Conseil entend mener dans le domaine des établissements spécialisés.

Etablissements spécialisés pour enfants et adolescents

Cependant, comme le sujet abordé est relativement vaste, ce rapport apporte également des réponses, au moins partielles, à plusieurs autres postulats dont nous vous livrons la teneur ci-après.

92.116

22 juin 1992

**Postulat de la commission « établissements publics »
Lutte contre l'alcoolisme**

La commission « établissements publics » invite le Conseil d'Etat à étudier la création d'une commission cantonale chargée de la lutte contre l'alcoolisme ou l'attribution d'un tel mandat à la commission de lutte contre la drogue.

(Postulat accepté le 1^{er} février 1993.)

92.117

22 juin 1992

**Postulat de la commission « établissements publics »
Structures d'accueil et de soins pour alcooliques**

La commission « établissements publics » invite le Conseil d'Etat à étudier les besoins en structures d'accueil et de soins pour alcooliques et, au besoin, à envisager les voies et les moyens de les compléter.

(Postulat accepté le 1^{er} février 1993.)

95.139

2 octobre 1995

**Postulat du groupe radical
Lutte contre la drogue**

Le Conseil d'Etat est prié d'étudier la possibilité de redéfinir et de réorganiser les missions de la police cantonale afin de donner une plus grande priorité à la lutte contre la drogue, principalement contre le trafic de drogue et la criminalité qui lui est liée.

Il s'agit en particulier d'envisager les éléments suivants :

- *renforcement de la brigade des stupéfiants ;*
- *accroissement des qualifications, dans le cadre de la police de sûreté, en matière de lutte contre la criminalité financière ;*
- *accentuation de la présence sur le terrain ;*
- *intensification et développement de la collaboration entre la police cantonale et les polices des villes, notamment en ce qui concerne la répartition des tâches, la formation, l'échange d'informations ainsi que les interventions et les patrouilles « mixtes » ;*

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

- *mise sur pied d'un système d'échange d'informations simple et performant entre villes et cantons proches, notamment pour ce qui est des événements et des manifestations accroissant les risques de consommation et de trafic de drogue.*

En outre, le Conseil d'Etat est prié d'étudier la mise en œuvre des moyens propres à développer:

- *la prévention par l'encouragement de toutes les mesures propres à empêcher l'apparition de nouveaux consommateurs;*
- *le traitement et la réinsertion sociale des personnes dépendantes par le développement des centres et l'intensification des contacts avec les milieux économiques sensibilisés aux problèmes liés à la drogue;*
- *l'aide à la survie pour les personnes fortement dépendantes qui ne peuvent (encore) suivre un traitement visant à l'abstinence. Il instaurera des antennes d'accueil offrant une information sanitaire – notamment en matière d'overdose et de sida – et une aide médico-sociale.*

L'ensemble de ces mesures doit s'intégrer dans la politique d'ouverture et de concertation pratiquée dans le canton et définie par le « concept pour une politique cantonale neuchâteloise relative aux problèmes liés à la toxicomanie des jeunes ».

(Postulat accepté le 4 octobre 1995.)

La réponse à la première partie de ce postulat a fait l'objet du rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil 99.026, du 10 mai 1999, Lutte contre la drogue.

Le contenu du présent rapport, en particulier le chapitre 5.4, apporte des réponses à la seconde partie du postulat relative à la prévention, au traitement, à la réinsertion et à l'aide à la survie des personnes toxicomanes.

96.162

20 novembre 1996

**Postulat Jean-Paul Wettstein
Avenir des enfants handicapés mentalement**

Constatant que tous les enfants handicapés mentalement ne peuvent trouver une place en institution spécialisée, les député(e)s soussigné(e)s demandent au Conseil d'Etat d'étudier la possibilité de renforcer l'infrastructure existante, dans les limites raisonnables des moyens financiers de l'Etat.

Signataires: A. Grandjean, C. Bernoulli, V. Barrelet, C. Bugnon, C. Vermot, J.-C. Guyot, C. Ribaux, P.-A. Brand, Ch. Häsler, L. Rollier, S. Perrinjaquet et J. de Montmollin.

(Postulat accepté le 20 novembre 1996.)

Etablissements spécialisés pour enfants et adolescents

97.120

24 mars 1997

Postulat Jacques-André Maire**Structures d'accueil pour enfants et adultes handicapés**

A la suite du postulat Jean-Paul Wettstein 96.162 ad 96.050, « Avenir des enfants handicapés mentalement », accepté par le Grand Conseil le 20 novembre 1996, la presse s'est fait l'écho du problème de la saturation du Centre professionnel et du secteur scolaire des Perce-Neige.

Sans remettre du tout en cause ce fait préoccupant, certains parents de handicapés mentaux ont exprimé l'avis que la solution à ce problème ne résidait certainement pas uniquement dans la seule extension de l'infrastructure existante.

Sensibles à la complexité de cette question, les député(e)s soussigné(e)s demandent au Conseil d'Etat de mener une étude prenant également en compte des solutions en rapport avec le concept d'une meilleure intégration des handicapés dans notre société.

Ils appellent de leurs vœux, à l'image de ce qui se fait dans d'autres pays ou d'autres cantons, la mise sur pied de structures diversifiées adaptées à une société en pleine évolution.

Il s'agit notamment d'étudier, en collaboration avec la commission consultative du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles sur l'intégration scolaire des élèves handicapés mentaux et avec le groupe de travail du Département des finances et des affaires sociales chargé d'examiner les projets relatifs aux établissements spécialisés:

- les modalités d'accueil, dans les classes de villages ou de quartiers, des enfants handicapés qui en auraient la possibilité et dont les parents en exprimeraient le souhait;*
- de développer la possibilité d'accueillir, en appartements protégés, les adultes handicapés bénéficiant d'une autonomie suffisante afin que les capacités d'accueil des institutions existantes soient réservées en priorité aux adultes handicapés ne bénéficiant pas d'autonomie suffisante.*

Vu les besoins urgents constatés dans ce secteur, l'étude devrait concerner en priorité les personnes souffrant d'un handicap mental et s'étendre ensuite à l'ensemble des formes de handicap.

Cosignataires: J.-P. Wettstein, M. Schaffter, J.-S. Dubois, J.-J. Delémont, C. Vermot, B. Dupont, P. Bonhôte, J.-C. Guyot, B. Soguel, C. Ribaux, C. Stähli-Wolf, E. Berthet, M.-A. Crelier-Lecoultré, C. Borel, J. Philippin, Ch.-H. Augsburg, M. Guillaume-Gentil-Henry, A.-C. Pétremand-Berger, S. Perrinjaquet, L. Matthey, L. Vaucher, F. Berthoud, M. Pauchard-Givord, Ch. Ruedin Fauché, Ch.-H. Pochon, G. Bochsler-Thiébaud, M. Dusong,

Etablissements spécialisés pour enfants et adolescents

M. Louis Piller	directeur de la Maison de Belmont, à Boudry;
M. Jean-Claude Schläppy	directeur du Centre professionnel des Perce-Neige, aux Hauts-Geneveys;
M. Jean-Daniel Stauffer	directeur adjoint du service des mineurs et des tutelles, à La Chaux-de-Fonds.

2. NOUVEAUX SECTEURS CONCERNÉS PAR LE PLAN D'ÉQUIPEMENT**a) Foyers pour adultes en difficultés sociales**

Les trois foyers concernés sont :

- la Maison de Prébarreau, foyer et atelier, rue de l'Evole, à Neuchâtel;
- le Foyer 44, quai Max-Petitpierre, à Neuchâtel;
- la Fondation Feu-Vert, foyer et entreprise de réinsertion, rue Fritz-Courvoisier, à La Chaux-de-Fonds.

Ce secteur d'activité ne constitue pas véritablement une nouveauté pour le Département des finances et des affaires sociales qui subventionne, depuis plusieurs années, ces trois structures très utilisées par les services sociaux communaux et l'office des tutelles notamment. Le service de l'action sociale, pour sa part, subventionne en partie l'entreprise de réinsertion professionnelle de la Fondation Feu-Vert.

Durant l'année 1997, les comités respectifs des trois foyers pour adultes ont déposé leurs demandes de reconnaissance officielle en tant qu'établissements spécialisés. Le Département des finances et des affaires sociales a réservé sa réponse en mandatant le groupe d'experts chargé de gérer l'évolution du plan d'équipement, de réétudier en détail le rôle, l'utilité et l'organisation de ces trois institutions pour adultes en difficultés sociales.

En effet, avant de rendre une décision définitive, cette démarche avait pour objectif de déterminer si ces structures répondaient effectivement au critère dit « de la preuve du besoin », susceptible de justifier leur intégration à part entière dans le plan d'équipement cantonal en établissements.

Le groupe de gestion du plan d'équipement n'étant pas doté de moyens suffisants pour effectuer lui-même ce type d'investigations, il a dû déléguer cette mission à un sous-groupe de travail chargé de rendre un rapport sous la forme d'une étude des besoins.

Ce rapport a démontré, par différentes approches, que l'existence de structures spécialisées pour adultes en difficultés sociales est une nécessité pour notre canton. A ce titre, l'étude statistique a mis en évidence la persistance de taux d'occupation élevés dans les trois foyers. Pourtant, ces structures ne disposaient pas encore de dotation en personnel qualifié suffisante pour pouvoir répondre à de nombreuses demandes d'admissions concernant des cas dits « lourds ».

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Sur un plan qualitatif, une enquête approfondie a été menée en interrogeant plus de trente professionnels délégués en tant que représentants du réseau neuchâtelois d'accompagnement médico-social des adultes (services sociaux, hôpitaux psychiatriques, office des tutelles, etc.). Sans exposer ici tous les détails des conclusions de cette enquête, nous pouvons affirmer avoir acquis la conviction que le plan d'équipement cantonal en établissements devait comporter un volet consacré à l'accompagnement stationnaire des adultes en difficultés sociales.

Aussi, dès l'exercice budgétaire 1999, les trois structures pour adultes du canton ont-elles été reconnues et leur déficit d'exploitation garanti.

Cependant, le processus entamé, qui vise à améliorer la définition des missions de chacun des foyers pour ensuite mieux coordonner leur action, doit encore être mené à son terme. Moyennant une réorganisation des foyers existants, vraisemblablement au sein d'une nouvelle fondation créée à cet effet, nous avons mis en œuvre les démarches nécessaires pour atteindre les résultats escomptés à moyen terme.

b) Accueil de femmes victimes de violence

Grâce à une collaboration suivie avec l'Association Solidarité femmes, il a été possible d'aménager, dans le canton, une structure d'accueil d'urgence pour femmes victimes de violence ainsi qu'un centre de consultation.

c) Transfert d'établissements entre le DJSS et le DFAS

Par arrêté du 13 mai 1997 portant modification du règlement d'organisation de deux départements et de la chancellerie, le Conseil d'Etat a décidé de transférer certains établissements d'un département à l'autre, par mesure de rationalisation et dans un souci d'unité, avec effet au 1^{er} janvier 1998.

Les cinq institutions concernées, dont la responsabilité du subventionnement et du contrôle est passée du service de la santé publique à l'office des établissements spécialisés, sont les suivantes :

- les deux Foyers Handicap, à Neuchâtel et à La Chaux-de-Fonds ;
- les institutions pour personnes toxico-dépendantes de la Fondation Les Alizés (anciennement La Passerelle), à savoir Pontareuse, à Boudry, et L'Auvent, à Peseux ;
- l'institution de cure pour alcooliques Le Devens, à Saint-Aubin.

Le regroupement de ces établissements au sein du même département prend tout son sens dans l'optique d'une simplification de la collaboration avec les instances fédérales de subventionnement, à savoir l'Office fédéral des assurances sociales. Ce dernier exige notamment une planification sur trois ans de l'évolution des places disponibles et permet au canton de

Etablissements spécialisés pour enfants et adolescents

procéder à des transferts de capacité d'une institution à l'autre. En outre, un « concept qualité » cantonal est également exigé par la Confédération qui veut ainsi s'assurer que les subventions qu'elle alloue sont utilisées avec la meilleure efficacité possible.

En relation avec le chapitre 6.2 du présent rapport, le Conseil d'Etat a également pris cette décision dans le but de faciliter le processus d'unification de la politique relative au statut du personnel dans les institutions paraétatiques.

Enfin, il faut mentionner que suite à la fermeture de la structure d'accueil de jour L'Eclusier, à Neuchâtel, il a été demandé au Foyer Handicap de s'organiser de manière à offrir à une quinzaine de personnes, une prise en charge adaptée à leurs besoins spécifiques.

3. LES OBJECTIFS DU PLAN DE 1995

3.1. Objectifs

Sans retracer ici toute la réflexion contenue dans le rapport de 1995, nous rappellerons que, parmi les nombreuses propositions contenues dans le plan d'équipement, quelques grandes priorités avaient été retenues dans l'optique d'une réalisation progressive en fonction des possibilités financières du canton.

Par ailleurs, la nomination d'un groupe d'experts permanent et consultatif ayant pour rôle de vérifier en continu l'adéquation de l'équipement avec les besoins et de donner un préavis de principe sur les projets nouveaux était également préconisée. Cette proposition a été suivie d'effet, par la création du groupe de travail consultatif interdépartemental de gestion du plan d'équipement.

3.2. Réalisations

a) Réalisations prévues dans le plan d'équipement de 1995

Projet Belmont-Ruche-Coccinelle

La création de l'actuelle Fondation « L'Enfant c'est la vie » était une des principales priorités retenues par notre Conseil. Le chapitre 4 du présent rapport est entièrement consacré à ce projet.

Accueil mère-enfant(s)

Conformément aux priorités retenues, le Foyer Jeanne Antide, La Ruche et Sombaille Jeunesse ont été dotés de moyens supplémentaires leur permettant d'assumer cette nouvelle mission. Un étage du Foyer Jeanne Antide a notamment dû être totalement assaini et réaménagé à cet effet.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Les trois institutions enregistrent, depuis, de nombreux placements de ce type, confirmant l'existence d'un besoin tout à fait réel, très souvent pour des situations d'urgence.

Points-rencontre et points-échange

Egalement planifiés il y a quatre ans, ces types de prestations ont été rendus officiels dans les établissements de La Ruhe et du Foyer Jeanne Antide.

Rappelons que le point-rencontre consiste à offrir un endroit neutre où peut se dérouler l'exercice du droit de visite des enfants dans certains cas où la présence d'un professionnel de l'éducation est rendue nécessaire, pour diverses raisons liées à la pédagogie, à la sécurité ou à son rôle modérateur des tensions.

Le point-échange est une prestation comparable pour les situations de transmission de la garde des enfants entre parents divorcés.

En général, ces types d'accompagnements sont expressément planifiés par décisions de justice.

Centre de jour à Clos-Rousseau

Comme relevé à l'époque, ce projet ne constituait pas une priorité absolue. Au regard de l'évolution du besoin et des investissements importants nécessaires dans d'autres projets, cette réalisation est, pour l'instant, suspendue.

Extension des services éducatifs ambulatoires

Le développement du service éducatif itinérant (SEI) de la Fondation neuchâteloise en faveur des handicapés mentaux et de l'action éducative en milieu ouvert (AEMO) de la Fondation Carrefour sont deux projets liés au suivi ambulatoire des enfants et pré-adolescents de 6 à 13 ans.

Notre Conseil est en train de mener une étude globale sur les mesures à prendre pour faire face à l'augmentation de la délinquance des mineurs et sur les nouveaux besoins dans le domaine du suivi éducatif des adolescents. Les deux projets d'extension susmentionnés s'inscrivent dans cette optique, mais leur réalisation dépendra des nouvelles priorités définies dans ce domaine (voir également chapitre 5.2 de ce rapport).

Développement des prises en charges extérieures

La tendance actuelle reste plus que jamais favorable au développement de prises en charge alternatives et ambulatoires par les équipes éducatives des établissements spécialisés. A ce titre, la possibilité qui nous a été donnée par l'Office fédéral de la justice de réaliser, dans les institutions subventionnées, 10% des journées annuelles sous le mode de l'externat, est un progrès que nous relevons et que nous saluons.

Etablissements spécialisés pour enfants et adolescents

Action socio-éducative en milieu ouvert (ASEMO)

Ce projet, nous le rappelons, concernait l'extension des activités ambulatoires de la Fondation Carrefour à la catégorie des jeunes adultes jusqu'à 30 ans.

Sans vouloir minimiser l'intérêt d'une telle démarche, notamment en vue de diminuer le nombre des mises sous tutelles, notre Conseil a estimé que ses choix immédiats devaient porter sur d'autres projets prioritaires.

Centre pédagogique de Malvilliers

La création d'une classe décentralisée, pour absorber le surplus d'effectifs du centre, est sur le point d'être achevée au collège primaire de Cernier. Une solution transitoire avait été trouvée au Site de Cernier depuis un an mais l'intégration de cette classe au sein d'un véritable établissement scolaire est bien entendu préférable.

Il faut également replacer ce projet dans le contexte actuel, qui voit le Département de l'instruction publique et des affaires culturelles (DIPAC) mener une réflexion ainsi que diverses expériences visant à intégrer, partout où cela est possible, les élèves présentant de légères déficiences mentales au sein des classes, c'est-à-dire hors des établissements spécialisés (voir également chapitre 5.7 de ce rapport).

Création du CAPTT au Val-de-Travers

Le rapport d'information sur la politique de prévention et de lutte contre la drogue (concept) accepté par le Grand Conseil en automne 1995 fixait comme priorité la création d'un centre de prévention et de traitement au Val-de-Travers.

Ce dernier a maintenant vu le jour. Il fonctionne officiellement depuis le 1^{er} mai 1997, à Fleurier, sous le nom de Centre d'aide, de prévention et de traitement de la toxicomanie du Val-de-Travers (CAPTT).

La création d'un tel centre constituait une nécessité pour la région qui, bien que longtemps épargnée, voyait depuis quelques années les problèmes sociaux et éducatifs liés à la toxicomanie prendre une ampleur très préoccupante, notamment chez les adolescents.

Tout comme les deux autres centres, situés en ville de Neuchâtel et en ville de La Chaux-de-Fonds, le CAPTT est placé sous le support et la responsabilité juridique de la Fondation neuchâteloise pour la prévention et le traitement de la toxicomanie.

Le CAPTT offre une palette diversifiée de prestations ambulatoires dont notamment la distribution médicalement contrôlée de méthadone. Par ailleurs, il se montre très actif dans les domaines de l'information et de la prévention, deux aspects primordiaux gages du succès de sa mission auprès de la jeunesse du Val-de-Travers.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

b) Réalisations non prévues dans le plan de 1995***Unité de formation AI au Centre pédagogique de Malvilliers (CPM)***

Depuis de nombreuses années, les organismes et institutions spécialisées appelés à prendre en charge les jeunes gens souffrant d'un handicap intellectuel, déploraient que le canton de Neuchâtel ne dispose, dans son équipement institutionnel pourtant riche, d'aucun centre de formation professionnelle et qu'il faille systématiquement recourir à des institutions sises hors canton, tel le centre de Courtepin, dans le canton de Fribourg, ou celui du Repus, à Grandson.

Cette situation compliquait sérieusement la résolution de certains dossiers. Des parents hésitaient à se séparer de leurs enfants en vue d'une formation professionnelle hors du canton et, d'une certaine façon, l'éloignement du milieu familial constituait une difficulté supplémentaire pour des jeunes déjà peu favorisés tant en ce qui concerne les possibilités d'apprentissage que l'insertion professionnelle ultérieure.

Durant l'année 1996, dans le cadre des études qui ont présidé à la réorganisation et à la revitalisation du Site de Cernier, l'idée a été émise par le service des parcs et promenades de la ville de Neuchâtel d'y ouvrir une unité de formation AI. Très rapidement, il est apparu que ce projet répondait à un véritable besoin et comblait, en partie du moins, la lacune évoquée ci-devant.

Après qu'une première hypothèse visant à rattacher administrativement cette unité au Centre pédagogique et thérapeutique de Dombresson, vu sa proximité, ait été examinée, il a finalement été décidé de confier ce mandat au Centre pédagogique de Malvilliers qui bénéficiait déjà d'une reconnaissance de l'assurance-invalidité fédérale pour la formation professionnelle, ce qui simplifiait considérablement les démarches à accomplir auprès de l'Office fédéral des assurances sociales, à Berne.

Contact pris avec ce dernier, l'accord de l'assurance-invalidité a été obtenu et s'est concrétisé sous la forme d'une convention tarifaire au titre de l'application de mesures de réadaptation d'ordre professionnel qui, dans le cadre d'une occupation normale, permet de couvrir l'intégralité du budget de fonctionnement de la nouvelle structure.

L'unité de formation professionnelle AI du Centre pédagogique de Malvilliers a débuté son activité à la fin de l'été 1997, avec un effectif de départ de quatre élèves. Depuis lors, cette unité a été agrandie pour correspondre au projet initial de neuf places.

En outre, les formations dispensées, liées au départ à la formation de jardinier, ont pu être diversifiées, notamment grâce au potentiel important dont dispose le Site de Cernier. Bien que non prévue dans le plan d'équipement, cette réalisation constitue une opportunité irremplaçable pour certains jeunes de notre canton qui pourront ainsi bénéficier d'une formation professionnelle élémentaire.

Etablissements spécialisés pour enfants et adolescents

Dans une période où les réalités financières des pouvoirs publics exigent que chaque dépense soit mûrement réfléchie et que toutes les synergies possibles soient mises à profit, il est remarquable que ce nouveau maillon de l'équipement institutionnel neuchâtelois ait pu être mis sur pied dans un délai relativement court, sans création particulière d'un nouvel organisme et en utilisant au maximum toutes les ressources à disposition.

Si le Centre pédagogique de Malvilliers constitue le support et la plaque tournante du projet, celui-ci est réalisé dans le cadre d'un partenariat avec la ville de Neuchâtel par son service des parcs et promenades, ainsi qu'avec le Site de Cernier.

Des conventions spécifiques précisent les apports et les obligations de chacun des partenaires et, sur la base de l'expérience vécue, il nous est possible d'affirmer que ce système donne satisfaction.

En conclusion, nous estimons que cette réalisation est exemplaire à plus d'un titre et nous tenons à remercier tous les partenaires qui participent jour après jour à son fonctionnement.

Extension de l'unité de formation du Centre IMC

L'unité de formation ouverte depuis 1989 à La Chaux-de-Fonds a immédiatement rencontré un tel succès que le nombre d'élèves inscrit dépassait régulièrement la capacité d'accueil. La souplesse de cette structure et l'absence momentanée de certains élèves effectuant des stages en entreprises lui ont permis de fonctionner en «surrégime» un certain temps. Cependant, en 1995-1996, la situation est devenue préoccupante. Le nombre de jeunes gens et de jeunes filles inscrits était de quinze, alors que la capacité normale d'accueil prévue était de huit places. Dans un tel contexte, il est évident que la qualité du suivi scolaire, professionnel et thérapeutique individuel ne pouvait plus être suffisamment ciblée et performante.

Le projet d'extension réalisé par le Centre IMC neuchâtelois et jurassien a été soumis au groupe consultatif de gestion du plan d'équipement en octobre 1996. Ce dernier s'est prononcé favorablement par rapport à la création d'une seconde unité de huit places en ville de Neuchâtel. Cette décentralisation a pour but de mieux exploiter les opportunités de stages offertes par le tissu économique régional en évitant de créer une surcharge à La Chaux-de-Fonds.

Compte tenu des perspectives prometteuses de cette structure et de son utilité indéniable pour une partie de la jeunesse qui, sans elle, n'aurait pratiquement aucune chance de s'intégrer dans le monde du travail, notre Conseil a donné son accord à cette réalisation.

Dès son inauguration, en août 1997, la nouvelle unité de formation a fonctionné avec un effectif complet. L'Office fédéral des assurances sociales a délivré sa reconnaissance officielle à cet établissement qui bénéficie ainsi d'une convention tarifaire pour le remboursement des frais liés à l'exécution des mesures de réadaptation professionnelle.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

A relever toutefois, qu'en l'absence de besoin clairement exprimé, le Centre IMC a supprimé le petit internat de quatre places compris dans l'unité de formation de La Chaux-de-Fonds.

Fondation de la Maison des jeunes

Depuis quelques années, la Fondation de la Maison des jeunes observe un déficit chronique d'occupation dans ses deux établissements de La Chaux-de-Fonds et de Neuchâtel. Outre les raisons économiques, liées aux tarifs appliqués, ce phénomène trouve certainement une explication plus profonde dans l'évolution même de notre société et des mentalités. Les jeunes revendiquent plus tôt une certaine forme d'indépendance et ils préfèrent louer un studio ou un petit appartement, plutôt que de vivre au sein d'une structure qui présente inévitablement des contraintes liées à son aspect communautaire et au contrôle éducatif exercé par son personnel.

Dans le cadre de l'étude des mesures d'allègement des charges financières, le Conseil d'Etat a déjà pris un certain nombre d'options, dont celle de se limiter aux tâches qui lui sont impérativement prescrites par la législation en renonçant, parfois à son corps défendant, à des activités dont l'utilité n'est pas contestée mais qu'il n'a pas obligation légale de financer.

S'agissant de la Fondation de la Maison des jeunes, notre Conseil a décidé, dans le cadre de la mise en œuvre de la planification financière, de ne plus couvrir son déficit d'exploitation depuis la fin de l'été 2000. Cette décision pose évidemment la question de l'avenir des activités de la fondation, qui a demandé à notre Conseil d'étudier les éventuelles possibilités de changement d'affectation de ses locaux.

Maison des jeunes de La Chaux-de-Fonds

Au cours des dernières années, cet établissement a effectué une forme de mutation en faisant considérablement évoluer ses missions et en collaborant de très près avec diverses associations et services. Peu à peu, il s'est transformé en un centre polyvalent accueillant plusieurs activités à caractère social. Parallèlement à sa mission traditionnelle, la Maison des jeunes de La Chaux-de-Fonds pratique actuellement :

- l'accueil et l'accompagnement de requérants d'asile mineurs non accompagnés ;
- l'accueil mère-enfant(s), en collaboration avec d'autres institutions spécialisées ;
- l'accueil, pour les repas de midi, de certains élèves en âge de scolarité.

Mêmes si ces missions paraissent fort différentes de celles prévues par les statuts de la fondation, elles sont cependant indéniablement utiles à la communauté. Pour autre avantage, elles permettent à l'institution de s'assurer un meilleur équilibre budgétaire en facturant ses prestations.

Etablissements spécialisés pour enfants et adolescents

Maison des jeunes de Neuchâtel

Le projet de nouvelle affectation des locaux de cet établissement est décrit au chapitre suivant, dans le cadre du point consacré à La Ruche.

4. FONDATION « L'ENFANT C'EST LA VIE »**Historique de la fondation**

La nouvelle fondation regroupant les établissements pour enfants et adolescents de Belmont, La Géode, La Ruche et La Coccinelle a été constituée le 11 septembre 1996 sous la dénomination provisoire de Fondation « Arc-en-ciel ». Dès janvier 1998, ladite fondation a pris le nom définitif de Fondation « L'Enfant c'est la vie ».

Les statuts de la fondation prévoient que son conseil est nommé par le Conseil d'Etat. Depuis sa création, c'est le chef du Département des finances et des affaires sociales qui en a assumé la présidence, notamment pour faciliter la rapidité des prises de décisions nécessaires en cette période de profonde restructuration. A terme, pour une meilleure définition des rôles de chacun, il serait cependant souhaitable que la présidence de la Fondation « L'Enfant c'est la vie » puisse être confiée à une personne n'appartenant pas à l'exécutif cantonal.

Sous la dénomination de « Projet Belmont-Ruche-Coccinelle », le précédent rapport relatif à l'équipement cantonal d'août 1995 prévoyait la création d'une nouvelle fondation et exposait en détail un projet immobilier de réorganisation avec unité centrale et petites unités décentralisées.

Divers éléments nouveaux, que nous n'avions pas prévus à l'époque, ont profondément modifié le contexte général de cette réorganisation. Aussi, la réalisation concrète du projet de 1995 doit maintenant tenir compte de certaines évolutions indépendantes de notre volonté. Elle doit s'adapter au mieux aux possibilités actuelles, dans le souci constant d'utiliser l'argent public avec le maximum d'efficacité économique.

Avenir de la Fondation « L'Enfant c'est la vie »

Du point de vue de l'équipement, de la capacité d'accueil et des concepts pédagogiques, les moyens recensés dans le plan d'équipement de 1995 ne seront pas diminués, bien au contraire.

A ce stade de la réflexion, il nous paraît utile d'exposer brièvement les faits nouveaux qui sont intervenus depuis 1995 et les solutions envisagées pour remédier aux problèmes urgents qui se posent.

Dès le début du fonctionnement de la fondation, il a été clairement établi et admis que les immeubles de Belmont et de La Ruche ne répondaient plus aux exigences actuelles, voire même à des normes élémentaires de sécurité (La Ruche en particulier).

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

La vision essentiellement pédagogique et idéale exposée dans le projet de 1995 prévoyait que le site de Belmont pourrait être abandonné au profit de la réalisation progressive de plusieurs unités réparties sur le Littoral neuchâtelois, voire au Val-de-Travers.

Le fait, qu'à l'époque, les services fédéraux concernés avaient refusé d'entrer en matière sur un éventuel subventionnement de la rénovation de l'immeuble de Belmont n'est certainement pas étranger à ce choix. En effet, à partir du moment où l'hypothèse d'un investissement immobilier d'une dizaine de millions de francs se profilait à l'horizon, il est compréhensible que la recherche de solutions alternatives ait été privilégiée, notamment l'éclatement dans des sites différents.

D'emblée, l'étude de cette décentralisation a fait apparaître un certain nombre de difficultés qui n'avaient peut-être pas été suffisamment évaluées au moment du rapport de 1995 et peuvent se résumer de la manière suivante :

- a) les recherches actives menées pour trouver un site capable d'accueillir l'unité centrale de la fondation, offrant tous les avantages du site de Belmont sont demeurées vaines ;
- b) les premières projections budgétaires effectuées démontrent, sans aucune ambiguïté, que l'exploitation de petites unités dispersées serait sensiblement plus coûteuse, ce qui ne va pas dans le sens des tentatives de l'Etat de diminuer ses dépenses, notamment dans le domaine des subventions. L'avantage des petites unités réside dans leur souplesse d'adaptation face aux fluctuations du nombre des placements d'enfants nécessaires. Cependant, le prix de ce type d'accueil très décentralisé et les difficultés liées à sa réalisation contrebalancent très nettement cet avantage ;
- c) la position des autorités fédérales, qui refusaient d'entrer en matière pour une rénovation de la Maison de Belmont, s'est modifiée. Aussi, un projet de rénovation de l'immeuble actuel a-t-il été déposé auprès des services fédéraux compétents. L'octroi d'une subvention à la construction de l'ordre de 30 % des dépenses reste du domaine de compétence de l'Office fédéral de la justice. Il a fallu agir vite, car ces subventions fédérales sont menacées de disparition au cas où la nouvelle péréquation financière entre les cantons et la Confédération deviendrait réalité ;
- d) la perspective du possible départ de l'unité centrale de la fondation sur un autre lieu d'implantation a fait prendre conscience de l'importance que représentait l'institution de Belmont pour la commune de Boudry, notamment sur le plan scolaire, ainsi que par rapport à une excellente intégration dans la cité, toutes choses particulièrement favorables pour les pensionnaires. Dès qu'il a eu connaissance de l'hypothèse du départ de Belmont, le Conseil communal de Boudry a d'ailleurs clairement manifesté sa préoccupation ;

Etablissements spécialisés pour enfants et adolescents

- e) les projets d'affectation des immeubles de Belmont à l'institution de Pontareuse ont tourné court, l'institution de Pontareuse étant elle-même en train de réétudier son concept suite à l'évolution des méthodes de prise en charge dans le domaine de la toxicomanie.

Ces points ayant été précisés, nous faisons l'analyse suivante de la situation, institution par institution.

Maison de Belmont

Outre qu'elle se serait heurtée à des difficultés politiques et psychologiques importantes, la démolition de l'immeuble actuel n'entre pratiquement plus en ligne de compte.

Si l'on considère la possibilité de bénéficier de l'aide de la Confédération, les avantages pédagogiques liés à l'intégration de la Maison d'enfants de Belmont dans la commune de Boudry et la quasi-impossibilité de trouver une solution immobilière alternative, les arguments en faveur d'une rénovation lourde de Belmont ne manquent pas.

Aussi, une délégation du Conseil de la Fondation «L'Enfant c'est la vie» a-t-elle été chargée de prendre les contacts nécessaires, tant avec le Conseil communal de la ville de Neuchâtel, qui est propriétaire de Belmont, qu'avec les autorités fédérales de subventionnement, pour élaborer un projet de rénovation complet, ainsi qu'un devis exhaustif. De son côté, le Conseil d'Etat examinera avec le Conseil communal de Neuchâtel la possibilité d'acquérir la propriété de Belmont.

Dans cette hypothèse, il faudra rechercher une solution transitoire pour le logement de la collectivité de Belmont durant les travaux. Cette solution pourrait se trouver à la Maison des jeunes de Neuchâtel, pour des raisons évoquées au point suivant.

La Ruche

Si l'on se réfère à l'état des lieux, la situation est, à la limite, plus urgente et plus préoccupante que celle de Belmont.

Deux hypothèses principales ont été évaluées :

- a) la démolition des immeubles actuels de La Ruche et leur reconstruction sur le site, ce qui aurait impliqué l'acquisition, par la fondation, de la propriété qui appartient à l'Armée du Salut ;
- b) le déménagement de l'institution dans d'autres locaux, en ville de Neuchâtel.

S'agissant du projet de démolition et de reconstruction, une étude préalable menée avec le bureau technique du service de la gérance des immeubles a démontré qu'il faudrait compter avec un investissement de 4 à 5 millions de francs. Cette hypothèse a donc dû être abandonnée, car elle aurait engendré des charges d'exploitation trop conséquentes.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Dans l'hypothèse d'un déménagement dans d'autres locaux et dans l'optique d'un changement d'affectation de ceux de la Maison des jeunes de Neuchâtel, le bureau technique du service de la gérance des immeubles a procédé à une première étude afin de déterminer si cela était réalisable et quelle serait l'importance des aménagements d'ordre architectural à effectuer. Il s'avère, en fait, que l'institution serait pratiquement utilisable telle quelle, moyennant quelques travaux et aménagements de moindre importance.

Dès lors, et considérant les multiples avantages de cette solution, à savoir:

- a) la possibilité de déménager rapidement La Ruche, dont les locaux actuels sont inadaptés tant du point de vue pédagogique que de celui des mesures de sécurité;
- b) l'utilisation optimale des ressources à notre disposition pour réaliser un projet d'envergure sans forcément avoir à rechercher des moyens financiers exceptionnels;
- c) la possibilité de réaliser des économies d'échelle substantielles dans les budgets d'exploitation en regroupant une partie des activités de la fondation dans ces nouveaux locaux.

Le Conseil d'Etat a accepté que cette solution soit retenue, d'autant plus qu'elle permet de continuer d'affecter les locaux de la Maison des jeunes à des activités relevant de l'aide à la jeunesse. En outre, ce projet a l'avantage de la rationalité, puisque c'est celui qui engendre le moins de frais.

Dans la perspective où ces hypothèses se réaliseraient, il est bien évident que le détail des solutions retenues pour Belmont et pour La Ruche feront l'objet, le moment venu, d'un nouveau rapport à l'appui d'une demande de crédit soumise à votre Conseil.

A plus long terme, certaines nouvelles activités de la Fondation « L'Enfant c'est la vie », planifiées en 1995, devront encore être réalisées. Nous pensons notamment à des projets pédagogiques particuliers, tels que l'accueil d'urgence, les familles pédagogiques ou le suivi ambulatoire. Ceux-ci pourront être réalisés dans des structures plus petites, dont la taille correspondra mieux aux particularités des prestations fournies.

5. GESTION ÉVOLUTIVE DE L'ÉQUIPEMENT CANTONAL : LES NOUVEAUX ENJEUX

5.1. Majorité à 18 ans

L'abaissement de l'âge de la majorité civile à 18 ans a constitué un enjeu considérable pour les institutions cantonales qui accueillent des adolescents. D'un point de vue strictement juridique, il aurait été envisageable de considérer que tous les jeunes de 18 ans révolus n'avaient plus leur place dans les institutions pour mineurs et qu'ils devaient par conséquent les quitter.

Etablissements spécialisés pour enfants et adolescents

Conscient de l'évolution générale de la société, qui voit les cursus de formation professionnelle s'étaler sur des périodes toujours plus longues, il nous a paru cependant essentiel de permettre aux jeunes adultes placés en institution d'y demeurer jusqu'à la fin de leur formation, mais pas au-delà, et pas après 20 ans révolus.

L'abaissement de l'âge de la majorité civile constitue une mesure progressiste. Cependant, pour les jeunes dont les difficultés sont telles qu'elles rendent leur placement nécessaire, ce progrès peut également représenter une véritable menace. Livrés à eux-mêmes, ces jeunes adultes de 18 à 20 ans ne parviendraient pas, pour la plupart, à terminer leur formation dans de bonnes conditions. Une exclusion de nos institutions cantonales serait donc synonyme d'échec. Elle ruinerait tous les efforts consentis jusqu'alors pour permettre à ces jeunes citoyens de s'intégrer le mieux possible dans la société.

Dans la pratique, une circulaire a été édictée qui fixe trois conditions *sine qua non* devant être remplies pour qu'un placement puisse se prolonger après l'âge de 18 ans :

- a) le jeune adulte placé en institution doit poursuivre un cursus de formation débuté avant ses 18 ans ;
- b) il doit adhérer à son placement et s'engager à rester volontairement dans l'institution jusqu'à la fin de sa formation. Il est suivi par un assistant social de l'office des mineurs ;
- c) le placement ne peut se prolonger après l'âge de 20 ans.

Demeurent réservés les placements pénaux ordonnés judiciairement.

5.2. Adolescents et enfants : nouvelles problématiques

L'évolution récente de notre société nous apporte la confirmation que certains problèmes de comportement traditionnellement rencontrés chez les adolescents se manifestent de plus en plus précocement durant la préadolescence et parfois même durant l'enfance.

Il s'agit en particulier du développement de comportements violents chez des élèves fréquentant l'école obligatoire, d'une augmentation sensible de la délinquance imputable aux mineurs et, plus largement, de la multiplication des difficultés éprouvées par les jeunes et par les adultes chargés de les encadrer.

Ce vaste sujet dépasse bien entendu le cadre de ce rapport consacré à la gestion de l'équipement cantonal en établissements spécialisés. C'est pourquoi les trois chefs des départements de l'instruction publique et des affaires culturelles (DIPAC), de la justice, de la santé et de la sécurité (DJSS) et des finances et des affaires sociales (DFAS) ont chargé, le 15 juin 1998, une commission interdépartementale d'étudier ce phénomène.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Les conclusions de cette commission préconisent la mise en œuvre de diverses mesures parmi lesquelles notre Conseil a fixé des priorités, dont certaines devront être traitées dans le cadre du plan d'équipement cantonal en institutions.

Par ailleurs, constatant que le manque de places à disposition dans certaines institutions devenait chronique, le Département des finances et des affaires sociales a également procédé, de son côté, à un inventaire des besoins se rapportant au secteur des jeunes et adolescents. A ce titre, un groupe de travail mandaté par le groupe consultatif de gestion du plan d'équipement a rendu un rapport dont nombre de conclusions rejoignent celles de la commission interdépartementale.

En définitive, notre Conseil a pris une série d'options sur les mesures préconisées, afin d'approfondir les projets et d'évaluer leurs coûts et leur faisabilité, notamment.

Dans le domaine des établissements spécialisés, l'inventaire des besoins a mis en évidence la nécessité de concrétiser de nouvelles mesures et de nouveaux projets. Certains d'entre eux procèdent d'une meilleure collaboration entre les intervenants sociaux et pourront être développés sans pour autant nécessiter d'investissements supplémentaires. Cependant, force est de constater que dans des domaines aussi sensibles, tel que celui de la délinquance des mineurs, les mesures concrètes que nous serons inévitablement appelés à prendre auront un coût et seront en conséquence réalisées en fonction des moyens à disposition.

Il devrait s'agir des points suivants :

- a) Réalisation, sur le territoire cantonal, d'un lieu pour la détention préventive et/ou les arrêts disciplinaires pour filles et garçons, éventuellement dans le cadre de « La Ronde », Maison d'éducation au travail (MET), à La Chaux-de-Fonds (une commission spéciale devra examiner cette question).

En effet, la Maison d'éducation au travail est actuellement mise à contribution pour accueillir non seulement des personnes répondant aux conditions fixées à l'article 100 bis du code pénal, mais exécute également des arrêts disciplinaires et de la détention préventive. Quelques mineurs sont également placés en détention préventive, auprès de la prison préventive de La Chaux-de-Fonds.

Nous soulignons toutefois qu'aucune structure adéquate n'existe actuellement sur le territoire cantonal, pour les jeunes filles.

La Maison d'éducation au travail, dont le nouveau concept de prise en charge psychoéducative a été avalisé par l'Office fédéral de la justice, permet d'offrir des mesures éducatives à des jeunes adultes et des mineurs, au sens des articles 100 bis, 93 bis et 95 du CPS et de prendre en charge des adolescents aux fins d'observation, d'intervention de crise, d'arrêts disciplinaires, de détention préventive et de détention d'une durée inférieure à un mois, au sens de l'article 95 CPS.

Etablissements spécialisés pour enfants et adolescents

Toutefois la mise en place de concept de prise en charge démontre que la diminution du nombre de mandats confiés à la Maison d'éducation au travail devient impérative. Cette réduction de missions est également requise par l'OFJ, en vue de la reconnaissance définitive de la mission dévolue à la MET.

Finalement, et au vu des besoins importants dans cette catégorie d'âge, un groupe de travail interdépartemental, dirigé par les services du DJSS, étudiera les besoins et les solutions qui pourront être apportées, en matière de lieux de détention préventive pour les mineurs garçons et filles. Il est également à relever que la détention préventive de mineurs, dans l'infrastructure actuelle de la prison préventive de La Chaux-de-Fonds ne peut répondre entièrement et de façon adaptée à ces besoins croissants.

Le Département de la justice, de la santé et de la sécurité soumettra un rapport à votre autorité, à ce sujet, dans le cadre de la réorganisation du domaine carcéral et pénitentiaire cantonal.

- b) Développement de lieux d'accueil d'urgence pour mineurs conciliant l'accompagnement éducatif et scolaire (si possible dans des établissements existants).
- c) Ajustement du nombre de places pour l'accueil des jeunes filles dans le canton, notamment en fonction de la fermeture prochaine du Foyer d'accueil Le Chalet, à La Chaux-de-Fonds.
- d) Etude de l'opportunité de créer un secteur psychiatrique pour adolescents.

Mesures parallèles indispensables dans le domaine de la prévention :

- développement des familles pédagogiques professionnelles (voir chapitre 5.4);
- développement de la médiation scolaire et des services socio-éducatifs;
- renforcement des interventions en amont de l'événement d'exclusion des mineurs de l'école;
- développement du suivi des enfants de 6 à 12 ans;
- développement de la collaboration entre l'école et les institutions;
- à terme, développement de moyens d'actions dans une démarche préventive et éducative, notamment en matière de petite enfance.

5.3. Foyers pour adultes en difficultés sociales

Comme nous l'avons rappelé au chapitre 2 du présent rapport, trois nouveaux établissements ont été admis à part entière dans le plan d'équipement cantonal.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

La Maison de Prébarreau, à Neuchâtel, dépend administrativement du département des œuvres sociales de l'Armée du Salut, à Berne. L'Association du Foyer 44, en ville de Neuchâtel et la Fondation Feu-Vert, en ville de La Chaux-de-Fonds sont par contre deux entités de droit privé indépendantes.

En l'état actuel, la réorganisation interne de ce secteur a incité le Conseil d'Etat à demander aux comités de ces trois fondations de collaborer étroitement avec l'office des établissements spécialisés et entre elles, dans le but de redéfinir les missions propres de chaque foyer. Parallèlement, un projet de fondation unique est pratiquement sous toit. Lorsque ces deux processus auront été conduits à leur terme, la fusion juridique et administrative des trois structures actuelles pourra avoir lieu.

Grâce notamment à l'étude très complète du secteur réalisée à l'instigation du groupe consultatif de gestion du plan d'équipement, nous disposons d'une image précise des besoins actuels des services placeurs et, en particulier, nous avons pu répertorier les manques.

Sans dévoiler les conclusions d'une réflexion qui est encore en plein développement, nous pouvons affirmer qu'une meilleure coordination avec les hôpitaux psychiatriques sera recherchée. Pour cela, il sera nécessaire qu'au moins un des trois foyers se spécialise, notamment en disposant du personnel adéquat.

En collaboration avec les centres de traitement ambulatoire, la prise en charge de certains toxicomanes substitués à la méthadone pourra également se dérouler dans des conditions plus propices, augmentant les chances de succès et de véritable réinsertion.

Par ailleurs, le processus d'admission dans les trois foyers sera centralisé afin d'éviter les malentendus et les pertes de temps qui surviennent inévitablement lorsque les services placeurs choisissent eux-mêmes un foyer «à la carte».

5.4. Familles d'accueil professionnelles

La famille d'accueil professionnelle est, comme son nom l'indique, une petite structure pratiquant un type d'accueil tout à fait particulier, basé sur le modèle familial traditionnel.

Dans le canton, nous estimons que, par rapport aux institutions, cette alternative éducative devra rester minoritaire, voire marginale, car elle ne concernera qu'un nombre restreint d'enfants.

Cependant, tant l'expérience de l'office des mineurs que les recommandations déjà évoquées de la commission interdépartementale chargée d'étudier les problèmes liés à la délinquance des mineurs nous conduisent à penser que, dans certaines situations aux critères bien définis, ce type d'accueil est mieux adapté que l'institution.

Etablissements spécialisés pour enfants et adolescents

Dans tous les cas, nous ne concevons pas ces familles autrement que reliées et supervisées directement par une institution spécialisée. En effet, cette interdépendance est nécessaire pour faire face à des situations de crise, car elle garantit la continuité des placements ; elle permet également :

- d’assurer un soutien permanent aux familles ;
- d’assurer la cohérence entre les concepts pédagogiques des deux entités.

Dans l’immédiat, une première expérience va être menée avec une seule famille déjà chevronnée qui travaillera en collaboration constante avec une institution du canton.

Si cette première expérience s’avérait positive, alors il serait envisageable que l’office des établissements spécialisés reconnaisse officiellement deux ou trois familles dans le canton. Ces dernières devront correspondre strictement aux critères définis par un groupe d’experts ayant étudié tous les aspects propres à ce mode de prise en charge.

Notre Conseil est favorable à cette expérience et porte un intérêt tout particulier aux conclusions qu’elle permettra de tirer. Si ce type d’accueil constitue une réponse adéquate aux problèmes rencontrés par certains enfants et adolescents, son développement ne doit évidemment pas être exclu.

A une époque où les institutions se trouvent pratiquement toutes à la limite de leur capacité d’accueil et où une extension des places disponibles paraît utopique par rapport aux moyens financiers à disposition, le développement de solutions alternatives, pour les quelques situations concernées, ne peut être que susceptible de réduire les problèmes liés à la suroccupation.

De ce point de vue, les familles professionnelles représentent une opportunité de développement de la capacité d’accueil de certaines institutions ne nécessitant pas la multiplication d’investissements lourds et coûteux.

5.5. Aide aux toxicomanes

Comme nous l’avons rappelé dans l’introduction, ce chapitre s’inscrit dans le prolongement du rapport du Conseil d’Etat au Grand Conseil 99.026, du 10 mai 1999, en réponse au postulat 95.139, du 2 octobre 1995, « Lutte contre la drogue ». Il a pour objectif de traiter la seconde partie du postulat, volontairement laissée en suspens dans le rapport susmentionné.

Le Conseil d’Etat partage l’ensemble des préoccupations des motionnaires, dont l’intervention met très bien en évidence les quatre piliers de l’intervention médico-sociale en matière de toxico-dépendance, à savoir : la prévention, le traitement, la réinsertion et l’aide à la survie. A ce titre, la page 7 du rapport d’information 95.036 du Conseil d’Etat au Grand Conseil sur la politique de prévention et de lutte contre la drogue (concept), du 23 août 1995, expose ces quatre grands thèmes, de même qu’un cinquième, ne s’inscrivant pas dans les mesures d’ordre médico-social : la répression.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Depuis 1995, de nombreuses actions et réalisations sont venues étoffer les moyens d'intervention de notre canton en matière d'aide aux toxicomanes. Il s'agit d'un domaine à évolution rapide, où le débat public s'entremêle volontiers avec les avis parfois contradictoires des spécialistes, les « modes » thérapeutiques éphémères et, depuis cette année, les coupes claires pratiquées dans les subventions octroyées aux institutions par l'Office fédéral des assurances sociales.

Dans un pareil contexte, il serait facile de « perdre le fil » d'une politique coordonnée basée sur le long terme. C'est pourquoi notre canton s'est doté non seulement d'un concept, ayant pour rôle d'orienter la politique cantonale, mais également d'un organe chargé de veiller à l'application pratique de ce concept, la commission cantonale de lutte contre la drogue qui, elle-même, délègue une partie de ses tâches à un bureau plus restreint.

Ce mode de fonctionnement permet une adaptation rapide de la politique cantonale aux nouveaux enjeux. La collaboration interdépartementale instituée dans ce cadre entre les parties concernées par le problème de la drogue, ainsi qu'avec les directions des centres ambulatoires et résidentiels, porte incontestablement ses fruits.

Ces dernières années, on peut répertorier de nombreuses réalisations qui ont pu voir le jour, notamment suite aux travaux de la commission cantonale et de son bureau, dont les principales sont mentionnées ci-après :

- création du Centre d'aide, de prévention et de traitement de la toxicomanie du Val-de-Travers (CAPTT) ;
- réalisation d'un nouveau concept de prise en charge dans l'institution résidentielle de Pontareuse, à Boudry ;
- réalisation d'un concept de réduction des risques et d'aide à la survie, donnant lieu à des actions concrètes menées par les trois centres de traitement ambulatoire du canton ;
- mise sur pied d'un nouveau concept de prise en charge au Foyer André en vue de sa reconnaissance officielle par la Confédération et par le canton ;
- intensification de la collaboration transfrontalière dans les centres de La Chaux-de-Fonds et de Fleurier ;
- poursuite et mise en pratique de l'étude visant à réduire le nombre de décès par surdoses.

En définitive, la politique cantonale menée en matière de prévention et de traitement de la toxicomanie ces dernières années nous paraît correspondre aux intentions contenues dans le postulat du groupe radical. Comme prévu, elle s'exerce sur différents plans, conformément à la théorie des quatre piliers.

Etablissements spécialisés pour enfants et adolescents

Au chapitre des préoccupations d'avenir, nous citerons le problème financier lié à la nouvelle politique de l'Office fédéral des assurances sociales (voir chapitre 6.1), ainsi que la difficile question de la distribution médicalement contrôlée d'héroïne.

A ce propos, il n'est pas inutile de rappeler la position que nous avons défendue en 1995, et qui est toujours la nôtre aujourd'hui, à savoir :

Dans la prescription médicalement contrôlée de stupéfiants, notre canton a même fait œuvre de pionnier. Le recours à l'administration orale de méthadone date de la création, il y a vingt ans, du Drop-In de Neuchâtel et notre canton, de par sa densité urbaine différente, n'est pas confronté aux mêmes réalités que des villes telles que Zurich, Berne ou Genève.

Dès lors, dans le domaine de la prescription médicalement contrôlée de stupéfiants, il est réaliste de s'en tenir à l'administration de la méthadone dont les collaborateurs du Drop-In et du CPTT [et du CAPTT...] ont une expérience qui leur permet de la maîtriser parfaitement.

Les traitements prodigués tiennent compte des enseignements tirés de la pratique et, aujourd'hui, ils permettent de donner des réponses adéquates aux situations les plus difficiles.

Il n'y a donc pas d'indication médico-sociale à recourir à la distribution contrôlée d'héroïne par injection, dans notre canton, ce d'autant plus que cette distribution pose des problèmes éthiques dont il est, pour l'instant, impossible d'apprécier toutes les conséquences et les effets pervers éventuels.

Il est évident que le Conseil d'Etat suivra avec attention le résultat des expériences entreprises et qu'au besoin, selon l'évolution des connaissances en la matière, il appréciera en permanence s'il y a lieu de modifier cette position.

Le résultat de la votation populaire fédérale du 13 juin 1999, au terme de laquelle le peuple neuchâtelois a clairement manifesté son opposition à la prescription médicalement contrôlée d'héroïne, nous conforte dans notre analyse.

5.6. Structures d'accueil et de soins pour alcooliques

En réponse aux deux postulats 92.116 et 92.117, notre Conseil formule les considérations suivantes.

La lutte contre l'alcoolisme, dans l'optique des institutions de type résidentiel, procède selon une approche comparable à la lutte contre la toxicomanie. De sorte, qu'historiquement, on a parfois assisté au regroupement de ces populations au sein des mêmes institutions (Pontareuse, L'Auvent).

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Les autorités fédérales responsables du subventionnement des établissements pour invalides ne différencient d'ailleurs pas ces deux problématiques dans leurs planifications cantonales des places.

Notre équipement cantonal compte trois institutions résidentielles spécialisées dans la prise en charge des personnes dépendantes de l'alcool. Le Devens, à Saint-Aubin, compte une quarantaine de places strictement réservées à cette population, alors que les deux institutions de Pontareuse et de L'Auvent accueillent à la fois toxicomanes et alcooliques. Toutefois, L'Auvent est plus spécialisée dans le second domaine, notamment en ce qui concerne les aspects propres à la réinsertion socioprofessionnelle.

Les taux d'occupation de ces trois structures sont bons, spécialement ceux du Devens, car cet établissement profite d'une grande popularité auprès des services placeurs des cantons limitrophes. Cependant, aucune sur-occupation chronique n'est plus constatée depuis plusieurs années.

Aussi, en l'état actuel, le Conseil d'Etat estime donc que l'équipement cantonal répond aux besoins de façon satisfaisante.

Reste posé le problème du statut exact du service médico-social, dont le rôle, par rapport aux personnes atteintes d'alcoolisme, est relativement semblable à celui exercé par les centres ambulatoires d'aide aux toxicomanes.

Un groupe de travail réfléchit actuellement aux modifications structurelles qui pourraient être apportées dans le cadre d'une réorganisation du service médico-social et du service des mineurs et des tutelles.

5.7. Intégration scolaire des enfants handicapés

Depuis environ dix ans la question de l'intégration scolaire des enfants handicapés mentaux dans l'école publique est une préoccupation qui touche tant les institutions concernées par cette population d'enfants que le service de l'enseignement primaire.

Ce sont d'abord des expériences limitées qui ont été conduites essentiellement dans le secteur de l'école infantine puis, même si elles sont restées modestes, qui se sont peu à peu affirmées et étendues au premier cycle de l'école primaire.

Ainsi aujourd'hui, plusieurs modèles sont simultanément expérimentés.

- a) Celui des classes d'institutions insérées dans un collège ordinaire (classes dites intégrées).

Six classes se sont petit à petit établies dans différentes écoles primaires ainsi que, récemment, une classe d'adolescents dans le cadre d'un collège secondaire.

On observe à travers les évaluations régulières que, graduellement, des collaborations entre les enseignants se développent. Les résistances

Etablissements spécialisés pour enfants et adolescents

vécues au départ lentement se dissipent. Grâce à ces contacts réguliers les élèves partagent aujourd'hui non seulement les activités extra-scolaires de l'école mais sont intégrés progressivement, selon leurs besoins et leurs possibilités, aux différentes classes du collège.

- b) Celui de l'intégration individuelle à temps partiel dans une classe ordinaire.

Le temps de scolarisation est partagé entre l'institution et l'école qu'elle soit infantine ou primaire.

Cette forme d'intégration touche aujourd'hui environ une dizaine d'élèves. Pour chacune de ces situations, un soutien particulier a été mis en place. Soutien qui tient compte des besoins conjoints de l'élève intégré et de la composition de la classe.

- c) Celui de l'intégration individuelle à temps complet en classe spéciale. (même encadrement éducatif que sous 2).
d) Celui de l'intégration aux activités manuelles et artistiques.

Une dizaine d'adolescents et adolescentes participent avec les élèves des classes secondaires aux activités complémentaires dites ACO.

- e) Celui de l'intégration en termes d'échanges entre collèges et institutions à l'occasion de fêtes ou autres manifestations partagées.

C'est dans ce contexte, et notamment à la demande des parents qui souhaitent voir se développer et s'affirmer ce processus, que le Département de l'instruction publique et des affaires culturelles a mandaté le service de l'enseignement primaire pour mettre en place une commission consultative de l'intégration des élèves handicapés mentaux. Cette dernière a commencé ses travaux au début de 1997. En date du 11 juin 1997, le postulat Jacques-André Maire 97.120 ad 97.009, « Structures d'accueil pour enfants et adultes handicapés mentalement », est également venu alimenter et orienter les réflexions en cours sur le sujet.

Formée de parents et de professionnels concernés, la commission a notamment pour mandat d'établir, en matière d'intégration à l'école infantine et primaire, des préavis à l'intention du chef de service, ainsi que de proposer toutes mesures générales pouvant favoriser ce processus. Sa mission consiste également à assurer le suivi des expériences en cours et à coordonner les efforts de ceux qui y travaillent.

Dans le cadre de ses travaux, elle s'est fixée pour première tâche d'établir un concept-cadre fixant les conditions nécessaires au développement d'une culture de l'intégration propre aux réalités de notre canton.

Ses premières réflexions l'ont conduite, sur la base conjointe d'une enquête réalisée auprès des enseignants, d'une première évaluation des expériences en cours, de même qu'en lien avec des travaux réalisés dans d'autres cantons, voire d'autres pays, à identifier les exigences minimales qui permettent le développement de ce processus.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Globalement ces exigences concernent d'abord le plan politique par la nécessité d'élaborer des textes législatifs manifestant clairement la volonté d'entrer dans cette perspective.

Elles visent ensuite le plan pédagogique, par la mise en place d'un concept général fixant le cadre des aides nécessaires, le suivi, et l'évaluation des projets.

Elles touchent enfin le domaine administratif par l'étude et l'évaluation des moyens à développer (subventionnement, financement, ajustement des statuts, etc.).

Ces processus sont actuellement en cours d'étude et de réalisation.

5.8. Création éventuelle d'un Centre pour personnes gravement polyhandicapées

En 1993 déjà, le rapport final du groupe de travail chargé d'étudier les problèmes liés à la prise en charge des handicapés mentaux profonds et vieillissants arrivait à la conclusion que l'augmentation des effectifs du Centre des Hauts-Geneveys découlait d'une tendance à long terme, par opposition à un pic de fréquentation momentané. Les conclusions dudit rapport recommandaient de planifier la création d'un centre d'accueil spécialisé pour faire face à la hausse prévisible du nombre de places nécessaires, car la capacité d'accueil du Centre des Hauts-Geneveys ne pourra pas être augmentée indéfiniment.

Comme mesure concrète immédiate, la commission proposait également le développement de la collaboration entre les « Perce-Neige » et l'Hôpital psychiatrique cantonal de Perreux.

C'est dans ce contexte, et suite à un premier projet de construction planifié à Perreux, que la Fondation neuchâteloise en faveur des handicapés mentaux et l'Association neuchâteloise de parents de personnes mentalement handicapées se sont déclarées désireuses de présenter un contre-projet et qu'elles y ont été autorisées.

Ainsi, la Fondation neuchâteloise en faveur des handicapés mentaux a-t-elle déposé, en août 1997, son projet de construction d'une unité spécifique pour l'accueil de personnes adultes polyhandicapées profondes, au Val-de-Travers.

Compte tenu du préavis positif de la commission consultative de gestion du plan d'équipement et de l'aspect économiquement compétitif du projet, notre Conseil a décidé de lui apporter son soutien en vue des démarches à effectuer dans le cadre de la demande de subventions à la construction déposée auprès de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS).

A l'heure actuelle, le dossier se trouve à Berne mais les autorités fédérales ont d'ores et déjà émis des réserves sur le projet en demandant certaines

Etablissements spécialisés pour enfants et adolescents

modifications architecturales ainsi qu'un complément de rapport concernant la planification cantonale des places et la preuve du besoin.

Dès qu'il a eu connaissance de la nécessité de rassembler ces éléments complémentaires, notre Conseil a chargé l'office des établissements spécialisés de réunir toutes les parties concernées par la planification cantonale des établissements pour invalides afin de mener une réflexion globale sur les missions de chaque institution. A notre sens, seule une telle démarche est susceptible de donner satisfaction à l'Office fédéral des assurances sociales car la démonstration de la preuve du besoin, établie uniquement sur une projection de statistiques démographiques, n'a pas été considérée comme suffisante par l'administration fédérale.

Il ne nous appartient pas d'anticiper sur les conclusions et les propositions éventuelles qui découleront d'une mise à jour de l'inventaire des places, des missions et des besoins dans le domaine des foyers pour invalides. Mais nous pouvons d'ores et déjà affirmer que, dans ce dossier comme dans bien d'autres par le passé, la position que prendra l'Office fédéral des assurances sociales sera déterminante.

6. AUTRES PRÉOCCUPATIONS D'AVENIR

6.1. Avenir des subventions fédérales

a) Secteur invalidité

Soucieuse de réduire les déficits chroniques enregistrés par plusieurs de ses départements, la Confédération a décidé de limiter ses dépenses en ne subventionnant que les domaines expressément prévus par la loi.

Ces derniers mois, la presse s'est largement fait l'écho des problèmes financiers rencontrés par la grande majorité des institutions de cure pour personnes toxicomanes. En effet, l'Office fédéral des assurances sociales a subitement réduit de façon drastique ses subventions aux établissements proportionnellement à la part de leurs pensionnaires ne bénéficiant pas de l'assurance-invalidité.

Dans le canton, Pontareuse est directement concerné par cette mesure. Malgré le dépôt d'une demande de révision de la décision rendue par l'Office fédéral des assurances sociales, le risque est grand d'assister à une diminution du montant de l'aide fédérale dans une proportion pouvant représenter annuellement plusieurs centaines de milliers de francs.

b) Secteur justice et police

L'Office fédéral de la justice, qui subventionne traditionnellement une part importante de la masse salariale des établissements pour enfants et

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

adolescents, a, quant à lui, été également contraint de réduire ses aides. Aussi, c'est la diminution d'un montant avoisinant le million de francs que notre canton pourrait être amené à combler pour assurer la survie des institutions concernées.

Ce désengagement de la Confédération, relève du principe de la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Elle fait actuellement l'objet d'une consultation sur laquelle notre canton est appelé à se prononcer.

Les deux premiers exemples cités ci-devant pourraient être suivis d'autres mesures allant dans le même sens et il est du devoir de notre Conseil d'attirer votre attention sur cette situation préoccupante.

Dans le cadre d'un rapport censé établir l'inventaire des nouveaux besoins et donner les grandes lignes de la politique future, un tel constat ne peut qu'alimenter certaines interrogations sur la réelle capacité du canton de préserver les acquis tout en se montrant à la hauteur de ses ambitions en matière de réalisations nouvelles.

6.2. Statut unifié du personnel

Le processus d'évaluation des fonctions réalisé au sein de l'administration cantonale trouvera sa suite logique dans le domaine des institutions paraétatiques dont font partie les établissements spécialisés.

Le service du personnel et l'office des établissements spécialisés ont d'ores et déjà été chargés, avec la collaboration de l'Association neuchâteloise des maisons pour enfants et adolescents (ANMEA) et des associations représentatives du personnel, de mettre en œuvre ce projet. Notre Conseil souhaitant mener une politique du personnel cohérente et uniforme, il va donc de soi que la réforme menée dans l'administration se doit d'être généralisée à l'ensemble du personnel des institutions.

Cet exercice aura également pour résultat de supprimer certaines inégalités inhérentes à l'existence de statuts du personnel différents d'une institution à l'autre.

Les divergences que l'on observe découlent notamment de la réorganisation des tâches entre les départements, car les établissements qui dépendaient du service de la santé publique appliquent toujours des normes héritées du secteur hospitalier. De plus, la convention collective concernant le personnel éducatif, qui se base sur le statut du personnel enseignant, ne donne plus entière satisfaction et doit donc subir certains réaménagements.

L'objectif est d'arriver à un statut unique au travers du processus de description et d'évaluation des fonctions qui devrait être entrepris prochainement dans l'ensemble des institutions dont les salaires sont subventionnés par l'Etat.

Etablissements spécialisés pour enfants et adolescents

6.3. Subventions cantonales aux établissements spécialisés

Conséquence de la nouvelle loi sur les subventions, le principe de l'enveloppe budgétaire fixe va être appliqué. Cela est d'ailleurs pratiquement déjà entré dans les faits, puisque l'Etat subventionne depuis des années un montant représentant la différence entre les charges admises et les recettes supputées. Les budgets d'exploitation étant négociés en détail par l'office des établissements spécialisés, les institutions ne disposent d'aucune « marge de manœuvre » financière.

7. MODIFICATIONS LÉGISLATIVES

Au cas où votre Conseil prendrait le présent rapport en considération, en fonction de l'évolution du plan d'équipement cantonal en institutions, le règlement d'exécution de la loi sur l'aide financière aux établissements spécialisés, du 29 mars 1989, modifié le 11 novembre 1992, devrait subir de légères modifications. Cela, pour permettre une reconnaissance officielle de deux types d'établissements non répertoriés dans le règlement d'exécution susmentionné, à savoir :

- les foyers d'accueil, ateliers et centres de réinsertion pour adultes en difficultés sociales ;
- les familles d'accueil pédagogiques professionnelles liées à des institutions elles-mêmes reconnues.

8. CONCLUSIONS

En conclusion du rapport de 1995 consacré au plan d'équipement cantonal en établissements spécialisés, nous annonçons la nécessité et la volonté de concevoir cet instrument dans une perspective évolutive.

Il nous apparaît, aujourd'hui, que les événements ont démontré non seulement le bien-fondé de ce principe mais aussi que le canton est doté d'instruments pour faire face et s'adapter aux nouveaux besoins et aux nouvelles réalités sociales.

Les réflexions approfondies auxquelles nous avons dû nous livrer pour élaborer le présent rapport nous démontrent, si besoin était, l'utilité incontestable de procéder à cet exercice une fois par législature, ce que nous nous engageons à faire à l'avenir.

Il faut toutefois garder à l'esprit qu'une gestion évolutive du plan d'équipement cantonal est un processus permanent. Cela implique obligatoirement qu'un certain nombre de projets mentionnés dans ces rapports seront toujours soit en cours de réalisation, soit en gestation. Inévitablement, en

Rapport du Conseil d'Etat (fin)

raison des circonstances et de la modification des besoins, certains projets pourront évoluer au cours du temps et leur réalisation finale différer sensiblement des intentions initialement annoncées.

Le Conseil d'Etat vous prie de bien vouloir prendre en considération et adopter le présent rapport. En conséquence, il propose également le classement des différents postulats traités et cités en introduction.

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

Neuchâtel, le 12 août 1999

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,

P. HIRSCHY

Le chancelier,

J.-M. REBER

Etablissements spécialisés pour enfants et adolescents

Discussion générale

M^{me} Anne-Valérie Ducommun: – A la lecture de ce rapport, nous avons été satisfaite de constater les réalisations qui ont été faites depuis le dernier rapport. Nous pensons particulièrement à la création d'une structure d'accueil d'urgence pour les femmes victimes de violence. Nous avons également été sensible aux aménagements effectués pour l'accueil mère-enfant(s). De même, les points-rencontre et points-échange sont autant d'éléments indispensables qui viennent compléter l'offre globale de notre canton. La création du Centre d'aide, de prévention et de traitement de la toxicomanie du Val-de-Travers (CAPTT), la création d'une unité de formation AI, l'intégration scolaire des enfants handicapés sont aussi des projets qui se réalisent ou qui se sont réalisés et nous tenons à dire au Conseil d'Etat que nous en prenons acte et que nous l'encourageons à poursuivre ses efforts dans cette voie.

Ceci étant dit, et sincèrement dit, le groupe PopEcoSol a relevé sur divers points des craintes, des manques, dont nous voulons vous faire part également.

Tout d'abord, en ce qui concerne la Maison des jeunes, la fondation observe un déficit chronique dans les deux établissements, vraisemblablement lié à l'évolution de notre société et des mentalités. En ce qui concerne Neuchâtel, il semble que le projet de La Ruche devrait permettre de donner une nouvelle mission, différente mais claire, à la Maison des jeunes. Par contre, en ce qui concerne La Chaux-de-Fonds, le vide que laisse une mission qui ne répond plus aux besoins semble plus difficile à réaménager. Pour y remédier, l'établissement chaux-de-fonnier se remplit de plusieurs petits bouts de missions formant un ensemble un peu éclaté. Nous ne remettons pas en question que ces différentes offres correspondent à une nécessité bien réelle et tout à fait importante, mais nous nous interrogeons sur les difficultés de maintenir une cohésion de cet ensemble disparate à moyen et à long termes.

Par ailleurs, si le rapport mentionne effectivement que ces différentes missions sont indéniablement utiles à la communauté, il fait part en même temps de sa décision de ne plus couvrir le déficit depuis l'été 2000. Nous n'avons pas compris la logique fondamentale qui sous-tend ce constat et cette décision et nous souhaiterions entendre les explications du Conseil d'Etat à ce sujet.

Par rapport aux mesures préventives que le Conseil d'Etat pense instaurer, et notamment aux familles d'accueil professionnelles, une inquiétude s'est faite sentir au sein de notre groupe et nous voulons ici vous en faire part.

En effet, il se crée là un nouveau type de structure au lieu, peut-être, d'utiliser, voire de réaménager, celles déjà existantes. Il est vrai que c'est un projet qui démarre tout en douceur, mais il est vrai aussi qu'il n'est pas exclu qu'il prenne davantage d'ampleur en regard des évaluations qui seront

Discussion générale (suite)

faites. Notre propos n'est pas de dénigrer ce nouveau type de prise en charge qui doit sans doute correspondre à un besoin, mais nous avons envie d'en mesurer les effets secondaires. En effet, il y a fort à parier qu'une famille d'accueil se verra attribuer des situations relativement « légères » sur lesquelles on estimera que la structure institutionnelle est trop lourde. Le risque qui en découle, c'est que les institutions se voient alors peu à peu vidées de ces situations plus légères pour accueillir de plus en plus de situations lourdes et complexes. Or, d'une part, l'accueil de ces cas lourds nécessitera à terme des infrastructures plus conséquentes elles aussi. D'autre part, il ne faut pas perdre de vue qu'il est indispensable à la vie des institutions, à leur bon fonctionnement, à leur équilibre, de conserver une population mixte et mélangée.

Par ailleurs, le rapport d'information 95.037 mentionnait que l'équipement en personnel éducatif devait être complété, ce qui, à ce jour, n'a, semble-t-il, pas été fait partout. Quels sont par conséquent les intentions et les projets du Conseil d'Etat par rapport à cela.

Le point 5.5 du présent rapport concernant l'aide aux toxicomanes nous a particulièrement déçu. On y trouve une sorte d'état des lieux; on y lit des intentions louables certes, mais vides de moyens ou de projets pour l'avenir. Nous regrettons de constater que le rapport 99.026 qui traite de la répression comprend une dizaine de pages alors que ce point 5.5, qui traite de la prévention, du traitement, de la réinsertion et de l'aide à la survie, tient sur deux petites pages. Nous n'y percevons pas la volonté du Conseil d'Etat d'aller jusqu'au bout du raisonnement.

La toxicomanie représente un problème important, une souffrance aussi massive que décourageante, mais qui mérite davantage que la satisfaction frileuse dont on nous fait part en page 23 du rapport (p. 2203 du BGC).

En ce qui concerne plus spécifiquement l'aide à la survie, nous aimerions savoir jusqu'où le Conseil d'Etat a l'intention de s'engager, comment il entend soutenir le concept d'aide à la survie et avec quels moyens. En effet, lors de la session de novembre 1998, au cours des débats sur le budget, M. Francis Berthoud s'était déjà inquiété de ce problème. Il relevait que le montant attribué au budget 1999 était identique à celui de 1998, ce qui ne laissait pas de moyens pour financer les réalisations concrètes de l'aide à la survie. Le Conseil d'Etat s'était alors prononcé comme suit, nous citons :

Il est vrai que, dans le compte 364300, lutte contre la drogue, nous avons maintenu, toujours dans le cadre de l'élaboration difficile du budget, la couverture des déficits d'exploitation du Centre de prévention et de traitement de la toxicomanie des Montagnes neuchâteloise (CPTTMN), du Drop-In de Neuchâtel et du Centre d'aide, de prévention et de traitement de la toxicomanie (CAPTT) du Val-de-Travers, mais que nous n'avons pas pris en considération, dans ce compte-là, les propositions budgétaires qui nous avaient été faites pour l'aide à la survie. Cependant, nous pouvons rassurer M. Francis Berthoud dans ce sens que ce

Etablissements spécialisés pour enfants et adolescents

programme d'aide à la survie pourra malgré tout être pris en considération en 1999 dans la mesure où nous pourrions prélever le budget nécessaire à ce programme dans un compte de bilan qui résulte d'un solde de subvention fédérale qui nous avait été versée avec effet rétroactif par l'Office fédéral des assurances sociales. Ce qui est dit dans la planification financière veut simplement montrer qu'il y a un problème, car s'il y a une petite réserve, elle sera vite épuisée. Par conséquent, la question de l'avenir de ce programme devra quand même être pensée et discutée et c'est dans ce sens qu'il faut comprendre l'indication du Conseil d'Etat dans le rapport sur la planification financière.

Aussi, nous reposons la question: comment le Conseil d'Etat pourra-t-il s'engager pour les années à venir à soutenir concrètement et effectivement l'aide à la survie?

En ce qui concerne l'intégration scolaire des enfants handicapés, comme nous l'avons déjà dit, nous prenons connaissance avec satisfaction des différents modèles expérimentés. Nous constatons cependant – ce qui tombe sous le sens d'ailleurs – qu'une telle intégration demande une grande disponibilité des diverses personnes en présence. Or, à l'heure où les effectifs des classes ont une fâcheuse tendance à augmenter, où les enseignants se sentent déjà sous pression, nous nous demandons comment l'accueil des enfants handicapés sera possible à maintenir et à développer et nous aimerions savoir si le Conseil d'Etat partage nos préoccupations et s'il a déjà des pistes pour l'avenir.

En ce qui concerne le statut unifié du personnel, le rapport mentionne en page 29 (p. 2209 du BGC) que la convention collective de travail concernant le personnel éducatif ne donne plus entière satisfaction. Pourrions-nous savoir en quoi?

Une dernière question: à l'heure actuelle, un mineur peut être placé en préventive ou pour des arrêts disciplinaires à la Maison d'éducation au travail (MET). C'est là un relais important pour les maisons d'éducation. Ce travail se fait bien, mais n'est pas reconnu par la Confédération. Dans la mesure où il serait amené à disparaître, puisqu'il ne fait pas officiellement partie de la mission de la MET, comment le Conseil d'Etat pense-t-il répondre à ce type de prise en charge?

En conclusion, le groupe PopEcoSol, ayant apprécié certains pans de ce rapport et ayant par ailleurs des doutes et des critiques à formuler, ne savait pas s'il devait simplement prendre acte de ce rapport avec le risque et la crainte que le Conseil d'Etat n'entende pas bien ses remarques ou s'il devait plutôt refuser le rapport en marquant ainsi sa volonté que ses commentaires ne puissent être oubliés dans un rapport classé. Les avis seront sans doute partagés et dépendront certainement des réponses du Conseil d'Etat.

M. Jean-Claude Baudoin: – A notre tour, nous voulons aussi marquer une satisfaction. Pour nous, la lecture du rapport est d'abord édifiante; elle nous

Discussion générale (suite)

montre à quel point l'aide, quand elle est ciblée, est indispensable si l'on entend réellement travailler pour une partie de la jeunesse.

Nous avons par ailleurs bien noté que le rapport ne restera pas en l'état, mais que, la matière étant évolutive, le rapport et les conclusions seront eux aussi évolutifs. En ce qui concerne la situation, nous voulons également dire qu'elle évolue bien plus vite parfois que les chapelles politiques, et nous comprenons bien les conclusions du Conseil d'Etat dans ce sens.

Nous approuvons donc les options choisies et nous aimerions faire quelques considérations. Tout d'abord, concernant le site de Belmont, il faut dire qu'en 1995, nous n'avions rien compris des motivations et, à l'époque, la décision de mettre une croix sur la Maison de Belmont était apparue sans fondement, même si elle pouvait s'expliquer par des difficultés budgétaires. Plus qu'un déménagement, la fin de Belmont aurait signifié un déracinement, ce qui n'était pas acceptable. Cette maison, nous la connaissons bien. Elle a besoin, il est vrai, d'un coup de neuf et d'une réserve de confort. Gare pourtant aux demandes pharaoniques, car si la vétusté des locaux est avérée, donc incontestable, elle indispose parfois davantage aussi les salariés que les enfants qui, à l'évidence, ont d'autres carences à supporter, lesquelles sont bien plus graves.

Un autre chapitre des constats évolutifs révélés par le rapport du Conseil d'Etat mérite notre attention. Il s'agit de la future affectation prévue de la Maison des jeunes de Neuchâtel. Une partie des députés du groupe libéral-PPN a choisi de ne pas adhérer aux intentions du gouvernement cantonal. Elle s'exprimera aujourd'hui si elle le souhaite. Pour notre part, nous acceptons les motifs et les conclusions du Conseil d'Etat, car nous croyons réellement que la Maison des jeunes de Neuchâtel retrouvera tout le sens d'une véritable mission, celle de l'aide à la jeunesse certes, mais une aide prise dans son meilleur sens. De l'aide, avouons-le, la jeunesse de La Ruche en a bien besoin, en a mieux besoin, et nous sommes bien placé aussi pour le savoir. Dans cette perspective de déménagement, nous confirmons l'attente des responsables, sinon celle des enfants, et saluons l'élément rationnel ainsi que la volonté d'économies du gouvernement cantonal.

Enfin, si nous approuvons l'ensemble du rapport et si nous savons que nous pourrions, tous les quatre ans, en suivre l'évolution, nous aimerions encore répéter au Conseil d'Etat que nous le soutenons aussi lorsqu'il s'oppose à la distribution médicalement contrôlée d'héroïne.

M^{me} *Jacqueline Tschanz*: – Le rapport que le Conseil d'Etat nous soumet avait rencontré un vif intérêt de notre part il y a six mois déjà. Depuis, passablement de changements sont intervenus qui nous interpellent. Nous nous félicitons que les structures qui peuvent accueillir des personnes adultes en difficulté aient pu être reconnues par le Département des finances et des affaires sociales et que leur déficit d'exploitation ait pu être garanti. Ces femmes et ces hommes nés sous le signe de « pas de chance » méritent un

Etablissements spécialisés pour enfants et adolescents

toit qui générera, chez eux, cet espoir d'enfin pouvoir s'en sortir. Nous saluons de même la création d'un lieu d'accueil pour femmes victimes de violence. Nous tenons à remercier le Conseil d'Etat pour son engagement. Une telle structure manquait dans notre canton. C'était une nécessité. A notre connaissance, ce centre répond à un réel besoin, malheureusement.

Le transfert d'établissements entre le Département de la justice, de la santé et de la sécurité et le Département des finances et des affaires sociales, ceci par mesure de rationalisation, ne semble pas simple, renseignements pris, au niveau des statuts du personnel, statuts différents qu'il faudra réunifier. Si le regroupement de ces établissements au sein d'un même département est logique, nous osons espérer qu'il évitera des dérapages inter-départementaux que nous relèverons tout à l'heure. Ce qui nous plaît et qui est intéressant, c'est l'exigence de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) qui demande une planification sur trois ans de l'évolution des places disponibles, une garantie d'éviter des dépenses inutiles et de remplir des institutions avec des personnes qui ne correspondent pas aux critères pressentis.

Au haut de la page 8 du rapport (p. 2188 du *BGC*), deux lignes; c'est peu pour nous dire que L'Exclusier, à Neuchâtel, a été fermé par un département et a été rouvert par un autre. Quelles en sont les vraies raisons?

Bien conscient que tous les objectifs du plan d'équipement de 1995 ne peuvent être réalisés immédiatement, les priorités retenues et les réalisations déjà concrétisées nous satisfont. Nous disons notre satisfaction encore face à la volonté d'une utilisation optimale des moyens existants et d'une réalisation progressive en fonction des possibilités financières.

Dans le catalogue des priorités retenues, l'accueil mère-enfant(s) est réalisé au Foyer Jeanne Antide. Nous avons découvert, lors de notre visite, un endroit chaleureux, un étage complet aménagé avec goût où l'accueil mère-enfant(s) est assuré par un personnel compétent. Nous l'avons vu bien différent à La Ruhe dans des appartements intégrés à la réalité. Là, on a fait au mieux avec des moyens simples, mais il faudrait des locaux supplémentaires pour assumer pleinement cette situation.

Les points-rencontre et points-échange sont une belle réalisation. Qu'ils soient à La Chaux-de-Fonds ou à Peseux, même s'ils sont quelque peu différents, ils sont très utiles et correspondent à une réalité.

Concernant l'extension des services éducatifs ambulatoires pour la petite enfance, nous avons constaté un certain manque pour les enfants qui ne peuvent bénéficier du service éducatif itinérant, service qui ne prend en charge que les enfants handicapés, alors que l'action éducative en milieu ouvert devrait officiellement prendre en charge les enfants dès le début de leur scolarité jusqu'à l'adolescence. Il y a donc un manque pour les enfants non handicapés âgés de 0 à 6 ans. Le Conseil d'Etat peut-il confirmer notre souci?

Discussion générale (suite)

Pour lutter contre la toxicomanie, nous approuvons la création du Centre d'aide, de prévention et de traitement de la toxicomanie (CAPTT). Ce centre au Val-de-Travers complète bien l'équipement de notre canton. Nous avons pu lire, dans l'important document reçu dernièrement, que le CAPTT voue une attention particulière à la prévention primaire. Il mérite d'être largement soutenu dans ce sens, d'autant plus que nous avons appris par la presse qu'une convention de collaboration venait d'être signée entre l'Etat de Neuchâtel et la France voisine dans le but de prendre en charge de jeunes toxicomanes frontaliers des régions du Val de Morteau et de Pontarlier, une façon intéressante d'unir des forces complémentaires.

En nous promenant sur le site des Jardins extraordinaires de Cernier, nous avons visualisé que l'unité de formation AI du Centre pédagogique de Malvilliers y était bien implantée. Voilà une belle manière d'utilisation des synergies au service des jeunes moins favorisés en leur donnant et en leur laissant la possibilité d'être reconnus dans leur travail.

Chapitre Fondation de la Maison des jeunes: des décisions ont déjà été prises. Si nous comprenons que le Conseil d'Etat, dans le cadre de la planification financière, décide de ne pas couvrir le déficit d'exploitation de la Maison des jeunes de Neuchâtel, permettez, Monsieur le conseiller d'Etat, de vous dire que nous regrettons que cette maison ferme ses portes à toute une frange de la population, étudiants et apprentis obligés de quitter leur famille pour leur formation professionnelle. Il est vrai que l'on remarque une très nette différence d'occupation entre La Chaux-de-Fonds et Neuchâtel. Il y a treize Neuchâtelois sur vingt-cinq pensionnaires dans le haut du canton, alors que dans le Bas, il n'y a que dix Neuchâtelois sur cinquante pensionnaires. Mais ne dit-on pas, pour noyer son chien, qu'il a la rage? La Maison des jeunes répondait à un besoin. Elle préservait ces jeunes de l'isolement et favorisait leur insertion sociale en leur offrant un cadre de vie familial. Une telle offre d'accueil joue un rôle important dans la prévention. Neuchâtel, en tant que ville d'études, se doit de soutenir l'accueil de ses étudiants. Dès lors, où va-t-on loger ces jeunes gens et ces jeunes filles? A-t-on réfléchi et a-t-on étudié un financement différent? Le Conseil d'Etat peut-il répondre à ces deux questions.

Au sujet de la Fondation «L'Enfant c'est la vie», nous avons visité la Maison de Belmont, La Ruche, les points-rencontre, La Coccinelle. Si pour ces deux derniers lieux, tout est bien, pour Belmont et La Ruche, il faut prendre le taureau par les cornes et faire quelque chose sans trop attendre, d'autant plus que, pour Belmont, des subventions à la rénovation sont possibles. Cet immeuble deviendrait par ce fait l'unité centrale de la fondation, comme le prévoyait le plan de 1995.

Quant à La Ruche, une solution doit être trouvée très rapidement pour que les enfants puissent y vivre dans la sécurité la plus élémentaire. Un petit exemple: la police du feu a interdit de laisser dormir les enfants au deuxième étage; tout y est vétuste, dégradé par le temps et vraiment pas

Etablissements spécialisés pour enfants et adolescents

confortable. Nous avons rencontré lors de notre visite un personnel très dévoué, une équipe de maison qualifiée qui se débrouille avec les moyens du bord souvent précaires. Imaginez par exemple que les repas se préparent dans une maison et qu'ils doivent être transportés dans l'autre maison à plus de 50 mètres sur des plateaux – le terrain ne permettant pas l'utilisation d'un chariot –, cela chaque jour et par tous les temps. Ce n'est vraiment pas pratique et très efficace lorsque l'on sait que les pensionnaires sont des enfants âgés de 0 à 6 ans qui demandent une surveillance accrue. Que peut faire le Conseil d'Etat dans l'immédiat ?

Dans le rapport, un chapitre est consacré aux adolescents: nouvelles problématiques. Nous savons que c'est une période difficile. Notre canton doit assumer avec rigueur les dérapages de certains adolescents et adolescentes. Nous ne sommes pas persuadé que la mixité à la Maison d'éducation au travail « La Ronde » soit une bonne chose, d'autant plus que des adolescents difficiles sont mélangés à des jeunes adultes en placement pénal. En plus de problèmes personnels importants, assumer une certaine vie en mixité n'est pas un facteur de sérénité. N'est-il pas temps que « La Ronde » assume une approche pédagogique stable? Tout dernièrement, nous apprenons par de gros titres dans la presse, nous citons: « Délinquance: secouée, la Maison d'éducation au travail corrige le tir. » Nous avons pu lire que le directeur avoue être dépassé par les événements. Où en sommes-nous aujourd'hui? Quelles décisions vont être prises pour permettre à l'équipe de responsables de faire face? Nous savons que notre canton possède des foyers pour adolescents et adolescentes qui font du bon travail, mais n'est-ce pas aux services de placement et tribunaux de placer plus tôt, car trop tard, il devient illusoire d'accompagner un jeune adulte dans une vie équilibrée d'adulte responsable. Nous voulons partager la crainte du Conseil d'Etat en lisant les mesures préconisées dans le domaine de la prévention. Nous avons une inquiétude qu'elles ne restent qu'à l'état de projets. Nous ne saurions que solliciter le Conseil d'Etat de mettre rapidement sur rail ces mesures parallèles indispensables dans le domaine de la prévention. Comme le dit l'adage, mieux vaut prévenir que guérir.

Par contre, dans d'autres domaines, foyers pour adultes en difficultés sociales, par exemple, nous rendons attentif le Conseil d'Etat qu'il faut éviter les projets qui fassent double emploi pour justifier les structures existantes. La rapidité de changement de la problématique exige souplesse et adaptation, sans quoi les dépenses vont exploser, et cela, nous ne le voulons pas. Nous nous étonnons tout de même que, dans le secteur des handicapés, on ouvre des unités AI sans consultation préalable. L'Hôpital psychiatrique de Perreux l'a fait il y a cinq ans et figure dans le plan d'équipement de 1995, donc est inclus à la planification exigée par l'OFAS. Mais que l'Hôpital psychiatrique de Préfargier qui a ouvert une unité AI de trente-six places pour adultes le fasse sans que la responsable de la planification cantonale soit au courant car il ne dépend pas du Département de la justice, de la santé et de la sécurité, c'est un peu fort. La conséquence n'est pas sans importance. Le

Discussion générale (suite)

projet de la Fondation des Perce-Neige prévu au Clos à Fleurier, projet accepté depuis longtemps, est remis en cause par l'OFAS. Nous souhaitons dès lors une plus grande coordination. Rester attentif qu'il n'y ait pas de doublettes, c'est aussi cela faire des économies.

Une remarque encore à propos du haut de la page 29 du rapport (p. 2209 du *BGC*): nous lisons que c'est un montant avoisinant le million de francs que notre canton va perdre sur des subventions fédérales, de justice et police. Il est bon de rappeler que le grand argentier cantonal de l'époque était favorable à cette manière de distribuer différemment les subventions aux cantons, laissant plus d'autonomie à ces derniers dans leur gestion. Nous partageons les soucis du Conseil d'Etat et, pourtant, nous nous devons de répondre aux appels de ceux qui souffrent, les laissés-pour-compte, tous ceux qui sont rejetés par une partie de notre société.

Au cours de nos visites dans les différentes institutions, nous avons été bouleversée, voire abattue, par tous les drames qui découlent d'un placement. Nous avons surtout été impressionnée en visitant les maisons pour enfants (Belmont, La Ruche). Nous avons rencontré là un personnel qualifié et dévoué essayant d'apporter aux enfants, tout en les éduquant, de l'amour, de la chaleur et de la sécurité. Il faut que tout ce personnel puisse travailler dans de bonnes conditions. Donnons-leur les outils et les moyens nécessaires pour continuer leurs tâches.

Un espoir encore: c'est que dans le social, un statut unifié du personnel se fasse avec des outils qui sont ceux des professionnels de la relation. La concertation et le respect, une manière de montrer que cela est possible.

Une dernière remarque concernant les familles d'accueil: le groupe radical a lu avec satisfaction que le Conseil d'Etat n'exclut pas de développer l'expérience du placement dans les familles d'accueil professionnelles. Nous posons la question: ne serait-il pas possible à l'avenir d'offrir aux enfants placés en institution une famille conventionnelle, non professionnelle, d'accord de les accueillir les week-ends, les congés, les vacances et plus? Bien des parents, nous en sommes persuadé, seraient disposés de recevoir un enfant au sein de leur famille, car, ne l'oublions pas, le lieu idéal de vie pour un enfant reste la famille et il ne faut pas obligatoirement être des professionnels pour respecter, aimer, soutenir et comprendre un enfant. Cette structure aurait au moins l'avantage d'offrir un complément aux places en institution tout en les déchargeant un peu; solution qui serait certes moins onéreuse, ne nécessitant pas d'investissements lourds et coûteux, mais seulement un peu de temps pour les écouter. Nous demandons au Conseil d'Etat d'étudier cette piste.

En conclusion, nous remercions le Conseil d'Etat de son rapport. Nous avons lu qu'il s'engage à procéder à cet exercice une fois par législature et nous l'en félicitons.

Le groupe radical adoptera ce rapport et acceptera aussi le classement des différents postulats cités en introduction.

Etablissements spécialisés pour enfants et adolescents

M^{me} *Marianne Guillaume-Gentil-Henry*: – Le rapport du Conseil d'Etat a retenu toute notre attention. Nous ne nous attarderons pas sur toutes les institutions décrites dans ce document, mais nous relèverons certains points qui nous interrogent.

Concernant les Maisons des jeunes, en page 13 du rapport (p. 2193 du *BGC*), on nous dit que ces maisons souffrent d'un déficit chronique d'occupation, sans citer de chiffres. Si l'on se réfère au rapport annuel 1998 de l'institution de Neuchâtel, on lit que son taux d'occupation en 1997 était de 92%. Le Conseil d'Etat a choisi de sacrifier la Maison des jeunes de Neuchâtel afin d'y loger les enfants de La Ruche. Nous nous posons tout de même quelques questions: où va-t-on loger les jeunes, particulièrement ceux qui étaient placés là par les services sociaux? Quel avenir a-t-on proposé au personnel de la Maison des jeunes (environ dix postes de travail)? Au sujet de La Ruche et de Belmont, nous sommes bien conscient qu'il faut trouver, à court terme, des solutions aux problèmes de locaux.

Concernant l'aide aux toxicomanes, nous constatons l'arrivée sur le marché de la drogue de nombreux cocaïnomanes qui ne sont pas tous des clients du Drop-In, car ces personnes sont encore souvent bien intégrées dans la société et nous aimerions insister sur le fait qu'il faut faciliter l'accès aux seringues stériles. Par ailleurs, nous espérons vivement que le Conseil d'Etat poursuivra le programme d'aide à la survie.

L'intégration scolaire des enfants handicapés nous tient particulièrement à cœur. A ce sujet, nous ne résisterons pas au plaisir de vous rappeler la motion de notre collègue Francis Berthoud, du 21 novembre 1989, qui demandait la création de classes AI pour accueillir les enfants handicapés. Cette motion, traitée en février 1993, avait été refusée par 49 voix contre 48; le président d'alors ayant dû départager. Six ans après, le motionnaire est très heureux de constater que sa motion refusée a été réalisée au-delà de ses vœux.

Nous savons que plusieurs expériences sont en cours dans le canton concernant l'intégration d'enfants handicapés dans les classes primaires, et nous nous en réjouissons. Mais y a-t-il vraiment égalité de traitement entre les habitants du Locle et ceux, par exemple, du district de Boudry? Là, c'est un directeur d'école qui prend la décision, ailleurs c'est une commission scolaire. Nous insistons vraiment sur le fait qu'il faut absolument élaborer des textes législatifs que notre Grand Conseil devra voter.

Nous aimerions souligner ici l'importance des appartements protégés pour les handicapés adultes qui sont à développer. La structure immobilière a l'avantage d'être souple. Si les appartements ne sont plus utilisés, ils peuvent facilement être remis sur le marché du logement.

Le rapport ne dit rien sur la deuxième partie du postulat Jacques-André Maire 97.120 sur les handicapés adultes. C'est pourquoi nous nous opposerons au classement de ce postulat.

Discussion générale (suite)

En page 29 du rapport (p. 2209 du *BGC*), nous partageons le souci du Conseil d'Etat sur le fait qu'il doit y avoir égalité de traitement entre les éducateurs, infirmiers et enseignants engagés dans les différentes institutions.

En conclusion, le groupe socialiste prendra en considération ce rapport et acceptera le classement du postulat socialiste 95.140, du 2 octobre 1995, « Application du plan d'équipement », en ayant l'assurance que le Conseil d'Etat nous présentera un rapport tous les quatre ans.

Concernant les postulats de la commission « Etablissements publics » 92.116, du 22 juin 1992, « Lutte contre l'alcoolisme », et 92.117, du 22 juin 1992, « Structures d'accueil et de soins pour alcooliques », nous n'accepterons pas leur classement, car il nous semble que ces problèmes méritent plus que quelques lignes en page 25 du rapport (p. 2205 du *BGC*). Nous attendons les réflexions du groupe de travail quant à l'avenir du service médico-social.

Par contre, le classement du postulat radical 95.139, du 2 octobre 1995, « Lutte contre la drogue » et du postulat Jean-Paul Wettstein 96.162, du 20 novembre 1996, « Avenir des enfants handicapés mentalement », est accepté.

M. Luc Rollier: – En 1948, pour fêter les 100 ans de la République et Canton de Neuchâtel, notre Grand Conseil acceptait la création de la Fondation de la Maison des jeunes. Sous le nom de la Fondation de la Maison des Jeunes, l'Etat de Neuchâtel, par acte authentique du 19 juillet 1949, reçu par feu Maître Jacques Cornu, notaire à La Chaux-de-Fonds, a créé une fondation régie par les articles 80 et suivants. Or, dans le présent rapport, il est passé comme chat sur braise sur la fermeture éventuelle de la Maison des jeunes de Neuchâtel. Après cinquante ans d'ouverture, les Maisons des jeunes remplissent toujours leur rôle. Le but de la fondation – nous rappelons les statuts – est d'offrir, par des moyens appropriés, aux jeunes éloignés de leur famille par les nécessités de leur formation professionnelle, un cadre de vie économique, adapté à leurs besoins matériels, sociaux, éducatifs et affectifs.

A Neuchâtel, le taux d'occupation est de plus de 90%. Il est erroné de prétendre un déficit chronique (page 13 du rapport (p. 2193 du *BGC*, premier paragraphe).

A la page 7 du rapport annuel de la Fondation de la Maison des jeunes de Neuchâtel, un tableau récapitule les taux d'occupation depuis 1988, soit 93,6% en 1988; 94,9% en 1989; 97,2% en 1990; 95,4% en 1991; 95,9% en 1992; 94% en 1993; 88,1% en 1994; 80,2% en 1995; 79,9% en 1996; 92% en 1997; 93% en 1998. Taux d'occupation moyen sur onze ans: 91,3%. En moyenne, 20% des pensionnaires sont neuchâtelois.

Les Maisons des jeunes remplissent aussi des missions éducatives auprès de l'ensemble de la jeunesse neuchâteloise: logement bon marché, accueil et surveillance des devoirs, encadrement familial et éducatif, prévention de la toxicomanie, repas sains et équilibrés à petits prix.

Etablissements spécialisés pour enfants et adolescents

Une partie des pensionnaires sont placés par le service des mineurs et des tutelles et ces placements hors institution génèrent aussi des économies substantielles dans les comptes de l'Etat. Nous pensons qu'il est tout à fait possible de faire les économies demandées par le Conseil d'Etat sans démanteler la Maison des jeunes. Il est même à l'avenir indispensable de laisser plus de liberté économique aux directeurs des maisons. La Maison des jeunes de Neuchâtel peut et devra trouver d'autres financements indispensables pour trouver l'équilibre budgétaire. Il est possible d'augmenter le prix de la pension des « hors canton ». Toutes les pistes n'ont pas encore été exploitées. Le Conseil d'Etat peut se désengager, mais il est par contre indispensable de conserver une Maison des jeunes digne de l'ouverture, de l'accueil et du discours politique du Conseil d'Etat. Il défend, avec le canton, dans le cadre de l'Expo, de la prévention de la toxicomanie, de l'Université, des Hautes écoles spécialisées (HES) et de l'Ecole de commerce, en accueillant la jeunesse pour mieux l'encadrer et la préparer à la vie d'adulte, voilà une des missions remplies par le personnel d'encadrement. Il est regrettable que, dans le rapport, aucune mention ne soit faite de l'excellent travail effectué par l'ensemble du personnel, et particulièrement par les couples directeurs des Maisons des jeunes de La Chaux-de-Fonds et de Neuchâtel.

Paradoxalement, notre société multiplie les causes d'inadaptation sociale et dépense ensuite des sommes considérables pour insérer, pour corriger. Il nous semble préférable d'offrir des structures simples, de type familial, avec des personnes compétentes et de s'occuper davantage de prévention.

Au vu de ce développement, nous demandons au Conseil d'Etat qu'il étudie encore d'autres voies pour maintenir cette structure tout en réalisant les éventuelles économies proposées dans le présent rapport. Nous ne pouvons pas accepter la proposition de démanteler la Maison des jeunes de Neuchâtel, mais nous soutenons, pour le reste, le rapport du Conseil d'Etat sur l'application du plan d'équipement. Ainsi, lors du vote, nous ne pourrons que nous abstenir.

M^{me} Marie-Antoinette Crelier-Lecoultré: – Nous n'interviendrons pas sur la question de la Maison des jeunes, d'autres l'ont fait dans cet hémicycle, mais nous voudrions juste ajouter que nous y avons travaillé avec bonheur durant vingt ans et que, donc, nous n'avons pas à donner notre avis sur ce qui est fait depuis vingt ans. Cependant, nous aimerions dire quelque chose qui est important dans la Maison des jeunes, qu'elle soit à La Chaux-de-Fonds ou qu'elle soit à Neuchâtel, c'est qu'il y a des enfants heureux qui y vivent.

Mais nous aimerions venir sur un autre point: notre jeune collègue a dit tout à l'heure qu'elle comprenait le Conseil d'Etat qui allait mettre en place le statut unifié du personnel. Il est clair qu'il y a des différences de salaires entre le personnel des établissements spécialisés, des institutions, et le personnel des établissements qui, jusqu'à l'année dernière, dépendaient de

Discussion générale (suite)

normes héritées du secteur hospitalier. Or, nous savons que le personnel hospitalier est moins payé que le personnel éducatif des institutions pour enfants et adolescents, entre autres. Au vu des interventions entendues durant ces années au Grand Conseil et qui demandent que la masse salariale soit maintenue ou même diminuée, devons-nous craindre que l'on abaisse vers le bas les salaires les plus hauts ou, au contraire, alignera-t-on les salaires des infirmières sur ceux des enseignants ou des éducateurs? Nous vous remercions par avance de votre réponse.

COMMUNICATION DE LA PRÉSIDENTE

Nous avons une communication à vous faire de la part de M^{me} Martine Blum qui vous dit ceci, nous citons: « Les membres des équipes de football et de volleyball sont invités à boire à la pause le vin et les bouteilles que nous avons reçus lors de notre tournoi à Muri, en août dernier. »

Nous vous accordons une pause. (*Interruption de séance.*)

RAPPORT 99.042, ÉTABLISSEMENTS SPÉCIALISÉS POUR ENFANTS ET ADOLESCENTS (suite)*Discussion générale (suite)*

M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Nous aimerions remercier les différents porte-parole des groupes de leurs remarques au sujet de ce rapport d'information du Conseil d'Etat en réponse au postulat du groupe socialiste sur l'application du plan d'équipement et de bien vouloir, dans le principe, prendre acte de ce rapport qui permet de suivre l'évolution de notre plan d'équipement. Nous aimerions ici d'emblée dire évidemment que si nous avons proposé le classement du postulat du groupe socialiste, ce n'est pas dans l'idée que c'était le seul rapport que nous ferions, mais que c'était bien dans l'idée qu'il y aurait régulièrement, par législature, un rapport sur le plan d'équipement.

Ce plan d'ailleurs est évolutif – cela a été souligné par plusieurs d'entre vous –, nous l'avons déposé au mois d'août de l'année dernière déjà et, pour des raisons de calendrier, nous n'en parlons qu'aujourd'hui. Il est vrai que, depuis lors, un certain nombre de choses se sont passées. Vous aurez d'ailleurs à tenir compte d'un certain nombre d'avancements dans les travaux relatifs au plan d'équipement. Nous pouvons vous annoncer d'ores et déjà que lors de la session du mois de mars prochain, nous présenterons au Grand Conseil un rapport qui donne suite à nos intentions en ce qui concerne en particulier la Fondation « L'Enfant c'est la vie », Belmont, La Ruche, la Maison des jeunes, dont vous avez parlé et dont nous dirons bien sûr quelques mots dans un instant.

Etablissements spécialisés pour enfants et adolescents

Nous nous sommes permis, puisque la pause nous a permis de le faire, de regrouper les interventions non pas à travers les différents intervenants, mais à travers les thèmes qui ont été évoqués et les questions qui ont été posées.

Une question a été soulevée par plusieurs d'entre vous, en particulier par M^{mes} Anne-Valérie Ducommun et Jacqueline Tschanz, au sujet des familles d'accueil. C'est une question importante qui n'est pas facile à appréhender. Il faut distinguer trois types de familles d'accueil. Tout d'abord, il y a ce que nous appellerons la surveillance des familles ou des collectivités non reconnues au sens de la loi de subventionnement qui accueillent des personnes en difficulté, notamment des toxicomanes. Il y a des familles qui sont d'accord d'accueillir ces personnes-là. Nous avons réglé cette question récemment par un arrêté pris par le Conseil d'Etat sur proposition de la commission cantonale « lutte contre la drogue » et qui institue une surveillance exercée par le service des mineurs et des tutelles sur les familles qui accueillent des personnes en difficulté. Le deuxième type est plus délicat: il s'agit des familles d'accueil pour enfants ou adolescents socialement en difficulté. La proposition qui est faite d'utiliser des familles dans lesquelles ces enfants pourraient être placés plutôt que d'être placés dans une institution est extrêmement intéressante. Il est vrai que le placement dans une famille est parfois plus favorable, moins traumatisant aussi pour certains enfants que le placement dans une institution, mais il faut bien reconnaître que, pour les familles d'accueil, le placement de ce type d'enfant ou d'adolescent en difficulté peut poser un certain nombre de problèmes. C'est la raison pour laquelle nous étudions, dans le cadre d'un groupe de travail, un système qui ferait que des familles d'accueil, préalablement évaluées, puissent être formées pédagogiquement et éducativement pour pouvoir accueillir ces enfants. Ce que nous essayons de mettre en place, ce sont des familles d'accueil que nous aurions préalablement évaluées et qui seraient – cela est important – rattachées à une institution dont elles partageraient et pratiqueraient les valeurs et les principes éducatifs. Cela permettrait d'avoir une corrélation étroite entre la famille d'accueil et l'institution à laquelle cette famille serait rattachée. La direction et l'équipe éducative pourraient venir en appui de la famille en question et si, véritablement, les choses vont au pire, on pourrait imaginer qu'il y ait un retour à l'institution, voire un séjour dans l'institution. Nous nous sommes donc préoccupé de ce problème, mais nous pensons que c'est effectivement une manière de placer aussi des enfants et des adolescents.

Enfin, il y a un troisième type, celui qui a été évoqué par M^{me} Jacqueline Tschanz, c'est celui de familles qui sont prêtes à accueillir des enfants pendant les week-ends, les vacances ou à d'autres occasions. Nous aimerions que ce cadre-là reste un cadre de parrainage qui soit très libre et dans lequel l'Etat n'ait pas à intervenir. Nous connaissons des familles qui accueillent des enfants qui sont placés en institution pendant les week-ends, pendant les vacances. C'est quelque chose que nous devons saluer, mais que nous ne

Discussion générale (suite)

souhaitons pas pour autant réglementer. Nous pensons qu'il faut saluer là aussi la générosité et l'état d'esprit des familles qui acceptent d'accueillir des enfants pendant les week-ends ou les vacances.

Le deuxième thème qui a été évoqué concerne la toxicomanie et, en particulier – M^{me} Anne-Valérie Ducommun a posé une question à ce sujet – la poursuite du programme d'aide à la survie. Nous dirons – et nous pouvons répéter ce qui a été dit et cité tout à l'heure – que ce programme est, pour le moment, assuré pour trois ans. Nous faisons et ferons une évaluation de ce programme et verrons alors quelle suite il faut lui donner. Pour l'instant en tout cas, nous ne voyons pas comment nous pourrions, après trois ans, abandonner ce type de programme, puisque l'aide à la survie fait partie des différentes mesures qui sont prises pour venir en aide aux toxicomanes.

Vous avez évoqué la question du placement à La Ronde et à la Maison d'éducation au travail (MET). Ce dossier relève d'abord du Département de la justice, de la santé et de la sécurité plutôt que du Département des finances et des affaires sociales. La mixité n'est pas possible dans ces institutions, mais des séjours temporaires peuvent être ordonnés, peuvent être utilisés à la demande des autorités par le service des mineurs et des tutelles. C'est d'ailleurs un concept qui vient d'être approuvé par l'Office fédéral de la justice. Pour le surplus, cela relève essentiellement du problème des établissements qui dépendent du Département de la justice, de la santé et de la sécurité.

La question du personnel des institutions a été évoquée. Nous aimerions dire deux choses. Il y a deux problèmes qui se posent à l'égard du personnel: il y a un problème qui est celui des effectifs de personnel des différentes institutions. Vous connaissez peut-être la procédure qui est suivie: les institutions élaborent leurs budgets et proposent, le cas échéant, des postes supplémentaires. Ces budgets sont discutés, préparés par l'office des établissements spécialisés de notre département et ils nous sont ensuite soumis pour approbation. Nous devons dire qu'en ce qui concerne le personnel, notre politique rejoint celle que nous avons en ce qui concerne le personnel de l'Etat. Nous regardons si les postes qui sont demandés sont justifiés et acceptons des postes essentiellement en fonction des besoins quantitatifs et évidemment sous le contrôle de l'office des établissements spécialisés. Tous les établissements spécialisés viennent d'ailleurs de recevoir la lettre habituelle d'approbation de leurs budgets où il est bien précisé que l'engagement de personnel supplémentaire doit se faire avec le feu vert de l'office des établissements spécialisés. Cela est un aspect.

L'autre aspect, c'est le problème effectivement du statut différent que l'on a dû constater entre des institutions qui relevaient auparavant du Département de la justice, de la santé et de la sécurité et des institutions qui relevaient du Département des finances et des affaires sociales. Notre volonté n'est ni d'abaisser ni d'augmenter, comme le proposait M^{me} Marie-Antoinette Crelier-Lecoultré, mais notre volonté est d'unifier le statut à

Etablissements spécialisés pour enfants et adolescents

travers une nouvelle convention qui devra être négociée. Nous devons dire que, pour notre part, nous saluons la réorganisation de l'Association neuchâteloise des maisons pour enfants, adolescents et adultes (ANMEA) qui a été d'accord, avec le service du personnel, de mettre en place une procédure d'évaluation et de description des fonctions, comme nous l'avons fait pour la fonction publique. C'est sur cette base que sera ensuite arrêté le statut du personnel dans le cadre d'une convention.

Vous avez, Mesdames et Messieurs, évoqué le problème de la Fondation « L'Enfant c'est la vie », Belmont, La Ruche, La Géode et la Maison des jeunes. Vous serez, comme nous l'avons dit tout à l'heure, saisis d'un rapport sur le sujet lors de la session de mars prochain. Cependant, nous aimerions rappeler les principes que nous avons retenus au moment où nous avons adopté ce rapport et vous dire quelles sont maintenant les décisions que nous entendons prendre.

En ce qui concerne Belmont, nous avons, après de longues discussions avec la Confédération, obtenu que cette dernière entre en matière pour le subventionnement de transformations et d'une restauration de l'immeuble. Il avait été question, à un moment, de démolir l'immeuble de Belmont. Nous y étions opposé, nous pensions que c'était une mauvaise solution et, maintenant, nous sommes satisfait de voir que nous pouvons trouver une solution adéquate pour les enfants de Belmont. Vous serez donc saisis d'un rapport à ce sujet à la session de mars prochain.

En ce qui concerne La Ruche, le problème était plus délicat. M^{me} Jacqueline Tschanz a eu raison de souligner tout à l'heure que La Ruche est dans un état tel aujourd'hui que nous avons quelques soucis et qu'en particulier, l'étage du haut ne peut pas être utilisé, car nous ne pouvons pas y mettre d'enfants en raison de problèmes de sécurité. Il fallait donc que nous trouvions une solution pour La Ruche. Nous avons constaté que si nous voulions reconstruire un bâtiment pour La Ruche, cela coûterait extrêmement cher et qu'il y aurait de gros frais de fonctionnement que devrait supporter La Ruche et, à travers elle, la Fondation « L'Enfant c'est la vie ». C'est donc dans ce cadre-là que nous avons pensé que la Maison des jeunes de Neuchâtel pouvait être utilisée pour accueillir les enfants de La Ruche. C'est la proposition qui sera faite dans le cadre du rapport que vous recevrez au mois de mars prochain.

Nous vous donnons maintenant quelques explications sur la situation des Maisons des jeunes de Neuchâtel et de La Chaux-de-Fonds. Tout d'abord, il y a une malheureuse coquille dans le rapport – tout le monde d'ailleurs l'a soulignée, ainsi que M. Luc Rollier lorsqu'il a cité les pourcentages de taux d'occupation – car, à la page 13 du rapport (p. 2193 du BGC), ce n'est pas ce que nous voulions écrire. Nous voulions écrire qu'il y avait un déficit chronique d'occupation de pensionnaires neuchâtelois. Nous ne contestons pas les chiffres que vous avez cités, Monsieur Luc Rollier, concernant les taux d'occupation de la Maison des jeunes de Neuchâtel, mais en fait c'est le taux d'occupation de pensionnaires neuchâtelois qui nous a préoccupé.

Discussion générale (suite)

Qu'avons-nous constaté? Tout d'abord, qu'à La Chaux-de-Fonds, l'évolution conduisait à ce que la Maison des jeunes soit utilisée maintenant à des tâches différentes. Ce que nous vous proposerons, c'est qu'effectivement la Maison des jeunes de La Chaux-de-Fonds soit utilisée à ces tâches différentes et que les trois missions qui y sont actuellement pratiquées prennent à leurs charges le coût de l'utilisation de la Maison des jeunes et que les déficits qui peuvent en résulter leur soient attribués. L'Etat n'a donc pas dit qu'il renoncerait à prendre en charge le déficit de la Maison des jeunes de La Chaux-de-Fonds dans la mesure où la modification de l'utilisation de cette Maison des jeunes est prévue.

En revanche, le Conseil d'Etat vous a déjà proposé dans le cadre de la planification financière de faire l'économie de la subvention que nous versons à la Maison des jeunes de Neuchâtel. Comme nous avons un besoin qui reste dans le domaine de la jeunesse, comme nous avons un besoin impératif de trouver une solution pour La Ruche, nous avons considéré que la solution de la Maison des jeunes pourrait être adéquate, qu'elle nous permettrait de limiter les coûts pour la Fondation «L'Enfant c'est la vie», car ceux-ci ne seraient pas aussi importants que s'il avait fallu construire un nouveau bâtiment et que, dans le cadre de mesures de restructuration que vous nous avez d'ailleurs demandées, il y avait là une solution qui était tout à fait envisageable.

C'est donc ce que nous avons envisagé, mais il est vrai, Mesdames et Messieurs, que ce n'était pas de gaieté de cœur. Nous pouvons comprendre que certains nous disent qu'il est regrettable que nous supprimions la Maison des jeunes, qu'elle avait un rôle à jouer et qu'il peut y avoir un problème pour le placement des jeunes. On nous a demandé où iront ces jeunes. Nous aimerions dire qu'en ville de Neuchâtel, pour les jeunes qui suivent des études, il y a quand même un certain nombre de familles qui sont prêtes à les accueillir et qu'il y a d'autres institutions qui accueillent des jeunes en ville de Neuchâtel.

Nous espérons, dans le cadre de la restructuration que nous proposons à la fois pour La Ruche, mais aussi pour La Géode qui est une institution pour jeunes filles adolescentes et qui occupe un foyer à la ruelle DuPeyrou, qu'une combinaison, soit à la ruelle DuPeyrou, soit encore dans le cadre de la Maison des jeunes, nous permettra de maintenir quelques places pour recevoir des jeunes Neuchâtelois, apprentis ou étudiants, voire qui seraient éventuellement placés, ce qui permettrait de ne pas avoir abandonné la totalité de ce que pouvait représenter la Maison des jeunes. Cependant, nous comprenons parfaitement les regrets qui sont exprimés ici, mais nous croyons qu'à un certain moment, si l'on constate un certain nombre de besoins, que l'on constate aussi ce dont nous disposons que c'est aussi une manière de résoudre les problèmes.

Nous aimerions également rassurer le Grand Conseil en disant qu'en ce qui concerne le personnel de la Maison des jeunes, nous avons pratiquement

Etablissements spécialisés pour enfants et adolescents

trouvé une solution pour l'ensemble du personnel et qu'en tout cas, nous ne négligerons pas la situation sociale du personnel qui sera touché par cette modification d'affectation de la Maison des jeunes. Voilà pour cet important dossier dont nous aurons encore l'occasion de reparler lors de la session du mois de mars prochain.

M^{me} Jacqueline Tschanz a demandé, au sujet des établissements qui ont passé d'un département à l'autre, si cela était vraiment rationnel et si nous n'avions pas, au fond, repris quelque chose que l'on avait supprimé ailleurs. Il est vrai que l'on a supprimé L'Eclusier et qu'il a bien fallu, dans le cadre de Foyer Handicap, reprendre une partie de ce secteur, mais nous l'avons repris pour des personnes qui devaient être prises en charge. Au fond, l'opération a tout de même permis une économie d'échelle, mais il est vrai que nous avons dû constater qu'il y avait des personnes qui devaient être prises en charge et elles l'ont été par Foyer Handicap.

Enfin, le dernier point qui a été soulevé – et nous aimerions ici insister, parce que vous avez raison, M^{me} Jacqueline Tschanz l'a dit – concerne le problème de la coordination. Nous reconnaissons que la coordination n'a pas toujours été excellente. D'ailleurs, les rocadés que nous avons faites avaient aussi pour but une meilleure coordination. Il est vrai que, dans le domaine en particulier de l'AI, la coordination doit être améliorée. Elle l'est aujourd'hui à travers un groupe de travail « santé publique, office des établissements spécialisés » qui examine l'ensemble de ces problèmes et qui, en particulier, examinera le problème des polyhandicapés graves. En ce qui concerne la question que vous avez soulevée à propos du projet de Fleurier, nous examinons cette question dans le cadre de ce groupe de travail pour voir quelle est la meilleure solution possible et, surtout, une solution qui soit économiquement supportable pour régler cette question.

Dans le cadre de la coordination, nous essayons, de plus en plus, de coordonner nos actions par exemple dans le domaine des dépendances. Tout récemment, nous avons eu une réunion dans notre bureau avec notre collègue responsable du Département de la justice, de la santé et de la sécurité pour discuter de la coordination des problèmes relatifs aux dépendances, que ce soit la dépendance de l'alcool, la dépendance des drogues ou la dépendance du tabac. Nous sommes en train de voir comment nous pouvons coordonner nos actions. Cela s'inscrira également dans le cadre des réflexions qui doivent être maintenant finalisées sur l'avenir du service médico-social. Nous coordonnons également nos actions dans le cadre des problèmes posés par la violence à l'école où, là aussi, nous sommes en relation directe avec les établissements dont nous avons la responsabilité et où la collaboration se fait étroitement avec le Département de l'instruction publique et des affaires culturelles.

Nous croyons avoir répondu aux diverses questions qui ont été posées. Nous vous remercions encore d'avoir porté intérêt à ce rapport. Nous vous remercions également de bien vouloir prendre acte du rapport et de bien vouloir classer les différents postulats. Nous pouvons accepter que les

Discussion générale (suite)

postulats 92.116 et 92.117 relatifs à la lutte contre l'alcoolisme et les structures d'accueil et de soins pour alcooliques soient peut-être maintenus en suspens, puisque, nous l'avons dit, nous sommes en train de réorganiser l'office médico-social. En revanche, nous pensons que le postulat de M. Jacques-André Maire qui concerne les structures d'accueil pour enfants et adultes handicapés pourrait malgré tout être classé dans la mesure où s'agissant de la possibilité d'accueillir en appartements protégés des adultes handicapés, nous développons effectivement un concept en cours avec un appui socio-éducatif pour pouvoir permettre à des personnes handicapées de rester à domicile aussi longtemps que possible.

M^{me} *Valérie Garbani*: – Le débat sur la Maison des jeunes serait vain, car la décision de fermer celle de Neuchâtel a déjà été prise par le Conseil d'Etat. Lorsqu'on a traité tout à l'heure du rapport sur le traitement des questions, nous ignorions, pour notre part, que le Conseil d'Etat avait déjà statué *de lege ferrenda* en éliminant certaines des questions ou, en d'autres termes, en y répondant lorsque le sujet n'est plus d'actualité. Nous pensons, à notre avis, que les interpellations vont ainsi se multiplier et que le but ne sera pas atteint.

Il y a près de six mois, nous avons effectivement déposé, sauf erreur, une question demandant au Conseil d'Etat s'il avait pris la peine de réfléchir à une étude sociologique quant à la fermeture de la Maison des jeunes de Neuchâtel. Effectivement, le rapport du Conseil d'Etat fait état d'un déficit chronique de présence de Neuchâtelois, mais nous nous souvenons avoir évoqué dans notre question le fait que Neuchâtel demeurerait une ville universitaire, que le canton de Neuchâtel avait plébiscité une adhésion à l'Union européenne, raison pour laquelle nous nous étonnions de l'esprit de fermeture du Conseil d'Etat.

Nous souhaiterions dès lors au moins aujourd'hui que le Conseil d'Etat réponde à notre question dans la mesure où il appartiendra notamment au Grand Conseil d'approuver les crédits afférents au développement de la Fondation « L'Enfant c'est la vie », vraisemblablement, comme vous l'avez dit, en mars prochain.

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Nous reconnaissons, Madame Valérie Garbani, que nous n'avons pas fait d'étude sociologique parce que nous avons hésité, à un certain moment. L'idée d'envisager la fermeture de la Maison des jeunes n'était pas facile, mais nous n'avons plus hésité au moment où nous avons dû constater ce que coûterait la reconstruction de La Ruche par rapport à ce que nous pouvions faire comme économie d'échelle en utilisant la Maison des jeunes. Il y a un problème d'utilisation des bâtiments et nous reconnaissons qu'il reste le problème de savoir comment on peut et on doit accueillir la jeunesse en ville de Neuchâtel.

Nous avons décidé, le Conseil d'Etat en était d'accord, dans le cadre des économies qui nous étaient demandées, que nous renoncerions à supporter

Etablissements spécialisés pour enfants et adolescents

le déficit d'exploitation de la Maison des jeunes de Neuchâtel. Nous avons cherché des solutions et c'est la solution que nous avons trouvée. Le Conseil d'Etat nous a autorisé à poursuivre dans ce sens les travaux que nous avons menés jusqu'ici.

M. *Francis Berthoud*: – Nous prenons la parole au sujet du classement du postulat de M. Jacques-André Maire. Est-ce que nous intervenons maintenant ou ultérieurement?

La présidente: – Après la prise en considération ou non du rapport, nous parlerons du classement des postulats et des motions.

La parole n'étant plus demandée, nous allons nous prononcer sur la prise en considération du rapport.

On passe au vote.

La prise en considération du rapport est acceptée par 100 voix sans opposition.

La présidente: – Nous allons maintenant procéder au classement de différents postulats.

Premier postulat: postulat du groupe socialiste 95.140, du 2 octobre 1995, « Application du plan d'équipement », pour lequel vous avez reçu le rapport. Nous supposons qu'il n'y a aucun refus de classer ce postulat étant donné que vous avez tous voté la prise en considération de ce rapport. **Le postulat du groupe socialiste 95.140, du 2 octobre 1995, « Application du plan d'équipement », est donc classé.**

Deuxième postulat: postulat de la commission « Etablissements publics » 92.116, du 22 juin 1992, « Lutte contre l'alcoolisme ». Nous allons nous prononcer sur son classement.

On passe au vote.

Le classement du postulat de la commission « Etablissements publics » 92.116, du 22 juin 1992, « Lutte contre l'alcoolisme », est accepté par 47 voix contre 42.

Troisième postulat: postulat de la commission « Etablissements publics » 92.117, du 22 juin 1992, « Structures d'accueil et de soins pour alcooliques ».

On passe au vote.

Le classement du postulat de la commission « Etablissements publics » 92.117, du 22 juin 1992, « Structures d'accueil et de soins pour alcooliques », est accepté par 52 voix contre 50.

Discussion générale (suite)

Quatrième postulat: postulat du groupe radical 95.139, du 2 octobre 1995, « Lutte contre la drogue ».

On passe au vote.

Le classement du postulat du groupe radical 95.139, du 2 octobre 1995, « Lutte contre la drogue », est accepté à une majorité évidente.

Cinquième postulat: postulat Jean-Paul Wettstein 96.162, du 20 novembre 1996, « Avenir des enfants handicapés mentalement ».

On passe au vote.

Le classement du postulat Jean-Paul Wettstein 96.162, du 20 novembre 1996, « Avenir des enfants handicapés mentalement », est accepté à une majorité évidente.

Sixième postulat: postulat Jacques-André Maire 97.120, du 24 mars 1997, « Structures d'accueil pour enfants et adultes handicapés ».

M. *Francis Berthoud*: – En tant que cosignataire de ce postulat, nous souhaiterions que le Conseil d'Etat accepte de ne pas le classer, surtout en fonction du dernier paragraphe.

En effet, dans le rapport qui nous est soumis, il est question au point 5.8 de la création éventuelle d'un Centre pour personnes gravement polyhandicapées, mais il nous est dit aussi que l'OFAS a exprimé de très grandes réserves quant à la réalisation de ce qui était projeté. A notre connaissance, à l'heure actuelle, l'OFAS n'a pas changé d'avis et les avis sont partagés, certains sont optimistes et espèrent que l'OFAS changera encore d'avis, et d'autres pensent que tel ne sera pas le cas.

Par ailleurs, dans le cadre des modifications de péréquation financière entre la Confédération et le canton, il est fort probable que ce type d'établissement, autant au niveau de la construction qu'au niveau de l'exploitation, reviendra, d'ici quelques années, à la charge du canton. On peut se poser la question de la nécessité absolue de créer un tel établissement et, en tout cas, s'il n'était pas possible de le créer, il serait nécessaire de trouver des alternatives pour accueillir les handicapés qui ne peuvent décidément pas vivre de manière autonome et qui doivent être nécessairement placés en institution. Peut-être serait-on bien inspiré d'utiliser alors les institutions existantes pour les accueillir et de chercher d'autres solutions pour les handicapés qui sont susceptibles de vivre avec une certaine autonomie dans le cadre d'appartements protégés! Cette notion d'appartement protégé est très développée dans d'autres régions que notre canton et nous pensons ne pas nous avancer beaucoup en disant que, du côté des Perce-Neige, tant du côté de la direction que du comité, on est en train de se poser sérieusement la

Etablissements spécialisés pour enfants et adolescents

question du développement de ces appartements protégés. Il nous semble que si le postulat était maintenu, notamment en fonction de ce dernier paragraphe, ce serait un encouragement aux groupes qui se sont mis au travail ou qui vont incessamment se mettre au travail pour essayer d'étudier la possibilité d'une extension d'appartements protégés pour handicapés bénéficiant d'une certaine autonomie.

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales : – Nous ne pouvons que confirmer ce que vient de dire M. Francis Berthoud. Vous avez d'ailleurs la composition du groupe de travail dans le rapport. Il est vrai que les questions que vous avez soulevées à propos de l'éventuelle construction qui avait été imaginée à Fleurier, qui pourrait se trouver ailleurs et qui pourrait être finalement combinée avec des établissements existants, sont effectivement à l'étude dans le cadre de ce groupe de travail, de ceux qui réfléchissent à cela. Est-ce qu'ils ont besoin du maintien d'un postulat pour poursuivre leurs études? Nous n'en sommes pas nécessairement convaincu. De toute manière, nous allons continuer dans le sens que nous vous avons indiqué.

M. *Jean-Claude Baudoin* : – Par souci de concision, nous avons oublié, dans notre première intervention, que même ce postulat, nous comptons le classer.

La présidente : – Nous allons donc nous prononcer sur le classement de ce postulat.

On passe au vote.

Le classement du postulat Jacques-André Maire 97.120, du 24 mars 1997, « Structures d'accueil pour enfants et adultes handicapés », est accepté par 50 voix contre 48.

DÉCLARATION D'UTILITÉ PUBLIQUE

99.048

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de décret
déclarant d'utilité publique la construction
de la halle de sport triple de la Riveraine,
à la rue du Littoral, à Neuchâtel

(Du 21 septembre 1999)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

Selon le rapport du 5 février 1999 (99.009), nous vous avons saisi d'un projet de décret portant octroi d'un crédit de 8.313.500 francs destiné au financement de la part de l'Etat (copropriété de 50%) à la construction de la halle de sport triple de la Riveraine, à la rue du Littoral, à Neuchâtel, et à l'attribution de la subvention cantonale sur la part de la ville de Neuchâtel à cette réalisation.

Le décret a été adopté lors de la séance du 22 mars 1999. Il n'a pas fait l'objet d'un référendum.

Rappelons que le bâtiment sera construit dans la zone située à l'est de la rue du Littoral, en limite sud de la place de parc actuelle (rapport du 5 février 1999, chapitre 4.1 et annexe 2), soit essentiellement sur le domaine public cantonal (lac remblayé). Toutefois, la construction empiètera, en limite ouest du terrain de football, sur une largeur d'environ dix mètres, sur l'article 13820 du cadastre de Neuchâtel d'une surface de 7992 m², propriété de l'Etat de Neuchâtel, et sur lequel la ville de Neuchâtel est au bénéfice d'un droit de superficie (article 13821).

La demande de permis de construire de la halle de sport a été mise à l'enquête publique, du 25 juin au 14 juillet 1999.

Actuellement, seule l'opposition formée le 12 juillet 1999 par le propriétaire des immeubles de la Riveraine, rue de Pierre-à-Mazel 50 à 56 (art. 7961, 7962, 7963 et 7964), situés au nord du terrain de football, est encore en suspens. Elle porte uniquement sur l'empiètement de la salle de sport sur l'article 13820, sur une bande d'environ 10 mètres de largeur, compte

Déclaration d'utilité publique

tenu d'une servitude de limitation du genre et de la hauteur des constructions. Même si l'utilité et le principe de la réalisation de la halle de sport ne sont pas contestés, les pourparlers engagés par l'Etat et la ville de Neuchâtel avec le propriétaire en vue du retrait de l'opposition n'ont pas abouti, notamment dans la mesure où la question de la validité de l'inscription de la servitude est contestée, partant l'obligation d'indemniser un dommage résultant de sa modification ou de sa suppression partielle.

S'agissant d'une contestation concernant la construction, par les collectivités publiques, d'un bâtiment d'intérêt général (art. 4, al. 2, lettre a, LEXUP), elle relève du droit public et plus précisément de la loi cantonale sur l'expropriation pour cause d'utilité publique (LEXUP), du 25 janvier 1987. Il s'agit en effet d'une expropriation formelle au sens de l'article premier LEXUP, soit d'un acte administratif par lequel une personne est contrainte, pour cause d'utilité publique et moyennant une pleine indemnité, de céder, en tout ou partie, son droit de propriété ou tout autre droit réel ou personnel sur un immeuble ou de supporter une restriction dans l'exercice de ses droits.

L'article 5 LEXUP précise que peuvent faire l'objet d'une expropriation les biens-fonds, tous droits réels ou personnels sur des immeubles et ceux découlant des rapports de voisinage (al. 1). Ces droits peuvent être supprimés ou restreints, d'une manière définitive ou temporaire (al. 2). Le problème de la servitude litigieuse tombe bien sous le coup de ces dispositions.

Si le droit d'exproprier appartient à l'Etat (art. 3, al. 1, LEXUP), il ne peut toutefois être exercé que pour la réalisation d'un projet **déclaré** d'utilité publique (art. 4, al. 1, LEXUP).

Or, en vertu de l'article 12, lettre a, LEXUP, la déclaration d'utilité publique doit résulter ou d'une loi ou d'un décret.

Aucune loi ne déclarant formellement d'utilité publique la construction d'une halle de sport, c'est la raison pour laquelle nous sommes contraint de vous présenter le présent projet de décret. L'Etat étant propriétaire du terrain sur lequel sera construite la halle de sport, nous n'avons pas envisagé qu'il faudrait recourir à la procédure d'expropriation. C'est pourquoi, nous n'avons pas inclus une disposition à cet effet dans le décret qui vous a été soumis lors de la session de mars.

Même s'il s'agit d'une déclaration purement formelle, celle-ci est capitale en l'espèce puisqu'elle seule permettra de lever le dernier obstacle empêchant le début des travaux.

Dès que le projet sera déclaré d'utilité publique, nous engagerons immédiatement la procédure d'expropriation et, faute de trouver une solution amiable (art. 42 LEXUP), nous saisissons sans retard la commission d'expropriation pour cause d'utilité publique (art. 45 LEXUP).

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

En conclusion et pour l'ensemble de ces motifs, nous vous prions de bien vouloir prendre en considération le présent rapport, puis d'adopter le projet de décret ci-après.

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

Neuchâtel, le 21 septembre 1999

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,

P. HIRSCHY

Le chancelier,

J.-M. REBER

Décret déclarant d'utilité publique la construction de la halle de sport triple de la Riveraine, à la rue du Littoral, à Neuchâtel

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu le décret portant octroi d'un crédit de 8.313.500 francs destiné au financement de la part de l'Etat (copropriété de 50%) à la construction de la halle de sport triple de la Riveraine, à la rue du Littoral, à Neuchâtel, et à l'attribution de la subvention cantonale sur la part de la ville de Neuchâtel à cette réalisation, du 2 mars 1999,

vu l'article 12, lettre *a*, de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique (LEXUP), du 26 janvier 1987,

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 21 septembre 1999,

décède :

Article premier Les travaux de construction de la halle de sport triple de la Riveraine, à la rue du Littoral, à Neuchâtel, par l'Etat et la ville de Neuchâtel (copropriété par moitié) sont déclarés d'utilité publique. Le Conseil d'Etat reçoit tous pouvoirs pour acquérir à l'amiable ou par voie d'expropriation les biens-fonds, tous droits réels ou personnels sur des immeubles et ceux découlant de droits de voisinage qui pourraient être nécessaires à l'exécution des travaux.

Art. 2 En cas d'expropriation, il sera fait application de la loi cantonale sur l'expropriation pour cause d'utilité publique (LEXUP), du 26 janvier 1987.

Art. 3 ¹ Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

² Le Conseil d'Etat est chargé de pourvoir, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

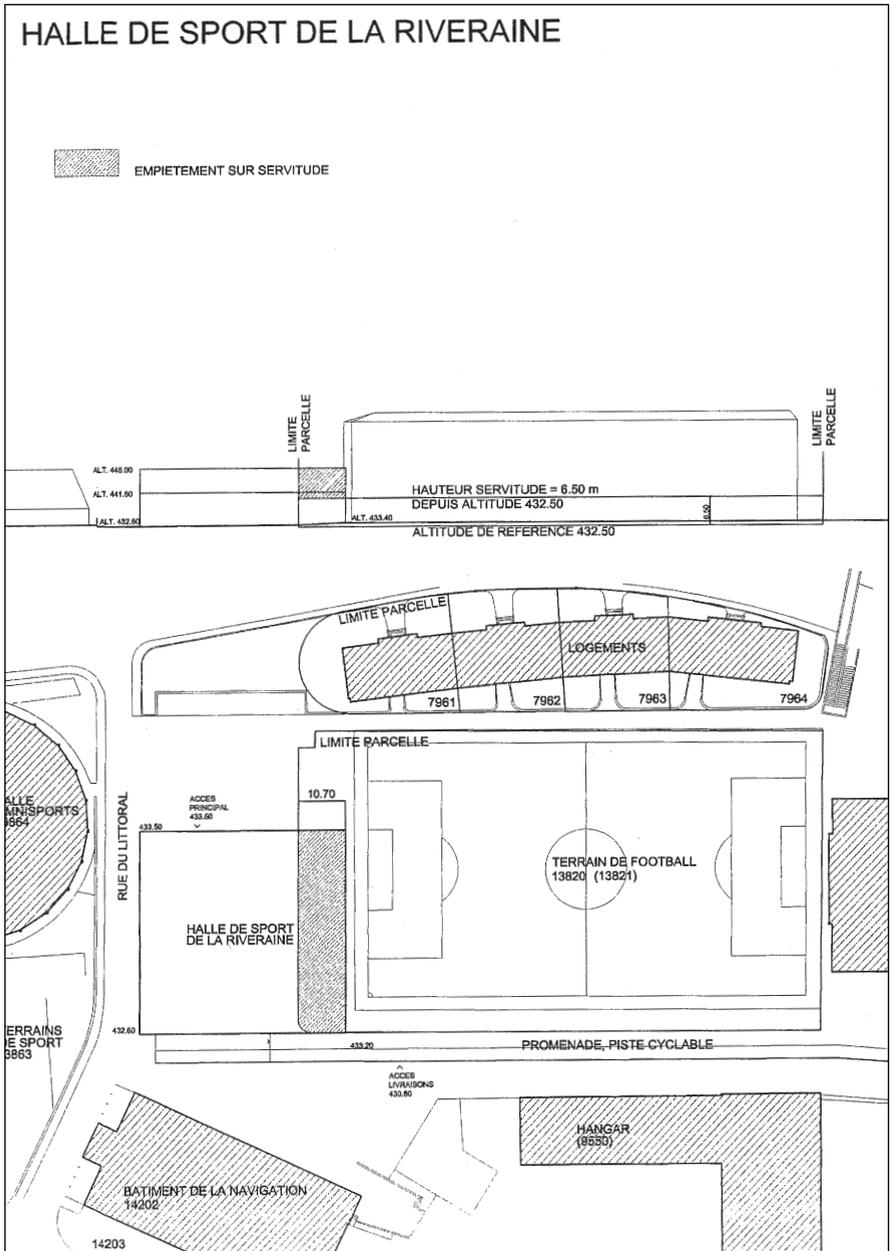
Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

La présidente, Les secrétaires,

Rapport du Conseil d'Etat (fin)

ANNEXE



Ce rapport a été envoyé en temps utile aux députés.

Déclaration d'utilité publique

Discussion générale

M. *Jean-Gustave Béguin* : – Nous rapporterons ici au nom du groupe libéral-PPN qui a pris connaissance du rapport du Conseil d'Etat 99.048 avec une certaine surprise.

Oui, il est très rare qu'un projet de cette importance présente une petite lacune ; petite lacune aux grands effets. Notre groupe a eu une analyse très partagée et reste dubitatif sur la manière de procéder.

D'une part, nous comprenons que ce vice de forme soit ennuyeux et retarde la construction des halles de gymnastique de la Riveraine. Immanquablement, le renvoi va entraîner des coûts supplémentaires et laisser des traces d'une mise en projet mal fichue. D'autre part, nous sommes sensible au fait que cette seconde intervention du Grand Conseil sente une odeur de fait accompli détestable face aux droits du propriétaire privé voisin. Imaginons ce qui se passerait si les rôles étaient inversés. Certainement que les collectivités publiques en question seraient intransigeantes pour faire respecter les droits qui seraient en leur faveur.

Il nous semble dès lors qu'une utilisation de la loi cantonale sur l'expropriation pour cause d'utilité publique (LEXUP) dans ce dossier est disproportionnée et qu'un arrangement devrait pouvoir être trouvé *a contrario* dans d'autres solutions envisagées pour résoudre les problèmes de localisation des halles de gymnastique.

Le groupe libéral-PPN est donc partagé entre l'acceptation du rapport du Conseil d'Etat tel quel dans la poursuite de conduire rondement le timing prévu pour la réalisation des halles de gymnastique de la Riveraine, il est partagé disions-nous entre la défense aussi du principe qu'une carence, qu'un leurre administratif ne doit pas être résolu par l'application de la LEXUP qui doit rester une législation d'exception pour des projets d'utilité publique normalement conduits.

En outre, le recours à l'expropriation, couvert à l'étude de la loi, ne nous donne pas le coût de l'opération, puisqu'il doit y avoir une estimation du dommage causé au propriétaire recourant par une commission et surtout quelle sera la durée jusqu'à la clôture du dossier si la partie adverse exploite jusqu'à la corde les voies et moyens de recours à sa disposition.

En résumé, une majorité du groupe libéral-PPN refusera le rapport qui nous est présenté.

M^{me} *Francine John* : – Le groupe PopEcoSol s'étant déjà prononcé favorablement pour la construction de la halle de sport triple de la Riveraine, il approuve aussi le fait qu'elle soit considérée et déclarée comme un bâtiment d'utilité publique, comme d'ailleurs n'importe quel autre bâtiment scolaire.

Ceci permettra aux élèves de pouvoir enfin bénéficier des heures de gymnastique prévues par la Confédération dans les programmes scolaires. Ce n'est donc pas un luxe.

Discussion générale (suite)

Nous regrettons simplement le fait que le Conseil d'État n'y ait pas pensé suffisamment tôt pour intégrer cette notion dans le décret du mois de mars de l'année dernière.

Enfin, nous espérons que le traitement de ce dossier ne soit pas trop préjudiciable à la ville de Neuchâtel et aux maîtres d'œuvre.

M^{me} *Muriel Bovay* : – Le groupe radical, tout comme le groupe libéral-PPN, ne cache pas sa surprise à revenir sur un dossier dans lequel il a clairement affirmé sa volonté au mois de mars 1999 et qui avait été accepté massivement par le Grand Conseil à ce moment-là.

L'engagement manifesté alors était, à notre sens, une reconnaissance implicite de l'intérêt public du projet. La procédure qui nous est proposée par le rapport vise à permettre, via une déclaration d'utilité publique, rien moins qu'une expropriation. Il s'agit par conséquent d'une mesure d'exception qui a suscité une réflexion de fond dans notre groupe.

Regrets pour certains que le point de litige n'ait pas été réglé en amont avant le concours, ce qui aurait permis à notre assemblée de s'épargner le débat d'aujourd'hui, mais surtout à la réalisation de cette salle de sport dont le besoin est avéré de démarrer sans obstacle.

Toutefois, après avoir appris que tous les projets présentés au concours empiétaient sur ladite servitude et, surtout, rassuré quant au respect des droits de recours de l'opposant, garantie contre l'expropriation, le groupe acceptera le décret qui nous est proposé dans sa majorité.

Nous adressons en complément quelques questions au Conseil d'État. Quels enseignements tire-t-il de ce que nous qualifierons d'un couac de procédure? Quelles sont les conséquences financières des méandres représentés par l'allongement de la procédure? Enfin, quel est le calendrier de la réalisation de la salle de la Riveraine, compte tenu notamment de la possibilité d'un recours de l'opposant?

En guise de conclusion et pour appuyer notre vif encouragement aux parties à ne pas freiner la réalisation du projet, nous citerons les propos tenus par le rapporteur radical en mars 1999 qui gardent toute leur actualité: «Au vu de la priorité qu'entend donner le groupe radical à la qualité de l'enseignement et à la prévention sanitaire procurées par la pratique du sport pour notre jeunesse, nous accepterons le rapport présenté.» Cette acceptation sera donc le fait d'une majorité du groupe radical.

M^{me} *Béatrice Bois* : – Le 22 mars 1999, le Grand Conseil a adopté le rapport concernant la construction de la halle de sport triple de la Riveraine. Tout semblait être réuni pour donner le feu vert à cette construction. Il n'en est rien. Le propriétaire des immeubles 50 à 56 de la rue de la Pierre-à-Mazely a fait opposition en invoquant une servitude, servitude contestée par ailleurs.

Déclaration d'utilité publique

Actuellement, une loi déclarant d'utilité publique la construction d'une halle de sport fait défaut. Afin de pouvoir entreprendre la procédure d'expropriation, le Conseil d'Etat nous soumet un rapport y relatif. Le groupe socialiste acceptera le rapport et le décret qui l'accompagne. Néanmoins, il se demande de quelle manière aurait-on pu prévoir ce litige et que compte faire le Conseil d'Etat pour éviter de telles contestations futures ?

M. *Pierre Hirschy*, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire : – Nous comprenons la surprise de certains tout simplement parce que ce n'est pas une procédure habituelle. La particularité de cette procédure est due au fait que nous n'avons pas pu trouver d'arrangement avec un propriétaire, ce qui est rare, parce que dans toutes les transactions que nous menons pour les constructions, achats de terrains, constructions de routes, nous arrivons toujours à des arrangements ou presque. Cette situation est donc vraiment assez exceptionnelle.

Si nous sommes dans une situation exceptionnelle, c'est aussi parce que la servitude concernait le terrain de football où il y avait des limitations de hauteur et d'utilisation de cette parcelle. Or, après un échange de terrains avec la ville de Neuchâtel, la servitude s'est étendue à l'ouest, sur la parcelle où devaient être construites ces halles de sport. C'est pour cette raison que le propriétaire voisin du terrain de football en a profité pour faire opposition.

Croyez bien que cela ne constitue pas une gêne pour ses immeubles. Lorsque vous parliez d'expropriation, Madame Muriel Bovay, cela est faux. Non, il s'agissait pour ce propriétaire de pouvoir négocier des places de parc dans le parking souterrain qui devait être créé pour la Riveraine. Aucune construction ne sera donc érigée sur le terrain qui est devant chez lui, construction qui pourrait le gêner. Cela, il faut vraiment le savoir.

Devant les immeubles en question, il y a un terrain de football qui restera un terrain de football. Il n'y a donc aucune nuisance par rapport aux bâtiments de ce propriétaire. Seule est venue sur cette enquête publique une opposition pour obtenir des places de parc qu'il n'arrive pas à négocier par ailleurs dans d'autres endroits. Voilà la raison de cette opposition et, malheureusement, on n'a pas pu trouver d'entente parce que, tout simplement, les demandes de ce propriétaire étaient exagérées.

Nous aimerions rassurer ici ceux qui ont été surpris et qui estiment que c'est une procédure particulière pour leur dire que ce n'est pas du tout l'habitude de l'Etat de procéder de cette manière-là. Nous aimerions aussi dire à M^{me} Francine John qu'effectivement, nous regrettons cette situation et que si nous avions pu penser que cela posait un problème de ce côté-là, on aurait dû introduire cette mesure en mars 1999. Nous admettons volontiers qu'il y a eu là un oubli de notre part. Nous n'avons pas pensé que cela pouvait poser des difficultés.

Voilà donc pour quelles raisons cette procédure doit rester exceptionnelle, doit rester inhabituelle. En ce qui concerne les coûts, le report du chantier ne devrait

Discussion générale (fin)

pas engendrer de coûts supplémentaires. D'après les connaissances que nous avons de la mise en soumission, cela ne devrait pas poser de problème. Par contre, en ce qui concerne l'indemnité, nous ne pouvons pas la connaître puisqu'elle devra faire l'objet de l'évaluation d'une commission, mais nous sommes absolument sûr que l'indemnité sera beaucoup plus faible que la demande qui était faite d'avoir un certain nombre de places de parc dans le parking souterrain. Donc, en fait, il s'agira quand même d'une économie par rapport à la situation que nous connaissons actuellement, situation conflictuelle.

Pour le futur, Madame Béatrice Bois, nous serons simplement encore plus attentif à ce genre de situation. Il faut vous rendre compte que dans les services de l'Etat, nous avons énormément de dossiers de ce genre-là. C'en est un qui n'a pas été pris dans les bonnes dispositions au bon moment, mais nous veillerons à ce que cela ne se reproduise plus de cette manière. Croyez bien aussi, pour ceux qui ont des inquiétudes pour les propriétaires, que c'est toujours avec le consentement des propriétaires que nous trouvons des solutions. Ce sont en général des discussions qui peuvent être longues, qui peuvent être difficiles, mais nous ne voulons pas provoquer des situations qui soient irréversibles pour certains. Nous arrivons toujours à trouver un terrain d'entente et, ici, à situation exceptionnelle, procédure exceptionnelle. Nous arriverons ainsi à démarrer avec ce chantier cette année encore pour que cette réalisation se fasse dans les délais qui étaient voulus au départ. Vu le report de l'Exposition nationale, il faut peut-être apprécier qu'en fait, cela nous aide un peu à respecter les délais.

Voilà dans quel cadre nous souhaitons que le Grand Conseil accepte cette demande, particulière certes, mais qui ne fera pas jurisprudence, croyez-nous.

La présidente: – La parole n'est pas demandée. L'entrée en matière n'étant pas combattue, nous passons à la discussion en second débat.

*Discussion en second débat***Décret
déclarant d'utilité publique la construction de la halle de sport
triple de la Riveraine, à la rue du Littoral, à Neuchâtel**

Titre et préambule. – Adoptés.

Article premier. – Adopté.

Articles 2 et 3. – Adoptés.

On passe au vote d'ensemble.

Le projet de décret est adopté par 84 voix contre 18.

RÉUNION DU BUREAU

La présidente : – Le bureau a estimé qu'il restait insuffisamment de temps pour commencer un dossier aussi important que celui de la péréquation financière intercommunale. Nous aurions pu examiner d'autres rapports, mais, malheureusement, plusieurs rapporteurs ont déjà quitté la salle.

Nous aimerions encore vous donner un renseignement au sujet du rapport sur la péréquation financière intercommunale. Les membres du bureau ont accepté que lors de nos débats, MM. Robert Schindler et Pascal Grosclaude soient présents dans la salle et à la disposition de M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, pour répondre aux questions, mais ils ne répondront pas directement aux députés.

Pour ce soir, nous allons clôturer nos débats. Nous vous donnons rendez-vous à demain matin, frais et dispos, à 8 h 30. Bonne soirée !

Séance levée à 17 h 35.

La présidente,

T. HUMAIR

Les secrétaires,

F. GERTSCH

R. DEBÉLY

Le secrétaire-rédacteur,

J.-M. REBER

DIX-HUITIÈME SESSION DE LA 45^e LÉGISLATURE

Session extraordinaire des 31 janvier, 1^{er} et 2 février 2000

Séance du mardi 1^{er} février 2000, à 8 h 30, au Château de Neuchâtel

Présidence de M^{me} Thérèse HUMAIR, présidente

PRÉSENCE

Présents: 113 députés.

Absents et excusés: MM. Bernard Renevey et Luc Rollier. – Total: 2.

PROPOSITIONS DE DÉPUTÉS

Les propositions suivantes ont été remises à la présidente qui en a fait donner copie aux députés et aux membres du Conseil d'Etat:

1. Interpellation

00.108

Interpellation du groupe radical

Expo.02 : quelle garantie de déficit ?

Expo.02 aura lieu. Après de nombreuses péripéties et une réorganisation profonde du projet, la décision est tombée, le Conseil fédéral continue à soutenir le projet.

Cette nouvelle est d'une très grande importance pour le pays et pour toute la région des Trois-Lacs.

Une des conditions de ce choix reposait sur l'attribution d'une garantie de déficit de 320 millions de francs.

Nous souhaitons savoir dans quelle mesure le canton de Neuchâtel envisage – en collaboration avec les autres cantons organisateurs – de participer à cette garantie de déficit, et à quelle hauteur.

Signataires: D. Cottier, P. Hainard, M. Berger-Wildhaber, D. Burkhalter, A. Gerber, P. Meystre et M. Bovay.

Propositions de députés (suite)

2. Questions**00.311****Question Damien Cottier****Bain : flûte alors !**

Le 18 janvier dernier, l'EMPA (Eidgenössische Materialprüfungs- und Forschungsanstalt) de Dübendorf rendait un rapport cinglant: quinze ans après la catastrophe d'Uster (12 morts en 1985), les matériaux incriminés sont toujours employés lors de la construction de certaines piscines.

Selon cet institut fédéral, des armatures pour béton qui ne résistent pas suffisamment aux attaques dues au chlore ont encore été employées au moins à quatre reprises depuis la catastrophe. La dernière fois, c'était en 1999. L'EMPA a contrôlé 120 piscines sur les quelque 500 que compte le pays et ceci essentiellement en Suisse alémanique.

Sans vouloir polémiquer ou dramatiser la situation (la conception même du bâtiment d'Uster semble être en cause plus fortement que le matériel), il nous apparaîtrait important que le Conseil d'Etat puisse nous dire :

- si et quand les piscines couvertes neuchâteloises ont subi des tests permettant de vérifier qu'un tel défaut de fabrication est exclu ;
- si un organisme précis (au niveau cantonal, intercommunal ou communal) est responsable de ces vérifications,

ceci afin d'éviter tout risque et de permettre aux Neuchâtelois de prendre leur bain... en toute relaxation...

Cosignataires: P. Hainard, A. Gerber, J.-B. Wälti et J. Tschanz.

00.312**Question Roland Debély****Chutes de pierres dans les Gorges du Seyon**

Le 1^{er} octobre 1996, nous déposons la question suivante en session du Grand Conseil : « Malgré les grands travaux de nettoyages de printemps, il n'est pas rare que des pierres chutent sur la route des Gorges ; pour l'instant heureusement sans conséquences trop fâcheuses. Est-il prévu dans les travaux de construction des voies supplémentaires de véritables protections contre ces chutes de pierres ? »

La réponse du Conseil d'Etat était négative.

Dans un récent article de presse du 10 janvier dernier, nous apprenons que les coûts réels des travaux dans les Gorges du Seyon pourraient s'avérer inférieurs au crédit initial. Selon le chef du service des ponts et chaussées, une partie de la marge de manœuvre financière pourrait être utilisée pour construire, selon l'article de presse « des ouvrages de protection contre les chutes de pierres dans les zones les plus critiques ».

Propositions de députés (suite)

La démarche nous apparaît judicieuse. Quelle est la position du Conseil d'Etat; ces travaux bénéficieraient-ils du même taux de subventionnement fédéral que le crédit initial?

00.313**Question Michel Barben****Elimination de déchets animaux**

En date du 19 janvier 2000, le Conseil d'Etat a pris un arrêté modifiant l'arrêté d'exécution de la loi concernant l'élimination des déchets animaux.

Le Conseil d'Etat fait une différence entre des déchets à haut risque et des déchets à faible risque.

En fonction des éléments pris en considération (animaux mort-nés ou morts de mort naturelle ou accidentelle) le risque de voir déposés et enterrés des animaux dans la nature est élevé.

Le Conseil d'Etat peut-il nous donner des précisions concernant les critères pris dans les différentes catégories?

L'abandon du projet d'abattoir public est-il la cause de cette introduction de taxe pour les déchets carnés?

Le départ de projet d'abattoirs privés est pénalisé par cette introduction qui de surcroît conduit à une augmentation administrative importante.

00.314**Question Nicolas Aubert****Donner, c'est donner, reprendre, c'est...**

A l'occasion du 150^e anniversaire de la République et Canton de Neuchâtel, certains élèves des écoles primaires se sont vu offrir trois livres de géographie, sciences naturelles et histoire publiés pour l'occasion.

Au Locle et à La Chaux-de-Fonds, il a été dernièrement demandé aux élèves de restituer ces ouvrages.

Comment le Conseil d'Etat apprécie-t-il ce revirement incompréhensible et injuste aux yeux des enfants bénéficiaires devenus redevables?

Cosignataires: S. Perrinjaquet, J. Walder et J.-P. Authier.

00.315**Question Jacques Besancet****Promotion du bois de construction**

Il est souvent fait état de la nécessité de promouvoir le bois de nos forêts en particulier à partir de l'ouragan de décembre dernier.

Propositions de députés (fin)

Les bâtiments en dur (en maçonnerie ou métalliques) sont placés en classes 1 et 2 par l'Etablissement cantonal d'assurance immobilière.

En revanche, les constructions en bois sont en classe 3 ou 4, d'où des primes plus élevées.

Est-on sûr que cette différence dans les primes correspond effectivement au risque présenté par les différents types de bâtiments ?

Cette différence est-elle justifiée par les faits dans le canton de Neuchâtel ?

Nous serions heureux d'entendre la position du Conseil d'Etat à ce sujet.

COMMUNICATIONS DE LA PRÉSIDENTE

Hier déjà, nous avons parlé de la convention intercantonale relative au contrôle parlementaire de la HES-SO. Entre-temps, M. Bernard Soguel, un de nos délégués, l'autre étant M^{me} Isabelle Opan-Du Pasquier, nous a remis le protocole d'accord signé. Nous allons transmettre une copie de ce document aux présidents de groupes et prions les députés d'en prendre connaissance.

Renvoi d'un projet de loi en commission

Le projet de loi Jean-Bernard Wälti 00.101, du 31 janvier 2000, « Loi d'organisation du Grand Conseil (OGC) (Validation de l'élection au Conseil des Etats », est transmis à la commission législative.

PÉRÉQUATION FINANCIÈRE INTERCOMMUNALE**00.002**

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi
sur la péréquation financière intercommunale
(Du 10 janvier 2000)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

1. INTRODUCTION

Dans notre rapport 98.036 à l'appui de la planification financière 1999-2002, du 15 octobre 1998, nous avons mis en évidence la nécessité de repenser la péréquation financière intercommunale et la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Nous vous avons fait part de notre intention de saisir le Grand Conseil de propositions à ce sujet dans des délais relativement brefs.

Nous vous avons présenté la conception générale et les principes du nouveau système de péréquation financière dans notre rapport 99.021 concernant la mise en œuvre de la planification financière 1999-2002, du 26 mai 1999. Selon le calendrier prévu et en fonction du débat consacré à cette question par le Grand Conseil lors de sa session de juin 1999, notre intention était de vous soumettre des propositions concrètes concernant la péréquation financière en septembre 1999.

L'affinement du projet a toutefois pris plus de temps que prévu. Par ailleurs, en raison des questions fondamentales que soulève la péréquation financière, il nous a paru important d'en saisir d'abord la commission de gestion et des finances élargie, à l'instar de la procédure adoptée pour les mesures destinées à réaliser les objectifs de la planification financière.

Les propositions contenues dans le présent rapport sont le fruit des travaux approfondis qui ont été menés depuis le printemps 1999. Elles tiennent compte des observations, réflexions et suggestions que la commission précitée a faites au cours de ses séances. Dans ce sens, le Conseil d'Etat a repris et modifié sur plusieurs points importants les propositions qu'il avait présentées initialement. Ce faisant, nous souhaitons réunir les conditions les

Péréquation financière intercommunale

plus favorables pour l'élaboration d'un projet susceptible de recueillir un large consensus, cela sans perdre de vue toutefois les objectifs généraux et les principes sur lesquels le Grand Conseil s'est prononcé positivement en juin 1999. Le Conseil d'Etat tient à relever la qualité des travaux et du dialogue qui ont présidé aux débats de la commission. Il en remercie ses membres.

Le projet de nouvelle péréquation financière reflète notre ferme volonté de mener une politique prenant en compte la solidarité et la cohésion ainsi que l'équilibre des régions du canton. La péréquation financière joue à cet égard un rôle décisif. Il s'agit par conséquent de dégager une solution concertée, nécessaire et attendue à ce dossier qui met notre canton en retrait par rapport aux systèmes de péréquation financière en place dans les autres cantons.

Notre intention est de présenter lors de la session de juin 2000 du Grand Conseil des propositions concernant la répartition des tâches entre l'Etat et les communes, afin que ces deux projets puissent être mis en œuvre dès le 1^{er} janvier 2001, avec d'autres sur lesquels nous revenons ci-après.

1.1. Objectifs généraux

Nous avons souligné, dans notre rapport 98.036 à l'appui de la planification financière, que de plus en plus de communes peinent à assumer leurs tâches de manière autonome, leur marge de manœuvre se restreignant toujours davantage. L'évolution démographique et économique des diverses régions du canton tend à accroître ces déséquilibres. Certaines communes sont confrontées à de graves difficultés financières qui réduisent singulièrement leur capacité d'investissement tout en exigeant de leurs contribuables un effort fiscal bien au-dessus de la moyenne.

Même s'il n'est guère envisageable d'aboutir à une égalité des situations, il n'est plus acceptable de laisser perdurer les différences que l'on connaît aujourd'hui et qui se traduisent par des inégalités choquantes, parfois au sein d'une même région.

Il faut souligner aussi que l'on pourra difficilement modifier la répartition des tâches entre l'Etat et les communes sans mettre en œuvre une véritable péréquation financière et encourager la formation de communes plus fortes, susceptibles d'assumer des responsabilités accrues dans la conduite de certaines tâches et de leur financement.

C'est pourquoi le Conseil d'Etat a alors manifesté dans le rapport présenté son intention de saisir le Grand Conseil, dans des délais relativement brefs, de propositions portant notamment sur :

- l'encouragement au regroupement des communes ;
- l'introduction d'un barème de référence pour l'impôt direct cantonal et communal sur le revenu et la fortune des personnes physiques ;
- une répartition intercommunale partielle ou totale de l'impôt communal des personnes morales ;

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

- l'introduction d'une péréquation financière directe, s'appuyant moins sur l'effort fiscal mais tenant davantage compte du contexte régional et du rôle joué par certaines communes;
- une révision de la répartition des tâches entre l'Etat et les communes visant un désenchevêtrement plus visible et effectif.

Le Conseil d'Etat fait part de son intention de mettre en œuvre les projets précités dans le cadre d'une stratégie globale visant à réaliser, d'ici 2001, une série d'autres réformes particulièrement importantes pour notre canton. Il s'agit notamment des mesures suivantes qui ont déjà été soumises au Grand Conseil :

- les mesures destinées à améliorer la situation financière de l'Etat, incluant la réduction temporaire de la part des communes à l'impôt fédéral direct;
- la révision de l'impôt direct sur le revenu et la fortune, dans le cadre de l'harmonisation fiscale au plan fédéral, ainsi que l'adaptation de l'impôt des personnes morales devenue nécessaire au regard de la législation fédérale et des législations en vigueur ou en préparation dans les cantons voisins;
- l'introduction de taxes causales communales pour le financement des mesures liées à la protection des eaux, l'adduction d'eau et l'élimination des déchets, conformément aux dispositions de la législation fédérale.

1.2. Mise en œuvre

Le calendrier de réalisation de ces divers projets a été présenté dans le rapport 99.021 concernant la mise en œuvre de la planification financière. Nous le rappelons ci-après :

- Une disposition visant à encourager la **collaboration intercommunale** a été introduite dans la nouvelle loi sur les subventions, du 1^{er} février 1999, entrée en vigueur le 1^{er} avril 1999. L'article 15 de cette loi vise expressément à favoriser, et inciter au besoin, la collaboration intercommunale lors de l'accomplissement de tâches communales ou régionales, ainsi que les réalisations communales.
- Le Grand Conseil a adopté une série de **mesures destinées à améliorer la situation financière de l'Etat** en juin 1999. Elles ont pris effet le 1^{er} janvier 2000. Ce train de mesures comprend notamment la réduction temporaire, de 50 % à 45 %, de la part des communes au produit net de l'impôt fédéral direct perçu durant l'année 2000. Cette mesure affectera le budget de certaines communes en 2001.
- Le **barème de référence** pour l'impôt direct cantonal et communal sur le revenu et la fortune des personnes physiques a également été adopté par le Grand Conseil en juin 1999. Il entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2001. Le barème de référence joue un rôle déterminant en particulier dans la perspective de la nouvelle péréquation financière. L'uniformisation des barèmes communaux – les communes restant libres de déterminer leur

Péréquation financière intercommunale

multiple – répond en effet à une exigence de clarté et de transparence sans laquelle une péréquation financière efficace et équitable ne pourrait que difficilement être mise en œuvre. Celle-ci exigera de la part des communes financièrement fortes un effort accru de solidarité et il importe que cet effort soit réparti équitablement entre les contribuables dans toutes les communes.

Inversement, la mise en œuvre rapide de la péréquation financière est aujourd'hui une condition nécessaire pour que les communes, dans le courant du second semestre 2000, puissent fixer leur multiple d'impôt en tenant compte non seulement des effets du barème de référence, de l'introduction de taxes causales concernant la gestion des déchets, l'évacuation et l'épuration des eaux et de la révision de la législation fiscale, mais aussi des effets de la péréquation financière. Le barème de référence et la péréquation financière sont donc étroitement liés.

Il faut rappeler que l'introduction d'un barème de référence devrait aussi avoir des effets favorables sur l'indice de charge fiscale du canton. Celui-ci est influencé non seulement par le niveau absolu des prélèvements fiscaux, mais encore par la conception des barèmes. A cet égard, l'indice de notre canton est affecté par le fait que nombre de communes imposent relativement fortement les bas revenus. L'harmonisation de la fiscalité à l'échelle cantonale permettra de mieux gérer l'impact des prélèvements directs sur la charge fiscale sans pour autant réduire les recettes des collectivités publiques.

- L'introduction de **taxes causales communales** pour le financement des mesures liées à la protection des eaux, l'adduction d'eau et l'élimination des déchets a également été décidée par le Grand Conseil en juin 1999. Les modifications apportées à cet effet à la loi sur la protection des eaux et à la loi concernant le traitement des déchets entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2001. Il appartient aux communes de prendre les dispositions nécessaires.
- La révision de **l'impôt direct des personnes physiques et des personnes morales** fait l'objet de notre rapport 99.038, du 11 août 1999, actuellement examiné par la commission fiscalité du Grand Conseil. Ce projet devrait être soumis au Grand Conseil en mars 2000, la nouvelle loi devant entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2001.
- Les travaux internes concernant la nouvelle **répartition des tâches** entre l'Etat et les communes se poursuivent. En l'état actuel de la réflexion et eu égard aux charges que l'Etat pourrait être amené à assumer, il nous paraît que ce projet entraînera par ailleurs la réduction, voire la suppression de la participation des communes au produit de l'impôt fédéral direct. Ainsi que nous l'avons relevé, nous avons l'intention de vous soumettre une première série de propositions concrètes pour la session de juin 2000. Les modifications que nous proposerons devraient également prendre effet le 1^{er} janvier 2001.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

- Enfin, le projet de nouvelle **péréquation financière intercommunale** apporte aussi une réponse à la question de la répartition intercommunale partielle ou totale de l'impôt communal des personnes morales.

En fonction de ce calendrier, il apparaît que les communes disposeront, en principe dès juin 2000, de tous les éléments d'appréciation leur permettant d'examiner les projets ci-devant dans une perspective globale. Elles pourront ainsi, dans le courant du second semestre 2000, fixer le multiple qu'elles entendent appliquer au barème de référence en prenant en compte toutes leurs incidences financières.

1.3. Rappel historique

La péréquation financière intercommunale est une question récurrente de la politique cantonale. Les premières discussions et études remontent au début des années septante. Nous retraçons ici les grandes lignes du débat.

1970-1980

Dans son rapport d'information 80.037 sur les études effectuées pour l'élaboration d'un projet de loi sur la péréquation financière intercommunale, du 24 septembre 1980, le Conseil d'Etat rappelle que le Grand Conseil avait délibéré en juin 1972 de diverses interventions parlementaires concernant ce thème. La discussion a mis en évidence les propositions essentielles suivantes :

- reconsidérer les domaines faisant l'objet d'une répartition des charges entre l'Etat et les communes ;
- répartir la part des charges supportées par les communes en généralisant l'emploi du critère de l'effort fiscal (rapport entre l'impôt communal et l'impôt d'Etat) ;
- répartir la part des recettes de l'Etat attribuée aux communes en instituant un système de péréquation tenant compte de la force financière des communes.

Suite à ce débat, le Conseil d'Etat a chargé un groupe de travail d'élaborer des propositions. A réception de ses conclusions, en juin 1975, le Conseil d'Etat renonce toutefois à y donner une suite immédiate. Considérant la modification fondamentale intervenue dans la situation conjoncturelle, il estime que les mesures à prendre pour assurer l'équilibre du budget de l'Etat et contenir le chômage ont alors priorité.

Le Conseil d'Etat reprend les propositions du groupe de travail en 1978 et décide de soumettre un projet de loi au Grand Conseil avant l'échéance de la législature en cours. A cet effet, il retient les options suivantes :

- regrouper les charges financées en commun par l'Etat et les communes et prévoir une répartition égale 50 % - 50 % ;

Péréquation financière intercommunale

- introduire les dépenses scolaires subventionnées dans le système de répartition des charges ;
- répartir la part des charges incombant aux communes selon le double critère de la population et de l'effort fiscal, système déjà pratiqué à l'époque pour les charges AVS-AI, les prestations complémentaires, les établissements spécialisés pour enfants et adolescents et pour invalides, les homes pour personnes âgées ;
- verser la part des recettes de l'Etat attribuée aux communes à un fonds de péréquation financière réparti sur la base de critères combinés entre eux : population, effort fiscal, revenu fiscal (impôt d'Etat par habitant), dette publique et fortune publique.

Un projet de loi établi sur ces bases est soumis à la consultation des communes au début de 1980. Il suscite l'opposition déclarée ou des réserves importantes de la part d'une grande majorité des communes. Parmi les critiques les plus fréquentes figurent notamment la crainte d'une réduction de l'autonomie communale, la prise en considération des critères de dette et de fortune publiques et la non-prise en compte du critère d'éloignement des communes par rapport aux centres dotés des infrastructures. Au vu de ces oppositions, le Conseil d'Etat estime nécessaire de renvoyer le débat parlementaire et de remettre l'ouvrage sur le métier.

1983

En 1981, le Conseil d'Etat constitue une commission spéciale extraparlamentaire composée de représentants des communes et des partis politiques et la charge de préparer un nouveau projet de loi.

En substance, la commission propose une péréquation financière fondée sur la répartition entre les communes :

- de certaines charges supportées par l'Etat et les communes ;
- de certaines recettes de l'Etat attribuées aux communes.

Concernant les charges, la commission propose que les charges hospitalières, d'assistance et de couverture des déficits des entreprises de transport soient supportées moitié par l'Etat, moitié par l'ensemble des communes. Les charges hospitalières sont alors supportées à 50 % par l'Etat, 30 % par les villes de Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds qui supportent les déficits des hôpitaux des Cadolles, de Pourtalès et de La Chaux-de-Fonds, et 20 % par les autres communes. Les charges d'assistance sont supportées à 60 % par l'Etat et 40 % par les communes, les déficits des entreprises de transport à 65 % par l'Etat et 35 % par les communes. En revanche, la commission n'a pas voulu appliquer ce système de répartition au secteur de l'enseignement. Quant à la part des charges incombant aux communes, la commission propose de les répartir entre elles en fonction des critères de la population et de l'effort fiscal.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

S'agissant des recettes, la commission propose d'attribuer la part des communes au produit de la taxe sur les véhicules à moteur et les cycles, des droits sur les successions et les donations et de l'impôt fédéral direct à un fonds de péréquation intercommunale. Elle a par contre renoncé à y inclure la part des communes au produit des patentes et des amendes. De même, elle a écarté une proposition visant à attribuer au fonds de péréquation un pourcentage de l'impôt perçu par les communes auprès des personnes morales.

Pour la répartition des recettes du fonds de péréquation, la commission retient les critères suivants : effort fiscal, revenu fiscal, masse imposable et population. Le critère de l'effort fiscal est ainsi tempéré par la prise en compte des deux autres critères fiscaux qui expriment la capacité contributive des communes. La commission a renoncé aux critères de dette et de fortune publiques.

La commission décide par ailleurs de conserver le fonds de compensation destiné à venir en aide aux communes dont la situation financière est difficile. Elle propose d'élargir son domaine d'intervention – qui était limité aux aides à l'investissement – à la couverture, dans des cas exceptionnels, de charges de fonctionnement.

Lors de la consultation des communes organisée par le Conseil d'Etat, au printemps 1983, dix-neuf communes, dont les trois villes, sur les quarante-deux qui ont répondu à la consultation, se sont déclarées favorables au projet de loi. En revanche, vingt communes ont rejeté le projet et trois communes ne se sont pas prononcées clairement.

Les critiques les plus fréquentes ont porté sur la répartition des charges hospitalières, sur la crainte d'une diminution de l'autonomie communale et sur l'utilisation du critère de l'effort fiscal, du moins comme critère unique.

Le Conseil d'Etat reprend les propositions de la commission dans son rapport au Grand Conseil 83.019 à l'appui d'un projet de loi sur la péréquation financière intercommunale, du 25 mai 1983. Le débat parlementaire a lieu en juin 1983. Le Grand Conseil adopte le projet de loi à une large majorité.

Comme on le sait, le projet a par la suite fait l'objet d'une demande de référendum qui a abouti. Soumis au vote populaire les 3 et 4 décembre 1983, il est rejeté par 18.321 non contre 17.020 oui.

1985

Le 23 janvier 1985, le Conseil d'Etat revient devant le Grand Conseil avec un rapport 85.007, dans lequel il propose une répartition à part égales des charges hospitalières entre l'Etat et l'ensemble des communes.

Vu que cette nouvelle répartition entraîne des charges accrues pour les communes, il propose de répartir selon des critères analogues tant les charges hospitalières incombant aux communes que leur part au produit de l'impôt fédéral direct (alors 47,5%). Ces critères sont la population, l'effort fiscal, le revenu fiscal et la masse imposable.

Péréquation financière intercommunale

Lors du débat au Grand Conseil, en février 1985, le projet est renvoyé en commission. La commission de 15 membres nommée à cet effet dépose son rapport le 30 septembre 1985. Après avoir examiné et finalement rejeté une solution de répartition intercommunale fondée uniquement sur les critères « journées d'hospitalisation » et « nombre d'habitants », proposée par le Groupement des communes du Littoral neuchâtelois, elle propose d'atténuer quelque peu les critères de l'effort fiscal et de la capacité contributive (revenu fiscal et masse imposable) en ajoutant dans la formule de répartition une constante de 100, et en divisant le numérateur ainsi obtenu par 3 au lieu de 2. La même correction est proposée pour la répartition de la part des communes à l'impôt fédéral direct.

La commission propose en outre une nouvelle répartition de la part du canton à l'impôt fédéral direct, à raison de 50% à l'Etat et 50% aux communes (auparavant 52,5% et 47,5%). Ces propositions sont acceptées à une très large majorité du Grand Conseil en novembre 1985. Elles ont pris effet dès 1986.

1990-1994

Les travaux concernant l'amélioration de la péréquation financière reprennent dès 1989, suite notamment au dépôt des deux motions 88.139 Claude Borel, du 5 octobre 1988, et 88.146 Jean-Pierre Authier, du 21 novembre 1988. Ils sont menés d'abord par un groupe de travail du Département des finances qui examine diverses options concernant une répartition plus péréquative des charges hospitalières et de la part des communes à l'impôt fédéral direct.

L'acceptation des deux motions précitées par le Grand Conseil, en janvier 1991, conduit le Conseil d'Etat, par arrêté du 11 septembre 1991, à constituer une commission spéciale réunissant des représentants des communes et de l'administration cantonale, chargée de réexaminer la répartition des tâches entre l'Etat et les communes et la question de la péréquation financière intercommunale.

Il n'y a pas lieu ici de revenir sur les propositions de la commission concernant la répartition des tâches. En ce qui concerne la péréquation financière proprement dite, la commission spéciale s'est fixée pour objectifs de clarifier le système et de renforcer son effet péréquatif.

Afin de clarifier le système, la commission propose d'uniformiser les clés de répartition intercommunale pour tous les domaines de charges et de recettes soumis à péréquation. Il faut rappeler que les charges sont alors réparties entre les communes en fonction de la population et de l'effort fiscal, sauf les charges hospitalières pour lesquelles sont pris en compte aussi les critères du revenu fiscal, de la masse imposable et la constante 100. Ces critères sont également utilisés pour la répartition de la part communale au produit de l'impôt fédéral direct. La commission retient comme critères déterminant l'effort fiscal et le revenu fiscal, entendant par là renforcer clairement l'importance du revenu fiscal comme critère de péréquation.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Pour renforcer l'effet redistributif de la péréquation financière, la commission propose d'élargir la répartition à l'assistance publique (objectif réalisé dans le cadre des mesures destinées à améliorer la situation financière de l'Etat approuvées par le Grand Conseil en 1993, mais sur la base de l'effort fiscal uniquement), de même qu'aux contributions communales à la formation technique et professionnelle. Elle propose en outre une redistribution plus ciblée de la part des communes à l'impôt fédéral direct, par une accentuation du poids du revenu fiscal et une répartition en deux phases: répartition d'une partie du produit entre toutes les communes, répartition du solde uniquement entre les communes situées en zones de montagne et la ville de Neuchâtel, à titre de compensation de ses charges d'agglomération.

Le Conseil d'Etat a ouvert la consultation sur le rapport de la commission spéciale au printemps 1994. Tous les partis politiques et cinquante-deux communes se sont exprimés. De nombreuses réserves ont été émises envers les propositions concernant la répartition des tâches, tout particulièrement dans le domaine de l'instruction publique et de l'école enfantine.

S'agissant de la péréquation financière, le projet de la commission a été accueilli, sur le principe, de façon relativement favorable. L'accentuation du critère du revenu fiscal a suscité un écho généralement positif. En revanche, la péréquation plus ciblée proposée au travers de l'impôt fédéral direct (prise en compte des zones de montagne et des charges d'agglomération de la ville de Neuchâtel) a été contestée. Les communes du Littoral ont notamment critiqué le fait que le projet ne prenait pas suffisamment en compte l'avantage que la ville de Neuchâtel tire de l'imposition des personnes morales et des indépendants.

1995

Le Conseil d'Etat a pris acte du rapport de la commission et du résultat de la consultation dans son rapport 95.023 en réponse aux motions Jean-Pierre Authier et Claude Borel, du 10 mai 1995. Il constate que les nombreuses réserves formulées, d'une part, et l'évolution préoccupante de la situation financière de l'Etat intervenue durant les premières années nonante, d'autre part, ont modifié la perspective des travaux de la commission, tant en ce qui concerne la répartition des tâches que la péréquation financière. Les propositions de la commission n'apportent en effet pas en elles-mêmes de solutions à ces préoccupations. En fonction de ce contexte nouveau, le Conseil d'Etat entend accorder la priorité à l'assainissement durable des finances publiques, tout en soulignant que la mise en œuvre d'une véritable péréquation financière devient toujours plus pressante. Lors du débat sur le rapport du Conseil d'Etat, le Grand Conseil renonce à classer les deux motions précitées.

Ainsi qu'il l'avait annoncé dans le rapport précité, le Conseil d'Etat reprend diverses propositions de la commission dans son rapport 95.022 à l'appui des mesures destinées à améliorer la situation financière de l'Etat, du

Péréquation financière intercommunale

10 mai 1995. Dans le domaine de la péréquation financière, le principe d'une accentuation du critère du revenu fiscal a été retenu dans les domaines pour lesquels le Conseil d'Etat propose une nouvelle répartition des charges entre l'Etat et les communes, ainsi que pour la part des communes au produit de l'impôt fédéral direct. Le changement de clés proposé se caractérise de la manière suivante :

- dans la répartition des charges AVS-AI et des prestations complémentaires, le critère du revenu fiscal est pris en compte au même titre que l'effort fiscal ;
- la péréquation des charges hospitalières et de la part communale à l'impôt fédéral direct, fondée sur l'effort fiscal, le revenu fiscal, la masse imposable et la constante 100 est simplifiée pour ne prendre en compte que l'effort fiscal et le revenu fiscal.

Le Conseil d'Etat relève que l'abandon du critère de la masse imposable se justifie par le fait qu'il exprime une capacité financière souvent non réalisée, en raison notamment des sociétés holding. Quant à l'abandon de la constante 100, elle répond à la volonté d'accroître l'effet péréquatif du système. Ces modifications sont entrées en vigueur en 1996.

1997

Dès 1997, à l'occasion de la révision des lois concernées, le critère du revenu fiscal a en outre été introduit, en complément à l'effort fiscal, dans la répartition intercommunale des charges de l'aide sociale, des mesures de crise ainsi que des charges relatives aux entreprises de transport et à l'Onde verte. Le chapitre 3 du présent rapport présente l'état actuel de la péréquation financière dans notre canton.

1.4. Interventions parlementaires

Plusieurs propositions de députés ou de groupes politiques concernant la péréquation financière intercommunale ou des questions connexes ont été déposées, auxquelles le projet de loi entend apporter une réponse. Il s'agit des propositions suivantes qui sont reprises au chapitre 9 :

- Motion 97.137 du groupe radical «Cantonalisation de l'impôt sur les personnes morales», du 29 septembre 1997, acceptée le 19 janvier 1999 ;
- Motion 98.120 Pierre Hainard «Equité de l'impôt sur les personnes physiques», du 23 mars 1998, acceptée le 19 mai 1999 ;
- Amendement Jean-Gustave Béguin à la motion 98.120 Pierre Hainard, du 24 mars 1998, accepté le 19 mai 1999 ;
- Motion 98.138 du groupe socialiste «Une fiscalité équitable pour les contribuables et les communes», du 18 mai 1998, acceptée le 19 mai 1999 ;

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

- Motion 98.140 du groupe PopEcoSol « Impôt cantonal unique sur les entreprises », du 22 juin 1998, acceptée le 19 janvier 1999 ;
- Motion 99.108 Pierre-Jean Erard « Critères de péréquation », du 1^{er} février 1999, acceptée le 24 mars 1999.

2. NOTIONS GÉNÉRALES

En Suisse, le secteur public se compose de trois niveaux : les communes, les cantons et la Confédération. Le partage des compétences entre ces trois niveaux repose sur le principe de subsidiarité, selon lequel une tâche ne doit être transférée à un niveau supérieur de gouvernement que si l'échelon inférieur n'est pas, ou n'est plus, en mesure de l'assumer. Avec le temps, d'autres principes se sont imposés, notamment le principe d'équité fiscale.

Le **principe d'équité fiscale** est satisfait – au plan communal – lorsque la pression fiscale nette est identique pour les contribuables des communes ayant des ressources financières égales et des besoins identiques en services collectifs. Des pressions fiscales inégales ne sont acceptables que dans la mesure où elles correspondent à des variations des préférences locales pour certains services publics.

Le projet de péréquation financière que nous vous présentons s'inscrit dans la volonté du Conseil d'Etat de renforcer le respect du principe d'équité fiscale de sorte que, en définitive, l'ensemble des tâches publiques, qu'elles soient cantonales ou communales, soient remplies le mieux possible. Dans ce contexte, le but de la péréquation financière est double. Il vise à :

- redistribuer plus équitablement les ressources entre les différentes collectivités selon leur capacité financière ;
- donner à chaque collectivité les moyens d'assumer de manière autonome les tâches qui lui sont confiées.

La péréquation financière est dite **verticale** lorsqu'elle s'applique à des collectivités de niveaux différents (par exemple du canton vers les communes) ; elle est dite **horizontale** lorsqu'elle s'applique à des collectivités de même niveau (des communes financièrement fortes aux communes financièrement faibles).

La péréquation financière est dite **indirecte** lorsque l'échelonnement des subventions que l'Etat verse aux communes ou la part des communes aux charges et aux recettes de l'Etat dépendent de la capacité financière (effort fiscal, revenu fiscal, etc.) des communes. La péréquation est dite **directe** lorsque les communes financièrement fortes et, éventuellement, l'Etat, alimentent un fonds de péréquation destiné à soutenir les communes financièrement faibles ou celles devant faire face à un excédent de charges structurelles.

Une péréquation financière bien conçue doit contribuer à réduire les disparités entre les communes tant du point de vue des ressources que des charges.

Péréquation financière intercommunale

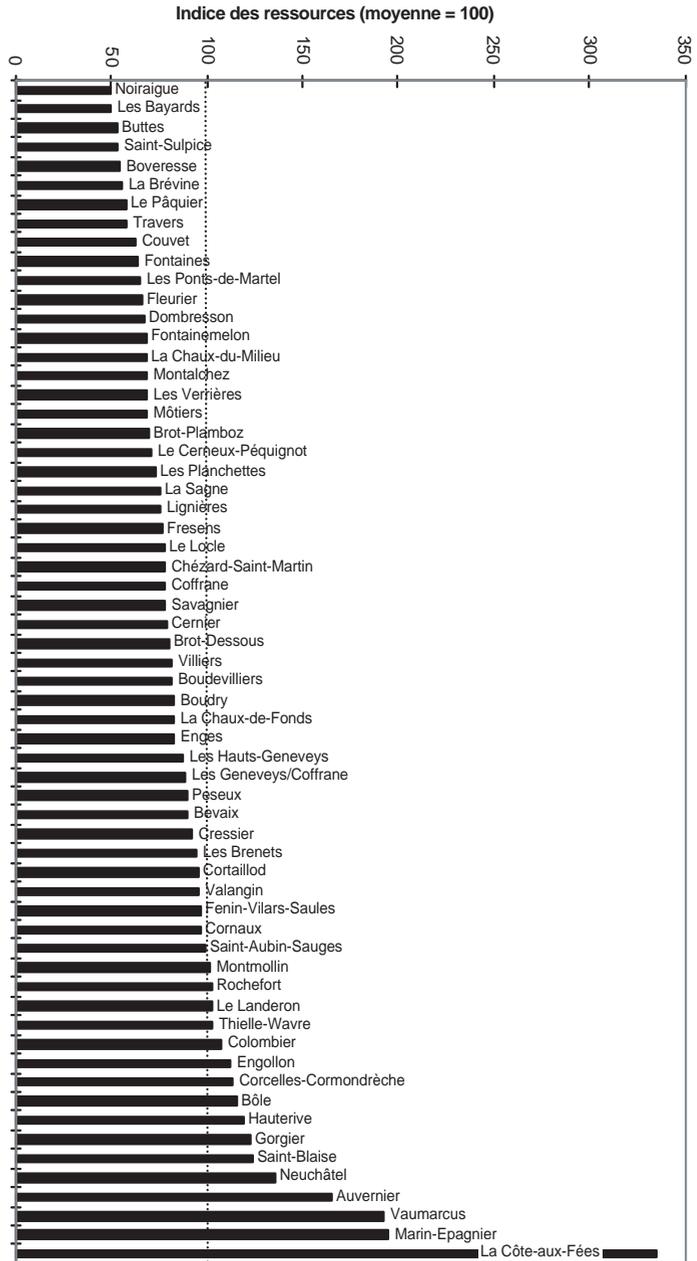
2.1. Disparité des ressources

Il y a disparité des ressources en raison de la répartition non uniforme de l'assiette fiscale entre les communes. En conséquence, toutes choses égales d'ailleurs, une commune financièrement forte devra, pour financer les tâches qui lui sont confiées, exercer une pression fiscale relativement plus faible sur ses contribuables qu'une commune financièrement faible.

Comme le montre la figure suivante, les disparités qui existent entre les communes du canton du point de vue des ressources sont très importantes. Ainsi, le rapport entre le revenu fiscal de la commune financièrement la plus forte (La Côte-aux-Fées) et la commune la plus faible (Noiraigue) est de 6,7.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Figure 2.1. Disparité des ressources entre les communes (1998)



Péréquation financière intercommunale

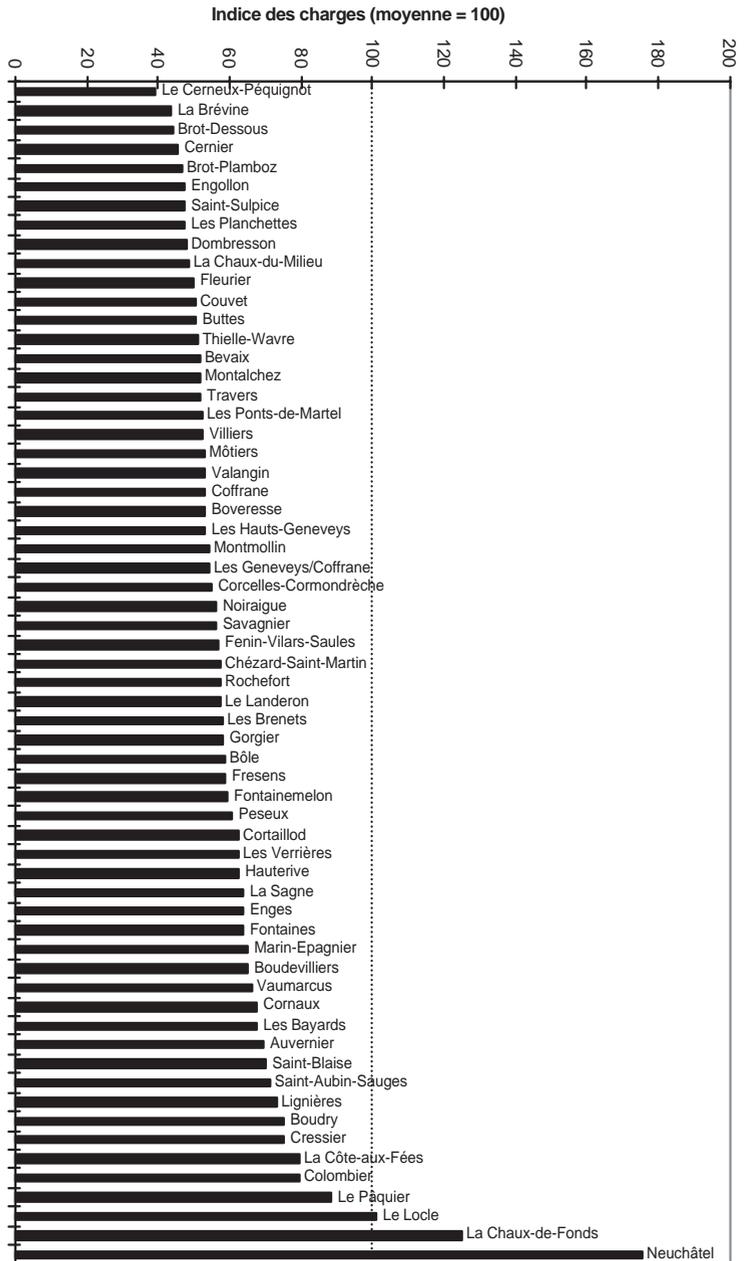
2.2. Disparité des charges

La disparité des charges qui existe entre les communes du canton est liée au fait que, indépendamment de leur capacité financière et des tâches qu'elles doivent accomplir, les communes sont confrontées à un environnement qui n'est pas homogène. Ces différences de structure sont notamment liées aux caractéristiques topographiques (altitude, densité, etc.) et socio-économiques (structure par âge de la population, pauvreté, population étrangère, etc.) propres à chaque commune ou au rôle que certaines communes sont amenées à jouer (communes centre). Ces différences font que, toutes choses égales d'ailleurs, deux communes de même taille pourront avoir à supporter des charges différentes et ce, indépendamment des choix politiques qui sont faits. Dans la mesure où ces différences de charges sont liées aux caractéristiques structurelles de l'environnement de chaque commune, le respect du principe d'équité fiscale voudrait que tout ou partie de cet excédent de charges structurelles soit réparti entre les communes ou, le cas échéant, entre l'Etat et les communes.

La figure suivante montre la disparité des charges qui existe entre les communes du canton. Globalement, le rapport entre les valeurs extrêmes des charges brutes par habitant, déduction faite des imputations internes, des subventions redistribuées et des amortissements supplémentaires, est de 4,4. Si l'on fait abstraction des trois villes, ce rapport est de 2,2.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Figure 2.2. Disparité des charges entre les communes (1997)



Péréquation financière intercommunale

3. SYSTÈME ACTUEL DE PÉRÉQUATION FINANCIÈRE

Dans notre canton, la péréquation financière est indirecte et à la fois verticale et horizontale :

- **indirecte**: l'échelonnement des subventions que l'Etat verse aux communes sur les traitements des enseignants et la part des communes aux charges et aux recettes de l'Etat dépendent de critères péréquatifs ;
- **verticale**: dans le cas de l'échelonnement des subventions, la péréquation s'applique à des niveaux de collectivités différents (l'Etat et les communes) ;
- **horizontale**: la répartition de la part des communes aux charges et aux recettes de l'Etat en fonction de critères péréquatifs induit un transfert financier des communes financièrement fortes aux communes financièrement faibles.

La péréquation financière se fonde sur trois éléments : le partage des charges, le partage des recettes et les subventions. Les critères de péréquation utilisés sont d'une part, le revenu fiscal, d'autre part, l'effort fiscal.

3.1. Critères de péréquation

Le **revenu fiscal** correspond au montant d'impôt cantonal par habitant perçu dans une commune. Comme il ne dépend pas de la politique fiscale des communes, il représente une mesure objective de leur capacité financière. Son analyse permet donc de mettre objectivement en évidence les disparités qui existent entre les communes du point de vue des ressources.

L'**effort fiscal** correspond au rapport entre l'impôt communal (y compris les taxes) et l'impôt cantonal perçu dans la commune. Il montre la pression qu'exerce une commune sur ses contribuables pour financer les charges qu'elle doit assumer. Compte tenu du fait que, pour des raisons structurelles – notamment topographiques et socio-économiques – certaines communes doivent supporter des charges financières supérieures à la moyenne, l'effort fiscal est un premier reflet des disparités qui existent entre les communes du point de vue des charges. Il présente cependant certaines limites, notamment du fait qu'il peut être influencé par d'éventuelles charges liées aux préférences locales. Le cas échéant, une commune peut présenter un effort fiscal élevé sans qu'elle soit pour autant confrontée à un excédent de charges structurelles. Dans ce cas, le principe de l'équité fiscale est respecté sans qu'il soit nécessaire d'intervenir par le biais de la péréquation.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Tableau 3.1. Système actuel de péréquation financière

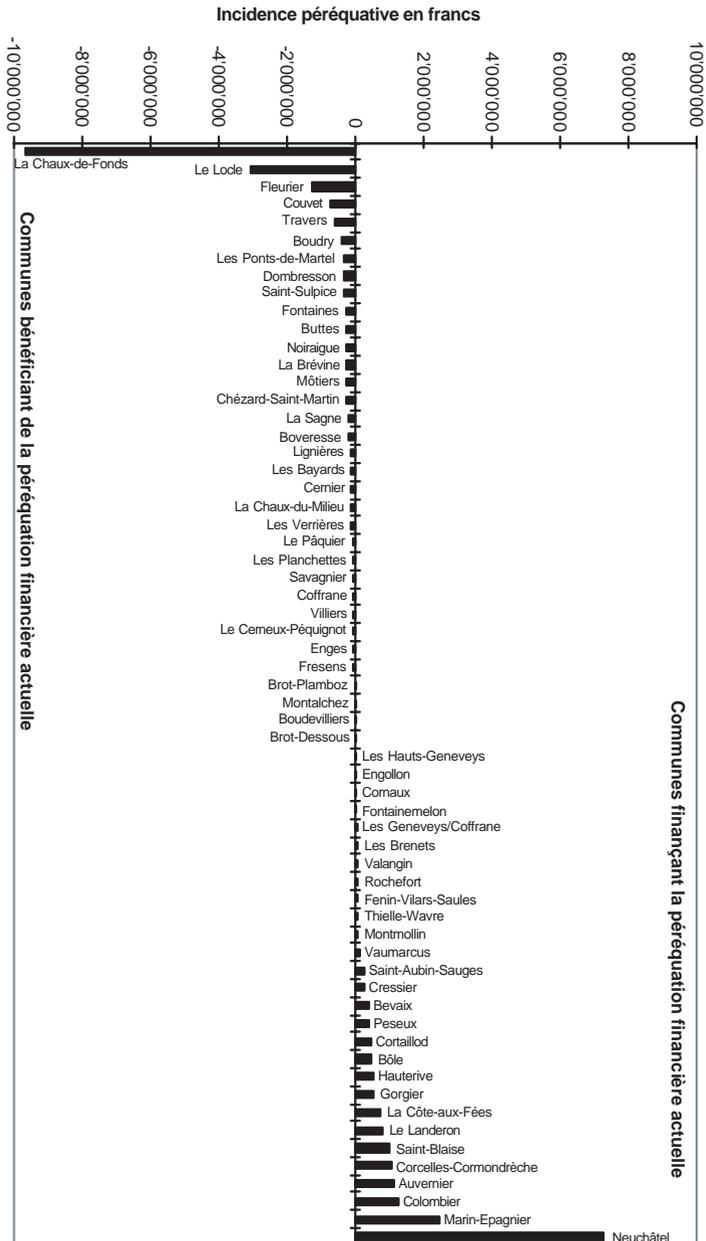
<i>Péréquation financière</i>	<i>Critères de répartition</i>
<i>Partage des charges</i>	
Etablissements pour personnes âgées (LESPA)	Effort fiscal
Etablissements spécialisés pour enfants et adolescents (LESEA)	Effort fiscal
Charges de l'action sociale	Effort fiscal / Revenu fiscal
Entreprises de transport concessionnaires et Onde verte	Effort fiscal / Revenu fiscal
Charges hospitalières	Effort fiscal / Revenu fiscal
Charges AVS-AI-PC	Effort fiscal / Revenu fiscal
Mesures de crise	Effort fiscal / Revenu fiscal
<i>Partage des recettes</i>	
Impôt fédéral direct	Effort fiscal / Revenu fiscal
<i>Subventions</i>	
Instruction publique	Effort fiscal

3.2. Incidence péréquative

En 1998, la péréquation financière indirecte porte sur une assiette de 242 millions de francs (230 millions en 1997); de ce montant, 20 millions de francs (18 millions) ont une incidence péréquative, soit par une augmentation des charges supportées par les communes financièrement fortes (respectivement une diminution de leur part aux recettes cantonales ou aux subventions), soit par une diminution de celles supportées par les communes financièrement faibles. Les figures suivantes montrent l'importance de ces transferts financiers en valeur absolue et en francs par habitant.

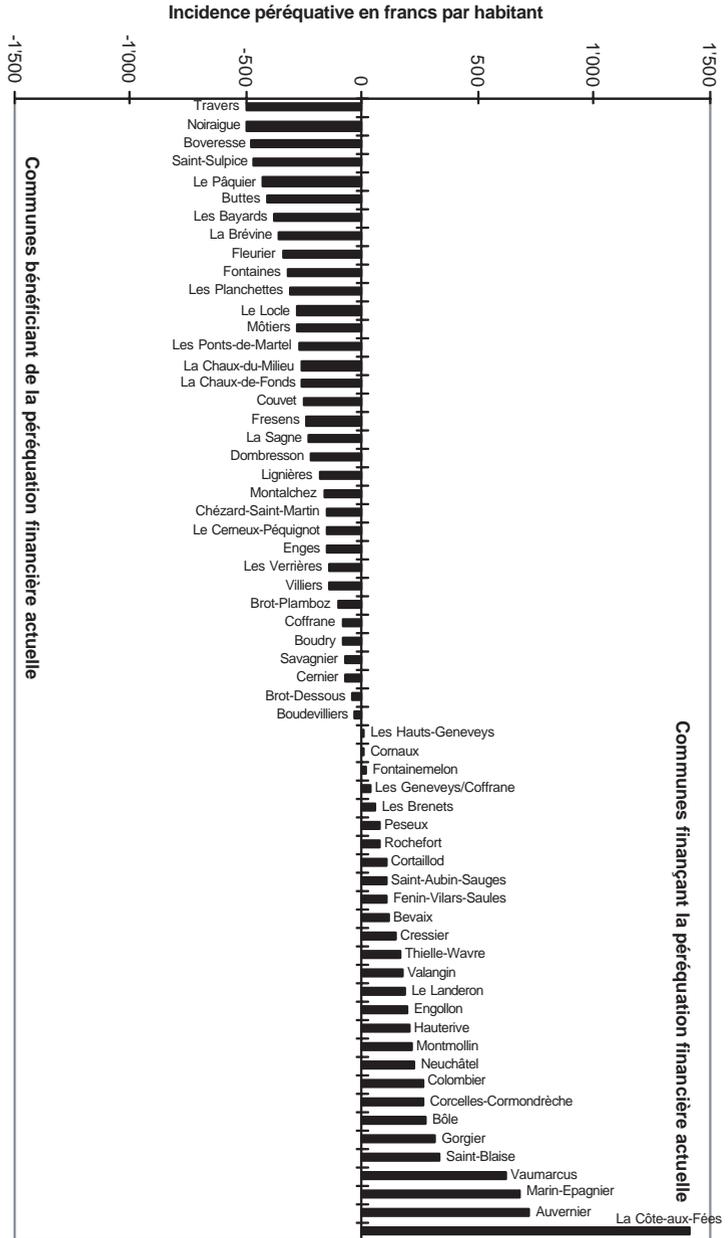
Péréquation financière intercommunale

Figure 3.1. Incidences de la péréquation financière actuelle, en francs (1998)



Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Figure 3.2. Incidences de la péréquation financière actuelle, en francs par habitant (1998)



Péréquation financière intercommunale

3.3. Avantages et inconvénients

Le système actuel présente à la fois des avantages et des inconvénients. Son avantage est qu'il permet, dans une certaine mesure, de répondre avec un seul instrument aux deux objectifs de la péréquation financière, à savoir :

- une redistribution plus équitable des ressources, par le biais du revenu fiscal ;
- une compensation de la surcharge structurelle, par la prise en compte de l'effort fiscal.

Cependant, vouloir répondre à deux objectifs avec un seul et même instrument n'est gage ni de simplicité, ni de transparence. C'est pourquoi il nous paraît souhaitable, dans le cadre de la refonte du système de péréquation financière intercommunale, de séparer clairement tant les objectifs que les instruments.

Par ailleurs, on l'a dit, l'effort fiscal ne peut être considéré à lui seul comme une mesure objective des charges structurelles supportées par certaines communes. Pour améliorer le système, il nous paraît donc souhaitable de fonder la compensation de ces charges sur des critères complémentaires qui soient indépendants des préférences locales.

4. PROJET DE NOUVELLE PÉRÉQUATION FINANCIÈRE

Le Grand Conseil a pris acte de la conception générale et des principes de la nouvelle péréquation financière lors de l'examen du rapport 99.021 concernant la mise en œuvre de la planification financière 1999-2002, en juin 1999.

Pour l'essentiel, ces principes prévoient que la péréquation financière doit reposer sur un instrument propre à chaque objectif. Dans ce sens, la péréquation des ressources doit permettre de réduire les disparités qui existent entre les communes compte tenu de la répartition non uniforme de l'assiette fiscale (disparité des ressources) alors que la compensation de la surcharge structurelle doit permettre de réduire les excédents de charges structurelles que supportent certaines communes à cause de leurs caractéristiques topographiques et socio-économiques ou parce qu'elles occupent un rôle spécifique (communes centre).

Comme nous le montrons ci-après, ces principes se retrouvent de manière presque identique dans les projets de la Confédération et d'autres cantons. Les réflexions menées au cours des années nonante ont en effet abouti à quelques orientations essentielles que l'on peut résumer ainsi :

- réduction des disparités de ressources, en garantissant parfois aux collectivités publiques (cantons ou communes) financièrement faibles une dotation minimale en ressources ;

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

- compensation des charges particulières grevant certaines collectivités publiques en raison de caractéristiques topographiques ou socio-économiques;
- prise en compte des charges particulières des communes centre d'agglomérations;
- abandon de la péréquation financière indirecte liée à l'échelonnement des subventions ainsi qu'au partage des charges et des recettes.

4.1. Présentation générale**4.1.1. Vue d'ensemble**

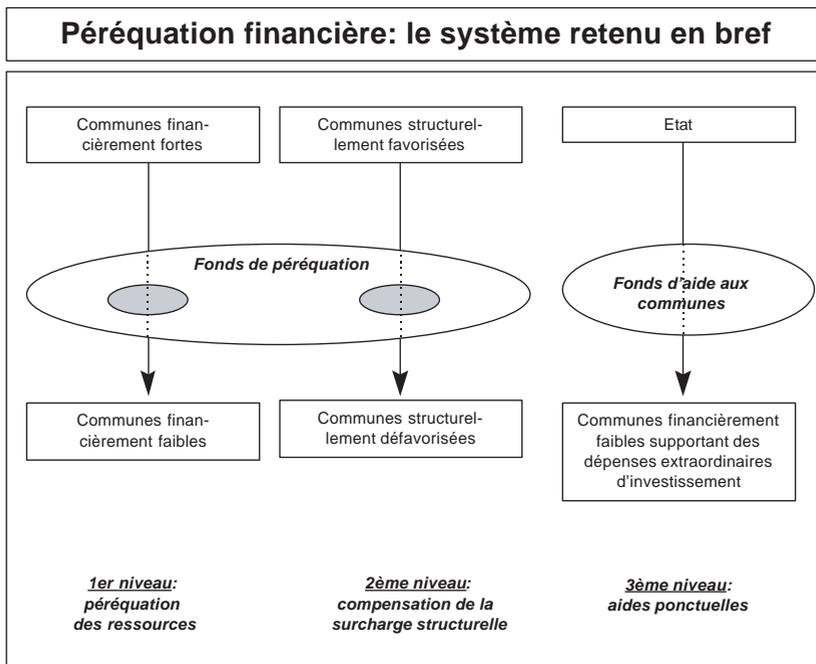
Le système retenu repose sur la **suppression de la péréquation indirecte** au travers du partage des charges, du partage des recettes et de l'échelonnement des subventions et sur la **mise en place d'une péréquation financière directe à deux niveaux**. En outre, nous proposons de maintenir les aides ponctuelles en faveur des communes en situation financière difficile supportant des dépenses extraordinaires d'investissement. En définitive, le système de péréquation financière repose sur les moyens suivants :

- une péréquation des ressources ;
- une compensation de la surcharge structurelle ;
- des aides ponctuelles destinées aux communes financièrement faibles supportant des dépenses extraordinaires d'investissement.

La figure ci-après illustre ce système.

Péréquation financière intercommunale

Figure 4.1.



4.1.2. Modification du concept initial

Le projet que nous vous soumettons est conforme au concept initial pour ce qui est du premier niveau (péréquation des ressources) et du troisième (aides ponctuelles par le fonds d'aide aux communes). Dans la **péréquation des ressources**, le système de répartition a toutefois été affiné. En outre, l'objectif de la péréquation n'est plus fixé par rapport à la commune financièrement la plus faible, mais par une enveloppe financière déterminée en fonction de l'écart de ressources fiscales total de l'ensemble des communes. La dotation annuelle s'adapte ainsi automatiquement à l'évolution des disparités.

En revanche, le projet a été modifié plus fondamentalement s'agissant de la **compensation de la surcharge structurelle** (deuxième niveau). Le concept initial faisait reposer la compensation sur les charges brutes effectives des communes, déduction faite des charges liées aux préférences locales. Celles-ci étaient déterminées par un modèle économétrique fondé sur la corrélation entre charges brutes effectives et indice des ressources. Suite aux travaux approfondis menés durant l'été, il est apparu que cette approche relativement sommaire ne pouvait pas refléter à satisfaction à la fois les charges structurelles des communes défavorisées et celles des

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

communes centre. Elle a été abandonnée au profit d'un système certes plus complexe mais plus nuancé. Le système proposé s'inscrit toutefois dans les principes que le Grand Conseil a approuvés en juin 1999. Il tient en outre compte des réflexions faites lors du débat parlementaire.

Ensuite, par analogie avec la péréquation des ressources, l'enveloppe financière sur laquelle repose la compensation de la surcharge structurelle est fonction de l'écart de charges structurelles total.

Une dernière modification est prévue dans le financement de la compensation de la surcharge structurelle. Selon le projet initial, celle-ci devait être financée par les communes financièrement fortes et par une nouvelle répartition de la part des communes aux recettes cantonales. Dans le présent projet, la compensation de la surcharge structurelle est financée entièrement par les communes structurellement favorisées. Les deux volets de la péréquation financière reposent ainsi sur des mécanismes analogues. Cette solution présente aussi l'avantage de laisser la part des communes aux recettes cantonales libre pour une compensation éventuelle dans le cadre de la nouvelle répartition des tâches. Comme nous le verrons au chapitre 7, celle-ci entraînera vraisemblablement un transfert de charges des communes vers l'Etat. La possibilité de compenser ce transfert par la réduction, voire la suppression, de la part des communes à certaines recettes de l'Etat facilitera la réalisation de ce projet.

4.1.3. Travaux de recherches complémentaires

Le système de péréquation qui vous est proposé est le fruit de six mois de recherches approfondies menées au sein de notre administration depuis l'examen, par le Grand Conseil, des principes de la nouvelle péréquation financière. Ces recherches ont concerné d'une part les travaux récents entrepris par la Confédération, les cantons de Berne et de Vaud, d'autre part des études propres menées en relation avec notre projet.

Compte tenu de l'importance stratégique de ce projet, le Conseil d'Etat a suivi de près les diverses phases de cette démarche. Il a par ailleurs régulièrement informé la commission de gestion et des finances élargie de l'avancement des travaux. Le système retenu tient largement compte des remarques et des préoccupations exprimées par les membres de la commission lors des cinq séances que cette dernière y a consacré entre les mois de septembre 1999 et de janvier 2000.

Travaux menés à l'extérieur du canton

Confédération

Le projet de la Confédération comprend plusieurs volets: désenchevêtrement des tâches entre la Confédération et les cantons, renforcement de la collaboration entre les cantons assortie d'une compensation intercantonale des charges, nouvelles formes de collaboration pour les tâches qui restent

Péréquation financière intercommunale

communes à la Confédération et aux cantons (conventions de programmes, subventions globales ou forfaitaires) et, enfin, réforme de la péréquation financière proprement dite. A ce titre, le projet prévoit :

- une péréquation horizontale des ressources entre les cantons, complétée par une allocation complémentaire de la Confédération (péréquation verticale) destinée à garantir aux cantons financièrement faibles une dotation minimale en ressources ;
- une compensation des charges excessives que supportent certains cantons en raison de leur situation géographique et topographique ou socio-démographique, financée par la Confédération (péréquation verticale).

La péréquation des ressources est fondée sur un indice des ressources qui est censé refléter le potentiel de recettes des cantons au titre de l'impôt direct des personnes physiques et des personnes morales ainsi que des taxes sur les véhicules à moteur. En outre, il est tenu compte de la part des cantons à l'impôt fédéral direct. Cet indice des ressources présente toutefois encore de nombreuses lacunes. Dans le cadre de la consultation ouverte en 1999, il a été remplacé par un « indice de tendance » correspondant à la moyenne de l'indice provisoire des ressources et de l'indice de force fiscale entrant actuellement dans le calcul de la capacité financière des cantons. Un groupe de travail Confédération - cantons est chargé de revoir dans le détail le calcul de l'indice des ressources. Il devrait déposer ses conclusions au printemps 2000.

La compensation des charges excessives dues à des facteurs topographiques ou géographiques vise à soutenir principalement les cantons de montagne. Elle s'applique aux domaines des forêts, de la protection contre les inondations, des routes principales et des transports publics régionaux. La compensation se fait sur la base d'un indice structurel tenant compte de divers critères significatifs en la matière (densité de la population, longueur des routes et des cours d'eau, surface forestière) et par la prise en considération des charges par habitant pour les transports publics régionaux.

La compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques est destinée avant tout aux cantons fortement urbanisés. Elle est fondée sur un indicateur prenant en compte, selon une pondération définie, la proportion des personnes âgées, de celles bénéficiant de l'assistance sociale, des étrangers et des chômeurs.

Canton de Berne

La nouvelle péréquation financière du canton de Berne repose notamment sur :

- une péréquation financière directe fondée à la fois sur la diminution des écarts de ressources fiscales et sur l'octroi d'une dotation minimale aux communes financièrement faibles ;

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

- des mesures destinées aux communes structurellement défavorisées en fonction soit de la faible densité de la population, soit de la longueur du réseau routier;
- des mesures destinées aux centres urbains soit par le biais de péréquations régionales, de cantonalisations ou du versement d'indemnités forfaitaires;
- un désenchevêtrement des tâches.

Canton de Vaud

La nouvelle péréquation financière du canton de Vaud repose sur :

- une péréquation financière directe fondée, par ordre décroissant d'importance, sur le revenu fiscal, la population et la charge fiscale;
- un désenchevêtrement des tâches.

La problématique des charges de centre est prise en compte par le biais de la variable population.

Etudes menées en relation avec notre projet

Ces études ont porté aussi bien sur la péréquation des ressources (1^{er} niveau) que la compensation de la surcharge structurelle (2^e niveau). Vu la complexité du sujet, l'effort a toutefois été mis en premier lieu sur la compensation de la surcharge structurelle.

Péréquation des ressources

La péréquation des ressources vise à réduire les disparités de ressources fiscales qui existent entre les communes; elle repose sur le transfert de ressources des communes financièrement fortes aux communes financièrement faibles.

Afin de cibler au mieux les transferts entre les communes, différentes variantes ont été évaluées, notamment la limitation des transferts du fonds de péréquation aux communes ayant à la fois un indice des ressources fiscales inférieur à la moyenne et un indice de charge fiscale supérieur à la moyenne. Pour maintenir l'homogénéité et la simplicité du système, le Conseil d'Etat, après présentation à la commission de gestion et des finances élargie, a décidé de revenir à la variante initiale tout en optant pour une fonction non linéaire.

Compensation de la surcharge structurelle

La compensation de la surcharge structurelle vise à allouer des aides ciblées aux communes structurellement défavorisées, c'est-à-dire les communes qui, en raison des caractéristiques topographiques ou socio-économiques de leur environnement ou de leur fonction de centres urbains, supportent des charges supérieures à la moyenne.

Péréquation financière intercommunale

Pour estimer la surcharge structurelle, l'on se réfère généralement à la charge fiscale. Cependant, pour diverses raisons, notamment l'existence de charges liées aux préférences locales, le Conseil d'Etat considère que la charge fiscale ne peut décrire, à elle seule, toutes les dimensions de la problématique de la surcharge structurelle.

Une approche plus fiable, mais également plus complexe, consiste, sur la base de modèles économétriques, à mettre en évidence les relations statistiques qui existent entre les charges des communes (variable dépendante) et les variables susceptibles de les influencer (variables indépendantes). Grâce à cette approche, il est possible d'évaluer les charges que devraient normalement supporter chaque commune, compte tenu des caractéristiques de son environnement et de son rôle.

Plusieurs études de ce type ont été menées, soit globalement, soit par domaine de la classification fonctionnelle. Celles-ci ont notamment permis de mettre en évidence les domaines dans lesquels des surcharges structurelles étaient le plus susceptibles d'exister, que ce soit en raison de l'environnement topographique ou socio-économique des communes ou, pour les centres, en raison de leur rôle.

Compte tenu de la complexité de l'approche et des difficultés de mise en œuvre, le Conseil d'Etat, après présentation à la commission de gestion et des finances élargie, a renoncé à poursuivre dans cette direction. Le système retenu, basé sur la construction d'un indice des charges structurelles, intègre néanmoins, sous une forme ou sous une autre, nombre de résultats de ces études. Tel est notamment le cas en ce qui concerne le choix des variables et leur pondération.

Parallèlement, la problématique de la surcharge de centre a été étudiée de manière approfondie, aussi bien du point de vue de ses origines que de ses incidences sur les finances des communes. Les résultats de cette étude ont été présentés à la commission et ont été pris en compte lors de l'élaboration du système retenu.

4.2. Péréquation des ressources

4.2.1. Principes

Le but de la péréquation des ressources n'est pas de répartir de manière uniforme les ressources disponibles ; cependant, dans le but de favoriser le respect du principe de l'équité fiscale, elle vise à corriger les disparités les plus criantes (art. 4).

La péréquation des ressources repose sur le transfert financier de ressources des communes financièrement fortes (communes dont l'indice des ressources fiscales est supérieur à la moyenne) vers les communes financièrement faibles (communes dont l'indice des ressources fiscales est inférieur à la moyenne). Ces transferts transitent par le fonds de péréquation.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Les transferts effectués par l'intermédiaire du fonds de péréquation sont fonction de la population, de l'écart de ressources fiscales et de la dotation annuelle de base (art. 5).

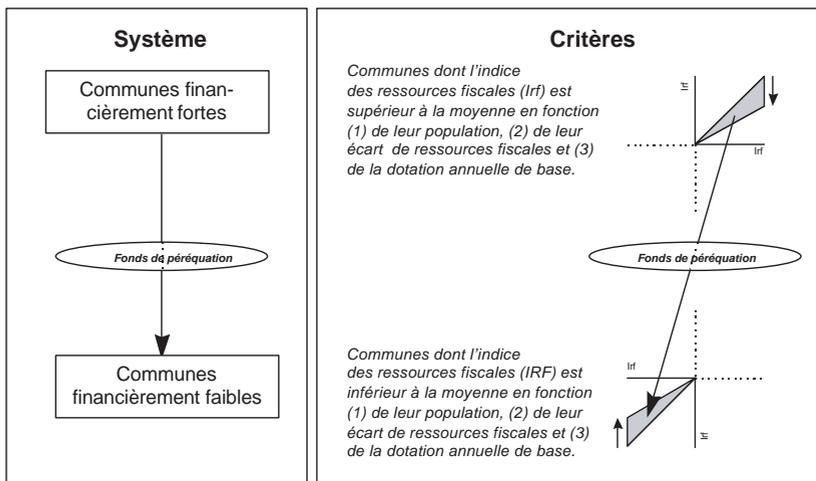
La dotation annuelle de base allouée à la péréquation des ressources est fixée dans la loi (art. 9). Elle correspond à six fois l'écart de ressources fiscales total de l'ensemble des communes. Une explication détaillée à ce sujet figure dans l'annexe A du rapport.

Figure 4.2.

La péréquation des ressources en bref

Principe

La péréquation des ressources vise à réduire les disparités de ressources fiscales qui existent entre les communes financièrement fortes et les communes financièrement faibles.



Fonctionnement

La péréquation des ressources est fondée sur une dotation annuelle de base correspondant à six fois l'écart de ressources fiscales total de l'ensemble des communes. Les transferts des communes financièrement fortes (communes dont l'indice des ressources fiscales est supérieur à la moyenne) aux communes financièrement faibles (communes dont l'indice des ressources fiscales est inférieur à la moyenne) transitent par le fonds de péréquation. Les transferts sont fonction de trois critères: la population, l'écart de ressources fiscales et la dotation annuelle de base.

Péréquation financière intercommunale

4.2.2. Fonctionnement et définitions

Le fonctionnement du système et la définition des variables sont présentés brièvement ci-après. La présentation détaillée (formules, exemples chiffrés) se trouve à l'annexe A.

Le fonds de péréquation est alimenté par les communes financièrement fortes, c'est-à-dire les communes dont l'indice des ressources fiscales est supérieur à la moyenne. Les transferts du fonds de péréquation bénéficient aux communes financièrement faibles, c'est-à-dire les communes dont l'indice des ressources fiscales est inférieur à la moyenne. En conséquence, toutes les communes participent à la péréquation des ressources.

Les transferts des communes financièrement fortes aux communes financièrement faibles transitent par le fonds de péréquation. Les transferts sont fonction de trois variables: la population, l'écart de ressources fiscales et la dotation annuelle de base. Les données utilisées sont décrites ci-après.

- L'**indice des ressources fiscales** (art. 6) est égal, pour chaque commune, au revenu fiscal relatif. Le revenu fiscal s'obtient en divisant le produit de l'impôt direct des personnes physiques et des personnes morales perçu par l'Etat dans la commune par la population de la commune; sa valeur relative se calcule en divisant le chiffre obtenu pour chaque commune par celui obtenu pour l'ensemble des communes et en le multipliant par 100.
- La **population** (art. 7) prise en considération correspond à la population résidante selon le recensement cantonal.
- L'**écart de ressources fiscales** (art. 8) correspond, pour chaque commune, à la différence, exprimée en valeur absolue, entre l'indice des ressources fiscales de la commune et l'indice moyen de l'ensemble des communes. Lors du calcul des transferts, l'écart de ressources fiscales est pondéré (formules 1.1 et 1.4 de l'annexe 1 de la loi). Les communes financièrement fortes dont l'écart de ressources fiscales est faible verseront ainsi proportionnellement moins au fonds de péréquation que les communes dont l'écart est plus élevé. De la même manière, les communes financièrement faibles dont l'écart est faible recevront proportionnellement moins que les communes dont l'écart est plus élevé.
- La **dotation annuelle de base** (art. 9) correspondant à six fois l'écart de ressources fiscales total de l'ensemble des communes (voir annexe A du rapport). Il est ainsi tenu directement compte, chaque année, de l'évolution des disparités de ressources fiscales entre les communes sans qu'il soit nécessaire de modifier la loi. Si ces disparités diminuent, la dotation annuelle de base diminue proportionnellement. Si les disparités augmentent, la dotation augmente. Par ailleurs, dans la mesure où la réalisation des objectifs de la péréquation financière l'exige, le Conseil d'Etat peut augmenter ou réduire la dotation annuelle de base de 10% au plus (art. 28). Après consultation des communes, il peut en outre modifier les coefficients de pondération figurant à l'annexe 1 de la loi.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

4.3. Compensation de la surcharge structurelle**4.3.1. Principes**

La compensation de la surcharge structurelle vise à réduire les disparités de charges entre les communes. Elle bénéficie à la fois aux communes défavorisées en raison de leur environnement topographique ou socio-économique et à celles qui supportent des charges spécifiques liées à leur fonction de centres urbains (art. 10).

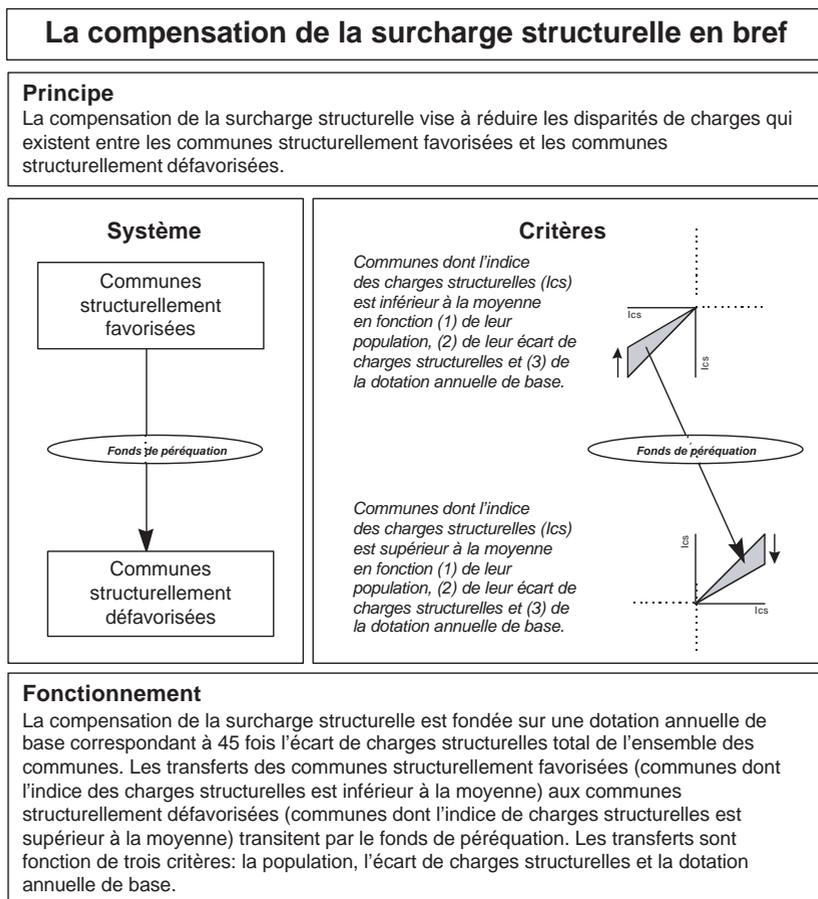
La compensation de la surcharge structurelle repose sur le transfert financier de ressources des communes dont l'indice des charges structurelles est inférieur à la moyenne (communes structurellement favorisées) vers les communes dont cet indice est supérieur à la moyenne (communes structurellement défavorisées). Ces transferts transitent par le fonds de péréquation.

Les transferts effectués par l'intermédiaire du fonds de péréquation sont fonction de la population, de l'écart de charges structurelles et de la dotation annuelle de base (art. 12).

A l'instar de la péréquation des ressources, la dotation annuelle de base allouée à la compensation de la surcharge structurelle est fixée dans la loi (art. 22). Elle correspond à quarante-cinq fois l'écart de charges structurelles total de l'ensemble des communes. Une explication détaillée à ce sujet figure dans l'annexe B du rapport.

Péréquation financière intercommunale

Figure 4.3.

**4.3.2. Fonctionnement et définitions**

Le fonctionnement du système et la définition des variables sont présentés brièvement ci-après. La présentation détaillée (formules, exemples chiffrés) se trouve à l'annexe B.

Le fonds de péréquation est alimenté par les communes structurellement favorisées, c'est-à-dire les communes dont l'indice des charges structurelles est inférieur à la moyenne. Les transferts du fonds de péréquation bénéficient aux communes structurellement défavorisées, c'est-à-dire les communes dont l'indice des charges structurelles est supérieur à la moyenne. En conséquence, toutes les communes participent à la compensation de la surcharge structurelle.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Les transferts des communes structurellement favorisées aux communes structurellement défavorisées transitent par le fonds de péréquation. Les transferts sont fonction de trois variables: la population, l'écart de charges structurelles et la dotation annuelle de base.

Les données utilisées sont décrites ci-après.

- L'**indice des charges structurelles** (art. 13 à 20) est égal à la somme pondérée de cinq critères préalablement standardisés. Les critères retenus sont, pour les charges liées à l'environnement topographique ou socio-économique, la population, l'altitude et l'indice de charge fiscale, pour les charges spécifiques liées à la fonction des centres urbains, le coefficient de centre et le coefficient d'accessibilité. L'indice des charges structurelles est présenté de manière détaillée au chapitre suivant.
- La **population** (art. 7) prise en considération correspond à la population résidante selon le recensement cantonal.
- L'**écart de charges structurelles** (art. 21) correspond, pour chaque commune, à la différence, exprimée en valeur absolue, entre l'indice des charges structurelles de la commune et l'indice moyen de l'ensemble des communes. Lors du calcul des transferts, l'écart de charges structurelles est pondéré (formules 2.1 et 2.4 de l'annexe 2 de la loi). Les communes structurellement favorisées dont l'écart de charges structurelles est faible versent proportionnellement moins au fonds de péréquation que les communes dont l'écart est plus élevé. De la même manière, les communes structurellement défavorisées dont l'écart est faible recevront proportionnellement moins que les communes dont l'écart est plus élevé.
- La **dotation annuelle de base** (art. 22) correspond à quarante-cinq fois l'écart de charges structurelles total de l'ensemble des communes (voir annexe B du rapport). Il est ainsi tenu directement compte, chaque année, de l'évolution des disparités de charges structurelles entre les communes sans qu'il soit nécessaire de modifier la loi. Si ces disparités diminuent, la dotation annuelle de base diminue proportionnellement. Si les disparités augmentent, la dotation augmente. Par ailleurs, dans la mesure où la réalisation des objectifs de la péréquation financière l'exige, le Conseil d'Etat peut augmenter ou réduire la dotation annuelle de base de 10% au plus (art. 28). Après consultation des communes, il peut en outre modifier les coefficients figurant aux annexes 2, 3 et 4 de la loi.

4.3.3. Indice des charges structurelles

L'indice des charges structurelles tient compte à la fois des charges liées à l'environnement topographique ou socio-économique et de celles liées à la fonction des centres urbains.

Péréquation financière intercommunale

Les **charges d'environnement** que supportent les communes sont dans une large mesure liées à leurs caractéristiques topographiques (altitude, densité, etc.) et socio-économiques (structure par âge de la population, pauvreté, population étrangère). Par souci à la fois de simplicité, de transparence et de pertinence, il n'est cependant pas souhaitable de tenir compte de l'ensemble de ces caractéristiques. Tout d'abord parce que, en la matière, il n'est pas possible d'être exhaustif. Ensuite, parce que toutes les caractéristiques n'exercent pas une influence significative sur les charges des communes. Enfin, parce que toutes ne sont pas indépendantes les unes des autres.

En définitive, trois critères ont été pris en compte dans le calcul de l'indice des charges structurelles pour les charges liées à l'environnement topographique ou socio-économique : la population, l'altitude et l'indice de charge fiscale.

Les travaux menés dans le cadre de la présente réforme ont en effet montré que les domaines dans lesquels l'ensemble des communes étaient le plus susceptibles d'être confrontées à des surcharges étaient la sécurité, l'enseignement, le trafic et la protection de l'environnement. Ils ont par ailleurs permis de mettre en évidence le rôle déterminant joué par la **population** et l'**altitude** dans l'explication des différences observées au niveau des charges des communes dans ces domaines, notamment en ce qui concerne la sécurité et le trafic. Ces deux caractéristiques ne permettant pas, à elles seules, d'expliquer l'ensemble des surcharges d'environnement auxquelles sont confrontées les communes, il a également été tenu compte, dans le calcul de l'indice des charges structurelles, de l'**indice de charge fiscale**.

Les **centres urbains**, en plus de présenter certaines des caractéristiques des communes structurellement défavorisées en raison de leur environnement topographique ou socio-économique, supportent des charges spécifiques liées à leur fonction centrale. Ces charges concernent principalement les domaines de la culture, des loisirs et des sports et sont directement liées à des contraintes économiques, certains services publics ne pouvant être fournis à des conditions économiquement supportables qu'à partir d'une certaine importance technique et organisationnelle. Si la localisation de ces services dans les centres urbains facilite leur accessibilité, elle induit, pour ces communes, des charges importantes qui ne sont pas toujours couvertes. En définitive, les communes centre supportent l'excédent de charges qui en découle.

La problématique des charges de centre a deux dimensions, l'une liée aux charges supportées par les centres urbains, l'autre aux avantages que procurent aux autres communes la proximité d'un centre urbain. Ces deux dimensions sont prises en compte dans le calcul de l'indice des charges structurelles au travers du coefficient de centre et du coefficient d'accessibilité.

Le tableau suivant rappelle, pour chaque domaine, quelles sont les critères pris en compte dans le calcul de l'indice des charges structurelles.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Tableau 4.1. Critères de l'indice des charges structurelles

<i>Indice</i>	<i>Domaines</i>	<i>Variables</i>
Indice des charges structurelles	Charges d'environnement	Population Altitude Indice de charge fiscale
	Charges de centre	Coefficient de centre Coefficient d'accessibilité

Les données utilisées sont décrites ci-après.

- La **population** (art. 7) prise en considération correspond à la population résidante selon le recensement cantonal.
- L'**altitude** (art. 14) déterminante correspond à l'altitude moyenne des zones d'urbanisation du territoire cantonal selon les données du service des mensurations cadastrales et du service de l'aménagement du territoire.
- L'**indice de charge fiscale** (art. 15) correspond, pour chaque commune, au rapport entre le produit des impôts communaux perçus en application de la loi sur les contributions directes et le montant d'impôt direct perçu par l'Etat dans la commune.
- Le **coefficient de centre** (art. 16) vise à estimer les charges que supportent les communes centre en partant de l'hypothèse selon laquelle ces charges sont d'autant plus élevées que la commune considérée est géographiquement centrée, c'est-à-dire que la distance qui la sépare des autres communes est faible et que la population de ces dernières est importante. Le coefficient de centre se calcule selon la formule figurant à l'annexe 3 de la loi.
- Le **coefficient d'accessibilité** (art. 17) vise à mesurer les avantages que procurent aux habitants des communes non centre la proximité des communes centre en partant de l'hypothèse que ces avantages sont d'autant plus élevés que la distance qui sépare chaque commune des centres urbains est faible et que le coefficient de centre de ces derniers est élevé. Le coefficient de centre se calcule selon la formule figurant à l'annexe 4 de la loi.
- La **distance** (art. 18) utilisée pour le calcul des coefficients de centre et d'accessibilité correspond au trajet routier le plus court entre les centres urbains et les autres communes selon les données du service des ponts et chaussées. Selon les données de l'Office fédéral de la statistique, le canton de Neuchâtel compte trois centres urbains (Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds et Le Locle) et deux agglomérations (Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds/Le Locle). En conséquence, pour La Chaux-de-Fonds et Le Locle, la distance moyenne de chaque commune par rapport à ces deux centres urbains est déterminante.

Péréquation financière intercommunale

L'indice des charges structurelles se composant de variables hétérogènes (population, altitude, indice de charge fiscale, etc.), son calcul s'effectue en deux temps :

- dans un premier temps, les variables sont standardisées de sorte que leur moyenne soit de 0 et leur écart-type de 1. La description formelle de la standardisation des variables figure à l'annexe 5 de la loi ;
- dans un second temps, grâce à la standardisation, les variables peuvent être pondérées et agrégées. Le tableau suivant présente, pour chaque variable, les coefficients de pondération utilisés. Tant les variables d'environnement que les variables de centre sont pondérées globalement par un facteur 1 (art. 20).

Tableau 4.2. Pondération de l'indice des charges structurelles

<i>Domaines</i>	<i>Variabes</i>	<i>Pondérations</i>
Charges d'environnement	Population	0,125
	Altitude	0,125
	Indice de charge fiscale	0,75
Charges de centre	Coefficient de centre	0,75
	Coefficient d'accessibilité	- 0,25

4.4. Résultats

4.4.1. Résultats d'ensemble

La nouvelle péréquation financière cantonale repose, d'une part, sur les dotations annuelles de base définies par la loi, d'autre part, sur les bases de calcul (population, altitude, indice de charge fiscale, etc.) dont l'on considère la moyenne des deux dernières années. Le présent chapitre présente le résultat des simulations pour 1999 en partant de l'hypothèse que la nouvelle péréquation est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 1999.

La **péréquation des ressources** est fondée sur une dotation annuelle de base correspondant à six fois l'écart de ressources fiscales total de l'ensemble des communes (art. 9). En 1999, cet écart s'élève à 3,9 millions de francs (tableau A.4, colonne 9, ensemble des communes) ce qui correspond à une dotation annuelle de base de 23,2 millions de francs. Conformément aux compétences que lui confère l'article 28 de la loi, on part de l'hypothèse que le Conseil d'Etat a augmenté de 0,8 million de francs cette dotation, la fixant ainsi à 24 millions de francs.

La **compensation de la surcharge structurelle** est fondée sur une dotation annuelle de base correspondant à quarante-cinq fois l'écart de charges structurelles total de l'ensemble des communes (art. 22). En 1999, cet écart s'élève à 0,4 million de francs (tableau B.5, colonne 9, ensemble des communes) ce qui correspond à une dotation annuelle de base de

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

18,8 millions de francs. Conformément aux compétences que lui confère l'article 28 de la loi, l'on admet que le Conseil d'Etat a réduit de 0,8 million de francs cette dotation, la fixant ainsi à 18 millions de francs.

En 1999, la **péréquation financière** porte ainsi sur une dotation annuelle de base globale de 42 millions de francs, dont 24 millions de francs pour la péréquation des ressources et 18 millions de francs pour la compensation de la surcharge structurelle. La répartition, entre les communes, des transferts induits par la mise en œuvre de la péréquation est présentée aux annexes A (péréquation des ressources), B (compensation de la surcharge structurelle) et C (synthèse).

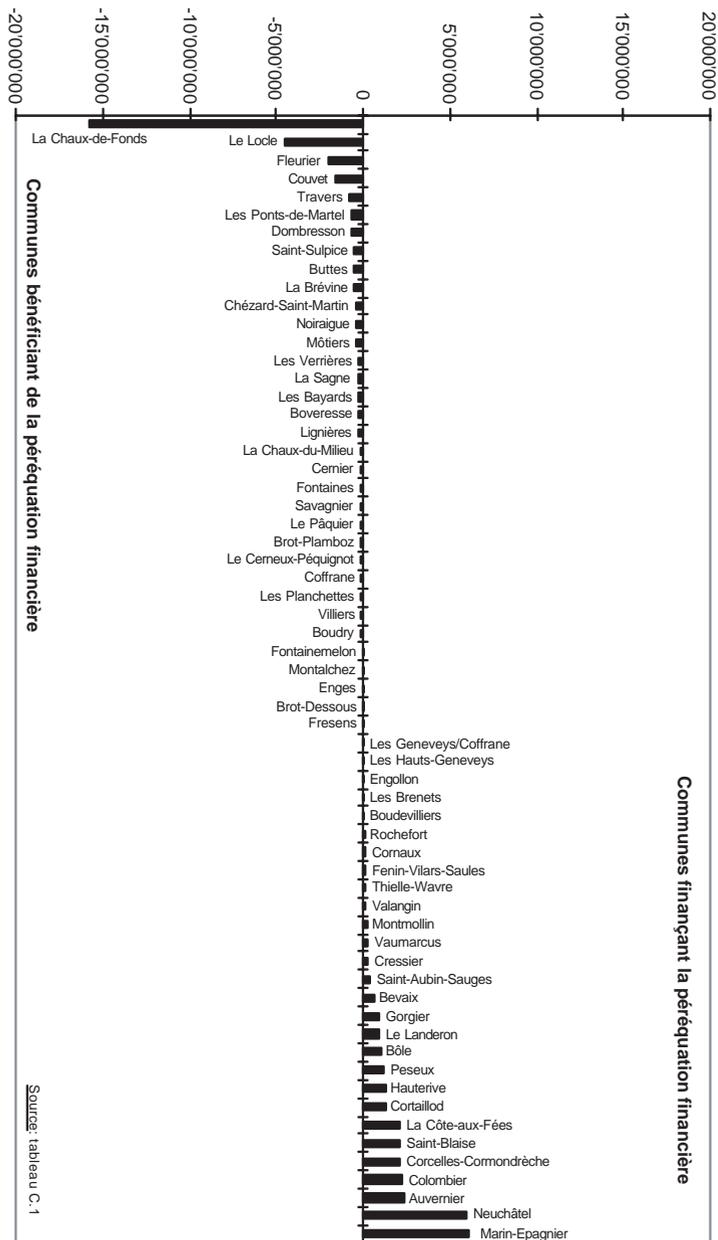
En termes nets, l'incidence péréquative de la nouvelle péréquation est de 32,2 millions de francs (tableau C.1, colonnes 7 et 8, ensemble des communes). A titre de comparaison, l'incidence péréquative de la péréquation actuelle est de 18,7 millions de francs (moyenne des deux dernières années).

La différence entre la dotation annuelle de base (42 millions) et l'incidence péréquative (32,2 millions) est imputable aux communes qui, par exemple, financent la péréquation des ressources tout en bénéficiant de la compensation de la surcharge structurelle. En termes bruts (dotation annuelle de base), les deux transferts s'additionnent alors qu'en termes nets (incidence péréquative), seule la différence est prise en compte.

Comme le montrent les figures suivantes, la nouvelle péréquation financière bénéficie globalement à trente-quatre communes, comptant 87.468 habitants, et est financée par vingt-huit communes, comptant 79.188 habitants.

Péréquation financière intercommunale

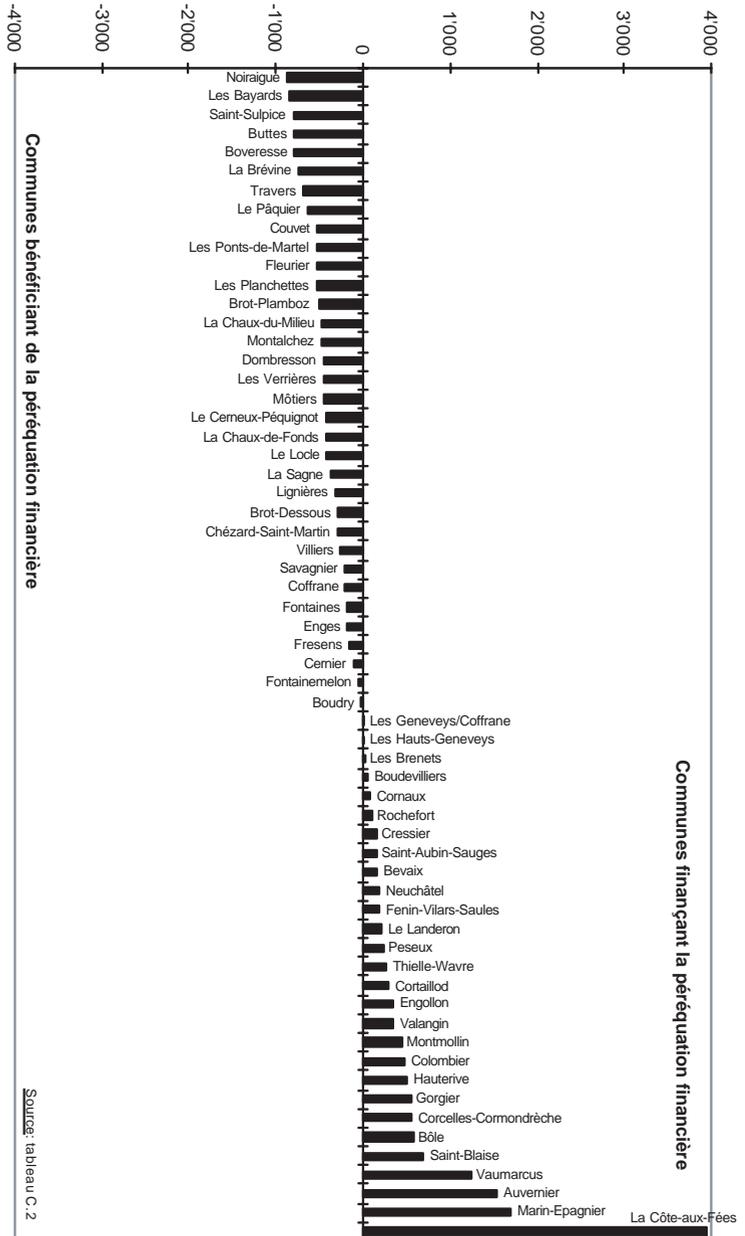
Figure 4.4. Incidence péréquative de la nouvelle péréquation, en francs (simulation 1999)



Source: tableau C.1

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Figure 4.5. Incidence péréquative de la nouvelle péréquation, en francs par habitant (simulation 1999)



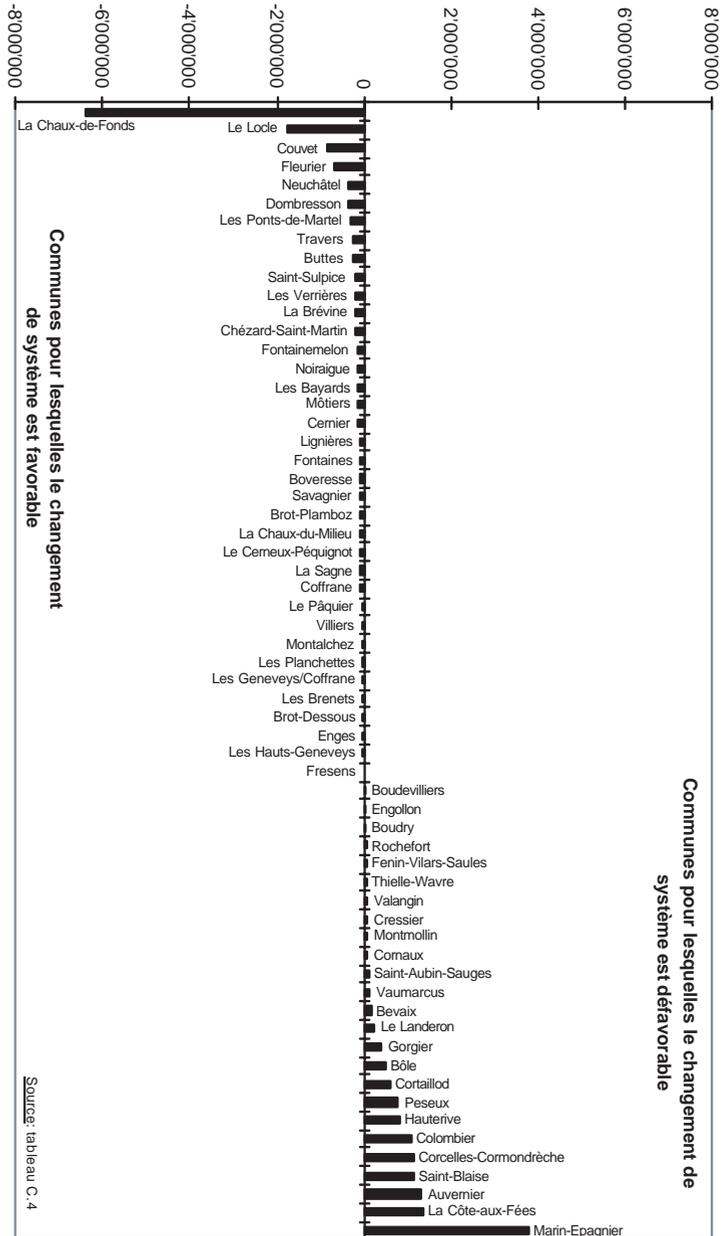
Péréquation financière intercommunale

4.4.2. Résultats par rapport au système actuel

Par rapport au système actuel, notre projet renforce la participation financière de vingt-cinq communes, comptant 55.613 habitants, alors que trente-sept communes, comptant 111.044 habitants, bénéficient d'une augmentation des aides allouées. Les figures et tableaux ci-après montrent, en francs et en francs par habitant, quelles sont les communes les plus avantagées, respectivement les plus désavantagées, par le changement de système.

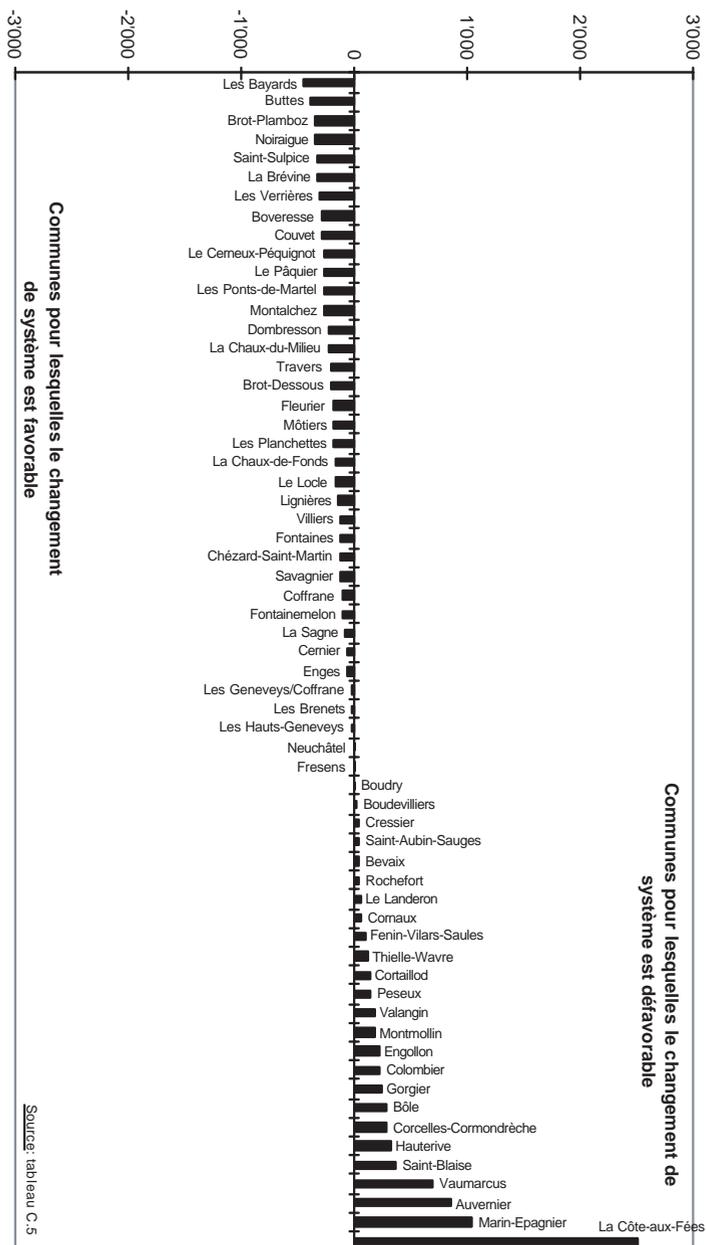
Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Figure 4.6. Différence entre la nouvelle péréquation et la péréquation actuelle, en francs (simulation 1999)



Péréquation financière intercommunale

Figure 4.7. Différence entre la nouvelle péréquation et la péréquation actuelle, en francs par habitant (simulation 1999)



Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Tableau 4.3. Incidence péréquative de la nouvelle péréquation et de la péréquation actuelle, en francs (simulation 1999/moyenne 1997-1998)

	Communes bénéficiant de la péréquation		Communes finançant la péréquation	
	nouvelle péréquation	péréquation actuelle	nouvelle péréquation	péréquation actuelle
	Fr.		Fr.	
La Chaux-de-Fonds	-15'780'228	-9'373'862	...	
Le Locle	-4'560'035	-2'807'724	Corcelles-Cormondrèche	2'160'342
Fleurier	-1'948'305	-1'253'226	Colombier	2'281'192
Couvet	-1'543'010	-709'313	Auvernier	2'348'819
Travers	-838'642	-576'622	Neuchâtel	5'982'353
...			Marin-Epagnier	6'113'125
Ensemble des communes	-32'191'635	-18'715'504	Ensemble des communes	32'191'635

Source

Tableau C.4.

Tableau 4.4. Incidence péréquative de la nouvelle péréquation et de la péréquation actuelle, en francs par habitant (simulation 1999/moyenne 1997-1998)

	Communes bénéficiant de la péréquation		Communes finançant la péréquation	
	nouvelle péréquation	péréquation actuelle	nouvelle péréquation	péréquation actuelle
	Fr./hab.		Fr./hab.	
Noiraigue	-875	-536	...	
Les Bayards	-833	-381	Saint-Blaise	699
Saint-Sulpice	-805	-472	Vaumarcus	1232
Buttes	-795	-406	Auvernier	1540
Boveresse	-784	-486	Marin-Epagnier	1699
...			La Côte-aux-Fées	3937
Ensemble des communes	-193	-112	Ensemble des communes	193

Source

Tableau C.5.

Globalement, la différence entre l'incidence péréquative de la péréquation actuelle et celle de la nouvelle péréquation est de 14 millions de francs (tableau C.4, colonnes 5 et 6, ensemble des communes). Ce renforcement de l'effet péréquatif intervient à raison de 8,5 millions de francs en faveur des trois villes et de 5,5 millions de francs en faveur des autres communes bénéficiaires.

Pour conclure, il faut souligner que la comparaison entre la péréquation actuelle et la nouvelle péréquation a une valeur relative, dans la mesure où il s'agit de deux systèmes fondamentalement différents. La péréquation actuelle s'appuie exclusivement sur des critères fiscaux. Elle ne prend pas en considération la problématique des charges structurelles, en particulier de celles des communes centre. Le nouveau système, en revanche, tient compte de ces aspects et apporte une réponse globale à la question des disparités fiscales, des disparités de charges structurelles et des charges d'agglomération.

Péréquation financière intercommunale

4.5. Aides ponctuelles aux communes financièrement faibles

Nous estimons qu'il y a lieu de maintenir la possibilité d'accorder des aides ponctuelles aux communes qui, malgré la péréquation des ressources et la compensation de la surcharge structurelle, seraient confrontées à des difficultés financières en raison de dépenses extraordinaires d'investissement. Cette aide est actuellement régie par la loi concernant la création et l'utilisation du fonds de compensation destiné à venir en aide aux communes dont la situation financière est difficile, du 20 mars 1951 (RSN 172.41), et son règlement d'application (RSN 172.410).

Selon la loi en vigueur, les communes dont la situation financière est difficile peuvent bénéficier exceptionnellement d'une aide pour améliorer le compte de fonctionnement. Dans notre esprit, cette disposition devrait en principe être abandonnée dans le cadre du nouveau système de péréquation. La loi précitée pourrait être révisée dans ce sens en même temps que nous vous proposerons de modifier les lois régissant la péréquation indirecte en vigueur, soit en juin 2000.

5. ESTIMATION DES COEFFICIENTS D'IMPÔT COMMUNAUX**5.1. Remarques liminaires**

En juin 1999, dans le cadre des mesures destinées à réaliser les objectifs de la planification financière 1999-2002, le Grand Conseil a adopté trois lois qui, comme la réforme de la péréquation financière, auront une incidence directe sur la fiscalité des communes dès 2001. Il s'agit de :

- la loi instaurant un barème unique de référence en matière d'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques ;
- la loi portant révision de la loi sur la protection des eaux ;
- la loi portant révision de la loi concernant le traitement des déchets.

Par ailleurs, la révision en cours de la loi sur les contributions directes (LCdir) aura des conséquences financières directes sur la fiscalité des communes.

Enfin, le Conseil d'Etat proposera au Grand Conseil que l'article 42, lettre c, de la loi sur l'aide hospitalière, du 22 novembre 1967, qui autorise les communes à percevoir des taxes annuelles pour la couverture de leurs charges hospitalières d'exploitation soit abrogé.

Ces modifications législatives, ainsi que leur influence sur la fiscalité des communes, sont présentées brièvement ci-après.

5.2. Barème unique

La loi instaurant un barème unique de référence en matière d'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques supprime la liberté laissée aux communes de fixer elles-mêmes leurs barèmes d'impôt. Les barèmes qui

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

figurent aux articles 4 (revenu) et 5 (fortune) de la loi déterminent, pour chaque catégorie de revenu et de fortune, l'impôt de base dû. A revenu, respectivement fortune, identique, l'impôt de base est le même pour tous les contribuables du canton.

L'impôt effectivement perçu correspond au produit de l'impôt de base et du coefficient d'impôt fixé. Pour l'impôt direct cantonal, ce coefficient est fixé par le Grand Conseil, pour l'impôt direct communal il l'est par le Conseil général.

5.3. Taxes causales

L'introduction des taxes causales influencera différemment la fiscalité des communes selon qu'elles recourent ou non, aujourd'hui déjà, à de telles taxes. Pour les communes qui ne prélèvent pas de taxes, ou les communes dont le produit des taxes ne couvre que partiellement les charges y relatives, la modification devrait avoir un effet favorable sur le coefficient d'impôt en réduisant la part des charges à financer par l'imposition directe. Pour les autres communes, la modification ne devrait avoir aucun effet sur la fiscalité.

5.4. Nouvelle loi sur les contributions directes (LCdir)

L'introduction de la nouvelle LCdir devrait avoir une double influence sur le coefficient d'impôt, tout d'abord au niveau des conséquences financières, ensuite au niveau de l'harmonisation de la fiscalité des personnes morales.

Conséquences financières

L'imposition des personnes morales ne devrait subir que peu de changements suite à l'introduction de la nouvelle LCdir. Globalement, l'augmentation nette de recettes induite est estimée à 0,5 million de francs pour l'Etat (rapport 99.038 du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi sur les contributions directes (LCdir), du 11 août 1999, page 31 (p. 1233 du *BGC*).

Les conséquences financières de la nouvelle LCdir sur l'imposition des personnes physiques sont plus importantes, notamment en raison de l'imposition des rentes AVS-AI à 100%. Globalement, l'augmentation nette de recettes induite à ce titre est estimée à 10,2 millions de francs pour l'Etat (rapport susmentionné, page 30 (p. 1232 du *BGC*).

Harmonisation de la fiscalité des personnes morales

Pour les communes qui appliquent aujourd'hui déjà les mêmes taux d'impôt que l'Etat en matière de fiscalité des personnes morales, l'harmonisation de la fiscalité des personnes morales devrait être sans influence sur la fiscalité des personnes physiques. Par contre, pour les communes qui appliquent des taux d'impôt inférieurs, l'harmonisation prévue devrait augmenter les impôts perçus à ce titre. Cette augmentation pourrait avoir un effet favorable sur la fiscalité des personnes physiques.

Péréquation financière intercommunale

5.5. Taxes hospitalières

Pour les communes qui perçoivent la taxe hospitalière, la suppression de cette dernière devrait avoir un effet défavorable sur le coefficient d'impôt en augmentant la part des charges à financer par l'imposition directe. Pour les autres communes, la suppression de cette taxe devrait être sans incidence.

5.6. Péréquation financière

L'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2001 de la péréquation financière aura, tout comme les modifications législatives présentées ci-dessus, un impact direct sur la fiscalité des communes. Lors de la détermination de leur coefficient d'impôt, les communes qui financeront le fonds de péréquation devront tenir compte des charges y relatives, alors que les communes qui bénéficieront de transferts du fonds de péréquation devront intégrer les produits correspondants.

5.7. Simulation

Compte tenu des modifications législatives qui entreront en vigueur au 1^{er} janvier 2001 et de l'introduction de la nouvelle péréquation financière, les communes doivent, pour déterminer leur coefficient d'impôt, tenir compte des deux éléments suivants :

- d'une part, le total des impôts communaux des personnes physiques à percevoir compte tenu des éléments susmentionnés (voir tableau 5.1);
- d'autre part, le total des impôts de base dus selon le barème unique, y compris les conséquences financières de l'introduction de la nouvelle LCdir (voir tableau 5.2).

Le tableau présenté ci-après indique les éléments à prendre en compte pour estimer les impôts communaux des personnes physiques à percevoir, c'est-à-dire le total des recettes fiscales dont la commune a besoin pour couvrir ses charges.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Tableau 5.1. Estimation des impôts communaux des personnes physiques à percevoir

<i>Domaines</i>	<i>Qui</i>	<i>Quoi</i>
+ Impôts communaux des personnes physiques	Toutes les communes	Total des impôts communaux actuels des personnes physiques
- Taxes causales	Toutes les communes	Charges liées à l'évacuation et à l'épuration des eaux usées non couvertes par une taxe existante Charges liées au ramassage et à l'incinération des déchets non couvertes par une taxe existante
+ Taxes hospitalières	Communes prélevant une taxe hospitalière	Produit de la taxe hospitalière
- Introduction de la nouvelle LCdir	Communes appliquant un taux d'imposition des personnes morales inférieur à celui de l'Etat	Augmentation des impôts communaux des personnes morales perçus après l'introduction de la nouvelle LCdir
+/- Péréquation financière	Toutes les communes	Transferts du/au fonds de péréquation déduction/addition faite de l'incidence péréquative du système actuel
=	Toutes les communes	Impôts communaux des personnes physiques à percevoir compte tenu des éléments susmentionnés

Le tableau suivant indique les éléments à prendre en compte pour estimer les impôts de base dus selon le barème unique, c'est-à-dire le total des recettes fiscales que procure à la commune l'application d'un coefficient d'impôt de 100 %.

Péréquation financière intercommunale

Tableau 5.2. Estimation des impôts de base dus selon le barème unique

<i>Domaines</i>	<i>Qui</i>	<i>Quoi</i>
+ Introduction du barème unique	Toutes les communes	Impôts de base dus selon le barème de référence
+ Introduction de la nouvelle LCdir	Toutes les communes	Conséquences financières de l'introduction de la nouvelle LCdir (imposition des rentes AVS-AI à 100%)
=	Toutes les communes	Impôts de base dus selon le barème de référence, y compris conséquences financières de l'introduction de la nouvelle LCdir

Le coefficient d'impôt correspond pour chaque commune au rapport entre les résultats des tableaux 5.1 et 5.2.

5.8. Résultats

Nous présentons en annexe D le résultat des simulations pour 1999 en partant de l'hypothèse que l'introduction des taxes causales, la suppression de la taxe hospitalière, l'introduction de la nouvelle LCdir et de la nouvelle péréquation financière sont effectives au 1^{er} janvier 1999. Il convient par ailleurs de relever:

- qu'il n'est pas tenu compte de l'incidence de l'introduction du barème unique, celle-ci influençant la péréquation financière avec une année de décalage;
- que, compte tenu des données disponibles, les conséquences financières de l'introduction de la nouvelle LCdir sont réparties de manière uniforme entre les communes;
- qu'il est fait l'hypothèse que le produit de l'impôt des personnes morales des communes qui pratiquent des taux inférieurs à ceux de l'Etat correspond, après l'introduction de la nouvelle LCdir, au produit de l'impôt d'Etat.

Le tableau figurant en annexe D présente les coefficients qui auraient dû être appliqués pour permettre aux communes d'obtenir le même niveau d'impôt qu'avec le système actuel, compte tenu des modifications législatives mentionnées ci-devant et de l'introduction de la nouvelle péréquation. En raison des nombreuses hypothèses qui ont dû être faites pour procéder à ces estimations, les résultats obtenus doivent être interprétés avec la plus grande prudence.

6. CONSIDÉRATIONS DU CONSEIL D'ÉTAT

6.1. Signification politique du projet

Ainsi que nous l'avons relevé dans l'introduction, le Conseil d'Etat accorde une très grande signification politique à ce projet. Il le considère comme l'un des projets majeurs sur lesquels le Grand Conseil est appelé à se prononcer durant la présente législature.

La nouvelle péréquation financière constitue en effet la pierre angulaire de la politique que nous entendons poursuivre en vue de renforcer l'unité et la cohésion cantonale et favoriser l'équilibre des diverses régions. Elle nous offre l'opportunité d'apporter enfin une solution concrète et cohérente à un problème lancinant et de contribuer ainsi à une plus grande équité entre les régions et les communes, de même qu'entre les contribuables. Il faut rappeler cependant que la péréquation financière n'a pas pour objectif de réaliser une égalité des situations. Elle doit permettre en revanche de réduire de manière significative les disparités parfois choquantes que l'on observe aujourd'hui.

Elle répond aussi à une nécessité évidente dans la perspective d'une nouvelle répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Celle-ci ne pourra aboutir que si les communes ont la capacité d'assumer les tâches et les charges nouvelles qui pourraient leur être confiées. Or, pour retrouver cette capacité de financement qui leur fait souvent défaut, il est indispensable que les communes financièrement faibles, ou celles qui supportent des charges structurelles élevées, puissent disposer d'un minimum de ressources. C'est ainsi seulement qu'elles pourront conserver, à terme, une véritable autonomie dans la conduite de leurs affaires.

Ainsi que nous l'avons relevé dans les chapitres précédents, les écarts entre les communes financièrement fortes et les communes financièrement faibles deviennent véritablement préoccupants. C'est ainsi qu'en 1998, l'écart entre la commune ayant l'indice le plus faible pour l'effort fiscal (Auvernier, 63) et celle ayant l'indice le plus élevé (Travers, 135) est de 2,1. Pour le revenu fiscal, l'écart entre l'indice le plus faible (Noiraigue, 50) et l'indice le plus élevé (La Côte-aux-Fées, 335) atteint 6,7.

Ces écarts induisent pour nombre de communes des situations financières précaires, et cela malgré une fiscalité élevée. C'est le cas en particulier pour les villes du Haut et de plusieurs communes du Val-de-Travers. Sans renforcement de la péréquation financière, ces communes se trouveront inévitablement confrontés à une véritable impasse.

Le projet apporte par ailleurs une réponse aux préoccupations légitimes des communes centre. L'objectif est ici que la péréquation financière permette de les indemniser pour des prestations qui ne font pas déjà l'objet d'une répartition des charges entre l'Etat et les communes, ou d'une répartition dans le cadre de syndicats intercommunaux.

Péréquation financière intercommunale

Ainsi que nous l'avons montré, ces surcharges de centre se manifestent surtout dans les domaines de la culture, des loisirs et des sports (musées et bibliothèques, installations sportives non gérées par un syndicat), des travaux publics (entretien des routes) et de la police (tâches liées aux pendulaires, manifestations).

Selon notre projet, ces surcharges de centre ne sont pas répercutées uniquement sur les communes dites de l'agglomération, mais sur l'ensemble des communes. Dans un canton aux dimensions réduites, où les distances par rapport aux centres urbains sont relativement courtes de quelque commune que l'on vienne, on peut en effet admettre que toutes les communes sont susceptibles d'avoir accès à un titre ou à un autre aux prestations des centres urbains.

C'est donc à dessein que nous avons retenu une approche cantonale de cette problématique. Elle nous paraît être l'expression la plus complète de la solidarité et de l'équilibre que nous souhaitons favoriser entre les régions. Mais elle correspond aussi à une réalité vécue : le développement de l'enseignement supérieur et de la formation professionnelle va dans ce sens, de même que la planification sanitaire. Cette approche ne résulte donc pas seulement de considérations géographiques ; elle intègre une dimension politique.

6.2. Charges de préférences locales

Le Conseil d'Etat a voué une attention particulière à la question des charges liées aux préférences locales. Cette question se pose dans tout système de péréquation financière. En effet, la péréquation financière vise à satisfaire au principe de l'équité fiscale en réduisant les écarts de charge fiscale entre les communes. Cette solidarité ne saurait toutefois tendre à reporter sur l'ensemble des contribuables des charges reflétant des préférences locales pour certains services publics.

Les charges de préférences résultent des choix politiques des autorités communales, voire de leurs ressources. Dans ce sens, des options coûteuses peuvent être aussi retenues par des communes dont les ressources fiscales sont limitées, au prix d'un accroissement de la charge fiscale. Sur la durée, on peut cependant admettre que les disponibilités financières des communes jouent un rôle déterminant dans la décision d'engager des dépenses liées essentiellement à des préférences locales.

Les études qui ont été effectuées montrent que cette question des charges de préférences occupe sans doute une place plus importante dans le débat politique que dans la réalité. Cette conclusion s'impose notamment sur la base des éléments d'appréciation suivants :

- Les difficultés financières et économiques de la dernière décennie, de même que le poids de la charge fiscale dans le canton, fixent des limites étroites aux dépenses des communes. On peut raisonnablement estimer qu'une commune ne peut pas – ne pourra plus à l'avenir – engager des

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

dépenses dites somptuaires sans qu'elle ne se heurte à l'opposition des contribuables.

- La péréquation financière nécessitera un effort important de la part des communes financièrement fortes (1^{er} niveau) et de celles dont l'indice des charges structurelles est inférieur à la moyenne (2^e niveau). Elle entraînera sans doute un rapprochement de la charge fiscale dans les communes. Les communes qui financent la péréquation devront en partie augmenter leur pression fiscale, de sorte que la possibilité d'engager des dépenses importantes au titre de préférences locales se réduira fortement.
- Compte tenu de leur situation financière actuelle, les communes bénéficiant de la péréquation financière devront en premier lieu songer à consolider leurs comptes. Elle ne pourront pas réduire sensiblement leur charge fiscale. La péréquation financière ne constituera donc pas une incitation à la dépense. Nous soulignons une fois encore qu'elle vise à rapprocher les situations et non à les égaliser. Il n'y a donc guère lieu de craindre que les communes bénéficiant de la péréquation financière soient incitées à s'engager dans une politique de dépenses « somptuaires ». Au demeurant, il appartiendra aux autorités de revoir périodiquement les objectifs fixés à la péréquation financière et au besoin de les adapter à l'évolution de la situation.

Compte tenu des préoccupations qui se sont exprimées à ce sujet au sein de la commission de gestion et des finances élargie, nous avons néanmoins accordé une attention toute particulière à cette question dans l'élaboration du projet. Il faut relever que la question des charges de préférences se pose uniquement dans la compensation de la surcharge structurelle (2^e niveau).

A cet égard, nous soulignons que la compensation de la surcharge structurelle ne s'appuie pas sur les charges réelles des communes mais sur un indice composé essentiellement de critères objectifs, sur lesquels les communes n'ont aucune influence (population, altitude, coefficient de centre, coefficient d'accessibilité). Le seul critère de péréquation sur lequel les communes peuvent avoir une influence est l'indice de charge fiscale. Or, la pondération accordée à ce critère dans l'indice des charges structurelles et par rapport à l'ensemble de la péréquation financière est relativement faible. En tout état de cause, il ne joue qu'un rôle très limité en regard de la péréquation indirecte actuelle, dans laquelle il intervient à part égale avec le revenu fiscal, voire seul dans certaines répartitions (voir chapitre 3 ci-devant).

Dans la pondération des critères de l'indice des charges structurelles, l'indice de charge fiscale compte pour 0,75 sur un total de 2 points, ce qui représente 37,5%. La compensation de la surcharge structurelle est dotée d'un montant de 18 millions de francs, équivalant à trois septièmes de la dotation totale de 42 millions de francs. En définitive, l'influence de l'indice de charge fiscale sur l'ensemble de la péréquation financière est donc de 16% (soit trois septièmes de 37,5%).

Péréquation financière intercommunale

Un calcul analogue montre que dans le système actuel de péréquation financière, le poids de l'effort fiscal sur l'ensemble des répartitions est de l'ordre de 65%. Le projet de nouvelle péréquation financière réduit donc considérablement l'influence du critère de la charge fiscale.

6.3. Regroupement de communes

Le Conseil d'Etat s'est aussi interrogé sur l'effet que pourrait – ou devrait – avoir la nouvelle péréquation financière quant à l'encouragement à la formation de communes plus fortes et susceptibles d'assumer un désenchevêtrement accru des tâches. Il est arrivé à la conclusion que la péréquation financière peut certes favoriser des regroupements, mais non les imposer aux communes.

La péréquation financière est avant tout un instrument de redistribution. Elle n'est pas conçue comme un outil de politique structurelle, dont l'objectif serait par exemple d'inciter les communes à une collaboration plus étroite ou au regroupement. Vouloir lui assigner trop d'objectifs différents pourrait conduire à altérer l'efficacité et la cohérence du système proposé – sans pour autant atteindre les buts fixés.

D'autres instruments peuvent être mis en œuvre pour favoriser une certaine restructuration au plan communal. Il faut citer en particulier la nouvelle disposition de la loi sur les subventions visant à encourager la collaboration intercommunale (art. 15). L'Etat favorise par ailleurs le regroupement de certains services sur le plan intercommunal (services sociaux, état civil) et soutient les initiatives prises par les communes (par exemple syndicat intercommunal du feu de la Béroche). Des réflexions concernant la fusion de communes sont en cours dans le Val-de-Travers, le Val-de-Ruz, de même qu'au sujet d'une collaboration plus étroite entre les villes de La Chaux-de-Fonds et du Locle.

Si les deux premiers niveaux de la péréquation financière ne se prêtent guère à une politique active en matière de structures, il n'en va pas de même des aides ponctuelles du fonds d'aide aux communes (3^e niveau). A l'avenir, cette aide pourrait effectivement être attribuée plus directement en fonction des efforts réalisés au plan de la collaboration intercommunale.

Par ailleurs, le rapprochement des charges fiscales devrait quant à lui favoriser, dans une certaine mesure, le regroupement de communes. Aujourd'hui, en effet, les disparités fiscales jouent sans doute un rôle important dans les réticences observées à cet égard. Dans ce sens, la péréquation financière est susceptible de favoriser indirectement les restructurations entre les communes.

6.4. Cantonalisation de l'impôt communal des personnes morales

Nous avons évoqué l'opportunité d'une éventuelle répartition intercommunale partielle ou totale de l'impôt communal des personnes morales dans notre rapport 98.036 à l'appui de la planification financière, tout en

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

soulignant qu'une telle modification devrait être conçue de manière à ce que les communes conservent une incitation suffisante à l'implantation d'entreprises et à la mise à disposition de terrains en zones industrielles.

La motion 97.137 du groupe radical « Cantonalisation de l'impôt des personnes morales », du 29 septembre 1997, va plus loin en demandant un transfert de ces ressources à l'Etat, celui-ci étant conçu comme un moyen de débiter la péréquation entre les communes et le désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes.

Notre projet ne prévoit ni cantonalisation de cet impôt, ni répartition intercommunale au sens formel. Comme le montre le tableau suivant, le financement de la péréquation des ressources est toutefois assumé de manière prépondérante par les communes disposant de ressources importantes au titre de l'impôt des personnes morales.

Tableau 6.1. Impôt communal des personnes morales et financement de la péréquation des ressources (4 communes)

Communes	Impôt des personnes morales		Financement de la péréquation des ressources	
	En francs (1998)	Par habitant	En francs (1999)	Par habitant
Neuchâtel	29.602.381.—	926.—	12.841.544.—	401.—
Marin-Epagnier . . .	7.376.639.—	2.049.—	4.421.811.—	1.229.—
Vaumarcus	467.434.—	2.314.—	194.155.—	966.—
La Côte-aux-Fées . .	2.291.457.—	4.307.—	1.905.004.—	3.551.—
Total	39.737.911.—		19.362.514.—	

En examinant ce tableau, il faut tenir compte du fait que l'indice des ressources déterminant pour la péréquation des ressources tient compte aussi de l'impôt direct des personnes physiques. Les versements au fonds sont fonction de l'indice des ressources.

Selon notre projet, le montant total attribué à la péréquation des ressources est de 24 millions de francs, dont 19,4 millions de francs sont versés par les quatre communes précitées. A elles seules, ces communes financent donc 80,7 % de la péréquation des ressources.

Le montant versé par ces communes, soit 19,4 millions de francs, représente globalement l'équivalent de 48,7 % du produit de leur impôt des personnes morales.

La péréquation des ressources aboutit ainsi *de facto* à une forte redistribution du produit de l'impôt communal des personnes morales. De plus, le projet parvient à ce résultat avec l'avantage d'une solution neutre qui n'oppose pas les communes tirant leurs ressources principalement des personnes morales à celles qui sont avantagées par l'impôt direct des personnes physiques.

Péréquation financière intercommunale

En fonction de ces perspectives, le Conseil d'Etat est d'avis qu'une cantonalisation de l'impôt communal des personnes morales ne se justifie pas. Le projet de nouvelle péréquation financière permet d'atteindre les objectifs proposés par la motion du groupe radical par d'autres moyens. Par ailleurs, comme nous le verrons ci-après, l'équilibre financier du désenchevêtrement des tâches peut lui aussi être assuré d'autre manière.

7. DÉSENCHÈVÈTREMMENT DES TÂCHES ET DES CHARGES

Nous avons présenté dans notre rapport 99.021 concernant la mise en œuvre de la planification financière les objectifs et principes sur lesquels nous entendons élaborer ce projet. Les travaux intenses menés dans le domaine de la péréquation financière intercommunale n'ont pas permis de mener les réflexions suffisamment loin pour que nous puissions d'ores et déjà vous soumettre des propositions concrètes.

Nous avons toutefois la ferme volonté de poursuivre ce projet de manière à ce que le Grand Conseil puisse être saisi au moins d'une première série de propositions en juin 2000. Dans cette perspective, nous rappelons brièvement ci-après – en les précisant en fonction des réflexions en cours – les principes généraux et les contours les plus probables du projet que nous vous soumettrons, sur lesquels le Conseil d'Etat devra toutefois encore se déterminer.

7.1. Principes généraux

Le désenchevêtrement des tâches devrait permettre de mieux répartir les responsabilités entre l'Etat et les communes, en termes politiques aussi bien que de financement. Dans ce sens, le Conseil d'Etat a retenu les principes généraux suivants:

- attribution plus systématique des tâches à l'Etat seul ou aux communes seules, en prenant toutefois en considération leur capacité d'assumer les tâches qui pourraient leur être confiées;
- meilleure adéquation entre les compétences décisionnelles et les responsabilités de financement: application plus conséquente du principe « qui décide paie, qui paie décide »;
- réduction de l'engagement financier des communes dans les domaines où elles n'ont pas de compétences propres;
- application plus conséquente du principe de subsidiarité: renforcement de l'autonomie communale dans les tâches ayant une portée essentiellement locale, si nécessaire dans les limites d'une législation cadre;
- renforcement du rôle des communes dans les tâches dites « de proximité »;
- simplification de la collaboration entre l'Etat et les communes, visant à réduire les coûts.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Dans un souci de transparence, nous souhaitons retenir un nombre limité de modes de répartition des charges entre l'Etat et les communes. Le partage par moitié, qui est la règle aujourd'hui, devrait faire place à des répartitions correspondant mieux aux compétences décisionnelles :

- prise en charge par l'Etat à 100 % ;
- prise en charge prépondérante par l'Etat (80 %) ;
- partenariat Etat - communes, avec part prépondérante de l'Etat (60 %) ;
- partenariat Etat - communes, avec part prépondérante des communes (60 %) ;
- prise en charge prépondérante par les communes (80 %) ;
- prise en charge par les communes à 100 %.

7.2. Principales modifications envisagées

Les domaines se prêtant plus particulièrement à un désenchevêtrement des tâches et des charges sont **l'enseignement et la formation**, la **santé**, la **prévoyance sociale** et les **transports publics**. Dans les autres groupes de tâches, les rocadés qui peuvent être envisagées au vu des principes sus-mentionnés sont sans grande portée.

Selon les études en cours, il apparaît que la répartition des charges proprement dites occupera sans doute une place prépondérante dans les propositions que nous vous soumettrons en juin prochain. Il n'y aura vraisemblablement que peu de tâches transférées entièrement aux communes. Dans plusieurs domaines où un transfert partiel des charges vers les communes peut être envisagé, l'Etat ne pourra pas renoncer à prévoir des normes d'exécution minimales.

Il n'en demeure pas moins que la question des compétences doit être examinée avec soin, particulièrement lorsque la responsabilité financière des communes est accrue. En fonction des options à l'étude, cela pourrait être le cas dans le domaine de l'enseignement obligatoire, de l'aide sociale et des soins à domicile, des routes communales et des transports publics urbains.

Il importe de souligner que le transfert de certaines charges aux communes ne signifie pas qu'elles devront les assumer individuellement. La nouvelle péréquation financière et le désenchevêtrement des tâches devraient au contraire favoriser les collaborations entre communes ou susciter l'émergence de solutions régionales.

Dans le rapport précité, nous vous avons présenté deux variantes élaborées par un groupe de travail interdépartemental :

- la variante « partenariat » aboutissant à un transfert de charges des communes vers l'Etat d'environ 30 millions de francs ;
- la variante « désenchevêtrement fort », de caractère plutôt théorique, impliquant un transfert de charges des communes vers l'Etat de quelque 210 millions de francs.

Péréquation financière intercommunale

Comme nous l'avons indiqué alors, notre intention est d'élaborer une variante intermédiaire, s'inspirant de manière prépondérante de la variante « partenariat ». Celle-ci s'inscrit en effet dans une certaine tradition de notre canton dans lequel les principales tâches publiques sont assumées conjointement par l'Etat et les communes. Nombre de tâches aujourd'hui partagées le resteraient à l'avenir, mais avec une répartition des charges davantage ciblée sur les compétences décisionnelles.

Les propositions que nous vous soumettrons devraient concerner plus particulièrement les domaines de la **formation**, de la **prévoyance sociale** et du **trafic**. Dans le contexte actuel de la planification sanitaire, seules quelques adaptations en fonction des principes susmentionnés sont envisagées dans le domaine de la santé.

Le Conseil d'Etat examine un scénario dont les articulations pourraient être les suivantes, comparativement aux deux variantes précitées :

Rapport du Conseil d'Etat (suite)**Tableau 7.1. Clés de répartition des charges entre l'Etat et les communes**

<i>Groupe de tâches</i>	<i>Financement en % Etat - communes</i>		
	<i>Partenariat</i>	<i>Désenchevê- trement fort</i>	<i>Scénario à l'étude</i>
Enseignement et formation			
Enseignement obligatoire	20-80	80-20	20-80
Enseignement postobligatoire . . .	100-0	100-0	100-0
Matériel scolaire	20-80	80-20	20-80
Constructions scolaires	20-80	80-20	20-80
Bourses	100-0	100-0	100-0
Santé			
Aide hospitalière, établissements pour personnes âgées	60-40	100-0	60-40
Centres de consultation grossesse, soins à domicile	40-60	20-80	40-60
Office médico-pédagogique	60-40	100-0	100-0
Contrôle des denrées alimentaires	100-0	100-0	100-0
Prévoyance sociale			
Contributions du canton à l'AVS-AI	100-0	100-0	100-0
Prestations complémentaires			
AVS-AI	100-0	100-0	100-0
Assurance-maladie	100-0	100-0	100-0
Institutions pour invalides et établissements spécialisés pour enfants et adolescents	60-40	100-0	100-0
Lutte contre la drogue	60-40	100-0	100-0
Aide sociale	40-60	20-80	40-60
Mesures de crise	60-40	80-20	60-40
Contributions d'entretien	100-0	100-0	100-0
Encouragement à la construction de logements	60-40	80-20	60-40
Trafic			
Routes communales	0-100	0-100	0-100
Transports publics régionaux	80-20	80-20	80-20
Transports publics urbains	20-80	20-80	20-80
Finances et impôts			
Part du canton à l'IFD			100-0
(Taxe sur véhicules automobiles) .			(100-0)

Péréquation financière intercommunale

Par rapport à la variante « partenariat », il nous paraît qu'il n'y a pas lieu de répartir des charges qui sont aujourd'hui assumées entièrement par l'Etat (office médico-pédagogique, lutte contre la drogue). Par ailleurs, les institutions pour invalides et établissements spécialisés pour enfants et adolescents, domaine dans lequel les communes n'ont pratiquement pas de compétences décisionnelles, pourraient éventuellement être prises en charge entièrement par l'Etat.

7.3. Compensation du transfert de charges

Du point de vue financier, la nouvelle répartition des tâches esquissée ci-devant entraînerait un transfert net de charges des communes vers l'Etat. Ce transfert de charges devrait être compensé par un transfert inverse de ressources.

Notre intention est dès lors de vous soumettre un ensemble de mesures pour lesquelles il soit possible de trouver une compensation dans le cadre des relations financières actuelles entre l'Etat et les communes. Nous pensons plus particulièrement à la réduction ou à la suppression de la part des communes à l'impôt fédéral direct, voire à leur part au produit de la taxe sur les véhicules automobiles. Cela signifie que le transfert de charges des communes vers l'Etat ne devrait pas dépasser 40 à 50 millions de francs.

Une telle rocade serait d'autant plus aisément réalisable qu'il n'est plus prévu de recourir à la part des communes aux recettes de l'Etat pour financer la péréquation financière. Ainsi que nous l'avons relevé, c'est d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles nous avons modifié le concept initial sur ce point.

Le scénario à l'étude entraînerait un transfert de charges des communes vers l'Etat d'environ 45 millions de francs. Ce montant pourrait pratiquement être compensé par la suppression de la participation des communes au produit de l'impôt fédéral direct et, éventuellement, d'une partie de la taxe sur les véhicules automobiles. Une telle rocade serait donc neutre tant pour l'Etat que pour les communes considérées globalement.

En principe, elle serait aussi neutre financièrement pour les communes prises individuellement. Avec la nouvelle péréquation financière, la péréquation indirecte sera en effet abandonnée. A l'avenir, les critères fiscaux du revenu fiscal et de l'effort fiscal ne seront plus pris en compte, ni dans la répartition des charges et des recettes, ni dans l'échelonnement des subventions aux traitements du corps enseignant communal. Ils ne le seront plus non plus dans la répartition de l'IFD si la participation des communes est maintenue en tout ou en partie. Le seul critère déterminant sera celui de la population. En conséquence, si l'Etat reprend certaines charges aujourd'hui partagées tout en réduisant dans la même proportion la part des communes à l'IFD, cela n'aura pas d'incidences financières pour ces dernières.

Quelques écarts pourraient cependant intervenir dans les tâches qui sont aujourd'hui subventionnées en fonction de la dépense, ou si l'on supprimait la part des communes à la taxe sur les véhicules automobiles, celle-ci étant

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

distribuée en proportion du nombre des véhicules immatriculés dans les communes. *A priori*, ces écarts seraient toutefois sans portée significative.

Des différences ne pourraient intervenir, à plus long terme, que si la croissance des charges reprises par l'Etat différait fortement de celle de l'impôt fédéral direct. Il est toutefois quasiment impossible de faire des projections à cet égard.

8. COMMENTAIRE DU PROJET DE LOI

Les instruments de la nouvelle péréquation financière intercommunale sont présentés dans les chapitres ci-devant du rapport. Le but de la loi et les moyens mis en œuvre (art. 1 à 3) sont notamment examinés dans les chapitres 2 et 4, chiffre 4.1, alors que la péréquation des ressources (art. 4 à 9) et la compensation de la surcharge structurelle (art. 10 à 22) font l'objet d'une explication détaillée dans le chapitre 4, chiffres 4.2 et 4.3. Pour le surplus, nous formulons les quelques observations complémentaires suivantes :

8.1. Les articles 23 à 26 précisent les modalités concernant le décompte annuel de la péréquation financière. Les ressources du fonds de péréquation seront redistribuées en totalité chaque année (art. 23). Le fonds n'aura donc pas de fortune. Il sera géré au moyen d'un compte courant tenu par l'Etat. Les transferts de ressources effectués par l'intermédiaire du fonds de péréquation seront néanmoins publiés chaque année (art. 26).

L'indice des ressources fiscales, l'indice de charge fiscale et le chiffre de la population seront déterminés selon une moyenne mobile prenant en compte les données des deux années précédentes (art. 24). Le calcul sur la base de moyennes devrait atténuer les incidences sur la péréquation financière qui pourraient résulter de brusques variations de revenus ou de charges dans certaines communes.

Les transferts de ressources par l'intermédiaire du fonds de péréquation seront effectués en deux tranches (art. 25). Nous envisageons de fixer les échéances à fin juin et fin septembre.

8.2. Les articles 27 à 29 ont trait aux dispositions d'exécution. Les paramètres du système de péréquation ne peuvent être arrêtés une fois pour toutes. Pour que la péréquation financière puisse atteindre les buts qui lui sont assignés, il doit être possible d'adapter ces paramètres à l'évolution de la situation financière des communes. Dans ce sens, nous vous proposons de déléguer au Conseil d'Etat la compétence de modifier, dans des limites définies, les dotations annuelles de base de la péréquation des ressources et de la compensation de la surcharge structurelle. Pour les mêmes raisons, le Conseil d'Etat devrait avoir la compétence d'adapter les pondérations des critères formant l'indice des charges structurelles et les coefficients des formules figurant aux annexes 1 à 4 (art. 28), sous réserve d'une consultation préalable des communes. Afin de s'assurer de l'utilité et de l'efficacité du système de

Péréquation financière intercommunale

péréquation, le Conseil d'Etat procédera périodiquement, en principe tous les cinq ans, à une évaluation de ses instruments et de ses résultats (art. 29).

8.3. Les dispositions transitoires et finales figurent aux articles 30 à 32. Pour les années 1999 et 2000, l'indice de charge fiscale sera calculé en prenant en considération, outre les impôts communaux directs sur les personnes physiques et morales, les éventuelles taxes hospitalières et d'épuration, émoluments de ramassage et de traitement des déchets solides ou autres taxes analogues (art. 30). Cette disposition transitoire est nécessaire pour l'établissement du décompte de péréquation financière en 2001 et 2002, dont les bases de calcul seront les années 1999 et 2000, respectivement 2000 et 2001.

A partir de 2001, les taxes hospitalières perçues actuellement par certaines communes seront intégrées à l'impôt direct des personnes physiques dans le cadre du barème de référence qui entrera alors en vigueur. La gestion des déchets ainsi que l'évacuation et l'épuration des eaux dans les communes seront, quant à elles, financées par des taxes causales conformément aux dispositions adoptées par le Grand Conseil en juin 1999.

Le projet de loi ne contient pas de dispositions concernant l'adaptation du droit en vigueur. Nous prévoyons de vous soumettre les modifications législatives nécessaires lors de la session de juin 2000, parallèlement à nos propositions concernant le désenchevêtrement des tâches. Cette procédure nous paraît opportune dans la mesure où les lois qui seront vraisemblablement touchées par la répartition des tâches sont en partie celles-là mêmes qui devront être adaptées à la nouvelle loi sur la péréquation financière intercommunale. Toutefois, pour éviter toute incertitude concernant le droit applicable, il nous paraît utile de préciser que, dès l'entrée en vigueur de la loi sur la péréquation financière intercommunale, les dispositions contraires de péréquation financière indirecte prévues par les lois spéciales ne seront plus applicables (art. 31).

8.4. Nous avons renoncé à prévoir une introduction par étapes du nouveau système de péréquation. Les études auxquelles nous avons procédé montrent que cela n'est guère envisageable en pratique. Ainsi, il n'est par exemple pas possible de mettre en œuvre de manière successive la péréquation des ressources et la compensation de la surcharge structurelle. Par ailleurs, même dans l'hypothèse d'une introduction simultanée des deux instruments, il paraît difficile de réduire temporairement les dotations annuelles de base sans compromettre l'équilibre des résultats par rapport à la péréquation financière actuellement en vigueur.

Il importe toutefois de souligner que les incidences négatives de la nouvelle péréquation financière, pour les communes qui devront alimenter le fonds, seront atténuées par les recettes supplémentaires dont elles bénéficieront notamment en raison de l'imposition future des rentes AVS-AI à 100%. Nous vous renvoyons à ce sujet aux explications contenues dans le chapitre 5. Dans ces conditions, il ne nous paraît pas nécessaire de prévoir une mise en œuvre progressive de la nouvelle péréquation financière.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

9. INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES**97.137**

29 septembre 1997

Motion du groupe radical**Cantonalisation de l'impôt sur les personnes morales**

L'impôt sur les personnes morales est perçu par le canton (69 millions de francs en 1996) et par les communes (60 millions de francs en 1995). La disparité entre les communes est flagrante: de 9 francs par habitant par an pour le minimum à 2867 francs pour le maximum!

Nous demandons au Conseil d'Etat d'étudier la cantonalisation de l'impôt sur les personnes morales, et ce, de façon progressive, sur trois à quatre ans, afin de commencer une péréquation entre les communes. Cet argent (60 millions de francs) ira à l'Etat, qui devra en conséquence prendre à sa charge, pour une valeur équivalente, par exemple l'enseignement postobligatoire qui est en train de se cantonaliser ou d'autres tâches, dans le but de désenchevêtrer les tâches canton-communes. Nous pouvons aussi imaginer des subsides différents ou la prise en charge totale de tâches cantonales à définir ou une redistribution de l'impôt sur les personnes morales aux communes, selon des critères à définir. Il faudra tenir compte du rôle d'agglomération que jouent certaines communes.

Une fiscalité moderne et juste doit permettre à l'Etat d'équilibrer ses comptes de fonctionnement tout en remplissant son rôle, d'investir dans l'équipement pour la modernisation du canton et de baisser les impôts.

La cantonalisation de l'impôt sur les personnes morales est donc un moyen de débiter la péréquation entre les communes et le désenchevêtrement des tâches entre le canton et les communes: elle va dans le sens de la modernité de la fiscalité.

Signataires: P. Hainard, J.-B. Wälti, A. Gerber, G. Pavillon, P. Guenot, Y. Morel, P. Meystre, W. Haag, E. Berthet, W. Geiser, F. Rutti, W. Willener, R. Debély, D. Cottier, J. Tschanz, M. Schafroth, F. Löffel et F. Droz.

Motion acceptée le 19 janvier 1999.

Ainsi que nous l'avons montré sous chiffre 6.4, la péréquation des ressources prévue dans notre projet entraîne une forte redistribution du produit de l'impôt communal des personnes morales. De ce fait, une éventuelle cantonalisation de l'impôt communal des personnes morales ne peut pas être envisagée simultanément. Par ailleurs, l'équilibre financier du désenchevêtrement des tâches peut lui aussi être assuré autrement.

Le projet de nouvelle péréquation financière permet d'atteindre les objectifs proposés par la motion du groupe radical par d'autres moyens. Le Conseil d'Etat estime dès lors qu'une cantonalisation de l'impôt communal des personnes morales ne se justifie pas.

Péréquation financière intercommunale

98.120

23 mars 1998

Motion Pierre Hainard**Équité de l'impôt sur les personnes physiques**

Le droit du (de la) citoyen(ne) à l'équité fiscale n'est pas respecté: en effet, à salaire identique et toutes conditions égales, la variation de l'impôt communal sur les personnes physiques (impôt et toutes taxes incluses) varie de 60 à 130, sans tenir compte des variations d'échelle fiscale, qui peuvent encore augmenter cette différence.

Cela n'est simplement plus acceptable!

La correction des disparités fiscales doit donc porter sur deux axes:

- *une échelle fiscale commune, pour empêcher le tourisme fiscal et la tentation de certaines communes d'attirer des contribuables à forte capacité contributive (et le désespoir d'autres communes de voir ces contribuables partir!);*
- *un resserrement des taux d'imposition entre 85 et 115, 100 pouvant être la référence cantonale, pour éviter les fluctuations trop importantes d'imposition entre les citoyen(ne)s.*

Le Conseil d'Etat est prié d'étudier une harmonisation raisonnable de l'impôt communal sur les personnes physiques, étant entendu qu'elle présuppose un désenchevêtrement des tâches entre le canton et les communes.

Cosignataires: Y. Morel, P. Guenot, E. Berthet et A. Gerber.

Motion acceptée le 19 mai 1999.

Le Grand Conseil a adopté en juin 1999 une loi instaurant un barème unique de référence en matière d'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques. La loi entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2001. Par ailleurs, le projet de nouvelle péréquation financière vise précisément à renforcer l'équité fiscale par une réduction des disparités fiscales entre les communes et un rapprochement de la charge fiscale imposée aux contribuables. Les objectifs de la motion sont ainsi réalisés.

ad 98.120

24 mars 1998

Amendement Jean-Gustave Béguin**A la motion Pierre Hainard 98.120, du 23 mars 1998, « Équité de l'impôt sur les personnes physiques »**

Nouveau titre:

Équité de l'impôt sur les personnes physiques et nouvelle péréquation financière

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Dernier alinéa (nouveau):

Le Conseil d'Etat est prié:

- 1. de faire l'inventaire complet des bases de péréquation cantonale actuellement en cours et des effets financiers qui en résultent;*
- 2. d'intégrer la notion d'échelle fiscale commune (centimes additionnels) dans la recherche de nouveaux instruments de péréquation financière et de désenchevêtrement; ceci dans le but de corriger un déséquilibre croissant entre les régions, de favoriser une harmonisation raisonnable de l'impôt et de développer la solidarité entre les communes.*

Amendement accepté le 19 mai 1999.

L'inventaire des bases de péréquation financière actuellement en vigueur et leurs effets financiers sont décrits au chapitre 3 du présent rapport. Concernant le chiffre 2 de l'amendement, voir ci-devant la motion Pierre Hainard. Les objectifs de l'amendement sont réalisés.

98.138

18 mai 1998

Motion du groupe socialiste**Une fiscalité équitable pour les contribuables et les communes**

Le Conseil fédéral a annoncé, dans ses objectifs pour l'année 1998, la mise en consultation du projet d'une nouvelle péréquation financière. Il envisage le message définitif aux Chambres pour la deuxième moitié de 1999. De façon générale, le Département fédéral des finances entend remplacer le système de l'échelonnement des subventions fédérales en fonction de la capacité financière des cantons par des transferts à libre disposition. Le nouveau système de péréquation devrait viser à une plus grande transparence et à une réduction des disparités entre les cantons en assurant aux plus faibles d'entre eux un niveau minimum de ressources qui leur permette d'assumer leurs tâches propres de manière autonome. Le nouvel indicateur refléterait fidèlement le potentiel de moyens financiers des cantons. Les charges excessives liées à des caractéristiques géographiques ou topographiques seraient compensées à l'aide d'instruments ciblés. Pour les tâches qu'ils assument conjointement, la Confédération et les cantons négocieraient des conventions de programmes communes. Dans certains domaines enfin, la collaboration intercantonale pourrait être imposée.

Ce qu'il faut retenir de cette déclaration d'intention, c'est l'abandon du lien entre les montants versés par la Confédération et la capacité financière des cantons. Le recours à un indicateur fondé sur les ressources a pour conséquence que les politiques cantonales n'auront plus aucune influence sur la quotité des contributions fédérales; les cantons disposeront ainsi d'une marge de manœuvre plus étendue en

Péréquation financière intercommunale

matière de politique fiscale. Ce sont aussi les nouvelles formes de collaborations intercantionales ou entre la Confédération et les cantons qui clarifieront les compétences de chaque instance et augmenteront – du moins est-ce le souhait – la capacité d'action des cantons.

Ces transformations au plan fédéral constituent l'occasion pour notre canton d'engager les travaux qui permettent l'introduction d'une imposition harmonisée, fondée sur un barème unique et des centimes additionnels, puisque la question de l'effet sur les subventions fédérales ne se posera plus. Un tel système est une condition préalable à la mise en place d'une véritable péréquation intercommunale, véritable parce que construite à partir d'une connaissance possible des disparités entre les revenus et parce que donnant aux communes les moyens de remplir leurs tâches malgré des niveaux de ressources fort différents.

C'est dans ce contexte de l'horizon 2000 que nous demandons au Conseil d'Etat:

- d'évaluer pour le canton les conséquences financières et structurelles découlant des conventions de programmes et des accords d'intérêt régional envisagés par la Confédération;*
- d'étudier l'effet financier approximatif du remplacement du système de subventionnement fédéral fondé sur la capacité financière par des contributions forfaitaires;*
- d'entamer ensuite les démarches et les travaux nécessaires pour parvenir à un traitement fiscal plus équitable entre les contribuables neuchâtelois, notamment par le biais d'un barème de référence unique;*
- de reprendre dans le même temps la question de la répartition des tâches entre l'Etat et les communes, dès lors qu'à l'image des travaux menés au plan fédéral, les mesures structurelles dont ils bénéficieraient sont seules de nature à assainir des situations financières dégradées;*
- de mettre en place enfin un réel système péréquatif intercommunal.*

Signataires: J.-J. Delémont, B. Soguel, B. Renevey, Ch.-H. Augsburguer, H. Deneys, S. Vuilleumier, R. Jeanneret et J. Studer.

Motion acceptée le 19 mai 1999.

Le Département fédéral des finances a ouvert la consultation relative au projet de nouvelle péréquation financière fédérale d'avril à novembre 1999. Selon les données publiées dans la documentation reçue, l'abandon des «suppléments péréquatifs» liés aux subventions fédérales privera notre canton d'un montant de recettes de 51,6 millions de francs (base 1996). En contrepartie, la Confédération financera toutefois la dotation minimale et la compensation des charges excessives. Pour notre canton, la dotation minimale représente 50,1 millions de francs, la compensation des charges

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

excessives liées aux conditions géographiques ou topographiques 1,2 million de francs et la compensation des charges excessives d'origine socio-démographique 8,9 millions de francs, soit au total 60,2 millions de francs (base 1996). En raison de son engagement financier supplémentaire, la Confédération réduira cependant la part des cantons à l'impôt fédéral direct, ce qui représente pour Neuchâtel une perte de ressources de 9,7 millions de francs (base 1996).

En l'état actuel du projet, notre canton n'est donc pas perdant au titre de la péréquation verticale entre la Confédération et les cantons. Il l'est en revanche dans le cadre de la péréquation financière horizontale entre les cantons. Actuellement, celle-ci intervient au travers de la répartition de la part des cantons à certaines recettes de la Confédération (impôt fédéral direct, impôt anticipé, droits sur l'essence, bénéfice de la Banque nationale) et de la part des cantons à certaines charges (AVS-AI, assurance-maladie). Ces répartitions s'appuient notamment sur l'indice de capacité financière des cantons, lequel prend fortement en considération la charge fiscale. Neuchâtel étant financièrement faible, il est bénéficiaire de la péréquation horizontale à hauteur de 74,1 millions de francs (base 1996). Dans le projet de nouvelle péréquation financière fédérale, la péréquation directe des ressources entre les cantons devrait apporter à notre canton un montant de 45,1 millions de francs, d'où une perte de 29 millions de francs. La raison essentielle réside dans le fait que l'indice des ressources ne tient plus compte de la charge fiscale, respectivement qu'il n'en est tenu compte que marginalement dans l'« indice de tendance » utilisé pour la consultation. Notre canton ayant une charge fiscale élevée par rapport à la moyenne des cantons se trouve ainsi désavantagé.

Il n'est pas possible d'évaluer les conséquences financières et structurelles découlant des conventions de programmes et des accords d'intérêt régional. En l'état actuel du projet, ces instruments ne sont en effet guère développés que dans les principes généraux. L'élargissement de la compensation inter-cantonale des charges, au-delà des accords concernant les universités et les hautes écoles spécialisées, devrait néanmoins entraîner une certaine augmentation des charges du canton.

Le Grand Conseil a adopté en juin 1999 une loi instaurant un barème unique de référence en matière d'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques. La loi entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2001.

Dans l'introduction au chapitre 4, nous avons mis en évidence les similitudes entre notre projet de péréquation financière et celui de la Confédération. Elles apparaissent notamment dans le fait que la péréquation des ressources et la compensation des surcharges structurelles sont traitées séparément et que la péréquation indirecte est abandonnée. Les travaux concernant une nouvelle répartition des tâches entre l'Etat et les communes sont en cours. Des propositions vous seront soumises lors de la session de juin. Les objectifs de la motion sont ainsi réalisés.

Péréquation financière intercommunale

98.140

22 juin 1998

Motion du groupe PopEcoSol (primitivement déposée sous forme de postulat)**Impôt cantonal unique sur les entreprises**

La répartition équitable des revenus fiscaux des personnes morales entre toutes les régions du canton est une nécessité. Les soussignés demandent au Conseil d'Etat d'étudier la perception d'un impôt cantonal unique sur les entreprises. Sa mise en pratique pourrait être progressive.

Signataires: A. Bringolf, F. John, F. Portner, H. Wulser, A.-V. Ducommun, C. Stähli-Wolf, F. Cuche et L. Debrot.

Motion acceptée le 19 janvier 1999.

Nous renvoyons à nos commentaires ci-devant concernant la motion du groupe radical. Dans notre projet de loi sur les contributions directes, actuellement examiné par la commission fiscalité du Grand Conseil, nous proposons en outre que les communes soient dorénavant tenues de percevoir les impôts sur le bénéfice et le capital aux mêmes taux que l'impôt cantonal. Les objectifs de la motion sont donc réalisés.

99.1081^{er} février 1999**Motion Pierre-Jean Erard****Critères de péréquation**

A l'occasion de la nouvelle planification financière, nous demandons au Conseil d'Etat de considérer sur une base nouvelle les principes de la péréquation financière et d'en définir les critères d'une manière équitable et fondée, notamment:

- en répartissant les charges selon un barème basé sur les capacités fiscales des communes (impôt cantonal);*
- en répartissant les recettes selon un barème basé sur les charges financières des communes (impôt communal);*
- en instituant un fonds de péréquation entre les communes alimenté, respectivement sollicité proportionnellement à l'écart fiscal des communes. L'écart fiscal est défini comme la différence entre l'impôt que perçoit une commune et la moyenne des impôts communaux des communes du canton.*

Cette démarche permettra de réaliser à la fois les principes d'équité traitant sur un pied d'égalité les citoyens de toutes les communes, de solidarité entre communes, et de neutralité (équilibre) du fonds de péréquation.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Au cas où la motion serait combattue et remise dans l'ordre du jour, nous souhaitons qu'elle soit traitée conjointement avec les motions Pierre Hainard 98.120, du 23 mars 1998, « Équité de l'impôt sur les personnes physiques », et du groupe socialiste 98.138, du 18 mai 1998, « Une fiscalité équitable pour les contribuables et les communes ».

Signataires: D. Challandes, J.-G. Béguin, J.-M. Haefliger, J.-P. Wettstein, T. Humair, J.-C. Baudoin, F. Meisterhans, G. Jeanbourquin, M. Amstutz, M. Barben, J.-A. Choffet, J. de Montmollin, R. Graber, J.-P. Authier, J. Walder, P. Golay, P. Hainard, M. Schafroth et F. Löffel.

Notre projet prévoit une péréquation des ressources fondée sur l'indice des ressources (impôt d'Etat dans la commune) et l'écart de ressources fiscales des communes. Il intègre en outre une compensation de la surcharge structurelle qui présente l'avantage de s'appuyer sur des critères objectifs et indépendants des politiques communales, ce qui n'est pas nécessairement le cas des charges brutes. Le fonds de péréquation est alimenté par les communes financièrement fortes et celles qui sont structurellement favorisées et ses ressources sont réparties entièrement chaque année.

Notre projet tend donc à réaliser, en partie par d'autres moyens, les principes d'équité entre les contribuables, de solidarité entre les communes et de neutralité du fonds de péréquation. En ce sens, les objectifs de la motion sont réalisés.

10. CONCLUSIONS

Depuis près de trente ans, la question de la péréquation financière intercommunale suscite préoccupations, débats et controverses. Des améliorations ont certes été apportées aux mécanismes de péréquation mis en place dans le cadre de la répartition des charges et des recettes. Pourtant, Neuchâtel reste l'un des rares cantons à ne posséder ni loi de péréquation financière, ni péréquation financière directe.

Aujourd'hui, une réforme de la péréquation financière n'en est devenue que plus pressante. Au cours des dernières années, les disparités financières entre les communes se sont accrues. Nombre de communes qui imposent déjà fortement leurs contribuables se trouvent dans une situation financière difficile. Ces difficultés ne sont pas le fait d'une politique communale peu soucieuse des deniers publics, mais le plus souvent la conséquence de ressources fiscales insuffisantes ou de charges liées à des situations particulières. Les villes, celles du Haut en particulier, connaissent aussi des difficultés financières qui tendent à compromettre la fourniture des prestations publiques que la population de notre canton est en droit d'attendre.

Les disparités fiscales parfois choquantes que l'on connaît aujourd'hui, de même que les déséquilibres qui s'accroissent entre les régions, doivent nous

Péréquation financière intercommunale

inciter à prendre rapidement des dispositions afin d'infléchir une évolution véritablement préoccupante.

Dans ce sens, notre projet de péréquation financière tend à renforcer la solidarité envers les communes confrontées à un contexte fiscal peu favorable, envers celles qui supportent des charges élevées en raison d'un environnement topographique ou socio-économique difficile, envers les centres urbains enfin qui assument des prestations publiques dont bénéficient l'ensemble de la population et des autres communes.

Nous avons la conviction que notre projet apporte des réponses cohérentes et équitables à ces attentes. Ainsi que nous l'avons montré, il procède d'une approche globale des problèmes précités et s'articule autour d'objectifs clairement définis et d'instruments adaptés à leur réalisation. Il constitue un véritable système qui pourra toutefois évoluer en fonction de la situation financière et fiscale des communes et des besoins de la péréquation financière.

Nous avons adopté le présent rapport après avoir donné connaissance du projet à la commission de gestion et des finances élargie qui a été en mesure de nous faire part d'un certain nombre de propositions et de remarques. Certains commissaires ont estimé par exemple excessive la dotation annuelle, d'autres ont demandé que la pondération de l'indice de charge fiscale soit ramenée à 0,5 au lieu de 0,75, d'autres encore ont souhaité que le financement et la redistribution des ressources se fassent de manière linéaire et non progressive.

Nous sommes cependant convaincu que notre projet nous permettra d'atteindre les objectifs de la péréquation financière et que les paramètres retenus sont judicieux compte tenu des disparités de ressources et de charges actuelles. Il importe néanmoins que le système demeure flexible et c'est dans cet esprit que nous vous demandons de nous déléguer certaines compétences en ce qui concerne l'adaptation des paramètres. Au demeurant, les simulations effectuées pour la période 1993-1998 ont confirmé que le système est en mesure d'absorber les fluctuations de charges ou de revenus survenant dans certaines communes. C'est pourquoi nous avons renoncé à modifier notre projet en donnant suite aux propositions précitées.

En conclusion, nous tenons à souligner une fois encore l'importance de ce projet, en rappelant que l'amélioration de la péréquation financière intercommunale constitue un objectif politique majeur de la législature en cours. Il est étroitement lié à un ensemble d'autres mesures également décisives pour l'avenir des communes. L'introduction d'un barème fiscal de référence et de taxes causales pour la protection des eaux et l'élimination des déchets a d'ores et déjà été approuvée. La nouvelle loi sur les contributions directes est actuellement examinée par la commission fiscalité du Grand Conseil. A la suite du présent rapport, des propositions concernant le désenchevêtrement des tâches vous seront en outre soumises en juin prochain.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Toute réforme de la péréquation financière remet inévitablement en cause des situations acquises. A cet égard, notre projet ne manquera pas de susciter des réserves ou des oppositions déclarées. Il ne pourra aboutir que si la réflexion politique privilégie le sens de l'intérêt public, l'esprit de solidarité et la volonté de renforcer la cohésion cantonale.

C'est dans cet espoir que nous vous proposons de prendre en considération le présent rapport, d'adopter le projet de loi ci-après et de classer :

- la motion du groupe radical 97.137, du 29 septembre 1997, « Cantonalisation de l'impôt sur les personnes morales » ;
- la motion amendée Pierre Hainard 98.120, du 23 mars 1998, « Equité de l'impôt sur les personnes physiques » ;
- la motion du groupe socialiste 98.138, du 18 mai 1998, « Une fiscalité équitable pour les contribuables et les communes » ;
- la motion du groupe PopEcoSol 98.140, du 22 juin 1998, « Impôt cantonal unique sur les entreprises » ;
- la motion Pierre-Jean Erard 99.108, du 1^{er} février 1999, « Critères de péréquation ».

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

Neuchâtel, le 10 janvier 2000

Au nom du Conseil d'Etat:

<i>Le président,</i>	<i>Le chancelier,</i>
P. HIRSCHY	J.-M. REBER

Loi sur la péréquation financière intercommunale

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 10 janvier 2000,
décrète :*

CHAPITRE PREMIER

Dispositions générales

But **Article premier** ¹ La présente loi a pour but d'instituer une péréquation financière entre les communes.

² Elle vise à :

- a) renforcer la solidarité entre les communes ;
- b) redistribuer plus équitablement les ressources fiscales entre elles ;
- c) donner à chaque commune les moyens d'assumer ses tâches de manière autonome.

Moyens **Art. 2** La péréquation financière comprend :
a) une péréquation des ressources entre les communes ;
b) une compensation de la surcharge structurelle supportée par certaines communes.

Fonds de péréquation **Art. 3** La péréquation financière est réalisée au moyen d'un fonds de péréquation géré par l'Etat.

CHAPITRE 2

Péréquation des ressources

Principe **Art. 4** La péréquation des ressources vise à réduire les disparités de ressources fiscales entre les communes.

Financement et redistribution **Art. 5** ¹ Les communes dont l'indice des ressources fiscales (art. 6) est supérieur à la moyenne de l'ensemble des communes alimentent le fonds de péréquation en fonction de leur population (art. 7), de leur écart de ressources fiscales (art. 8) et de la dotation annuelle de base (art. 9).

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

² Les communes dont l'indice des ressources fiscales est inférieur à la moyenne de l'ensemble des communes bénéficient des transferts du fonds de péréquation en fonction des mêmes critères.

³ Les transferts de ressources prévus aux alinéas 1 et 2 se calculent selon les formules figurant à l'annexe 1.

Indice des
ressources
fiscales

Art. 6 ¹ L'indice des ressources fiscales est égal, pour chaque commune, au revenu fiscal relatif.

² Le revenu fiscal s'obtient en divisant le produit de l'impôt direct des personnes physiques et des personnes morales perçu par l'Etat dans la commune par la population de la commune; sa valeur relative se calcule en divisant le chiffre obtenu dans chaque commune par celui obtenu pour l'ensemble des communes et en le multipliant par 100.

Population

Art. 7 La population prise en considération correspond à la population résidante selon le recensement cantonal.

Ecart
de ressources
fiscales

Art. 8 L'écart de ressources fiscales correspond, pour chaque commune, à la différence, exprimée en valeur absolue, entre l'indice des ressources fiscales de la commune et l'indice moyen de l'ensemble des communes.

Dotations
annuelles
de base

Art. 9 ¹ La péréquation des ressources est fondée sur une dotation annuelle de base correspondant à six fois l'écart de ressources fiscales total de l'ensemble des communes.

² L'écart de ressources fiscales total correspond, pour chaque commune, au produit de l'écart de ressources fiscales et de la population.

CHAPITRE 3

Compensation de la surcharge structurelle

Section 1: Dispositions générales

Principe

Art. 10 ¹ La compensation de la surcharge structurelle vise à réduire les disparités de charges entre les communes.

² Elle bénéficie :

- a) aux communes défavorisées en raison de leur environnement topographique ou socio-économique;
- b) aux communes supportant des charges spécifiques liées à leur fonction de centres urbains.

Péréquation financière intercommunale

Centres urbains **Art. 11** Les villes de Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds et Le Locle sont reconnues centres urbains au sens de la présente loi.

Financement et redistribution **Art. 12** ¹ Les communes dont l'indice des charges structurelles (art. 13 à 20) est inférieur à la moyenne de l'ensemble des communes alimentent le fonds de péréquation en fonction de leur population (art. 7), de leur écart de charges structurelles (art. 21) et de la dotation annuelle de base (art. 22).

² Les communes dont l'indice des charges structurelles est supérieur à la moyenne de l'ensemble des communes bénéficient des transferts du fonds de péréquation en fonction des mêmes critères.

³ Les transferts de ressources prévus aux alinéas 1 et 2 se calculent selon les formules figurant à l'annexe 2.

Section 2: Indice des charges structurelles

Critères **Art. 13** L'indice des charges structurelles est fondé sur les critères suivants:

- a) pour les charges liées à l'environnement topographique ou socio-économique: la population (art. 7), l'altitude (art. 14) et l'indice de charge fiscale (art. 15);
- b) pour les charges spécifiques liées à la fonction de centres urbains: le coefficient de centre (art. 16) et le coefficient d'accessibilité (art. 17).

Altitude **Art. 14** L'altitude déterminante correspond à l'altitude moyenne des zones d'urbanisation du territoire de chaque commune.

Indice de charge fiscale **Art. 15** L'indice de charge fiscale s'obtient, pour chaque commune, en divisant le produit des impôts communaux perçus en application de la loi sur les contributions directes par le montant de l'impôt direct perçu par l'Etat dans la commune.

Coefficient de centre **Art. 16** ¹ Le coefficient de centre reflète l'importance des charges spécifiques que supportent les centres urbains.

² Il est d'autant plus élevé que la distance qui sépare le centre des autres communes est faible et que la population de ces dernières est importante.

³ Il se calcule selon la formule figurant à l'annexe 3.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

- Coefficient d'accessibilité** **Art. 17** ¹ Le coefficient d'accessibilité reflète les avantages que procure aux autres communes la proximité des centres urbains.
- ² Il est d'autant plus élevé que la distance qui sépare chaque commune des centres urbains est faible et que le coefficient de centre de ces derniers est élevé.
- ³ Il se calcule selon la formule figurant à l'annexe 4.
- Distance** **Art. 18** ¹ La distance entre les centres urbains et les autres communes correspond au trajet routier le plus court.
- ² Pour La Chauv-de-Fonds et Le Locle, la distance moyenne de chaque commune par rapport à ces deux centres urbains est déterminante.
- Calcul** **Art. 19** L'indice des charges structurelles est égal, pour chaque commune, à la somme pondérée des valeurs standardisées des critères retenus, calculées selon la formule figurant à l'annexe 5.
- Pondération** **Art. 20** ¹ Les critères retenus pour décrire les charges liées à l'environnement topographique ou socio-économique sont pondérés globalement par le facteur 1. La population et l'altitude comptent chacune pour un huitième et l'indice de charge fiscale pour trois quarts.
- ² Les critères retenus pour décrire les charges spécifiques liées à la fonction des centres urbains sont pondérés globalement par le facteur 1. Le coefficient de centre compte pour trois quarts, le coefficient d'accessibilité pour un quart.
- ³ La pondération du coefficient d'accessibilité est négative.

Section 3: Ecart de charges structurelles et dotation annuelle de base

- Ecart de charges structurelles** **Art. 21** L'écart de charges structurelles correspond, pour chaque commune, à la différence, exprimée en valeur absolue, entre l'indice des charges structurelles de la commune et l'indice moyen de l'ensemble des communes.
- Dotation annuelle de base** **Art. 22** ¹ La compensation de la surcharge structurelle est fondée sur une dotation annuelle de base correspondant à quarante-cinq fois l'écart de charges structurelles total de l'ensemble des communes.
- ² L'écart de charges structurelles total correspond, pour chaque commune, au produit de l'écart de charges structurelles et de la population.

Péréquation financière intercommunale

CHAPITRE 4

Décompte et versements

Décompte annuel **Art. 23** ¹ La péréquation des ressources et la compensation de la surcharge structurelle sont effectuées chaque année.

² Les ressources du fonds de péréquation sont redistribuées dans leur totalité aux communes bénéficiaires.

Bases de calcul **Art. 24** ¹ L'indice des ressources fiscales et l'indice de charge fiscale sont déterminés en prenant en considération la moyenne des indices de chaque commune calculée pour les deux années précédant celle au cours de laquelle le décompte est effectué.

² Pour la population, il est tenu compte pour chaque commune de la moyenne des chiffres ressortant des deux derniers recensements cantonaux.

Versements **Art. 25** ¹ Les versements des communes au fonds de péréquation et la redistribution des ressources aux communes bénéficiaires ont lieu en deux tranches.

² Le Conseil d'Etat fixe le mode de calcul des tranches et la date de leur échéance.

Publication **Art. 26** Les transferts de ressources effectués par l'intermédiaire du fonds de péréquation sont publiés dans le rapport de gestion du Conseil d'Etat.

CHAPITRE 5

Exécution

Règlement d'application **Art. 27** Le Conseil d'Etat édicte la réglementation nécessaire à l'application de la présente loi.

Délégation **Art. 28** ¹ Dans la mesure où la réalisation des objectifs de la péréquation financière l'exige, le Conseil d'Etat peut augmenter ou réduire les dotations annuelles de base prévues aux articles 9 et 22 de 10% au plus.

² Il peut en outre modifier, après consultation des communes, les pondérations des critères formant l'indice des charges structurelles, ainsi que les coefficients des formules figurant aux annexes 1 à 4.

Evaluation du système **Art. 29** ¹ Le Conseil d'Etat procède périodiquement à une évaluation du système de péréquation financière et de ses résultats.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

² Il fait part de ses conclusions au Grand Conseil et lui propose, le cas échéant, les modifications législatives nécessaires.

CHAPITRE 6**Dispositions transitoires et finales**

Indice temporaire
de charge fiscale

Art. 30 Pour les années 1999 et 2000, l'indice de charge fiscale est calculé en prenant en considération, outre le produit des impôts communaux perçus en application de la loi sur les contributions directes, du 9 juin 1964, et de la loi sur les contributions directes dues par les personnes morales et instituant un impôt à la source, du 3 octobre 1994, les éventuelles taxes hospitalières et d'épuration, émoluments de ramassage et de traitement des déchets solides ou autres taxes analogues.

Rapports
avec l'ancien droit

Art. 31 Dès l'entrée en vigueur de la présente loi, les dispositions contraires de péréquation financière indirecte prévues par les lois spéciales ne sont plus applicables.

Entrée en vigueur

Art. 32 ¹ La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2001.

² Elle est soumise au référendum facultatif.

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

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

La présidente, Les secrétaires,

Péréquation financière intercommunale

ANNEXES DE LA LOI**Annexe 1****Péréquation des ressources (art. 5)****Financement**

Les communes dont l'indice des ressources fiscales est supérieur à la moyenne de l'ensemble des communes alimentent le fonds de péréquation.

Pour chaque commune f ($f = 1, \dots, F$), le **transfert** Trf_f est fonction de la population P_f , de l'écart de ressources fiscales Erf_f et de la dotation relative $DRrff$ selon la formule suivante :

$$(1.1) \quad Trf_f = P_f \cdot Erf_f^{Crff} \cdot DRrff$$

où le coefficient $Crff$ est égal à 1,1.

Pour chaque commune f , l'**écart de ressources fiscales** Erf_f correspond à la différence, exprimée en valeur absolue, entre l'indice des ressources fiscales lrf_f de la commune et l'indice moyen $lrfm$ de l'ensemble des communes selon la formule suivante :

$$(1.2) \quad Erf_f = |lrf_f - lrfm|.$$

La **dotation relative** $DRrff$ est fonction de la dotation annuelle de base Drf (art. 9), de l'écart de ressources fiscales Erf_f et de la population P_f de chaque commune f selon la formule suivante :

$$(1.3) \quad DRrff = \frac{Drf}{\sum_{f=1}^F Erf_f^{Crff} \cdot P_f}$$

où le coefficient $Crff$ est égal à 1,1.

Redistribution

Les communes dont l'indice des ressources fiscales est inférieur à la moyenne de l'ensemble des communes bénéficient des transferts du fonds de péréquation.

Pour chaque commune r ($r = 1, \dots, R$), le **transfert** Trf_r est fonction de la population P_r , de l'écart de ressources fiscales Erf_r et de la dotation relative $DRrfr$ selon la formule suivante :

$$(1.4) \quad Trf_r = P_r \cdot Erf_r^{Crfr} \cdot DRrfr$$

où le coefficient $Crfr$ est égal à 1,3.

Pour chaque commune r , l'**écart de ressources fiscales** Erf_r correspond à la différence, exprimée en valeur absolue, entre l'indice des ressources fiscales lrf_r de la commune et l'indice moyen $lrfm$ de l'ensemble des communes selon la formule suivante :

$$(1.5) \quad Erf_r = |lrf_r - lrfm|.$$

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

La **dotation relative** $DRrfr$ correspond au rapport entre la dotation annuelle de base Drf (art. 9), de l'écart de ressources fiscales Erf_r , et de la population P_r de chaque commune r selon la formule suivante :

$$(1.6) \quad DRrfr = \frac{Drf}{\sum_{r=1}^R Erf_r^{Crfr} \cdot P_r}$$

où le coefficient $Crfr$ est égal à 1,3.

Compensation de la surcharge structurelle (art. 12)

Financement

Les communes dont l'indice des charges structurelles est inférieur à la moyenne de l'ensemble des communes alimentent le fonds de péréquation.

Pour chaque commune f ($f = 1, \dots, F$), le **transfert** Tcs_f est fonction de la population P_f , de l'écart de charges structurelles Ecs_f et de la dotation relative $DRcsf$ selon la formule suivante :

$$(2.1) \quad Tcs_f = P_f \cdot Ecs_f^{Ccsf} \cdot DRcsf$$

où le coefficient $Ccsf$ est égal à 1,1.

Pour chaque commune f , l'**écart de charges structurelles** Ecs_f correspond à la différence, exprimée en valeur absolue, entre l'indice des charges structurelles lcs_f de la commune et l'indice moyen lcs_m de l'ensemble des communes selon la formule suivante :

$$(2.2) \quad Ecs_f = |lcs_f - lcs_m|$$

La **dotation relative** $DRcsf$ correspond au rapport entre la dotation annuelle de base Dcs (art. 22), de l'écart de charges structurelles Ecs_f et de la population P_f de chaque commune f selon la formule suivante :

$$(2.3) \quad DRcsf = \frac{Dcs}{\sum_{f=1}^F Ecs_f^{Ccsf} \cdot P_f}$$

où le coefficient $Ccsf$ est égal à 1,1.

Redistribution

Les communes dont l'indice des charges structurelles est supérieur à la moyenne de l'ensemble des communes bénéficient des transferts du fonds de péréquation.

Pour chaque commune r ($r = 1, \dots, R$), le **transfert** Tcs_r est fonction de la population P_r , de l'écart de charges structurelles Ecs_r et de la dotation relative $DRcsr$ selon la formule suivante :

$$(2.4) \quad Tcs_r = P_r \cdot Ecs_r^{Ccsr} \cdot DRcsr$$

où le coefficient $Ccsr$ est égal à 1,3.

Pour chaque commune r , l'**écart de charges structurelles** Ecs_r correspond à la différence, exprimée en valeur absolue, entre l'indice des charges structurelles lcs_r de la commune et l'indice moyen lcs_m de l'ensemble des communes selon la formule suivante :

$$(2.5) \quad Ecs_r = |lcs_r - lcs_m|$$

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

La **dotation relative** DR_{csr} correspond au rapport entre la dotation annuelle de base Dcs (art. 22), de l'écart de charges structurelles Ecs_r et de la population P_r de chaque commune r selon la formule suivante :

$$(2.6) \quad DR_{csr} = \frac{Dcs}{\sum_{r=1}^R Ecs_r^{Ccsr} \cdot P_r}$$

où le coefficient $Ccsr$ est égal à 1,3.

Péréquation financière intercommunale

Annexe 3**Coefficient de centre (art. 16)**

Le coefficient de centre CC_n de la commune centre n ($n = 1, \dots, 3$) est fonction de la population P_m de la commune m ($m = 1, \dots, 62$) et de la distance D_{mn} qui sépare la commune m du centre n selon la formule suivante :

$$(3.1) \quad CC_n = \sum_{m=1}^{62} \left(P_m \cdot Bcc^{\frac{-D_{mn}}{D_{cc}}} \right).$$

où le coefficient de base Bcc est égal à 2 et le coefficient de distance amortie D_{cc} à 5.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Annexe 4**Coefficient d'accessibilité (art. 17)**

Le coefficient d'accessibilité CA_m de la commune m ($m = 1, \dots, 62$) est fonction du coefficient de centre CC_n de la commune centre n ($n = 1, \dots, 3$) et de la distance D_{mn} qui sépare la commune m du centre n selon la formule suivante :

$$(4.1) \quad CA_m = \sum_{n=1}^3 \left(CC_n \cdot Bca \frac{-D_{mn}}{Dca} \right).$$

où le coefficient de base Bca est égal à 2 et le coefficient de distance amortie Dca à 10.

Annexe 5**Indice des charges structurelles (art. 19)**

Pour la commune m ($m = 1, \dots, 62$) et le critère c ($c = 1, \dots, 5$), la **valeur standardisée** Z_{cm} est fonction de la donnée de base X_{cm} , de la moyenne μ_c et de l'écart-type σ_c selon la formule suivante :

$$(5.1) \quad Z_{cm} = \frac{X_{cm} - \mu_c}{\sigma_c}.$$

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

ANNEXES DU RAPPORT**Annexe A****Péréquation des ressources****Financement**

Le financement de la péréquation des ressources est assuré par les communes dont l'indice des ressources fiscales est supérieur à la moyenne (communes financièrement fortes). Pour chaque commune f ($f = 1, \dots, F$), le transfert Trf_f est fonction de la population P_f , de l'écart de ressources fiscales Erf_f et de la dotation relative $DRrff$ selon la formule suivante :

$$Trf_f = P_f \cdot Erf_f^{Crff} \cdot DRrff$$

où le coefficient $Crff$ est égal à 1,1.

F correspond au nombre de communes financièrement fortes.

En raison de l'élévation à la puissance $Crff$ de l'écart de ressources fiscales, la relation entre cet écart et le transfert est non linéaire. En conséquence, les communes dont l'écart de ressources fiscales est faible verseront proportionnellement moins au fonds de péréquation que les communes dont l'écart est plus élevé.

Redistribution

Les transferts du fonds de péréquation bénéficient aux communes dont l'indice des ressources fiscales est inférieur à la moyenne (communes financièrement faibles). Pour chaque commune r ($r = 1, \dots, R$), le transfert Trf_r est fonction de la population P_r , de l'écart de ressources fiscales Erf_r et de la dotation relative $DRrfr$ selon la formule suivante :

$$Trf_r = P_r \cdot Erf_r^{Crfr} \cdot DRrfr$$

où le coefficient $Crfr$ est égal à 1,3.

R correspond au nombre de communes financièrement faibles.

En raison de l'élévation à la puissance $Crfr$ de l'écart de ressources fiscales, la relation entre cet écart et le transfert est non linéaire. En conséquence, les communes dont l'écart de ressources fiscales est faible recevront proportionnellement moins du fonds de péréquation que les communes dont l'écart est plus élevé.

Dotation annuelle de base

La dotation annuelle de base correspond à six fois l'écart de ressources fiscales total de l'ensemble des communes (art. 9). Les études menées ont en effet permis de montrer que pour permettre à la péréquation des ressources d'atteindre les objectifs qui lui sont conférés, la dotation annuelle de base aurait dû être, en 1999, de l'ordre de 24 millions de francs. En 1999, l'écart de ressources fiscales total observé étant de 3,9 millions de francs

Péréquation financière intercommunale

(tableau A.4, colonne 9, ensemble des communes), le coefficient de six correspond au résultat arrondi du rapport entre la dotation annuelle de base nécessaire pour atteindre les objectifs visés et l'écart de ressources fiscales observé.

Résultats

Les tableaux A.1 à A.5 présentent de manière détaillée le calcul des transferts effectués par le biais du fonds de péréquation au titre de la péréquation des ressources en partant de l'hypothèse que la nouvelle péréquation est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 1999. Pour chaque donnée, la source est indiquée au bas du tableau. Les colonnes sont numérotées et les opérations effectuées entre les colonnes sont explicitées. Le cas échéant, le nom formel des variables est indiqué entre parenthèses.

La référence aux formules renvoie aux annexes de la loi. Pour chaque formule, le premier chiffre correspond au numéro de l'annexe. Par exemple, la formule 1.4 correspond à la formule 4 de l'annexe 1.

Tableau A.1

Les **transferts** (colonnes 7 et 8) correspondent au produit de la population (colonnes 1 et 2), de l'écart de ressources fiscales pondéré (colonnes 3 et 4) et de la dotation relative (colonnes 5 et 6) conformément à l'article 5 de la loi et aux formules 1.1 et 1.4. Le détail du calcul de l'écart de ressources fiscales pondéré est donné au tableau A.2 ci-après. La dotation relative est déterminée au tableau A.3.

Tableau A.2

L'**écart de ressources fiscales pondéré** (colonnes 5 et 6) sert, avec la population et la dotation relative, au calcul des transferts présentés au tableau A.1. Il est fonction de l'écart de ressources fiscales (colonnes 1 et 2) et du coefficient de pondération (colonnes 3 et 4) défini à l'annexe 1 de la loi. L'écart de ressources fiscales est déterminé au tableau A.4.

L'**écart de ressources fiscales total pondéré** (colonnes 8 et 9) sert au calcul de la dotation relative décrit au tableau A.3. Il correspond, pour chaque commune, au produit de l'écart de ressources pondéré (colonnes 5 et 6) et de la population (colonne 7).

Tableau A.3

La **dotation relative** (colonnes 4 et 5) sert, avec la population et l'écart de ressources fiscales pondéré, au calcul des transferts présentés au tableau A.1. Elle correspond au rapport entre la dotation annuelle de base (colonne 1) et l'écart de ressources fiscales total pondéré (colonnes 2 et 3) présenté au tableau A.2 ci-devant. La dotation relative est définie aux formules 1.3 et 1.6.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Tableau A.4

L'**écart de ressources fiscales** (colonnes 4 et 5) sert d'une part, avec le coefficient de pondération défini à l'annexe 1 de la loi, au calcul de l'écart de ressources fiscales pondéré, d'autre part, avec la population, au calcul de l'écart de ressources fiscales total. Il correspond à la différence, exprimée en valeur absolue, entre l'indice des ressources fiscales (colonnes 1 et 2) et l'indice des ressources fiscales moyen de l'ensemble des communes (colonne 3); ces indices sont déterminés au tableau A.5. L'écart de ressources fiscales est défini aux formules 1.2 et 1.5.

A relever que la valeur absolue de l'écart correspond à l'écart s'il est positif et à sa valeur opposée s'il est négatif; la valeur absolue d'un écart de 20 ou de - 20 est ainsi de 20.

L'**écart de ressources fiscales total** (colonne 9) est défini à l'article 9 de la loi. Il sert au calcul de la dotation annuelle de base et correspond au produit de l'écart de ressources fiscales (colonnes 4 et 5) et de la population (colonne 6).

Tableau A.5

L'**indice des ressources fiscales** (colonne 5) sert au calcul de l'écart de ressources fiscales présenté au tableau A.4. Il est égal, pour chaque commune, au revenu fiscal relatif (colonne 4) tel que défini à l'article 6 de la loi.

Péréquation financière intercommunale

Tableau A.1. Transferts (simulation 1999)

	Population (P)*		Ecart de ressources fiscales pondéré**		Dotation relative***		Transfert (Tr)	
	Communes financièrement fortes	Communes financièrement faibles	Communes financièrement fortes	Communes financièrement faibles	Communes financièrement fortes (Drff)	Communes financièrement faibles (Drfr)	Communes financièrement fortes	Communes financièrement faibles
	Nbre						Fr.	
	1	2	3	4	5	6	7=13,5	8=24,6
1 Neuchâtel	32034		46,9		8,5		12841544	
2 Hauterive	2521		26,5		8,5		570450	
3 Saint-Blaise	3028		31,0		8,5		801990	
4 Marin-Epagnier	3598		143,9		8,5		4421811	
5 Thielle-Wavre	523		2,2		8,5		10004	
6 Comaux		1490		11,4		4,9		82992
7 Cressier		1853		19,9		4,9		179938
8 Enges		290		35,1		4,9		49688
9 Le Landeron		4251		1,3		4,9		26588
10 Lignières		826		64,5		4,9		260307
11 Boudry		5206		24,8		4,9		630132
12 Cortaillod	4329		3,8		8,5		142085	
13 Colombier	4779		9,3		8,5		380638	
14 Auvernier	1526		94,8		8,5		1235404	
15 Peseux		5332		18,5		4,9		481838
16 Corcelles-Cormondrèche	3848		18,6		8,5		611226	
17 Bôle	1741		22,3		8,5		331012	
18 Rochefort	939		0,3		8,5		2403	
19 Brot-Dessous		115		61,3		4,9		34329
20 Bevaix		3531		14,2		4,9		245607
21 Gorgier	1718		32,7		8,5		480435	
22 Saint-Aubin-Sauges	2458		0,2		8,5		4399	
23 Fresens		173		28,0		4,9		23657
24 Montalchez		167		94,2		4,9		76863
25 Vauxmarcus	201		113,1		8,5		194155	
26 Môtiers		861		85,8		4,9		361119
27 Couvet		2843		107,4		4,9		1492221
28 Travers		1219		128,6		4,9		766262
29 Noiraigue		500		170,1		4,9		415735
30 Boveresse		357		149,2		4,9		260237
31 Fleurier		3725		97,7		4,9		1779313
32 Buttes		646		154,6		4,9		487800
33 La Côte-aux-Fées	537		415,7		8,5		1905004	
34 Saint-Sulpice		649		152,5		4,9		483860
35 Les Verrières		721		89,6		4,9		315592
36 Les Bayards		359		163,3		4,9		286522
37 Cernier		1946		46,5		4,9		442506
38 Chézard-Saint-Martin		1588		59,2		4,9		459497
39 Dombresson		1478		93,3		4,9		673839
40 Villiers		377		54,7		4,9		100838
41 Le Pâquier		218		122,6		4,9		130306
42 Savagnier		816		56,4		4,9		225015
43 Fenin-Vilars-Saules		664		9,1		4,9		29396
44 Fontaines		892		66,0		4,9		287697
45 Engollon	71		6,2		8,5		3736	
46 Fontainemelon		1613		66,8		4,9		526659
47 Les Hauts-Geneveys		849		21,2		4,9		87999
48 Boudevilliers		603		45,8		4,9		134859
49 Valangin		401		0,7		4,9		1455
50 Coffrane		661		53,5		4,9		172827
51 Les Geneveys/Coffrane		1402		23,9		4,9		163874
52 Montmolin	471		15,8		8,5		63705	
53 Le Locle		10893		47,4		4,9		2525045
54 Les Brenets		1165		12,1		4,9		68783
55 Le Cerneux-Péquignot		314		86,6		4,9		132656
56 La Brévine		661		142,8		4,9		461091
57 La Chau-du-Milieu		413		93,2		4,9		188176
58 Les Ponts-de-Martel		1272		106,3		4,9		660373
59 Brot-Plamboz		266		104,1		4,9		135381
60 La Chau-de-Fonds		37620		39,4		4,9		7249699
61 Les Planchettes		221		97,0		4,9		104754
62 La Sagne		902		67,3		4,9		296675
Ensemble des communes							24000000	24000000

Sources:

* Recensement cantonal annuel de la population.

** Tableau A.2, colonnes 5 et 6.

*** Tableau A.3, colonnes 4 et 5.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Tableau A.2 Ecart de ressources fiscales pondéré et écart de ressources fiscales total pondéré (simulation 1999)

	Ecart de ressources fiscales (Erf)		Coefficient de pondération**		Ecart de ressources fiscales pondéré		Population (P)***	Ecart de ressources fiscales total pondéré	
	Communes financement fortes	Communes financement faibles	Communes financement fortes (Crf)	Communes financement faibles (Crf)	Communes financement fortes	Communes financement faibles		Communes financement fortes	Communes financement faibles
	1	2	3	4	Nbre			7	8=5*7
				5=1*3	6=2*4				
1 Neuchâtel	33,1		1,1		46,9		32034	1'503'446	
2 Hautrive	19,7		1,1		26,5		2521	66'786	
3 Saint-Blaise	22,7		1,1		31,0		3028	93'894	
4 Marin-Epagnier	91,6		1,1		143,9		3598	517'691	
5 Thielle-Wavre	2,1		1,1		2,2		523	1'171	
6 Cornaux		6,5		1,3		11,4	1'490		16'981
7 Cressier		10,0		1,3		19,9	1'853		36'818
8 Enges		15,4		1,3		35,1	290		10'167
9 Le Landeron		1,2		1,3		1,3	4251		5'440
10 Ligières		24,7		1,3		64,5	826		53'262
11 Boudry		11,8		1,3		24,8	5206		128'933
12 Cortaillod	3,4		1,1		3,8		4329	16'635	
13 Colombier	7,6		1,1		9,3		4779	44'564	
14 Auvernier	62,7		1,1		94,8		1526	144'637	
15 Peseux		9,4		1,3		18,5	5332		98'590
16 Corcelles-Comondrèche	14,3		1,1		18,6		3848	71'560	
17 Bôle	16,8		1,1		22,3		1741	38'754	
18 Rochefort	0,3		1,1		0,3		939	281	
19 Brot-Dessous		23,7		1,3		61,3	115		7'024
20 Bevaix		7,7		1,3		14,2	3531		50'254
21 Gorgier	23,8		1,1		32,7		1718	56'248	
22 Saint-Aubin-Sauges	0,2		1,1		0,2		2458	515	
23 Fresens		13,0		1,3		28,0	173		4'841
24 Montalchez		33,0		1,3		94,2	167		15'727
25 Vaumarcus	73,6		1,1		113,1		201	22'731	
26 Môtiers		30,7		1,3		85,8	861		73'889
27 Couvet		36,5		1,3		107,4	2'843		305'327
28 Travers		41,9		1,3		128,6	1'219		156'787
29 Noiraigue		52,0		1,3		170,1	500		85'065
30 Boveresse		47,0		1,3		149,2	357		53'248
31 Flühler		34,0		1,3		97,7	3725		364'069
32 Buttes		48,3		1,3		154,6	646		99'810
33 La Côte-aux-Fées	240,3		1,1		415,7		537	223'032	
34 Saint-Sulpice		47,8		1,3		152,5	649		99'004
35 Les Verrières		31,8		1,3		89,6	721		64'574
36 Les Bayards		50,4		1,3		163,3	359		58'626
37 Cernier		19,2		1,3		46,5	1'946		90'542
38 Chézard-Saint-Martin		23,1		1,3		59,2	1'588		94'019
39 Dombresson		32,8		1,3		93,3	1'478		137'876
40 Villers		21,7		1,3		54,7	377		206'333
41 Le Pâquier		40,4		1,3		122,6	218		26'862
42 Savagnier		22,2		1,3		56,4	816		46'041
43 Fenin-Vilars-Saules		5,4		1,3		9,1	664		6'015
44 Fontaines		25,1		1,3		66,0	892		58'866
45 Engollon	5,3		1,1		6,2		71	437	
46 Fontainemelon		25,3		1,3		66,8	1'613		107'761
47 Les Hauts-Geneveys		10,5		1,3		21,2	849		18'006
48 Boudevillers		18,9		1,3		45,8	603		27'594
49 Valangin		0,8		1,3		0,7	401		298
50 Coffrane		21,4		1,3		53,5	661		35'362
51 Les Geneveys/Coffrane		11,5		1,3		23,9	1'402		33'531
52 Montmolin	12,3		1,1		15,8		471	7458	
53 Le Lods		19,5		1,3		47,4	109'93		516'656
54 Les Brenets		6,8		1,3		12,1	1'165		14'074
55 Le Cerneux-Péquinot		30,9		1,3		86,6	314		27'143
56 La Brévine		45,5		1,3		142,8	661		94'345
57 La Chaux-du-Milieu		32,7		1,3		93,2	413		38'503
58 Les Ponts-de-Martel		36,2		1,3		106,3	1'272		135'121
59 Brot-Plamboz		35,6		1,3		104,1	266		27'701
60 La Chaux-de-Fonds		16,9		1,3		39,4	37620		1'483'379
61 Les Planchettes		33,7		1,3		97,0	221		21'434
62 La Sagne		25,5		1,3		67,3	902		60'703
Ensemble des communes								2'809'841	49'10'698

Sources

* Tableau A.4, colonnes 4 et 5.

** Annexe 1 de la loi.

*** Recensement cantonal annuel de la population.

Péréquation financière intercommunale

Tableau A.3 Dotation relative (simulation 1999)

Dotation annuelle de base (Dpr)*	Ecart de ressources fiscales total pondéré**		Dotation relative		
	Communes financièrement fortes	Communes financièrement faibles	Communes financièrement fortes (<i>DRff</i>)	Communes financièrement faibles (<i>DRfr</i>)	
	<i>Fr.</i>		<i>Nbre</i>		
	1	2	3	4=1/2	5=1/3
Ensemble des communes	24'000'000	2'809'841	4'910'698	8,5	4,9

Sources:

* Article 9 de la loi.

** Tableau A.2, colonnes 8 et 9.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Tableau A.4 Ecart de ressources fiscales et écart de ressources fiscales total (simulation 1999)

	Indice de ressources fiscales (<i>rrf</i>) [*]		Indice de ressources fiscales moyen (<i>rrm</i>) [*]	Ecart de ressources fiscales (<i>Erf</i>) [*]		Population (<i>P</i>) ^{**}	Ecart de ressources fiscales total (<i>Ert</i>) [*]		
	Communes financement fortes	Communes financement faibles		Communes financement fortes	Communes financement faibles		Communes financement fortes	Communes financement faibles	Total
	1	2	3	4=[1-3]	5=[2-3]	6	7=4*6	8=5*6	9=7+8
1 Neuchâtel	133,1		100,0	33,1		32034	1059582		1059582
2 Hauterive	119,7		100,0	19,7		2521	49581		49581
3 Saint-Blaise	122,7		100,0	22,7		3028	68714		68714
4 Marin-Epagnier	191,6		100,0	91,6		3598	329525		329525
5 Thielle-Wavre	102,1		100,0	2,1		523	1088		1088
6 Cormaux		93,5	100,0		6,5			9685	9685
7 Cressier		90,0	100,0		10,0	1853		18469	18469
8 Enges		84,6	100,0		15,4	290		4474	4474
9 Le Landeron		98,8	100,0		1,2	4251		5139	5139
10 Lignières		75,3	100,0		24,7	626		20364	20364
11 Boudry		88,2	100,0		11,8	5206		61476	61476
12 Cortaillod	103,4		100,0	3,4		4329	14719		14719
13 Colombier	107,6		100,0	7,6		4779	36377		36377
14 Auvernier	162,7		100,0	62,7		1526	95623		95623
15 Peseux		90,6	100,0		9,4	5332		50287	50287
16 Corcelles-Comondrèche	114,3		100,0	14,3		3948	54862		54862
17 Bôle	116,8		100,0	16,8		1741	29228		29228
18 Rochefort	100,3		100,0	0,3		939	314		314
19 Brot-Dessous		76,3	100,0		23,7		115	2717	2717
20 Bévilx		92,3	100,0		7,7	3531		27228	27228
21 Gorgier	123,8		100,0	23,8		1718	40961		40961
22 Saint-Aubin-Sauges	100,2		100,0	0,2		2458	594		594
23 Fresens		87,0	100,0		13,0	173		2244	2244
24 Montalchez		67,0	100,0		33,0	167		5510	5510
25 Vaumarcus	173,6		100,0	73,6		201	14789		14789
26 Môtiers		69,3	100,0		30,7	861		26447	26447
27 Couvet		63,5	100,0		36,5	2843		103767	103767
28 Travers		58,1	100,0		41,9	1219		51115	51115
29 Noiraigue		48,0	100,0		52,0	500		25999	25999
30 Boveresse		53,0	100,0		47,0	357		16776	16776
31 Fleurier		66,0	100,0		34,0	3725		126452	126452
32 Buttet		51,7	100,0		48,3	546		31186	31186
33 La Côte-aux-Fées	340,3		100,0	240,3		537	128912		128912
34 Saint-Sulpice		52,2	100,0		47,8	649		31031	31031
35 Les Verrières		68,2	100,0		31,8	721		22882	22882
36 Les Bayards		49,6	100,0		50,4	359		18088	18088
37 Cernier		80,8	100,0		19,2	1946		37322	37322
38 Chézard-Saint-Martin		76,9	100,0		23,1	1588		36661	36661
39 Dombresson		67,2	100,0		32,8	1478		48404	48404
40 Villers		78,3	100,0		21,7	377		8193	8193
41 Le Pâquier		59,6	100,0		40,4	218		8789	8789
42 Savagnier		77,8	100,0		22,2	816		18154	18154
43 Fenin-Vilars-Saules		94,6	100,0		5,4	664		3617	3617
44 Fontaines		74,9	100,0		25,1	892		22383	22383
45 Engollon	105,3		100,0	5,3		71	371		371
46 Fontainemelon		74,7	100,0		25,3	1613		40862	40862
47 Les Hauts-Genèveys		89,5	100,0		10,5	849		8997	8997
48 Boudevilliers		81,1	100,0		18,9	603		11419	11419
49 Valangin		99,2	100,0		0,8	401		319	319
50 Coffrane		78,6	100,0		21,4	661		14113	14113
51 Les Genèveys/Coffrane		88,5	100,0		11,5	1402		16117	16117
52 Montmolin	112,3		100,0	12,3		4771	5802		5802
53 Le Locle		80,5	100,0		19,5	10993		212041	212041
54 Les Brenets		93,2	100,0		6,8	1165		7920	7920
55 La Cernaix-Péquinot		69,1	100,0		30,9	314		9695	9695
56 La Brévine		54,5	100,0		45,5	661		30022	30022
57 La Chaux-du-Milieu		67,3	100,0		32,7	413		13520	13520
58 Les Ponts-de-Martel		63,8	100,0		36,2	1272		46035	46035
59 Brot-Plamboz		64,4	100,0		35,6	266		9482	9482
60 La Chaux-de-Fonds		83,1	100,0		16,9	37620	635304		635304
61 Les Planchettes		66,3	100,0		33,7	221		7458	7458
62 La Sagne		74,5	100,0		25,5	902		22981	22981
Ensemble des communes							1931042	1931042	3862084

Sources:

* Tableau A.5, colonne 5.

** Recensement cantonal annuel de la population.

Péréquation financière intercommunale

Tableau A.5 Indice des ressources fiscales et indice des ressources fiscales moyen (simulation 1999)

	Impôt d'Etat*	Population**	Revenu fiscal (en francs par habitant)	Revenu fiscal relatif	Indice de ressources fiscales (rrf)
	Fr.	Nbre	Fr./hab.	Nbre	
	1	2	3=1/2	4=3/100*3	5=4
1 Neuchâtel	115124996	32034	3594	133,1	133,1
2 Hauterive	8147210	2521	3232	119,7	119,7
3 Saint-Blaise	10031771	3028	3314	122,7	122,7
4 Marin-Epagnier	18615942	3598	5174	191,6	191,6
5 Thielle-Wavre	1440460	523	2757	102,1	102,1
6 Cornaux	3762352	1490	2525	93,5	93,5
7 Cressier	4504091	1853	2431	90,0	90,0
8 Enges	662352	290	2284	84,6	84,6
9 Le Landeron	11340138	4251	2668	98,8	98,8
10 Lignières	1680759	826	2035	75,3	75,3
11 Boudry	12399136	5206	2382	88,2	88,2
12 Cortaillod	12088416	4329	2792	103,4	103,4
13 Colombier	13887248	4779	2906	107,6	107,6
14 Auvernier	6702187	1526	4393	162,7	162,7
15 Peseux	13040237	5332	2446	90,6	90,6
16 Corcelles-Cormondrèche	11873528	3848	3086	114,3	114,3
17 Bôle	5489741	1741	3154	116,8	116,8
18 Rochefort	2542995	939	2710	100,3	100,3
19 Brot-Dessous	235855	115	2060	76,3	76,3
20 Bevaix	8799163	3531	2492	92,3	92,3
21 Gorgier	5745835	1718	3344	123,8	123,8
22 Saint-Aubin-Sauges	6654119	2458	2707	100,2	100,2
23 Fresens	406606	173	2350	87,0	87,0
24 Montalchez	302207	167	1810	67,0	67,0
25 Vaumarcus	942219	201	4688	173,6	173,6
26 Môtiers	1611001	861	1871	69,3	69,3
27 Couvet	4874143	2843	1715	63,5	63,5
28 Travers	1911630	1219	1568	58,1	58,1
29 Noiraigue	648177	500	1296	48,0	48,0
30 Boveresse	511058	357	1432	53,0	53,0
31 Fleurier	6643428	3725	1784	66,0	66,0
32 Buttes	901038	646	1396	51,7	51,7
33 La Côte-aux-Fées	4930286	537	9190	340,3	340,3
34 Saint-Sulpice	914682	649	1409	52,2	52,2
35 Les Verrières	1327828	721	1843	68,2	68,2
36 Les Bayards	481023	359	1340	49,6	49,6
37 Cernier	4246097	1946	2183	80,8	80,8
38 Chézard-Saint-Martin	3298485	1588	2077	76,9	76,9
39 Dornbresson	2682941	1478	1816	67,2	67,2
40 Villiers	796875	377	2114	78,3	78,3
41 Le Pâquier	350020	218	1609	59,6	59,6
42 Savagnin	1713438	816	2100	77,8	77,8
43 Fenin-Vilars-Saules	1695518	664	2553	94,6	94,6
44 Fontaines	1803102	892	2023	74,9	74,9
45 Engollon	200400	71	2843	105,3	105,3
46 Fontanemelon	3251213	1613	2016	74,7	74,7
47 Les Hauts-Geneveys	2051197	849	2417	89,5	89,5
48 Boudevilliers	1320088	603	2189	81,1	81,1
49 Valangin	1074330	401	2679	99,2	99,2
50 Coffrane	1402614	661	2124	78,6	78,6
51 Les Geneveys/Coffrane	3350995	1402	2390	88,5	88,5
52 Montmolin	1428679	471	3033	112,3	112,3
53 Le Locle	23691310	10893	2175	80,5	80,5
54 Les Brenets	2932329	1165	2517	93,2	93,2
55 Le Cerneux-Péquinot	584808	314	1865	69,1	69,1
56 La Brévine	972962	661	1473	54,5	54,5
57 La Chaux-du-Milieu	750220	413	1817	67,3	67,3
58 Les Ponts-de-Martel	2190593	1272	1723	63,8	63,8
59 Brot-Plamboz	462296	266	1738	64,4	64,4
60 La Chaux-de-Fonds	84438384	37620	2245	83,1	83,1
61 Les Planchettes	395418	221	1789	66,3	66,3
62 La Sagne	1815326	902	2013	74,5	74,5
Ensemble des communes	450073492	166657	2701	100,0	100,0

Sources:

* Rapport de gestion du Département des finances et des affaires sociales.

** Recensement cantonal annuel de la population.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Annexe B**Compensation de la surcharge structurelle****Financement**

Le financement de la compensation de la surcharge structurelle est assuré par les communes dont l'indice des charges structurelles est inférieur à la moyenne (communes structurellement défavorisées). Pour chaque commune f ($f = 1, \dots, F$), le transfert Tcs_f est fonction de la population P_f , de l'écart de charges structurelles Ecs_f et de la dotation relative $DRcsf$ selon la formule suivante :

$$Tcs_f = P_f \cdot Ecs_f^{Ccsf} \cdot DRcsf$$

où le coefficient $Ccsf$ est égal à 1,1.

F correspond au nombre de communes structurellement favorisées.

En raison de l'élévation à la puissance $Ccsf$ de l'écart de charges structurelles, la relation entre cet écart et le transfert est non linéaire. En conséquence, les communes dont l'écart de charges structurelles est faible verseront proportionnellement moins au fonds de péréquation que les communes dont l'écart est plus élevé.

Redistribution

Les transferts du fonds de péréquation bénéficient aux communes dont l'indice de charges structurelles est supérieur à la moyenne (communes structurellement défavorisées). Pour chaque commune r ($r = 1, \dots, R$), le transfert Tcs_r est fonction de la population P_r , de l'écart de charges structurelles Ecs_r et de la dotation relative $DRcsr$ selon la formule suivante :

$$Tcs_r = P_r \cdot Ecs_r^{Ccsr} \cdot DRcsr$$

où le coefficient $Ccsr$ est égal à 1,3.

R correspond au nombre de communes structurellement défavorisées.

En raison de l'élévation à la puissance $Ccsr$ de l'écart de charges structurelles, la relation entre cet écart et le transfert est non linéaire. En conséquence, les communes dont l'écart de charges structurelles est faible recevront proportionnellement moins du fonds de péréquation que les communes dont l'écart est plus élevé.

Indice des charges structurelles

L'indice des charges structurelles est égal, pour chaque commune, à la somme pondérée des valeurs standardisées de cinq critères : la population, l'altitude, l'indice de charge fiscale, le coefficient de centre et le coefficient d'accessibilité.

Péréquation financière intercommunale

Si la signification des trois premiers critères est relativement aisée, telle n'est pas contre pas le cas des coefficients de centre et d'accessibilité pour le calcul desquels l'on recourt à des fonctions exponentielles.

Ainsi, le **coefficient de centre** CC_n de la commune centre n ($n = 1, \dots, 3$) est fonction de la population P_m de la commune m ($m = 1, \dots, 62$) et de la distance D_{mn} qui sépare la commune m du centre n selon la formule suivante :

$$CC_n = \sum_{m=1}^{62} \left(P_m \cdot Bcc \frac{-D_{mn}}{Dcc} \right).$$

où Bcc correspond au coefficient de base et \hat{Dcc} au coefficient de distance amortie.

Le **coefficient d'accessibilité** CA_m de la commune m ($m = 1, \dots, 62$) est lui fonction du coefficient de centre CC_n de la commune centre n ($n = 1, \dots, 3$) et de la distance D_{mn} qui sépare la commune m du centre n selon la formule suivante :

$$CA_m = \sum_{n=1}^3 \left(CC_n \cdot Bca \frac{-D_{mn}}{Dca} \right).$$

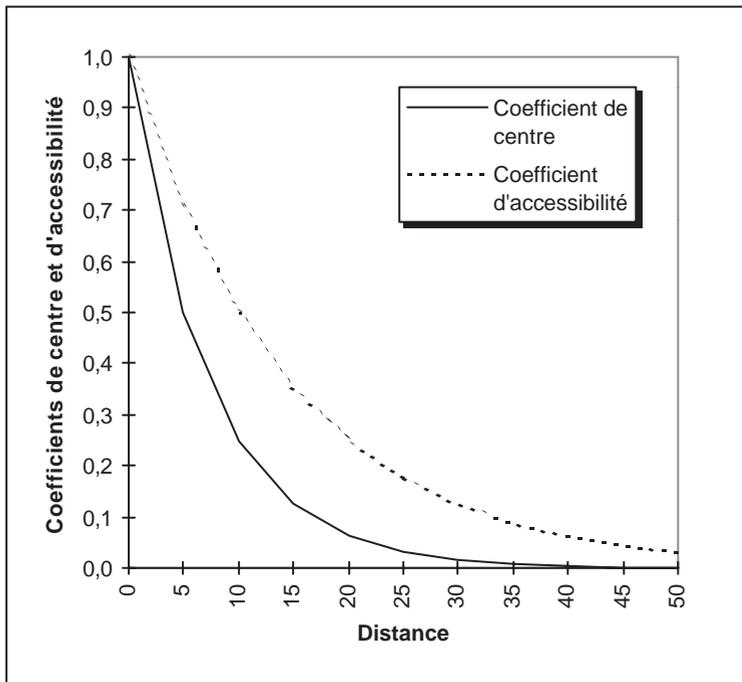
où Bca correspond au coefficient de base et \hat{Dca} au coefficient de distance amortie.

Dans les deux cas, la forme de la fonction est donnée à la fois par le coefficient de base et par le coefficient de distance amortie. Pour le coefficient de centre, ces coefficients sont fixés respectivement à 2 et 5, ce qui signifie que l'influence de la distance sur le coefficient de centre diminue de moitié (l'inverse du coefficient de base) lorsque la distance augmente de 5 kilomètres (le coefficient de distance amortie). Ainsi, à population identique, une commune distante de 10 kilomètres d'un centre aura une influence sur le coefficient de centre de ce dernier correspondant à la moitié de celle d'une commune distante de 5 kilomètres.

Pour le coefficient d'accessibilité, le coefficient de base est fixé à 2 le coefficient de distance amortie à 10. Leur signification est la même que pour le coefficient de centre. De manière à répartir plus équitablement les charges de centre entre l'ensemble des communes du canton, le coefficient de distance amortie est légèrement plus élevé que celui utilisé pour le calcul du coefficient de centre.

La figure suivante présente graphiquement l'influence de la distance sur les coefficients de centre et d'accessibilité.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)



Dotation annuelle de base

La dotation annuelle de base correspond à quarante-cinq fois l'écart de charges structurelles total de l'ensemble des communes (art. 22). Les études menées ont en effet permis de montrer que pour permettre à la compensation de la surcharge structurelle d'atteindre les objectifs qui lui sont conférés, la dotation annuelle de base aurait dû être, en 1999, de l'ordre de 18 millions de francs. En 1999, l'écart de charges structurelles total observé étant de 0,4 million de francs (tableau B.4, colonne 9, ensemble des communes), le coefficient de 45 correspond au résultat arrondi du rapport entre la dotation annuelle de base nécessaire pour atteindre les objectifs visés et l'écart de charges structurelles observé.

Résultats

Les tableaux B.1 à B.9 présentent de manière détaillée le calcul des transferts effectués par le biais du fonds de péréquation au titre de la compensation de la surcharge structurelle en partant de l'hypothèse que la nouvelle péréquation est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 1999. Pour chaque donnée, la source est indiquée au bas du tableau. Les colonnes sont numérotées et les opérations effectuées entre les colonnes sont explicitées. Le cas échéant, le nom formel des variables est indiqué entre parenthèses.

Péréquation financière intercommunale

La référence aux formules renvoie aux annexes de la loi. Pour chaque formule, le premier chiffre correspond au numéro de l'annexe. Par exemple, la formule 2.4 correspond à la formule 4 de l'annexe 2.

Tableau B.1

Les **transferts** (colonnes 7 et 8) correspondent au produit de la population (colonnes 1 et 2), de l'écart de charges structurelles pondéré (colonnes 3 et 4) et de la dotation relative (colonnes 5 et 6) conformément à l'article 12 de la loi et aux formules 2.1 et 2.4. Le détail du calcul de l'écart de charges structurelles pondéré est donné au tableau B.2 ci-après. La dotation relative est déterminée au tableau B.3.

Tableau B.2

L'**écart de charges structurelles pondéré** (colonnes 5 et 6) sert, avec la population et la dotation relative, au calcul des transferts présentés au tableau B.1. Il est fonction de l'écart de charges structurelles (colonnes 1 et 2) et du coefficient de pondération (colonnes 3 et 4) défini à l'annexe 2 de la loi. L'écart de charges structurelles est déterminé au tableau B.4.

L'**écart de charges structurelles total pondéré** (colonnes 8 et 9) sert au calcul de la dotation relative décrit au tableau B.3. Il correspond, pour chaque commune, au produit de l'écart de charges structurelles pondéré (colonnes 5 et 6) et de la population (colonne 7).

Tableau B.3

La **dotation relative** (colonnes 4 et 5) sert, avec la population et l'écart de charges structurelles pondéré, au calcul des transferts présentés au tableau B.1. Elle correspond au rapport entre la dotation annuelle de base (colonne 1) et l'écart de charges structurelles total pondéré (colonnes 2 et 3) présenté au tableau B.2 ci-devant. La dotation relative est définie aux formules 2.3 et 2.6.

Tableau B.4

L'**écart de charges structurelles** (colonnes 4 et 5) sert d'une part, avec le coefficient de pondération défini à l'annexe 2 de la loi, au calcul de l'écart de charges structurelles pondéré, d'autre part, avec la population, au calcul de l'écart de charges structurelles total. Il correspond à la différence, exprimée en valeur absolue, entre l'indice des charges structurelles (colonnes 1 et 2) et l'indice des charges structurelles moyen de l'ensemble des communes (colonne 3); ces indices sont déterminés au tableau B.5. L'écart de charges structurelles est défini aux formules 2.2 et 2.5.

A relever que la valeur absolue de l'écart correspond à l'écart s'il est positif et à sa valeur opposée s'il est négatif; la valeur absolue d'un écart de 20 ou de -20 est ainsi de 20.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

L'**écart de charges structurelles total** (colonne 9) est défini à l'article 22 de la loi. Il sert au calcul de la dotation annuelle de base et correspond au produit de l'écart de charges structurelles (colonnes 4 et 5) et de la population (colonne 6).

Tableau B.5

L'**indice des charges structurelles** (colonne 6) sert au calcul de l'écart de charges structurelles présenté au tableau B.4. Il est égal, pour chaque commune, à la somme pondérée des critères retenus préalablement standardisés (colonnes 1 à 5). Les pondérations figurent au bas du tableau, les données de base au tableau B.6.

Tableau B.6

Le tableau B.6 fournit la synthèse des **données de base** utilisées, après standardisation, pour le calcul de l'indice des charges structurelles (tableau B.5). La moyenne et l'écart-type nécessaire à la standardisation figurent au bas du tableau.

Tableau B.7

L'**indice de charge fiscale** (colonne 3) sert, avec les quatre autres critères retenus, au calcul de l'indice des charges structurelles. Il correspond, pour chaque commune, au rapport, exprimé en pour-cent, entre les impôts communaux perçus en application de la loi sur les contributions directes (colonne 1) et le montant de l'impôt direct perçu par l'Etat dans la commune (colonne 2).

Tableau B.8

Le **coefficient de centre** (colonnes 4 et 5, ensemble des communes) sert, avec les quatre autres critères retenus, au calcul de l'indice des charges structurelles. Il est fonction de la distance qui sépare chaque centre des autres communes (colonnes 1 et 2) et de la population de ces dernières selon la formule figurant à l'annexe 3 de la loi. Pour les raisons évoquées ci-devant, pour La Chaux-de-Fonds et Le Locle, la distance moyenne de chaque commune par rapport à ces deux centres urbains est déterminante.

Tableau B.9

Le **coefficient d'accessibilité** (colonne 5) sert, avec les quatre autres critères retenus, au calcul de l'indice des charges structurelles. Il est fonction de la distance qui sépare chaque commune des centres urbains (colonnes 1 et 2) et du coefficient de centre de ces derniers (colonnes 3 et 4) selon la formule figurant à l'annexe 4 de la loi. Pour les raisons évoquées ci-devant, pour La Chaux-de-Fonds et Le Locle, la distance moyenne de chaque commune par rapport à ces deux centres urbains est déterminante.

Péréquation financière intercommunale

Tableau B.1 Transferts (simulation 1999)

	Population (P)		Ecart de charges structurelles pondéré**		Dotation relative***		Transfert (Tcs)	
	Communes structurellement favorisées	Communes structurellement défavorisées	Communes structurellement favorisées	Communes structurellement défavorisées	Communes structurellement favorisées (DRcaf)	Communes structurellement défavorisées (DRcaf)	Communes structurellement favorisées	Communes structurellement défavorisées
	Nbre							
	1	2	3	4	5	6	7=1.3.5	8=2.4.6
1 Neuchâtel		32'034		6,3		33,9		6'859'191
2 Hauterive	2'521		1,0		271,6		7'16'188	
3 Saint-Blaise	3'028		1,6		271,6		1'314'290	
4 Marin-Epagnier	3'598		1,7		271,6		1'691'315	
5 Thielle-Wavre	523		0,9		271,6		129'176	
6 Cornaux	1'490		0,5		271,6		208'821	
7 Cressier	1'853		0,9		271,6		457'831	
8 Erges		290		0,1		33,9		
9 Le Landeron	4'251		0,8		271,6		965'169	
10 Lignières		826		0,4		33,9		
11 Boudry	5'206		0,4		271,6		538'738	
12 Cortaillod	4'329		1,0		271,6		1'148'070	
13 Colombier	4'779		1,5		271,6		1'900'554	
14 Auvemier	1'526		2,7		271,6		1'113'415	
15 Pesex	5'332		1,2		271,6		1'686'745	
16 Corcelles-Cormondrèche	3'848		1,5		271,6		1'549'116	
17 Bôle	1'741		1,4		271,6		669'883	
18 Rochefort	939		0,3		271,6		83'944	
19 Brot-Dessous	115		0,0		271,6		59	
20 Bevaix	3'531		0,9		271,6		827'199	
21 Gorgier	1'718		1,0		271,6		452'975	
22 Saint-Aubin-Sauges	2'458		0,6		271,6		379'304	
23 Fresens		173		0,3		33,9		
24 Montalchez		167		0,3		33,9		
25 Vauxmarcus	201		1,0		271,6		53'497	
26 Môtiers	861		0,7			33,9		
27 Couvet	2'843		0,5			33,9		
28 Travers	1'219		1,8			33,9		
29 Noiraigue	500		1,3			33,9		
30 Boveresse	357		1,6			33,9		
31 Fleurier		3'725		1,3		33,9		
32 Buttes		646		1,2		33,9		
33 La Côte-aux-Fées	537		1,4		271,6		207'325	
34 Saint-Sulpice		649		1,8		33,9		
35 Les Verrières		721		0,4		33,9		
36 Les Bayards		359		1,0		33,9		
37 Cernier	1'946		0,5		271,6		258'351	
38 Chézard-Saint-Martin		1'588		0,1		33,9		
39 Dombresson		1'478		0,1		33,9		
40 Villers		377		0,1		33,9		
41 Le Pâquier		218		0,7		33,9		
42 Savagnier	816		0,2		271,6		52'807	
43 Fenin-Vilars-Saules	664		0,9		271,6		155'343	
44 Fontaines	892		0,5		271,6		111'302	
45 Engollon	71		1,1		271,6		20'832	
46 Fontainemelon	1'613		1,0		271,6		445'841	
47 Les Hauts-Geneveys	849		0,4		271,6		98'756	
48 Boudevillers	603		1,1		271,6		173'492	
49 Valangin	401		1,3		271,6		141'259	
50 Coffrane	661		0,2		271,6		38'748	
51 Les Geneveys/Coffrane	1'402		0,5		271,6		174'055	
52 Montmolin	471		1,1		271,6		141'874	
53 Le Locle		10'893		5,5		33,9		
54 Les Brenets	1'165		0,3		271,6		93'729	
55 Le Cerneux-Péquignot		314		0,2		33,9		
56 La Brévine		661		1,3		33,9		
57 La Chaux-du-Milieu		413		0,8		33,9		
58 Les Ponts-de-Martel		1'272		0,6		33,9		
59 Brot-Plamboz		266		0,0		33,9		
60 La Chaux-de-Fonds		37'620		6,7		33,9		
61 Les Planchettes		221		1,3		33,9		
62 La Sagne		902		0,9		33,9		
Ensemble des communes							18'000'000	18'000'000

Sources:

* Recensement cantonal annuel de la population.

** Tableau B.2, colonnes 5 et 6.

*** Tableau B.3, colonnes 4 et 5.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Tableau B.2 Ecart de charges structurelles pondéré et écart de charges structurelles total pondéré (simulation 1999)

	Ecart de charges structurelles (Ecs) [*]		Coefficient de pondération**		Ecart de charges structurelles pondéré		Population (P) ^{***}	Ecart de charges structurelles total pondéré	
	Communes structurellement favorisées	Communes structurellement défavorisées	Communes structurellement favorisées (Ccsf)	Communes structurellement défavorisées (Ccsr)	Communes structurellement favorisées	Communes structurellement défavorisées		Communes structurellement favorisées	Communes structurellement défavorisées
	1	2	3	4	5=1*3	6=2*4	7	8=5*7	9=6*7
1 Neuchâtel		4,1			1,3	6,3	32034		202596
2 Hauterive	1,0		1,1		1,0		2521	2637	
3 Saint-Blaise	1,5		1,1		1,6		3028	4839	
4 Marin-Epagnier	1,6		1,1		1,7		3598	6227	
5 Thielle-Wavre	0,9		1,1		0,9		523	476	
6 Cornaux	0,5		1,1		0,5		1490	769	
7 Cressier	0,9		1,1		0,9		1853	1686	
8 Enges		0,2		1,3		0,1	290		29
9 Le Landeron		0,8	1,1		0,8		4251	3553	
10 Lignières		0,5		1,3		0,4	828		329
11 Boudry	0,4		1,1		0,4		5206	1983	
12 Cortailod	1,0		1,1		1,0		4329	4227	
13 Colombier	1,4		1,1		1,5		4779	6997	
14 Auvernier	2,5		1,1		2,7		1526	4099	
15 Peseux	1,1		1,1		1,2		5332	6210	
16 Corcelles-Corcondrèche	1,4		1,1		1,5		3848	5703	
17 Bôle	1,4		1,1		1,4		1741	2466	
18 Rochefort	0,4		1,1		0,3		939	309	
19 Brot-Dessous	0,0		1,1		0,0		115	0	
20 Bivaix	0,9		1,1		0,9		3531	3046	
21 Gorgier	1,0		1,1		1,0		1718	1668	
22 Saint-Aubin-Sauges	0,6		1,1		0,6		2458	1396	
23 Fresens		0,4		1,3		0,3	173		47
24 Montalchez		0,4		1,3		0,3	167		51
25 Vaumarcus	1,0		1,1		1,0		201	197	
26 Môtiers		0,8		1,3		0,7	861		627
27 Couvet		0,6		1,3		0,5	2843		1500
28 Travers		1,5		1,3		1,8	1219		2138
29 Noiraigue		1,2		1,3		1,3	500		640
30 Boveresse		1,5		1,3		1,6	357		594
31 Fleuri		1,3		1,3		1,3	3725		4991
32 Buttes		1,1		1,3		1,2	646		747
33 La Côte-aux-Fées	1,4		1,1		1,4		537	763	
34 Saint-Sulpice		1,5		1,3		1,8	649		1146
35 Les Verrières		0,4		1,3		0,4	721		254
36 Les Bayards		1,0		1,3		1,0	359		367
37 Camier	0,5		1,1		0,5		1946	951	
38 Chézard-Saint-Martin		0,1		1,3		0,1	1588		123
39 Dombesson		0,2		1,3		0,1	1478		149
40 Villers		0,2		1,3		0,1	377		41
41 Le Pâquier		0,8		1,3		0,7	218		159
42 Savagnier	0,3		1,1		0,2		816	194	
43 Fenin-Vilars-Saules		0,9		1,1		0,9	664	572	
44 Fontaines		0,5		1,1		0,5	892	410	
45 Engollon		1,1		1,1		1,1	71	77	
46 Fontainemelon		1,0		1,1		1,0	1613	1641	
47 Les Hauts-Geneveys		0,5		1,1		0,4	849	364	
48 Boudevillers		1,1		1,1		1,1	603	639	
49 Valangin		1,3		1,1		1,3	401	520	
50 Coffrane		0,2		1,1		0,2	661	143	
51 Les Geneveys/Coffrane		0,5		1,1		0,5	1402	641	
52 Montmolin		1,1		1,1		1,1	474	522	
53 Le Locle		3,7		1,3		5,5	10993		60106
54 Les Brenets	0,3		1,1		0,3		1165	345	
55 Le Cerneux-Péquignot		0,3		1,3		0,2	314		59
56 La Brévine		1,2		1,3		1,3	661		854
57 La Chaux-du-Milieu		0,8		1,3		0,8	413		320
58 Les Ponts-de-Martel		0,7		1,3		0,6	1272		729
59 Brot-Plamboz		0,0		1,3		0,0	266		5
60 La Chaux-de-Fonds		4,3		1,3		6,7	37620		251961
61 Les Planchettes		1,2		1,3		1,3	221		293
62 La Sagne		0,9		1,3		0,9	902		810
Ensemble des communes								66271	531656

Sources:

* Tableau B.4, colonnes 4 et 5.

** Annexe 2 de la loi.

*** Recensement cantonal annuel de la population.

Péréquation financière intercommunale

Tableau B.3 Dotation relative (simulation 1999)

	Dotation annuelle de base (Dcs)*	Ecart de charges structurelles total pondéré**		Dotation relative		
		Communes structurellement favorisées	Communes structurellement défavorisées	Communes structurellement favorisées (DRcsf)	Communes structurellement défavorisées (DRcsr)	
		<i>Nbre</i>				
	<i>Fr.</i>	1	2	3	4=1/2	5=1/3
Ensemble des communes	18'000'000	66'271	531'656	271,6	33,9	

Sources:

* Article 22 de la loi.

** Tableau B.2, colonnes 8 et 9.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Tableau B.4 Ecart de charges structurelles et écart de charges structurelles total (simulation 1999)

	Indice de charges structurelles (Ics)*		Indice de charges structurelles (Icsm)**	Ecart de charges structurelles (Ecs)		Population (P)**	Ecart de charges structurelles total (Ecst)		Total
	Communes structurellement favorisées	Communes structurellement défavorisées		Communes structurellement favorisées	Communes structurellement défavorisées		Communes structurellement favorisées	Communes structurellement défavorisées	
	Nbre		Nbre		Nbre		Nbre		
	1	2	3	4= 1-3	5= 2-3	6	7=4+6	8=5+6	9=7+8
1 Neuchâtel		4,1	0,0		4,1	32'034		132'367	132'367
2 Hauterive	-1,0		0,0	1,0		2'521	2'626		2'626
3 Saint-Blaise	-1,5		0,0	1,5		3'028	4'637		4'637
4 Marin-Epagnier	-1,6		0,0	1,6		3'598	5'924		5'924
5 Thielle-Wavre	-0,9		0,0	0,9		523	480		480
6 Cornaux	-0,5		0,0	0,5		1'490	816		816
7 Cressier	-0,9		0,0	0,9		1'853	1'700		1'700
8 Enges		0,2	0,0		0,2	290		50	50
9 Le Landeron	-0,8		0,0	0,8		4'251	3'612		3'612
10 Lignières		0,5	0,0		0,5	826		407	407
11 Boudry	-0,4		0,0	0,4		5'206	2'165		2'165
12 Cortalloz	-1,0		0,0	1,0		4'329	4'236		4'236
13 Colombier	-1,4		0,0	1,4		4'779	6'759		6'759
14 Auvemier	-2,5		0,0	2,5		1'526	3'747		3'747
15 Pesoux	-1,1		0,0	1,1		5'332	6'125		6'125
16 Corcilles-Cormondrèche	-1,4		0,0	1,4		3'848	5'503		5'503
17 Bôle	-1,4		0,0	1,4		1'741	2'389		2'389
18 Rochefort	-0,4		0,0	0,4		939	342		342
19 Brot-Dessous	0,0		0,0	0,0		115	0		0
20 Bevaix	-0,9		0,0	0,9		3'531	3'087		3'087
21 Gorgier	-1,0		0,0	1,0		1'718	1'672		1'672
22 Saint-Aubin-Sauges	-0,6		0,0	0,6		2'458	1'470		1'470
23 Fresens		0,4	0,0		0,4	173		63	63
24 Montalchez		0,4	0,0		0,4	167		67	67
25 Vaumarcus	-1,0		0,0	1,0		201	197		197
26 Môtiers		0,8	0,0		0,8	861		675	675
27 Couvet		0,6	0,0		0,6	2'843		1'739	1'739
28 Travers		1,5	0,0		1,5	1'219		1'878	1'878
29 Noiraigue		1,2	0,0		1,2	500		605	605
30 Boveresse		1,5	0,0		1,5	357		521	521
31 Fleurier		1,3	0,0		1,3	3'725		4'655	4'655
32 Buttes		1,1	0,0		1,1	646		722	722
33 La Côte-aux-Fées	-1,4		0,0	1,4		537	739		739
34 Saint-Sulpice		1,5	0,0		1,5	649		1'005	1'005
35 Les Verrières		0,4	0,0		0,4	721		323	323
36 Les Bayards		1,0	0,0		1,0	359		365	365
37 Cernier	-0,5		0,0	0,5		1'946	1'015		1'015
38 Chézard-Saint-Martin		0,1	0,0	0,1		1'588		221	221
39 Dombresson		0,2	0,0	0,2		1'478		253	253
40 Villars		0,2	0,0	0,2		377		68	68
41 Le Pâquier		0,8	0,0	0,8		218		171	171
42 Savagnier	-0,3		0,0	0,3		816	221		221
43 Fenin-Vilars-Saules	-0,9		0,0	0,9		664	580		580
44 Fontaines	-0,5		0,0	0,5		892	440		440
45 Engollon	-1,1		0,0	1,1		71	76		76
46 Fontainemelon	-1,0		0,0	1,0		1'613	1'639		1'639
47 Les Hauts-Geneveys	-0,5		0,0	0,5		849	393		393
48 Boudevilliers	-1,1		0,0	1,1		803	635		635
49 Valangin	-1,3		0,0	1,3		401	508		508
50 Coffrane	-0,2		0,0	0,2		861	164		164
51 Les Geneveys/Coffrane	-0,5		0,0	0,5		1'402	688		688
52 Montmolin	-1,1		0,0	1,1		471	517		517
53 Le Locle		3,7	0,0		3,7	10'893		40'527	40'527
54 Les Brenets	-0,3		0,0	0,3		1'165	385		385
55 Le Cerneux-Péquignot		0,3	0,0		0,3	314		87	87
56 La Brévine		1,2	0,0		1,2	661		805	805
57 La Chaux-du-Milieu		0,8	0,0		0,8	413		339	339
58 Les Ponts-de-Martel		0,7	0,0		0,7	1'272		829	829
59 Brot-Plamboz		0,0	0,0		0,0	266		13	13
60 La Chaux-de-Fonds		4,3	0,0		4,3	37'620		162'456	162'456
61 Les Planchettes		1,2	0,0		1,2	221		275	275
62 La Sagne		0,9	0,0		0,9	902		831	831
Ensemble des communes							65'490	352'326	417'815

Sources:

* Tableau B.5, colonne 5.

** Recensement cantonal annuel de la population.

Péréquation financière intercommunale

Tableau B.5 Indice de charges structurelles et indice de charges structurelles moyen (simulation 1999)

	Population standardisée*	Altitude standardisée*	Indice de charge fiscale standardisé*	Coefficient de centre standardisé*	Coefficient d'accessibilité standardisé*	Indice de charges structurelles (Ics)**
	1	2	3	4	5	6
	<i>Nbre</i>					
1 Neuchâtel	4,8	-1,1	-0,2	6,0	2,8	4,1
2 Hauterive	0,0	-1,2	-0,6	-0,2	1,1	-1,0
3 Saint-Blaise	0,1	-1,4	-1,2	-0,2	1,2	-1,5
4 Marin-Epagnier	0,1	-1,4	-1,5	-0,2	0,9	-1,6
5 Thielle-Wavre	-0,4	-1,4	-0,6	-0,2	0,5	-0,9
6 Cornaux	-0,2	-1,5	-0,1	-0,2	0,3	-0,5
7 Cressier	-0,1	-1,5	-0,7	-0,2	0,0	-0,9
8 Enges	-0,4	0,5	0,5	-0,2	0,1	0,2
9 Le Landeron	0,3	-1,5	-0,8	-0,2	-0,4	-0,8
10 Lignières	-0,3	0,3	0,7	-0,2	-0,6	0,5
11 Boudry	0,4	-1,3	0,0	-0,2	0,5	-0,4
12 Cortaillod	0,3	-1,3	-0,8	-0,2	0,5	-1,0
13 Colombier	0,3	-1,4	-1,2	-0,2	1,0	-1,4
14 Auvernier	-0,2	-1,4	-2,3	-0,2	1,4	-2,5
15 Peseux	0,4	-0,9	-0,7	-0,2	1,7	-1,1
16 Corcelles-Comondrèche	0,2	-0,8	-1,1	-0,2	1,4	-1,4
17 Bôle	-0,2	-1,1	-1,2	-0,2	0,7	-1,4
18 Rochefort	-0,3	0,1	-0,1	-0,2	0,4	-0,4
19 Brot-Dessous	-0,4	0,6	0,0	-0,2	-0,4	0,0
20 Bevaix	0,1	-1,2	-0,8	-0,2	0,0	-0,9
21 Gorgier	-0,2	-1,3	-1,1	-0,2	-0,7	-1,0
22 Saint-Aubin-Sauges	0,0	-1,4	-0,6	-0,2	-0,7	-0,6
23 Fresens	-0,4	-0,6	0,5	-0,2	-0,9	0,4
24 Montalchez	-0,4	-0,4	0,6	-0,2	-1,0	0,4
25 Vaumarcus	-0,4	-1,2	-1,2	-0,2	-1,0	-1,0
26 Môtiers	-0,3	0,0	0,8	-0,2	-1,5	0,8
27 Couvet	0,0	0,0	0,6	-0,2	-1,3	0,6
28 Travers	-0,2	0,0	2,0	-0,2	-0,9	1,5
29 Noiraigue	-0,4	0,0	1,6	-0,2	-0,7	1,2
30 Boveresse	-0,4	0,0	1,8	-0,2	-1,4	1,5
31 Fleurier	0,2	0,0	1,3	-0,2	-1,5	1,3
32 Buttes	-0,3	0,2	1,2	-0,2	-1,7	1,1
33 La Côte-aux-Fées	-0,3	1,5	-2,4	-0,2	-1,9	-1,4
34 Saint-Sulpice	-0,3	0,1	1,8	-0,2	-1,5	1,5
35 Les Verrières	-0,3	1,0	0,1	-0,2	-1,8	0,4
36 Les Bayards	-0,4	1,3	0,9	-0,2	-1,7	1,0
37 Cernier	-0,1	0,4	-0,3	-0,2	0,8	-0,5
38 Chézard-Saint-Martin	-0,2	0,2	0,5	-0,2	0,4	0,1
39 Dombresson	-0,2	0,1	0,5	-0,2	0,2	0,2
40 Villiers	-0,4	0,2	0,5	-0,2	0,0	0,2
41 Le Pâquier	-0,4	0,8	1,0	-0,2	-0,5	0,8
42 Savagnier	-0,3	0,1	0,1	-0,2	0,5	-0,3
43 Fenin-Vilars-Saules	-0,3	0,1	-0,6	-0,2	0,9	-0,9
44 Fontaines	-0,3	0,6	-0,2	-0,2	0,8	-0,5
45 Engollon	-0,4	0,0	-0,9	-0,2	0,8	-1,1
46 Fontainemelon	-0,2	0,7	-0,9	-0,2	0,9	-1,0
47 Les Hauts-Geneveys	-0,3	1,2	-0,3	-0,2	0,7	-0,5
48 Boudevilliers	-0,3	0,2	-0,8	-0,2	1,2	-1,1
49 Valangin	-0,4	-0,2	-0,9	-0,2	1,5	-1,3
50 Coffrane	-0,3	0,3	0,1	-0,2	0,6	-0,2
51 Les Geneveys/Coffrane	-0,2	0,6	-0,4	-0,2	0,4	-0,5
52 Montmolin	-0,4	0,2	-0,9	-0,2	0,8	-1,1
53 Le Locle	1,3	1,1	1,3	3,4	0,4	3,7
54 Les Brenets	-0,2	0,6	-0,5	-0,2	-0,5	-0,3
55 Le Cernex-Péquignot	-0,4	1,7	0,2	-0,2	-0,6	0,3
56 La Brévine	-0,3	1,5	1,2	-0,2	-1,2	1,2
57 La Chaux-du-Milieu	-0,4	1,7	1,0	-0,2	-0,3	0,8
58 Les Ponts-de-Martel	-0,2	1,5	0,8	-0,2	-0,3	0,7
59 Brot-Plamboz	-0,4	1,4	0,0	-0,2	-0,3	0,0
60 La Chaux-de-Fonds	5,7	1,4	1,4	3,4	0,7	4,3
61 Les Planchettes	-0,4	1,5	1,4	-0,2	-0,7	1,2
62 La Sagne	-0,3	1,5	1,2	-0,2	-0,1	0,9
Moyenne	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ecart-type	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	
Pondération	0,125	0,125	0,75	0,75	-0,25	

Sources:

* Tableau B.6.

** Somme pondérée des colonnes 1 à 5.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Tableau B.6 Indice de charges structurelles, synthèse des données de base des critères retenus (simulation 1999)

	Population*	Altitude**	Indice de charge fiscale***	Coefficient de centre****	Coefficient d'accessibilité *****
	Nbre 1	Mètre 2	Nbre 3	Nbre 4	Nbre 5
1 Neuchâtel	32034	505	100,1	55486	61296
2 Hauterive	2521	485	93,8		41223
3 Saint-Blaise	3028	461	83,4		41951
4 Marin-Epagnier	3598	445	79,5		38950
5 Thielle-Wavre	523	455	94,2		33420
6 Cornaux	1490	438	101,4		31683
7 Cressier	1853	437	91,2		27543
8 Enges	290	828	111,3		29013
9 Le Landeron	4251	439	89,7		23451
10 Lignières	826	798	114,5		20090
11 Boudry	5206	476	102,8		33135
12 Cortalloz	4329	468	91,0		33431
13 Colombier	4779	462	84,2		39718
14 Auvernier	1526	463	64,7		44195
15 Peseuier	5332	551	92,2		47615
16 Corcelles-Comondrèche	3848	577	85,1		44974
17 Bôle	1741	523	84,1		36358
18 Rochefort	939	754	101,9		32716
19 Brot-Dessous	115	863	104,0		22485
20 Bevaix	3531	484	90,7		27357
21 Gorgier	1718	482	85,7		19490
22 Saint-Aubin-Sauges	2458	455	93,9		19163
23 Fresens	173	624	112,6		16322
24 Montalchez	167	655	112,7		15762
25 Vaumarcus	201	503	84,2		15731
26 Môtiers	861	738	117,2		10214
27 Couvet	2843	743	113,5		12598
28 Travers	1219	743	136,5		16387
29 Noiraigue	500	734	130,7		18830
30 Boveresse	357	744	132,7		11175
31 Fleurier	3725	746	125,6		9213
32 Buttes	646	779	123,0		7785
33 La Côte-aux-Fées	537	1048	62,9		4961
34 Saint-Sulpice	649	754	133,4		9072
35 Les Verrières	721	935	105,4		6467
36 Les Bayards	359	1001	117,8		7762
37 Cernier	1946	817	99,1		37075
38 Chézard-Saint-Martin	1588	777	112,5		33035
39 Dombresson	1478	749	112,5		30369
40 Villiers	377	774	111,6		27820
41 Le Pâquier	218	901	120,7		21995
42 Savagnier	816	755	104,5		33772
43 Fenin-Vilars-Saules	664	762	93,4		38603
44 Fontaines	892	857	99,9		37697
45 Engollon	71	728	88,8		37077
46 Fontainemelon	1613	883	87,9		38073
47 Les Hauts-Geneveys	849	972	98,2		35930
48 Boudevilliers	603	776	90,6		41728
49 Valangin	401	687	89,1		45807
50 Coffrane	661	796	105,1		35132
51 Les Geneveys/Coffrane	1402	864	97,5		32889
52 Montmolin	471	767	87,8		37214
53 Le Locle	10893	964	125,0	31834	32125
54 Les Brenets	1165	858	96,0		21673
55 Le Cerneux-Péquignot	314	1087	106,0		20195
56 La Brévine	661	1049	124,2		13674
57 La Chaux-du-Milieu	413	1080	119,7		23660
58 Les Ponts-de-Martel	1272	1037	116,4		24149
59 Brot-Plamboz	266	1013	104,1		24657
60 La Chaux-de-Fonds	37620	1029	127,4	31834	36449
61 Les Planchettes	221	1040	127,5		18928
62 La Sagne	902	1038	123,5		26328
Moyenne	2688	736	103	1922	27703
Ecart-type	6160	202	17	8869	12024

Sources:

* Rapport de gestion du Département des finances et des affaires sociales.

** Service des mensurations cadastrales et service de l'aménagement du territoire.

*** Tableau B.7, colonne 3.

**** Tableau B.8, colonnes 4 et 5 (Ensemble des communes)

***** Tableau B.9, colonne 5.

Péréquation financière intercommunale

Tableau B.7 Indice de charge fiscale (simulation 1999)

	Impôts	Impôts d'Etat*	Indice de charge fiscale
	communaux*		
	Fr.		Nbre
	1	2	3=1/2
1 Neuchâtel	115280990	115124996	100,1
2 Hauterive	7641092	8147210	93,8
3 Saint-Blaise	8367427	10031771	83,4
4 Marin-Epagnier	14790944	18615942	79,5
5 Thielle-Wavre	1357510	1440460	94,2
6 Cornaux	3815543	3762352	101,4
7 Cressier	4107689	4504091	91,2
8 Enges	737044	662352	111,3
9 Le Landeron	10174654	11340138	89,7
10 Lignières	1923888	1680759	114,5
11 Boudry	12747135	12399136	102,8
12 Cortaillod	11004169	12088416	91,0
13 Colombier	11688695	13887248	84,2
14 Auvernier	4333846	6702187	64,7
15 Peseux	12023012	13040237	92,2
16 Corcelles-Cormondrèche	10102296	11873528	85,1
17 Bôle	4615518	5489741	84,1
18 Rochefort	2590566	2542995	101,9
19 Brot-Dessous	245372	235855	104,0
20 Bevaix	7978602	8799163	90,7
21 Gorgier	4925393	5745835	85,7
22 Saint-Aubin-Sauges	6247710	6654119	93,9
23 Fresens	457815	406606	112,6
24 Montalchez	340517	302207	112,7
25 Vaumarcus	793294	942219	84,2
26 Môtiers	1887330	1611001	117,2
27 Couvet	5531629	4874143	113,5
28 Travers	2608732	1911630	136,5
29 Noiraigue	847253	648177	130,7
30 Boveresse	678008	511058	132,7
31 Fleurier	8347395	6643428	125,6
32 Buttes	1107900	901038	123,0
33 La Côte-aux-Fées	3101845	4930286	62,9
34 Saint-Sulpice	1220137	914682	133,4
35 Les Verrières	1399573	1327828	105,4
36 Les Bayards	566712	481023	117,8
37 Cernier	4207145	4246097	99,1
38 Chézard-Saint-Martin	3712197	3298485	112,5
39 Dombresson	3017037	2682941	112,5
40 Villiers	899635	796875	111,6
41 Le Pâquier	422425	350020	120,7
42 Savagnier	1789819	1713438	104,5
43 Fenin-Vilars-Saules	1582830	1695518	93,4
44 Fontaines	1801775	1803102	99,9
45 Engollon	177996	200400	88,8
46 Fontainemelon	2856824	3251213	87,9
47 Les Hauts-Geneveys	2015155	2051197	98,2
48 Boudevilliers	1196528	1320088	90,6
49 Valangin	957422	1074330	89,1
50 Coffrane	1474215	1402614	105,1
51 Les Geneveys/Coffrane	3265590	3350995	97,5
52 Montmolin	1253709	1428679	87,8
53 Le Locle	29621174	23691310	125,0
54 Les Brenets	2815708	2932329	96,0
55 Le Cerneux-Péquignot	620166	584808	106,0
56 La Brévine	1208207	972962	124,2
57 La Chaux-du-Milieu	898048	750220	119,7
58 Les Ponts-de-Martel	2549162	2190593	116,4
59 Brot-Plamboz	481051	462296	104,1
60 La Chaux-de-Fonds	107545461	84438384	127,4
61 Les Planchettes	504035	395418	127,5
62 La Sagne	2241291	1815326	123,5
Ensemble des communes	464691839	450073492	103,2

Source:

* Rapport de gestion du Département des finances et des affaires sociales.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Tableau B.8 Coefficient de centre (simulation 1999)

	Distance (D)*		Population (P)**	Coefficient de centre (CC)***		
	Neuchâtel	La Chaux-de-Fonds/Le Locle		Neuchâtel	La Chaux-de-Fonds/Le Locle	
	Kilomètre		Nbre			
	1	2	3	4	5	
1	Neuchâtel	24,5	32'034	32'034	1'067	
2	Hauterive	5,6	31,5	2'521	1'160	32
3	Saint-Blaise	5,5	29,8	3'028	1'414	48
4	Marin-Epagnier	6,6	31,0	3'598	1'451	49
5	Thielle-Wavre	8,8	33,1	523	155	5
6	Cornaux	9,5	33,9	1'490	397	14
7	Cressier	11,6	35,9	1'853	373	13
8	Enges	10,8	35,2	290	65	2
9	Le Länderon	13,9	38,2	4'251	621	21
10	Lignières	16,1	40,9	826	89	3
11	Boudry	9,4	29,4	5'206	1'420	89
12	Cortaillod	9,2	29,2	4'329	1'202	75
13	Colombier	6,8	26,7	4'779	1'871	118
14	Auvermier	5,0	27,0	1'526	765	36
15	Peseux	4,2	23,9	5'332	2'991	193
16	Corcelles-Cormondrèche	5,1	24,4	3'848	1'911	131
17	Bôle	8,3	26,5	1'741	553	44
18	Rochefort	10,5	24,4	939	220	32
19	Brot-Dessous	16,2	28,5	115	12	2
20	Bevaix	12,1	32,1	3'531	656	41
21	Gorgier	17,0	37,0	1'718	162	10
22	Saint-Aubin-Sauges	17,3	37,3	2'458	224	14
23	Fresens	19,6	39,7	173	11	1
24	Montalchez	20,1	40,1	167	10	1
25	Vaumarcus	20,1	40,1	201	12	1
26	Môtiers	30,5	31,9	861	13	10
27	Couvét	26,5	30,9	2'843	72	39
28	Travers	23,0	26,5	1'219	51	31
29	Noiraigue	20,1	26,6	500	31	13
30	Boveresse	29,2	30,5	357	6	5
31	Fleurier	32,6	32,2	3'725	41	43
32	Buttes	35,0	34,6	646	5	5
33	La Côte-aux-Fées	41,5	41,1	537	2	2
34	Saint-Sulpice	32,6	32,8	649	7	7
35	Les Verrières	39,8	34,3	721	3	6
36	Les Bayards	37,7	31,0	359	2	5
37	Cernier	11,1	14,9	1'946	418	248
38	Chézard-Saint-Martin	12,6	17,0	1'588	278	151
39	Dombresson	13,3	19,3	1'478	233	101
40	Villiers	14,6	20,6	377	50	22
41	Le Pâquier	18,0	24,0	218	18	8
42	Savagnier	11,0	20,2	816	178	49
43	Fenin-Vilars-Saules	7,9	23,0	664	223	28
44	Fontaines	9,2	19,4	892	250	61
45	Engollon	8,7	22,3	71	21	3
46	Fontainemelon	11,0	13,9	1'613	351	236
47	Les Hauts-Geneveys	12,5	13,4	849	150	132
48	Boudevilliers	7,8	17,5	603	204	54
49	Valangin	5,7	19,2	401	182	28
50	Coffrane	9,9	21,5	661	168	33
51	Les Geneveys/Coffrane	10,8	22,5	1'402	312	62
52	Montmolin	8,8	21,6	471	138	24
53	Le Locle	27,6	4,1	10'893	237	6'162
54	Les Brenets	33,3	9,8	1'165	12	300
55	Le Cerneux-Péquignot	30,2	12,6	314	5	55
56	La Brévine	34,1	19,2	661	6	46
57	La Chaux-du-Milieu	25,8	11,5	413	12	84
58	Les Ponts-de-Martel	21,2	14,9	1'272	68	161
59	Brot-Plamboz	19,3	16,6	266	18	27
60	La Chaux-de-Fonds	21,5	4,1	37'620	1'915	21'258
61	Les Planchettes	30,9	13,6	221	3	34
62	La Sagne	25,8	9,0	902	25	258
Ensemble des communes				55'486	31'834	

Sources:

* Service des ponts et chaussées.

** Recensement cantonal annuel de la population.

*** Selon formule figurant à l'annexe 3 de la loi.

Péréquation financière intercommunale

Tableau B.9 Coefficient d'accessibilité (simulation 1999)

	Distance (D)*		Coefficient de centre (CC)**		Coefficient d'accessibilité (CA)***
	Neuchâtel	La Chaux-de-Fonds/Le Locle	Neuchâtel	La Chaux-de-Fonds/Le Locle	
	Kilomètre		Nbre		
	1	2	3	4	
1	Neuchâtel		24,5	55'486	61'296
2	Hauterive	5,6	31,5		41'223
3	Saint-Blaise	5,5	29,8		41'951
4	Marin-Epagnier	6,6	31,0		38'950
5	Thielle-Wavre	8,8	33,1		33'420
6	Cornaux	9,5	33,9		31'683
7	Cressier	11,6	35,9		27'543
8	Enges	10,8	35,2		29'013
9	Le Landeron	13,9	38,2		23'451
10	Lignières	16,1	40,9		20'090
11	Boudry	9,4	29,4		33'135
12	Cortailod	9,2	29,2		33'431
13	Colombier	6,8	26,7		39'718
14	Auvernier	5,0	27,0		44'195
15	Peseux	4,2	23,9		47'615
16	Corcelles-Cormondrèche	5,1	24,4		44'974
17	Bôle	8,3	26,5		36'358
18	Rochefort	10,5	24,4		32'716
19	Brot-Dessous	16,2	28,5		22'485
20	Bevaix	12,1	32,1		27'357
21	Gorgier	17,0	37,0		19'490
22	Saint-Aubin-Sauges	17,3	37,3		19'163
23	Fresens	19,6	39,7		16'322
24	Montalchez	20,1	40,1		15'762
25	Vaumarcus	20,1	40,1		15'731
26	Môtiers	30,5	31,9		10'214
27	Couvet	26,5	30,9		12'598
28	Travers	23,0	26,5		16'387
29	Noiraigue	20,1	26,6		18'830
30	Boveresse	29,2	30,5		11'175
31	Fleurier	32,6	32,2		9'213
32	Buttes	35,0	34,6		7'785
33	La Côte-aux-Fées	41,5	41,1		4'961
34	Saint-Sulpice	32,6	32,8		9'072
35	Les Vernières	39,8	34,3		6'467
36	Les Bayards	37,7	31,0		7'762
37	Cemier	11,1	14,9		37'075
38	Chézard-Saint-Martin	12,6	17,0		33'035
39	Dombresson	13,3	19,3		30'369
40	Villiers	14,6	20,6		27'820
41	Le Pâquier	18,0	24,0		21'995
42	Savagnier	11,0	20,2		33'772
43	Fenin-Vilars-Saules	7,9	23,0		38'603
44	Fontaines	9,2	19,4		37'697
45	Engollon	8,7	22,3		37'077
46	Fontainemelon	11,0	13,9		38'073
47	Les Hauts-Geneveys	12,5	13,4		35'930
48	Boudevilliers	7,8	17,5		41'728
49	Valangin	5,7	19,2		45'807
50	Coffrane	9,9	21,5		35'132
51	Les Geneveys/Coffrane	10,8	22,5		32'889
52	Montmollin	8,8	21,6		37'214
53	Le Locle	27,6	4,1	31'834	32'125
54	Les Brenets	33,3	9,8		21'673
55	Le Cerneux-Péquignot	30,2	12,6		20'195
56	La Brévine	34,1	19,2		13'674
57	La Chaux-du-Milieu	25,8	11,5		23'660
58	Les Ponts-du-Martel	21,2	14,9		24'149
59	Brot-Plamboz	19,3	16,6		24'657
60	La Chaux-de-Fonds	21,5	4,1	31'834	36'449
61	Les Planchettes	30,9	13,6		18'928
62	La Sagne	25,8	9,0		26'328

Sources:

* Service des ponts et chaussées.

** Tableau A.8, colonnes 4 et 5.

*** Selon formule figurant à l'annexe 4 de la loi.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Annexe C**Résultats**

Les tableaux C.1 à C.6 présentent de manière détaillée l'incidence péréquative de la nouvelle péréquation ainsi que la comparaison avec la péréquation actuelle en partant de l'hypothèse que la nouvelle péréquation est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 1999. Pour chaque donnée, la source est indiquée au bas du tableau. Les colonnes sont numérotées et les opérations effectuées entre les colonnes sont explicitées.

Tableau C.1

L'incidence péréquative (colonnes 7 et 8) correspond aux transferts nets de ressources effectués par l'intermédiaire du fonds de péréquation. Il correspond à la différence entre les transferts bruts au fonds (colonnes 1, 2 et 3) et les transferts bruts du fonds (colonnes 4, 5 et 6). Les données sont exprimées en francs.

Tableau C.2

Le tableau C.2 exprime, en francs par habitant, les données du tableau C.1.

Tableau C.3

Le tableau C.3 présente le classement croissant des communes selon l'incidence péréquative de la nouvelle péréquation (colonnes 1, 2 et 3). Les communes bénéficiaires figurent en haut du tableau. Pour chaque commune, le tableau indique l'indice des ressources fiscales (colonnes 4 et 5), l'indice des charges structurelles (colonnes 6 et 7) et l'indice de charge fiscale (colonnes 8 et 9). Le rang est indiqué entre parenthèses.

Tableau C.4

La différence entre la nouvelle péréquation et la péréquation actuelle (colonnes 5 et 6) mesure l'incidence péréquative du changement de système. Elle correspond à la différence entre l'incidence péréquative de la nouvelle péréquation (colonnes 1 et 2) et celle de la péréquation actuelle (colonnes 3 et 4). Les données sont exprimées en francs.

Tableau C.5

Le tableau C.5 exprime, en francs par habitant, les données du tableau C.4.

Tableau C.6

Le tableau C.6 présente le classement croissant des communes selon l'incidence péréquative du changement de système (colonnes 1, 2 et 3). Les communes avantagées par le changement figurent en haut du tableau. Pour chaque commune, le tableau indique l'indice des ressources fiscales (colonnes 4 et 5), l'indice des charges structurelles (colonnes 6 et 7) et l'indice de charge fiscale (colonnes 8 et 9). Le rang est indiqué entre parenthèses.

Péréquation financière intercommunale

Tableau C.1 Incidence péréquative de la nouvelle péréquation, en francs (simulation 1999)

	Transferts au fonds de péréquation			Transferts du fonds de péréquation			Incidence péréquative de la nouvelle péréquation	
	Péréquation des ressources*	Compensation de la surcharge structurelle**	Total	Péréquation des ressources*	Compensation de la surcharge structurelle**	Total	Communes finançant la péréquation	Communes bénéficiant de la péréquation
	Communes financièrement fortes	Communes structurellement favorisées		Communes financièrement faibles	Communes structurellement défavorisées			
	Fr.							
	1	2	3=1+2	4	5	6=4+5	7=3+6	8=3+8
1 Neuchâtel	12'841'544		12'841'544				5'982'353	
2 Hauterive	570'450	716'188	1'286'638		-6'859'191	-6'859'191	1'286'638	
3 Saint-Blaise	801'990	1'314'290	2'116'280				2'116'280	
4 Marin-Epagnier	4'421'811	1'691'315	6'113'125				6'113'125	
5 Thielle-Wavre	10'004	129'176	139'181				139'181	
6 Cornaux		208'821	208'821	-82'992		-82'992	125'829	
7 Cressier		457'831	457'831	-179'938		-179'938	277'892	
8 Enges				-49'688	-989	-50'677		-50'677
9 Le Landeron		965'169	965'169	-26'588		-26'588	938'581	
10 Lignières				-260'307	-11'153	-271'460		-271'460
11 Boudry		538'738	538'738	-630'132		-630'132		-91'394
12 Cortaillod	142'085	1'148'070	1'290'154				1'290'154	
13 Colombier	380'638	1'900'554	2'281'192				2'281'192	
14 Auvernier	1'235'404	1'113'415	2'348'819				2'348'819	
15 Peseux		1'686'745	1'686'745	-481'838		-481'838	1'204'907	
16 Corcelles-Cormondrèche	611'226	1'549'116	2'160'342				2'160'342	
17 Bôle	331'012	669'883	1'000'895				1'000'895	
18 Rochefort	2'403	83'944	86'347				86'347	
19 Brot-Dessous		59	59	-34'329		-34'329		-34'269
20 Bevaix		827'199	827'199	-245'607		-245'607	581'591	
21 Gorgier	480'435	452'975	933'410				933'410	
22 Saint-Aubin-Sauges	4'399	379'304	383'702				383'702	
23 Fresens				-23'657	-1'584	-25'241		-25'241
24 Montalchez				-76'863	-1'718	-78'581		-78'581
25 Vauxarbus	194'155	53'497	247'652				247'652	
26 Môtiers				-361'119	-21'227	-382'346		-382'346
27 Couvet				-1'492'221	-50'789	-1'543'010		-1'543'010
28 Travers				-766'262	-72'381	-838'642		-838'642
29 Noiraigue				-415'735	-21'667	-437'402		-437'402
30 Boveresse				-260'237	-19'760	-279'997		-279'997
31 Fleurier				-1'779'313	-168'992	-1'948'305		-1'948'305
32 Buttet				-487'800	-25'278	-513'077		-513'077
33 La Côte-aux-Fées	1'905'004	207'325	2'112'330				2'112'330	
34 Saint-Sulpice				-483'860	-38'800	-522'661		-522'661
35 Les Verrières				-315'592	-8'606	-324'198		-324'198
36 Les Bayards				-286'522	-12'422	-298'944		-298'944
37 Cernier		258'351	258'351	-442'506		-442'506		-184'155
38 Chézard-Saint-Martin				-459'497	-4'148	-463'645		-463'645
39 Dombresson				-673'839	-5'037	-678'876		-678'876
40 Villiers				-100'838	-1'378	-102'216		-102'216
41 Le Pâquier				-130'306	-5'289	-135'695		-135'695
42 Savagnin	52'807	52'807	105'614	-225'015		-225'015		-172'209
43 Fenin-Vilars-Saules	155'343	155'343	310'686	-29'396		-29'396	125'947	
44 Fontaines	111'302	111'302	222'604	-287'697		-287'697		-176'396
45 Engollon	3'736	20'832	24'568				24'568	
46 Fontainemelon		445'841	445'841	-526'659		-526'659		-80'818
47 Les Hauts-Geneveys		98'756	98'756	-87'999		-87'999	10'757	
48 Boudevillers		173'492	173'492	-134'859		-134'859	38'632	
49 Valangin		141'259	141'259	-1'455		-1'455	139'803	
50 Coffrane		38'748	38'748	-172'827		-172'827		-134'079
51 Les Geneveys/Coffrane		174'055	174'055	-163'874		-163'874	10'181	
52 Montmolin	63'705	141'874	205'579				205'579	
53 Le Locle				-2'525'045	-2'034'989	-4'560'035		-4'560'035
54 Les Brenets		93'729	93'729	-68'783		-68'783	24'946	
55 Le Corneux-Péquignot				-132'656	-2'009	-134'665		-134'665
56 La Brévine				-461'091	-28'901	-489'991		-489'991
57 La Chaux-du-Milieu				-188'176	-10'836	-199'012		-199'012
58 Les Ponts-de-Martel				-660'373	-24'683	-685'056		-685'056
59 Brot-Plamboz				-135'381	-175	-135'557		-135'557
60 La Chaux-de-Fonds				-7'249'699	-8'530'528	-15'780'228		-15'780'228
61 Les Planchettes				-104'754	-9'934	-114'689		-114'689
62 La Sagne				-296'675	-27'434	-324'109		-324'109
Ensemble des communes	24'000'000	18'000'000	42'000'000	-24'000'000	-18'000'000	-42'000'000	32'191'635	-32'191'635

Sources:

* Tableau A.1.

** Tableau B.1.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Tableau C.2 Incidence péréquative de la nouvelle péréquation, en francs par habitant (simulation 1999)

	Transferts au fonds de péréquation			Transferts du fonds de péréquation			Incidence péréquative de la nouvelle péréquation	
	Péréquation des ressources*	Compensation de la surcharge structurelle**	Total	Péréquation des ressources*	Compensation de la surcharge structurelle**	Total	Communes finançant la péréquation	Communes bénéficiant de la péréquation
	Communes financièrement fortes	Communes structurellement favorisées		Communes financièrement faibles	Communes structurellement défavorisées			
	Fr./hab.							
	1	2	3=1+2	4	5	6=4+5	7=3+6	8=3+6
1 Neuchâtel	401		401		-214	-214	187	
2 Hauteville	226	284	510				510	
3 Saint-Blaise	265	434	699				699	
4 Marin-Epagnier	1'229	470	1'699				1'699	
5 Thielle-Wavre	19	247	266				266	
6 Cornaux		140	140	-56		-56	84	
7 Cressier		247	247	-97		-97	150	
8 Enges				-171	-3	-175		-175
9 Le Landeron		227	227	-6		-6	221	
10 Lignières				-315	-14	-329		-329
11 Boudry		103	103	-121		-121		-18
12 Cortaillod	33	265	298				298	
13 Colombier	80	398	477				477	
14 Auvemier	810	730	1'540				1'540	
15 Pesoux		316	316	-90		-90	228	
16 Corcelles-Cormondrèche	159	403	561				561	
17 Bôle	190	385	575				575	
18 Rochefort	3	89	92				92	
19 Brot-Dessous		1	1	-300		-300		-299
20 Bevaix		234	234	-70		-70	165	
21 Gorgier	280	264	543				543	
22 Saint-Aubin-Sauges	2	154	156				156	
23 Fresens				-137	-9	-146		-146
24 Montalchez				-460	-10	-471		-471
25 Vaumarcus	966	266	1'232				1'232	
26 Môtiers				-419	-25	-444		-444
27 Couvet				-525	-18	-543		-543
28 Travers				-629	-59	-688		-688
29 Noiraigue				-831	-43	-875		-875
30 Boveresse				-729	-55	-784		-784
31 Fleurier				-478	-45	-523		-523
32 Buttes				-756	-39	-795		-795
33 La Côte-aux-Fées	3'551	386	3'937				3'937	
34 Saint-Sulpice				-746	-60	-805		-805
35 Les Verrières				-438	-12	-450		-450
36 Les Bayards				-798	-35	-833		-833
37 Cernier		133	133	-227		-227		-95
38 Chézard-Saint-Martin				-289	-3	-292		-292
39 Dombresson				-456	-3	-459		-459
40 Villiers				-267	-4	-271		-271
41 Le Pâquier				-599	-25	-624		-624
42 Savagnier	65	65	130	-276		-276		-211
43 Fenin-Villars-Saules		234	234	-44		-44	190	
44 Fontaines		125	125	-323		-323		-198
45 Engollon	53	295	348				348	
46 Fontainemelon		276	276	-327		-327		-50
47 Les Hauts-Geneveys		116	116	-104		-104	13	
48 Boudevilliers		288	288	-224		-224	64	
49 Valangin		352	352	-4		-4	349	
50 Coffrane		59	59	-262		-262		-203
51 Les Geneveys/Coffrane		124	124	-117		-117	7	
52 Montmolin	135	301	436				436	
53 Le Locle				-232	-187	-419		-419
54 Les Brenets		80	80	-59		-59	21	
55 Le Cerneux-Péquignot				-423	-6	-430		-430
56 La Brévine				-698	-44	-742		-742
57 La Chaux-du-Milieu				-456	-26	-482		-482
58 Les Ponts-de-Martel				-519	-19	-539		-539
59 Brot-Plamboz				-509	-1	-510		-510
60 La Chaux-de-Fonds				-193	-227	-419		-419
61 Les Planchettes				-474	-45	-519		-519
62 La Sagne				-329	-30	-359		-359
Ensemble des communes	144	108	252	-144	-108	-252	193	-193

Sources:

* Tableau A.1.

** Tableau B.1.

Péréquation financière intercommunale

Tableau C.3 Classement des communes selon l'incidence péréquative de la nouvelle péréquation, en francs par habitant (simulation 1999)

	Incidence péréquative de la nouvelle péréquation*		Indice des ressources fiscales**		Indice des charges structurelles***		Indice de charge fiscale****	
	Communes finançant la péréquation	Communes bénéficiant de la péréquation	(Rang)	Indice (Rang)	Indice (Rang)	Indice (Rang)	Indice (Rang)	
	Fr./hab.		Nbre					
	1	2	3	4	5	6	7	8
29 Noiraigue	-875	(1)	48,0	(1)	1,2	(10)	130,7	(4)
36 Les Bayards	-833	(2)	49,6	(2)	1,0	(12)	117,8	(14)
34 Saint-Sulpice	-805	(3)	52,2	(4)	1,5	(4)	133,4	(2)
32 Bultes	-795	(4)	51,7	(3)	1,1	(11)	123,0	(11)
30 Boveresse	-784	(5)	53,0	(5)	1,5	(6)	132,7	(3)
56 La Brévine	-742	(6)	54,5	(6)	1,2	(9)	124,2	(9)
28 Travers	-688	(7)	58,1	(7)	1,5	(5)	136,5	(1)
41 Le Pâquier	-624	(8)	59,6	(8)	0,8	(15)	120,7	(12)
27 Couvet	-543	(9)	63,5	(9)	0,6	(18)	113,5	(18)
58 Les Ponts-de-Martel	-539	(10)	63,8	(10)	0,7	(17)	116,4	(16)
31 Fleurier	-523	(11)	66,0	(12)	1,3	(7)	125,6	(7)
61 Les Planchettes	-519	(12)	66,3	(13)	1,2	(8)	127,5	(5)
59 Brot-Plamboz	-510	(13)	64,4	(11)	0,0	(28)	104,1	(29)
57 La Chau-de-Milieu	-482	(14)	67,3	(16)	0,8	(14)	119,7	(13)
24 Montalchez	-471	(15)	67,0	(14)	0,4	(21)	112,7	(19)
39 Dombresson	-459	(16)	67,2	(15)	0,2	(26)	112,5	(22)
35 Les Verrières	-450	(17)	68,2	(17)	0,4	(20)	105,4	(26)
26 Môtiers	-444	(18)	69,3	(19)	0,8	(16)	117,2	(15)
55 Le Cerneux-Péquignot	-430	(19)	69,1	(18)	0,3	(23)	106,0	(25)
60 La Chau-de-Fonds	-419	(20)	83,1	(32)	4,3	(1)	127,4	(6)
53 Le Locle	-419	(21)	80,5	(29)	3,7	(3)	125,0	(8)
62 La Sagne	-359	(22)	74,5	(20)	0,9	(13)	123,5	(10)
10 Lignières	-329	(23)	75,3	(23)	0,5	(19)	114,5	(17)
19 Brot-Dessous	-299	(24)	76,3	(24)	0,0	(29)	104,0	(30)
38 Chézard-Saint-Martin	-292	(25)	76,9	(25)	0,1	(27)	112,5	(21)
40 Villiers	-271	(26)	78,3	(27)	0,2	(24)	111,6	(23)
42 Savagnier	-211	(27)	77,8	(26)	-0,3	(31)	104,5	(28)
50 Coffrane	-203	(28)	78,6	(28)	-0,2	(30)	105,1	(27)
44 Fontaines	-198	(29)	74,9	(22)	-0,5	(37)	99,9	(35)
8 Enges	-175	(30)	84,6	(33)	0,2	(25)	111,3	(24)
23 Fresens	-146	(31)	87,0	(34)	0,4	(22)	112,6	(20)
37 Cernier	-95	(32)	80,8	(30)	-0,5	(38)	99,1	(36)
46 Fontainemelon	-50	(33)	74,7	(21)	-1,0	(49)	87,9	(52)
11 Boudry	-18	(34)	88,2	(35)	-0,4	(34)	102,8	(31)
51 Les Geneveys/Coffrane	7	(35)	88,5	(36)	-0,5	(36)	97,5	(38)
47 Les Hauts-Geneveys	13	(36)	89,5	(37)	-0,5	(35)	98,2	(37)
54 Les Brenets	21	(37)	93,2	(41)	-0,3	(32)	96,0	(39)
48 Boudevilliers	64	(38)	81,1	(31)	-1,1	(51)	90,6	(48)
6 Cornaux	84	(39)	93,5	(42)	-0,5	(39)	101,4	(33)
18 Rochefort	92	(40)	100,3	(47)	-0,4	(33)	101,9	(32)
7 Cressier	150	(41)	90,0	(38)	-0,9	(44)	91,2	(45)
22 Saint-Aubin-Sauges	156	(42)	100,2	(46)	-0,6	(40)	93,9	(41)
20 Bevaix	165	(43)	92,3	(40)	-0,9	(43)	90,7	(47)
1 Neuchâtel	187	(44)	133,1	(58)	4,1	(2)	100,1	(34)
43 Félin-Vilars-Saules	190	(45)	94,6	(43)	-0,9	(42)	93,4	(43)
9 Le Landeron	221	(46)	98,8	(44)	-0,8	(41)	89,7	(49)
15 Peseux	226	(47)	90,6	(39)	-1,1	(54)	92,2	(44)
5 Thielle-Wavre	266	(48)	102,1	(48)	-0,9	(45)	94,2	(40)
12 Cortaillod	298	(49)	103,4	(49)	-1,0	(47)	91,0	(46)
45 Engollon	348	(50)	105,3	(50)	-1,1	(52)	88,8	(51)
49 Valangin	349	(51)	99,2	(45)	-1,3	(55)	89,1	(50)
52 Montmolin	436	(52)	112,3	(52)	-1,1	(53)	87,8	(53)
13 Colombier	477	(53)	107,6	(51)	-1,4	(58)	84,2	(57)
2 Hauterive	510	(54)	119,7	(55)	-1,0	(50)	93,8	(42)
21 Gorgier	543	(55)	123,8	(57)	-1,0	(46)	85,7	(54)
16 Corcelles-Cormondrèche	561	(56)	114,3	(53)	-1,4	(59)	85,1	(55)
17 Bôle	575	(57)	116,8	(54)	-1,4	(56)	84,1	(58)
3 Saint-Blaise	699	(58)	122,7	(56)	-1,5	(60)	83,4	(59)
25 Vaumarcus	1'232	(59)	173,6	(60)	-1,0	(48)	84,2	(56)
14 Auvernier	1'540	(60)	162,7	(59)	-2,5	(62)	64,7	(61)
4 Marin-Epagnier	1'699	(61)	191,6	(61)	-1,6	(61)	79,5	(60)
33 La Côte-aux-Fées	3'937	(62)	340,3	(62)	-1,4	(57)	62,9	(62)
Ensemble des communes	193	-193	100,0		0,0		103,2	

Sources:

* Tableau C.2, colonnes 7 et 8.

** Tableau A.5, colonne 5.

*** Tableau B.5, colonne 6.

**** Tableau B.7, colonne 3.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Tableau C.4 Comparaison entre la nouvelle péréquation et la péréquation actuelle, en francs (simulation 1999)

	Incidence péréquative de la nouvelle péréquation*		Incidence péréquative de la péréquation actuelle**		Différence entre la nouvelle péréquation et la péréquation actuelle	
	Communes finançant la péréquation	Communes bénéficiant de la péréquation	Communes finançant la péréquation	Communes bénéficiant de la péréquation	Communes désavantagées par le changement de système	Communes avantagées par le changement de système
	Fr.					
	1	2	3	4	5=1+2-3-4	6=1+2-3-4
1 Neuchâtel	5'982'353		6'340'285			-357'932
2 Hauterive	1'286'638		487'451		799'187	
3 Saint-Blaise	2'116'280		967'024		1'129'256	
4 Martin-Epagnier	6'113'125		2'348'317		3'764'808	
5 Thielle-Wavre	139'181		76'892		62'289	
6 Cornaux	125'829		34'735		91'094	
7 Cressier	277'892		199'746		78'146	
8 Enges		-50'677		-34'649		-16'028
9 Le Landeron	938'581		698'220		240'361	
10 Lignières		-271'460		-159'990		-111'470
11 Boudry		-91'394		-124'607		
12 Cortaillod	1'290'154		685'190		332'14	604'964
13 Colombier	2'281'192		1'207'773		1'073'419	
14 Auvernier	2'348'819		1'045'519		1'303'300	
15 Peseux	1'204'907		418'592		786'316	
16 Corcelles-Comondrèche	2'160'342		1'033'314		1'127'028	
17 Bôle	1'000'895		504'721		496'174	
18 Rochefort	86'347		42'454		43'892	
19 Brot-Dessous		-34'269		-11'541		-22'728
20 Bevaix	581'591		416'716		164'875	
21 Gorgier	933'410		525'307		408'102	
22 Saint-Aubin-Sauges	383'702		279'316		104'387	
23 Fresens		-25'241		-23'402		-1'838
24 Montalchez		-78'581		-35'285		-43'296
25 Vaumarcus	247'652		108'009		139'643	
26 Môtiers		-382'346		-224'024		-158'322
27 Couvet		-1'543'010		-709'313		-833'698
28 Travers		-838'642		-576'622		-262'021
29 Noiraigue		-437'402		-267'863		-169'539
30 Boveresse		-279'997		-173'677		-106'320
31 Fleurier		-1'948'305		-1'253'226		-695'079
32 Buttes		-513'077		-262'142		-250'935
33 La Côte-aux-Fées	2'112'330		766'514		1'345'816	
34 Saint-Sulpice		-522'661		-306'042		-216'619
35 Les Verrières		-324'198		-108'313		-215'885
36 Les Bayards		-298'944		-136'650		-162'294
37 Cemier		-184'155		-52'243		-131'912
38 Chézard-Saint-Martin		-463'645		-267'948		-195'697
39 Dombresson		-678'876		-331'238		-347'638
40 Villiers		-102'216		-54'640		-47'576
41 Le Pâquier		-135'695		-77'713		-57'982
42 Savagnier		-172'209		-73'225		-98'984
43 Fenin-Vilars-Saules	125'947		65'262		60'685	
44 Fontaines		-176'396		-64'135		-112'261
45 Engollon	24'568		9'313		15'255	
46 Fontainemelon		-80'818	89'627			-170'446
47 Les Hauts-Geneveys	10'757		26'340			-15'583
48 Boudevilliers	38'632		23'954		14'679	
49 Valangin	139'803		69'375		70'429	
50 Coffrane		-134'079		-58'825		-75'254
51 Les Geneveys/Coffrane	10'181		48'063			-37'881
52 Montmolin	205'579		121'786		83'793	
53 La Cloche		-4'560'035		-2'807'724		-1'752'310
54 Les Brenets	24'946		55'689			-30'743
55 Le Cerneux-Péquignot		-134'665		-48'089		-86'576
56 La Brévine		-489'991		-277'591		-212'400
57 La Chaux-du-Milieu		-199'012		-109'283		-89'729
58 Les Ponts-de-Martel		-685'056		-351'976		-333'080
59 Brot-Plamboz		-135'557		-43'374		-92'183
60 La Chaux-de-Fonds		-15'780'228		-9'373'862		-6'406'366
61 Les Planchettes		-114'689		-74'767		-39'922
62 La Sagne		-324'109		-241'522		-82'586
Ensemble des communes	32'191'635	-32'191'635	18'715'504	-18'715'504	14'041'112	-14'041'112

Sources:

* Tableau C.1, colonnes 7 et 8.

** Service financier.

Péréquation financière intercommunale

Tableau C.5 Comparaison entre la nouvelle péréquation et la péréquation actuelle, en francs par habitant (simulation 1999)

	Incidence péréquative de la nouvelle péréquation*		Incidence péréquative de la péréquation actuelle**		Différence entre la nouvelle péréquation et la péréquation actuelle	
	Communes finançant la péréquation	Communes bénéficiant de la péréquation	Communes finançant la péréquation	Communes bénéficiant de la péréquation	Communes désavantagées par le changement de système	Communes avantagées par le changement de système
	Fr./hab.					
	1	2	3	4	5=1+2-3-4	6=1+2-3-4
1 Neuchâtel	187		198			-11
2 Hauterive	510		193		317	
3 Saint-Blaise	699		326		373	
4 Marin-Epagnier	1'699		653		1'046	
5 Thielle-Wavre	266		147		119	
6 Cornaux	84		23		61	
7 Cressier	150		108		42	
8 Enges		-175		-119		-55
9 Le Landeron	221		164		57	
10 Lignières		-329		-194		-135
11 Boudry		-18		-24	6	
12 Cortaillod	298		158		140	
13 Colombier	477		253		225	
14 Auvemier	1'540		685		854	
15 Peseux	226		79		147	
16 Corcelles-Cormondrèche	561		269		293	
17 Bôle	575		290		285	
18 Rochefort	92		45		47	
19 Brot-Dessous		-299		-101		-198
20 Bevaix	165		118		47	
21 Gorgier	543		306		238	
22 Saint-Aubin-Sauges	156		114		42	
23 Fresens		-146		-135		-11
24 Montalchez		-471		-211		-259
25 Vaumarcus	1'232		537		695	
26 Môtiers		-444		-260		-184
27 Couvet		-543		-250		-293
28 Travers		-688		-473		-215
29 Noiraigue		-875		-536		-339
30 Boveresse		-784		-486		-298
31 Fleurier		-523		-336		-187
32 Buttes		-795		-406		-389
33 La Côte-aux-Fées	3'937		1'429		2'509	
34 Saint-Sulpice		-805		-472		-334
35 Les Verrières		-450		-150		-300
36 Les Bayards		-833		-381		-452
37 Cernier		-95		-27		-68
38 Chézard-Saint-Martin		-292		-169		-123
39 Dombresson		-459		-224		-235
40 Villiers		-271		-145		-126
41 Le Pâquier		-624		-357		-267
42 Savagnier		-211		-90		-121
43 Fenin-Vilars-Saules	190		98		91	
44 Fontaines		-198		-72		-126
45 Engollon	348		132		216	
46 Fontainemelon		-50	56			-106
47 Les Hauts-Geneveys	13		31			-18
48 Boudevillers	64		40		24	
49 Valangin	349		173		176	
50 Coffrane		-203		-89		-114
51 Les Geneveys/Coffrane	7		34			-27
52 Montmolin	436		259		178	
53 Le Locle		-419		-258		-161
54 Les Brenets	21		48			-26
55 Le Cernex-Péquignot		-430		-153		-276
56 La Brévine		-742		-420		-322
57 La Chaux-du-Milieu		-482		-265		-217
58 Les Ponts-de-Martel		-539		-277		-262
59 Brot-Plamboz		-510		-163		-347
60 La Chaux-de-Fonds		-419		-249		-170
61 Les Planchettes		-519		-338		-181
62 La Sagne		-359		-268		-92
Ensemble des communes	193	-193	112	-112	84	-84

Sources:

* Tableau C.1, colonnes 7 et 8.

** Service financier.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Tableau C.6 Classement des communes selon l'incidence péréquative du changement de système, en francs par habitant (simulation 1999)

	Différence entre la nouvelle péréquation et la péréquation actuelle*		Indice des ressources fiscales**		Indice des charges structurelles***		Indice de charge fiscale****		
	Communes désavantagées par le changement de système	Communes avantagées par le changement de système	(Rang)	Indice (Rang)	Indice (Rang)	Indice (Rang)	Indice (Rang)	Indice (Rang)	
	Fr./hab.		Nbre						
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
36 Les Bayards	-452	(1)	49,6	(2)	1,0	(12)	117,8	(14)	
32 Buttes	-389	(2)	51,7	(3)	1,1	(11)	123,0	(11)	
59 Brot-Plamboz	-347	(3)	64,4	(11)	0,0	(28)	104,1	(29)	
29 Noiraigue	-339	(4)	48,0	(1)	1,2	(10)	130,7	(4)	
34 Saint-Sulpice	-334	(5)	52,2	(4)	1,5	(4)	133,4	(2)	
56 La Brévine	-322	(6)	54,5	(6)	1,2	(9)	124,2	(9)	
35 Les Verrières	-300	(7)	68,2	(17)	0,4	(20)	105,4	(26)	
30 Boveresse	-298	(8)	53,0	(5)	1,5	(6)	132,7	(3)	
27 Couvet	-293	(9)	63,5	(9)	0,6	(18)	113,5	(18)	
55 Le Cerneux-Péquignot	-276	(10)	69,1	(18)	0,3	(23)	106,0	(25)	
41 Le Pâquier	-267	(11)	59,6	(8)	0,9	(15)	120,7	(12)	
58 Les Ponts-de-Martel	-262	(12)	63,8	(10)	0,7	(17)	116,4	(16)	
24 Montalchez	-259	(13)	67,0	(14)	0,4	(21)	112,7	(19)	
39 Dombresson	-235	(14)	67,2	(15)	0,2	(26)	112,5	(22)	
57 La Chaux-du-Milieu	-217	(15)	67,3	(16)	0,8	(14)	119,7	(13)	
28 Travers	-215	(16)	58,1	(7)	1,5	(5)	136,5	(1)	
19 Brot-Dessous	-198	(17)	76,3	(24)	0,0	(29)	104,0	(30)	
31 Fleurier	-187	(18)	66,0	(12)	1,3	(7)	125,6	(7)	
26 Môtiers	-184	(19)	69,3	(19)	0,8	(16)	117,2	(15)	
61 Les Planchettes	-181	(20)	66,3	(13)	1,2	(8)	127,5	(5)	
60 La Chaux-de-Fonds	-170	(21)	83,1	(32)	4,3	(1)	127,4	(6)	
53 Le Locle	-161	(22)	80,5	(29)	3,7	(3)	125,0	(8)	
10 Lignières	-135	(23)	75,3	(23)	0,5	(19)	114,5	(17)	
40 Villiers	-126	(24)	78,3	(27)	0,2	(24)	111,6	(23)	
44 Fontaines	-126	(25)	74,9	(22)	-0,5	(37)	99,9	(35)	
38 Chézard-Saint-Martin	-123	(26)	76,9	(25)	0,1	(27)	112,5	(21)	
42 Savagnier	-121	(27)	77,8	(26)	-0,3	(31)	104,5	(28)	
50 Coffrane	-114	(28)	78,6	(28)	-0,2	(30)	105,1	(27)	
46 Fontainemelon	-106	(29)	74,7	(21)	-1,0	(49)	87,9	(52)	
62 La Sagne	-92	(30)	74,5	(20)	0,9	(13)	123,5	(10)	
37 Cernier	-68	(31)	80,8	(30)	-0,5	(38)	99,1	(36)	
8 Enges	-55	(32)	84,6	(33)	0,2	(25)	111,3	(24)	
51 Les Geneveys/Coffrane	-27	(33)	88,5	(36)	-0,5	(36)	97,5	(38)	
54 Les Brenets	-26	(34)	93,2	(41)	-0,3	(32)	96,0	(39)	
47 Les Hauts-Geneveys	-18	(35)	89,5	(37)	-0,5	(35)	98,2	(37)	
1 Neuchâtel	-11	(36)	133,1	(58)	4,1	(2)	100,1	(34)	
23 Fressens	-11	(37)	87,0	(34)	0,4	(22)	112,6	(20)	
11 Boudry	6	(38)	88,2	(35)	-0,4	(34)	102,8	(31)	
48 Boudevillers	24	(39)	81,1	(31)	-1,1	(51)	90,6	(48)	
7 Cressier	42	(40)	90,0	(38)	-0,9	(44)	91,2	(45)	
22 Saint-Aubin-Sauges	42	(41)	100,2	(46)	-0,6	(40)	93,9	(41)	
20 Bevaix	47	(42)	92,3	(40)	-0,9	(43)	90,7	(47)	
18 Rochefort	47	(43)	100,3	(47)	-0,4	(33)	101,9	(32)	
9 Le Landeron	57	(44)	98,8	(44)	-0,8	(41)	89,7	(49)	
6 Cornaux	61	(45)	93,5	(42)	-0,5	(39)	101,4	(33)	
43 Fenin-Vilars-Saules	91	(46)	94,6	(43)	-0,9	(42)	93,4	(43)	
5 Thielle-Wavre	119	(47)	102,1	(48)	-0,9	(45)	94,2	(40)	
12 Cortaillod	140	(48)	103,4	(49)	-1,0	(47)	91,0	(46)	
15 Peseux	147	(49)	90,6	(39)	-1,1	(54)	92,2	(44)	
49 Valangin	176	(50)	99,2	(45)	-1,3	(55)	89,1	(50)	
52 Montmolin	178	(51)	112,3	(52)	-1,1	(53)	87,8	(53)	
45 Engollon	216	(52)	105,3	(50)	-1,1	(52)	88,8	(51)	
13 Colombier	225	(53)	107,6	(51)	-1,4	(58)	84,2	(57)	
21 Gorgier	238	(54)	123,8	(57)	-1,0	(46)	85,7	(54)	
17 Bôle	285	(55)	116,8	(54)	-1,4	(56)	84,1	(58)	
16 Corcelles-Cormondrèche	293	(56)	114,3	(53)	-1,4	(59)	85,1	(55)	
2 Hauterive	317	(57)	119,7	(55)	-1,0	(50)	93,8	(42)	
3 Saint-Blaise	373	(58)	122,7	(56)	-1,5	(60)	83,4	(59)	
25 Vauxmarcus	695	(59)	173,6	(60)	-1,0	(48)	84,2	(56)	
14 Auvernier	854	(60)	162,7	(59)	-2,5	(62)	64,7	(61)	
4 Marin-Epagnier	1'046	(61)	191,6	(61)	-1,6	(61)	79,5	(60)	
33 La Côte-aux-Fées	2'509	(62)	340,3	(62)	-1,4	(57)	62,9	(62)	
Ensemble des communes	84	-84	100,0		0,0		103,2		

Sources:

* Tableau C.5, colonnes 5 et 6.

** Tableau A.5, colonne 5.

*** Tableau B.5, colonne 6.

**** Tableau B.7, colonne 3.

Estimation des coefficients d'impôt communaux

Résultats

Le tableau D présente les estimations des coefficients d'impôt compte tenu des modifications législatives qui entreront en vigueur au 1^{er} janvier 2001 et de l'introduction de la nouvelle péréquation. On rappellera que ces estimations reposent sur de nombreuses hypothèses et qu'il s'agit par conséquent de les considérer avec prudence. Il convient en particulier de relever :

- que les conséquences financières de l'introduction de la nouvelle LCdir sont réparties de manière uniforme entre les communes ;
- qu'il est fait l'hypothèse que le produit de l'impôt des personnes morales des communes qui pratiquent des taux inférieurs à ceux de l'Etat correspond, après l'introduction de la nouvelle LCdir, au produit de l'impôt d'Etat.

Tableau D

Le tableau D présente trois **coefficients d'impôt** : le premier est estimé sur la base du système actuel (colonne 5), le deuxième après prise en compte des modifications législatives (colonne 6) et le troisième après prise en compte de l'introduction de la nouvelle péréquation. Les moyennes pour l'ensemble des communes figurent au bas du tableau. Le coefficient d'impôt correspond au rapport entre l'impôt dû (colonnes 1 à 3) et l'impôt de base selon le barème unique (colonne 4).

L'impôt dû (colonne 1) décrit la fiscalité actuelle des communes. Pour les communes ayant adhéré au BU, l'on utilise les données de la taxation 1998 (source : service du traitement de l'information, situation au 14 novembre 1999). Pour les communes hors BU, l'on se réfère aux impôts perçus en 1997, sans les impôts des frontaliers et les impôts à la source (source : service des communes).

L'impôt dû après prise en compte des modifications législatives (colonne 2) tient compte, outre de la fiscalité actuelle des communes, des modifications législatives qui entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2001 et qui, comme la nouvelle péréquation financière, auront une incidence directe sur la fiscalité des communes. Il s'agit de l'introduction des taxes causales, de la suppression de la taxe hospitalière et de l'harmonisation de la fiscalité des personnes morales au niveau communal. Pour les taxes causales, est prise en compte la différence entre le produit des taxes existantes et les charges y relatives calculée sur la base des comptes communaux 1997 indexés de 1% (source : service des communes). La taxe hospitalière correspond aux données des comptes communaux 1997, indexés de 1% (source : service des communes). Enfin, les conséquences de l'harmonisation de la fiscalité des personnes morales au niveau communal sont estimées sur la base des impôts

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

communaux perçus en 1997. Compte tenu des données disponibles, leur prise en compte repose sur l'hypothèse que le produit de l'impôt des personnes morales des communes qui pratiquent des taux inférieurs à ceux de l'Etat correspond, après l'introduction de la nouvelle LCdir, au produit de l'impôt d'Etat.

L'impôt dû après prise en compte des modifications législatives et de la péréquation financière (colonne 3) intègre, outre les conséquences financières des modifications législatives, l'incidence, pour les communes, du changement de système de péréquation.

L'impôt de base dû selon le barème unique (colonne 4) correspond à l'impôt dû avec un multiple de 100%. Il est estimé sur la base des données de la taxation 1998 (source: service du traitement de l'information). Les conséquences financières de l'introduction de la nouvelle LCdir, notamment l'imposition des rentes AVS-AI à 100%, sont prises en compte (source: rapport 99.038 du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi sur les contributions directes (LCdir). Compte tenu des données disponibles, elles sont cependant réparties de manière uniforme entre les communes.

Les **coefficients d'impôt** (colonnes 5 à 7) correspondent au rapport entre l'impôt dû (colonnes 1 à 3) et l'impôt de base dû selon le barème unique (colonne 4).

Péréquation financière intercommunale

Tableau D Estimation des coefficients d'impôt communaux (simulation 1999)

	Impôt dû selon système actuel			Impôt de base selon barème unique****	Coefficient d'impôt		
	selon système actuel*	après prise en compte des modifications législatives**	après prise en compte des modifications législatives et de la péréquation***		selon système actuel	après prise en compte des modifications législatives	après prise en compte des modifications législatives et de la péréquation
	Fr.	Fr.	Fr.		Nbre	Nbre	Nbre
	1	2	3	4	5=1/4	6=2/4	7=3/4
1 Neuchâtel	71'506'972	76'421'956	76'064'023	82'593'710	86,6	92,5	92,1
2 Hauterive	6'188'724	6'425'737	7'224'923	7'606'031	81,4	84,5	95,0
3 Saint-Blaise	8'189'912	7'584'352	8'713'607	10'312'620	79,4	73,5	84,5
4 Marin-Epagnier	6'752'622	4'259'076	8'023'884	9'174'069	73,6	46,4	87,5
5 Thielle-Wavre	1'180'437	1'232'491	1'294'780	1'654'541	71,3	74,5	78,3
6 Cornaux	3'111'831	3'048'117	3'139'211	3'313'156	93,9	92,0	94,7
7 Cressier	2'805'077	2'424'898	2'503'045	3'789'335	74,0	64,0	66,1
8 Enges	654'023	668'186	652'158	653'759	100,0	102,2	99,8
9 Le Landeron	7'911'225	7'996'607	8'236'969	10'108'300	78,3	79,1	81,5
10 Lignières	1'789'881	1'797'416	1'685'946	1'889'234	94,7	95,1	89,2
11 Boudry	10'052'370	9'532'367	9'565'580	10'916'039	92,1	87,3	87,6
12 Cortaillod	9'572'562	8'055'025	8'659'989	11'465'810	83,5	70,3	75,5
13 Colombier	10'991'343	10'378'322	11'451'740	14'363'455	76,5	72,3	79,7
14 Auvernier	4'187'042	3'994'472	5'297'772	7'238'268	58,8	55,2	73,2
15 Pesex	11'213'973	10'133'523	10'919'839	12'685'846	88,4	79,9	86,1
16 Corcelles-Cormonrèche	8'305'068	8'503'382	9'630'411	12'066'057	68,8	70,5	79,8
17 Bôle	4'168'048	3'875'434	4'371'608	5'336'246	78,1	72,6	81,9
18 Rochefort	2'347'816	2'339'742	2'383'634	2'637'289	89,0	88,7	90,4
19 Brot-Dessous	233'942	238'965	216'237	232'986	100,0	102,6	92,8
20 Bevaix	7'486'329	6'642'484	6'807'359	8'816'410	84,9	75,3	77,2
21 Gorgier	4'557'753	4'080'743	4'488'845	5'645'411	80,7	72,3	79,5
22 Saint-Aubin-Sauges	5'075'492	5'047'772	5'152'159	6'413'074	79,1	78,7	80,3
23 Fresens #	417'143	366'366	364'529	363'751	114,7	100,7	100,2
24 Montalchez #	255'914	252'658	209'362	272'169	94,0	92,8	76,9
25 Valmarcus	427'199	350'776	490'418	555'236	76,9	63,2	88,3
26 Môtiers	1'644'422	1'668'409	1'510'087	1'632'276	100,7	102,2	92,5
27 Couvet	5'027'457	4'774'641	3'940'944	4'875'083	103,1	97,9	80,8
28 Travers	2'144'904	2'299'398	2'037'377	1'944'250	110,3	118,3	104,8
29 Noiraigue	753'699	800'679	631'140	675'981	111,5	118,4	93,4
30 Boveresse	684'410	653'585	547'265	541'325	126,4	120,7	101,1
31 Fleurier	7'260'752	7'713'368	7'018'289	6'612'926	109,8	116,6	106,1
32 Buttet	976'401	1'014'506	763'571	914'104	106,8	111,0	83,5
33 La Côte-aux-Fées	11'037'777	-304'087	11'041'729	13'499'967	81,8	-22,5	77,2
34 Saint-Sulpice	11'440'135	1'160'329	943'710	996'180	114,5	116,5	94,7
35 Les Verrières	11'531'142	1'084'086	868'202	1'346'216	85,7	80,5	64,5
36 Les Bayards	541'406	566'594	404'300	527'841	102,6	107,3	76,6
37 Cernier	3'546'478	3'547'936	3'416'024	3'926'400	90,3	90,4	87,0
38 Chézard-Saint-Martin	3'604'867	3'323'503	3'127'806	3'482'107	103,5	95,4	89,8
39 Dornbresson	2'641'706	2'587'171	2'239'534	2'791'120	94,6	92,7	80,2
40 Villiers	762'710	794'120	746'544	818'290	93,2	97,0	91,2
41 Le Pâquier	401'684	426'075	368'093	388'839	103,3	109,6	94,7
42 Savagnier	1'592'593	1'567'638	1'468'654	1'712'673	93,0	91,5	85,8
43 Fenin-Vilars-Saules	1'609'756	1'542'406	1'603'090	1'909'700	84,3	80,8	83,9
44 Fontaines	1'742'435	1'642'836	1'530'575	1'921'311	90,7	85,5	79,7
45 Engollon #	153'841	142'662	157'917	288'133	83,3	49,5	54,8
46 Fontainemelon	3'241'374	3'065'951	2'895'506	3'795'523	55,4	80,8	76,3
47 Les Hauts-Genèveys	1'702'081	1'771'388	1'755'805	2'099'305	81,1	84,4	83,6
48 Boudevillers	1'161'841	1'160'574	1'175'253	1'383'045	84,0	83,9	85,0
49 Valangin	780'517	691'450	761'879	937'515	83,3	73,8	81,3
50 Coffrane	1'280'703	1'391'292	1'316'038	1'429'433	86,6	97,3	92,1
51 Les Genèveys/Coffrane	2'500'127	2'221'570	2'183'689	2'689'938	92,9	82,6	81,2
52 Montmolin	1'104'178	1'107'783	1'191'576	1'311'848	84,2	84,4	90,8
53 Le Locle	23'773'429	20'837'996	19'085'686	20'647'711	115,1	100,9	92,4
54 Les Brenets	2'249'579	2'111'866	2'081'122	2'578'505	87,2	81,9	80,7
55 Le Cerneux-Péquignot	505'891	500'407	413'831	520'566	97,2	96,1	79,5
56 La Brévine	1'073'394	1'043'050	830'848	965'933	111,1	103,0	86,0
57 La Chaux-du-Milieu	822'458	831'821	742'092	799'101	102,9	104,1	92,9
58 Les Ponts-de-Martel	2'288'482	2'259'468	1'926'387	2'110'755	108,4	107,0	91,3
59 Brot-Plamboz #	415'911	394'773	302'590	436'148	95,4	90,5	69,4
60 La Chaux-de-Fonds	85'645'708	86'108'858	79'702'492	80'914'277	105,8	105,4	98,5
61 La Chaux-de-Fonds	400'470	406'818	366'896	364'943	109,7	111,5	100,5
62 La Sagne	2'345'537	2'153'738	2'071'152	1'970'993	119,0	109,3	105,1
Ensemble des communes	359'160'592	350'715'523	350'715'523	393'712'545	91,2	89,1	89,1

* Impôt dû selon fiscalité actuelle des communes ayant adhéré au BU (source: service du traitement de l'information).

base: taxation 1998 des personnes physiques, situation au 14 novembre 1999; communes hors BU (#), impôts perçus en 1997, sans impôts des frontaliers et à la source (source: service des communes)

** Modifications législatives: introduction des taxes causales, suppression de la taxe hospitalière et harmonisation de la fiscalité des personnes morales au niveau communal (source: service des communes).

*** Péréquation (source: tableau C.4, colonnes 5 et 6).

**** Impôt de base dû selon données taxation 1998 (source: service du traitement de l'information), y compris conséquences financières de l'introduction de la nouvelle LcDir.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>
1. INTRODUCTION	2247
1.1. Objectifs généraux	2248
1.2. Mise en œuvre	2249
1.3. Rappel historique	2251
1.4. Interventions parlementaires	2256
2. NOTIONS GÉNÉRALES	2257
2.1. Disparité des ressources	2258
2.2. Disparité des charges	2260
3. SYSTÈME ACTUEL DE PÉRÉQUATION FINANCIÈRE	2262
3.1. Critères de péréquation	2262
3.2. Incidence péréquative	2263
3.3. Avantages et inconvénients	2266
4. PROJET DE NOUVELLE PÉRÉQUATION FINANCIÈRE	2266
4.1. Présentation générale	2267
4.1.1. Vue d'ensemble	2267
4.1.2. Modification du concept initial	2268
4.1.3. Travaux de recherches complémentaires	2269
4.2. Péréquation des ressources	2272
4.2.1. Principes	2272
4.2.2. Fonctionnement et définitions	2274
4.3. Compensation de la surcharge structurelle	2275
4.3.1. Principes	2275
4.3.2. Fonctionnement et définitions	2276
4.3.3. Indice des charges structurelles	2277
4.4. Résultats	2280
4.4.1. Résultats d'ensemble	2280
4.4.2. Résultats par rapport au système actuel	2284
4.5. Aides ponctuelles aux communes financièrement faibles ...	2288

Péréquation financière intercommunale

	<i>Pages</i>
5. ESTIMATION DES COEFFICIENTS D'IMPÔT COMMUNAUX	2288
5.1. Remarques liminaires	2288
5.2. Barème unique	2288
5.3. Taxes causales	2289
5.4. Nouvelle loi sur les contributions directes (LCdir)	2289
5.5. Taxes hospitalières	2290
5.6. Péréquation financière	2290
5.7. Simulation	2290
5.8. Résultats	2292
6. CONSIDÉRATIONS DU CONSEIL D'ÉTAT	2293
6.1. Signification politique du projet	2293
6.2. Charges de préférences locales	2294
6.3. Regroupement de communes	2296
6.4. Cantonalisation de l'impôt communal des personnes morales	2296
7. DÉSENCHÈVÈTREMMENT DES TÂCHES ET DES CHARGES ..	2298
7.1. Principes généraux	2298
7.2. Principales modifications envisagées	2299
7.3. Compensation du transfert de charges	2302
8. COMMENTAIRE DU PROJET DE LOI	2303
9. INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES	2305
10. CONCLUSIONS	2311
PROJET DE LOI (avec annexes 1 à 5)	2314
ANNEXES DU RAPPORT	2327
Annexe A: Péréquation des ressources	2327
Annexe B: Compensation de la surcharge structurelle	2335
Annexe C: Résultats	2349
Annexe D: Estimation des coefficients d'impôt communaux	2356

PÉRÉQUATION FINANCIÈRE INTERCOMMUNALE

00.002

**Rapport de la commission de gestion
et des finances élargie**

chargée de l'examen

**des propositions du Conseil d'Etat
relatives à la péréquation financière intercommunale**

(Du 24 janvier 2000)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

Après s'être penchée lors de huit séances sur la planification financière 1999-2002 discutée au cours de la session du Grand Conseil de juin 1999, la commission de gestion et des finances élargie a accompagné l'administration et le Conseil d'Etat dans leurs réflexions quelque peu évolutives au sujet de la péréquation financière intercommunale. Elle a tenu six séances, les 14 septembre, 18 octobre, 2 novembre, 8 décembre 1999, 10 janvier et 24 janvier 2000. Sa composition s'est légèrement modifiée depuis le mois de juin 1999: MM. Pierre-Jean Erard, libéral-PPN, et Adrien Laurent, socialiste, ont remplacé respectivement MM. Jean-Claude Baudoin et Frédéric Cuche.

Les mauvaises habitudes ne se perdant pas, la commission a travaillé dans des conditions difficiles, ne recevant généralement les rapports fouillés de l'administration que deux ou trois jours avant ses séances; cette fois également, le rapport de la commission a dû être partiellement établi sans que soient connues les conclusions du Conseil d'Etat.

La nouvelle péréquation financière a représenté un travail considérable pour le Conseil d'Etat et l'administration et nous tenons à les en remercier. La commission a parfois regretté que l'abondance de chiffres, de graphiques et de formules ait laissé quelque peu à l'arrière-plan les véritables enjeux politiques. Le rapport gouvernemental du 10 janvier 2000 corrige toutefois en partie ce défaut et le langage plus simple, plus direct et moins technocratique adopté devrait permettre de convaincre le parlement, les communes et le peuple neuchâtelois de l'opportunité de la nouvelle péréquation.

Le présent rapport s'efforcera aussi de faire quelques pas dans cette direction; il sera divisé en six parties:

Péréquation financière intercommunale

1. Les objectifs
2. Le système proposé
3. La péréquation des ressources
4. La compensation de la surcharge structurelle
5. Les résultats de la nouvelle péréquation
6. Conclusions

1. LES OBJECTIFS**1.1. Les trois réformes**

En marge de la planification financière 1999-2002, trois grandes réformes avaient fait l'objet de discussions nourries : le barème de référence, la péréquation financière et le désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes, avec en arrière-plan un autre objectif plus contesté : le regroupement de communes.

Le planning du Conseil d'Etat proposé au printemps 1999 visait à l'adoption du barème de référence en juin 1999, à la fixation des modalités d'application de la péréquation financière en septembre 1999 et à la poursuite des autres réformes (et en particulier du désenchevêtrement) immédiatement après, l'ensemble de l'édifice devant être inauguré le 1^{er} janvier 2001...

Comme chacun le sait, le barème de référence a effectivement été adopté par le Grand Conseil en juin 1999 ; en revanche, les autres travaux ont pris du retard et aucun projet consolidé de péréquation financière n'a pu être soumis au Grand Conseil en 1999. Le dossier du désenchevêtrement, encore plus compliqué, ne pourra pas être discuté lors de la session de février 2000, mais seulement en juin 2000.

La commission a pris acte de ces retards avec une contrariété plus ou moins marquée selon les groupes politiques ; elle est néanmoins entrée en matière sur la péréquation financière qui est étroitement liée au barème de référence déjà adopté et doit absolument entrer en vigueur en même temps que lui ; à défaut, certains budgets communaux seraient en très fort déséquilibre en l'an 2001, le nouveau barème de référence n'apportant plus les mêmes recettes que l'ancien aux communes à forte fiscalité ou entraînant l'adoption d'un coefficient extrêmement élevé.

L'idée émise en commission d'une introduction de la péréquation par étapes n'a pas pu être retenue ; d'une part, parce qu'il existe déjà plusieurs importantes mesures de péréquation dans le système actuel de subventionnement des communes (effet péréquatif portant sur 18,7 millions de francs) et qu'il serait très difficile de trouver un équilibre provisoire et partiel entre les deux systèmes de péréquation ; d'autre part, parce que, dans le système proposé, la péréquation des ressources (1^{er} niveau) et la compensation de la surcharge structurelle (2^e niveau) sont très étroitement liées.

Rapport de la commission de gestion et des finances élargie (suite)

1.2. La péréquation financière intercommunale

Nombre de communes sont confrontées à des difficultés financières qui réduisent sensiblement leur capacité d'investissement et même leur possibilité d'assumer leurs tâches courantes. L'évolution démographique et économique des diverses régions du canton tend à accroître ces déséquilibres. Dans ce contexte, la péréquation financière constitue dès lors un acte de solidarité interrégionale et de réaffirmation de la cohésion sociale.

Comme le souligne le Conseil d'Etat dans son rapport du 10 janvier 2000, le but de la péréquation financière est double. Il vise à :

- redistribuer plus équitablement les ressources entre les différentes collectivités selon leur capacité financière ;
- donner à chaque collectivité les moyens d'assumer de manière autonome les tâches qui lui sont confiées.

Au niveau des objectifs généraux, la péréquation financière n'a été contestée ni par la commission (N. B. elle en avait approuvé les grandes lignes dans son rapport du 17 mai 1999 par 15 oui, 0 non et 2 abstentions), ni par les porte-parole des groupes lors de la session de juin 1999 du Grand Conseil.

Relevons que le Conseil d'Etat s'est aussi fixé des objectifs plus précis dans le cadre de ce grand rééquilibrage financier intercommunal.

Il s'agit notamment :

- a) d'améliorer la situation de très nombreuses communes défavorisées ;
- b) de prendre en compte les surcharges structurelles des communes centre ;
- c) d'assurer la péréquation des ressources fiscales des personnes morales.

2. LE SYSTÈME PROPOSÉ

Il prévoit le remplacement de l'actuelle péréquation indirecte basée sur le revenu fiscal et l'effort fiscal par une péréquation directe fondée sur une double péréquation des ressources et des charges structurelles (bénéficiaires: communes centre ou « structurellement défavorisées » en raison de leurs caractéristiques topographiques ou socio-économiques). Les divers flux financiers passeraient par un fonds de péréquation. Un fonds d'aide aux communes alimenté par l'Etat subsisterait pour l'octroi de subventions ponctuelles à certains investissements.

Ce concept global n'a pas été remis en question par la commission qui l'avait déjà approuvé dans son rapport du 17 mai 1999. La proposition (nouvelle) du Conseil d'Etat de renoncer à toute alimentation du fonds de péréquation par la part des communes à certaines recettes (IFD, taxe automobiles) n'a pas suscité d'objections; notons qu'il en résulte qu'aussi bien

Péréquation financière intercommunale

pour la péréquation des ressources que pour la compensation de la surcharge structurelle, l'ensemble des communes favorisées versent au fonds exactement les sommes globalement attribuées la même année aux communes défavorisées (respectivement 24 et 18 millions de francs).

3. LA PÉREQUATION DES RESSOURCES

La disparité des ressources correspond à une répartition non uniforme de l'assiette fiscale entre les communes et elle s'avère très importante dans notre canton. Ainsi, le rapport entre le revenu fiscal par habitant de la commune financièrement la plus forte (La Côte-aux-Fées) et celui de la commune la plus faible (Noiraigue) est de 6,7.

Deux éléments méritent d'être mis particulièrement en évidence. Tout d'abord, le fait que le revenu fiscal pris en considération est celui de l'impôt cantonal perçu dans la commune et non celui basé sur l'échelle fiscale locale, ce qui élimine toute charge de préférence. Relevons par ailleurs que les ressources englobées dans la péréquation financière comprennent aussi les produits de l'imposition des personnes morales. Les communes appelées à financer la péréquation des ressources sont donc aussi bien celles qui ont la chance d'accueillir d'importants contribuables parmi les personnes physiques (ex.: Auvernier, Saint-Blaise) que celles qui comptent un solide tissu économique (ex.: Neuchâtel, Marin-Epagnier, La Côte-aux-Fées, Vaumarcus).

Selon les nouvelles propositions du Conseil d'Etat, les transferts sont fonction de trois critères: la population, l'écart de ressources fiscales (principe repris de la motion Pierre-Jean Erard 99.108, du 1^{er} février 1999, « Critères de péréquation ») et la dotation annuelle de base (égale à six fois l'écart de ressources fiscales total de l'ensemble des communes). Cette dernière a été estimée à 24 millions de francs pour 1999.

La péréquation des ressources n'a pas fait l'objet de longues discussions au sein de la commission, les grandes lignes en étant admises. Les modalités d'application (système des écarts, calcul de la dotation annuelle de base) rencontrent également l'approbation de la commission. La question de la linéarité qui concerne aussi bien la péréquation des ressources que la compensation de la surcharge structurelle est traitée au chapitre 5.

4. LA COMPENSATION DE LA SURCHARGE STRUCTURELLE

4.0. Généralités

Comme le relève le Conseil d'Etat dans son rapport (cf. chapitre 2.2), « La disparité des charges qui existe entre les communes du canton est liée au fait que, indépendamment de leur capacité financière et des tâches qu'elles

Rapport de la commission de gestion et des finances élargie (suite)

doivent accomplir, les communes sont confrontées à un environnement qui n'est pas homogène. Ces différences de structure sont notamment liées aux caractéristiques topographiques (altitude, densité, etc.) et socio-économiques (structure par âge de la population, population étrangère, etc.) propres à chaque commune ou au rôle que certaines communes sont amenées à jouer (communes centre).»

C'est cet aspect de la péréquation financière intercommunale qui a le plus retenu l'attention de la commission. D'une part, il s'agissait de veiller à un choix de critères véritablement significatifs pour les communes neuchâteloises structurellement défavorisées tout en évitant que les charges de préférence jouent un rôle important dans le système péréquatif (N. B. elles avaient beaucoup contribué à l'échec politique du précédent projet de péréquation). D'autre part, il importait de trouver un équilibre satisfaisant entre les communes centre et les autres communes neuchâteloises.

4.1. Les critères retenus

Les domaines où apparaissent des surcharges du fait des caractéristiques topographiques et socio-économiques de certaines communes sont, pour l'essentiel, la sécurité, l'enseignement, le trafic et la protection de l'environnement. Dans ce contexte, la population et l'altitude jouent un rôle déterminant pour expliquer les différences de charges, notamment en ce qui concerne la sécurité et le trafic (ex. : ouverture des routes en hiver) ; l'indice de charge fiscale permet de saisir convenablement les autres paramètres.

La population, l'altitude et l'indice de charge fiscale ont dès lors été retenus par le Conseil d'Etat pour le premier volet de l'indice des charges structurelles.

En ce qui concerne les surcharges de centres, elles sont en partie prises en compte par les critères envisagés ci-devant. Divers domaines (établissements pour personnes âgées, pour enfants et adolescents, action sociale, charges hospitalières, AVS-AI-PC, transports publics) font d'ores et déjà l'objet d'un partage des charges entre les communes. Il subsiste en revanche des déficits non répartis entre les centres et les autres communes dans les secteurs culturel (musées, bibliothèques) et sportif (infrastructures telles que piscines, patinoires, etc.) ; ils sont estimés à 10,5 millions de francs pour Neuchâtel, 8,6 millions pour La Chaux-de-Fonds et 2,5 millions pour Le Locle. Pour ce deuxième volet de l'indice des charges structurelles, le Conseil d'Etat a retenu des coefficients de centre et d'accessibilité qui tiennent tout particulièrement compte de l'importance de la population et de la distance. Toutes les communes du canton sont prises en considération et ce aussi bien par rapport à Neuchâtel qu'à l'agglomération La Chaux-de-Fonds - Le Locle.

La commission, toujours soucieuse d'éliminer les charges de préférence, s'est longuement penchée sur les divers critères pris en considération lors de la phase initiale. Certains lui ont semblé peu convaincants (ex. : densité ;

Péréquation financière intercommunale

le Conseil d'Etat y a d'ailleurs renoncé); d'autres peu précis (ex.: prise en compte de l'altitude officielle des communes en faisant abstraction de la réalité de l'habitat; le Conseil d'Etat a corrigé ultérieurement ce défaut); quant à la réapparition de l'indice de charge fiscale, même avec une incidence nettement moins importante que dans l'actuelle péréquation, elle a suscité de nombreuses interrogations; la commission a longuement discuté la pondération de 0,75 accordée à ce facteur (cf. chapitre 4.3.3 du rapport du Conseil d'Etat) et certains ont regretté cette réintroduction, « par la petite porte », des charges de préférence.

Elle a toutefois finalement renoncé à un amendement, un rapport complémentaire du Conseil d'Etat (cf. annexe datée du 19 janvier 2000) ayant montré que, malgré cette pondération, l'indice de charge fiscale ne compte plus que pour environ 20% dans la nouvelle péréquation au lieu de 65% dans l'actuelle; de plus, le Conseil d'Etat dispose de la compétence de corriger ces indices en cas de nécessité. Notons que la solution retenue par le Conseil d'Etat (pondération 0,75) est plutôt désavantageuse pour les villes de Neuchâtel et de La Chaux-de-Fonds.

Pour ce qui concerne les surcharges des communes centre, certains commissaires ont vivement déploré que l'on ne tienne pas compte de manière plus précise de la réalité et notamment de l'existence de certains syndicats intercommunaux. Les interrelations prises en considération ont paru quelque peu « nébuleuses ».

La méthode de travail choisie explique ce « flou ». En effet, partant de certaines hypothèses, l'administration a testé de très nombreux critères et n'a retenu que les bonnes corrélations statistiques. Elle a ensuite travaillé sur des « charges reconstruites » et non sur des chiffres comptabilisés. Certains commissaires béotiens ou peu férus de formules mathématiques auraient préféré une péréquation plus simpliste, mais aussi plus accessible au citoyen-contribuable (ex.: prise en charge par le fonds de péréquation, au chapitre des communes centre, des dépenses des piscines du Nid-du-Crô et du Musée d'art et d'histoire à Neuchâtel – dépenses totales = 4,2 millions de francs en 1998 – du MIH et de la bibliothèque de la ville de La Chaux-de-Fonds – soit 3,4 millions de francs – ainsi que du complexe piscine-patinoire et du Musée des Monts au Locle – soit 1,1 million de francs. Dans le domaine des charges socio-économiques: par exemple frais effectifs de déblaiement de la neige dans toutes les communes situées à plus de 600 m d'altitude et frais de chauffage des bâtiments scolaires communaux et intercommunaux). Pure naïveté!

Pour ce qui est des surcharges des communes centre, le Conseil d'Etat a souligné avec vivacité que la formule retenue ne tenait compte que des dépenses non réparties et non de celles prises en charge par des syndicats intercommunaux.

Finalement, la commission se rallie aux solutions proposées par 15 oui contre 4 non.

Rapport de la commission de gestion et des finances élargie (suite)

4.2. Les montants en jeu

Alors que le Conseil d'Etat propose une péréquation des ressources portant sur 24 millions de francs, il prévoit 18 millions pour la compensation de la surcharge structurelle, soit une dotation de base annuelle globale de 42 millions de francs. Certaines communes étant bénéficiaires d'un côté et perdantes de l'autre, les apports s'annulent partiellement et l'effet péréquatif de la nouvelle péréquation s'élève à près de 32,2 millions de francs (moyenne 1997-1998: 18,7 millions). Ces chiffres sont quelque peu en retrait par rapport à des estimations antérieures.

Les 18 millions de francs destinés à compenser la surcharge structurelle se répartissent en 6 millions pour la compensation des caractéristiques topographiques et socio-économiques et 12 millions pour les communes centre (ordres de grandeur).

Notons que la marge de manœuvre du Grand Conseil quant à l'importance de la péréquation financière mise en œuvre se situe au niveau des articles 9 et 22 de la loi; on y trouve en effet les multiplicateurs (respectivement 6 et 45) qui permettent de fixer les dotations annuelles de base.

Lors de ses premières séances, la commission n'a pas remis en question les sommes proposées par le Conseil d'Etat pour la péréquation; la lecture des conséquences chiffrées pour certaines communes (Auvonnier, Marin-Epagnier, La Côte-aux-Fées) des corrections apportées dans l'ultime document a toutefois relancé la discussion. Par 13 voix contre 1 et 5 abstentions, la commission a néanmoins refusé que les dotations annuelles soient ramenées de 42 à 36 millions de francs (24 millions pour les ressources communales comme proposé par le Conseil d'Etat, réduction à 12 millions pour les charges structurelles). La solution proposée ne permettrait en effet plus d'atteindre les objectifs de rééquilibrage souhaités en faveur des villes, ni d'assurer une redistribution de l'imposition communale des personnes morales (motion Hainard).

5. LES RÉSULTATS DE LA NOUVELLE PÉRÉQUATION

Les résultats sont conformes aux objectifs initiaux du Conseil d'Etat (rééquilibrage financier de la plupart des communes des Vallées et des Montagnes, ainsi que des trois villes). Le renforcement de l'effet péréquatif est de l'ordre de 14 millions de francs et profite à raison de 8,5 millions de francs aux trois villes et 5,5 millions aux autres communes. Trente-sept communes voient leur situation s'améliorer, alors que vingt-cinq devront renforcer leur participation financière.

Dans ce contexte, il y a lieu de relever que les communes les plus durement frappées par la péréquation des ressources (80,7% du financement) seront Neuchâtel, Marin-Epagnier, La Côte-aux-Fées et Vaumarcus, soit quatre communes particulièrement favorisées au niveau de l'imposition des

Péréquation financière intercommunale

personnes morales (39,7 millions de francs en 1998 sur un total cantonal de près de 60 millions de francs). Notons que le prélèvement péréquatif prévu sera moins « radical » qu'une éventuelle cantonalisation de l'impôt communal sur les personnes morales (variante de la redistribution de l'impôt à toutes les communes neuchâteloises selon le nombre d'habitants) telle que proposée par la motion radicale du 29 septembre 1997.

Le calcul des transferts au travers du fonds de péréquation s'effectue en utilisant des fonctions progressives (et non linéaires) et ce aussi bien pour le financement (indice 1,1) que pour la redistribution (indice 1,3). Cela renforce évidemment les effets de la péréquation en faveur des communes les moins favorisées et au détriment des plus favorisées. Le Conseil d'Etat reste maître desdits indices dans le cadre du projet de loi.

La commission regrette que le poids de la péréquation repose sur un nombre toujours plus limité de communes (vingt-neuf en décembre 1999, vingt-cinq en janvier 2000), ce qui accroît évidemment la pression sur les « malheureux élus »... Calcul tactique en vue d'une éventuelle votation ?

Plusieurs commissaires ayant critiqué l'utilisation de fonctions progressives, le Conseil d'Etat en a présenté les avantages dans son rapport complémentaire du 19 janvier 2000 (cf. annexe). La commission se rallie finalement à cette approche par 10 voix contre 7 et 1 abstention, laissant au Conseil d'Etat le soin d'adapter les indices en tenant compte de l'évolution de la situation financière de l'ensemble des communes.

Elle prend par ailleurs acte du fait que l'imposition communale des rentes AVS à 100 % (+10,2 millions de francs) et l'alignement des taux d'imposition communaux des personnes morales sur le taux cantonal devraient contribuer à rétablir quelque peu la situation.

Elle constate enfin, avec quelque dépit, qu'il ne sera pas possible d'effectuer, à court terme, des simulations représentatives englobant déjà les effets du barème de référence, de l'imposition des rentes AVS à 100 %, de la taxe sur l'eau, etc.

6. CONCLUSIONS

La commission constate que, malgré certains défauts, la péréquation proposée répond globalement aux objectifs fixés dès le début des travaux de la commission et ce aussi bien au niveau des sommes incluses dans la répartition que des résultats de cette dernière.

Après discussion et vote, elle se rallie aussi bien au chiffre global de 42 millions de francs pour la base de dotation (effet péréquatif: 32 millions de francs), qu'à une pondération de l'indice de charge fiscale fixée à 0,75 et à l'utilisation d'une fonction progressive.

Rapport de la commission de gestion et des finances élargie (suite)

Enfin, la commission considère que ladite péréquation constitue aussi la concrétisation de la répartition du produit de l'imposition des personnes morales souhaitée par le Grand Conseil en janvier 1999.

La commission propose dès lors au Grand Conseil d'entrer en matière, par 18 voix contre 1, et d'approuver le projet de loi du 10 janvier 2000 par 16 voix contre 3.

Le présent rapport a été adopté à l'unanimité.

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

Neuchâtel, le 24 janvier 2000

Au nom de la commission
de gestion et des finances élargie :

Le président,

J.-B. WÄLTI

Le rapporteur,

C. BOREL

Péréquation financière intercommunale

ANNEXE**Rapport du Conseil d'Etat à la commission de gestion et des finances élargie**

(Du 19 janvier 2000)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

Le présent rapport donne suite aux propositions et questions de certains membres de la commission concernant :

- l'utilisation de fonctions linéaires à la place de fonctions progressives pour le calcul des transferts effectués au travers du fonds de péréquation ;
- l'utilisation d'un coefficient de pondération de 0,5 à la place de 0,75 pour l'indice de charge fiscale ;
- la stabilité dans le temps de la nouvelle péréquation.

Par contre, contrairement à ce qui a été annoncé, le tableau complémentaire à l'annexe B du rapport (compensation de la surcharge structurelle) visant à mettre en évidence l'influence respective de chaque critère exprimée en francs ne peut être calculé. Tout d'abord, parce que la somme des écarts n'est pas identique entre les communes structurellement défavorisées et les communes favorisées. Ensuite, parce que l'indice des charges structurelles élevé à la puissance x ne correspond pas à la somme des critères individuels élevés à cette même puissance.

Fonction linéaire

Le système retenu dans le rapport du Conseil d'Etat repose tant pour le financement que la redistribution, sur des fonctions progressives. En ce qui concerne le financement, les communes dont l'écart de ressources fiscales, respectivement l'écart de charges structurelles, est faible verseront proportionnellement moins au fonds de péréquation que les communes dont l'écart est plus élevé. En ce qui concerne la redistribution, les communes dont l'écart de ressources fiscales, respectivement l'écart de charges structurelles, est faible recevront proportionnellement moins du fonds de péréquation que les communes dont l'écart est plus élevé.

Les tableaux de l'annexe E présentent les résultats de la comparaison entre le système qui figure dans le rapport du Conseil d'Etat et la proposition de certains membres de la commission de recourir, tant pour le financement que pour la redistribution, à des fonctions linéaires.

Au vu de ces résultats et compte tenu des objectifs visés tant par la péréquation des ressources que par la compensation de la surcharge structurelle, le Conseil d'Etat considère que la progressivité du système retenu est préférable à la linéarité proposée par certains membres de la commission. Il a donc décidé de ne pas retenir la proposition susmentionnée et ce pour les trois raisons principales suivantes :

Rapport de la commission de gestion et des finances élargie (suite)

- tout d'abord, le système retenu permet une meilleure prise en compte de la capacité contributive des communes en mettant plus que proportionnellement à contribution les communes financièrement les plus fortes et les communes structurellement les plus favorisées et en allouant des transferts plus élevés aux communes financièrement les plus faibles et aux communes structurellement les plus défavorisées. Tant du point de vue du financement que de celui de la redistribution, les transferts effectués au travers du fonds de péréquation sont ainsi mieux ciblés ;
- le système retenu permet ensuite d'accroître la flexibilité à moyen et à long terme de la péréquation, le Conseil d'Etat ayant la compétence, si les circonstances l'exigent et après consultation des communes, soit de modifier la progressivité du système, soit, le cas échéant, de revenir à un système linéaire ;
- enfin, à court terme, si l'on veut que la péréquation atteigne les objectifs qui lui sont conférés, les résultats des simulations montrent qu'un système progressif est préférable à un système linéaire.

Indice de charge fiscale

Pour la compensation de la surcharge structurelle, le Conseil d'Etat a retenu un coefficient de pondération de l'indice de charge fiscale de 0,75, respectivement de 0,125 pour la population et l'altitude. Certains membres de la commission proposent de réduire à 0,5 le coefficient de l'indice de charge fiscale, respectivement d'augmenter à 0,25 ceux de la population et l'altitude.

Les tableaux de l'annexe F présentent les résultats de la comparaison entre le système qui figure dans le rapport du Conseil d'Etat et la proposition susmentionnée.

Au vu de ces résultats et compte tenu des objectifs visés par la compensation de la surcharge structurelle, le Conseil d'Etat considère que les coefficients de pondération retenus pour l'indice de charge fiscale, la population et l'altitude sont préférables à ceux proposés par certains membres de la commission. Il a donc décidé de ne pas retenir la proposition susmentionnée. A relever que cette décision tient également compte des quatre éléments suivants :

- premièrement, suite aux remarques de la commission, le Conseil d'Etat a renoncé à utiliser l'indice des ressources fiscales dans le calcul de l'indice des charges structurelles. Les coefficients de pondération étaient alors de 0,25 aussi bien pour l'indice de charge fiscale que pour l'indice des ressources fiscales (voir rapport du 1^{er} décembre 1999). Le renforcement de la pondération de l'indice de charge fiscale permet d'atténuer les effets de la suppression de l'indice des ressources fiscales ;
- deuxièmement, également suite aux remarques de la commission, le Conseil d'Etat a renoncé à recourir, au niveau de la péréquation des

Péréquation financière intercommunale

ressources, à l'indice de capacité financière, indice correspondant à la moyenne entre l'indice des ressources fiscales et l'indice de charge fiscale (voir rapport susmentionné). Selon le système retenu, la péréquation des ressources ne repose plus que sur l'indice des ressources fiscales. En définitive, le renforcement du poids de l'indice de charge fiscale au niveau de la compensation de la surcharge structurelle permet d'atténuer les effets de la suppression de la prise en compte de cet indice au niveau de la péréquation des ressources ;

- troisièmement, il est important de rappeler que, même avec un coefficient de pondération de 0,75, l'indice de charge fiscale ne compte que pour 16% dans le calcul des transferts effectués au travers du fonds de péréquation. Avec le système actuel, l'indice de charge fiscale compte pour 65% dans ces transferts ;
- quatrièmement, dans une perspective à moyen et long terme, il convient de garder à l'esprit que le système est évolutif, le Conseil d'Etat ayant la compétence, si les circonstances l'exigent et après consultation des communes, de modifier les coefficients de pondération. S'il devait s'avérer que la pondération de l'indice de charge fiscale est effectivement trop élevée, le Conseil d'Etat pourrait donc la réduire. Mais, en l'état actuel et compte tenu des résultats des simulations annexées, rien ne permet d'affirmer que cette pondération est trop importante.

Stabilité

A la demande de la commission, nous présentons à l'annexe G les résultats des simulations effectuées sur la base des données des périodes 1993-1994 à 1997-1998. Il convient de relever les éléments suivants :

- Tout d'abord, l'incidence péréquative du système actuel ne pouvant être calculée pour les périodes susmentionnées, seule l'incidence péréquative de la nouvelle péréquation est présentée.
- Ensuite, pour la même raison que celle évoquée ci-devant, l'indice de charge fiscale pris en compte dans les estimations tient compte de l'incidence de la péréquation actuelle et non de l'incidence de la nouvelle péréquation. En conséquence, l'indice de charge fiscale des communes désavantagées par le changement de système peut être quelque peu sous-évalué et celui des communes avantagées quelque peu surévalué.
- Enfin, les dotations annuelles de base utilisées sont celles prévues par la loi aux articles 9 et 22. L'hypothèse n'a été faite que pour aucune des périodes susmentionnées, le Conseil d'Etat a utilisé sa compétence, prévue à l'article 28, d'augmenter ou de réduire les dotations annuelles de base de 10% au plus. Par ailleurs, aussi bien les pondérations que les coefficients des formules figurant aux annexes 1 à 4 correspondent à ceux fixés par la loi.

Rapport de la commission de gestion et des finances élargie (suite)

Le tableau ci-après indique les dotations annuelles de base pour les différentes périodes considérées.

	Péréquation financière, dotation annuelle de base				
	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998
	1	2	3	4	5
Péréquation des ressources	19'319'475	18'966'792	19'005'098	20'905'108	23'172'502
Compensation de la surcharge structurelle	18'561'349	18'699'701	18'723'388	18'746'488	18'801'680
Total	37'880'824	37'666'494		39'651'596	41'974'181

Remarques conclusives

Au vu des résultats présentés et compte tenu des objectifs visés tant par la péréquation des ressources que la compensation de la surcharge, le Conseil d'Etat est d'avis que le système retenu est préférable aux propositions de certains membres de la commission.

Si, à moyen ou long terme, les circonstances l'exigent, il est important de rappeler que le système est flexible. D'un côté, par le calcul des dotations annuelles de base, le système s'adapte à l'évolution de l'environnement tant financier que structurel des communes. De l'autre, par la délégation de compétence au Conseil d'Etat prévue à l'article 28, le système peut être adapté, après consultation des communes, de sorte à répondre au mieux aux objectifs définis dans la loi.

En définitive, selon les circonstances, tant la forme du système (linéaire ou progressive) que les pondérations (notamment la pondération de l'indice de charge fiscale) peuvent être adaptées.

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

Neuchâtel, le 19 janvier 2000

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président, *Le chancelier,*
P. HIRSCHY J.-M. REBER

Péréquation financière intercommunale

Annexe E

Tableau E.1 Péréquation financière: comparaison entre le rapport du Conseil d'Etat (fonctions progressives) et un système fondé sur des fonctions linéaires, en francs (simulation 1999)

	Transferts au fonds de péréquation			Transferts du fonds de péréquation			Incidences péréquative de la nouvelle péréquation	
	Péréquation des ressources	Compensation de la surcharge structurelle	Total	Péréquation des ressources	Compensation de la surcharge structurelle	Total	Communes désavantagées par le système	Communes avantagées par le système
	Communes désavantagées par le système retenu par le Conseil d'Etat			Communes avantagées par le système retenu par le Conseil d'Etat			retenu par le Conseil d'Etat	retenu par le Conseil d'Etat
	1	2	3=1+2	4	5	6=4+5	7=3+6	8=3+6
1 Neuchâtel				-327'502	-96'695	-424'198		-424'198
2 Hauterive				-45'767	-5'595	-51'362		-51'362
3 Saint-Blaise		39'820	39'820	-52'020		-52'020		-12'200
4 Marin-Epagnier	326'305	63'064	389'368				389'368	
5 Thielle-Wavre				-3'523	-2'664	-6'187		-6'187
6 Corsaux	37'377		37'377		-15'593	-15'593		21'784
7 Cressier	49'607		49'607		-9'458	-9'458		40'149
8 Enges	5'917	1'546	7'463					7'463
9 Le Landéron	37'283		37'283		-27'553	-27'553		9'730
10 Lignières		9'654	9'654	-7'217		-7'217		2'437
11 Boudry	133'921		133'921		-56'414	-56'414		77'506
12 Cortalod				-40'847	-16'227	-57'074		-57'074
13 Colombier		42'857	42'857	-71'477		-71'477		-28'619
14 Auvernier	46'946	83'544	130'490				130'490	
15 Peseux	143'150	3'376	146'526				146'526	
16 Corcelles-Cormondrèche		36'599	36'599	-70'624		-70'624		-34'025
17 Béle		13'148	13'148	-32'251		-32'251		-19'103
18 Rochefort				-1'498	-10'028	-11'526		-11'526
19 Brot-Dessous				-566	-47	-612		-612
20 Bevaix	92'799		92'799		-21'194	-21'194	71'605	
21 Gorgier				-28'650	-6'646	-35'295		-35'295
22 Saint-Aubin-Sauges				-2'979	-24'771	-27'750		-27'750
23 Fresens	4'231	1'648	5'879				5'879	
24 Montalchez		1'695	1'695	-8'386		-8'386		-6'691
25 Vaumarcus	10'347		10'347		-738	-738		9'609
26 Môtiers		13'237	13'237	-32'425		-32'425		-19'188
27 Couvet		38'031	38'031	-202'554		-202'554		-164'523
28 Travers		23'561	23'561	-130'981		-130'981		-107'420
29 Noiraigue		9'218	9'218	-92'608		-92'608		-83'390
30 Boveresse		6'860	6'860	-51'734		-51'734		-44'873
31 Fleurier		69'355	69'355	-207'697		-207'697		-138'343
32 Buttet		11'606	11'606	-100'207		-100'207		-88'601
33 La Côte-aux-Fées	302'816	4'144	306'960				306'960	
34 Saint-Sulpice		12'549	12'549	-98'197		-98'197		-85'648
35 Les Verrières		7'910	7'910	-31'199		-31'199		-23'289
36 Les Bayards		6'229	6'229	-61'711		-61'711		-55'482
37 Cernier	21'356		21'356		-20'656	-20'656		701
38 Chézard-Saint-Martin		7'158	7'158	-3'851		-3'851	3'306	
39 Dombresson		7'873	7'873	-72'248		-72'248		-64'375
40 Villiers	986	2'098	3'084				3'084	
41 Le Pâquier		3'350	3'350	-21'069		-21'069		-17'719
42 Savagnier	607		607		-8'073	-8'073		-7'466
43 Fenin-Vilars-Saules	15'559		15'559		-4'002	-4'002	11'558	
44 Fontaines				-9'504	-9'575	-19'079		-19'079
45 Engollon				-869	-88	-957		-957
46 Fontainemelon				-18'808	-4'592	-23'400		-23'400
47 Les Hauts-Geneveys	22'575		22'575		-9'182	-9'182	13'393	
48 Boudevilliers	7'060		7'060		-1'154	-1'154	5'906	
49 Valangin	2'509	1'653	4'162				4'162	
50 Coffrane	2'577		2'577		-6'324	-6'324		-3'747
51 Les Geneveys/Coffrane	36'435		36'435		-15'070	-15'070	21'365	
52 Montmolin				-8'407	-349	-8'756		-8'756
53 La Clode	110'310	35'487	145'796				145'796	
54 Les Brenets	29'645		29'645		-12'212	-12'212	17'434	
55 Le Cerneux-Péquignot		2'443	2'443	-12'158		-12'158		-9'715
56 La Brévine		12'204	12'204	-87'956		-87'956		-75'752
57 La Chau-du-Milleu		6'506	6'506	-20'139		-20'139		-13'633
58 Les Ponts-de-Martel		17'665	17'665	-88'224		-88'224		-70'560
59 Brot-Plamboz		482	482	-17'537		-17'537		-17'056
60 La Chau-de-Fonds	646'190		646'190		-230'776	-230'776	415'414	
61 Les Planchettes		4'107	4'107	-12'060		-12'060		-7'953
62 La Sagne		15'001	15'001	-11'057		-11'057	3'943	
Ensemble des communes	2'086'508	615'675	2'702'184	-2'086'508	-615'675		1'865'568	-1'865'568

Rapport de la commission de gestion et des finances élargie (suite)

Tableau E.2 Péréquation financière : comparaison entre le rapport du Conseil d'Etat (fonctions progressives) et un système fondé sur des fonctions linéaires, en francs par habitant (simulation 1999)

	Transferts au fonds de péréquation			Transferts du fonds de péréquation			Incidence péréquative de la nouvelle péréquation		
	Péréquation des ressources	Compensation de la surcharge structurelle	Total	Péréquation des ressources	Compensation de la surcharge structurelle	Total	Communes désavantagées par le système retenu par le Conseil d'Etat	Communes avantagées par le système retenu par le Conseil d'Etat	
	Communes désavantagées par le système retenu par le Conseil d'Etat	Communes avantagées par le système retenu par le Conseil d'Etat		Communes désavantagées par le système retenu par le Conseil d'Etat	Communes avantagées par le système retenu par le Conseil d'Etat				
	1	2	3=1+2	4	5	6=4+5	7=3+6	8=3+6	
1 Neuchâtel				-10	-3	-13			-13
2 Hauterive				-18	-2	-20			-20
3 Saint-Blaise		13	13	-17		-17			-4
4 Marin-Epagnier	91	18	108				108		
5 Thielle-Wavre				-7	-5	-12			-12
6 Cornaux	25		25		-10	-10	15		
7 Cressier	27		27		-5	-5	22		
8 Enges	20	5	26				26		
9 Le Landeron	9		9		-6	-6	2		
10 Lignières		12	12	-9		-9	3		
11 Boudry	26		26		-11	-11	15		
12 Cortaillod				-9	-4	-13			-13
13 Colombier		9	9	-15		-15			-6
14 Auvornier	31	55	86				86		
15 Pesex	27	1	27				27		
16 Corcelles-Cormondrèche		10	10	-18		-18			-9
17 Bôle		8	8	-19		-19			-11
18 Rochefort				-2	-11	-12			-12
19 Brot-Dessous				-5	0	-5			-5
20 Bevaix	26		26		-6	-6	20		
21 Gorgier				-17	-4	-21			-21
22 Saint-Aubin-Sauges				-1	-10	-11			-11
23 Presens	24	10	34				34		
24 Montalchez		10	10	-50		-50			-40
25 Vaumarcus	51		51		-4	-4	48		
26 Môtiers		15	15	-38		-38			-22
27 Couvet		13	13	-71		-71			-58
28 Travers		19	19	-107		-107			-88
29 Noiraigue		18	18	-185		-185			-167
30 Boveresse		19	19	-145		-145			-126
31 Fleurier		19	19	-56		-56			-37
32 Buttes		18	18	-155		-155			-137
33 La Côte-aux-Fées	564	8	572				572		
34 Saint-Sulpice		19	19	-151		-151			-132
35 Les Verrières		11	11	-43		-43			-32
36 Les Bayards		17	17	-172		-172			-155
37 Cernier	11		11		-11	-11	0		
38 Chézard-Saint-Martin		5	5	-2		-2	2		
39 Dombresson		5	5	-49		-49			-44
40 Villiers	3	6	8				8		
41 Le Pâquier		15	15	-97		-97			-81
42 Savagnier	1		1		-10	-10			-9
43 Fenin-Vilars-Saules	23		23		-6	-6	17		
44 Fontaines				-11	-11	-21			-21
45 Engollon				-12	-1	-14			-14
46 Fontainemelon				-12	-3	-15			-15
47 Les Hauts-Geneveys	27		27		-11	-11	16		
48 Boudevilliers	12		12		-2	-2	10		
49 Valangin	6	4	10				10		
50 Coffrane	4		4		-10	-10			-6
51 Les Geneveys/Coffrane	26		26		-11	-11	15		
52 Montmolin				-18	-1	-19			-19
53 Le Locle	10	3	13				13		
54 Les Brenets	25		25		-10	-10	15		
55 Le Cerneux-Péquignot		8	8	-39		-39			-31
56 La Brévine		18	18	-133		-133			-115
57 La Chaux-du-Milieu		16	16	-49		-49			-33
58 Les Ponts-de-Martel		14	14	-69		-69			-55
59 Brot-Plamboz		2	2	-66		-66			-64
60 La Chaux-de-Fonds	17		17		-6	-6	11		
61 Les Planchettes		19	19	-55		-55			-36
62 La Sagne		17	17		-12	-12	4		
Ensemble des communes	13	4	16	-13	-4		11		-11

Péréquation financière intercommunale

Tableau E.3 Péréquation des ressources : comparaison entre le rapport du Conseil d'Etat (fonctions progressives) et un système fondé sur des fonctions linéaires (simulation 1999)

	Péréquation des ressources		Communes pour lesquelles le système retenu par le Conseil d'Etat est:	
	selon rapport du Conseil d'Etat	selon proposition	favorable	défavorable
	Fr./hab.			
	1	2	3=1-2	4=1-2
29 Noiraigue	-831	-646	-185	
36 Les Bayards	-798	-626	-172	
32 Buttes	-756	-600	-155	
34 Saint-Sulpice	-746	-594	-151	
30 Boveresse	-729	-584	-145	
56 La Brévine	-698	-565	-133	
28 Travers	-629	-521	-107	
41 Le Pâquier	-599	-502	-97	
27 Couvet	-525	-454	-71	
58 Les Ponts-de-Martel	-519	-450	-69	
59 Brot-Plamboz	-509	-443	-66	
31 Fleurier	-478	-422	-56	
61 Les Planchettes	-474	-419	-55	
24 Montalchez	-460	-410	-50	
39 Dombresson	-456	-407	-49	
57 La Chaux-du-Milieu	-456	-407	-49	
35 Les Verrières	-438	-395	-43	
55 Le Cerneux-Péquignot	-423	-384	-39	
26 Môtiers	-419	-382	-38	
62 La Sagne	-329	-317	-12	
46 Fontainemelon	-327	-315	-12	
44 Fontaines	-323	-312	-11	
10 Lignières	-315	-306	-9	
19 Brot-Dessous	-300	-295	-5	
38 Chézard-Saint-Martin	-289	-287	-2	
42 Savagnier	-276	-276		1
40 Villiers	-267	-270		3
50 Coffrane	-262	-266		4
53 Le Locle	-232	-242		10
37 Cernier	-227	-238		11
48 Boudevilliers	-224	-235		12
60 La Chaux-de-Fonds	-193	-210		17
8 Enges	-171	-192		20
23 Fresens	-137	-161		24
11 Boudry	-121	-147		26
51 Les Geneveys/Coffrane	-117	-143		26
47 Les Hauts-Geneveys	-104	-130		27
7 Cressier	-97	-124		27
15 Peseux	-90	-117		27
20 Bevaix	-70	-96		26
54 Les Brenets	-59	-84		25
6 Cornaux	-56	-81		25
43 Fenin-Vilars-Saules	-44	-68		23
9 Le Landeron	-6	-15		9
49 Valangin	-4	-10		6
22 Saint-Aubin-Sauges	2	3	-1	
18 Rochefort	3	4	-2	
5 Thielle-Wavre	19	26	-7	
12 Cortailod	33	42	-9	
45 Engollon	53	65	-12	
13 Colombier	80	95	-15	
52 Montmollin	135	153	-18	
16 Corcelles-Comondrèche	159	177	-18	
17 Bôle	190	209	-19	
2 Hauterive	226	244	-18	
3 Saint-Blaise	265	282	-17	
21 Gorgier	280	296	-17	
1 Neuchâtel	401	411	-10	
14 Auvernier	810	779		31
25 Vaumarcus	966	914		51
4 Marin-Epagnier	1'229	1'138		91
33 La Côte-aux-Fées	3'551	2'986		564
Ensemble des communes				

Rapport de la commission de gestion et des finances élargie (suite)

Tableau E.4 Compensation de la surcharge structurelle: comparaison entre le rapport du Conseil d'Etat (fonctions progressives) et un système fondé sur des fonctions linéaires (simulation 1999)

	Compensation de la surcharge structurelle		Communes pour lesquelles le système retenu par le Conseil d'Etat est:	
	selon rapport du Conseil d'Etat	selon proposition	favorable	défavorable
	Fr./hab.			
	1	2	3=1-2	4=1-2
60 La Chaux-de-Fonds	-227	-221	-6	
1 Neuchâtel	-214	-211	-3	
53 Le Locle	-187	-190		3
34 Saint-Sulpice	-60	-79		19
28 Travers	-59	-79		19
30 Boveresse	-55	-75		19
31 Fleurier	-45	-64		19
61 Les Planchettes	-45	-64		19
56 La Brévine	-44	-62		18
29 Noiraigue	-43	-62		18
32 Buttet	-39	-57		18
36 Les Bayards	-35	-52		17
62 La Sagne	-30	-47		17
57 La Chaux-du-Milieu	-26	-42		16
41 Le Pâquier	-25	-40		15
26 Môtiers	-25	-40		15
58 Les Ponts-de-Martel	-19	-33		14
27 Couvet	-18	-31		13
10 Lignières	-14	-25		12
35 Les Verrières	-12	-23		11
24 Montalchez	-10	-20		10
23 Fresens	-9	-19		10
55 Le Cerneux-Péquignot	-6	-14		8
40 Villiers	-4	-9		6
8 Enges	-3	-9		5
39 Dombresson	-3	-9		5
38 Chézard-Saint-Martin	-3	-7		5
59 Brot-Plamboz	-1	-2		2
19 Brot-Dessous	1	1	0	
50 Coffrane	59	68	-10	
42 Savagnier	65	75	-10	
54 Les Brenets	80	91	-10	
18 Rochefort	89	100	-11	
11 Boudry	103	114	-11	
47 Les Hauts-Geneveys	116	127	-11	
51 Les Geneveys/Coffrane	124	135	-11	
44 Fontaines	125	136	-11	
37 Cernier	133	143	-11	
6 Cornaux	140	151	-10	
22 Saint-Aubin-Sauges	154	164	-10	
9 Le Landeron	227	234	-6	
43 Fenin-Vilars-Saules	234	240	-6	
20 Bevaix	234	240	-6	
7 Cressier	247	252	-5	
5 Thielle-Wavre	247	252	-5	
21 Gorgier	264	268	-4	
12 Cortaillod	265	269	-4	
25 Vaumarcus	266	270	-4	
46 Fontainemelon	276	279	-3	
2 Hauterive	284	286	-2	
48 Boudevilliers	288	290	-2	
45 Engollon	295	297	-1	
52 Montmolin	301	302	-1	
15 Pesoux	316	316		1
49 Valangin	352	348		4
17 Bôle	385	377		8
33 La Côte-aux-Fées	386	379		8
13 Colombier	398	389		9
16 Corcelles-Cormondrèche	403	393		10
3 Saint-Blaise	434	421		13
4 Marin-Epagnier	470	453		18
14 Auvernier	730	675		55
Ensemble des communes				

Péréquation financière intercommunale

Tableau E.5 Péréquation financière, synthèse: comparaison entre le rapport du Conseil d'Etat (fonctions progressives) et un système fondé sur des fonctions linéaires (simulation 1999)

	Péréquation financière		Communes pour lesquelles le système retenu par le Conseil d'Etat est:	
	selon rapport du Conseil d'Etat	selon proposition	favorable	défavorable
	Fr./hab.			
	1	2	3=1-2	4=1-2
29 Noiraigue	-875	-708	-167	
36 Les Bayards	-833	-678	-155	
34 Saint-Sulpice	-805	-673	-132	
32 Buttes	-795	-658	-137	
30 Boveresse	-784	-659	-126	
56 La Brévine	-742	-627	-115	
28 Travers	-688	-600	-88	
41 Le Pâquier	-624	-542	-81	
27 Couvet	-543	-485	-58	
58 Les Ponts-de-Martel	-539	-483	-55	
31 Fleurier	-523	-486	-37	
61 Les Planchettes	-519	-483	-36	
59 Brot-Plamboz	-510	-445	-64	
57 La Chaux-du-Milieu	-482	-449	-33	
24 Montalchez	-471	-430	-40	
39 Dombresson	-459	-416	-44	
35 Les Verrières	-450	-418	-32	
26 Môtiers	-444	-422	-22	
55 Le Cerneux-Péquignot	-430	-399	-31	
60 La Chaux-de-Fonds	-419	-431		11
53 Le Locle	-419	-432		13
62 La Sagne	-359	-364		4
10 Lignières	-329	-332		3
19 Brot-Dessous	-299	-294	-5	
38 Chézard-Saint-Martin	-292	-294		2
40 Villiers	-271	-279		8
42 Savagnier	-211	-202	-9	
50 Coffrane	-203	-197	-6	
44 Fontaines	-198	-176	-21	
8 Enges	-175	-200		26
23 Fresens	-146	-180		34
37 Cernier	-95	-95		0
46 Fontainemelon	-50	-36	-15	
11 Boudry	-18	-32		15
51 Les Geneveys/Coffrane	7	-8		15
47 Les Hauts-Geneveys	13	-3		16
54 Les Brenets	21	6		15
48 Boudrevilliers	64	54		10
6 Cornaux	84	70		15
18 Rochefort	92	104	-12	
7 Cressier	150	128		22
22 Saint-Aubin-Sauges	156	167	-11	
20 Bevaix	165	144		20
1 Neuchâtel	187	200	-13	
43 Fenin-Vilars-Saules	190	172		17
9 Le Landeron	221	219		2
15 Pesoux	226	199		27
5 Thielle-Wavre	266	278	-12	
12 Cortailod	298	311	-13	
45 Engollon	348	362	-14	
49 Valangin	349	338		10
52 Montmollin	436	455	-19	
13 Colombier	477	483	-6	
2 Hauterive	510	531	-20	
21 Gorgier	543	564	-21	
16 Corcelles-Cormondrèche	561	570	-9	
17 Bôle	575	586	-11	
3 Saint-Blaise	699	703	-4	
25 Vauxmarcus	1'232	1'184		48
14 Auvornier	1'540	1'454		86
4 Marin-Epagnier	1'699	1'591		108
33 La Côte-aux-Fées	3'937	3'365		572
Ensemble des communes				

Rapport de la commission de gestion et des finances élargie (suite)

Annexe F

Tableau F.1 Péréquation financière: comparaison entre le rapport du Conseil d'Etat (pondération de l'indice de charge fiscale de 0,75) et un système fondé sur une pondération de 0,5, en francs (simulation 1999)

	Transferts au fonds de péréquation			Transferts du fonds de péréquation			Incidence péréquative de la nouvelle péréquation	
	Péréquation des ressources de la surcharge structurelle	Compensation structurelle	Total	Péréquation des ressources de la surcharge structurelle	Compensation structurelle	Total	Communes désavantagées par le système	Communes avantagées par le système
	Communes désavantagées par le système retenu par le Conseil d'Etat		Communes avantagées par le système retenu par le Conseil d'Etat			Communes désavantagées par le système retenu par le Conseil d'Etat	Communes avantagées par le système retenu par le Conseil d'Etat	
	1	2	3=1+2	4	5	6=4+5	7=3+6	8=3+6
1 Neuchâtel		204'411	204'411				204'411	
2 Hauteville				-92'085	-92'085			-92'085
3 Saint-Blaise				-3'928	-3'928			-3'928
4 Marin-Epagnier		58'559	58'559				58'559	
5 Thielle-Wavre				-28'297	-28'297			-28'297
6 Cornaux				-107'897	-107'897			-107'897
7 Cressier				-62'363	-62'363			-62'363
8 Enges				-756	-756			-756
9 Le Landeron				-33'093	-33'093			-33'093
10 Lignières				-5'338	-5'338			-5'338
11 Boudry				-220'811	-220'811			-220'811
12 Cortaillod				-51'760	-51'760			-51'760
13 Colombier	52'253		52'253				52'253	
14 Auvormier	89'631		89'631				89'631	
15 Pesoux	3'481		3'481				3'481	
16 Corcelles-Comondrèche	90'536		90'536				90'536	
17 Bôle	7'899		7'899				7'899	
18 Rochefort				-9'537	-9'537			-9'537
19 Brot-Dessous	73		73				73	
20 Bovaux				-31'150	-31'150			-31'150
21 Gorgier	27		27				27	
22 Saint-Aubin-Sauges				-69'590	-69'590			-69'590
23 Fressens				-1'298	-1'298			-1'298
24 Montalchez				-1'257	-1'257			-1'257
25 Vaumarcus	327		327				327	
26 Môtiers				-9'596	-9'596			-9'596
27 Couvet				-18'987	-18'987			-18'987
28 Travers				-34'948	-34'948			-34'948
29 Noiraigue				-11'292	-11'292			-11'292
30 Boveresse				-9'369	-9'369			-9'369
31 Fleurier				-65'026	-65'026			-65'026
32 Buttet				-10'543	-10'543			-10'543
33 La Côte-aux-Fées	111'961		111'961				111'961	
34 Saint-Sulpice				-17'599	-17'599			-17'599
35 Les Verrières	243		243				243	
36 Les Bayards				-2'793	-2'793			-2'793
37 Cernier	31'548		31'548				31'548	
38 Chézard-Saint-Martin				-4'093	-4'093			-4'093
39 Dombresson				-4'783	-4'783			-4'783
40 Villiers				-1'240	-1'240			-1'240
41 Le Pâquier				-2'182	-2'182			-2'182
42 Savagnier				-15'926	-15'926			-15'926
43 Fenin-Vilars-Saules	9'962		9'962				9'962	
44 Fontaines	12'507		12'507				12'507	
45 Engollon	1'457		1'457				1'457	
46 Fontainemelon	110'285		110'285				110'285	
47 Les Hauts-Geneveys	36'604		36'604				36'604	
48 Boudevilliers	15'432		15'432				15'432	
49 Valangin	2'903		2'903				2'903	
50 Coffrane				-9'970	-9'970			-9'970
51 Les Geneveys/Coffrane	41'728		41'728				41'728	
52 Montmolin	16'973		16'973				16'973	
53 Le Locle				-241'316	-241'316			-241'316
54 Les Brenets	42'273		42'273				42'273	
55 Le Cernaux-Péquignot	925		925				925	
56 La Brévine				-7'560	-7'560			-7'560
57 La Chaux-du-Milieu				-2'404	-2'404			-2'404
58 Les Ponts-de-Martel				-4'396	-4'396			-4'396
59 Brot-Plamboz	571		571				571	
60 La Chaux-de-Fonds	261'906		261'906				261'906	
61 Les Planchettes				-3'129	-3'129			-3'129
62 La Sagne				-8'165	-8'165			-8'165
Ensemble des communes	1'204'477		1'204'477	-1'204'477	-1'204'477		1'204'477	-1'204'477

Péréquation financière intercommunale

Tableau F.2 Péréquation financière: comparaison entre le rapport du Conseil d'Etat (pondération de l'indice de charge fiscale de 0,75) et un système fondé sur une pondération de 0,5, en francs par habitant (simulation 1999)

	Transferts au fonds de péréquation			Transferts du fonds de péréquation			Incidence péréquative de la nouvelle péréquation	
	Péréquation des ressources	Compensation de la surcharge structurelle	Total	Péréquation des ressources	Compensation de la surcharge structurelle	Total	Communes désavantagées par le système retenu par le Conseil d'Etat	Communes avantagées par le système retenu par le Conseil d'Etat
	1	2	3=1+2	4	5	6=4+5	7=3+6	8=3+6
1 Neuchâtel								
2 Hauterive		6	6					
3 Saint-Blaise					-37	-37		-37
4 Marin-Epagnier		16	16				16	
5 Thielle-Wavre					-54	-54		-54
6 Cornaux					-72	-72		-72
7 Cressier					-34	-34		-34
8 Enges					-3	-3		-3
9 Le Landeron					-8	-8		-8
10 Lignières					-6	-6		-6
11 Boudry					-42	-42		-42
12 Cortalloz					-12	-12		-12
13 Colombier		11	11				11	
14 Auvornier		59	59				59	
15 Pesoux		1	1				1	
16 Corcelles-Comondrèche		24	24				24	
17 Bôle		5	5				5	
18 Rochefort					-10	-10		-10
19 Brot-Dessous		1	1				1	
20 Bevaix					-9	-9		-9
21 Gorgier		0	0				0	
22 Saint-Aubin-Sauges					-28	-28		-28
23 Fresens					-8	-8		-8
24 Montalchez					-8	-8		-8
25 Vaumarcus		2	2				2	
26 Môtiers					-11	-11		-11
27 Couvet					-7	-7		-7
28 Travers					-29	-29		-29
29 Noiraigue					-23	-23		-23
30 Boveresse					-26	-26		-26
31 Fleurier					-17	-17		-17
32 Buttes					-16	-16		-16
33 La Côte-aux-Fées		209	209				209	
34 Saint-Sulpice					-27	-27		-27
35 Les Verrières		0	0				0	
36 Les Bayards					-8	-8		-8
37 Cernier		16	16				16	
38 Chézard-Saint-Martin					-3	-3		-3
39 Dombresson					-3	-3		-3
40 Villiers					-3	-3		-3
41 Le Pâquier					-10	-10		-10
42 Savagnier					-20	-20		-20
43 Fenin-Vilars-Saules		15	15				15	
44 Fontaines		14	14				14	
45 Engollon		21	21				21	
46 Fontainemelon		68	68				68	
47 Les Hauts-Geneveys		43	43				43	
48 Boudevilliers		26	26				26	
49 Valangin		7	7				7	
50 Coffrane					-15	-15		-15
51 Les Geneveys/Coffrane		30	30				30	
52 Montmolin		36	36				36	
53 Le Locle					-22	-22		-22
54 Les Brenets		36	36				36	
55 Le Cernex-Péquignot		3	3				3	
56 La Brévine					-11	-11		-11
57 La Chaux-du-Milieu					-6	-6		-6
58 Les Ponts-de-Martel					-3	-3		-3
59 Brot-Plamboz		2	2				2	
60 La Chaux-de-Fonds		7	7				7	
61 Les Planchettes					-14	-14		-14
62 La Sagne					-9	-9		-9
Ensemble des communes		7	7		-7		7	-7

Rapport de la commission de gestion et des finances élargie (suite)

Tableau F.3 Péréquation des ressources: comparaison entre le rapport du Conseil d'Etat (pondération de l'indice de charge fiscale de 0,75) et un système fondé sur une pondération de 0,5 (simulation 1999)

	Péréquation des ressources		Communes pour lesquelles le système retenu par le Conseil d'Etat est:	
	selon rapport du Conseil d'Etat	selon proposition	favorable	défavorable
	1	2	3=1-2	4=1-2
29 Noiraigue	-831	-831		
36 Les Bayards	-798	-798		
32 Buttes	-756	-756		
34 Saint-Sulpice	-746	-746		
30 Boveresse	-729	-729		
56 La Brévine	-698	-698		
28 Travers	-629	-629		
41 Le Pâquier	-599	-599		
27 Couvet	-525	-525		
58 Les Ponts-de-Martel	-519	-519		
59 Brot-Plamboz	-509	-509		
31 Fleurier	-478	-478		
61 Les Planchettes	-474	-474		
24 Montalchez	-460	-460		
39 Dombresson	-456	-456		
57 La Chaux-du-Milieu	-456	-456		
35 Les Verrières	-438	-438		
55 Le Cerneux-Péquignot	-423	-423		
26 Môtiers	-419	-419		
62 La Sagne	-329	-329		
46 Fontainemelon	-327	-327		
44 Fontaines	-323	-323		
10 Lignières	-315	-315		
19 Brot-Dessous	-300	-300		
38 Chézard-Saint-Martin	-289	-289		
42 Savagnier	-276	-276		
40 Villiers	-267	-267		
50 Coffrane	-262	-262		
53 Le Locle	-232	-232		
37 Cernier	-227	-227		
48 Boudevilliers	-224	-224		
60 La Chaux-de-Fonds	-193	-193		
8 Enges	-171	-171		
23 Fresens	-137	-137		
11 Boudry	-121	-121		
51 Les Geneveys/Coffrane	-117	-117		
47 Les Hauts-Geneveys	-104	-104		
7 Cressier	-97	-97		
15 Peseux	-90	-90		
20 Bevaix	-70	-70		
54 Les Brenets	-59	-59		
6 Cornaux	-56	-56		
43 Fenin-Vilars-Saules	-44	-44		
9 Le Landeron	-6	-6		
49 Valangin	-4	-4		
22 Saint-Aubin-Sauges	2	2		
18 Rochefort	3	3		
5 Thielle-Wavre	19	19		
12 Cortaillod	33	33		
45 Engollon	53	53		
13 Colombier	80	80		
52 Montmolin	135	135		
16 Corcelles-Cormondrèche	159	159		
17 Bôle	190	190		
2 Hauterive	226	226		
3 Saint-Blaise	265	265		
21 Gorgier	280	280		
1 Neuchâtel	401	401		
14 Auvornier	810	810		
25 Vaumarcus	966	966		
4 Marin-Epagnier	1'229	1'229		
33 La Côte-aux-Fées	3'551	3'551		
Ensemble des communes				

Péréquation financière intercommunale

Tableau F.4 Compensation de la surcharge structurelle: comparaison entre le rapport du Conseil d'Etat (pondération de l'indice de charge fiscale de 0,75) et un système fondé sur une pondération de 0,5 (simulation 1999)

	Compensation de la surcharge structurelle		Communes pour lesquelles le système retenu par le Conseil d'Etat est:	
	selon rapport du Conseil d'Etat	selon proposition	favorable	défavorable
	Fr./hab.			
	1	2	3=1-2	4=1-2
60 La Chaux-de-Fonds	-227	-234		7
1 Neuchâtel	-214	-221		6
53 Le Locle	-187	-165	-22	
34 Saint-Sulpice	-60	-33	-27	
28 Travers	-59	-31	-29	
30 Boveresse	-55	-29	-26	
31 Fleurier	-45	-28	-17	
61 Les Planchettes	-45	-31	-14	
56 La Brévine	-44	-32	-11	
29 Noiraigue	-43	-21	-23	
32 Buttes	-39	-23	-16	
36 Les Bayards	-35	-27	-8	
62 La Sagne	-30	-21	-9	
57 La Chaux-du-Milieu	-26	-20	-6	
41 Le Pâquier	-25	-15	-10	
26 Môtiers	-25	-14	-11	
58 Les Ponts-de-Martel	-19	-16	-3	
27 Couvet	-18	-11	-7	
10 Lignières	-14	-7	-6	
35 Les Verrières	-12	-12		0
24 Montalchez	-10	-3	-8	
23 Fresens	-9	-2	-8	
55 Le Cerneux-Péguignot	-6	-9		3
40 Villiers	-4	0	-3	
8 Enges	-3	-1	-3	
39 Dombresson	-3	0	-3	
38 Chézard-Saint-Martin	-3	0	-3	
59 Brot-Plamboz	-1	-3		2
19 Brot-Dessous	1	0		1
50 Coffrane	59	74	-15	
42 Savagnier	65	84	-20	
54 Les Brenets	80	44		36
18 Rochefort	89	100	-10	
11 Boudry	103	146	-42	
47 Les Hauts-Geneveys	116	73		43
51 Les Geneveys/Coffrane	124	94		30
44 Fontaines	125	111		14
37 Cernier	133	117		16
6 Cornaux	140	213	-72	
22 Saint-Aubin-Sauges	154	183	-28	
9 Le Landeron	227	235	-8	
43 Fenin-Vilars-Saules	234	219		15
20 Bevaix	234	243	-9	
7 Cressier	247	281	-34	
5 Thielle-Wavre	247	301	-54	
21 Gorgier	264	264		0
12 Cortaillod	265	277	-12	
25 Vaumarcus	266	265		2
46 Fontainemelon	276	208		68
2 Hauterive	284	321	-37	
48 Boudevilliers	288	262		26
45 Engollon	295	275		21
52 Montmollin	301	265		36
15 Pesieux	316	316		1
49 Valangin	352	345		7
17 Bôle	385	380		5
33 La Côte-aux-Fées	386	178		209
13 Colombier	398	387		11
16 Corcelles-Cormondrèche	403	379		24
3 Saint-Blaise	434	435	-1	
4 Marin-Epagnier	470	454		16
14 Auvernier	730	671		59
Ensemble des communes				

Rapport de la commission de gestion et des finances élargie (suite)

Tableau F.5 Péréquation financière, synthèse: comparaison entre le rapport du Conseil d'Etat (pondération de l'indice de charge fiscale de 0,75) et un système fondé sur une pondération de 0,5 (simulation 1999)

	Péréquation financière		Communes pour lesquelles le système retenu par le Conseil d'Etat est:	
	selon rapport du Conseil d'Etat	selon proposition	favorable	défavorable
	Fr./hab.			
	1	2	3=1-2	4=1-2
29 Noiraigue	-875	-852	-23	
36 Les Bayards	-833	-825	-8	
34 Saint-Sulpice	-805	-778	-27	
32 Buttes	-795	-779	-16	
30 Boveresse	-784	-758	-26	
56 La Brévine	-742	-730	-11	
28 Travers	-688	-659	-29	
41 Le Pâquier	-624	-614	-10	
27 Couvet	-543	-536	-7	
58 Les Ponts-de-Martel	-539	-535	-3	
31 Fleurier	-523	-506	-17	
61 Les Planchettes	-519	-505	-14	
59 Brot-Plamboz	-510	-512		2
57 La Chaux-du-Milieu	-482	-476	-6	
24 Montalchez	-471	-463	-8	
39 Dombresson	-459	-456	-3	
35 Les Verrières	-450	-450		0
26 Môtiers	-444	-433	-11	
55 Le Cerneux-Péquignot	-430	-433		3
60 La Chaux-de-Fonds	-419	-426		7
53 Le Locle	-419	-396	-22	
62 La Sagne	-359	-350	-9	
10 Lignières	-329	-322	-6	
19 Brot-Dessous	-299	-300		1
38 Chézard-Saint-Martin	-292	-289	-3	
40 Villiers	-271	-268	-3	
42 Savagnier	-211	-192	-20	
50 Coffrane	-203	-188	-15	
44 Fontaines	-198	-212		14
8 Enges	-175	-172	-3	
23 Fresens	-146	-138	-8	
37 Cernier	-95	-111		16
46 Fontainemelon	-50	-119		68
11 Boudry	-18	25	-42	
51 Les Geneveys/Coffrane	7	-23		30
47 Les Hauts-Geneveys	13	-30		43
54 Les Brenets	21	-15		36
48 Boudevilliers	64	38		26
6 Cornaux	84	157	-72	
18 Rochefort	92	102	-10	
7 Cressier	150	184	-34	
22 Saint-Aubin-Sauges	156	184	-28	
20 Bevaix	165	174	-9	
1 Neuchâtel	187	180		6
43 Fenin-Vilars-Saules	190	175		15
9 Le Landeron	221	229	-8	
15 Peseux	226	225		1
5 Thielle-Wavre	266	321	-54	
12 Cortaillod	298	310	-12	
45 Engollon	348	328		21
49 Valangin	349	341		7
52 Montmollin	436	400		36
13 Colombier	477	466		11
2 Hauterive	510	547	-37	
21 Gorgier	543	543		0
16 Corcelles-Cormondrèche	561	538		24
17 Bôle	575	571		5
3 Saint-Blaise	699	700	-1	
25 Vaux-Marcus	1'232	1'230		2
14 Auvernier	1'540	1'481		59
4 Marin-Epagnier	1'699	1'683		16
33 La Côte-aux-Fées	3'937	3'729		209
Ensemble des communes				

Péréquation financière intercommunale

Annexe G

Tableau G.1 Péréquation des ressources, en francs (simulation 1993-1998)

	Péréquation des ressources				
	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998
	1	2	3	4	5
1 Neuchâtel	12'344'239	11'549'248	10'743'956	11'121'077	12'398'779
2 Hauterive	323'803	264'096	204'397	344'868	550'781
3 Saint-Blaise	1'297'942	1'169'872	1'018'971	839'939	774'338
4 Marin-Epagnier	1'061'029	1'564'623	2'819'496	3'830'607	4'269'350
5 Thielle-Wavre	52'413	52'262	30'360	7'388	9'659
6 Comaux	-8'788	-10'022	-44'420	-88'171	-80'130
7 Cressier	-189'341	-259'013	-514'643	-378'863	-173'734
8 Enges	-71'304	-71'792	-80'748	-62'599	-47'974
9 Le Landeron	-721'206	-704'098	-443'290	-223'052	-25'671
10 Lignières	-275'901	-322'302	-397'443	-333'148	-251'332
11 Boudry	-1'120'509	-1'267'065	-1'450'850	-851'021	-608'406
12 Cortaillod	396'944	180'547	-2'716	243'848	137'186
13 Colombier	146'512	112'582	83'014	230'852	367'514
14 Auvernier	1'310'426	1'317'246	1'302'513	1'203'922	1'192'809
15 Pesoux	-31'718	-158'416	-223'272	-349'883	-465'224
16 Corcelles-Cormondrèche	487'880	500'033	529'003	565'356	590'151
17 Bôle	200'494	224'612	295'230	331'323	319'599
18 Rochefort	39'483	26'284	51	-10'021	2'320
19 Brot-Dessous	-56'296	-40'122	-33'530	-37'307	-33'145
20 Bevaix	-181'872	-263'955	-304'286	-234'819	-237'139
21 Gorgier	162'062	213'091	237'150	366'328	463'870
22 Saint-Aubin-Sauges	-96'982	-141'590	-116'661	-25'913	4'247
23 Fresens	-124'208	-96'927	-64'039	-22'699	-22'841
24 Montalchez	-44'298	-42'526	-37'568	-59'909	-74'212
25 Vauxmarcus	90'044	54'860	38'571	79'306	187'461
26 Môtiers	-318'564	-369'728	-397'103	-366'264	-348'668
27 Couvet	-1'378'822	-1'289'430	-1'283'652	-1'380'310	-1'440'771
28 Travers	-766'016	-795'558	-760'498	-741'799	-739'842
29 Noiraigue	-343'359	-409'518	-429'686	-419'917	-401'401
30 Boveresse	-256'426	-243'083	-232'672	-249'904	-251'264
31 Fleurier	-1'465'746	-1'678'039	-1'681'861	-1'720'235	-1'717'964
32 Buttes	-467'783	-487'187	-503'598	-515'112	-470'981
33 La Côte-aux-Fées	1'325'874	1'345'431	1'472'738	1'693'513	1'839'322
34 Saint-Sulpice	-463'742	-440'463	-404'828	-434'056	-467'177
35 Les Verrières	-252'777	-219'037	-222'707	-280'137	-304'710
36 Les Bayards	-248'831	-261'935	-253'291	-260'704	-276'643
37 Cernier	-479'515	-505'764	-514'313	-473'117	-427'249
38 Chézard-Saint-Martin	-355'644	-372'671	-407'851	-461'002	-443'654
39 Dombresson	-552'393	-538'400	-562'878	-604'974	-650'606
40 Villiers	-127'688	-132'969	-141'965	-137'647	-97'361
41 Le Pâquier	-134'558	-136'004	-121'302	-118'552	-125'814
42 Savagnier	-248'185	-224'018	-222'929	-236'475	-217'257
43 Fenin-Vilars-Saules	-59'454	-51'476	-59'912	-51'976	-28'383
44 Fontaines	-68'934	-20'136	-22'182	-62'265	-277'778
45 Engollon	1'695	543	-4'647	-4'289	3'608
46 Fontainemelon	-16	234'864	152'956	-99'262	-508'500
47 Les Hauts-Geneveys	-81'141	-93'777	-90'733	-71'797	-84'965
48 Boudevilliers	75'366	75'264	66'197	-26'357	-130'209
49 Valangin	2'672	10'053	1'401	2'062	-1'405
50 Coffrane	-43'694	-71'899	-121'567	-152'534	-166'868
51 Les Geneveys/Coffrane	-270'496	-246'781	-183'627	-158'012	-158'224
52 Montmolin	597	12'610	-2'186	44'719	61'509
53 Le Locle	-1'814'777	-1'510'841	-1'681'483	-1'939'524	-2'437'984
54 Les Brenets	-270'019	-192'129	-64'997	-68'602	-66'412
55 Le Cerneux-Péquignot	-196'500	-177'897	-161'837	-152'326	-128'082
56 La Brévine	-399'577	-352'096	-409'876	-460'773	-445'193
57 La Chaux-du-Milieu	-163'561	58'671	9'095	-217'775	-181'688
58 Les Ponts-de-Martel	-686'114	-675'196	-715'297	-707'744	-637'604
59 Brot-Plamboz	-117'800	-97'778	-143'170	-167'726	-130'714
60 La Chaux-de-Fonds	-4'008'074	-3'717'031	-3'189'044	-5'100'262	-6'999'736
61 Les Planchettes	-126'446	-107'909	-99'342	-111'699	-101'143
62 La Sagne	-230'401	-170'213	-204'598	-274'577	-286'446
Ensemble des communes	0	0	0	0	0

Rapport de la commission de gestion et des finances élargie (suite)

Tableau G.2 Compensation de la surcharge structurelle, en francs (simulation 1993-1998)

	Compensation de la surcharge structurelle				
	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998
	1	2	3	4	5
1 Neuchâtel	-7515001	-7409704	-7365661	-7405224	-7164684
2 Hauteville	717576	828504	812315	714046	748085
3 Saint-Blaise	1207514	1382272	1349423	1272404	1372825
4 Marin-Epagnier	1623081	1473100	1567969	1711354	1766642
5 Thielle-Wavre	112475	122347	131318	132888	134929
6 Cornaux	399531	156675	205617	258348	218121
7 Cressier	666427	650830	413057	449804	478222
8 Enges	-2234	-2944	-5626	-2977	-1033
9 Le Landeron	903737	826978	1088579	1083521	1008156
10 Lignières	-9835	-18822	-23986	-16578	-11650
11 Boudry	583327	412829	245997	473873	562732
12 Cortallod	1069593	1163210	1023282	1087343	1199202
13 Colombier	1880982	1992543	1912001	1885327	1985200
14 Auvernier	1086706	1159405	1230826	1173244	1163004
15 Pesex	1954593	1835643	1868624	1782808	1761869
16 Corcelles-Cormondrèche	1460429	1604761	1650531	1602384	1618110
17 Bôle	752039	775955	774512	740694	699718
18 Rochefort	126356	126082	81868	58696	87682
19 Brot-Dessous	-1532	-388	12847	5345	62
20 Bevaix	718642	778567	799247	813910	864040
21 Gorgier	365330	418919	417884	425342	473149
22 Saint-Aubin-Sauges	381410	405839	481093	468629	396197
23 Fresens	-12838	-8638	-5706	-2155	-1654
24 Montalchez	1134	4594	534	-1718	-1795
25 Vaumarcus	50873	64806	56556	52398	55880
26 Môtiers	-21865	-28164	-32126	-25610	-22173
27 Couvet	-63049	-89816	-76570	-52656	-53051
28 Travers	-69138	-79595	-78741	-70819	-75604
29 Noiraigue	-3406	-1805	-12249	-19655	-22632
30 Boveresse	-19045	-19195	-21180	-22823	-20640
31 Fleuriot	-68822	-128345	-175384	-178156	-176519
32 Buttes	-21623	-21786	-22520	-26067	-26403
33 La Côte-aux-Fées	188918	209733	146878	172414	216559
34 Saint-Sulpice	-38216	-35168	-30650	-35307	-40528
35 Les Verrières	-11462	-9581	-8840	-10093	-8989
36 Les Bayards	-10724	-11862	-9748	-10564	-12976
37 Cernier	304125	296265	312114	334265	269857
38 Chézard-Saint-Martin	-4833	-5617	-1691	-2017	-4333
39 Dombresson	-3965	-4184	14948	677	-5261
40 Villiers	-4579	-4109	-3694	-1835	-1440
41 Le Pâquier	-4744	-5191	-4128	-3454	-5629
42 Savagnier	15011	2345	12707	29093	55158
43 Fenin-Vilars-Saules	107466	116189	130283	145308	162262
44 Fontaines	163981	163692	211941	278089	116259
45 Engollon	24668	30138	27840	20529	21760
46 Fontainemelon	449843	512033	530526	496431	465698
47 Les Hauts-Geneveys	157466	149232	139757	141492	103154
48 Boudevilliers	334013	328742	327958	295424	181219
49 Valangin	147459	139350	142836	141000	147550
50 Coffrane	182954	178503	176537	98132	40473
51 Les Geneveys/Coffrane	229305	201778	199456	176893	181807
52 Montmolin	173632	105508	111717	134005	148192
53 Le Locle	-2261665	-2235057	-2266880	-2169544	-2125623
54 Les Brenets	20753	37064	70002	90377	97904
55 Le Cerneux-Péquignot	-1440	-753	-658	-1154	-2099
56 La Brévine	-25768	-24769	-29783	-38418	-30188
57 La Chaux-du-Milieu	-6975	45271	43809	-12063	-11318
58 Les Ponts-de-Martel	-33829	-35565	-42104	-36488	-25783
59 Brot-Plamboz	-2381	-522	-1333	-2263	-183
60 La Chaux-de-Fonds	-8301045	-8475752	-8460975	-8556475	-8910459
61 Les Planchettes	-11807	-10873	-9445	-9213	-10377
62 La Sagne	-29527	-31498	-33709	-33160	-28656
Ensemble des communes	0	0	0	0	0

Péréquation financière intercommunale

Tableau G.3 Péréquation financière, synthèse, en francs (simulation 1993-1998)

	Incidences péréquatives de la nouvelle péréquation				
	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998
	1	2	3	4	5
1 Neuchâtel	4'829'238	4'139'544	3'378'294	3'715'853	5'234'095
2 Hauterive	1'041'379	1'092'600	1'016'712	1'058'914	1'298'867
3 Saint-Blaise	2'505'456	2'552'144	2'368'393	2'112'343	2'147'163
4 Marin-Epagnier	2'684'110	3'037'724	4'387'465	5'541'961	6'035'993
5 Thielle-Wavre	164'887	174'609	161'678	140'276	144'589
6 Cornaux	390'743	146'653	161'197	170'177	137'991
7 Cressier	477'085	391'817	-101'586	70'941	304'487
8 Enges	-73'538	-74'735	-86'374	-65'576	-49'008
9 Le Landeron	182'531	122'880	645'289	860'469	982'484
10 Lignières	-285'736	-341'124	-421'429	-349'725	-262'981
11 Boudry	-537'182	-854'237	-1'204'853	-377'148	-456'73
12 Cortaillod	1'466'536	1'343'757	1'020'566	1'331'190	1'336'388
13 Colombier	2'027'494	2'105'125	1'995'015	2'116'179	2'352'714
14 Auvernier	2'397'132	2'476'651	2'533'339	2'377'166	2'355'813
15 Peseux	1'922'875	1'677'227	1'645'352	1'432'926	1'296'645
16 Corcelles-Cormondrèche	1'948'309	2'104'794	2'179'534	2'167'740	2'208'262
17 Bôle	952'533	1'000'567	1'069'741	1'072'017	1'019'317
18 Rochefort	165'839	152'366	81'920	48'675	90'002
19 Brot-Dessous	-57'828	-40'510	-20'682	-31'962	-33'083
20 Bevaix	536'770	514'611	494'961	579'091	626'901
21 Gorgier	527'393	632'010	655'034	791'670	937'019
22 Saint-Aubin-Sauges	284'427	264'249	364'432	442'716	400'444
23 Fresens	-137'046	-105'565	-69'745	-24'854	-24'496
24 Montalchez	-43'163	-37'932	-37'034	-61'627	-76'007
25 Vuarmarcus	140'917	119'666	95'127	131'705	243'340
26 Môtiers	-340'429	-397'893	-429'229	-391'874	-370'840
27 Couvet	-1'441'871	-1'379'246	-1'360'222	-1'432'966	-1'493'822
28 Travers	-835'153	-875'153	-839'239	-812'618	-815'446
29 Noiraigue	-346'764	-411'323	-441'936	-439'572	-424'033
30 Boveresse	-275'472	-262'278	-253'852	-272'727	-271'904
31 Fleurier	-1'534'568	-1'806'385	-1'857'245	-1'898'391	-1'894'482
32 Buttet	-489'406	-508'973	-526'118	-541'179	-497'384
33 La Côte-aux-Fées	1'514'792	1'555'163	1'619'616	1'865'928	2'055'881
34 Saint-Sulpice	-501'958	-475'632	-435'477	-469'363	-507'706
35 Les Verrières	-264'240	-228'618	-231'548	-290'230	-313'700
36 Les Bayards	-259'555	-273'796	-263'040	-271'267	-289'619
37 Cernier	-175'390	-209'499	-202'199	-138'852	-157'392
38 Chézard-Saint-Martin	-360'477	-378'288	-409'541	-463'019	-447'987
39 Dombresson	-556'358	-542'583	-547'930	-604'297	-655'867
40 Villiers	-132'267	-137'078	-145'659	-139'482	-98'801
41 Le Pâquier	-139'302	-141'195	-125'430	-122'006	-131'443
42 Savagnier	-233'174	-221'673	-210'222	-207'382	-162'098
43 Fenin-Vilars-Saules	48'012	64'712	74'371	93'332	133'879
44 Fontaines	95'047	143'556	189'759	215'825	-161'519
45 Engollon	26'363	30'681	23'193	16'240	25'367
46 Fontainemelon	449'826	746'897	683'482	397'169	-42'803
47 Les Hauts-Geneveys	76'326	55'455	49'024	69'695	18'190
48 Boudévilliers	409'380	404'007	394'155	269'066	51'009
49 Valangin	150'132	149'404	144'237	143'061	146'145
50 Coffrane	139'260	106'603	54'970	-54'402	-126'394
51 Les Geneveys/Coffrane	-41'191	-45'003	15'829	18'881	23'584
52 Montmolin	174'229	118'118	109'531	178'724	209'701
53 Le Locle	-4'076'442	-3'745'899	-3'948'363	-4'109'608	-4'563'607
54 Les Brenets	-249'266	-155'066	5'005	21'775	31'492
55 Le Cerneux-Péquignot	-197'940	-178'650	-162'495	-153'480	-130'181
56 La Brévine	-425'345	-376'865	-439'659	-499'191	-475'381
57 La Chaux-du-Milieu	-170'535	103'942	52'904	-229'838	-193'006
58 Les Ponts-de-Martel	-719'943	-710'761	-757'401	-744'232	-663'387
59 Brot-Plamboz	-120'181	-98'300	-144'503	-169'989	-130'897
60 La Chaux-de-Fonds	-12'309'119	-12'192'783	-11'650'020	-13'656'737	-15'910'195
61 Les Planchettes	-138'252	-118'781	-108'787	-120'912	-111'519
62 La Sagne	-259'928	-201'710	-238'307	-307'737	-315'101
Ensemble des communes	0	0	0	0	0

Rapport de la commission de gestion et des finances élargie (suite)

Tableau G.4 Péréquation des ressources, en francs par habitant (simulation 1993-1998)

	Péréquation des ressources				
	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998
	1	2	3	4	5
1 Neuchâtel	384	358	333	346	387
2 Hauterive	133	107	83	139	218
3 Saint-Blaise	439	393	341	282	256
4 Marin-Epagnier	293	433	780	1'062	1'187
5 Thielle-Wavre	114	113	64	15	18
6 Comaux	-6	-7	-30	-59	-54
7 Cressier	-103	-138	-271	-201	-94
8 Enges	-259	-266	-299	-222	-165
9 Le Landeron	-170	-166	-104	-53	-6
10 Lignières	-345	-394	-472	-401	-304
11 Boudry	-216	-242	-274	-162	-117
12 Cortaillod	93	42	-1	57	32
13 Colombier	32	24	17	48	77
14 Auvernier	892	895	885	809	782
15 Peseux	-6	-30	-42	-66	-87
16 Corcelles-Cormondrèche	138	139	143	150	153
17 Bôle	116	130	170	190	184
18 Rochefort	44	29	0	-11	2
19 Brot-Dessous	-477	-357	-306	-336	-289
20 Bevaix	-54	-78	-89	-67	-67
21 Gorgier	92	122	136	212	270
22 Saint-Aubin-Sauges	-42	-60	-48	-11	2
23 Fresens	-702	-534	-354	-131	-132
24 Montalchez	-278	-255	-231	-371	-444
25 Vaumarcus	506	306	216	423	933
26 Môtiers	-383	-438	-467	-429	-405
27 Couvet	-469	-448	-451	-486	-507
28 Travers	-619	-643	-613	-605	-607
29 Noiraigue	-684	-803	-832	-828	-803
30 Boveresse	-721	-685	-662	-709	-704
31 Fleurier	-395	-452	-455	-465	-461
32 Buttet	-739	-758	-774	-784	-730
33 La Côte-aux-Fées	2'424	2'426	2'670	3'105	3'428
34 Saint-Sulpice	-775	-719	-660	-692	-720
35 Les Verrières	-340	-297	-309	-394	-423
36 Les Bayards	-804	-793	-747	-757	-771
37 Cernier	-245	-261	-268	-244	-220
38 Chézard-Saint-Martin	-235	-241	-260	-291	-279
39 Dombresson	-434	-412	-413	-425	-440
40 Villiers	-358	-371	-392	-374	-258
41 Le Pâquier	-583	-604	-555	-550	-578
42 Savagnier	-327	-291	-291	-301	-266
43 Fenin-Vilars-Saules	-102	-85	-89	-81	-43
44 Fontaines	-81	-23	-25	-70	-312
45 Engollon	27	8	-68	-60	51
46 Fontainemelon	0	146	95	-62	-315
47 Les Hauts-Geneveys	-95	-111	-109	-85	-100
48 Boudevilliers	134	134	117	-45	-216
49 Valangin	7	25	3	5	-4
50 Coffrane	-70	-112	-188	-235	-253
51 Les Geneveys/Coffrane	-180	-169	-127	-110	-113
52 Montmolin	1	27	-5	93	131
53 Le Locle	-160	-135	-151	-175	-224
54 Les Brenets	-235	-166	-56	-59	-57
55 Le Cerneux-Péquignot	-612	-556	-512	-484	-409
56 La Brévine	-630	-552	-636	-711	-674
57 La Chaux-du-Milieu	-386	137	21	-515	-440
58 Les Ponts-de-Martel	-547	-533	-559	-554	-501
59 Brot-Plamboz	-493	-397	-560	-632	-491
60 La Chaux-de-Fonds	-107	-99	-85	-135	-186
61 Les Planchettes	-570	-497	-460	-503	-458
62 La Sagne	-261	-194	-232	-309	-318
Ensemble des communes	0	0	0	0	0

Péréquation financière intercommunale

Tableau G.5 Compensation de la surcharge structurelle, en francs par habitant (simulation 1993-1998)

	Compensation de la surcharge structurelle				
	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998
	1	2	3	4	5
1 Neuchâtel	-234	-230	-229	-230	-224
2 Hauterive	295	336	329	287	297
3 Saint-Blaise	409	464	451	427	453
4 Marin-Epagnier	448	407	434	474	491
5 Thielle-Wavre	245	265	279	271	258
6 Cornaux	257	103	137	173	146
7 Cressier	361	346	217	239	258
8 Enges	-8	-11	-21	-11	-4
9 Le Landeron	213	194	256	255	237
10 Lignièrès	-12	-23	-28	-20	-14
11 Boudry	113	79	46	90	108
12 Cortaillod	250	271	239	253	277
13 Colombier	405	422	399	394	415
14 Auvernier	740	788	837	788	762
15 Pesieux	378	350	354	335	330
16 Corcelles-Cormondrèche	413	448	447	425	421
17 Bôle	436	449	447	426	402
18 Rochefort	141	139	89	63	93
19 Brot-Dessous	-13	-3	117	48	1
20 Bevaix	215	230	235	234	245
21 Gorgier	208	240	240	246	275
22 Saint-Aubin-Sauges	167	172	199	192	161
23 Fresens	-73	-48	-32	-12	-10
24 Montalchez	7	28	3	-11	-11
25 Vaumarcus	286	361	317	279	278
26 Môtiers	-26	-33	-38	-30	-26
27 Couvet	-21	-31	-27	-19	-19
28 Travers	-56	-64	-63	-58	-62
29 Noiraigue	-7	-4	-24	-39	-45
30 Boveresse	-54	-54	-60	-65	-58
31 Fleurier	-19	-35	-47	-48	-47
32 Buttès	-34	-34	-35	-40	-41
33 La Côte-aux-Fées	345	378	266	316	404
34 Saint-Sulpice	-64	-57	-50	-56	-62
35 Les Verrières	-15	-13	-12	-14	-12
36 Les Bayards	-35	-36	-29	-31	-36
37 Cernier	156	153	162	172	139
38 Chézard-Saint-Martin	-3	-4	-1	-1	-3
39 Dombresson	-3	-3	11	0	-4
40 Villiers	-13	-11	-10	-5	-4
41 Le Pâquier	-21	-23	-19	-16	-26
42 Savagnier	20	3	17	37	68
43 Fenin-Vilars-Saules	184	191	208	228	244
44 Fontaines	193	187	236	311	130
45 Engollon	388	471	406	289	309
46 Fontainemelon	288	319	330	308	289
47 Les Hauts-Geneveys	184	177	168	168	122
48 Boudevilliers	593	585	579	507	301
49 Valangin	363	343	348	349	368
50 Coffrane	294	278	273	151	61
51 Les Geneveys/Coffrane	153	138	138	124	130
52 Montmolin	363	226	235	279	315
53 Le Locle	-200	-199	-204	-196	-195
54 Les Brenets	18	32	60	78	84
55 Le Cerneux-Péquignot	-4	-2	-2	-4	-7
56 La Brévine	-41	-39	-46	-59	-46
57 La Chaux-du-Milieu	-16	106	103	-29	-27
58 Les Ponts-de-Martel	-27	-28	-33	-29	-20
59 Brot-Plamboz	-10	-2	-5	-9	-1
60 La Chaux-de-Fonds	-221	-225	-224	-227	-237
61 Les Planchettes	-53	-50	-44	-41	-47
62 La Sagne	-33	-36	-38	-37	-32
Ensemble des communes	0	0	0	0	0

Rapport de la commission de gestion et des finances élargie (fin)

**Tableau G.6 Péréquation financière, synthèse, en francs par habitant
(simulation 1993-1998)**

	Incidences péréquatives de la nouvelle péréquation				
	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998
	1	2	3	4	5
1 Neuchâtel	150	128	105	116	163
2 Hauterive	427	443	412	425	515
3 Saint-Blaise	848	856	792	709	709
4 Marin-Epagnier	740	840	1'214	1'536	1'678
5 Thielle-Wavre	360	378	343	286	277
6 Cornaux	251	96	107	114	93
7 Cressier	258	209	-53	38	164
8 Enges	-267	-277	-319	-232	-169
9 Le Landeron	43	29	151	203	231
10 Lignières	-357	-417	-501	-421	-318
11 Boudry	-104	-163	-227	-72	-9
12 Cortaillod	343	313	239	310	309
13 Colombier	437	446	417	442	492
14 Auvernier	1'632	1'683	1'722	1'598	1'544
15 Peseux	372	320	311	269	243
16 Corcelles-Cormondrèche	552	587	590	575	574
17 Bôle	553	580	617	616	586
18 Rochefort	185	168	89	52	96
19 Brot-Dessous	-490	-360	-189	-288	-289
20 Bevaix	160	152	146	166	178
21 Gorgier	300	361	376	457	545
22 Saint-Aubin-Sauges	124	112	151	182	163
23 Fresens	-774	-582	-385	-144	-142
24 Montalchez	-271	-228	-228	-382	-455
25 Vuamarcs	792	667	533	702	1'211
26 Môtiers	-409	-471	-505	-459	-431
27 Couvet	-491	-479	-478	-505	-526
28 Travers	-675	-707	-677	-663	-669
29 Noiraigue	-691	-807	-856	-867	-848
30 Boveresse	-775	-739	-722	-774	-762
31 Fleurier	-414	-487	-503	-513	-509
32 Buttes	-773	-792	-809	-824	-771
33 La Côte-aux-Fées	2'769	2'805	2'937	3'421	3'832
34 Saint-Sulpice	-839	-777	-710	-749	-782
35 Les Verrières	-356	-310	-321	-408	-435
36 Les Bayards	-839	-828	-776	-787	-807
37 Cernier	-90	-108	-105	-71	-81
38 Chézard-Saint-Martin	-238	-245	-261	-292	-282
39 Dombresson	-438	-415	-402	-425	-444
40 Villiers	-370	-383	-402	-379	-262
41 Le Pâquier	-603	-628	-574	-566	-604
42 Savagnier	-307	-288	-274	-264	-199
43 Fenin-Vilars-Saules	82	106	119	146	202
44 Fontaines	112	164	211	241	-181
45 Engollon	415	479	339	229	360
46 Fontainemelon	288	465	425	247	-27
47 Les Hauts-Geneveys	89	66	59	83	21
48 Boudevillers	726	720	696	462	85
49 Valangin	369	368	351	354	364
50 Coffrane	224	166	85	-84	-191
51 Les Geneveys/Coffrane	-27	-31	11	13	17
52 Montmollin	364	253	231	373	445
53 Le Locle	-360	-334	-354	-372	-419
54 Les Brenets	-217	-134	4	19	27
55 Le Cerneux-Péquignot	-617	-558	-514	-488	-415
56 La Brévine	-670	-591	-683	-770	-720
57 La Chaux-du-Milieu	-403	243	125	-544	-467
58 Les Ponts-de-Martel	-574	-561	-592	-583	-522
59 Brot-Plamboz	-503	-399	-566	-640	-492
60 La Chaux-de-Fonds	-328	-324	-309	-362	-423
61 Les Planchettes	-623	-547	-504	-545	-505
62 La Sagne	-295	-230	-270	-346	-349
Ensemble des communes	0	0	0	0	0

Ces rapports ont été envoyés en temps utile aux députés.

Péréquation financière intercommunale

M. Claude Borel occupe le siège du rapporteur.

Discussion générale

M. *Jean-Bernard Wälti*, président de la commission de gestion et des finances élargie: – Recherche d'équité, mais non d'égalité, de justice et de solidarité mais non de charité, ce sont les principes qui ont présidé à l'élaboration de la nouvelle péréquation financière intercommunale.

La commission de gestion et des finances (CGF) élargie, lors de quatorze séances, huit avant la session de juin 1999 et son train de treize lois et décrets et six séances dans ces derniers mois au sujet de la péréquation financière, la CGF a donc été l'interlocuteur privilégié du Conseil d'Etat et de son service financier, l'accompagnant dans ses réflexions et tentant, le plus souvent avec succès, de lui faire entendre la voix de la base, la voix des différentes sensibilités représentées dans nos groupes politiques.

Dernière en date, la séance du 24 janvier dernier consacrée à la prise en considération du rapport 00.002 et à l'adoption du rapport de notre commission.

Les résultats sont les suivants: la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière, par 18 voix contre 1, et d'approuver le projet de loi du 10 janvier 2000 par 16 voix contre 3. La commission a d'autre part adopté son propre rapport à l'unanimité.

Les travaux de la commission ont été encore une fois menés à un rythme extrêmement soutenu, certains diront dans la précipitation, avec des discussions animées certes, mais dans un esprit toujours positif et avec un objectif commun permanent. Celui de s'approcher du consensus, celui de présenter aujourd'hui au législatif cantonal une proposition de péréquation qui atteigne les objectifs fixés, qui soit défendable et la moins douloureuse possible.

Les conditions de travail n'étaient pas toujours faciles avec des rapports fouillés à analyser en quelques jours précédant les séances. Un grand coup de chapeau au rapporteur de la commission est mérité. Il a gardé calme et impartialité dans la ponte de notre rapport définitif, adopté, nous le rappelons, à l'unanimité.

En juin 1999, nous pouvions dire que les débats au sein de la commission résidaient moins dans des affrontements gauche-droite que dans des divergences ville-campagne. Si cette constatation est encore d'actualité, nous pouvons ajouter que, lors de nos six dernières séances, le Littoral, lui aussi, a su faire entendre sa voix à réitérées reprises concernant en particulier les coefficients de pondération jugés trop élevés pour la prise en compte du rôle centre des villes et des avantages liés à l'accessibilité avec, en toile de fond aussi, la problématique des syndicats intercommunaux.

L'année 2000 est l'année de brèche de calcul fiscal, mais ne sera de loin pas une année de brèche en ce qui concerne les réformes directement liées à la

Discussion générale (suite)

fiscalité. Après les importantes décisions prises, en juin 1999, relatives à la planification financière, en particulier :

- barème de référence et suppression de la taxe hospitalière ;
- taxes causales obligatoires pour couvrir les charges d'épuration et les charges de ramassage et traitement des déchets,

le projet de loi concernant la péréquation financière intercommunale est aujourd'hui à notre menu, étroitement lié à ce qui précède, également lié à nos prochaines sessions de mars avec la nouvelle loi sur les contributions directes et de juin prochain avec un projet de loi traitant du désenchevêtrement des tâches et des charges entre l'Etat et les communes.

Certains commissaires se sont permis de rappeler que l'idéal eût été de programmer une session entière consacrée au désenchevêtrement des tâches, à la péréquation financière et à l'adoption du barème de référence.

Ceci étant dit et redit, le mieux est l'ennemi du bien, nous vous proposons d'avancer maintenant au rythme du calendrier proposé et de réussir ensemble, pendant cette session, la mise en marche de cette péréquation tant attendue par certaines communes et redoutée par d'autres, du moins jusqu'ici !

Les objectifs fixés par le Conseil d'Etat, lorsqu'ils seront atteints, permettront et nous le disons clairement :

- d'assainir la situation de très nombreuses communes défavorisées, essentiellement au Val-de-Travers et dans les Montagnes neuchâtoises ;
- de prendre en compte les surcharges structurelles des communes centre ;
- d'améliorer la situation des villes du Haut d'environ 6 millions de francs pour La Chaux-de-Fonds et 1,5 million de francs pour Le Locle ;
- de mettre d'une certaine manière en pratique, la péréquation des ressources fiscales des personnes morales, telle que demandée par la motion Hainard.

Les nombreuses formules rencontrées à la lecture du rapport du Conseil d'Etat n'en font pour autant pas un rapport mathématique, la péréquation n'est pas une science exacte. Les paramètres et coefficients utilisés pourront être ajustés, les dotations annuelles de base également, certaines compétences étant dans ce sens laissées au Conseil d'Etat, voir article 28 du projet de loi.

En ce qui concerne les dotations annuelles de base, par 13 voix contre 1 et 5 abstentions, la commission a refusé la proposition de les ramener de 42 à 36 millions de francs (24 millions de francs pour la péréquation des ressources communales, comme proposé par le Conseil d'Etat, et réduction à 12 millions de francs pour la compensation des surcharges structurelles).

Péréquation financière intercommunale

La solution proposée ne permettrait en effet plus d'atteindre les objectifs de rééquilibrage souhaités en faveur des villes, ni d'assurer la redistribution souhaitée de l'imposition communale des personnes morales.

En ce qui concerne les paramètres et coefficients de pondération, par 10 voix contre 7 et 1 abstention, la commission de gestion et des finances élargie a refusé l'utilisation proposée par certains commissaires de fonctions linéaires à la place de fonctions progressives pour le calcul des transferts effectués au travers du fonds de péréquation. Vous trouvez les raisons de ce refus dans l'annexe à notre rapport.

Nous insisterons cependant sur le fait que le système retenu permet d'accroître la flexibilité à moyen et à long terme de la péréquation, le Conseil d'Etat ayant donc la compétence, si les circonstances l'exigent et après consultation des communes, soit de modifier la progressivité du système, soit, le cas échéant, de revenir à un système linéaire.

La proposition d'utilisation d'un coefficient de pondération de 0,5, plutôt que 0,75 pour l'indice de charge fiscale, n'a pas eu plus de succès auprès des commissaires. Les raisons du refus figurent également dans l'annexe à notre rapport, en particulier l'adaptabilité de la loi que nous venons de citer.

Comme le laboureur règle la profondeur et l'écartement des socs de sa charrue, notre exécutif, dans le cadre des compétences accordées, et après consultation des communes, pourra régler la machine pour qu'elle atteigne véritablement les objectifs fixés du rééquilibrage financier intercommunal. Le rapport 00.002, Péréquation financière, est donc et demeure un rapport politique au plus haut point; 002 n'est pas au service de sa majesté, le Conseil d'Etat, mais au service de la communauté neuchâteloise.

L'objectif essentiel – rappelons-le – est de tendre vers un équilibre en tentant de réduire les disparités entre les communes :

1. Disparités de ressources, mises en évidence à la page 11 du rapport du Conseil d'Etat (p. 2258 du *BGC*). La répartition inégale des ressources fiscales est flagrante entre Noiraigue et La Côte-aux-Fées, par exemple, facteur 6,7.
2. Disparités des charges, mises en évidence à la page 12 de ce même rapport (p. 2260 du *BGC*). La répartition inégale des charges (conditions topographiques ou socio-économiques, rôle spécifique des communes centres) est également flagrante entre Le Cerneux-Péquignot et Neuchâtel, par exemple, facteur 4,4.

Réduire les disparités de ressources fiscales entre les communes, nous nous permettons de rappeler que tous les groupes s'étaient déclarés favorables à cette mesure, en juin 1999.

Réduire les disparités de charges d'origine structurelles et, par conséquent, non-prise en compte des préférences locales, voire de dépenses somptuaires, les porte-parole des différents groupes politiques, sans enthousiasme peut-être, ne s'y opposaient pourtant pas.

Discussion générale (suite)

Ne pas tenir compte des charges de préférences locales, cela signifie nécessité de faire reposer la péréquation sur des critères indépendants de la politique communale et nous pouvons, sur ce point aussi, vous assurer que la commission a été particulièrement attentive à cet aspect du problème, examinant et retenant les critères véritablement significatifs des surcharges structurelles, voir page 4 du rapport 00.002, de la commission de gestion et des finances élargie (p. 2364 du *BGC*) même si l'on peut y lire aussi que par la petite porte, un faible pourcentage d'indice de charge fiscale a retrouvé une place que chacun n'appréciera pas forcément.

Pour la petite histoire, le service financier de l'Etat s'est permis de nous rappeler, en commission, que cet indice de charge fiscale était un critère usuellement admis dans toutes les péréquations, y compris d'ailleurs dans celle de la Confédération. Et que, précisément, il se battait au niveau de la Confédération pour que l'on tienne compte de ce critère en vue d'améliorer la situation du canton de Neuchâtel dans la péréquation fédérale. Rien n'est simple, décidément !

La péréquation actuelle, indirecte et purement fiscale, est abandonnée au profit d'une péréquation intercommunale directe, par le biais d'un fonds de péréquation ; les approches sont donc fondamentalement différentes.

La nouvelle péréquation financière renforcera donc l'effet péréquatif du système et améliorera son efficacité en accordant mieux les moyens aux objectifs poursuivis.

Toutes les communes participeront aux deux niveaux, péréquation des ressources et compensation de la surcharge structurelle. Remarquons au passage que nous ne parlons plus de péréquation des charges, mais bien de compensation de surcharge structurelle.

Les mécanismes seront identiques aux deux niveaux et à ces deux niveaux viendra s'ajouter le fonds d'aide aux communes ; aides ponctuelles de l'Etat aux communes financièrement faibles supportant des dépenses extraordinaires d'investissement.

Au niveau 1 donc, péréquation des ressources basée sur l'indice des ressources fiscales, en fonction de la population et des écarts de ressources. La dotation annuelle de base, proposition actuelle du Conseil d'Etat, est de 24 millions de francs, soit six fois l'écart de ressources fiscales total de l'ensemble des communes, article 9 de la loi.

Au niveau 2, compensation de la surcharge structurelle, basée sur l'indice des charges structurelles, en fonction de la population et des écarts de charges structurelles. La dotation annuelle de base, proposition actuelle du Conseil d'Etat, est de 18 millions de francs, soit quarante-cinq fois l'écart de charges structurelles total de l'ensemble des communes, article 22 de la loi.

Encore un mot sur la problématique des communes centre et sur le modèle mathématique utilisé pour sa prise en compte. Vous aurez compris que le

Péréquation financière intercommunale

coefficient de centre est d'autant plus élevé que la distance qui sépare la commune centre des autres communes est faible et que la population de celles-ci – au pluriel –, est forte. Que parallèlement le coefficient d'accessibilité est d'autant plus élevé que la distance des communes au centre est faible et que le centre lui-même est important.

Rappelons les résultats chiffrés: globalement 42 millions de francs sont donc en jeu – si vous nous permettez l'expression –, 24 millions au niveau 1 et 18 millions au niveau 2. L'effet péréquatif net se monte cependant à 32 millions de francs, vu les communes perdantes d'un côté et gagnantes de l'autre, comme expliqué en page 6 du rapport de la commission de gestion et des finances élargie (p. 2367 du *BGC*).

Nous vous rappelons que la péréquation indirecte actuelle (moyenne 1997-1998) se monte à environ 18 millions nets sur une base de quelque 250 millions de francs que l'on fait transiter aujourd'hui, au travers de la répartition des charges. On pouvait donc faire mieux et plus simple!

L'augmentation de l'effet péréquatif est donc de 14 millions, répartis en 8,5 millions pour les trois villes et 5,5 millions de francs pour les autres communes bénéficiaires; 14 millions de francs supplémentaires, c'est certainement très important, mais gardons-nous de penser que cette somme permettra, d'un coup de « cuillère à pot péréquatif », d'effacer les déficits structurels de certaines communes. Ces communes n'échapperont donc pas à des réformes de structures pour limiter leurs dépenses. C'est d'ailleurs l'une des exigences mises pour une réussite du nouveau système de péréquation.

L'application plus conséquente du principe prévu dans le désenchevêtrement des tâches et des charges « qui décide paie et qui paie décide » devrait, en préservant l'autonomie communale, inciter aux économies, ce que nous appelons de nos vœux.

A la lecture des délibérations du Grand Conseil de la session de juin 1999, nous nous sommes rendu compte, non seulement que chaque groupe entrainé en matière sur la péréquation nouvelle, comme déjà dit, mais que l'effet péréquatif attendu par les plus sévères ne devrait pas dépasser 30 millions de francs. Les propositions du Conseil d'Etat, 32,2 millions de francs, sont donc pratiquement dans la cible.

En conséquence, la commission de gestion et des finances élargie, dans sa grande majorité, vous recommande de prendre la décision courageuse vers plus de cohésion et d'équilibre entre les régions, la décision qui fera obstacle à une pensée fondée sur la sélection naturelle qui viderait de sa substance certaines régions de ce canton et que d'ailleurs le canton de Neuchâtel refuserait au niveau fédéral, puisqu'il en serait la première victime.

La balle est dans notre camp, comme en rugby, transformons aujourd'hui cet essai et attelons-nous, sans attendre, à l'importante préparation du désenchevêtrement.

Discussion générale (suite)

Entre parenthèses, et nous en aurons terminé, la commission de gestion et des finances élargie, si elle est encore une fois consultée par le gouvernement, à propos donc du désenchevêtrement, remercie le Conseil d'Etat par avance d'agender avec elle une première réunion, dans des délais un petit peu plus courts que ceux auxquels nous avons l'habitude jusqu'ici, il est urgent de ne pas attendre !

M. *Claude Borel*, rapporteur de la commission de gestion et des finances élargie: – Dossier difficile, voire explosif, dossier capital même aux yeux de certains, la péréquation financière proposée par le Conseil d'Etat a néanmoins été approuvée à une très large majorité, 16 voix contre 3, par la commission de gestion et des finances élargie.

Comment s'explique ce consensus presque unanime ? Vous nous permettrez de mettre en évidence cinq facteurs qui y ont contribué.

Tout d'abord, cette péréquation représente un acte de solidarité et de justice sociale. Les inégalités de ressources fiscales sont très prononcées dans notre canton et il faut multiplier par sept le revenu fiscal par habitant de la commune financièrement la plus faible (Noiraigue), pour atteindre celui de la commune la plus forte, La Côte-aux-Fées. Ce que nous demandons aux cantons de Zoug et de Zurich, dans le cadre de la péréquation intercantonale, nous ne pouvons pas le refuser, quand il s'agit de péréquation financière intercommunale.

Deuxièmement, la péréquation des ressources qui vous est proposée est uniquement basée sur la population et l'impôt cantonal perçu dans chaque commune. Elle ne tient aucunement compte de la fiscalité communale et d'éventuelle préférence locale ; 24 millions de francs sont donc répartis sur une base purement objective, irréfutable.

Troisièmement, cette péréquation des ressources prend en compte l'imposition des personnes morales répondant ainsi à la motion Pierre Hainard 98.120, du 23 mars 1998, « Equité de l'impôt sur les personnes physiques », approuvée le 19 janvier 1999. C'est avant tout cette volonté politique du Grand Conseil qui entraîne des conséquences financières importantes pour les communes de Marin-Epagnier, Neuchâtel, Vaumarcus et La Côte-aux-Fées qui totalisent, à elles seules, près de 65% de l'imposition des personnes morales. On ne peut, dès lors, pas réaliser la motion Pierre Hainard, même partiellement, sans faire grincer quelques dents dans ces quatre « Silicon Valleys neuchâteloises ».

Quatrièmement, la péréquation des surcharges structurelles ne répartit que des charges qui n'ont pas été réparties d'une autre manière, notamment dans le cadre des syndicats intercommunaux. Par ailleurs, la prise en compte de l'effort fiscal, qui est de l'ordre de 65% dans l'actuelle péréquation, tombe à près de 20% dans le projet du Conseil d'Etat. Les charges de préférences ne jouent, dès lors, plus qu'un rôle très mineur dans la nouvelle péréquation, ce qui a été un souci constant de la commission de gestion et des finances élargie.

Péréquation financière intercommunale

Cinquièmement, la nouvelle péréquation portera sur un montant net de 32 millions de francs, au lieu de 18 millions, aujourd'hui. Ce volume est indispensable, si l'on souhaite un véritable rééquilibrage des finances communales qui tiennent aussi bien compte du produit de l'imposition des personnes morales que des charges non réparties des communes centre.

En conclusion, pour ces diverses raisons, la commission de gestion et des finances élargie vous demande d'entrer en matière sur une péréquation financière que des commissaires de tous partis ont jugé remarquable dans sa conception et d'approuver ensuite le projet de loi du 10 janvier 2000.

M. Bernard Soguel: – Depuis le printemps 1999, affirmer que le Grand Conseil est saisi du dossier majeur de la législature, finit par être une litote. Planification sanitaire, planification financière, barème de référence, péréquation financière pour les dossiers connus, Constitution cantonale, réforme fiscale, désenchevêtrement et organisation des communes pour les dossiers annoncés, sont autant d'exemples qui influenceront fondamentalement et durablement la société neuchâteloise. Les sujets sont donc passionnants, mais le rythme est soutenu et exige beaucoup du gouvernement et de ses services, mais aussi du parlement. Si chacune et chacun font face, c'est que le sentiment de vivre des moments importants, où une société s'engage, prend le train pendant qu'il est temps, s'impose.

Le groupe socialiste tient à remercier le Conseil d'Etat, ainsi que ses services pour la qualité des documents fournis et l'intensité de leur travail de comparaison et de propositions. Nous relevons aussi l'esprit vif, mais constructif, qui a animé le travail de la commission de gestion et des finances élargie et nous remercions le président de cette dernière, pour sa volonté d'aller de l'avant, et le rapporteur pour son esprit de synthèse et parfois ses dons d'ubiquité. Le groupe socialiste soutiendra donc le rapport et la loi présentés par le Conseil d'Etat.

La nécessité d'une péréquation financière intercommunale n'échappe plus à personne. Le seul fait, par exemple, que le taux d'imposition soit deux fois plus élevé dans certaines communes que dans d'autres est simplement révélateur d'une situation qui n'est plus acceptable. Comme annoncé, le projet de péréquation financière fait suite à l'adoption, à la session de juin 1999, du barème de référence et précède la réforme de la fiscalité cantonale annoncée par le Conseil d'Etat pour mars prochain.

Ces trois gros dossiers engagent une réforme importante, nécessaire pour le canton, mais aussi pour les communes. Celles-ci auront tout en mains en été pour refondre leur propre système d'imposition. Prétendre, déjà aujourd'hui, que certaines communes devront obligatoirement augmenter leur impôt, est prématuré. Dès l'approbation de la péréquation, elles pourront calculer, comparer et réfléchir à son effet. Dès l'approbation de la nouvelle loi fiscale, elles pourront finaliser leur travail, en prenant en compte des rentrées fiscales annoncées en nette augmentation sur le Littoral.

Discussion générale (suite)

L'entrée en scène des communes, qui se plaignent de ne pas avoir été consultées, est donc imminente, leur jeu aura une grande importance pour leur avenir. Certains réglages seront probablement nécessaires pour arriver partout à un résultat acceptable. Pour cela, le Conseil d'Etat a une certaine liberté d'action et, si cela se révélait nécessaire, des corrections pourraient, après quelque temps de rodage, être apportées à la loi elle-même.

L'important, pour l'instant, est que communes et canton agissent de concert pour réussir rapidement cette réforme. Celle-ci est basée sur la péréquation des ressources et celle de la surcharge structurelle de certaines communes. La péréquation des ressources ne paraît aujourd'hui pas soulever d'opposition.

Le groupe socialiste souligne que cette péréquation relève de la justice, car les communes qui bénéficient de revenus plus fructueux que d'autres le doivent, en partie au moins, au soutien de l'économie par l'ensemble des collectivités publiques neuchâtelaises.

En plus, et c'est un point important, le projet englobe la péréquation des revenus de l'imposition des personnes morales. Il répond ainsi à la volonté de nombreux députés de corriger l'injustice, voire le danger, de la disparité des revenus de l'imposition des personnes morales. Injustice fustigée à juste titre dans une motion du président du groupe radical, Pierre Hainard.

La péréquation de la surcharge structurelle est évidemment plus délicate. C'est aussi celle qui a donné le plus de fil à retordre à la commission, car les critères imaginés étaient parfois subjectifs. Après plusieurs explorations, accompagnées de comparaisons, le Conseil d'Etat et la commission ont finalement opté pour des critères simples sur lesquels les communes n'ont aucune influence, excluant ainsi les charges de préférences ou une supposée mauvaise gestion locale. La population, l'altitude, le coefficient de centre et le coefficient d'accessibilité sont en effet basés sur des constats. Même l'importance de l'indice de charge fiscale, entrant aussi dans le calcul, aura tendance à s'amenuiser par l'effet même de la péréquation. Les critères retenus ont un caractère général qui permet d'éviter, par exemple, que certaines communes voisines d'un centre passent à la caisse deux fois, comme certains commentateurs l'ont avancé. Si la péréquation des ressources est une action de justice, la péréquation de la surcharge structurelle est une action de solidarité, parce qu'elle prend en compte des états de fait qui défavorisent plus de la moitié des communes et qui favorisent moins de la moitié d'entre elles.

Avant d'approuver le projet de péréquation, le groupe socialiste a cependant débattu de quelques interrogations. La plus importante portait sur le manque de transparence du système. Le choix de quelques éléments-clés de la vie cantonale, à partager entre toutes les communes, comme les équipements culturels, sportifs ou de transports auraient, par exemple, pu paraître plus facile à expliquer à la population.

Une autre interrogation portait sur la manière dont allait évoluer le système avec des risques nombreux et chaotiques de modifications. Nous voudrions

Péréquation financière intercommunale

encore entendre le Conseil d'Etat sur ces deux éléments: opacité et évolution du système.

Nous terminons l'analyse du rapport du Conseil d'Etat par le désenchevêtrement des tâches entre les communes et l'Etat et le regroupement de communes.

Au début des discussions en commission du Grand Conseil, le désenchevêtrement était considéré comme une condition préalable, par une partie de la droite, à tout entrer en matière sur la péréquation financière. Les commissaires socialistes étaient eux plutôt mitigés sur la nécessité du désenchevêtrement. Nous avons, en effet, été quelque peu échaudé, par exemple, par l'application de l'excellente loi sur l'action sociale, par les communes et les régions. Une commune du Val-de-Ruz, notamment, a montré que l'on pouvait dénaturer une loi en l'appliquant aussi mal que possible. Le projet de communaliser l'enseignement obligatoire est un autre exemple qui ne nous emballa pas du tout. Nous ne pourrions pas admettre que certaines commissions scolaires, qui tiennent aujourd'hui plus du folklore que de l'école, se voient tout à coup nanties de la responsabilité de la formation obligatoire. L'école est républicaine et doit le rester.

Le groupe socialiste n'est cependant pas opposé à ouvrir la discussion sur le désenchevêtrement, mais à condition que l'on revoie l'organisation des communes. S'il faut donner aux communes de nouvelles tâches, il faut aussi qu'elles aient la capacité et la compétence nécessaires pour les assumer, ce qui n'est aujourd'hui pas le cas, hormis les villes. Pour arriver à un résultat en matière de péréquation, le groupe socialiste a donc accepté de poursuivre les discussions sur le désenchevêtrement, mais liées à la réorganisation des communes, après la mise sous toit de la péréquation. Cela a contribué à l'aboutissement du projet de péréquation en discussion ce jour. Nous en sommes reconnaissant aux autres groupes et nous confirmons aujourd'hui que nous sommes prêt à poursuivre la réflexion sur le désenchevêtrement et la réorganisation des communes.

Nous terminons notre intervention en vous livrant l'analyse politique du groupe socialiste, car ce dossier est d'avantage politique que technique, malgré les apparences. La péréquation financière intercommunale et les dossiers qui lui sont liés, notamment le barème de référence, sont des actes de justice, car ils réduisent l'écart des fiscalités des communes et l'écart entre les contribuables. La péréquation, le barème de référence et la réforme de la fiscalité touchent les 167.000 habitants et habitantes du canton. C'est une action de rééquilibrage entre une majorité défavorisée et une minorité favorisée. C'est la prise en compte de la très grande difficulté dans laquelle se trouve une bonne dizaine de communes, essentiellement le Val-de-Travers, quelques communes de montagnes, et Le Locle et La Chaux-de-Fonds. C'est la prise en compte des difficultés considérables dans lesquelles se trouvent une dizaine d'autres communes et c'est la prise en compte de difficulté certaine dans laquelle se trouvent une dizaine de communes

Discussion générale (suite)

supplémentaires. La dizaine de communes en grandes difficultés courent le risque, dans deux ou trois ans, d'être en cessation de paiements. Si tel était le cas, ces communes tomberaient à la charge du canton qui n'est pas, vous le savez, dans une situation financière particulièrement favorable. Qu'il aide les communes en très grandes difficultés, ponctuellement et dans des situations très particulières, c'est normal et c'est même son devoir. Mais si c'est une dizaine de communes qui doivent être prises en charge, il faut savoir que ce sera au détriment de la politique cantonale en matière sociale, en matière de formation, de culture, de protection de l'environnement. Cela, nous n'en voulons pas, ou alors, ce sera un autre partage, celui du produit de l'imposition des personnes morales, par exemple, imaginé à la hâte, comme pis-aller et sans contrepartie pour les communes favorisées aujourd'hui par cette imposition. Il faut ajouter à cela le risque de dégradation de l'image de Neuchâtel. D'un canton qui lutte contre vents et marées depuis vingt ans, qui gagne souvent malgré les difficultés, qui est régulièrement cité comme exemple, on passerait à coup sûr pour un canton sinistré. Et les communes qui ne nagent certes pas dans l'or, mais qui jouissent tout de même d'une situation confortable sur le Littoral, seraient emportées dans cette dégradation. La péréquation est donc un acte non pas de profit pour le canton, mais un acte urgent de rééquilibrage et de survie.

A l'intention de celles et ceux qui habitent dans les communes qui devront passer à la caisse, et qui considéreraient ces arguments insuffisants pour ne pas songer à un référendum, nous précisons encore que ce sont, à nos yeux, les notions de justice et de solidarité auxquelles ce projet fait appel. La justice n'est pas une invention récente de farfelus gauchistes. Justinien, qui a développé les arts et la culture à Byzance durant le sixième siècle de notre ère, la définissait ainsi: « La justice est la volonté constante et perpétuelle de rendre à chacun ce qui lui est dû. » Il existe d'autres définitions de la justice, mais nous pensons que celle-ci s'adapte assez bien au projet de péréquation neuchâtelois pour la dernière année du XX^e siècle.

En effet, si les communes qui sont dans une situation financière moyenne à très bonne se trouvent en très grande majorité situées sur le Littoral neuchâtelois, c'est probablement dû à leur situation géographique et à leur savoir-faire, mais c'est à coup sûr aussi l'effet des investissements considérables des collectivités publiques de l'ensemble du canton. Nous pensons ici à l'autoroute, à l'Université, aux infrastructures structurelles et sportives et aux effets de la promotion économique qui ont été initiées et construites en partie avec la contribution des habitants du Val-de-Travers, du Pâquier, de La Chaux-de-Fonds ou du Locle. Sans ces investissements, la prospérité des communes favorisées ne serait probablement pas aussi importante. Ce n'est donc que justice, qu'aujourd'hui elle retourne l'ascenseur aux communes en difficultés.

La solidarité est différente de la justice. C'est le sentiment qui pousse les hommes et les femmes à s'accorder une aide mutuelle. Dans la justice, il y a l'obligation, dans la solidarité, il y a la volonté. Pour trouver la volonté

Péréquation financière intercommunale

d'aider une commune en difficultés, celle-ci ne doit pas être en situation précaire parce qu'elle a commis des fautes ou des erreurs, mais bien parce qu'elle subit des événements indépendants de sa volonté.

Dans le cas de la péréquation, le projet présenté exclut ce que l'on appelle des charges de préférences qui peuvent être, par exemple, une infrastructure sociale estimée par certains comme pléthorique, une salle communale considérée comme surdimensionnée ou encore des salaires d'employés de la fonction communale jugés exagérés. Malgré cela, on a entendu des réactions au projet de péréquation qui prétendent que, dorénavant, il serait inutile de gérer convenablement sa commune. Cet argument sous-entend que les trente-sept communes, qui bénéficieraient de la péréquation, seraient aujourd'hui mal gérées et que cette mauvaise gestion serait même à la source de la péréquation. Cet argument ne tient évidemment pas compte de toutes les analyses, qui sont faites en Suisse et dans le monde entier, qui montrent que les activités économiques ont de fortes tendances à se concentrer dans les pôles urbains et sur les axes qui les relient.

A l'évidence, la très grande majorité des communes qui alimenteront le fonds de péréquation, et qui alimentent déjà la péréquation existante, sont situées sur le Littoral, le long de l'autoroute existante ou en construction.

A l'évidence aussi, Neuchâtel est considérée comme une région périphérique et, à l'intérieur du canton, les Montagnes neuchâteloises et le Val-de-Travers souffrent de leur situation géographique, de leur climat et de leur faible potentialité en ressources. Ce sont ces états de fait et non pas les erreurs commises par les autorités communales qui, soit dit en passant, sont majoritairement à droite dans trente-quatre communes et majoritairement à gauche dans trois des trente-sept communes bénéficiaires du projet de péréquation. La meilleure gestion des communes du Littoral est un faux argument, à moins que l'on découvre une corrélation entre la gestion d'une commune et l'autoroute qui passe à sa proximité. La démonstration de cette corrélation n'est pas pour demain, le principe de la solidarité peut aussi être retenu pour la réalisation de ce projet de péréquation financière.

Le groupe socialiste acceptera le rapport et le projet de loi du Conseil d'Etat parce qu'il est juste et solidaire. Nous le défendrons devant le peuple puisque d'ores et déjà un comité référendaire paraît être constitué.

M. Alain Bringolf: – Le projet de péréquation financière intercommunale que propose le Conseil d'Etat est bien évidemment d'une haute importance pour l'avenir de notre canton. Le groupe PopEcoSol constate que la situation comparée des communes neuchâteloises a passé progressivement de l'inégalité à l'injustice, notamment en matière de charge fiscale pour les habitants. On constate que les communes sont de plus en plus soumises à des contraintes et à des pressions qui ne sont plus de leur compétence. Le système en place rend légal l'usage de la force et l'intérêt individuel. Et par intérêt individuel, nous voulons dire que l'état d'esprit est le même, qu'il

Discussion générale (suite)

s'agisse d'une personne, d'une commune ou d'une région: « Mes intérêts par rapport aux autres, les intérêts de ma commune par rapport aux autres, les intérêts de ma région par rapport aux autres. »

Avec une telle montée des concurrences, il est à craindre, à juste titre, une aggravation des tensions, d'autant plus que le sens général d'un tel glissement n'est pas bien défini. Cette constatation générale est valable au plan mondial, au plan national, au plan cantonal, au plan communal et nous n'avons pas encore trouvé les moyens de sortir de cette stratégie suicidaire.

Depuis le dernier refus d'une péréquation, il y a dix-sept ans, la situation n'a fait que s'aggraver et il devenait impératif d'y répondre pour éviter le risque d'une véritable dislocation du canton.

En effet, on entend à chaque crise parler de la création d'une région autonome du Haut. Nous dirons donc, enfin: la nouvelle péréquation est arrivée et notre groupe veut remercier sans réserve le gouvernement pour le projet qu'il nous présente. Avec lui, nous remercions également le service financier pour son énorme travail et cela fait d'autant plus plaisir que nous n'avons pas eu besoin d'avoir recours à un bureau spécialisé hors de l'administration pour présenter le projet de péréquation et nous nous en réjouissons.

Nous voulons également mettre en relief le travail de la commission financière élargie, sans sa participation, le projet n'aurait pas été aussi bon. Les multiples séances ont permis aux politiciens de mieux comprendre les méandres des systèmes mathématiques utilisés et affinés d'une part, et aux mathématiciens de mieux comprendre les soucis des politiciens, d'autre part. La commission a eu la chance d'avoir dans ses rangs M. Pierre-Jean Erard, mathématicien émérite qui a pu dire, lors de la dernière séance de la commission, que le projet du Conseil d'Etat avait de la gueule et que le reste était de la politique et c'est pourquoi il a voté l'entrée en matière du projet et refusé la loi.

Nous voulons dire que la procédure suivie est la bonne. Il nous semble fondamentalement utile d'élaborer un projet de cette importance en commission avant de le présenter au parlement. Il s'agit d'une bonne pratique démocratique qui permet de bien préciser les sensibilités, les oppositions et ainsi d'améliorer le projet. Le Conseil d'Etat et ses services seraient bien inspirés de recourir dorénavant à une procédure semblable pour tous les sujets sensibles.

Parlons du projet. Le Conseil d'Etat a le mérite de présenter un projet bien équilibré et cet équilibre n'était pas facile à trouver. Ainsi, pour notre groupe, nul doute que la péréquation aurait dû être plus importante et s'approcher davantage de l'équilibre parfait. Mais on peut imaginer où nous aurait conduit une telle perspective.

Finalement, tout l'édifice repose sur la pièce maîtresse représentée par la ville de Neuchâtel. Cette commune reçoit d'importantes ressources fiscales des personnes morales et elle supporte un lourd poids de charges régionales. Le projet de péréquation lui apportera des parts proches de l'équilibre

Péréquation financière intercommunale

par rapport à la situation actuelle, mais il permet d'équilibrer l'ensemble des mesures autour de cet axe.

Nous pouvons estimer que sur cette base politique, le projet de loi est raisonnable et devrait pouvoir être accepté, malgré les difficultés qui l'attendent encore. Les particularités sont bien décrites dans le rapport de la commission et nous remercions M. Claude Borel pour sa dextérité de rapporteur. Ces particularités tiennent compte à la fois du domaine des ressources et du domaine des charges de manière aussi objective que possible. Les ressources sont basées sur l'impôt cantonal, ce qui évite de se prononcer sur la qualité ou les défauts des barèmes communaux. Les charges tiennent compte de notions où les choix des autorités locales n'entrent pas en considération. L'altitude des communes n'est pas un choix politique. Le nombre d'entreprises qui viennent prendre domicile dans une commune n'est pas non plus le reflet de la volonté politique des autorités communales, cela d'autant plus que les démarches sont essentiellement conduites par les services du canton et que celui-ci désire une plus grande unité du canton. Mais en définitive, dans ce domaine-là – et nous le savons tous –, c'est l'entreprise qui choisit son lieu d'implantation.

Le rôle des communes centre est correctement pris en considération et là encore, la distance entre les centres et les autres communes n'est pas un facteur de choix politique. La plus grande objectivité tient lieu de base de l'ensemble du projet, son utilité doit pouvoir permettre de corriger des situations devenant intenable.

Ainsi, la ville de La Chaux-de-Fonds vient de publier dans la presse locale une page de présentation et d'explications à propos de son budget 2000. On découvre dans le texte que pour la période 1985-1997, l'augmentation de la dette de La Chaux-de-Fonds est de 27 %, contre 62 % pour la moyenne des autres communes du canton. Ce qui signifie que peu de communes ont géré globalement leurs finances de manière aussi positive durant le même laps de temps. Dans ce communiqué le Conseil communal dit clairement que la péréquation financière intercommunale n'a pas pour but de venir boucher des trous, elle doit être introduite pour assurer l'équilibre entre les communes du canton d'une part, et l'autorité estime, d'autre part, qu'elle devra servir essentiellement à réduire la charge fiscale des habitants et nous insistons sur cette observation.

Notre collègue Laurent Debrot a eu l'occasion de questionner des fonctionnaires d'un service cantonal venant de se déplacer de Neuchâtel à La Chaux-de-Fonds, il y a quelque temps. Il leur demandait si quelques-uns avaient changé leur lieu de domicile à la suite du changement de leur lieu de travail. La réponse fut immédiate : « Avec la différence d'impôt, vous voulez rire ! » La liste du recensement de la population vient d'être publiée et la presse titre l'information : « La croissance reprend, mais uniquement sur le Bas. » L'ensemble de la population du canton augmente de 154 unités, mais la seule ville du Locle en perd 229.

Discussion générale (suite)

Enfin, le développement du canton ne se fait pas de la même manière partout, ni avec la même intensité. Il est donc indispensable d'équilibrer les régions d'une autre manière, si l'on veut assurer une cohérence à l'ensemble de notre petit canton pour le mieux-être de ses habitants. Ces quelques exemples pour dire que le projet de péréquation, prenant en compte les divers aspects qui concernent les communes, n'est que justice et notre groupe se réjouit de constater que cette évidence commence à être également perçue par les membres des partis qui prônent la concurrence et le chacun pour soi. Il faut dire que certains de leurs membres se trouvent précisément à la tête de communes pauvres. Ils savent donc bien que le sérieux de leur gestion et leur souci d'économiser des deniers publics – et sur ce terrain des économies publiques nous pouvons leur faire confiance – ne leur permettent plus de maîtriser des domaines qui leur échappent complètement. Le projet de loi donne un souffle d'espoir à ces communes et dans la répartition qui ressort des barèmes, on constate que les deux villes du Haut n'arrivent pas en tête des retours de la péréquation en proportion, puisqu'elles sont dépassées par un bon nombre de petites communes, ce qui n'est que justice.

Nous insistons aussi pour dire que la moitié des communes du Val-de-Ruz seront bénéficiaires; qu'au Val-de-Travers, ce sont toutes les communes, à part La Côte-aux-Fées et que dans le district du Locle ce sont également toutes les communes, sauf Les Brenets, qui bénéficieront de la péréquation, c'est dire la nécessité de la correction.

Nous approuvons la volonté d'éviter la sous-enchère fiscale entre les communes concernant l'impôt sur les personnes morales. Il ne sera désormais plus possible à une commune d'établir une fiscalité inférieure à celle de l'Etat. Cette mesure est positive cela d'autant plus que nous savons que l'Etat est très favorable «aux yeux doux» que lui fait l'économie à ce sujet.

Voyons les conséquences! Mais pour parvenir à l'application de cette nouvelle loi sur la péréquation, il faudra encore déployer quelques énergies. On nous annonce déjà le lancement d'un référendum. Bien que les objectifs soient approuvés – du moins à ce que l'on dit –, certains estiment que l'assiette péréquative est trop grande. Pour nous, il s'agit d'une réaction compréhensible. Il doit en effet être difficile de changer de mentalité, lorsque l'on fait partie durant des dizaines d'années d'une commune privilégiée et d'accepter de revoir à la hausse sa situation pour créer davantage d'équilibre à l'intérieur du canton.

Dès lors, il est tout aussi compréhensible d'essayer, par tous les moyens, de réduire ce qui est important dans cette juste correction. Mais si nous comprenons, nous n'approuvons pas. A ce propos, nous mettons en garde, non seulement le Grand Conseil, mais également le Conseil d'Etat contre une manœuvre qui, si elle était utilisée par l'éventuel comité référendaire, pourrait nuire gravement à la réussite de la nouvelle loi. Il s'agit de la manière de présenter les effets de la péréquation par commune. Les

Péréquation financière intercommunale

services de l'Etat ont fait la comparaison entre les communes, sur la base de la fiscalité moyenne par commune et par habitant. Or, il s'agit bien d'une moyenne. On peut craindre que dans leur volonté de faire capoter le projet, les référendaires s'emploient à présenter, chiffres officiels à l'appui, la hausse moyenne pour les habitants de certaines communes.

Or, la réalité est plus subtile. Prenons l'exemple théorique d'une commune qui se situerait actuellement à 82 % de la moyenne cantonale au niveau de sa fiscalité. L'application de son barème lui a permis de prélever ses ressources en commençant, par exemple, à un taux de 4 ou de 5 % et en lui fixant, par exemple, un plafond à 11 %. Si sa charge fiscale correspond bien en moyenne à 82 % pour ses contribuables, il n'en est pas de même entre les contribuables de cette même commune et les classes les plus défavorisées pourraient payer un impôt à 100 ou 200 % de la moyenne cantonale pour cette catégorie, alors que les classes aisées pourraient payer un impôt qui est de 60 % de cette même moyenne.

Nous constatons donc que l'alliance entre le barème cantonal de référence et la péréquation va permettre à la fois une réduction des inégalités fiscales entre les contribuables et entre les communes. Nous demandons expressément au Conseil d'Etat qu'il autorise ses services à faire la démonstration de l'exemple que nous avons donné, car quand bien même la moyenne des impôts d'une commune pourrait augmenter, les contribuables les plus pauvres de cette même commune pourraient voir leur impôt diminuer. Il en est de même des rentrées AVS, malgré l'augmentation à 100 % de leur fiscalité. Cette démonstration doit être faite officiellement par l'autorité cantonale. Une autre raison, et non la moindre, doit être prise en compte pour soutenir le projet du Conseil d'Etat. La péréquation intercantonale étudiée actuellement par la Confédération a fait ressortir l'injustice fiscale des communes du canton de Neuchâtel. Ces divers systèmes qui permettaient de taxer trop haut les bas revenus et insuffisamment les hauts revenus pourraient coûter au canton 30 millions de francs à titre péréquatif, alors que les partis de droite, d'où pourrait partir le référendum, se battent pour l'équilibre des comptes de la République, ils seraient mal pris si la péréquation financière intercommunale, qui permet de corriger cette situation, devait capoter à la suite de l'action de certains de leurs membres ou de leurs amis politiques. Ils auront alors un peu de mal à justifier auprès de la population pourquoi le canton a des difficultés à établir l'équilibre de ses comptes et ils devront bien mettre en cause l'action de certains des leurs qui ont pensé d'abord à eux, plutôt que cantonalement. Mais nous espérons que nous n'en arriverons pas là.

Il va de soi que notre groupe invite toutes les députées et tous les députés à approuver la loi sur la péréquation financière, ainsi que tous les partis politiques à la soutenir si un référendum était lancé, d'abord pour qu'il n'aboutisse pas et ensuite, s'il aboutissait, pour faire comprendre à toute la population l'enjeu de la démarche de manière à ce qu'il échoue.

Discussion générale (suite)

Notre groupe refusera la plupart des amendements qui ont été déposés et qui, sous couvert de cohérence, chercheront surtout à réduire l'importance de la péréquation. Notre groupe veut croire que les politiciens neuchâtelois sont, dans leur grande majorité, capables de domestiquer leurs envies et de conduire notre canton dans une situation améliorée. Avec ces quelques propos dans le débat d'entrée en matière, nous apportons, il va sans dire l'appui du groupe PopEcoSol au projet de loi sur la péréquation financière intercommunale.

M. Jean-Marc Nydegger: – Depuis quelques mois, quelques années, notre canton évolue, fait sa mue, dans son approche de la solidarité horizontale entre communes et verticale dans sa réflexion sur le principe de subsidiarité Etat-communes. L'historien Fernand Braudel fut l'un des premiers à introduire la notion de période longue dans l'analyse historique de l'évolution des peuples.

Aujourd'hui, nous nous trouvons après dix-sept ans à pouvoir – et non pas devoir, car la décision nous appartient toujours, quoiqu'en disent et diront certains – accepter une péréquation financière qui permettra à notre canton d'être composé de communes individuelles et responsables de leur avenir.

Nous aimerions, au nom du groupe libéral-PPN, remercier le Conseil d'Etat et ses services pour la qualité de leur rapport et des discussions qu'ils ont eues avec la commission de gestion et des finances élargie pendant plusieurs mois. Tout est allé très vite, trop vite, si nous en croyons les réactions de plusieurs députés et de Conseils communaux, mais nous pouvons l'affirmer, nous avons pu poser en commission toutes les questions et faire toutes les remarques que nous avons voulues. Nous avons reçu des réponses, des tableaux, et quand nous faisons des propositions nous en avons très rapidement le résultat chiffré. C'est pourquoi ce qui est présenté ici n'est pas un emplâtre sur la planification actuelle destiné à corriger certaines imperfections criardes et contestées, mais bien l'aboutissement d'une réflexion importante et faisant abstraction du passé.

On parle souvent de budget zéro, technique trop souvent mal comprise mais utile pour qui veut analyser et repenser son budget, eh bien aujourd'hui nous avons le résultat d'une péréquation financière zéro. Nous passons d'un système compliqué de répartition verticale et indirecte à un système de péréquation horizontale où les communes favorisées verseront dans un fonds leur part de financement et celles qui sont défavorisées puiseront ce qui leur revient, tout cela en fonction de critères dont nous allons débattre de leur bien-fondé et de leur importance respective.

Rappelons que cette péréquation s'inscrit dans un tout comprenant la nouvelle loi sur les subventions, le barème fiscal de référence, l'introduction du principe de taxes causales, la future loi sur les contributions directes et le désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes. Quand tout sera en place nous devons – et les membres du parti libéral-PPN du canton

Péréquation financière intercommunale

s'y emploieront activement, ici et dans leurs communes – donc commencer à réduire les dépenses des collectivités, en distinguant ce qui est indispensable de ce qui l'est moins, voire superflu, en veillant à diminuer la dette et à réduire les prélèvements fiscaux.

Le groupe libéral-PPN aurait préféré – nous vous le rappelons – commencer par discuter du désenchevêtrement et y a renoncé, fort de l'assurance donnée par le Conseil d'Etat que ce sujet viendrait devant notre autorité, cet été encore, ainsi que la loi sur les contributions directes.

Plusieurs voix se sont élevées demandant que le projet de péréquation soit mis en consultation auprès des communes, qu'un délai de réflexion soit accordé aux députés n'ayant pas participé aux travaux de la commission de gestion, voire que le projet soit soumis à une nouvelle commission. Le groupe libéral-PPN y est opposé pour deux raisons.

Premièrement la commission de gestion a été élargie, afin d'avoir une représentation politique accrue et d'associer à la réflexion un maximum de députés, libre à eux de présenter à leur groupe respectif le projet et de consulter leur base. Il n'y a donc pas eu de déficit démocratique, pour employer un vocabulaire très à la mode.

Secondement une consultation des communes ne se justifie pas non plus, car elles sont représentées, parfois à leur plus haut niveau dans cette enceinte et nous aurons tout loisir d'entendre leurs remarques pertinentes, lors de la discussion de détails de la loi.

Quant à une introduction progressive des mesures prises depuis quelques mois, soit en commençant par le barème, soit par la péréquation des ressources et ensuite la compensation des charges structurelles, il ne saurait en être question car tout est lié. C'est un menu complet auquel les communes sont invitées. Nous voterons donc l'entrée en matière.

Venons-en à l'analyse du projet. Elle peut se faire de plusieurs manières, du haut en bas, du général au particulier, ou à partir de l'examen de la dernière colonne, celle qui indique si la commune, donc le contribuable, va gagner ou perdre dans l'aventure.

Le principe d'une péréquation horizontale et directe ne devrait pas rencontrer d'oppositions à notre avis. Ce principe est clair et la distinction faite entre une péréquation des ressources et une compensation des charges structurelles nous paraît essentielle. Une solidarité accrue entre communes et le maintien de la cohésion cantonale nous semblent essentiels et le projet de loi les renforce, tout en laissant des responsabilités aux communes. Il sera cependant important, par le biais d'autres lois, de favoriser le regroupement de tâches communales, de ne surtout pas décourager la création de syndicats intercommunaux et, cependant, de ne pas provoquer la fusion de communes par un renoncement désabusé de leur autonomie au vu du peu de liberté qu'elles pourraient avoir encore. Ce projet doit permettre à toutes les communes d'envisager leur avenir avec un petit peu plus de sérénité et

Discussion générale (suite)

ne doit pas être compris comme une invitation à une étatisation des collectivités. Collaboration horizontale avec des règles définies par l'Etat et ce sera à nous, députés, de veiller à ce que le système ne dérape pas.

Le montant brut des transferts de 42 millions, ou net de 32 millions de francs, paraît à la majorité du groupe libéral-PPN nécessaire pour atteindre un objectif efficace de péréquation. La modification seule du principe de péréquation ne serait satisfaisant que d'un point de vue intellectuel et ne résoudrait pas les difficultés réelles des collectivités locales. Il ne nous paraît pas utile de proposer d'abaisser ce chiffre de manière substantielle.

Si nous prenons maintenant le point de vue des communes, il va différer bien évidemment, car selon que vous soyez puissant ou misérable vous aurez un jugement blanc ou noir. De tout temps la crainte – et elle est réelle – que les préférences locales interviennent trop fortement dans les clés de répartition, a été mise en avant. Dans le projet qui nous est soumis le poids apparent de ces préférences est fortement atténué, selon le Conseil d'Etat, et nous proposerons d'ailleurs un amendement en vue de l'alléger encore. Mais il est évident qu'une commune a pu augmenter ses ressources par une politique fiscale attractive et une mise à disposition de terrains, tout comme elle a pu choisir son type de contribuables, en développant plus ou moins des structures sociales. Ces préférences locales existent et continueront à influencer la péréquation des ressources.

Cependant, une distinction dans l'alimentation du fonds et la redistribution entre les ressources et les charges structurelles nous satisfait. L'échec de la précédente péréquation venait, à juste titre, de la crainte de devoir payer pour des structures locales disproportionnées, des dépenses dites somptuaires. La loi en discussion atténue ce facteur et il est pratiquement impossible d'extraire dans le cadre des ressources l'influence d'une volonté politique et d'un environnement plus favorable. Tout au plus aurait-on pu faire la distinction entre les personnes morales et les personnes physiques et attribuer des facteurs de correction. Laissons cela à des universitaires férus de statistiques et familiarisés avec le principe de « Pareto » qui postule que le 80% des variations, vient de 20% des variables, lors de l'analyse d'un processus dans un laps de temps donné. Nous travaillons sur une durée où trop de facteurs nous échappent pour envisager la réalité de ce principe et son application pratique.

Politiquement, nous pouvons donc nous rallier à cette distinction et nous ne croyons pas qu'elle soit contestée par les communes. Le fait également de fonder cette péréquation des ressources sur un revenu fiscal basé sur celui de l'impôt cantonal perçu dans la commune, et comprenant aussi celui des personnes morales, évite que les communes perdent leurs ressources des personnes morales au profit du canton, diminuant ainsi la mainmise de l'Etat sur la vie communale, tout en redistribuant une partie de leur richesse fiscale, au profit des communes n'ayant pas eu la possibilité d'attirer des entreprises.

Péréquation financière intercommunale

La loi introduit, tant dans l'attribution au fonds que dans la redistribution, un facteur exponentiel qui fait que l'influence de l'écart entre l'indice de ressources pour une commune et la moyenne de l'ensemble des communes est d'autant plus importante que cet écart est grand. Ce principe de non-linéarité est aussi en vigueur dans le barème fiscal et nous l'accepterons tout en souhaitant que le Conseil d'Etat utilise au mieux la possibilité que lui confère la loi de revenir à la linéarité. Laissons le temps faire son œuvre.

Toujours dans le cadre de la péréquation des ressources se pose la question de la dotation annuelle de base. Il nous est proposé d'y attribuer un montant égal à six fois l'écart de ressources fiscales total de l'ensemble des communes, soit 24 millions de francs bruts, et une marge de plus ou moins 10 % est laissée à l'appréciation du Conseil d'Etat. Ici aussi, nous serons une majorité de libéraux-PPN pour l'accepter, si nous voulons avoir un effet appréciable dans la péréquation des ressources et non pas seulement un effet cosmétique.

Du point de vue communal encore, le groupe libéral-PPN a discuté longuement de la compensation de la surcharge structurelle. Vous le savez, et ce n'est pas une question de sensibilité politique, la crainte est réelle de voir des communes payer pour les préférences locales d'autres communes, ce que d'aucuns disent payer pour des communes mal gérées.

Nous en avons aussi abondamment débattu en commission et le Conseil d'Etat nous a affirmé qu'une analyse sociométrique des facteurs, qui pouvaient être retenus pour mesurer la surcharge structurelle, montrait que l'indice de charge fiscale jouait un rôle non négligeable. Cependant, son rapport final ne présente pas ces résultats et nous le regrettons, car la loi fait de nouveau appel à cet indice et beaucoup déplorent que l'on introduise, par la petite porte, ce qui avait fait échouer en votation la précédente péréquation.

Nous demandons une argumentation plus fouillée et convaincante, et nous avons préparé un amendement permettant dans une certaine mesure de restreindre l'influence de ce facteur, à la fois dans l'attribution au fonds et dans la redistribution, en mettant le facteur exponentiel dans les formules de l'annexe 2 relatives à l'article 12, à la valeur 1. Nous y reviendrons lors de la discussion article par article.

Le groupe libéral-PPN accepte le principe de la compensation des charges structurelles et des charges spécifiques aux centres urbains. Ce principe est admis un peu partout en Suisse et est justifié aussi dans notre petit canton. Nous aimerions cependant poser la question au Conseil d'Etat sur la manière dont est prise en compte la participation de communes aux syndicats intercommunaux. C'est un peu une spécialité des communes du Littoral et nous n'aimerions pas du tout que la péréquation décourage à l'avenir ce type de collaboration, qui tend à se généraliser, pas plus qu'elle n'annihile toutes les conventions passées telles, par exemple, celles concernant les services d'ambulances. Il ne faut pas que les initiatives déjà entreprises pour

Discussion générale (suite)

mieux répartir les charges soient pénalisées. Si la péréquation a pour effet de faire payer deux fois les communes pour un même service, nous devons corriger ce vice par le biais de la loi sur les subventions ou celle à venir concernant le désenchevêtrement. Nous devons absolument avoir des assurances, si nous voulons faire admettre le projet.

Pouvait-on maintenant avoir d'autres facteurs que la population, l'altitude et ce fameux indice de charge fiscale pour mieux appréhender les surcharges structurelles? Aurait-on pu, par exemple, prendre en compte le nombre de places de travail, tel que cela nous est d'ailleurs proposé dans un amendement? De tout cela nous en avons discuté en commission avec le Conseil d'Etat et nous avons admis la prépondérance des critères proposés tout comme les notions de coefficient de centre et d'accessibilité.

Le groupe libéral-PPN accepte également ces conclusions de même que les pondérations retenues. L'idée du facteur multiplicateur pour la dotation annuelle de base n'est pas contestée et la valeur de 45 permet de corriger de manière substantielle, avec un montant brut de 18 millions de francs, les écarts existants entre les communes au niveau des surcharges structurelles.

Cependant – et nous l'avons déjà dit –, nous avons de la peine à accepter la non-linéarité de l'attribution et de la redistribution des surcharges structurelles. Nous trouvons que l'on accorde une place trop grande à ces facteurs. Même si les indices proposés ne sont que légèrement plus grands que 1, il nous paraît que nous devons politiquement accepter ici de mettre ces indices à la valeur 1, quitte à les modifier plus tard, si besoin est. Partons de 1, voyons comment le système évolue et adaptons-le selon les résultats. L'exécutif propose lui de partir d'une manière exponentielle, puis de revenir éventuellement à la linéarité. Nous vous demanderons de ne pas le suivre.

A l'article 28, la loi laisse une marge d'appréciation au Conseil d'Etat dans la fixation de la dotation annuelle du fonds, des pondérations des critères et dans les coefficients des formules. Nous l'acceptons également, car les communes seront consultées, tout comme le Grand Conseil sera renseigné sur les résultats de la péréquation.

En résumé le groupe libéral-PPN votera l'entrée en matière, ainsi que le projet de loi, avec l'amendement que nous vous soumettrons.

Avant de conclure, nous aimerions vous faire part des inquiétudes des contribuables de nombreuses communes. L'introduction d'un barème de référence aura des conséquences sur la fiscalité des personnes morales bien entendu, puisqu'il y aura une uniformisation cantonale, mais aussi sur les personnes physiques. Le contribuable, du moins celui des communes désavantagées par la nouvelle péréquation, verra probablement ses impôts augmenter et il y aura également l'introduction des taxes causales pour les communes qui ne les prélevaient pas encore. Les tableaux du Conseil d'Etat donnent une indication moyenne des variations que subiront les citoyens, ils ne disent pas tout.

Péréquation financière intercommunale

Si nous nous référons aussi à l'argumentaire du rapport en page 37 (p. 2295 du *BGC*) concernant les préférences locales, le Conseil d'Etat pense que les communes qui vont bénéficier du nouveau système vont consolider leurs comptes et qu'elles ne pourront pas non plus réduire leur fiscalité.

En clair, nous avons mieux réparti les possibilités financières, mais nous n'avons pas encore entrepris le travail de fond qui doit nous amener à dépenser moins. Le groupe libéral-PPN a songé à introduire dans la loi une obligation pour les communes bénéficiaires à affecter les recettes qu'elles vont percevoir à une diminution des impôts ou à une réduction de leurs dettes. Nous y avons renoncé, au nom de l'autonomie communale, mais nous comptons sur les législatifs pour éviter que l'argent que leur donneront les communes, dites riches, serve à poursuivre une politique de préférence locale parfois dispendieuse. Les libéraux-PPN présents dans les législatifs communaux y seront attentifs, soyez-en sûr.

M^{me} *Elisabeth Berthet*: – L'analyse au premier degré de ce rapport, c'est-à-dire quel coût ou quel bénéfice apporte la péréquation financière proposée à ma ville ou à mon village, ne peut que faire des autorités communales des personnes heureuses ou déçues. Mais lorsque l'on arrive à dépasser ce réflexe, parfois égoïste, mais profondément humain, l'analyse au deuxième degré, quelle importance et quelle influence la péréquation financière peut avoir pour l'ensemble du canton, la réponse ne peut être que positive.

La péréquation financière est en discussion depuis bientôt trente ans. Pendant ce laps de temps, l'économie mondiale a connu des séismes et ensuite des soubresauts qui ont profondément modifié la structure économique de notre canton et ceci indépendamment du dynamisme des autorités communales des régions concernées. Mais il est bien connu que le malheur des uns fait souvent le bonheur des autres !

L'évolution des paramètres déterminants pour qu'une entreprise décide de s'installer dans telle ou telle région ou du citoyen qui préfère parcourir chaque jour quelques kilomètres pour se rendre à son travail et profiter de la douceur des soirées d'été dans une commune du Littoral ne dépend pas du dynamisme des autorités communales des villes du Haut et du Val-de-Travers.

L'avantage du site, la topographie, le climat et ensuite la proximité et l'accessibilité des centres villes, pour satisfaire l'intérêt qu'ils portent à la culture et aux loisirs, font que les citoyens qui disposent de moyens de transport individuel et de revenus agréables s'installent plus volontiers dans certaines régions que dans d'autres. Ce sont essentiellement les régions du Littoral, et depuis quelques années le Val-de-Ruz, qui bénéficient de ces critères de choix correspondant à l'aspiration et aux moyens financiers de certains groupes de citoyens.

L'avantage du site, la disponibilité des terrains industriels, la proximité des grands axes routiers, les moyens de communication et la proximité des centres villes sont souvent déterminants pour l'installation d'une entreprise.

Discussion générale (suite)

Ces critères ont fait le bonheur de plusieurs villages du Littoral qui ont réussi à exploiter ce potentiel naturel au bon moment. La topographie, le climat et le site sont des données naturelles que la volonté des hommes ne change point.

Au même titre qu'il est impossible de déplacer le lac et son climat à La Chaux-de-Fonds, il est aussi fort improbable que le Littoral soit dorénavant arrosé de tonnes de neige et doive supporter le coût qui en découle pour les collectivités publiques. Tous ces paramètres étaient des inconnus ou perceptibles il y a trente ans.

Depuis lors, ils ont continué à provoquer des disparités de plus en plus criantes dans différentes régions de notre canton et ceci malgré les efforts des autorités et de la population résidante des régions touchées par l'évolution économique mondiale. Malgré une fiscalité élevée qui n'améliore surtout pas leur attractivité, de nombreuses communes se trouvent donc dans des situations financières précaires. Quels sont alors les objectifs que le Conseil d'Etat s'est fixé pour obtenir un rééquilibrage financier intercommunal? Le rapport du Conseil d'Etat est un peu flou et n'exprime pas clairement tous les objectifs visés, même si les chiffres prévus sont significatifs. D'abord, nous constatons que le Conseil d'Etat a fait le choix d'une péréquation financière forte. Un choix qui fait grincer des dents un bon nombre de conseillers communaux du Littoral et de l'Entre-deux-Lacs.

En fait, ce rapport confirme clairement la place et le rôle de centre cantonal que le Conseil d'Etat attribue à la ville de Neuchâtel, donne une reconnaissance de l'importance industrielle des villes du haut du canton et vise l'amélioration de la situation de nombreuses communes neuchâtelaises défavorisées.

La nouvelle péréquation financière remplace l'actuelle péréquation indirecte basée sur le revenu fiscal et l'effort fiscal par une péréquation directe fondée sur une double péréquation des ressources et des charges structurelles. Le modèle de péréquation choisi est intéressant. La formule est souple et s'adapte aux fluctuations des situations financières des localités sans qu'il soit nécessaire de modifier la loi.

La péréquation des ressources n'a pas rencontré d'objection dans notre groupe puisque le revenu fiscal pris en considération est celui du revenu de l'impôt cantonal perçu dans la commune et non celui basé sur l'échelle communale; il élimine donc toute charge de préférence.

Les transferts en fonction des trois critères retenus par le Conseil d'Etat ne rencontrent pas d'objection.

Par contre, la compensation de la charge structurelle a soulevé un large débat. Les critères pris en compte dans les charges d'environnement, soulèvent de nombreuses critiques. L'acceptation ou le refus de ces critères fait apparaître une méfiance envers la pertinence de la composition des trois variables utilisées pour le calcul. Il y a une grande différence dans la topographie et dans la composition socio-économique de la population des villes et celle des villages, et même entre les villes de Neuchâtel et de La

Péréquation financière intercommunale

Chaux-de-Fonds, ainsi qu'entre les vallées. L'âge moyen de la population résidante, la pauvreté, la population étrangère et les dépenses diverses, en faveur ou occasionnées par cette population, auraient été des bases de calculs vérifiables pour chacun. Ces dépenses sont proportionnellement plus élevées dans les villes que dans les autres localités, mais elles ne relèvent pas des préférences locales et ne dépendent pas de la couleur politique des autorités du lieu. Ces dernières peuvent donc se poser la question si toutes ces charges sont suffisamment prises en compte par la variable population. De plus, les charges introduites par la topographie varient considérablement d'une région à l'autre.

L'introduction de l'indice de charge fiscale, qui indique l'effort fourni par localité dans tous ces domaines, introduit aussi le seul point sur lequel les autorités peuvent avoir une influence directe. Il repose donc la question des préférences locales et malgré qu'il a une influence moins grande que dans la péréquation actuelle, n'obtient pas l'unanimité de notre groupe.

Les charges de centre provoquent des inquiétudes chez les représentants des autres localités et ici l'interdépendance des centres urbains, avec les localités environnantes, n'est pas toujours bien comprise. Dans ce domaine, l'explication du Conseil d'Etat aux autorités communales a été tardive et insuffisante.

La dotation annuelle du fonds pour la compensation de la charge structurelle fondée sur quarante-cinq fois l'écart de charge structurelle totale de l'ensemble des communes s'élève donc, en 1999, à 18 millions de francs. Le fonds de péréquation sera donc doté de 40 millions de francs dans lequel l'influence de l'indice des charges fiscales ne représente que 20%. Pourtant, acceptable pour les uns, le pourcentage est considéré trop élevé pour les autres.

Dans l'ensemble, le groupe radical est favorable à une nouvelle péréquation financière et entre en matière sur le fond. Mais une partie de notre groupe estime qu'il est impossible de traiter les divers projets de lois concernant la péréquation financière, la fiscalité et la répartition des tâches entre le canton et les communes de façon séparée et désire, par conséquent, le renvoi du rapport en commission.

L'introduction du barème unique et les conséquences financières de la nouvelle loi fiscale, ainsi que la répartition des charges entre les communes et le canton auront des conséquences importantes dans diverses communes sur le montant total de l'impôt nécessaire pour faire face aux obligations qui découleront de ces lois. Il estime aussi que les communes concernées n'ont pas été consultées et n'ont, par conséquent, pas pu exprimer leur appréciation. Ce point de vue sera développé par M. Damien Cottier.

Pour l'autre partie du groupe radical, ce projet est un bon projet qui répond à la préoccupation de nombreuses communes et citoyens. Le nombre d'habitants et la taille de notre canton ne peuvent plus justifier des disparités criantes que nous connaissons aujourd'hui et qui ne sont pas la résultante

Discussion générale (suite)

d'erreur de gestion ou de politique locale. Le choix d'une péréquation forte, malgré qu'elle semble un peu brutale pour certains, devrait permettre un rééquilibrage plus ou moins rapide entre les diverses régions. Ce rééquilibrage aura une influence directe ensuite sur la dotation du fonds de péréquation, puisqu'il est calculé en fonction des écarts observés.

Une partie du groupe radical estime que le projet proposé n'est pas le fossoyeur des dynamiques communales. Les communes ont toujours un intérêt évident pour attirer les entreprises sur leur territoire, puisque seule une partie de l'impôt des personnes morales est versée dans le fonds de péréquation.

Par contre, une cantonalisation des impôts des personnes morales aurait des conséquences nettement plus désagréables et démotivantes, pour quelques localités du Littoral, que l'acceptation de cette péréquation.

L'avantage du climat et du site, critères que nous avons développés dans notre introduction, continuera probablement à rendre la tâche plus facile pour le Littoral que pour d'autres régions.

Malgré les difficultés financières que la ville de La Chaux-de-Fonds connaît depuis des années, les activités industrielles de la ville de La Chaux-de-Fonds créent un revenu important. Revenu qui est essentiellement dépensé ailleurs.

La proximité de la frontière française, le nombre de frontaliers et les pendulaires vers le Val-de-Ruz et le Littoral exportent donc leurs revenus. Les cadres ne s'installent plus à La Chaux-de-Fonds, essentiellement à cause de la fiscalité. La part de la population moins bien lotie s'accroît. Les catégories plus aisées émigrent pour raisons fiscales ou quittent la région, dès l'âge de la retraite pour se retirer dans leur résidence secondaire, souvent sur le Littoral, privant ainsi la ville d'un revenu intéressant.

L'impôt des personnes morales, surtout tournées vers l'exportation, est fortement influencé par la conjoncture internationale et peut varier entre 8 et 15 millions de francs. En 1997, les impôts des personnes morales ont atteint un plancher, soit seulement 7 millions de francs. Ces pertes doivent être compensées par une gestion de budget encore plus rigoureuse et une maîtrise de la dette. Difficile dans ces conditions d'attirer de nouveaux citoyens.

Vous pouvez donc comprendre les raisons pour lesquelles la ville de La Chaux-de-Fonds a maintenu la clause de domiciliation pour les employés communaux, malgré les critiques qui lui sont souvent adressées. En cas d'acceptation de la nouvelle péréquation financière, la clause de domiciliation n'aurait plus sa raison d'être et le Conseil communal devrait envisager sérieusement son abandon.

La péréquation financière n'a pas pour objectif de boucher les trous, elle doit être introduite pour assurer l'équilibre entre les régions et les communes de ce canton et obtenir, à plus ou moins court terme, une plus grande équité devant l'impôt pour tous les citoyens, quel que soit leur domicile.

Péréquation financière intercommunale

En conclusion, dans sa grande majorité, le groupe radical entre en matière sur le fond. Une partie du groupe acceptera le rapport qui nous est soumis. L'autre partie du groupe demande le renvoi de ce rapport en commission et est réservé quant à sa décision finale.

M. Olivier Haussener : – La messe est dite, tout le monde est beau, tout le monde est gentil ! C'est au nom d'une partie des députés libéraux que nous nous exprimons.

En préalable, nous tenons à dire que notre groupe est complètement acquis à une nouvelle péréquation, mais qu'il ne peut adhérer à ce projet tel qu'il nous est proposé, car il existe une différence entre accepter une péréquation et accepter cette péréquation. Ce rapport sur la péréquation financière intercommunale nous semble confondre solidarité et vol organisé. Que ne ferions-nous pas, au nom de cette solidarité cantonale et de l'équilibre des régions ? Eh bien, Mesdames et Messieurs les grands conseillers, la solidarité ce n'est pas seulement prendre aux autres ce que l'on n'a pas, mais c'est aussi se doter d'infrastructures proportionnées à ses moyens et surtout ne pas distribuer ce que l'on n'a pas. Mais c'est tellement vrai. Il est plus facile de dépenser que de remplir les caisses.

Dans le rapport du Conseil d'Etat sur la mise en œuvre de la planification financière 1999-2002, du 26 mai 1999, la nouvelle péréquation financière avait pour but de réduire l'écart de l'effort fiscal entre les communes fortes et les communes dites faibles.

Quelle surprise ne voit-on pas en page 98 du rapport (p. 2358 du *BGC*), dans le tableau D, l'écart s'est non seulement réduit, mais il s'est carrément inversé pour certaines communes. Contrairement à l'avis de certains autres députés, ce qui est le plus grave dans ce nouveau projet de péréquation financière intercommunale, c'est que nous allons instaurer un nouveau système pour de nombreuses années, tout en sachant que les critères retenus l'ont été en fonction d'une situation économique ponctuelle et non pas sur des injustices ou déséquilibres chroniques.

De plus, ce projet de péréquation financière intercommunale a le fâcheux défaut de mélanger les problèmes de ressources financières de certaines communes avec les problèmes structurels de centres ou encore soi-disant centres. Pourquoi ne pas avoir pris La Chaux-de-Fonds et Le Locle comme un seul centre ? Si plusieurs communes renforcent leur collaboration, voire fusionneraient, se verraient-elles attribuer un coefficient de centre ? S'il n'est pas contesté, mais au contraire souhaité que certaines communes financièrement défavorisées se doivent d'être aidées d'une façon significative, il n'en demeure pas moins qu'une réflexion en a été faite quant à la recherche des causes de certaines situations difficiles qui elles n'ont rien de financières, mais bel et bien de structures. Nous nous passerons d'exemples.

Ce projet a donc bel et bien été construit, non pas par rapport à des critères objectifs, mais en fonction d'un résultat. D'ailleurs le projet qui avait été

Discussion générale (suite)

soumis à la commission financière élargie du mois de décembre 1999, qui a été remodelé pendant les fêtes, a fait passer carrément sept communes d'un camp à l'autre. En outre, le Conseil d'Etat n'a jamais caché non plus que la nouvelle péréquation devait être neutre pour la ville de Neuchâtel, rapporter environ 1,5 million au Locle et 6 millions de francs à La Chaux-de-Fonds.

De plus, bien que le Conseil d'Etat nous promette un projet de désenchevêtrement pour le mois de juin 2000, il est évident que cette péréquation financière va à l'encontre d'un déroulement normal des choses, car c'était d'abord par un désenchevêtrement que nous devons solutionner les problèmes de surcharge structurelle et non pas par une péréquation. La spécificité de certaines communes n'a également pas été prise en compte, telles que communes à fortes capacités de places de travail où là, seules les rentrées fiscales des personnes morales sont prises en considération, en oubliant les coûts induits par l'équipement des zones industrielles, la gestion de circulation des pendulaires ou encore les déchets et nuisances provoqués par les industries. Un critère d'équivalent places de travail aurait très bien pu être analysé et pris en compte dans la formule de calcul de la surcharge structurelle, d'ailleurs un amendement a été déposé en ce sens.

Les communes finançant déjà de nombreuses tâches intercommunales, par le biais des syndicats intercommunaux, sociétés anonymes, conventions, se verront devoir financer deux fois certains investissements. La discrimination quant aux tarifs des différents équipements ou les tarifs préférentiels vont-ils être abolis? Il existe de grandes disparités pour l'accès à certaines infrastructures publiques. Un amendement a également été déposé en ce sens.

Pour en revenir au niveau global de projet de péréquation, nous sommes conscient que l'actuel niveau de la péréquation indirecte, soit 18,7 millions, est trop faible, mais de là à passer à 32 millions de francs et sans échelonnement dans le temps, nous semble exagéré. Mais où cela devient indécent, c'est le rapport des 24 millions de la péréquation des ressources, en regard des 18 millions de francs de la péréquation de la surcharge structurelle.

Revenons plus en détail dans le projet concernant la péréquation des ressources. Si la péréquation des ressources, sur son principe, n'est pas contestable, voire même souhaitée et saluée, elle appelle tout de même quelques remarques. La péréquation des ressources est déjà supérieure à l'actuelle péréquation et les disparités de ressources fiscales, principalement envers les communes du Val-de-Travers et des Montagnes neuchâteloises, sont corrigées. Est-il vrai – et c'est une question que nous posons au Conseil d'Etat – que sur la base des taxations fiscales de l'année 1999, la ville de Neuchâtel, par ses bons résultats, ne bénéficierait plus de la nouvelle péréquation, mais qu'elle alimenterait le fonds?

Concernant la péréquation de la surcharge structurelle, contrairement à la péréquation des ressources, la péréquation de la surcharge structurelle est fortement contestée dans certains rangs de notre groupe, tant par ses domaines viables et pondérations retenues que sur son principe. En lieu et

Péréquation financière intercommunale

place d'être corrects, les critères retenus sont correctifs, en fonction des effets de la péréquation des ressources et ceci afin d'obtenir un résultat politiquement acceptable. C'est-à-dire, favoriser les villes où se trouve un nombre élevé d'électeurs, cela relève plus de la « *combinazione* » que d'une analyse objective des disparités de structures.

D'ailleurs, ce n'est pas la première fois que le Conseil d'Etat use de ce procédé, nous l'avons déjà vécu lors du décret portant modification temporaire de la loi sur la répartition de l'impôt fédéral direct (IFD) où l'on ne savait d'où sortait la formule.

De plus, la péréquation de la surcharge structurelle pénalise non seulement les communes suburbaines à forte capacité fiscale, mais également des petites communes à faible capacité. Elle diminue les montants à recevoir dont elles auraient réellement besoin.

Concernant les domaines variables et pondérations retenus, nous regrettons la réintroduction de l'effort fiscal et nous estimons que nous aurions pu nous en passer. La variable d'altitude, si elle peut traduire les problèmes liés aux conditions atmosphériques telles que neige et chauffage, elle doit être accompagnée de mesures restrictives quant à l'aménagement du territoire. Si tout est plus cher en altitude, nous devons arrêter de développer certaines zones et favoriser des terrains moins onéreux à l'équipement! (*Voix.*)

Pour la variable du coefficient de centre, nous sommes tout de même étonné de voir apparaître la commune du Locle comme centre. A notre avis, il n'existe que deux centres dans notre canton, la ville de Neuchâtel et la ville de La Chaux-de-Fonds.

Pour ce qui est du coefficient d'accessibilité, les communes faisant l'effort de développer et de financer les transports publics urbains, tels que les Transports publics neuchâtelois (TN), se verront devoir payer deux fois. Une fois par le coefficient d'accessibilité et une deuxième fois par la compagnie dont ils sont actionnaires.

De plus, prendre ce coefficient d'accessibilité au kilomètre nous semble faux, car en fait on appartient à un centre ou on n'y appartient pas et les liaisons entre communes – nous nous trompons peut-être – ce sont des routes cantonales financées par l'impôt cantonal.

Au niveau de la fiscalité, si nouvelle péréquation il doit y avoir, pourquoi l'estimation cadastrale est-elle tellement disparate entre les communes, pour passer de 50, voire 75 francs le mètre carré dans certains villages, à 300 francs dans d'autres? Il est évident que le poids fiscal de l'estimation cadastrale, lié aux engagements bancaires pour la construction d'un immeuble, est également injuste entre les contribuables.

De plus, la relative attractivité fiscale de certaines communes permettait de compenser la mauvaise image fiscale du canton et ainsi retenir certains contribuables, et pas des moindres. Avec cette péréquation, nous n'éviterons

Discussion générale (suite)

pas le tourisme fiscal, seulement les frontières fiscales ne seront plus communales, mais deviendront cantonales.

Nous aimerions savoir quelles garanties auront les communes finançant la péréquation de voir les effets de cette péréquation profiter de façon visible sur le bordereau d'impôt des contribuables qui bénéficieraient de cette péréquation.

C'est pour ces raisons qu'une partie de notre groupe vous propose de ne pas entrer en matière à cette session et revenir sur ce projet au mois de juin, en même temps que le désenchevêtrement, et ceci afin de revoir certains critères et surtout consulter les communes.

Pour finir, nous, lorsque nous avons envie de faire du ski de fond, nous allons le faire dans les Montagnes neuchâteloises. Alors, nous ne savons pas pourquoi certains députés ont la perpétuelle obsession de vouloir faire monter le lac de Neuchâtel dans les Montagnes !

M. Damien Cottier : – Tout le monde l'a dit, le projet qui nous occupe aujourd'hui revêt une importance majeure pour l'avenir de notre canton. De par cette importance, mais aussi de par sa complexité même, il s'agit à propos de ce projet de s'exprimer avec des termes empreints de recul et de modération et le ton du groupe radical se veut ici modéré.

Notre groupe – cela a été dit par M^{me} la députée Elisabeth Berthet – entre unanimement en matière sur ce projet de péréquation. Oui, notre parlement doit se saisir de ce dossier, il doit s'en occuper, il doit y travailler, il doit s'impliquer dans cette question. Nous entrons donc volontiers en matière sur cet important dossier.

La question suivante qui doit nous préoccuper est de savoir comment nous allons traiter ce dossier et selon quelle procédure parlementaire nous allons travailler.

Nous pouvons choisir de traiter ce dossier en première et en seconde lectures aujourd'hui, mais nous pouvons également décider, après avoir voté l'entrée en matière – nous insistons sur ce point –, de renvoyer ce dossier à une commission parlementaire.

C'est cette deuxième voie qu'une bonne partie du groupe radical vous propose aujourd'hui, ceci pour de multiples raisons. Nous en citerons quatre principales en allant dans l'ordre croissant d'importance.

Première raison : l'ampleur même du dossier nécessite, comme nous l'avons dit, une grande sérénité et un certain recul. Nous ne pensons sérieusement pas qu'il soit possible d'avoir ce recul au vu du rythme de travail qui nous est imposé. L'ultime version de la péréquation a été adoptée le 10 janvier 2000 par le gouvernement. Elle a été expédiée le 12 janvier 2000 aux députés et, en fonction de la rapidité de La Poste, elle a été reçue plus ou moins tard par ces derniers. La commission a rendu son rapport le 24 janvier 2000 et le

Péréquation financière intercommunale

parlement devrait adopter ce document le 1^{er} février 2000. Il s'agit donc de prendre connaissance, d'analyser, éventuellement d'amender et finalement d'adopter en moins de trois semaines un projet dont certains nous disent: « On le traîne depuis vingt-cinq ans ou dix-sept ans! », c'est selon, il y a plusieurs versions. Il y a là une aberration que chacun saisit à première vue. Nous dirons même qu'il y a un petit peu de légèreté à l'égard du parlement.

Deuxième raison de notre demande de renvoi: plusieurs amendements importants ont été déposés sur nos tables. Certains d'entre eux impliquent des modifications sensibles des résultats de la péréquation sans qu'il nous soit toujours possible d'analyser clairement leur portée en plénum. Pour cette raison aussi, il serait raisonnable de remettre le second débat.

Troisième raison: nous rappelons que nous ne sommes pas ici saisis d'une péréquation cantonale, Mesdames et Messieurs. L'Etat n'intervient dans le processus péréquatif que très peu, c'est-à-dire que dans le 3^e pilier, celui du fonds d'aide aux communes. Pour l'essentiel, à savoir la péréquation des ressources et celle des charges structurelles, l'Etat, bien davantage encore que dans le système précédent, est uniquement un intermédiaire. Eh bien, Mesdames et Messieurs, alors même que nous sommes en train d'élaborer une péréquation intercommunale, une péréquation entre les communes, nous le savons tous, ces dernières n'ont pas été consultées.

Certes, elles ont été, très récemment, informées de ce projet, mais il est à nos yeux totalement incompréhensible que le Conseil d'Etat n'ait pas cru bon de considérer les communes comme des partenaires – nous insistons sur ce terme – dans ce projet alors qu'elles en sont les acteurs principaux; l'Etat ayant, lui, le rôle de metteur en scène. Lorsque la pièce aura démarré, ce seront les communes qui seront sur les planches et si, ce jour-là elles ne sont pas convaincues par le script de la pièce ou par le choix de la mise en scène, la représentation risque bien d'être un fiasco.

Mesdames, Messieurs, vous le savez tous, dans notre système politique, lorsqu'un exécutif a un projet, aussi infime soit-il, il est naturel qu'il consulte tous azimuts. Nous sommes persuadé que le jour où le Conseil d'Etat voudra régler le vol nuptial des papillons, il pensera à consulter les communes. Or, ici, nous nous trouvons en présence d'un des dossiers-phares de la législature et le Conseil d'Etat n'a pas cru bon de consulter les communes! Mais les Conseils communaux, démocratiquement élus – et nous ouvrons ici une parenthèse – tout comme les commissions scolaires qui ont été dénigrées tout à l'heure par le président du groupe socialiste –, auraient souhaité pouvoir s'exprimer sur ce projet.

Qu'aurait dit le canton si la Confédération n'avait pas consulté les vingt-six Etats sur le projet de péréquation intercantonale? Qu'aurait dit ce canton qui a simplement renvoyé le projet avec une notification de refus? Enfin, le Conseil d'Etat lui-même nous donne raison sur ce point: à l'article 28 de la loi, il dit que s'il souhaite modifier les coefficients, il lui sera indispensable d'avoir consulté les communes. Mesdames et Messieurs, on consulte les

Discussion générale (suite)

communes lorsque l'on modifie les réglages, alors qu'on ne le fait pas lorsque l'on construit la machine. Mesdames et Messieurs, nous le savons tous, cette position est absolument intenable.

Les trois raisons que nous venons d'évoquer justifient à nos yeux à elles seules, le renvoi en commission. Il y a pourtant encore une quatrième raison que nous estimons encore plus indispensable.

Cela a été dit à plusieurs reprises par le président du groupe socialiste lui-même, les dossiers sont entremêlés, pour ne pas dire enchevêtrés : barème de référence, péréquation, désenchevêtrement, loi sur les contributions directes. Or, notre Grand Conseil ne dispose que d'une partie de ces dossiers ; nous disposons seulement d'une partie des informations, mais on nous demande de nous prononcer et, qui plus est, dans les quinze jours.

Notre groupe est cohérent. Il avait fortement critiqué cette manière de travailler lors de la session de juin dernier. Il persiste et signe. Il serait peu conséquent de nous prononcer aujourd'hui sur ce projet sans que nous en connaissions les implications réelles. Si notre parlement adoptait cette manière de travailler, il se décernerait lui-même le triste titre de chambre d'enregistrement des décisions gouvernementales, car nous ne disposons pas aujourd'hui – c'est une réalité et c'est un fait – des indicateurs qui nous permettraient de savoir où, sur l'océan économique-financier, se dirigerait le navire « Neuchâtel » dont nous avons la responsabilité ; le capitaine du *Titanic* n'aurait pas agi autrement. Ce n'est pas forcément suicidaire, mais vous admettez que c'est pour le moins risqué.

Pour toutes ces raisons, notre groupe – nous parlons évidemment, nous l'avons dit, d'une majorité du groupe – trouverait sage, après être entré en matière sur ce projet, d'en saisir une commission parlementaire. Celle-ci pourra d'une part consulter les communes et, d'autre part, analyser ce projet en tenant compte de la loi fiscale et du désenchevêtrement, puisque ces projets arriveront prochainement sur son pupitre. Cette commission pourra ensuite – et ensuite seulement, car il est impossible de le faire avant – faire une appréciation politique de l'ensemble du système.

Bien loin de vouloir torpiller ce projet, Mesdames et Messieurs, les radicaux aux noms desquels nous nous exprimons, tiennent à le renforcer.

Premièrement, les commissions parlementaires ont prouvé qu'elles savaient travailler rapidement ; deuxièmement, après une consultation et d'éventuelles corrections, le projet n'en sera que plus fort, car il aura pu convaincre ceux qui demandent à l'être – et ils seront nombreux dans les communes – ; enfin et troisièmement, un dossier bien étayé, c'est-à-dire un dossier dont on connaît réellement l'impact sur les communes, aura bien plus de chance de convaincre et, en cas de référendum, de gagner.

On peut donc, Mesdames et Messieurs, choisir la méthode que nous vous proposons de la consultation, on peut aussi choisir la méthode « cela passe où cela casse ». C'est le choix du Conseil d'Etat, il nous paraît hasardeux.

Péréquation financière intercommunale

M. *Didier Burkhalter* : – Nous mettons complètement de côté les éléments de technique financière. Nous aimerions simplement faire une réflexion sur l'attitude politique de ce Grand Conseil, sinon du Conseil d'Etat, et poser quelques questions qui, nous devons le dire, nous restent sur le cœur. Même s'il faut prendre du recul, il faut bien avouer que l'on n'en a pas eu beaucoup. En effet, si l'on se place dans les Conseils communaux, ils ont eu dix-huit jours de recul ; dès lors, le recul, il est relatif.

On a dit souvent – et on l'a même affirmé ici – que ce Grand Conseil ne devait pas être, ne devait pas devenir la Chambre des communes. Peut-être, sûrement, mais toujours est-il qu'actuellement, le Grand Conseil devient très clairement la Chambre où l'on décide du sort des communes, de leur avenir, et on le décide de manière très rapide avec, en quelques mois, des éléments très importants.

Est-il dès lors admissible, comme on l'a fait souvent, comme on l'a même soutenu souvent, comme on est même souvent intervenu en faisant la part des choses, de ne pas considérer ou de ne plus considérer les communes comme des partenaires, parce qu'il faut bien le dire, considérer quelqu'un comme partenaire, c'est commencer par lui demander son avis et tenir compte de ses préoccupations, peut-être décider dans un sens qui ne lui plaît pas, mais après avoir échangé et échangé politiquement, dans le premier sens du terme.

Cela n'a pas été le cas et nous devons dire qu'à titre personnel, cela nous a beaucoup surpris, et cela nous surprend encore plus après avoir écouté la première partie du débat où l'on entend des groupes qui, constamment, et c'est bientôt le cas de tout le monde, mais c'est parti de certains groupes en particulier, réclament la consultation, dirions-nous, à tout prix. Eh bien là tout à coup, pas de consultation et pas de consultation des premières intéressées, les communes.

Nous posons la question : pour quelles raisons ? Parce que nous ne pouvons pas nous contenter de lire la presse et d'apprendre que c'est parce que cela ne sert à rien de consulter. Nous sommes fondamentalement heurté par une telle attitude et nous souhaitons avoir ici l'appréciation du Conseil d'Etat et de la commission. Pour quelles raisons le Conseil d'Etat et la commission n'ont-ils pas jugé bon de simplement consulter et de prendre l'avis des premières intéressées ?

Cette non-consultation a un prix – on peut ici faire un débat qui met de côté toutes les réalités du terrain – et un prix important et il est bon que ce Grand Conseil en discute, ouvre réellement le débat et décide en connaissance de cause. Il connaît le prix et il verra bien, ensuite, dans quelle mesure cela passe ou cela casse, comme le disait le député Damien Cottier.

Elle a un prix en plusieurs étapes, mais nous dirions qu'il y a en tout cas trois éléments qu'il faut dire clairement : il y a le prix de l'opposition potentiellement plus grande au projet, tout simplement parce que les gens n'aiment

Discussion générale (suite)

pas qu'on décide à leur place et qu'on ne leur demande pas leur avis. Nous faisons d'ailleurs partie de cette catégorie, nous le reconnaissons ouvertement, mais nous pourrions en faire abstraction après un bon débat. Mais de toute manière, et nous croyons que cela a été dit par M. Olivier Haussener, la ville de Neuchâtel et ses 32.000 habitants vont passer dans les camps des perdants ; de 87.000 gagnants contre 79.000 perdants – page 28 du rapport du Conseil d'Etat (p. 2281 du *BGC*) – on pourrait bien, en tout cas nous souhaiterions que cela soit clarifié, dès la première année de cette péréquation, passer à 111.000 perdants et 55.000 gagnants. C'est la commune de Neuchâtel, qui bascule d'un côté à l'autre, l'arbitre politique de cette péréquation, qu'on le veuille ou qu'on ne le veuille pas. C'est une réalité et il faut le dire ici.

On peut l'accepter – personnellement nous pouvons l'accepter – si l'on décide que la commune de Neuchâtel sera dans les perdants ; on en discute, on regarde la manière de pouvoir continuer de travailler de façon à ne pas recréer des déséquilibres après avoir essayé de diminuer d'autres déséquilibres, on le décide, mais on le décide franchement et avec les partenaires. Cela n'a pas été le cas, cela n'a pas été franc et cela n'a pas été le cas avec les partenaires et, de ce côté-là, personnellement, nous n'admettons pas cette manière de faire.

Deuxième élément qui met en danger la péréquation en raison de la non-consultation, c'est une mise en danger réelle, concrète – elle a déjà commencé, nous vous assurons que c'est tout à fait réel sur le terrain depuis la semaine dernière –, c'est une mise en danger réelle et concrète d'une autre facette de la solidarité, celle des syndicats régionaux.

Les syndicats régionaux, c'est quelque chose d'assez difficile. Cela ne se décide pas ici, cela se décide entre partenaires, il faut des années, il faut convaincre tout le monde, et ces syndicats régionaux sont maintenant là. Ces regroupements régionaux qui existent sont remis en cause très nettement dans la seule réelle agglomération du canton, qu'on le veuille ou non, et c'est aussi une réalité. Ces syndicats régionaux au niveau de l'agglomération de Neuchâtel sont actuellement en danger. On risque de détruire tout simplement un travail qui a mis de longues années à se faire et c'est dommage. C'est en tout cas dommage de le faire sans en mesurer les réelles conséquences. Petite question là aussi : si cela se révèle réalisable, que ces syndicats régionaux tombent et meurent de leur belle mort aussi vite qu'ils ont mis longtemps à exister, le centre de Neuchâtel va forcément en avoir des conséquences négatives, même s'il y a des mécanismes, dont on vous expliquera techniquement qu'ils devraient pouvoir se réguler. En attendant, il y a vraisemblablement une modification assez fondamentale de la donne pour le centre de Neuchâtel et on va donc devoir appliquer le fameux article 28 qui dit que le Conseil d'Etat pourra modifier certains éléments si l'on n'atteint pas les objectifs. Quels sont ces objectifs ? Est-ce que c'est aussi d'avoir une ville de Neuchâtel dans les villes gagnantes ou pas ? Si c'est le cas, il faudra en effet modifier les critères, mais là, il faudra consulter les

Péréquation financière intercommunale

communes. Où est la cohérence? Comment peut-on demander aux autres communes d'accepter une telle modification qui sera fondamentale alors que l'on n'a même pas voulu les consulter sur l'essentiel au départ du projet?

Nous ne comprenons pas comment fera le Conseil d'Etat s'il s'avère que dès la première année de péréquation, le centre de Neuchâtel est largement parmi les perdants en raison des modifications des chiffres qui ont été forcément pris dans les années précédentes et qui ne sont plus ceux qui seront appliqués pour l'année 2001 et en raison de la difficulté qu'il va y avoir à maintenir la solidarité dans l'agglomération du Bas et nous demanderons à l'ensemble du Grand Conseil d'avoir cette réflexion politique et non pas de tout de suite penser que ceux qui ont des inquiétudes sur cette péréquation sont forcément des égoïstes à tous crins.

Enfin, cette non-consultation n'a évidemment pas permis aux communes de demander et d'avoir une vision globale. On peut dire que, de toute façon, les communes vont regarder si elles perdent ou si elles gagnent et elles seront pour ou contre en fonction de cela. Ce n'est pas vrai. Les communes se seraient regroupées et auraient demandé une vision globale sur les grandes réformes nécessaires, notamment sur le plan financier et du désenchevêtrement dans notre canton, et, en fonction de cela, elles auraient fait l'appréciation, pas forcément aussi peu intelligente qu'on veut bien leur prêter, de la façon dont on devrait accepter ou négocier un désenchevêtrement des tâches entre les communes et l'Etat. Nous croyons même que, pour notre part, cela aurait donné la seule chance politique à la péréquation de passer, parce que, pour nous, cette péréquation n'a pas beaucoup de chance en raison de la manière dont elle a été prise.

Si nous avons eu les éléments exacts de la loi fiscale et si nous avons eu les éléments exacts et, dirions-nous, dynamiques du désenchevêtrement, à ce moment-là, nous aurions pu réellement nous rendre compte dans quelle mesure la péréquation allait être jouable dans le cadre des modifications qu'il faudra bien faire accepter aux citoyens dans le cadre des communes.

Nous voudrions demander que les décisions à hauts niveaux – et cela n'a rien à voir avec la géographie du canton – tiennent compte des faits qu'elles devront être appliquées aussi avec les citoyens, avec la base, et qu'il faudra aussi avoir les communes avec nous pour pouvoir faire passer ces éléments dans le cadre des citoyens, de ceux qui finalement les paient.

Pourquoi le Conseil d'Etat et la commission n'ont-ils pas admis que l'on pouvait mettre l'ensemble des cartes sur la table, peut-être pas dans tous les détails de technique financière, sur cela, nous sommes bien d'accord, mais au moins avoir les éléments les plus importants pour pouvoir décider en toute connaissance de cause et pour pouvoir donner aux communes en particulier une vision globale qui leur permettait peut-être d'adhérer au projet de péréquation et de lui donner une plus grande base et une plus grande chance de succès.

Discussion générale (suite)

M. Pierre-Jean Erard : – M. Alain Bringolf a eu l'amabilité de nous citer tout à l'heure comme membre de la commission de gestion et des finances élargie. Il est vrai que nous avons eu le privilège de faire deux séances dans cette commission, nous avons eu le privilège encore plus grand de pouvoir discuter directement avec les personnes du service financier de l'Etat, et là, nous nous sommes rendu compte, après de longues réflexions, d'une évidence aussi rassurante qu'inquiétante : le système de péréquation proposé a une clé de voûte qui s'appelle les objectifs qui sont cités de long en large pour justifier tout ce que l'on a voulu proposer et aussi pour combattre tout ce que l'on a voulu combattre. Ces objectifs se résument à cinq, c'est ce que l'on veut donner à La Chaux-de-Fonds – cela figure par écrit –, ce que l'on veut donner au Locle – cela figure par écrit –, ce que l'on veut compenser pour Neuchâtel – cela figure par écrit –, ce que l'on veut prendre à Marin et à La Côte-aux-Fées – cela ne figure pas par écrit, mais c'est néanmoins présent.

Nous devons dire que si l'on veut contester quoi que ce soit sur cette péréquation, il faut lutter, il faut agir sur ces cinq objectifs et nulle part ailleurs, parce que tout le reste (renvoi en commission, amendements, etc.) comparé à cela, c'est du vent. On a cité qu'avant Noël, on avait un système qui avait certains chiffres. Il a été changé, pourquoi ? Parce qu'on a désenchevêtré les charges et les ressources. Il y avait encore des corrélations qui étaient coupables. Les résultats étaient à côté de ces cinq objectifs. Donc, il a fallu bouger, faire autre chose, prendre une contre-mesure dont, par exemple, la non-linéarité des courbes.

Voilà ce qu'il faut faire. Si l'on renvoie ce projet en commission, on sera dans la même situation si l'on ne change pas les objectifs.

Nous vous signalons que tous les amendements qui ont été déposés sont de la rigolade par rapport à toutes les propositions, tous les cas de figure et toutes les mesures qui ont été discutés dans cette commission de gestion et des finances élargie.

Quant au volume de la péréquation, changez-le aussi, cela changera les chiffres de La Chaux-de-Fonds, du Locle, de La Côte-aux-Fées, de Marin et Neuchâtel, mais cela ne sera pas juste. Il faudra faire autre chose. Demandez un autre rapport entre la somme dévolue aux charges et aux ressources, de nouveau, on n'arrivera pas sur ces objectifs, il faudra changer autre chose. Dès lors, voilà la vraie question, les points qu'il faut contester sinon tous les amendements du monde, sauf ceux qui ne sont pas techniques, renvoi en commission, cela ne servira à rien, ce sera du vent.

Nous ferons une dernière remarque personnelle : cette péréquation est favorable aux deux tiers de la population et défavorable à un tiers. Une acceptation à l'unanimité serait tout simplement politiquement incorrecte.

M. Frédéric Cuche : – Cela a été dit, la péréquation financière de notre canton est un élément fondamental. Il est temps de le réaliser maintenant pour instituer une plus grande justice fiscale entre les contribuables de tout le canton.

Péréquation financière intercommunale

Permettez-nous de plaider en faveur des petites communes qui, depuis de nombreuses années, taxent lourdement par nécessité leurs contribuables sans leur offrir de services ni d'aménagements somptuaires et qui sont parfois à la merci d'une augmentation d'une douzaine d'élèves pour voir leurs efforts de gestion financière sombrer dans les chiffres rouges.

Préoccupé par l'équilibre des comptes, il y a quelques années, un administrateur invitait les jeunes couples qui se mettaient en ménage à ne pas faire trop d'enfants car, disait-il, ils coûtent cher à la communauté. Cette remarque était un peu excessive, certes, mais c'est aussi oublier que les parents demeurent des contribuables quand les enfants sont grands.

Mesdames et Messieurs, cette petite anecdote communale nous amène au chapitre 7 du rapport qui aborde le problème du désenchevêtrement des tâches et des charges entre l'Etat et les communes. Le débat aura lieu en juin 2000, certes, mais il est donné dans le rapport et vous nous permettrez d'en dire quelques mots.

L'école publique obligatoire est une invention des républiques. Elle s'est développée de pair avec la montée de la démocratie et l'avènement des sciences. Elle constitue un creuset pour notre société, un lieu d'éducation. L'Etat doit ici assumer pleinement sa tâche, comme le dit le rapport, qui paie décide, qui décide paie. Il n'est pas souhaitable de remettre les clés de l'école obligatoire aux communes. A terme, on peut imaginer de nombreux effets indésirables, mais nous reviendrons, si nécessaire, sur ce sujet en juin prochain.

Nous terminons notre intervention en plaidant encore pour l'acceptation du projet de loi sur la péréquation financière intercommunale proposé; la justice fiscale sera plus grande, la solidarité améliorée et le canton certainement plus fort.

M. Bernard Matthey: – Tout le monde ici sait que les jeux sont pratiquement faits, que le parlement entrera en matière et que, sauf cataclysme, vous accepterez la péréquation financière sur la base législative proposée.

Egalitarisme: que n'avons-nous commis d'erreurs en ton nom! Erreur parce que la cicatrice que nous laisserons entre les habitants des communes dites nanties et les autres ne se refermera jamais vraiment. Erreur parce qu'il n'a jamais été heureux que la charité soit imposée à celui qui donne et considérée comme allant de soi par celui qui en est le bénéficiaire. Erreur parce que dans un canton dont l'image fiscale est déjà très médiocre, le bilan de l'opération péréquation se traduira globalement par une augmentation significative de la fiscalité. Erreur parce que les communes bénéficiaires n'utiliseront pas l'argent reçu pour améliorer leur image fiscale.

Oui, une disparité conjoncturelle existe entre les communes neuchâteloises, oui, il est raisonnable et juste de vouloir corriger cette disparité, mais, Mesdames et Messieurs, la voie choisie qui contraint les partenaires à un

Discussion générale (suite)

exercice de charité forcée portera atteinte à l'harmonie et à la cohésion cantonale. Ce qu'il aurait fallu proposer? Une péréquation neutre sur le plan fiscal; concevoir une péréquation sur une disparité des ressources uniquement; assurer les compensations financières à partir du budget cantonal uniquement; proposer des mesures visant à améliorer les bases structurelles qui conduisent aux disparités constatées.

Mesdames et Messieurs les représentants des communes dites pauvres, la charité n'a jamais élevé le bénéficiaire et quand elle est forcée, elle est toujours détestée par le donateur. Vous comprenez qu'un certain nombre de députés libéraux-PPN refusent la péréquation sur la forme où elle est présentée.

La présidente: – Etant donné que nous n'avons plus d'intervenant inscrit, nous vous donnons une pause. (*Interruption de séance.*)

COMMUNICATION DE LA PRÉSIDENTE

Nous avons un message à vous transmettre de la part de M. Gilles Pavillon. Nous avons ici une lettre:

Message à l'intention des députés du Grand Conseil

Mesdames et Messieurs les députés, placés sous l'égide du Ski-Club des Cernets-Verrières, les championnats suisses de ski de fond se dérouleront dès le 8 février 2000 au Val-de-Travers.

Organisée par la population de la région avec un budget de plus de 160.000 francs, cette dernière serait très fière de voir un grand nombre de députés soutenir cette manifestation en participant à l'action du Livre d'or. N'hésitez pas à y mettre quelques mots et, bien entendu, à prendre un bulletin de versement pour verser votre obole.

Gilles Pavillon, responsable du Livre d'or, vous remercie de votre soutien.

Nous aimerions dire qu'il s'agit d'une manifestation d'envergure. Nous allons mettre le Livre d'or vers l'entrée. Nous vous le recommandons.

RAPPORTS 00.002, PÉRÉQUATION FINANCIÈRE INTERCOMMUNALE (suite)

Discussion générale (suite)

M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Madame la présidente, Mesdames et Messieurs les députés, le président de la commission de gestion et des finances a dit tout à l'heure que la balle était dans votre camp. Il avait parfaitement raison; sur

Péréquation financière intercommunale

cet important dossier, la balle est maintenant dans le camp du Grand Conseil qui doit décider si, oui ou non, il accepte d'entrer en matière et accepte le projet que le Conseil d'Etat lui présente, mais nous disons d'entrée de cause que le Conseil d'Etat le présente avec l'appui et le rapport d'une très large majorité de la commission de gestion et des finances élargie. Vous avez entendu, au début de ce débat, le rapport du président de la commission et de son rapporteur que nous remercions pour l'excellence de leur travail.

Mesdames et Messieurs les députés, la nécessité de la péréquation financière intercommunale n'a pratiquement été contestée par personne. Nous aimerions rappeler que le Conseil d'Etat s'est engagé à vous présenter des propositions de nouvelle péréquation financière, parce qu'il faut rappeler – il y a un certain nombre de rappels qui sont tout de même importants à faire – qu'il y a déjà aujourd'hui une certaine péréquation financière, mais que tout le monde est d'accord pour dire que cette péréquation financière n'est pas satisfaisante dans son fonctionnement et qu'elle est insuffisante.

Vous avez donc demandé, et le Conseil d'Etat s'y est engagé, que nous vous présentions un nouveau système de péréquation financière. Le Conseil d'Etat a pris cet engagement déjà dans le rapport sur la planification financière, puis, plus concrètement, dans le rapport que nous vous avons présenté au mois de juin de l'année dernière et qui mettait en œuvre une première partie de la planification financière qui – nous le rappellerons tout à l'heure – doit mettre en place un édifice qui devrait pouvoir être mis en vigueur au 1^{er} janvier 2001.

Dans ce rapport présenté au mois de juin 1999, le Conseil d'Etat avait fait part de sa volonté de vous proposer une péréquation financière différente, qui ne serait plus verticale, mais horizontale, et qui – c'était en tout cas ce que nous espérions fondamentalement au mois de juin 1999 – pourrait faire abstraction de la notion d'effort fiscal qui pouvait faire référence à des charges de préférence. Nous avons pris l'engagement de vous présenter au mois de septembre 1999 – vous nous l'aviez demandé d'ailleurs avec insistance – un projet allant dans ce sens-là.

Il s'est avéré que, pendant les mois d'été, au moment où nous avons poursuivi les réflexions, la mise en place d'un nouveau système de péréquation financière n'était pas aussi aisée que nous le pensions. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat a décidé, d'entente avec la commission de gestion et des finances, de poursuivre la procédure que nous avons adoptée depuis le début des travaux de la planification financière, à savoir travailler en étroite collaboration avec la commission de gestion et des finances élargie pour l'occasion et cela en renonçant par ailleurs à d'autres procédures qui sont suivies dans d'autres cantons, qu'il s'agisse de tables rondes ou de très larges consultations; nous reviendrons tout à l'heure sur le problème de la consultation. Nous avons donc associé la commission de gestion et des finances aux travaux de préparation du projet de loi que nous discutons ce matin.

Discussion générale (suite)

Nous avons entre-temps – nous aimerions le rappeler ici, mais nous reparlerons tout à l'heure du problème de la consultation des communes –, lors de plusieurs réunions, informé les communes de l'évolution du dossier, mais nous nous sommes toujours refusé à vouloir donner aux communes l'état de nos réflexions avec des simulations chiffrées, parce que nous ne voulions soumettre en définitive – d'ailleurs à vous aussi, Grand Conseil – que des simulations sur la base d'un projet sur lequel nous nous serions arrêté, parce que sinon, chaque fois que vous présentez des simulations, elles posent un certain nombre de problèmes. La commission de gestion et des finances a pu s'en rendre compte puisque nous avons fait de nombreuses simulations et qu'elle nous a demandé, au cours de plusieurs séances, de modifier certains critères, de modifier certains indices, pour finalement nous permettre, à nous Conseil d'Etat, de préparer un projet, dont nous avons toujours dit qu'il s'agirait d'un projet du Conseil d'Etat, c'est le projet que nous avons adopté le 10 janvier 2000, que la commission de gestion et des finances élargie a pu examiner et qui fait l'objet du rapport qui vous a été présenté tout à l'heure.

Nous en sommes donc maintenant au stade où il s'agit de décider. Nous nous rendons bien compte qu'au moment où l'on arrive à ce stade, pour ceux qui ne sont pas nécessairement convaincus, non pas par la péréquation, car tout le monde a accepté qu'il en fallait une, mais par cette péréquation, par les résultats auxquels finalement nous arrivons, il y a des hésitations, voire des propositions qui sont faites pour essayer de retarder encore cette décision.

Le projet qui vous est présenté par le Conseil d'Etat vise à atteindre un certain nombre d'objectifs. M. Pierre-Jean Erard l'a rappelé tout à l'heure, il n'y a pas à cacher ces objectifs; ils ont toujours été affirmés. Nous répétons ces objectifs: il s'agit d'abord de corriger les disparités qui existent entre certaines communes dans notre canton. Contrairement à ce qui a été dit tout à l'heure, ces disparités ne sont pas des disparités conjoncturelles, ce sont des disparités structurelles qui tiennent à un certain nombre de critères que nous avons essayé de mettre en exergue. Nous croyons qu'il n'y a pas besoin de beaucoup d'explications pour le comprendre.

Au sujet des objectifs visant à corriger les disparités, nous avons voulu prendre en considération – et cela, vous nous l'avez aussi réclamé plusieurs fois – la problématique des centres urbains et des charges d'agglomération; enfin, nous avons voulu venir en aide aux communes en difficulté, en particulier aux communes du Val-de-Travers, et il n'est contesté par personne qu'aujourd'hui, les communes du Val-de-Travers sont dans une situation difficile. En définitive, les objectifs du projet qui vous est présenté par le Conseil d'Etat sont bien de corriger ces disparités et d'assurer un meilleur équilibre régional.

Si nous désirions arriver à ces objectifs, il fallait que cela en vaille la peine, Mesdames et Messieurs! Par conséquent, il fallait que nous propositions un système qui soit meilleur et qui aille plus loin que le système actuel, sinon à quoi bon dépenser tant d'énergie.

Péréquation financière intercommunale

Le système qui vous est présenté, vous l'avez sous les yeux, ce n'est pas notre rôle ici que de le recommander, nous croyons que le président de la commission et le rapporteur ont très bien résumé le projet avec ses différentes composantes. Nous aurons certainement l'occasion de revenir sur l'un ou l'autre point tout à l'heure si la discussion en deuxième lecture a effectivement lieu.

Cependant, nous aimerions répondre à une ou deux questions importantes qui ont été évoquées avant d'apporter quelques conclusions.

Concernant la première question, nous nous y attendions, nous savions qu'il y aurait cette importante objection, qui a été développée en particulier par M. Didier Burkhalter, sur le fait que nous n'ayons pas consulté les communes. Il est vrai, Mesdames et Messieurs, que nous n'avons pas consulté les communes. Nous les avons informées de l'évolution des travaux, mais nous ne les avons pas consultées. Nous assumons cette manière d'avoir travaillé puisque nous avons dit que nous travaillerions avec les commissions du Grand Conseil. Nous l'avons fait pour la planification financière, nous l'avons fait pour les objets qui ont été discutés au mois de juin, nous l'avons fait maintenant avec la péréquation financière, nous le faisons avec la loi de fiscalité, puisque cette dernière est actuellement en discussion devant la commission fiscalité. Dans le domaine de la fiscalité, nous n'avons pas fait non plus de consultation; nous n'avons en particulier pas consulté d'autres entités. La commission a décidé de faire quelques auditions, cela, elle l'a fait tout à fait librement. Nous avons donc pris ici une manière de procéder, on peut peut-être la critiquer, mais c'est la manière que nous avons suivie.

En ce qui concerne la consultation des communes dans le problème de la péréquation financière, nous aimerions tout de même dire ceci qui nous paraît vraiment important: vous avez lu dans le rapport – nous avons pris la peine de rappeler l'historique de ce dossier et les difficultés que nous avons eues lorsqu'il s'agissait de modifier éventuellement le système – ce qui est arrivé en 1983; les communes avaient été largement consultées et cela n'a pas empêché que, finalement, le projet soit rejeté par le peuple et pas nécessairement par toutes les communes qui étaient perdantes, comme l'a dit M. Didier Burkhalter. Nous reviendrons sur ce mot, car nous pensons que l'on ne peut pas accepter que l'on parle de communes perdantes et de communes gagnantes. La question nous paraît être ailleurs; nous y reviendrons dans un instant. On a bien vu dans cet historique qu'au fond, toute consultation n'empêche pas qu'à la fin, il s'agit de décider si, oui ou non, on veut d'un système et si ce système est acceptable ou pas.

Mesdames et Messieurs, si, maintenant, nous mettons ce projet en consultation, que va-t-il se passer? Il suffit de voir le nombre d'amendements qui ont été déposés. On nous dira, comme beaucoup nous l'ont dit ici: « On est prêt à entrer en matière, mais pas comme ceci, pas comme cela; il faut changer ceci, il faut changer cela! », et on se retrouvera dans six mois avec une consultation dont on ne saura pas très bien ce qu'il faudra en faire parce

Discussion générale (suite)

qu'on aura des propositions qui seront contradictoires. Il faudra bien, à ce moment-là, que l'on refasse la synthèse et que l'on repropose quelque chose qui, de toute manière, à la fin, n'arrivera jamais – M. Pierre-Jean Erard l'a dit tout à l'heure, ce serait d'ailleurs suspect si cela était le cas – à faire l'unanimité sur une question aussi délicate que cette question de péréquation financière qui, on l'a aussi rappelé plusieurs fois, n'est pas une question de mathématiques, mais une question politique.

Voilà pour répondre à ce problème lié à la consultation. Nous admettons que cette consultation n'a pas été effectuée. Nous avons travaillé de la manière indiquée.

Monsieur Didier Burkhalter, vous vous étonnez que, dans la loi, nous avons prévu la consultation des communes s'il s'agit de modifier les critères. Nous avons prévu un système que nous proposons au Grand Conseil d'accepter, mais il est évident que si ce système devait être ensuite mis en œuvre et que nous le modifions par rapport à certains paramètres, nous admettons qu'à ce moment-là, nous devrions consulter les communes. Nous reparlerons sans doute de cette question lorsque nous parlerons de l'article 28 tout à l'heure.

Nous aimerions aborder un deuxième sujet qui a été évoqué ici, qui nous paraît important et qui mérite un certain nombre d'éclaircissements: c'est la relation de nos propositions de péréquation financière avec la problématique des syndicats intercommunaux. Nous reconnaissons qu'il s'agit d'une question pertinente qui peut effectivement conduire à se poser la question de savoir si, dans certains cas, on ne va pas, pour certaines communes, les conduire à devoir payer deux fois.

Nous aimerions rappeler que s'agissant de la compensation de la surcharge structurelle, qui est donc le deuxième volet de la péréquation, c'est celui qui est discuté – le premier, pratiquement personne n'en a discuté le bien-fondé –, et qui vise à réduire les disparités de charges entre les communes provenant de leur environnement topographique et socio-économique – nous pourrions revenir tout à l'heure sur ces critères, si vous le souhaitez – et du rôle spécifique que jouent les communes centre, c'est donc ce que nous avons voulu, les études réalisées ont mis en évidence que les surcharges des communes centre concernent surtout les domaines de la culture, des loisirs et des sports, de la sécurité et du trafic; ce sont des charges qui sont propres aux communes centre, même si certaines sont aussi supportées par d'autres communes. Dans l'analyse de ces charges, nous n'avons pris que les dépenses qui ne font pas déjà l'objet d'une répartition entre l'Etat et les communes – c'est le cas des charges hospitalières, de l'AVS-AI, de l'action sociale, etc. – ou d'une répartition au sein d'un syndicat intercommunal. Nous n'avons pas pris en compte les charges qui font déjà partie d'une répartition. Ce sentiment que les communes devraient payer deux fois est erroné dans la mesure où nous n'avons pas pris ces éléments en considération puisque la péréquation ne vise à compenser que les charges qui ne sont

Péréquation financière intercommunale

pas déjà réparties par ailleurs. Cependant, il est vrai que l'insatisfaction que certains ont fait valoir au sujet des syndicats intercommunaux reste compréhensible, car dès lors qu'un syndicat existe, il serait effectivement souhaitable que toutes les communes qui bénéficient des prestations qu'il offre en soient membres et participent au financement des charges, car les communes qui refusent de participer au syndicat utilisent des infrastructures aux frais des communes qui sont membres du syndicat; nous le reconnaissons tout à fait.

La résolution de ce problème ne dépend pas nécessairement de la péréquation financière, mais d'abord du bon usage du syndicat ou, à défaut, d'autres mesures qui pourraient être prises. D'abord – bon, nous savons que les communes s'y attellent –, il faudrait que les syndicats constitués convainquent les communes récalcitrantes à entrer dans ces syndicats, mais nous savons que ce n'est pas toujours facile.

Nous aimerions rappeler par ailleurs que la loi sur les subventions que vous avez acceptée il y a à peu près une année maintenant contient une disposition visant à encourager la collaboration intercommunale dans les domaines subventionnés par l'Etat. Or, il est évident que le Conseil d'Etat fera un usage accru de ces dispositions si la péréquation financière est acceptée. Ce serait une manière indirecte d'apporter une certaine pression à l'égard des communes qui seraient récalcitrantes.

La loi sur les communes, nous ne l'avons en fait jamais utilisée, permettrait même de déclarer obligatoire l'adhésion à un syndicat. La loi concernant le traitement des déchets contient une disposition donnant en effet au Conseil d'Etat la compétence de décréter obligatoire l'adhésion à un syndicat intercommunal, mais, encore une fois, nous n'avons pas fait usage de cette possibilité. Là aussi, si la péréquation financière est introduite, il faudra éventuellement envisager de recourir à ce type de solution. D'ailleurs, les projets de péréquation financière fédérale vont un peu dans le même sens en incitant, voire en obligeant les cantons avec la Confédération à passer un certain nombre de conventions de collaboration. Vous connaissez la pression qui existe là aussi, mais nous aurons l'occasion de reparler, dans le domaine en particulier de la formation et des Hautes écoles spécialisées, des conventions qui existent entre les cantons dans ces différents domaines.

La question qui peut se poser – et vous l'avez effectivement posée – est de savoir si, pour les communes qui ne veulent pas adhérer aux syndicats, il serait admissible que ces syndicats prennent des mesures tarifaires, par exemple en fixant des tarifs plus élevés pour les ressortissants des communes qui ne sont pas membres d'un syndicat. Qu'en est-il des tarifs pratiqués par les communes centre dans les domaines qui ne sont pas gérés par un syndicat? S'il y a un syndicat, on met tout le monde sur pied d'égalité. S'il y a un syndicat et qu'une commune n'y a pas adhéré, on va tenir compte dans la fixation des tarifs de la commune qui y a adhéré et de celle qui n'y a pas adhéré. Et qu'en est-il pour les domaines qui ne sont pas gérés par un

Discussion générale (suite)

syndicat? Eh bien en principe, avec la nouvelle péréquation, ces communes devraient renoncer à tout tarif discriminatoire à l'égard d'autres communes. Nous avons reçu de la correspondance de certaines communes à cet égard. Mais il faut tout de même nuancer la réponse ici parce qu'il faut voir si la tâche, la dépense ou le domaine qui est concerné relève pour une prépondérance de l'impôt communal; auquel cas, on peut encore admettre, à ce moment-là, qu'il y ait éventuellement un tarif préférentiel pour les habitants.

En ce qui concerne donc les syndicats, nous n'avons pas pris en considération, dans le calcul des charges, les tâches qui sont déjà assumées par des syndicats intercommunaux, mais la problématique de ces derniers devra être prise en considération de manière peut-être plus énergique en ce qui concerne l'obligation qui pourrait exister pour certaines communes d'y participer avec la nouvelle péréquation financière.

La troisième question qui a été évoquée et qui nous paraît importante concerne les incidences fiscales. Certains ont dit que tout cela va conduire à une augmentation des impôts dans le canton de Neuchâtel. Mesdames et Messieurs, nous aimerions nous inscrire en faux contre cette affirmation-là. Nous vous rappelons que nous sommes en train de mettre en place pour 2001 un système avec, il est vrai, un barème de référence. Ce barème de référence a pour effet de corriger les disparités qui existent entre les contribuables par rapport à la commune dans laquelle ils habitent, puisque la progressivité de l'impôt avec le barème de référence sera identique, quelle que soit la commune que l'on habitera dans le canton de Neuchâtel, mais avec des coefficients qui restent, pour leur fixation, à la liberté des communes. C'est donc là une correction que nous avons apportée par rapport aux disparités entre contribuables alors que la péréquation, elle, corrige la disparité entre les communes. Cela n'a pas nécessairement pour effet une augmentation d'impôt. Que va-t-il se passer concrètement au 1^{er} janvier 2001? Il est vrai que certains contribuables dans certaines communes verront leur impôt augmenter, mais d'autres verront aussi leur impôt diminuer. Il faudra en plus tenir compte des incidences de la loi fiscale sur laquelle vous aurez à vous prononcer lors de la session de mars 2000. A cet égard, tout n'est pas décidé encore s'agissant de la loi fiscale et il pourra encore y avoir là des incidences à la baisse ou à la hausse d'impôt, mais les propositions qui sont faites au sein de la commission actuellement vont plutôt dans le sens de la baisse plutôt que dans le sens de la hausse d'impôt.

Ensuite, vous l'avez vu dans la projection que nous avons faite – ce n'est qu'une projection que nous pouvons faire, nous ne pouvons pas avoir là des calculs précis –, si vous prenez la situation actuelle et que vous la comparez avec la situation qui sera celle au 1^{er} janvier 2001, si vous acceptez la péréquation et si vous acceptez la modification de la loi fiscale, globalement l'indice d'impôt pour l'ensemble des communes neuchâteloises devrait plutôt baisser. Il est vrai que, dans certaines communes, il augmentera, dans d'autres, il devra diminuer, mais globalement, l'indice d'impôt baissera dans l'ensemble des communes. Nous rappelons par ailleurs qu'en ce qui

Péréquation financière intercommunale

concerne l'impôt cantonal, il y aura également la suppression de l'impôt de solidarité au 1^{er} janvier 2001.

On ne peut donc pas dire que l'introduction de la péréquation entraînera obligatoirement une hausse d'impôt. Elle conduira, il est vrai, avec le barème de référence, à un certain rééquilibrage, à des modifications, mais, globalement, on ne peut pas dire qu'il y aura une augmentation d'impôt. Nous pensons que nous aurons l'occasion d'en reparler lorsque nous parlerons de la loi fiscale.

Nous aimerions maintenant en venir au problème du renvoi qui nous est proposé. Trois arguments ont été invoqués en faveur du renvoi: le premier était de dire qu'il faut renvoyer parce qu'il faut consulter les communes. Nous vous avons dit ce que nous pensions de ce type de consultation; si l'on accepte ce renvoi et que l'on consulte les communes, on ne revient pas devant ce Grand Conseil avant six ou huit mois, car il faudra le temps de faire la consultation, de prendre les réponses en considération, de remanier le tout, de refaire l'ensemble des exercices que nous avons faits jusqu'ici. Il faut bien savoir quelle en serait la conséquence. Le second argument d'un renvoi consiste à dire qu'il faut traiter de la péréquation avec le désenchevêtrement au mois de juin. Nous savons qu'il y a une divergence entre un certain nombre d'entre vous et le Conseil d'Etat sur l'ordre dans lequel il fallait faire les opérations, le tout devant être bouclé pour le 1^{er} janvier 2001. Nous avons d'abord proposé le barème de référence pour corriger, nous l'avons dit, les disparités entre contribuables. Nous proposons aujourd'hui la péréquation financière pour corriger les disparités entre les communes et nous vous proposerons ensuite, tout de suite derrière pour que cela entre en vigueur en même temps, le désenchevêtrement ou, en particulier, une nouvelle répartition des charges entre l'Etat et les communes qui devra, elle, tenir compte de la péréquation financière, parce que la répartition des charges qui fera l'objet du désenchevêtrement, fait aujourd'hui l'objet de la péréquation indirecte que vous connaissez. Il faut donc que nous sachions, au moment où nous vous ferons des propositions, quel type de péréquation nous allons appliquer pour avoir les conséquences du désenchevêtrement et les conséquences des charges qui seront ainsi différemment réparties. Par conséquent, ce renvoi, de ce point de vue-là, n'est pas justifié.

Le renvoi pourrait enfin être justifié par le nombre d'amendements qui ont été déposés, mais nous pensons que le Grand Conseil peut discuter de ceux-ci dans la mesure où une commission a déjà statué. Nous avons de la peine à comprendre les remarques qui ont été faites tout à l'heure disant que le Conseil d'Etat, au fond tout puissant, prenait le Grand Conseil pour une chambre d'enregistrement! Nous avons vraiment de la peine à comprendre cela! Nous ne comprenons pas dès lors à quoi a servi la commission de gestion et des finances élargie qui a fait un rapport, vous avez entendu son président, vous avez entendu son rapporteur. Il y avait dix-neuf membres dans cette commission, mais qu'ont-ils fait au cours des

Discussion générale (suite)

travaux de la commission ? Nous ne pouvons pas accepter que l'on dise que l'on va renvoyer à une commission alors que le dossier vient d'une commission ! Il y a quelque chose qui ne nous paraît pas tout à fait logique dans ce raisonnement.

Vous l'aurez compris, le Conseil d'Etat vous demande de ne pas renvoyer le projet à la commission ou à une autre commission pour recommencer les travaux.

M. Didier Burkhalter a parlé du problème de la ville de Neuchâtel. Nous croyons qu'il faut en parler. Nous aimerions souligner que selon le système actuel, la ville de Neuchâtel finance la péréquation à raison de 35 %. Avec le nouveau système, la part de la ville de Neuchâtel passe à 19 %. Il y a tout de même ici une différence importante. Il est vrai que le statu quo pour la ville, alors que la péréquation passe de 18 millions à 32 millions de francs, fait que la ville est largement bénéficiaire. Nous n'aimerions pas que l'on parle de commune gagnante et de commune perdante, Mesdames et Messieurs. Il n'y a pas de gagnant et il n'y a pas de perdant en matière de péréquation financière. Il y a des communes qui vont être favorisées par le système, il y en a d'autres qui seront défavorisées, mais dans la mesure où nous essayons de mettre en place un système d'équité, on ne peut pas parler de gagnant et de perdant. Il est vrai que si vous regardez la dernière colonne, il y a une commune qui dira : « Nous, nous devons payer plus, donc nous perdons », et qu'une autre dira : « Nous, nous encaissons plus, nous sommes gagnante », mais on ne peut pas parler de gagnant et de perdant. C'est un problème d'être plus bénéficiaire, moins bénéficiaire, en vertu de cette correction des disparités.

Monsieur Didier Burkhalter, pour la ville de Neuchâtel, nous vous rappelons qu'il y a deux composantes à la péréquation que nous avons prises en considération ; il y a la péréquation des ressources. Il est évident que si une commune, que cela soit la ville de Neuchâtel ou n'importe quelle autre commune du canton, voit ses ressources augmenter et cela de manière importante, elle devra participer davantage à la péréquation des ressources, et que si une commune voit diminuer ses ressources, elle participera moins, voire elle pourra profiter de la péréquation des ressources. Cela, c'est la logique du système. Dès lors, il est évident que si la ville de Neuchâtel touche tout à coup 6 à 7 millions de francs de plus, cela changera la situation, et si une autre commune touche 2 ou 3 millions de moins, cela changera aussi la situation. Il faut savoir, Mesdames et Messieurs, et nous aurons l'occasion d'en reparler, que les résultats des rentrées fiscales de 1999 sont plus favorables que les rentrées fiscales de 1998 et cela aura, par la force des choses, une certaine incidence. Ce n'est donc pas la question de savoir si la ville de Neuchâtel gagne ou perd, mais il s'agit de préciser qu'en ce qui concerne la compensation des charges structurelles, on appliquera les règles sur la compensation des charges structurelles, et qu'en ce qui concerne la péréquation des ressources, on appliquera le système de la péréquation des ressources.

Péréquation financière intercommunale

Cela nous amène à répondre aux questions posées par M. Bernard Soguel et M^{me} Elisabeth Berthet au sujet de la transparence du système. Il est vrai que le système que nous vous avons proposé ne tient pas directement compte des charges de structures, mais ces charges ont été prises en compte de manière indirecte. Il est vrai que l'on pouvait discuter de savoir quels étaient les critères qu'il fallait prendre en considération, et on a essayé d'avoir des critères différents, on a essayé de prendre des critères comme l'examen des différentes charges fonctionnelles, les charges de sécurité, les charges d'environnement, les charges de formation, de santé, et on a vu que l'on n'arrivait pas à un résultat satisfaisant en prenant ces types de critères en considération, raison pour laquelle nous avons pris en considération des critères qui nous paraissaient plus objectifs, comme celui de la population, comme celui de l'altitude, comme les coefficients d'accessibilité pour ce qui concerne les charges de centres et nous avons dû reprendre – nous en reparlerons peut-être tout à l'heure étant donné qu'un amendement a été déposé dans ce sens-là – l'indice de charge fiscale parce que nous avons vu que dans tous les systèmes de péréquation financière, il fallait prendre en considération cet élément-là. C'est le cas également dans le cadre de la péréquation financière fédérale. Les Vaudois qui ont adopté une péréquation financière l'ont pratiquement adoptée que sur la référence de l'indice de charge fiscale.

Le système doit être évolutif. C'est ce que nous avons voulu. Nous ne voulons pas d'un système figé, raison pour laquelle nous avons demandé au Grand Conseil d'accepter, dans la loi, de donner un certain nombre de pouvoirs au Conseil d'Etat pour pouvoir tenir compte de l'évolution de la situation et pour pouvoir apprécier la situation, mais nous y reviendrons tout à l'heure. Nous croyons que le projet, à la fois, donne des compétences au Conseil d'Etat, mais donne suffisamment de garanties au Grand Conseil pour être renseigné sur la manière dont évolue le dossier et le problème.

Nous croyons avoir ainsi répondu aux principales préoccupations qui ont été évoquées. Nous aimerions, en conclusion, vous dire, Mesdames et Messieurs les députés, que le projet que nous vous présentons, encore une fois, s'inscrit dans un ensemble de mesures, un ensemble que l'on a rappelé tout à l'heure et qui devrait nous permettre d'améliorer la situation en ce qui concerne à la fois les objectifs financiers et les objectifs politiques que nous avons toujours défendus, que nous continuons à défendre et que nous avons indiqués dans notre planification financière. Nous rappelons que dans les objectifs politiques, il y a, en particulier, la volonté d'avoir une meilleure cohésion sociale et, surtout, un meilleur équilibre des régions dans notre canton. Nous croyons que c'est un objectif que ce Grand Conseil partage, a voulu partager. Maintenant, nous avons préparé un projet qui permet d'améliorer cet équilibre régional, mais il est vrai, et nous le reconnaissons, qu'au moment où il s'agit de choisir, au moment où il s'agit de décider, au fond, on peut peut-être avoir quelques peurs.

Discussion générale (suite)

Ce sont ces peurs, Mesdames et Messieurs les députés, que nous vous demandons de dépasser en acceptant aujourd'hui de faire un pas décisif en faveur de l'avenir de notre canton et de sa population. Ne renvoyez pas ce projet; entrez en matière et acceptez-le en manifestant ainsi votre volonté, peut-être aussi votre fierté, d'avoir contribué à assurer un avenir équilibré au canton de Neuchâtel.

M. Roland Debély: – Au niveau du renvoi en commission, la position du Conseil d'Etat reste figée et le silence radio des porte-parole des groupes à la reprise de nos travaux signifie certainement que les positions globales des groupes n'ont pas évolué également durant la pause, mais il en est peut-être différemment de certains députés.

Nous aimerions dès lors encore rappeler et souligner l'enjeu politique et l'enjeu relationnel du non-renvoi en commission. Le projet de péréquation dont nous parlons a trait, et cela a déjà été souligné, à la péréquation intercommunale, donc à la répartition des charges non pas entre le canton et les communes, mais uniquement entre les communes elles-mêmes. Il est dès lors indécent, Mesdames et Messieurs, de ne pas partager cette réflexion avec les principales concernées: les communes elles-mêmes.

Le projet de péréquation parle de solidarité entre les communes. Nous avons le sentiment que si ce projet est accepté par notre autorité sans autre forme, l'objectif ira à fin contraire et que les communes seront montées les unes contre les autres. Pour construire ce nouveau paysage financier des collectivités publiques neuchâteloises qui tient compte de la péréquation, du désenchevêtrement et de la loi fiscale, il faut progresser ensemble, Etat et communes, il faut discuter, négocier, convaincre, mais, de grâce, ne pas imposer sans dialogues: convaincre et non imposer.

Nous invitons dès lors les députés hésitants à accepter le renvoi en commission, à suivre la proposition qui est formulée, ceci pour éviter une fracture politique Haut et Bas et un clivage villes contre communes. La collaboration intercommunale, durement construite, pourrait être mise à mal et cela est dommageable pour l'intérêt général de la population. Les référendums annoncés ici ou là pourraient laisser des traces malheureusement peut-être pour longtemps.

Pendant que nous avons la parole, permettez-nous d'exprimer quelques remarques ou questions sur le projet en lui-même. Sur un plan général – cela a déjà été dit et nous nous associons aux félicitations qui ont été adressées au Conseil d'Etat, au service financier et à la commission pour le travail réalisé –, nous trouvons toutefois que le rapport est très technique dans son approche de la résolution de la problématique de la péréquation. Les modèles mathématiques utilisés, comme base de calcul des flux financiers, masquent la réalité des charges qui constituent l'enjeu péréquatif. Comme certains commissaires, tel que cela ressort du rapport de la commission, nous aurions préféré une péréquation plus simpliste, mais aussi plus

Péréquation financière intercommunale

accessible pour le citoyen-contribuable. Ce système manque de transparence et la compréhension s'en trouve affectée et un système difficilement compréhensible n'est pas un bon système. Quelle est la position du Conseil d'Etat sur la technicité économique qui constitue la clé de voûte de cette péréquation ?

Nous aimerions encore évoquer l'aspect du frein aux dépenses. Certains reprochent au système de péréquation de constituer un levier d'incitation à la dépense. Nous ne le prétendons pas. Par contre, nous sommes surpris de ne pas trouver mot de mécanisme péréquatif qui encourage l'économie de charges, respectivement qui incite à des efforts pour réduire les coûts. Nous n'avons pas de proposition à formuler, mais nous croyons savoir que des modèles de péréquation insèrent des incitations à l'économie. Le rapport de la commission n'effleure pas non plus cet aspect. Quel est le point de vue du Conseil d'Etat sur les mécanismes de frein aux dépenses ?

Dernière réflexion ayant trait à l'objectif du projet de péréquation : le député Pierre-Jean Erard a évoqué le problème, le conseiller d'Etat, chef du département également : à nos yeux, l'objectif de ce projet de péréquation n'est pas quantifié. Certes, à l'article premier de la loi, le conseiller d'Etat parle des buts en termes généraux : renforcer la solidarité, redistribuer équitablement les ressources fiscales entre les communes. Mais le Conseil d'Etat ne quantifie pas la notion d'équité, c'est-à-dire à partir de quel moment l'effort fiscal entre les communes est-il acceptable, à partir de quel moment l'écart fiscal est-il équitable ?

A l'article 28, le Conseil d'Etat relève que si la réalisation des objectifs de la planification financière l'exige, le Conseil d'Etat peut adapter les dotations de base, mais étant donné que les objectifs de départ ne sont pas définis, en termes quantitatifs, comment le Conseil d'Etat va-t-il mesurer la réalisation de ces objectifs et quels critères objectifs va-t-il prendre en référence ?

M. Marcel Garin : – Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, vous nous permettrez une fois, dans cet important débat, d'intervenir au sujet de quelques propositions de M. le conseiller d'Etat au nom du Conseil d'Etat. Nous reprenons : « Le Conseil d'Etat assume le fait d'avoir travaillé sans l'avis des communes. » Deux conséquences à notre avis : il y a risque certain de référendum qui va peut-être figer davantage les positions.

Deuxième élément : « On ne peut pas parler de gagnant et de perdant, car il y a solidarité entre les communes. Dans ce contexte, dans les six mois, nous aurons – nous citons M. Jean Guinand, conseiller d'Etat – davantage de cartes à jouer. » Nous disons oui personnellement, pourquoi ? Parce que déjà depuis quinze jours, nous en avons beaucoup plus. Nous en voulons pour preuve le fait que nous avons ici sous les mains un procès-verbal concernant la péréquation financière intercommunale. Ce procès-verbal a été enregistré d'une façon excellente par le secrétaire qui nous a réunis, députés et conseillers communaux – plus de quarante conseillers communaux des

Discussion générale (suite)

exécutifs du bas du canton et des districts de Neuchâtel et de Boudry – et, Monsieur le conseiller d'Etat, vous aviez à disposition ces éléments. Qu'en est-il concernant votre position qui pourrait être légèrement modifiée puisque les cartes sont nouvelles? Nous lisons: « Les communes sont sur le principe favorables à l'introduction d'une nouvelle péréquation financière intercommunale. Cependant, elles estiment que les paramètres de répartition pris en compte dans le projet du Conseil d'Etat sont inacceptables dans leurs formes actuelles, en particulier au niveau de la compensation des charges structurelles.» Un peu plus loin: « La péréquation met en péril les relations entre la ville de Neuchâtel et les communes suburbaines » – et nous n'avions pas invité la ville de Neuchâtel à cette séance –, nous continuons: « Concernant Colombier, un exemple pratique et précis rapporté par la présidente du Conseil communal de la ville, la population avait refusé une augmentation d'impôt. » Qu'en sera-t-il du Conseil d'Etat si le refus probable de la population se fera lorsque vous nous demanderez d'augmenter les impôts au niveau de nos propres communes?

Nous terminons: en tant que député, nous sommes intervenu, et effectivement on a très bien résumé notre intervention, en discutant avec des membres de Conseils communaux du Val-de-Travers. Nous sommes persuadé que l'entreprise horlogère de La Côte-aux-Fées quittera le village si la pression fiscale est trop forte. Ceci étant dit, présenter en tranches de salami la planification financière ne nous paraît pas opportun. Nous abondons dans le sens de notre collègue député et c'est pourquoi nous acceptons l'entrée en matière, mais nous prévoyons le renvoi en commission.

M. Bernard Soguel: – Le groupe socialiste s'opposera au renvoi du rapport en commission ou en juin. Ce n'est pas électoralement évident, car la proximité des élections communales pourrait mettre les représentants socialistes des communes du Littoral susceptibles d'alimenter le fonds de péréquation dans une situation inconfortable.

Notre position est cependant claire et nette: il faut engager le processus, celui du Conseil d'Etat qui veut agir. Nous refuserons la méthode du renvoi, qui veut encore réfléchir. Cette dernière est en effet la méthode que nous appellerons la méthode Rodin qui veut que, parfois, l'on s'arrête au bord du chemin pour penser. C'est celle souhaitée par les communes du Littoral à qui l'on demande beaucoup, il est vrai, mais pas sans réflexion.

Aux yeux du groupe socialiste, cette méthode n'est aujourd'hui pas adaptée au dossier de la péréquation intercommunale,

parce que penser et réfléchir à plus de justice, à plus de solidarité entre les communes, cela fait vingt ans que beaucoup le font;

parce que penser et réfléchir à un système péréquatif non seulement juste et équitable, mais encore efficace, cela fait deux ans que le Conseil d'Etat y travaille en y associant la commission de gestion et des finances élargie pour arriver à un résultat;

Péréquation financière intercommunale

parce que penser et réfléchir alors qu'un projet, certes pas parfait, mais de grande qualité et prêt à être appliqué, mettrait en danger de cessation de paiement une dizaine de communes dans un délai de quelques années ;

parce que penser et réfléchir encore priverait une grosse moitié des communes neuchâteloises d'une partie des effets de la reprise économique amorcée ;

penser et réfléchir, malgré tout nous le voulons bien, mais pour appliquer la péréquation préparée par le Conseil d'Etat.

D'autres éléments s'opposent au renvoi. Ce sont les suivants: le projet sort de commission ; son renvoi en commission signifierait donc que la commission de gestion et des finances a mal fait son travail. Ce n'est pas notre avis et nous nous voyons mal refaire une deuxième fois un travail qui a satisfait la majorité de la commission de gestion et des finances.

L'argument qui veut utiliser du temps pour consulter les communes n'est pas justifié ou alors il fallait le faire avant que la commission prenne position. Une autre voie a été choisie pour agir plus rapidement et plus efficacement. Il s'agit de mettre à disposition des communes tous les éléments nécessaires (barème de référence, péréquation, réforme de la fiscalité cantonale) jusqu'en juin au plus tard pour qu'elles puissent agir en connaissance de cause. Il s'agit ensuite de corriger certains éléments en cas de besoin dans les compétences du Conseil d'Etat ; ces compétences figurent dans le projet de loi. Enfin, il s'agit éventuellement d'adapter la loi en cas d'erreur flagrante ou de changement radical de situation ; cette voie est tracée, il faut la suivre jusqu'au bout.

Changer de voie voudrait donc dire consulter, mais dès lors pourquoi ne pas avoir consulté les communes sur le barème de référence ? Pourquoi ne pas les consulter sur la réforme de la fiscalité, notamment celle des personnes morales, qui les touche ? C'est parce qu'une large consultation sur les principes prendrait beaucoup de temps sans l'assurance d'aboutir. Or, le temps presse ; chacun l'a admis lors de l'approbation de la planification financière 1999-2002. Les communes pourront faire valoir leurs doléances lors de la mise en place du système. Nous avons aujourd'hui le sentiment que les communes du Littoral ont réagi précipitamment sans mesurer pleinement les effets du système proposé sur leur fonctionnement et sans évaluer la situation globale des communes du canton. Pourquoi condamner un système avant de l'avoir testé dans la réalité économique du moment ? Si 32 millions de francs de transferts sur le 1,2 milliard de francs que représentent les budgets cumulés des communes provoquent une levée de boucliers, pourra-t-on encore parler de solidarité sans rougir dans notre canton ?

Mais ce qui démange aujourd'hui les trois partis gouvernementaux, c'est le lien qui existe entre le référendum sur la péréquation et les élections communales dans les communes susceptibles d'alimenter le fonds de péréquation. Certains radicaux et libéraux du Littoral se réjouissent déjà de

Discussion générale (suite)

lancer le référendum pour récolter quelques sièges de plus tout en affirmant être attachés à la solidarité, mais pas à celle-là, c'est-à-dire pas aux 32 millions de francs de transferts sur le 1,2 milliard de francs de budgets cumulés des communes, c'est-à-dire 2,7%. Certains socialistes du Littoral font, quant à eux, grise mine à l'idée de faire campagne sur une supposée augmentation d'impôt; dès lors, autant accepter le report du projet.

Pour le groupe socialiste, la réalité est différente. La fonction des partis politiques, de gauche comme de droite – et le mandat de député aussi –, est d'œuvrer pour le bien d'une communauté. Aujourd'hui, le bien de la communauté neuchâteloise exige une action de justice et de solidarité qui propose que 50.000 Neuchâteloises et Neuchâtelois se serrent un petit peu (2,7%) leur ceinture un peu lâche pour que 111.000 autres Neuchâteloises et Neuchâtelois desserrent un petit peu la leur (2,7%) un peu trop serrée.

Aujourd'hui, c'est cette démarche qu'il faut engager avec un bon projet, modeste mais équilibré, au nom des liens qui unissent le Bas et le Haut, au nom des luttes menées contre la récession économique depuis plus d'un quart de siècle par toute la population du canton. Si les partis politiques affirment ces principes haut et fort, la population du Littoral peut comprendre; si les partis politiques, mouvements citoyens, se transforment en club de pêche à l'électeur ou en société de conseils fiscaux, on peut craindre le pire en effet.

Nous croyons encore à la politique. Nous nous battons pour le projet de justice et de solidarité du Conseil d'Etat sans renvoyer le débat. Un tien vaut mieux que trente-six « tu l'auras ».

M. Jean-Marc Nydegger: – La majorité du groupe libéral-PPN s'opposera également au renvoi en commission. Nous n'allons pas revenir sur ce qu'a dit notre collègue Bernard Soguel ainsi que ce que nous avons dit lors du débat général.

Concernant la consultation des communes, nous vous rappelons que la commission de gestion et des finances élargie n'a pas non plus jugé bon de demander une consultation des communes. Enfin, concernant la technicité de la loi, nous aimerions que M. Roland Debély puisse nous expliquer les principes de la péréquation financière actuelle! (*Rires.*)

M. Alain Bringolf: – Qui proteste? Qui n'est pas d'accord? Qui trouve qu'il faudrait faire autrement? Ceux qui devront passer à l'alimentation du fonds péréquatif! Cela se limite à ceux-là! Nous avons envie de leur dire: « Tuez votre chien si vous le voulez, nous vous affirmons qu'il n'a pas la rage! »

On parle de la consultation. En juin, souvenez-vous, le groupe PopEcoSol vous avait fait la proposition d'aller expliquer les enjeux, pas dans le détail, nous ne les avons pas, mais les objectifs politiques. Nous proposons qu'un membre du gouvernement, assisté d'un spécialiste technique, et qu'un membre de chaque parti politique aillent se promener dans les six districts pour expliquer. Vous n'en avez pas voulu. C'était aussi une consultation que

Péréquation financière intercommunale

nous vous propositions. Eh bien maintenant, il faut assumer les choix que l'on a faits, même s'il y a six mois de cela. Le souci de meilleure consultation, à notre avis, n'est pas tellement énoncé pour son principe, parce qu'en matière de relations entre le Conseil d'Etat et les associations de personnel, nous n'avons pas beaucoup entendu les mêmes voix pour demander une meilleure consultation ou alors nous l'avons oublié.

Cet argument de la consultation est utilisé par opportunité pour pouvoir trouver un moyen de remettre la tâche à plus tard. Nous aimerions aussi souligner que ce ne sont pas tellement les communes qui sont en cause et qui vont devoir se défendre, mais ce sont les contribuables. Les communes ne sont pas propriétaires de leurs contribuables ! Certains partis oui, mais pas les communes ! Celles qui devront verser suite à l'évolution de leur situation, comme l'a dit le représentant du Conseil d'Etat, c'est parce que leur situation s'est améliorée. Dès lors, soit on veut entrer dans le partage et on assume, soit on le refuse.

Il faudrait quand même que les députés qui ont demandé un renvoi en commission parce que la commission aurait mal fait son travail, devraient se concerter avec leurs collègues de partis ! Nous aurions préféré entendre à la commission des représentants de partis venir nous dire : « Nous, cela va nous poser des gros problèmes, on ne va pas pouvoir entrer en matière comme cela, il faut que l'on fasse un break afin que l'on consulte et puis revenir. » Cela nous aurait permis peut-être d'avancer autrement. Mais non, nous n'avons pas entendu cela. Nous trouvons que c'est tout de même un peu incohérent. Tous les partis ont été représentés dans cette commission. Nous imaginons quand même qu'entre les partis et les membres de la commission, il a dû se dire des choses. Que ce soit maintenant en séance plénière que l'on dise qu'il faut vraiment renvoyer le projet en commission pour bien faire le travail, cela est pour le moins un peu curieux.

Nous nous opposerons bien entendu au renvoi en commission et nous espérons que la maturité l'emportera sur le reste.

M. Jean-Bernard Wälti : – Il est clair que le président de la commission n'a pas eu le temps de consulter ses collègues pour savoir s'ils étaient favorables ou non à un renvoi en commission, mais vous pensez bien qu'après le nombre de séances qui ont eu lieu et le travail conséquent que nous avons l'impression d'avoir fait, nous avons l'impression que nous sommes leur porte-parole en vous disant qu'un renvoi en commission nous paraît absolument inopportun.

A M. Alain Bringolf, nous dirions qu'il fait de la provocation, il en a fait souvent, mais si vous voulez réussir cette péréquation, Monsieur Alain Bringolf, ne venez pas faire de la provocation ici !

Ensuite, nous aimerions dire à nos collègues, mais néanmoins amis radicaux qui se sont opposés ou qui ont attaqué tout à l'heure ce qui avait été fait, qu'ils avaient des représentants dans cette commission, que ces

Discussion générale (suite)

représentants dans cette commission ont fait leur travail et qu'ils ont transmis – nous imaginons que c'était le cas dans tous les partis – l'avancement des travaux. C'était à ce niveau-là qu'il fallait se battre, chers collègues !

Concernant le fait que le Conseil d'Etat n'aurait pas consulté les communes, les conseillers communaux en particulier, il est vrai qu'on peut le regretter et nous comprenons les interventions de M. Olivier Haussener et des collègues du Littoral dont nous avons parlé d'ailleurs dans notre intervention qui était certainement beaucoup trop longue à 8 h 30.

Cependant, nous aimerions signaler quelque chose qui n'a pas encore été dit ici, c'est qu'à l'intérieur de cette commission de 19 membres, commission élargie, il y a un bon tiers, sinon la moitié de membres qui sont des conseillers communaux actuellement en fonction, d'anciens conseillers communaux, dont nous faisons partie, et de conseillers généraux de communes du canton de Neuchâtel.

Concernant les amendements qui ont été déposés, il y en a beaucoup, c'est vrai, mais les plus importants – sans vouloir donner de priorité ou de qualité à l'un ou à l'autre des amendements – ont déjà été déposés au sein de la commission. Vous avez reçu un rapport qui donne non seulement le résultat du vote pour ces amendements à l'intérieur de la commission, mais aussi le pourquoi du refus dans les cas où ils ont été refusés. Nous nous exprimons d'autant plus volontiers que, sur la plupart de ces amendements, nous avons été l'un de ceux qui a été battu. Nous vous dirons lesquels: l'utilisation de fonctions linéaires à la place de fonctions progressives pour le calcul des transferts effectués au travers du fonds de péréquation, nous étions favorable à ces fonctions linéaires plutôt qu'à des fonctions exponentielles, nous avons expliqué à 8 h 30 pourquoi la commission nous a battu et a battu les quelques collègues qui étaient pour les fonctions linéaires, il y avait de bonnes raisons qui sont expliquées dans notre rapport.

Deuxième chose: l'utilisation d'un coefficient de pondération de 0,5 à la place de 0,75 pour l'indice de charge fiscale. Là aussi, personnellement, et même nous connaissons des commissaires socialistes qui étaient d'accord avec cela, il eût mieux valu que l'on ne parle pas de cet indice de charge fiscale, que l'on trouve d'autres critères, mais tous les critères qui ont été testés par le service financier – que nous remercions au passage car nous ne l'avons peut-être pas fait à 8 h 30, pour son travail important – nous ont révélé qu'en définitive, il y avait une corrélation étroite entre la partie de l'indice de charge fiscale que nous maintenons et ces critères en particulier socio-économiques.

Troisième point: la réduction de la dotation de la compensation de la surcharge structurelle, c'est l'amendement Olivier Haussener, cet amendement-là a été fait aussi en commission. Cet amendement a été discuté et vous avez, dans l'annexe de notre rapport, les résultats, le pourquoi de la réponse mitigée de la commission. Ce n'était pas un refus net, mais c'était une réponse mitigée.

Péréquation financière intercommunale

Nous voudrions dire qu'à titre personnel – nous ne voudrions pas que l'on nous dise par la suite que nous ne tenons pas notre devoir de réserve, Monsieur Bernard Soguel, vous nous l'avez dit une fois, en tant que président de la commission –, il est vrai que nous avons voté ces amendements-là parce que nous estimions que la fonction linéaire plutôt que progressive était meilleure, parce qu'elle était moins pénalisante, moins demandante pour les communes qui doivent passer à la caisse, que l'utilisation du coefficient de pondération de 0,5 plutôt que 0,75 était meilleur, parce que la charge fiscale serait apparue de manière moins importante dans la pondération et que la réduction de la dotation pouvait peut-être, dans un premier temps, être une chose qui ferait passer la péréquation un peu mieux devant la population.

M. Laurent Debrot: – Nous pouvons naturellement regretter que le Conseil d'Etat n'ait pas jugé bon de consulter les communes, mais nous aimerions ici remettre un peu d'ordre dans la répartition des rôles entre l'Etat, les communes et la population.

Premièrement, la Constitution donne au peuple la souveraineté supérieure. Deuxièmement, l'Etat et le Grand Conseil sont responsables de la cohésion cantonale et, enfin, l'article 64 de la Constitution donne le rôle aux communes d'administrer leurs biens et de gérer les services publics.

Ainsi, les communes n'ont pas la compétence constitutionnelle de défendre les intérêts de leurs contribuables face à des décisions du Grand Conseil. La Constitution donne aux citoyens le moyen de le faire par voie de référendum. Nous aimerions rappeler ici que nous, députés, représentons le canton dans son ensemble et non des communes ou des régions. Si, sur le principe, nous aurions pu nous réjouir d'une consultation des communes, et ceci malgré les réserves justifiées du Conseil d'Etat, nous n'en ferons pas un motif de renvoi en consultation. M. Alain Bringolf vient de le dire; nous vous prions de nous excuser de le répéter encore une fois.

Nous profitons d'avoir la parole pour rappeler que l'approche de la nouvelle péréquation qu'a menée le Conseil d'Etat l'a conduit à fournir à la commission des chiffres fort intéressants concernant les charges par commune, par habitant et par nature; chiffres que nous trouvions chaque année dans le rapport du Département des finances et des affaires sociales, mais qui étaient, disons, pervertis ici et là par la péréquation indirecte menée jusqu'ici.

En parcourant ces nouveaux chiffres, dont on pourrait regretter qu'ils ne figurent pas dans le rapport du Conseil d'Etat, nous découvrons que les différences de charges par habitant entre les communes varient relativement peu dans le canton. A l'exception de la ville de Neuchâtel, cet indice de charges varie entre 74 et 110; l'indice de charges de la ville de Neuchâtel étant de 124. Cependant, certains chiffres qui devraient faire réfléchir les conseillers communaux des communes dont les ressources fiscales sont élevées mettent en lumière que, souvent, les communes aisées ont des

Discussion générale (suite)

charges élevées. Ainsi, nous ne pourrions accepter de ces communes les leçons de gestion qu'elles tentent de donner aux communes défavorisées du canton. Nous invitons les conseillères et conseillers communaux des communes favorisées par la conjoncture de garder une certaine humilité dans le débat que nous avons aujourd'hui.

M. Didier Burkhalter : – Nous voudrions remercier le Conseil d'Etat d'avoir en quelque sorte accepté la vraie ouverture du débat, d'avoir abordé un certain nombre de points qui nous paraissaient très importants. Nous devons dire que pour les arguments qui tentaient de justifier – qui sont venus d'ailleurs du Conseil d'Etat et aussi d'autres personnes – la non-consultation des communes, nous ne sommes pas convaincu, nous le disons clairement ici et en particulier à M. Alain Bringolf qui dit que les communes ne sont pas propriétaires de leurs contribuables. Nous croyons que les communes sont responsables à l'égard de leurs citoyens et ce n'est pas une question de propriété ou de quoi que ce soit que d'avoir des inquiétudes et ce n'est pas non plus faire preuve de peur exagérée que d'exprimer des inquiétudes. Si on ne les exprime pas dans un Grand Conseil, où va-t-on les exprimer encore? Peut-être encore dans certaines communes.

MM. Jean-Bernard Wälti et Laurent Debrot ont parlé de cette consultation ou non-consultation. Nous croyons qu'il est important de dire que l'on doit respecter les institutions. Comme vous le dites, Messieurs Jean-Bernard Wälti et Laurent Debrot, on ne peut pas remplacer une consultation des communes en tant que telles, en tant qu'institutions, par la pêche d'avis de certains conseillers communaux. Il y a encore des institutions, il faut les respecter. On est pour ou contre une consultation, mais on ne la remplace pas par une demi-consultation.

A M. Bernard Soguel, nous croyons que l'on peut dire que l'on peut penser et réfléchir sans forcément s'arrêter. Il y aura certainement d'autres causes de blocage et de retard possibles que le simple fait de demander aux gens de penser et réfléchir. Nous continuons de penser et réfléchir que si nous avons pensé et réfléchi ensemble, nous aurions évité certains écueils qui mettent en cause la péréquation en tant que telle.

S'agissant des remarques sur les syndicats, Monsieur le conseiller d'Etat, vous dites que c'est en fait aux syndicats eux-mêmes et aux promoteurs de ces syndicats régionaux d'aller convaincre en quelque sorte les passagers clandestins de monter dans le bateau du syndicat régional. Mais c'est ce que l'on fait et c'est ce qu'ont fait avant nous beaucoup d'autres personnes. Nous pensons même à d'anciens conseillers communaux qui ne sont plus là aujourd'hui de tous les partis qui se sont échinés sur ce sujet et qui y avaient à peu près réussi. Pour ce qui est de certains syndicats que nous connaissons bien, les étapes suivantes étaient très proches. On avait une des communes, qui est actuellement d'ailleurs une commune-phare de la péréquation style Conseil d'Etat, qui était acquise à enfin venir, malgré un vote populaire négatif, dans le syndicat des patinoires – pour ne pas le nommer –,

Péréquation financière intercommunale

nous pouvons vous dire que c'est à l'ordre du jour en 2028, dorénavant ! Donc, toujours est-il que cela va être quasiment mission impossible et qu'il y a une réflexion à faire pour savoir comment on va maintenant intégrer réellement cet élément-là dans le dossier et c'est dans ce sens-là que l'on aurait pu le faire savoir.

Concernant l'importance de la ville de Neuchâtel, nous ne voulons pas polémiquer. Nous nous exprimerons à titre personnel, nous prenons acte que le Conseil d'Etat a dit : « Parlons-en. » C'est ce que nous souhaitions, donc, à titre personnel, depuis longtemps, c'est que l'on en parle et que l'on admette qu'il y aura un rôle politique d'arbitre au niveau de la ville de Neuchâtel dans cette péréquation. Nous ne voulons pas dire que nous sommes convaincu par tout ce qui a été dit, parce que l'on peut présenter les chiffres d'une manière ou d'une autre, mais le fait est que cela va être très difficile dans la population, et il ne faut pas se le cacher. Actuellement, on a parlé de la ville de Neuchâtel, virtuellement mais pas vraiment réellement, et c'est maintenant que l'on commence vraiment à en parler.

Notre position est la suivante : nous voterons pour l'entrée en matière, parce que cela reste sur des questions de principe et que ce n'est pas parce que nous faisons une crise sur la non-consultation que nous devons voter contre l'entrée en matière. Nous voterons l'entrée en matière, nous ne voterons pas pour un report complet du dossier, parce que ce serait hypocrite, parce que si l'on reporte le dossier, on ne donne pas la possibilité de faire une consultation, et éventuellement de modifier le projet. En revanche, nous pensons que le renvoi en commission, si la commission est politique, et nous ne critiquons pas du tout la commission qui a travaillé à notre avis d'une manière plus technique, qui est une commission avant tout financière, si la nouvelle commission qui serait mise sur pied prend à sa charge la consultation, c'est une solution qui n'est pas excellente, mais qui permet au moins de réintroduire des éléments de débats. Nous pensons donc que nous voterons pour le renvoi en commission. Pour ce qui est du vote final, nous attendons la suite des débats.

M. *Olivier Haussener* : – Qui proteste ? Ce sont ceux qui sont ou qui étaient à la barre de centres qui nous causent problème aujourd'hui sur cette péréquation ! Nous nous rapportons à la page 27 du rapport (p. 2280 du *BGC*), au tableau 4.2 où justement, il y a les domaines, les variables et les pondérations. Nous remercions aussi le service financier de l'Etat qui a fait de nombreuses simulations, mais en tout cas depuis le mois de novembre dans la commission de gestion et des finances élargie, on nous a toujours dit que les autres variables ne sont pas significatives, on s'est cantonné dans ces domaines-là. Nous n'avons jamais vu les études qui ont été faites. On nous a dit que c'étaient des modèles économétriques, point final. Nous n'avons jamais vu des études qui ont été faites dans certains domaines ou des pistes qui auraient été abandonnées ou pas explorées. A aucun moment, on nous a dit : « Non, ce sont les domaines prépondérants qui sont significatifs. »

Discussion générale (suite)

Ensuite, on passe dans les variables après les domaines (population, altitude, indice de charge fiscale) qui créent un problème aujourd'hui. C'est certainement vrai que ces éléments-là sont importants, mais il y en a d'autres, que nous avons peut-être soulevés dans notre première intervention, c'est l'histoire des places de travail en relation avec la population, l'équivalent qui n'a pas été soulevé ni en commission de gestion et des finances, et pourquoi nous venons maintenant avec cela? Vous pourriez nous dire que nous aurions pu en parler en commission de gestion et des finances, c'est vrai, seulement, nous avons eu une séance, dont M. Marcel Garin a fait part, mercredi entre les communes et c'est là qu'il est ressorti cet indice-là. Donc, nous en revenons maintenant à la consultation des communes. Ce qui est grave dans cet hémicycle, c'est qu'en fait, le Grand Conseil, de même que le Conseil d'Etat, ont une arrogance vis-à-vis des communes. Ce ne sont plus des partenaires. On prend des grandes décisions; à elles de se débrouiller et d'appliquer les mesures.

Il est vrai qu'il faut peut-être redéfinir les rôles, Monsieur Laurent Debrot, vous avez raison, mais il y a tout de même une manière de le faire et une manière de procéder. D'ailleurs, M. Alain Bringolf, lors de la session de mai 1999, avait très bien dit qu'il fallait aussi consulter et informer. Donc, là, on ne s'y retrouve pas.

Ensuite, concernant les pondérations, celles-ci sont là pour arriver à un résultat. Le 0,75 ne correspond pas effectivement à un indice de surcharge structurelle, il correspond à un transfert de charges que l'on veut bien mettre ailleurs. Donc, c'est là qu'il y a quand même une certaine ambiguïté. Ce qui pourrait corriger cela, c'est qu'il manque des variables, qu'il manque peut-être des pondérations qui pourraient être différentes. Nous dirons que c'est peut-être l'effet de cette péréquation. Nous viendrons peut-être plus tard avec un amendement qui pourrait corriger certaines erreurs ou imperfections.

M. *Bernard Soguel*: – Il est vrai qu'en juin 1999, nous avons sermonné le président de la commission de gestion et des finances élargie M. Jean-Bernard Wälti sur ses déclarations concernant le barème de référence.

Nous aimerions aujourd'hui le remercier pour sa prise de position sur la péréquation financière et ses dernières déclarations qui reflètent parfaitement les travaux de la commission et le résultat des votes. Merci M. Jean-Bernard Wälti.

Deuxième chose: à M. Didier Burkhalter concernant la consultation, nous aimerions insister sur le fait que, dans le groupe socialiste aussi, il y a des représentantes et des représentants qui sont sensibles à la consultation des communes, parce que nous avons aussi des conseillères communales, des conseillers communaux, des conseillers généraux, etc. Nous comprenons la réaction des communes du Littoral, mais le Conseil d'Etat peut tenter de rattraper cela, nous croyons qu'il l'a déclaré tout à l'heure en disant que la mise en place du système pourrait l'être avec la collaboration des

Péréquation financière intercommunale

communes, mais une fois qu'on a l'ensemble des données connues. C'est en tout cas le souhait du groupe socialiste.

M. Roland Debély : – Nous donnons acte au député Jean-Marc Nydegger que le système actuel de la péréquation est assez technique. Ceci n'est pas une raison de poursuivre sur cette voie et d'y ajouter encore d'autres facteurs économétriques.

Nous dirons également au député Jean-Marc Nydegger qu'il oublie certainement volontairement qu'aujourd'hui, les communes connaissent les objets pour lesquels elles participent à la péréquation. Dans le nouveau projet, la nature des charges qui sont dans la péréquation n'est pas du tout connue, il s'agit d'un pot commun d'où la question de la technicité péréquative qui a été posée.

M. Jean-Pierre Authier : – Entre la technique et le politique, il est parfois difficile de saisir exactement où se trouve la limite. Il y a tout de même une réponse donnée par le représentant du Conseil d'Etat qui ne nous a pas satisfait ou que nous n'avons pas complètement comprise, c'est la prise en compte des syndicats intercommunaux dans les efforts de péréquation structurels, c'est-à-dire la compensation de la surcharge structurelle. Là, nous sommes bien d'accord que l'on entre un peu dans la technique, mais on est bien obligé de le faire. Si l'on examine les annexes du document qui nous est fourni, nulle part, on nous parle du poids de ces syndicats intercommunaux et comment ils vont modifier ces coefficients. Si l'on regarde bien, nous n'allons pas entrer dans la technique, mais lisez l'annexe B qui est très claire, il y a des formules que l'on ne comprend bien sûr pas, mais si l'on applique ces formules, nulle part n'est introduit l'effet des syndicats intercommunaux. Le représentant du Conseil d'Etat nous dit : « On va tenir compte de cet élément dans le calcul. » Mais rien dans le dispositif légal qui est mis en place nous permet de le faire. La commission qui a fait un excellent travail, technique surtout, peut-être un peu moins politique, n'a pas soulevé cette question-là ; du moins cela ne figure pas dans son rapport. Dès lors, il est important que nous ayons une réponse claire et que nous ayons également peut-être une proposition d'amendement du texte légal pour que l'on soit bien sûr que le poids des syndicats intercommunaux soit pris en compte, car, politiquement, ceci a une énorme importance pour la suite du débat.

M. Damien Cottier : – Nous émettrons d'abord quelques remarques. On a parlé plusieurs fois, essentiellement dans les rangs de gauche d'ailleurs dans ce Grand Conseil, de communes favorisées. On peut le dire, comme certains l'ont fait d'ailleurs, sur un ton un peu méprisant ou envieux, mais nous aimerions tout de même insister sur un point. Nombre de communes qui sont soi-disant favorisées, elles le doivent aussi à leurs propres décisions politiques et à leurs propres investissements. On connaît des communes qui ont, à l'époque, il y a une vingtaine d'années, investi énormément dans

Discussion générale (suite)

leurs zones industrielles, qui ont même tellement investi qu'elles étaient à l'époque à la charge de l'Etat, sous tutelle de l'Etat, eh bien ces communes, elles rapportent à l'ensemble de la collectivité, Mesdames et Messieurs! C'est bon pour la promotion économique, M. Francis Matthey, chef du Département de l'économie publique, est content, et c'est bon pour les finances cantonales parce qu'il y a un impôt sur les personnes morales, et c'est M. Jean Guinand, chef du Département des finances et des affaires sociales, qui est content. Donc, il ne s'agit pas seulement de dire « les communes favorisées » avec un petit sourire, nous croyons qu'il faut aussi tenir compte des investissements qu'elles ont faits, les souligner. Cela ne veut pas dire qu'elles ne doivent pas participer, au contraire, elles le doivent, mais nous croyons qu'il s'agit d'avoir un certain respect pour le choix que ces communes ont fait à l'époque et non pas du mépris comme cela a été le cas ici ou là, et nous le regrettons.

Quant aux remarques de MM. Bernard Soguel et Alain Bringolf concernant des décisions électoralistes des partis de droite, évidemment, Monsieur Bernard Soguel, il est beaucoup plus facile d'être pour la péréquation quand on a la majorité dans les deux villes du Haut et que l'on pourra dire : « Voyez, comme l'a déjà fait la ville de La Chaux-de-Fonds à coups de pages de publicité entières, nous avons bien géré et nous vous baisserons vos impôts. » Alors, attaques électoralistes, on peut vous les retourner aussi. Nous croyons qu'il faudrait élever un petit peu plus le débat, il le mérite.

Il est également facile de jeter l'anathème en disant : « Oui, mais ceux qui sont contre, c'est pour des motifs égoïstes. » Nous croyons qu'il s'agit de tenir compte de l'intérêt de l'ensemble des citoyens de notre canton, de l'ensemble des communes, et qu'il est raisonnable de tenir compte des inquiétudes des communes qui seront le plus touchées, parce qu'elles devront contribuer le plus.

Encore une fois, le groupe radical, unanime, entrera en matière sur ce projet. Il est prêt à le discuter dans son ensemble. Il ne conteste pas son bien-fondé, mais il est raisonnable de tenir compte de l'ensemble des appréciations et il y a des inquiétudes fortes dans de nombreuses communes, dans leurs autorités. Nous croyons qu'il s'agit d'en tenir compte. D'ailleurs le groupe socialiste ne peut pas nous dire le contraire : hier, le groupe socialiste des Chambres a fait savoir par communiqué de presse qu'il s'opposait à la péréquation intercantonale, cette fois-ci, dans son état actuel. Donc, cela prouve au moins une chose, c'est qu'on a le droit de discuter de ces projets, parce que certains de leurs critères ne nous conviennent pas et que l'on ne peut pas jeter l'anathème simplement parce que l'on demande une discussion.

Enfin, concernant la commission de gestion et des finances, personne, dans ce plénum, n'a dit que la commission avait mal travaillé. Au contraire, cette commission a bien travaillé, mais elle a travaillé sur un projet du Conseil d'Etat avec deux faiblesses que nous avons relevées tout à l'heure, c'est que les communes n'ont pas été consultées, c'est un choix du Conseil d'Etat, et

Péréquation financière intercommunale

que la commission ne pouvait pas avoir à sa disposition les données qui relèvent de la loi fiscale et de la péréquation. C'est également un timing qui était mis en place par le Conseil d'Etat. Ce ne sont pas des critiques vis-à-vis de la commission, mais il serait à notre avis intéressant qu'une autre commission puisse reprendre la discussion avec ces données que nous n'avons pas à l'heure actuelle.

M. Jean-Claude Baudoin : – Au nom d'une certaine cohérence, nous aimerions encore poser deux questions au Conseil d'Etat afin d'avoir toutes les cartes en main sur ce dossier.

Vous avez beaucoup dit, Monsieur le conseiller d'Etat, qu'il fallait aussi pouvoir améliorer l'image fiscale du canton de Neuchâtel par le biais de cette péréquation. Vous avez, à la phrase suivante, ajouté que, globalement, la charge fiscale de notre canton n'allait pas augmenter. Est-ce que, chiffres à l'appui, vous pouvez nous dire quels sont les avantages réels de la péréquation sur l'amélioration de l'image fiscale, de telle manière à ce que nous ayons une fois cette réponse. Nous nous souvenons qu'en commission, la question avait été posée et que nous n'avions pas reçu de réponse absolument chiffrée et incontestable. Cela nous paraît important lorsque certains groupes ici en appellent à une certaine cohérence politique à tous les échelons.

Autre question qui servira aussi notre réflexion : nous aimerions savoir, par exemple, si, dans la péréquation, les bénéficiaires de certaines communes sur les prestations qu'elles vendent échappent ou non à la péréquation. Explication claire : une commune peut faire 3 ou 4 millions de francs de bénéfice sur les prestations, est-ce que ce sont des ressources que l'on va mettre dans la péréquation ou est-ce que ce seront des ressources de préférence locale ?

M. Laurent Debrot : – Nous aimerions intervenir rapidement sur ce que M. Damien Cottier vient de dire tout à l'heure. Il nous dit que certaines communes ont investi pour attirer des contribuables. Nous ne savons pas s'il pense à Auvernier avec les investissements faramineux intervenus au niveau des plages. C'est l'Etat qui a fait ces investissements, sauf erreur, en partie. Il dit que les bons contribuables arrivés dans leur commune profitent à l'ensemble de la collectivité publique. Nous, nous aurions plutôt envie d'accuser ces communes de gaspiller les ressources fiscales du canton. Lorsqu'une commune impose à 70% des personnes morales ou à 8% des revenus sur des personnes physiques, nous prétendons que c'est un gaspillage des ressources fiscales cantonales.

M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales : – Pour ne pas allonger le débat, nous répondons aux principales questions qui ont été posées. Tout d'abord, nous répondons à la question de M. Roland Debély entre la technicité et la politique. Nous croyons que nous pouvons témoigner ici que, dans les travaux de la

Discussion générale (suite)

commission, constamment, la commission nous a demandé de faire davantage de la politique que de la technicité. Nous donnons volontiers acte à M. Roland Debély que le nouveau système n'est pas simple, ou en tout cas pas simpliste, comme il l'a dit, mais nous croyons qu'à force d'étudier ces questions-là, qui sont effectivement politiques mais qui ne peuvent être résolues que si l'on a un certain nombre de critères de base, d'indices de pondération pour arriver à des solutions qui soient acceptables, on n'échappera pas au fait que l'on ait un certain nombre de critères et que si l'on n'a aucun critère, on risque peut-être d'arriver à un système qui est peut-être plus simple, moins technique, mais qui risque d'être arbitraire.

C'est cela que l'on doit éviter, c'est de mettre en place un système arbitraire. Nous avons vraiment le sentiment que le système que nous proposons permet d'éviter l'arbitraire. Il est clair, encore une fois, que l'on peut tout remettre en cause... On a remis en cause la prise en compte de l'indice de charge fiscale, pourquoi avec telle pondération, etc. On peut constamment discuter ces questions mais il faut essayer d'arriver à un système qui ne soit pas arbitraire et qui soit finalement acceptable.

Il est difficile de trouver quelque chose de beaucoup plus simple. En tout cas, si nous avons trouvé quelque chose qui soit plus simple et qui pouvait apparaître comme l'évidence à tout le monde, nous pensons que nous l'aurions déjà trouvé soit dans ce canton, soit dans d'autres cantons qui planchent sur ces problèmes de péréquation depuis longtemps.

Monsieur Roland Debély, s'agissant du frein aux dépenses, il est vrai que la péréquation règle le problème de la compensation des ressources et des surcharges structurelles et que nous n'avons pas pris de dispositions dans ce sens-là, mais nous vous rappelons qu'il y a les dispositions de la loi sur les subventions que nous avons mise en place. Dans le désenchevêtrement, nous envisageons de voir comment nous pourrions trouver des mesures d'encouragement pour une meilleure collaboration intercommunale, voire pour favoriser certaines fusions dont les discussions sont actuellement en cours dans certaines parties de notre canton. Ensuite, nous croyons que l'analyse que le Conseil d'Etat devra régulièrement faire du système qui vous est proposé, l'évaluation du système qui est prévue par la loi devrait aussi, le cas échéant, conduire le Conseil d'Etat à constater des dysfonctionnements qui pourraient résulter de l'application de la péréquation et apporter les corrections nécessaires.

Monsieur Marcel Garin, nous avons lu le procès-verbal de la réunion dont vous parlez et ce procès-verbal montre bien ce que donnerait effectivement le résultat d'une consultation. Nous croyons qu'il n'y a pas de problème. Nous avons vu ce procès-verbal et il suffirait d'avoir le procès-verbal d'autres personnes qui auraient peut-être d'autres intérêts et on aurait vraisemblablement des conclusions différentes. Dès lors, rassurez-vous, Monsieur Marcel Garin, l'entreprise qui permet à La Côte-aux-Fées de battre les records dans notre canton ne va pas quitter cette commune en raison de

Péréquation financière intercommunale

la péréquation financière et nous ne sommes même pas sûr que La Côte-aux-Fées devra augmenter de quelconque manière ses impôts pour participer à la péréquation financière. Le système que l'on a mis en place n'est pas une fatalité. La Côte-aux-Fées pourra peut-être très bien assumer les obligations qui résultent de la péréquation financière sans avoir à augmenter ses impôts. Nous croyons qu'il ne faut pas lier directement l'un à l'autre.

Nous aimerions revenir à la question des syndicats intercommunaux. Nous comprenons la question de M. Jean-Pierre Authier, car il est vrai que c'est une préoccupation importante.

Nous rappelons ce que nous avons dit tout à l'heure, et le service financier nous le confirme encore une fois : dans l'analyse des surcharges que nous avons prises en compte pour la compensation des surcharges structurelles, les dépenses qui ne font pas d'ores et déjà l'objet de répartitions entre l'Etat et les communes, il y a toute une série de dépenses qui sont réparties et qui font aujourd'hui l'objet d'une péréquation, ces dépenses réparties ne feront plus l'objet d'une péréquation, puisque, à ce moment-là, la péréquation sera faite de manière horizontale et non plus verticale. Donc, seules les dépenses qui ne font pas d'ores et déjà l'objet de répartitions ont été écartées, de même que les répartitions qui sont le fait de syndicats intercommunaux, par exemple les Patinoires du Littoral ou l'Anneau d'athlétisme de Colombier n'ont pas été pris en considération. On est parti sur des calculs de charges nettes.

L'existence des syndicats intercommunaux a aussi été prise en partie en considération dans la fixation du montant de la dotation dont on discutera peut-être encore tout à l'heure, mais les 18 millions de francs tiennent compte aussi de l'existence de syndicats intercommunaux. Là aussi, en ce qui concerne la question, qui est importante, de l'évaluation que le Conseil d'Etat sera amené à faire, cette évaluation pourra le cas échéant l'obliger à modifier l'un ou l'autre des indices en fonction, nous l'espérons, du maintien voire du renforcement de certains syndicats intercommunaux. S'il devait y avoir un effet inverse, nous devrions également en tenir compte. Voilà ce que nous pouvons répondre au sujet des syndicats intercommunaux.

Monsieur Damien Cottier, en ce qui concerne les investissements que des communes peuvent avoir faits pour recevoir des entreprises sur leur territoire, il est vrai que des communes ont fait ce type d'investissement, mais nous aimerions souligner ici, Mesdames et Messieurs, que nous vous proposons une péréquation qui tient compte d'une péréquation des ressources et dans laquelle, nous le rappelons, nous avons mis l'imposition des personnes morales. Il est clair que si nous ne faisons pas cela et que si nous allions dans le sens qui a été proposé par la motion du groupe radical 97.137, « Cantonalisation de l'impôt sur les personnes morales », alors là, vous pourriez faire valoir qu'une commune n'aurait plus intérêt à faire des investissements pour recevoir des entreprises sur son territoire et cela dépendrait, à ce moment-là, de la manière dont l'impôt serait réparti.

Discussion générale (suite)

Monsieur Jean-Claude Baudoin, en ce qui concerne l'image fiscale du canton de Neuchâtel, celle-ci dépend, par rapport à l'indice de capacité financière du canton, évidemment de l'impôt cantonal, mais elle dépend aussi de l'image de l'impôt de certaines communes, puisqu'il y a douze communes qui sont prises en considération, et vous savez que la différence qui existe entre certaines communes, et en particulier le fait que, dans certaines communes, les bas revenus sont taxés de manière forte, joue un rôle sur l'image fiscale. La correction qui devrait être apportée à travers le barème de référence et la péréquation financière, qui devrait pouvoir et qui devra conduire certaines communes à abaisser la pression fiscale qu'elles ont actuellement, devraient pouvoir effectivement améliorer notre image fiscale.

Nous croyons avoir répondu aux principales questions qui ont été posées. Concernant les questions qui ont été posées par M. Olivier Haussener au sujet de certains indices ou autres, nous vous proposons de les reprendre lorsque nous parlerons des articles qui traitent de ces questions.

M. Roland Debély : – Monsieur le conseiller d'Etat, vous n'avez pas répondu à la question relative à l'objet de la péréquation financière, c'est-à-dire à la quantification de l'écart fiscal et à la façon de mesurer l'évolution de cet écart-là. A partir de quel écart, quel taux, l'objectif est atteint ou non atteint ?

M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales : – Nous n'avons pas entendu votre question.

M. Roland Debély : – Cela concernait l'objectif de la péréquation financière qui, nous semble-t-il, n'est pas quantifié dans le rapport. La question était de savoir à partir de quel moment l'écart fiscal entre les communes est acceptable ou équitable. Vu que cela ne figure pas dans l'objectif, comment allez-vous mesurer si l'objectif est atteint ou non atteint avant d'activer l'article 28 ?

M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales : – Nous n'avons pas indiqué de chiffres, si ce n'est que nous avons indiqué les montants des dotations. L'objectif est atteint à travers le montant des dotations et à travers les indices qui ont été pris en considération. Nous en reparlerons par rapport à l'amendement du groupe radical qui propose de remettre un indice linéaire et qui nous paraît, si on l'introduit, ne pas permettre d'atteindre les objectifs que nous avons voulu atteindre et qui sont, nous le rappelons, de venir en aide à certaines communes qui sont en difficulté et de tenir compte des surcharges de centres et d'agglomérations. Il est clair que le projet prend en considération les dotations, les critères qui doivent être mis en compte, les pondérations ainsi que les coefficients, mais nous ne pouvons fixer un objectif dans la loi, sinon on aurait pu dire : « On ne fait pas de loi, mais on donne tant à telle commune. » Mais, à ce moment-là, on tombe dans un arbitraire total.

Péréquation financière intercommunale

La présidente : – L'entrée en matière n'est pas combattue, mais il y a des propositions de renvoi en commission.

M. *Olivier Haussener* : – Nous nous sommes certainement très mal exprimé. La prise en considération du rapport est combattue !

La présidente : – Nous allons donc nous prononcer sur l'entrée en matière.

On passe au vote.

La prise en considération du rapport est acceptée par 101 voix contre 7.

La présidente : – Nous allons maintenant nous prononcer sur le renvoi de ce rapport en commission.

On passe au vote.

Le renvoi en commission est refusé par 85 voix contre 23.

Discussion en second débat

Loi sur la péréquation financière intercommunale

Titre et préambule. – Adoptés.

Article premier. – Adopté.

Articles 2 et 3. – Adoptés.

Article 4. –

La présidente : – A cet article 4, nous sommes en présence de l'amendement suivant de M. Jean-Claude Baudoin :

Affectation Art. 4 (nouveau) ¹ *Le produit de la péréquation financière doit être obligatoirement affecté à une réduction de la charge fiscale communale.*

² *Pour éviter des disparités de charges structurelles, le Conseil d'Etat veille à la cohérence des politiques salariales communales.*

M. *Jean-Claude Baudoin* : – Il a été longuement dit, durant tout le matin, que le poids des charges structurelles dans ce projet n'était pas accepté par plusieurs. Nous en sommes, pour notre part, convaincu et si le projet était

Discussion en second débat (suite)

seulement basé sur la péréquation des ressources, avant la pause, il aurait été voté.

Pourquoi vouloir affecter le produit de la péréquation? Pour nous, la réponse est assez simple: il s'agit simplement de faire une appréciation. Nous estimons que la péréquation doit avant tout profiter aux individus et non pas aux collectivités publiques. Pour nous, c'est fondamental; elle relève peut-être d'un idéal politique, mais aussi d'un principe. Puisque la péréquation veut être l'instruction de la justice fiscale, de la solidarité, de l'équité, appliquons cette belle volonté jusque dans les faits et rendons aux individus ce qui risque de leur échapper sans une quelconque affectation.

Bien sûr, nous savons que le principe même d'une affectation rendra les calculs difficiles, mais nous sommes aussi persuadé qu'un tel projet pourrait plaire à la population, à celle qui reçoit et à celle qui donne.

Sans affectation, nous aurions l'impression qu'une partie du canton signe par là un chèque en blanc.

Si plusieurs députés parmi nous rechignent encore à se lever sur cette péréquation, c'est aussi parce que les politiques salariales des communes manquent de cohérence. Dans le projet de péréquation, nous le savons et d'autres avant nous l'ont précisé, il y a encore une ponction d'argent calculée sur la base des charges fiscales communales. Or, c'est bel et bien cette charge fiscale communale qui permet aussi de verser des salaires et c'est en raison de politiques salariales choisies que telle ou telle commune impose davantage que d'autres. Il ne faudrait donc pas qu'une politique salariale trop généreuse soit en définitive couverte par la péréquation, car ce serait ouvrir grande ouverte la porte à une autre injustice.

Nous encourageons donc le Conseil d'Etat à veiller à la politique et à la cohérence des politiques salariales communales et nous lui recommandons même d'imposer un principe: les salaires versés par les communes ne devraient au moins pas, pour des fonctions identiques, dépasser ceux de l'Etat.

De plus, nous aimerions avoir une réponse à une interrogation: qui fixera le nombre de fonctionnaires requis pour des tâches appelées désormais standardisées? Alors que bien des communes choisissent de regrouper leurs forces pour engager le personnel inhérent aux normes, aux tâches et aux définitions standards des engagements, nous constatons malgré tout, et malgré tous les beaux discours, que d'autres communes ont une politique plus expansive en la matière. Personne ne peut repousser la péréquation parce que les objectifs sont généreux, nous a-t-on dit. Dès lors, nous pourrions, puisqu'il faut parler de normes et de standards, décréter aussi que nous pourrions avoir un nombre de fonctionnaires requis pour des tâches requises.

Nous remercions le Conseil d'Etat de son appréciation et nous encourageons l'hémicycle, avec beaucoup d'espoir, à voter nos propositions.

Péréquation financière intercommunale

M. *Jean-Marc Nydegger* : – La majorité du groupe libéral-PPN n'acceptera pas l'amendement de notre collègue. L'idée est séduisante et nous l'avons dit lors du débat d'entrée en matière. Elle est cependant illusoire, principalement à l'alinéa 1, car trop de communes ne pourront pas diminuer rapidement leurs impôts. Leur budget est déjà souvent grevé de charges d'investissements qui doivent, elles, en priorité, être diminuées. Ce n'est qu'à moyen terme que la péréquation pourra permettre une réduction de la fiscalité quand tout le système sera en place, y compris le désenchevêtrement. Cependant, les libéraux-PPN, dans les législatifs et exécutifs communaux, feront tout leur possible pour réduire d'abord les dépenses, puis la pression fiscale.

Quant à l'alinéa 2, il nous paraît qu'il touche trop à l'autonomie communale et nous préférons que les communes restent encore maîtres de cette partie de leur budget.

M^{me} *Elisabeth Berthet* : – La péréquation financière a effectivement pour but d'obtenir l'équité devant l'impôt pour tous les citoyens de notre canton. Néanmoins, pour une partie du groupe radical, il est impossible d'obliger les communes à affecter le produit de la péréquation dès la première année pour obtenir une diminution des impôts. Cela relève de l'autorité communale.

Plusieurs communes doivent d'abord équilibrer leur budget et assurer les services indispensables qu'une collectivité locale doit fournir à ses citoyens. Ce n'est qu'à plus ou moins court ou moyen terme que la baisse des impôts peut intervenir. Même si certains estiment qu'il est normal que les communes qui doivent alimenter le fonds de péréquation soient assurées que l'argent versé est utilisé de façon adéquate, l'amendement ne sera accepté que par, environ, la moitié du groupe radical ; l'autre moitié refusera l'amendement.

En ce qui concerne l'amendement à l'alinéa 2, même si cette proposition pourrait être intéressante, nous ne voyons pas très bien de quelle manière le Conseil d'Etat pourrait intervenir auprès d'une collectivité publique qui ne respecterait pas ces dispositions. En outre, prendre comme exemple les barèmes et dispositions de l'Etat pourrait peut-être réserver d'autres surprises que l'on ne suppose pas aujourd'hui. La fixation du montant des salaires fait partie de la responsabilité communale. Ici aussi, notre groupe est très partagé et votera à peu près dans les mêmes proportions que l'amendement à l'alinéa 1, c'est-à-dire qu'une partie acceptera cet amendement et l'autre partie le refusera.

M. *Bernard Soguel* : – Nous prendrons tout d'abord position au nom du groupe socialiste sur l'ensemble des amendements déposés et ensuite sur l'amendement Jean-Claude Baudoin.

Nous avons expliqué tout à l'heure pourquoi le groupe socialiste jugeait que la péréquation financière était un dossier plus politique que technique. Quels que soient les critères utilisés, ils prêtent à discussion et à évaluation.

Discussion en second débat (suite)

Ceux proposés par le Conseil d'Etat et la majorité de la commission sont indépendants de l'influence des communes. C'est, en partie du moins, un gage contre les injustices et la subjectivité. Ces critères ont été longuement discutés, analysés et testés. Les changer sans cette même procédure nous ferait courir le risque de gripper tout le système et de compromettre le résultat. Le groupe socialiste est ouvert à une adaptation en cours d'application, comme nous l'avons déjà dit, si cela est nécessaire, mais pas aujourd'hui sans être à même de mesurer toutes les conséquences des propositions de modifications. Nous refuserons donc l'ensemble des amendements présentés, à l'exception peut-être de l'amendement de députés du Val-de-Ruz, présenté par M. Roland Debély, à l'article 13.

Nous soulignons par ailleurs que la plupart des amendements présentés ont été rejetés par la majorité de la commission.

Pour ce qui concerne l'amendement de M. Jean-Claude Baudoin, le groupe socialiste s'y opposera bien sûr. Tout d'abord, cette proposition met directement en cause l'autonomie des communes; nous sommes pour un renforcement de cette autonomie, notamment par l'augmentation des compétences des communes liée à une amélioration de leurs structures. Ensuite, la nécessité de la péréquation provient de la forte disparité des ressources et de la surcharge structurelle de certaines communes, et non pas de la disparité des charges fiscales. Le projet du Conseil d'Etat a ainsi raison de s'attaquer au cœur du problème, soit la disparité des ressources et la surcharge structurelle de certaines communes, et non pas de signifier un diktat aux communes concernant l'imposition commune ou encore les salaires.

Enfin, les critères utilisés par le projet de péréquation ne tiennent pas compte des charges de préférences des communes; il fallait le rappeler.

M. Alain Bringolf: – Ne voulant provoquer personne, nous vous annonçons simplement que le groupe PopEcoSol refusera l'amendement Jean-Claude Baudoin.

M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Nous vous demandons, au nom du Conseil d'Etat, de ne pas accepter l'amendement de M. Jean-Claude Baudoin et ceci pour les raisons suivantes.

S'agissant de l'alinéa 1 – nous distinguons bien les deux alinéas proposés –, cela nous permet de revenir à la question posée par M. Roland Debély tout à l'heure sur les objectifs, le Conseil d'Etat aurait pu fixer des buts précis stipulant, par exemple, que pour aucune commune, l'indice des ressources, après péréquation, ne devait être inférieur à 90 ni l'indice de charges supérieur à 110. Nous aurions pu l'imaginer. Des propositions avaient été faites dans ce sens au début de l'automne à la commission, mais nous y avons renoncé pour prendre de manière plus générale les objectifs, mais nous ne reviendrons pas sur la discussion que nous avons eue tout à l'heure.

Péréquation financière intercommunale

Il faut souligner ici que le but est bien de permettre à un certain nombre de communes de réduire leurs charges fiscales, et nous espérons qu'elles le feront, mais il faudra d'abord, pour pouvoir réduire leur charge fiscale, que ces communes puissent rétablir l'équilibre budgétaire. Nous croyons que c'est la première des choses ; il faut d'abord rétablir l'équilibre budgétaire et, ensuite, elles devront pouvoir améliorer leur situation fiscale. Si d'emblée, on l'affecte à la diminution des impôts, on ne voit pas très bien comment on pourrait faire coïncider le rétablissement de l'équilibre budgétaire.

En ce qui concerne l'alinéa 2, c'est une injonction qui serait donnée par le Conseil d'Etat aux communes. Cela porte évidemment atteinte à l'autonomie communale, mais nous sommes sensible à la préoccupation qui est manifestée ici. Nous pensons qu'elle pourrait intervenir à travers la nouvelle loi sur les subventions qui prévoit expressément que le Conseil d'Etat peut subordonner l'octroi de subventions à certaines conditions. On pourrait par exemple subordonner l'octroi de subventions à une certaine unification ou du moins à une certaine normalisation de certains critères des normes de salaires pratiquées dans les différentes communes du canton. Nous vous prions de ne pas accepter cet amendement Jean-Claude Baudoin.

M. Jean-Claude Baudoin : – Nous n'allons pas faire un combat de forcené. Toute la loi est à voter et nous n'allons pas interrompre tous les débats pour cet amendement. Nous aimerions simplement apporter une réponse. Nous sommes d'accord avec la notion d'autonomie communale, mais convenons aussi que pour les communes dites fortes aujourd'hui, celles-ci ne sont pas aussi fortes, ce ne sont pas des rocs, comme on pourrait le croire, mais elles sont parfois aussi à la limite de la faiblesse. Lorsque nous devrons aller devant notre population proposer une augmentation de la charge fiscale, il ne s'agira pas d'un choix politique, mais d'une obligation. Nous ne voyons pas où est l'autonomie des communes qui vont payer par rapport à la défense de l'autonomie de celles qui vont recevoir. Cela, c'était une première précision.

Il y a, semble-t-il, une petite partie du Grand Conseil qui est prête à voter l'amendement. Si nous faisons encore quelques voix avec un sous-amendement, nous le tentons. Nous pourrions obligatoirement affecter le produit de la péréquation dès 2004, par exemple.

La présidente : – Votre sous-amendement est-il formel ? Nous vous prions dès lors de bien vouloir le déposer par écrit.

Nous allons donc nous prononcer sur le sous-amendement Jean-Claude Baudoin. *(Voix.)* Vu que ce sous-amendement émane de l'auteur de l'amendement, nous allons directement l'inclure dans l'amendement. Nous allons donc nous prononcer sur l'amendement Jean-Claude Baudoin. *(Voix.)*

Si vous voulez qu'on le partage en deux, nous voulons bien. Nous nous étions dit que nous allions prendre l'article en entier, mais si vous le souhaitez,

Discussion en second débat (suite)

nous allons tout d'abord voter l'amendement Jean-Claude Baudoin à l'alinéa 1 de l'article 4 (nouveau): ¹ *Le produit de la péréquation financière doit être obligatoirement affecté à une réduction de la charge fiscale communale, dès 2004.*

On passe au vote.

L'amendement Jean-Claude Baudoin à l'alinéa 1 de l'article 4 (nouveau) est refusé par 71 voix contre 30.

La présidente: – Nous allons nous prononcer maintenant sur l'amendement Jean-Claude Baudoin à l'alinéa 2 de l'article 4 (nouveau): ² *Pour éviter des disparités de charges structurelles, le Conseil d'Etat veille à la cohérence des politiques salariales communales.*

On passe au vote.

L'amendement Jean-Claude Baudoin à l'alinéa 2 de l'article 4 (nouveau) est refusé par 72 voix contre 23.

Article 4. – Adopté.

Article 5. –

La présidente: – Nous sommes en présence de l'amendement suivant de M. Pierre Meystre:

Annexe 1: Péréquation des ressources (art. 5)

Les coefficients figurant aux annexes 1.1, 1.3, 1.4, 1.6 de la présente loi sont égaux à 1.

Annexe 2: Compensation de la surcharge structurelle (art. 12)

Les coefficients figurant aux annexes 2.1, 2.3, 2.4, 2.6 de la présente loi sont égaux à 1.

M. Pierre Meystre: – Nous nous exprimerons sur les deux amendements que nous avons proposés aux annexes 1 et 2. Dans la mesure où l'annexe 2 rejoint également un amendement du groupe libéral-PPN qui va dans le même sens, nous ne nous exprimerons pas sur l'article 12 lors du traitement de cet article.

D'une manière générale, les amendements que nous avons déposés aux annexes 1 et 2 de ce projet de loi sur la péréquation financière intercommunale tentent de vous proposer d'appliquer des fonctions dont les facteurs exponentiels valent 1, dans un premier temps, et ce pour plusieurs raisons.

Péréquation financière intercommunale

Première raison : commencer une péréquation intercommunale dans notre canton de manière adoucie ; l'incidence de notre proposition – et vous avez pu le voir dans les annexes du rapport de la commission de gestion et des finances élargie à votre intention –, ramenant les 42 millions du fonds de péréquation proposé dans le rapport du Conseil d'Etat à un peu plus de 39 millions de francs selon les simulations faites.

Deuxième raison : conserver la flexibilité du système, puisque les formules définissant les transferts de ressources sont conservées en l'état.

Troisième raison : tenir compte de la contribution déjà plus que substantielle des communes financièrement les plus fortes et structurellement les plus favorisées.

Enfin, quatrième raison : bannir de notre langage la notion de court terme, comme l'affirme le Conseil d'Etat dans son rapport du 19 janvier 2000 à la commission de gestion et des finances élargie ; la péréquation intercommunale étant pour nous une péréquation que nous mettons en place au travers d'une loi, loi qui est d'abord pensée pour le long terme.

Equilibre, cohésion et solidarité des régions du canton : tel est le rôle décisif de la péréquation financière ; tout en a parlé, tout le monde a compris cet objectif. Cet objectif passe inmanquablement par des communes qui devront financer le fonds de péréquation de manière plus importante que jusqu'alors. Encore faudrait-il, pour progresser, convaincre et non imposer, comme on a trop tendance à le faire avec la péréquation envisagée.

Si ces mêmes communes restent, pour reprendre une expression, une vache à lait du système, n'en faisons pas des vaches à crème de Gruyère, solution que nous ne saurions soutenir en l'état actuel du projet.

M. Bernard Soguel : – Le groupe socialiste, comme les commissaires socialistes l'ont fait avec la majorité de la commission, refusera ces amendements.

Leur portée n'est peut-être pas très grande, le Conseil d'Etat a la possibilité, par l'article 29, de modifier la pondération de certains coefficients, dont celui de la pondération des charges structurelles en question dans les amendements proposés.

Nous souhaitons cependant que la fonction progressive de ce coefficient soit affirmée, donc différente de 1, parce qu'elle accentue l'effet péréquatif. La proposition de passer à 1 diminue cet effet. Ce n'est pas notre souhait.

En outre, changer un coefficient aujourd'hui, le laisser d'autre part à l'appréciation du Conseil d'Etat, ouvre la porte à d'autres changements et à d'autres conséquences pas perceptibles aujourd'hui.

M^{me} Elisabeth Berthet : – Nous voyons également un grand danger d'entrer en matière. Le projet de péréquation qui nous est soumis est un tout. Si nous voulons avoir à la fin un projet cohérent qui réponde aux objectifs visés et qui tienne compte des besoins et de l'intérêt de l'ensemble du canton, nous

Discussion en second débat (suite)

devons refuser toutes les propositions de changements des formules mathématiques (valeur des indices pondérés ou dotation annuelle de base) et d'autres propositions qui nous sont soumises. Chaque modification induit des changements dont les effets cumulés ne seront pas mesurables sans simulations par le service financier.

Une partie de notre groupe acceptera tout de même ces amendements, mais une autre partie du groupe les refusera.

M. Jean-Marc Nydegger: – Nous croyons avoir l'approbation de la majorité de notre groupe. Concernant les ressources, nous n'accepterons pas cette demande de modification. Nous en avons longuement discuté, mais nous acceptons de commencer la mise en œuvre de la loi – puisque la loi laisse la possibilité de revenir –, de mettre ces coefficients proposés qui introduisent effectivement une non-linéarité de les laisser tels qu'ils sont proposés dans la loi. Cela ne nous choque pas, car ce principe de non-linéarité est en général aussi adopté dans tous les barèmes de référence, les barèmes fiscaux.

M. Laurent Debrot: – Le principe de progressivité qui demande un effort fiscal supérieur aux contribuables aisés a été introduit dans la Constitution cantonale en 1917. Il reconnaît aux contribuables aisés une capacité financière supérieure aux contribuables modestes. Ainsi, le taux unique dans les communes n'existe plus depuis plusieurs dizaines d'années – nous n'avons pas de chiffres précis à cet égard – et nul ici ne serait prêt à intervenir pour redéfinir un taux unique dans les communes.

La linéarité ou la non-linéarité de la péréquation repose sur ce même principe et permet, à la péréquation, d'atteindre plus rapidement ses objectifs en taxant ou en demandant un effort supérieur aux communes qui ont des capacités supérieures aux autres.

Aussi, nous refuserons ces deux amendements.

M. Pierre-Jean Erard: – C'est un point sur lequel on peut vraiment avoir plusieurs façons de voir. C'est pourquoi il y a deux sortes de déclarations qui nous énervent un peu. Premièrement, de la part de la gauche, on sait que tous les raisonnements qui sont faits là-dessus cachent une seule chose, c'est l'allergie à tout ce qui est linéaire et nous trouvons que c'est dommage. Quant à la remarque que nous avons entendue tout à l'heure, menace sur la cohérence, ce n'est pas vrai. La cohérence, nous l'avons dit et cela a été répété, de ce système est là, est avérée et aucun des changements qui sont proposés ne menace cette cohérence. Ne venez pas nous dire cela.

Des simulations ont été faites sur toutes les propositions que nous avons entendues. Une seule chose, nous répétons ce que nous avons dit il y a quelque temps au début de la séance, il est clair que les amendements que l'on demande vont peut-être faire que la courbe ne passera pas plus par les points fixes dont nous avons parlé tout à l'heure. C'est cela la seule

Péréquation financière intercommunale

question: est-ce que nous tenons mordicus, nous Grand Conseil, à ce que ces points fixes soient rigoureusement respectés ou est-ce que nous tenons à des principes plus généraux tels que la linéarité, la non-linéarité ou, au contraire, ce coefficient de 1 ou différent de 1?

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Le Conseil d'Etat s'est déjà exprimé sur ces propositions dans son rapport qui est annexé au rapport de la commission de gestion et des finances élargie. Le Conseil d'Etat vous demande d'en rester aux propositions qui ont été faites. Il estime que le système permet de mieux accroître la flexibilité à moyen et à long termes de la péréquation. Vous savez que la compétence est donnée au Conseil d'Etat, le cas échéant, de modifier la progressivité du système. Il est évident que si le Grand Conseil accepte les propositions que vous nous faites, le Conseil d'Etat pourra modifier, si nécessaire, ces coefficients, voire modifier la progressivité. Si le Grand Conseil décide maintenant qu'il faut la linéarité, le Conseil d'Etat aura moins de marge de manœuvre pour le modifier. Si, rapidement, il se rend compte qu'il doit le modifier, on lui reprochera, à ce moment-là, de ne pas avoir suivi les propositions du Grand Conseil. Raison pour laquelle et pour les motifs qui sont déjà indiqués dans le rapport, nous vous demandons de ne pas accepter cet amendement.

La présidente: – Nous allons nous prononcer sur l'amendement Pierre Meystre à l'annexe 1, péréquation des ressources (art. 5).

On passe au vote.

L'amendement Pierre Meystre est refusé par 76 voix contre 25.

Article 5. – Adopté.

Article 6. – Adopté.

Article 7. –

La présidente: – A cet article 7, nous sommes en présence de l'amendement André Gerber suivant:

Population *Art. 7* ¹ La population prise en considération correspond à la population résidante selon le recensement cantonal.

Alinéa 2 (nouveau): ² *Les places de travail mises à disposition dans chaque commune sont prises en compte à raison d'un équivalent habitant pour trois places de travail.*

M. *André Gerber*: – Tout développement industriel nécessite des investissements. Nombre de communes en ont réalisé de lourds. Le projet de

Discussion en second débat (suite)

péréquation ne tient pas compte du tout de cet état de fait. Quelle commune, dans ces conditions, voudra encore investir pour la création de places de travail sans en retirer, à plus ou moins long terme, les investissements réalisés ?

Connaissant les conditions que l'on doit accorder si l'on désire attirer de nouvelles industries, avantages fiscaux entre autres, la promotion économique pourra-t-elle encore être active ? Si nous souhaitons que les communes continuent à investir dans des zones industrielles, nous ne pouvons laisser l'article 7 en l'état, mais y ajouter un alinéa nouveau indiquant que les places de travail doivent impérativement être prises en considération.

M. *Jean-Marc Nydegger* : – Nous comprenons parfaitement le souci de M. André Gerber. Ce qui est dommage, c'est que nous n'avons pas de simulation chiffrée. La raison de l'équivalent d'un habitant pour trois places de travail n'est pas non plus fondée. Quelles seraient les conséquences sur les transferts, autant transferts au fonds que redistribution du fonds ? Cela nous paraît extrêmement dangereux de nous lancer dans une telle modification.

M^{me} *Elisabeth Berthet* : – Nous ne répéterons pas les paroles de M. Jean-Marc Nydegger parce que nous les prenons aussi à notre compte. Une partie du groupe refusera donc cet amendement.

M. *Bernard Soguel* : – Même position pour le groupe socialiste.

La présidente : – Nous avons l'impression que M. Laurent Debrot désire se prononcer ? Non ?

M. *Laurent Debrot* : – Non, mais nous répétons volontiers ce que les autres viennent de dire.

M. *Olivier Haussener* : – Une partie du groupe suivra l'amendement de M. André Gerber, parce que cela va justement dans les préoccupations des communes.

M. *Marcel Garin* : – Voilà encore une remarque fort pertinente concernant le procès-verbal de mercredi dernier, nous lisons : « Les ressources principales de la commune de Marin-Epagnier sont des personnes morales. » Lorsque des communes voudront dézoner pour accueillir des entreprises, elles se verront plus fortement taxées, puisque la population n'aura pas augmenté. Le projet devrait inclure la notion d'équivalent/habitant avec place de travail, Mesdames et Messieurs. Tenez-en compte s'il vous plaît !

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales : – Nous pouvons comprendre les préoccupations de M. André Gerber, mais nous aimerions tout de même lui dire que, dans les études qui ont été faites, l'influence de la population, celle de sa structure et celle de l'emploi ont été examinées sous leurs divers aspects et il est

Péréquation financière intercommunale

apparu que la population résidente était le critère le plus significatif, notamment pour la compensation des surcharges structurelles. La population résidente est un critère homogène en plus, ce qui est important, pour lequel des statistiques actualisées sont disponibles chaque année. L'emploi est de loin un critère moins homogène parce qu'il s'agit de savoir quels sont les emplois selon le secteur économique, les emplois à temps partiel. C'est donc un critère qui est difficile à cerner, d'autant plus que l'emploi peut être fluctuant ; cela, on l'a déjà constaté au niveau de la péréquation financière fédérale. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat vous demande de ne pas accepter cet amendement et de vous en tenir au critère de la population résidente.

La présidente : – Nous allons donc nous prononcer sur cet amendement.

On passe au vote.

L'amendement André Gerber à l'article 7 est refusé par 73 voix contre 20.

La présidente : – M. André Gerber a demandé la parole.

M. André Gerber : – Nous demandons que notre projet d'amendement soit transformé en postulat, parce que nous croyons que pour bon nombre, il y a quelque chose à étudier de précis sur ce que nous avons apporté.

La présidente : – Nous prions M. André Gerber de bien vouloir rédiger son postulat et le déposer par écrit.

Article 7. – Adopté.

Articles 8 et 9. – Adoptés.

Article 10. –

La présidente : – M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, a demandé la parole.

M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales : – Nous avons été sensible aux remarques faites tout à l'heure à propos des syndicats intercommunaux et nous vous avons expliqué que les calculs avaient été faits sans tenir compte des charges déjà réparties et sans tenir compte des charges prises en charge par un syndicat intercommunal.

Dès lors, nous pourrions vous proposer d'insérer à l'article 10 un alinéa 3 (nouveau) qui préciserait : ³ *Dans la compensation de la surcharge structurelle, il n'est pas tenu compte des charges qui font l'objet d'une répartition entre l'Etat et les communes ou d'une répartition au sein d'un syndicat intercommunal.*

Discussion en second débat (suite)

C'est ce que nous avons déclaré tout à l'heure. Si nous pouvons le mettre dans la loi et que cela permet de répondre aux préoccupations qui ont été évoquées, le Conseil d'Etat est prêt à vous faire cette proposition qui aurait une incidence sur la rédaction de l'article 22 qui ferait référence, pour la dotation, à cette définition de l'article 10, alinéa 2.

M. Jean-Pierre Authier: – Nous remercions le Conseil d'Etat d'avoir écouté notre souci. Nous souhaiterions tout de même que nous puissions voir le texte écrit parce qu'il nous semble qu'il devrait aussi avoir une conséquence sur un autre article.

Avant que nous discussions de cet article et pour que l'on puisse y réfléchir, nous aimerions pouvoir discuter de cet article 10, et probablement des autres articles qui devraient être modifiés, au sein de notre groupe. Nous imaginons que nous n'allons pas terminer la discussion de la loi aujourd'hui, Madame la présidente. Il faudrait peut-être suspendre la séance afin que l'on puisse voir l'amendement écrit.

La présidente: – Nous ne vous cachons pas que nous avons l'ambition de terminer la discussion en second débat. Cela ne nous semble néanmoins pas possible et nous n'aimerions pas vous mettre sous pression. Nous comprenons que vous avez envie de réfléchir sur des choses qui ont une grande portée.

RÉUNION DU BUREAU

La présidente: – Nous prions les membres du bureau de s'approcher de nous pour déterminer la démarche demain matin. Il nous semblerait raisonnable de continuer demain matin avec la péréquation, mais nous aimerions l'avis des membres du bureau. (*Interruption de séance.*)

RAPPORTS 00.002, PÉRÉQUATION FINANCIÈRE INTERCOMMUNALE (suite)

Discussion en second débat (suite)

**Loi
sur la péréquation financière intercommunale (suite)**

La présidente: – Selon l'avis des membres du bureau, nous allons donc passer sur l'article 10, parce qu'il faut effectivement avoir le temps d'y réfléchir, mais nous allons tout de même continuer cette discussion en second débat jusqu'à 14 heures environ. La loi sera donc votée demain, mais il est important que, maintenant que nous sommes dans le bain, nous n'interrompions pas la discussion.

Péréquation financière intercommunale

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Nous sommes tout à fait d'accord sur le fait que vous puissiez examiner notre proposition et que l'on en rediscute demain matin. Nous aimerions préciser, parce qu'il semblait qu'il y avait quelques bruits, que cette proposition ne nécessite pas une nouvelle simulation puisqu'il s'agit simplement d'indiquer dans la loi ce qui a été pris en considération pour les propositions qui ont été faites et dans les tableaux qui vous ont été donnés. Il n'y a donc pas besoin d'une nouvelle simulation par rapport à notre amendement.

La présidente: – Nous avons adopté l'article 9. Nous allons laisser de côté l'article 10 et prendre l'article 11.

Article 11. –

La présidente: – A cet article 11, nous sommes en présence de l'amendement suivant de M. Olivier Haussener: «Les villes de Neuchâtel *et de* La Chaux-de-Fonds sont reconnues centres urbains au sens de la présente loi.»

M. *Olivier Haussener*: – Quand on aime, on ne compte pas! Si, tout à coup, des communes fusionnent entre elles, est-ce que la reconnaissance de centre sera revue. Nous n'avons pas reçu de réponse de la part du Conseil d'Etat. En fait, notre amendement est le suivant: l'article 11 est modifié en disant que les villes de Neuchâtel et de La Chaux-de-Fonds sont reconnues centres urbains au sens de la présente loi. Nous ne considérerions plus Le Locle comme un centre.

M. *Bernard Soguel*: – Vous vous doutez bien que le groupe socialiste ne peut pas accepter cette proposition. Tout affaiblissement d'une commune, quelle qu'elle soit, que ce soit une petite commune du Littoral ou une grande commune des Montagnes neuchâteloises, affaiblit le canton.

Nous avons eu l'occasion de dire tout à l'heure que le groupe socialiste était pour le renforcement de l'autonomie communale, notamment par, par exemple, le renforcement de leurs structures. Ce n'est évidemment pas en considérant Le Locle comme un gros bourg, comme le voudrait le conseiller communal de Saint-Blaise, que l'on y arrivera.

Le groupe socialiste refuse cet amendement.

M. *Jean-Marc Nydegger*: – La majorité du groupe libéral-PPN refusera également cet amendement. Nous trouvons personnellement un peu dommage que M. Olivier Haussener nous bombarde d'amendements sans que l'on ait eu des simulations. Il nous semble qu'il manque un petit peu de structures et que cela se compare plus à un combat d'arrière-garde.

M^{me} *Elisabeth Berthet*: – Le groupe radical refusera aussi en partie cet amendement. Nous pensons qu'il n'est pas souhaitable qu'en plénum, ici,

Discussion en second débat (suite)

on décide que telle ou telle ville ou tel ou tel village n'a plus la dénomination à laquelle il a droit.

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Officiellement, Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds et Le Locle sont reconnus comme des centres, ceci pas seulement dans la loi neuchâteloise, mais également en Suisse.

En revanche, il est également reconnu qu'il y a une agglomération pour Neuchâtel et une agglomération pour La Chaux-de-Fonds / Le Locle. Ce sont là les reconnaissances officielles sur le plan suisse.

Cela dit, l'article 11 dit bien que ce sont les villes de Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds et Le Locle qui sont reconnues centres urbains au sens de la présente loi. Imaginons que toutes les communes du Val-de-Travers – comme il y a des projets – fusionnent, elles ne seront pas considérées comme centres urbains. Pour cela, il faudrait changer l'article 11.

M. *Olivier Haussener*: – Nous retirons notre amendement, mais nous aurions tout de même bien voulu que le Conseil d'Etat nous dise qui fixera, au futur, le rôle de centre. Va-t-on se retrouver dans cinquante ans avec les mêmes centres ou alors il y en a qui vont disparaître? Quelle est la règle pour fixer ces centres? Est-ce que cela sort de l'office de la statistique?

La présidente: – **Nous prenons donc note que l'amendement Olivier Haussener à l'article 11 est retiré.**

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Il est clair que l'on peut toujours imaginer que les choses évoluent, mais si nous voulions changer quelque chose, il faudrait changer la loi. Les députés peuvent toujours proposer un projet de loi pour faire ce changement. Nous vous rappelons qu'il y a quand même une évaluation du système. L'article 29 dit que le Conseil d'Etat procède périodiquement à une évaluation du système de péréquation financière et de ses résultats. Nous pourrions donc toujours, à travers cette évaluation, estimer qu'il faut changer quelque chose et considérer que d'autres agglomérations ou d'autres centres se sont créés dans le canton. Ne faisons pas de géographie-fiction!

M. *Marcel Garin*: – Nous précisons que dès le moment où l'on dépasse 10.000 habitants, il y a un rond différent sur les cartes géographiques. Nous pensons qu'il serait judicieux de fixer le seuil à 10.000 habitants, ce qui permettrait très précisément aux communes de Colombier, de Cortaillod et de Boudry, le jour où elles fusionnent, d'obtenir 14.000 habitants et, par conséquent, d'être nettement supérieures aux 10.700 habitants du Locle. A ce moment-là, on serait en règle. Il faudrait revenir sur cette notion, Monsieur Olivier Haussener, sous une autre forme peut-être.

Péréquation financière intercommunale

Article 11. – Adopté.

Article 12. –

La présidente: – A cet article 12, nous sommes en présence des deux amendements suivants:

Amendements du groupe libéral-PPN

Annexe 2: Compensation de la surcharge structurelle (art. 12)

Financement

... où le coefficient *Ccsf* est égal à 1,0.

Redistribution

... où le coefficient *Ccsr* est égal à 1,0.

Amendement Pierre Meystre

Annexe 2: Compensation de la surcharge structurelle (art. 12)

Les coefficients figurant aux annexes 2.1, 2.3, 2.4, 2.6 de la présente loi sont égaux à 1.

M. *Jean-Marc Nydegger:* – Nous l'avions déjà dit lors de notre développement, il nous paraît que la compensation de la surcharge structurelle, actuellement avec un coefficient de 1,1 pour le financement et de 1,3 pour la redistribution, est trop importante. Nous désirons en fait donner moins d'importance à l'écart de charges structurelles entre communes. Avec les facteurs proposés plus grands que 1,0, nous accentuons cet écart. Nous l'avions accepté pour la péréquation des ressources, mais pour la compensation de la surcharge structurelle, cela ne nous paraît pas adéquat.

De même que pour l'indice de charges fiscales, nous voulons atténuer l'effet de cette compensation des surcharges structurelles plutôt que d'intervenir sur la pondération de l'indice de charges fiscales. Il nous paraît donc plus simple de ne jouer que sur le coefficient global. Si nous débutons avec le coefficient, nous pourrions par la suite bien entendu le modifier si nous nous rendons compte que la loi n'atteint pas ses buts.

Nous vous proposons donc de mettre ces coefficients (*Ccsf* et *Ccsr*) à 1,0.

M^{me} *Elisabeth Berthet:* – Pour les mêmes raisons que nous avons invoquées tout à l'heure, une partie du groupe radical ne désire pas entrer en matière sur les amendements qui peuvent, d'une façon ou d'une autre, avoir une influence directe sur la péréquation proposée.

M. *Bernard Soguel:* – Nous avons déjà développé les arguments qui nous ont fait refuser la première partie de l'amendement de M. Pierre Meystre à

Discussion en second débat (suite)

l'article 5. Nous renonçons donc à les développer. Le groupe socialiste refusera cet amendement.

M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Nous avons largement expliqué les raisons pour lesquelles nous vous demandons, aussi bien à l'article 5 que maintenant à l'article 12, de maintenir les coefficients que nous vous avons proposés.

M. Jean-Marc Nydegger: – Nous aimerions rassurer M^{me} Elisabeth Berthet. Si l'on prend l'annexe E du rapport de la commission de gestion et des finances élargie, en page 13 (p. 2374 du *BGC*), tableau E.1: transferts au fonds de péréquation/compensation de la surcharge structurelle; transferts du fonds de péréquation/compensation de la surcharge structurelle, il suffit de faire l'addition et on a la simulation. Cette proposition avait été faite à la commission de gestion et des finances, elle avait été refusée. Nous revenons à la charge ici.

La présidente: – Nous allons donc nous prononcer sur les amendements. Nous nous prononcerons tout d'abord sur la première partie de l'amendement libéral-PPN. Ensuite, nous allons opposer la deuxième partie de l'amendement libéral-PPN à l'amendement de M. Pierre Meystre où il s'agit d'une question de formulation.

M. Jean-Marc Nydegger: – Non. Madame la présidente, c'est un tout dans l'annexe 2. Ce sont le financement et la redistribution où le coefficient est égal à 1,0.

La présidente: – L'amendement Pierre Meystre parle sur la redistribution. Nous croyons qu'il faut que nous le prenions comme cela.

M. Pierre Meystre: – Nous croyons que l'on est en train de compliquer les choses. M. Jean-Marc Nydegger parle de coefficients *Ccsf* - *Ccsr*. Nous avons essayé d'être un tout petit peu plus subtil dans ce que nous avons donné, mais comme il vient d'en parler dans les mêmes termes, nous retirons notre amendement, car cela revient exactement au même.

La présidente: – **Nous prenons note que l'amendement Pierre Meystre est retiré.** Nous allons nous prononcer sur l'amendement du groupe libéral-PPN.

On passe au vote.

L'amendement du groupe libéral-PPN est refusé par 66 voix contre 37.

Article 12. – Adopté.

Péréquation financière intercommunale

Article 13. –

La présidente : – Nous sommes en présence de deux amendements. Nous prenons le premier amendement qui émane de députés du Val-de-Ruz et qui est de la teneur suivante :

Amendement de députés du Val-de-Ruz

*Accès aux
infrastructures*

Art. 13 (nouveau) L'accès aux infrastructures publiques de toutes les communes ne peut faire l'objet de conditions discriminatoires eu égard au domicile du bénéficiaire de la prestation.

Article 14 : ancien article 13.

M. Roland Debély : – La problématique de l'inégalité de traitement a également été soulevée entre autres par la commune de Fenin-Vilars-Saules et d'autres communes. Si l'ensemble des contribuables vont participer à la charge d'infrastructures publiques de toutes les communes dans ce grand brassage des flux financiers, il apparaît dès lors correct qu'il n'y ait plus de discriminations en termes d'avantages tarifaires entre la population indigène et la population venant d'autres localités. Cet amendement pose peut-être le problème au niveau des exploitations exploitées par des syndicats intercommunaux, comme cela a été évoqué tout à l'heure. Puisque les charges des syndicats ne sont pas prises en considération dans la planification financière, comme on va en discuter avec l'article 10 (nouveau), nous pourrions sous-amender cet amendement en rajoutant à la fin : ... *Les syndicats intercommunaux ne sont pas concernés par cette disposition.*

M. Jean-Marc Nydegger : – La modification proposée par M. Roland Debély est évidemment importante, car, sans cela, l'amendement à l'article 13 tel que proposé était la mort des syndicats intercommunaux, il ne faut pas se leurrer. Il n'y aurait plus aucune commune qui aurait trouvé avantage à participer à de tels syndicats.

La présidente : – Nous vous signalons qu'il ne s'agit pas d'un sous-amendement, car l'amendement de députés du Val-de-Ruz a été modifié par un des signataires. Donc, l'amendement sera tout simplement prolongé par : ... *Les syndicats intercommunaux ne sont pas concernés par cette disposition.*

M. Bernard Soguel : – Cette proposition échappe à notre volonté de refuser l'ensemble des amendements, car il ne remet pas en cause la mécanique du système. Cet amendement nous paraît aller dans le sens du renforcement de la péréquation, des principes de collaboration entre communes, des principes aussi d'accès selon les conditions égales aux équipements des collectivités publiques communales. L'esprit « républicain » de cette proposition

Discussion en second débat (suite)

nous séduit, mais avant de prendre définitivement position, nous souhaitons entendre l'avis du Conseil d'Etat, notamment sur la question des syndicats intercommunaux. Nous avions d'ailleurs préparé un sous-amendement qui va dans le même sens que celui de M. Roland Debély.

M^{me} Elisabeth Berthet : – Nous désirons également entendre l'avis du Conseil d'Etat.

M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales : – Il est vrai que cette disposition n'a pas d'influence sur le système de péréquation. Simplement, on peut comprendre le souci de tirer des conséquences de la péréquation et de dire qu'il ne devrait plus y avoir, si péréquation il y a, horizontale comme nous l'avons prévu, de discrimination possible eu égard au domicile du bénéficiaire de la prestation. Nous pensons que l'indication – si cet amendement est retenu – que cela ne concerne pas les syndicats intercommunaux, est indispensable parce qu'il faut que, pour la commune qui n'a pas adhéré au syndicat par rapport à celle qui y a adhéré, on puisse maintenir une différence puisque les charges prises en considération par les syndicats ne sont pas prises en considération selon les propositions que nous avons faites tout à l'heure.

Nous aimerions attirer votre attention sur la difficulté qu'il pourrait tout de même y avoir si cet amendement était accepté d'en contrôler l'application et d'être sûr qu'il n'y aurait pas l'une ou l'autre situation dans laquelle une commune pourrait dire que l'infrastructure en cause a été principalement financée par les finances de la commune et pour laquelle les recettes tarifaires ne couvrent qu'une partie des charges d'exploitation. Cela est évidemment le risque qui pourrait exister et qui pourrait dire que, dans cette hypothèse-là, il n'y aurait pas nécessairement discrimination. Mais il est vrai que le principe de la péréquation devrait conduire à ce qu'il n'y ait plus de discrimination d'une commune à l'autre en raison de l'appartenance à l'une ou l'autre commune ; les syndicats intercommunaux étant évidemment laissés de côté.

M. Claude Borel : – Nous nous posons une petite question sur le prolongement de la question du Conseil d'Etat. Il y a certaines communes qui ont des infrastructures et qui ne bénéficient pas de la péréquation des communes centre qui ont, par exemple, une patinoire ou, comme Le Landeron, leur propre piscine. Qu'est-ce qui se passe avec ces communes-là ? Est-ce qu'il ne conviendrait pas d'ajouter : L'accès aux infrastructures publiques de toutes les communes centre ; les autres ne bénéficiant pas de la péréquation pour leurs propres investissements.

M. Charles-Henri Augsburgers : – Il nous apparaît que le complément qu'a apporté M. Roland Debély à son amendement complique un peu les choses, même si nous comprenons la problématique des syndicats intercommunaux. En effet, si l'on imagine le cas, par exemple, de la commune du Locle

Péréquation financière intercommunale

qui voudrait se doter d'une piscine couverte, cela signifie que si elle le fait seule, elle applique le tarif unique pour ses habitants et l'ensemble des voisins, petites communes confondues. Si elle le fait avec La Chau-du-Milieu, par hypothèse, elle peut avoir un tarif différencié. Donc, quelque part, on voit que la systématique que l'on est en train de mettre en place ne joue pas vraiment et nous nous interrogeons de savoir si l'on ne devrait pas, parce que nous étions favorable à la proposition d'amendement de M. Roland Debély avant qu'il le complète, admettre que dès le moment où une commune centre est concernée, syndicat intercommunal ou pas, il y a égalité de traitement pour tous ceux qui sont utilisateurs et qui peuvent y aller. Nous pensons, en tant que représentant d'une ville, que cette situation doit pouvoir se présenter de cette manière-là.

M^{me} *Elisabeth Berthet*: – Le groupe radical demande que l'on puisse discuter de cet amendement en même temps que ceux déposés à l'article 10, c'est-à-dire demain matin.

M. *Jean-Pierre Authier*: – Nous avons deux remarques à formuler. La première concerne l'intervention de M. Charles-Henri Augsburger. Si l'on n'introduisait pas ce sous-amendement, c'est la mort des syndicats intercommunaux! Il n'y a plus aucun intérêt, aux communes voisines, de participer à un syndicat intercommunal. Donc, nous pensons qu'il ne faut en tout cas pas retenir ce sous-amendement.

Quant à l'amendement proposé, il pose aussi quelques problèmes parce qu'il n'y a pas que des syndicats intercommunaux. Nous pensons à SAIOD, qui n'est pas un syndicat intercommunal, mais une société anonyme. Cela signifierait, selon votre projet, que dans ce cas-là, on devrait facturer le même tarif à toutes les communes qui voudraient utiliser les installations de SAIOD, qu'elles soient partenaires ou pas, parce que cela fonctionne un peu comme un syndicat intercommunal. Donc, à vouloir introduire cet amendement, nous pensons que l'on introduit des complications dont on ne mesure pas tout à fait les effets et lorsque l'on ne mesure pas tout à fait les effets d'un amendement, nous préférons nous abstenir.

La présidente: – Nous avons bien compris le message. C'est quelque chose qui pose un peu problème. Nous avons donc meilleur temps de prendre le temps de réfléchir jusqu'à demain. Cependant, nous donnons encore la parole à ce sujet à M. Jean-Gustave Béguin.

M. *Jean-Gustave Béguin*: – Il est clair qu'en étudiant et en analysant cet amendement, nous pourrions aller plus loin. Lorsque nous entendons notre collègue Charles-Henri Augsburger faire sa déclaration, nous pourrions associer, dans cette phase, la domiciliation du personnel et la liberté d'établissement, notamment pour le personnel hospitalier! (*Voix.*) M^{me} Elisabeth Berthet y a fait allusion lors de la discussion d'entrée en

Discussion en second débat (suite)

matière. Nous croyons, pour le rappeler ici, qu'il est bon que l'on se souvienne qu'il a été admis, *urbi et orbi*, que les communes qui étaient un peu mises à l'index par cette restriction qu'elles faisaient au niveau de la domiciliation du personnel hospitalier s'exécuteraient dans une liberté sans faille au jour où une péréquation financière était établie. Donc, ce n'est pas aujourd'hui, puisqu'on la votera demain, mais on peut déjà demander au Conseil d'Etat ce qu'il pense de prolonger cet amendement aussi sur la liberté de domiciliation.

M. *Alain Bringolf*: – L'épisode de cet amendement qui paraissait intéressant à beaucoup de monde prouve à quel point le projet de loi y tient. Nous croyons qu'il ne faudrait pas trop y toucher pour ne pas tout faire dégringoler. Nous en arrivons à la conviction qu'il faut refuser l'amendement.

Si des communes veulent entrer en matière sur une proposition que, dans son esprit, nous pouvons partager, eh bien qu'elles le fassent au niveau communal.

M. *Charles-Henri Augsburger*: – Tout d'abord, pour préciser notre pensée, nous nous interrogeons à haute voix concernant les effets de cette nouvelle disposition telle qu'amendée par M. Roland Debély. Il est vrai qu'à futur, si l'on envisage de créer de nouveaux syndicats intercommunaux, il ne va pas être très incitatif pour les communes voisines d'une commune centre de dire qu'elles participent au syndicat intercommunal, parce que de toute façon, s'il se passe quelque chose et si une infrastructure est faite dans une commune centre, elle va bénéficier, s'il n'y a pas de syndicat intercommunal, exactement des mêmes tarifs que les habitants de cette commune. Dès lors, il faut nous faire la démonstration inverse.

En ce qui concerne la déclaration de notre collègue de La Sagne, personnellement et en tant que député – nous avons bien sûr aussi d'autres fonctions –, nous trouvons normal, dès le moment où l'on se trouve dans un système de péréquation qui devient fiable, que certaines données considérées comme formellement rigides jusqu'à présent évoluent. Il est normal qu'elles évoluent ! On ne peut pas, dès le moment où il y a une participation large, maintenir d'une manière stricte des règles liées à la domiciliation du personnel sous réserve alors des obligations de services dans certaines catégories très spécifiques de personnel.

M. *Damien Cottier*: – Nous avons une petite question de détail à poser puisqu'on a décidé de repousser les grandes décisions à demain. Concernant les syndicats intercommunaux, nous rejoignons la question du député Claude Borel et nous y ajoutons qu'il existe des syndicats intercommunaux qui s'étalent sur plusieurs cantons. Comment le Conseil d'Etat prendra-t-il cela en considération ? Si nous pouvons avoir une précision sur cette question demain, cela nous serait utile.

Péréquation financière intercommunale

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Vous avez demandé de pouvoir étudier notre amendement à l'article 10 jusqu'à demain, nous faisons la même demande, et nous croyons que vous êtes d'accord, de pouvoir étudier cet amendement-là. Nous comprenons, nous l'avons dit tout à l'heure, l'idée qu'il y a derrière cet amendement, mais il faut voir si cela est praticable et si le texte proposé peut être accepté de cette manière-là ou s'il faut encore l'amender. Nous vous en ferons rapport demain matin.

La présidente: – Il n'y a plus d'intervenant à propos de cet article 13. Nous reprendrons donc demain tout d'abord l'article 10 et continuerons avec l'article 13. Nous commencerons donc nos débats demain matin à 8 h 30 avec la péréquation financière intercommunale.

Nous vous souhaitons un bon appétit.

Séance levée à 13 h 50.

La présidente,

T. HUMAIR

Les secrétaires,

F. GERTSCH

R. DEBÉLY

Le secrétaire-rédacteur,

J.-M. REBER

DIX-HUITIÈME SESSION DE LA 45^e LÉGISLATURE

Session extraordinaire des 31 janvier, 1^{er} et 2 février 2000

Séance du mercredi 2 février 2000, à 8 h 30, au Château de Neuchâtel

Présidence de M^{me} Thérèse HUMAIR, présidente

PRÉSENCE

Présents: 111 députés.

Absents et excusés: MM. Jacques Béguin, Frédéric Cuche, Bernard Matthey et Pascal Sandoz. – Total: 4.

PROPOSITIONS DE DÉPUTÉS

Les propositions suivantes ont été remises à la présidente qui en a fait donner copie aux députés et aux membres du Conseil d'Etat:

1. Interpellation

00.111

Interpellation Roland Debély

Désenchevêtrement des tâches et des charges

Lors des débats sur la péréquation financière intercommunale, la nécessité ou non de la consultation des communes a été longuement discutée.

Le deuxième volet du nouveau paysage financier des collectivités publiques neuchâteloises est celui du désenchevêtrement des tâches et des compétences.

Nous demandons que cet objet soit mis en consultation avant qu'il soit examiné par le Grand Conseil.

L'urgence est demandée.

2. Postulats

00.109 ad 00.002

Postulat de députés du Val-de-Ruz

Accès aux infrastructures publiques des communes

Avec la prise en compte de la nouvelle loi sur la péréquation financière intercommunale, il s'avère logique que les habitants des communes finançant la

Propositions de députés (fin)

péréquation puissent avoir accès aux infrastructures des communes bénéficiant de cette péréquation aux mêmes conditions que les habitants de ces dernières.

Dans ce même esprit, on pourrait imaginer que les accès aux infrastructures publiques de toutes communes ne puissent faire l'objet de conditions discriminatoires eu égard au domicile du bénéficiaire de la prestation.

Nous invitons le Conseil d'Etat à examiner cette problématique en prenant également en considération le cas particulier des syndicats intercommunaux.

Signataires: R. Debély et D. Challandes.

00.110 ad 00.002

Postulat André Gerber

Places de travail mises à disposition par les communes

Nous demandons au Conseil d'Etat d'étudier les conséquences de l'introduction éventuelle d'une nouvelle disposition dans la loi sur la péréquation financière intercommunale faisant en sorte que les places de travail mises à disposition par les communes soient prises en compte en équivalent habitant.

00.112 ad 00.002

Postulat Jean-Pierre Authier

Syndicats intercommunaux

La problématique des syndicats intercommunaux est mal résolue par la loi sur la péréquation financière intercommunale, notamment en cas de modification du nombre de communes participant à ces organismes.

Nous demandons au Conseil d'Etat d'étudier la possibilité de corriger la surcharge structurelle pour les communes qui contribuent aux charges d'un centre urbain dans les domaines de la culture, des sports et des loisirs.

Cosignataires: B. Soguel et D. Burkhalter.

COMMUNICATIONS DE LA PRÉSIDENTE

Anniversaire

Nous souhaitons un joyeux anniversaire à M^{me} Martine Donati. (*Applaudissements.*)

Transformation d'une proposition

La motion Jean-Gustave Béguin 99.151, du 27 septembre 1999, « Bois de récupération, bois forestier, pour une gestion globale », a été transformée par son auteur en postulat qui sera rattaché au rapport 00.004, Energie.

Communications de la présidente (fin)

Renvoi d'un projet de loi en commission

Le projet de loi Violaine Barrelet 00.107, du 31 janvier 2000, modifiant la loi sur les établissements publics (LEP), a été transmis à la commission législative.

En outre, nous avons une motion avec un développement écrit. Il s'agit de la motion Pierrette Erard 99.162, du 10 novembre 1999, « Pour une meilleure harmonisation des horaires scolaires et professionnels ». Nous vous demanderons plus tard, dans la matinée, si cette motion et son amendement sont combattus, ceci juste pour vous donner l'occasion de les relire.

RAPPORTS 00.002, PÉRÉQUATION FINANCIÈRE INTERCOMMUNALE (suite)

M. Claude Borel occupe le siège du rapporteur.

Discussion en second débat (suite)

Article 10. –

La présidente: – A cet article 10, nous sommes en présence de l'amendement et du sous-amendement suivants :

Amendement du Conseil d'Etat

Art. 10, alinéa 3 (nouveau): ³ *Dans la compensation de la surcharge structurelle, il n'est pas tenu compte des charges qui font l'objet d'une répartition entre l'Etat et les communes ou d'une répartition au sein d'un syndicat intercommunal.*

Sous-amendement du groupe socialiste

Art. 10, alinéa 3 (nouveau): ³ ... au sein d'un *organisme* intercommunal.

M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Nous avons donc hier, dans le sens des préoccupations de plusieurs députés de ce Grand Conseil en relation avec la problématique des syndicats intercommunaux, proposé un amendement à l'article 10, complété d'ailleurs par une modification de l'article 22 qui découlerait de cet amendement à l'article 10 où nous vous proposons, dans un alinéa 3 (nouveau), de préciser ce qui a été pris en considération et de dire que dans la compensation de la surcharge structurelle, il n'est pas tenu compte des charges qui font l'objet d'une répartition entre l'Etat et les communes – nous vous l'avons déjà expliqué – ou d'une répartition au sein d'un syndicat intercommunal. Nous reviendrons dans un instant sur le sous-amendement qui vient d'être déposé. Mais nous nous devons de vous donner quelques

Péréquation financière intercommunale

renseignements plus précis encore en ce qui concerne la problématique des syndicats, parce que c'est une question importante.

Nous vous rappelons qu'à aucun moment ni le Conseil d'Etat, ni la commission de gestion et des finances n'ont eu pour idée que la péréquation devrait mettre en péril les syndicats intercommunaux ou pousser des communes à se retirer de syndicats intercommunaux existants. Mais il est vrai que l'existence d'une péréquation et de syndicats intercommunaux peut poser un certain nombre de problèmes et il faut savoir que la péréquation financière ne résoudra pas tous les problèmes que soulève la gestion des syndicats intercommunaux.

Nous croyons qu'il faut – par rapport aux préoccupations qui ont été émises – faire une distinction selon ce qui se passerait si une commune sort d'un syndicat dans lequel elle est entrée, ou si une commune refuse d'adhérer à un syndicat. Nous aimerions tout d'abord dire que l'on ne peut pas sortir sans autre d'un syndicat intercommunal, car il y a un certain nombre de règles et de délais à respecter. S'agissant du problème des communes qui refusent d'adhérer à des syndicats, il est vrai que la péréquation financière n'offre pas de contraintes directes dans un cas comme celui-là, qu'il s'agisse de la commune qui ne veut pas y entrer ou de la commune qui voudrait en sortir.

Nous avons expliqué hier – et nous le répétons –, il y a d'autres mesures qui peuvent être envisagées, soit pour empêcher que la commune sorte du syndicat, soit pour conduire une commune à y adhérer. Nous vous rappelons que le syndicat lui-même peut prendre des mesures tarifaires et ce n'est pas exclu. Nous reverrons le problème de l'amendement à l'article 13. Le syndicat peut pratiquer des tarifs plus élevés à l'égard des ressortissants des communes non membres du syndicat et c'est ce qui se passe dans certains cas. Le syndicat peut ainsi récupérer plus ou moins la participation de la commune démissionnaire ou de la commune qui n'adhérerait pas au syndicat en question.

Autre mesure possible – nous l'avons rappelée hier – et nous avons l'intention de la mettre en œuvre de manière efficace, car jusqu'à maintenant nous ne l'avons pas vraiment utilisée. Nous vous rappelons que dans les domaines subventionnés par l'Etat, le Conseil d'Etat peut faire pression indirectement sur les communes, en vertu de la loi sur les subventions que vous avez acceptée, et qui peut exiger l'adhésion à un syndicat pour recevoir des subventions ou les modaliser, en fonction de l'adhésion ou non à ce syndicat.

Enfin, la loi sur les communes peut déclarer obligatoire l'adhésion à un syndicat en vertu de lois spéciales. Nous vous rappelons que la loi sur le traitement des déchets contient une disposition dans ce sens et qu'à l'avenir, il faudra peut-être envisager d'avoir davantage recours à cette possibilité. Il peut donc y avoir là un problème. Les charges réparties au sein d'un syndicat n'étant pas comprises dans la compensation de la surcharge structurelle,

Discussion en second débat (suite)

puisque c'est ce que nous vous proposons d'inscrire formellement dans la loi. Il n'est pas possible, dans le cadre de la péréquation financière, d'accorder des allègements aux communes membres, puisqu'ils sont exclus, ce serait illogique d'accorder des allègements. A l'inverse, on aurait pu se poser la question de savoir si l'on ne pouvait pas exiger une contribution supplémentaire de la part des communes qui ne sont pas membres du syndicat intercommunal ou qui en seraient sorties.

Malheureusement, il faut souligner qu'il y a une incompatibilité de systèmes, parce que dans la compensation de la surcharge structurelle, les transferts de charges ne sont pas définis sur la base des charges comptables effectives – c'est un système que la commission de gestion et des finances avait d'ailleurs examiné –, mais sur la base d'un indice de charges structurelles. Cet indice a été calibré de manière à refléter au mieux les charges réelles et – nous le rappelons – il sera revu périodiquement, afin de coller au plus près à la réalité. Il est donc clair que chaque fois que le Conseil d'Etat sera amené à revoir et à adapter l'indice, il sera tenu compte de l'existence du syndicat intercommunal, ou du fait que l'une ou l'autre commune en serait sortie. Mais il faut bien reconnaître qu'entre ces deux adaptations, on ne peut pas simultanément effectuer des transferts sur la base d'un indice synthétique et compléter par des versements qui seraient fondés sur une approche totalement différente. Nous pensons que la souplesse d'adaptation qui est prévue devrait permettre de résoudre ce problème.

Maintenant, il y a une deuxième hypothèse, celle d'un syndicat existant qui viendrait à disparaître, suite à de nombreuses défections. Admettons qu'à la suite de la péréquation un certain nombre de communes se disent: « Nous voulons quitter le syndicat, par conséquent, celui-ci pourrait être amené à disparaître ! » Dans ce cas, nous croyons que l'amendement que nous avons proposé devrait garantir que les charges en question seront prises en compte dans la compensation de la surcharge structurelle, puisque nous devons de nouveau adapter les indices. Il est clair que si un syndicat disparaît et par conséquent qu'une charge n'est plus prise en compte à travers un syndicat, elle sera remise en compte pour le calcul.

Concrètement, parce qu'il faut parler de choses concrètes, imaginons la disparition du syndicat de la patinoire du Littoral, eh bien, elle entraînerait une hausse des charges structurelles à prendre en compte pour la ville de Neuchâtel, ce qui signifie que la dotation annuelle de base devrait être augmentée d'autant, en vertu de l'article 29, et interviendrait au moment d'une adaptation, afin de garantir que le montant supplémentaire – nous nous excusons, nous sommes obligé de vous donner ici des renseignements qui vont un peu plus dans la technicité, mais il faut que vous compreniez comment fonctionne le système – de la dotation revienne bien à la ville assumant dorénavant les charges de la patinoire. Le Conseil d'Etat pourrait aussi adapter les coefficients de centre et d'accessibilité, ce qui vous montre

Péréquation financière intercommunale

la nécessité qu'il y a d'avoir la souplesse que nous vous avons proposée dans la loi. Il est clair que dans une situation comme celle-là il est fort à penser que nous devrions adapter les coefficients plus rapidement que prévu. Mais nous n'en sommes pas certain, ce sont des hypothèses que nous avons faites ici, puisque vous nous avez demandé de les faire. Nous ne sommes pas certain que dans tous les cas, les calculs que feraient les communes seraient nécessairement à l'avantage de sortir d'un syndicat. Nous croyons que l'existence des syndicats n'est pas mise en péril par la péréquation et que nous pourrions poursuivre le partage d'un certain nombre de charges, à travers les syndicats intercommunaux.

M. Bernard Soguel a présenté un sous-amendement qui mentionne à cet article 10, alinéa 3 (nouveau) : ³ ... au sein d'un *organisme* intercommunal. » Il nous intéressera de savoir ce que M. Bernard Soguel voit, par rapport à l'organisme et par rapport au syndicat intercommunal.

Voilà le sens de la proposition que vous fait le Conseil d'Etat d'adopter, à l'article 10, un alinéa 3 nouveau. Il nous semble que les personnes qui ont exprimé des craintes et des préoccupations pourraient être ainsi rassurées.

M. *Jean-Pierre Authier* : – Nous avons bien entendu les explications du Conseil d'Etat qui apaisent partiellement nos craintes. Nous disons partiellement, parce que cela nous semble quand même assez compliqué. On voit que s'il y avait l'hypothèse d'une suppression d'un syndicat intercommunal – vous avez pris un modèle, il n'y a pas tellement de syndicats intercommunaux qui sont concernés par l'opération –, dans ce cas-là, pour autant que le Conseil d'Etat utilise sa compétence qui lui permet de modifier certains indices – il faudra encore le faire –, on réussit à faire en sorte que la commune centre retrouve d'une autre manière ce qu'elle aurait perdu par la participation au syndicat intercommunal. L'explication est moins satisfaisante pour le cas de figure où une ou deux communes abandonnent le syndicat intercommunal, parce que cela impliquerait la nécessité d'introduire des tarifs différenciés et là le mécanisme du système est moins satisfaisant.

Mais enfin, il y a déjà au moins une réponse. Nous aurions préféré, quant à nous – et nous ne ferons pas d'amendement à ce sujet, parce que nous ne croyons pas que l'on puisse bricoler ces choses-là au dernier moment –, que l'on tienne compte des participations des communes aux dépenses, aux charges générées par les communes centre dans le domaine du sport, de la culture ou des loisirs – comme il est dit dans le rapport – en déduction, totale ou partielle, de la facture de ces communes. Cela aurait été beaucoup plus clair, beaucoup plus simple à comprendre par les communes.

Nous déposerons d'ailleurs probablement un postulat pour que cette question soit étudiée. Cela résoudrait aussi la question de la commune qui abandonne un syndicat intercommunal. Nous savons bien que nous avons ici deux systèmes différents, l'un qui est basé sur les indices avec des calculs

Discussion en second débat (suite)

de détermination des indices assez compliqués et l'autre système qui lui interviendrait sur la facture finale qui est adressée aux communes qui participent.

Cependant, dans l'amendement que vous proposez, il nous semble que lorsque l'on parle d'une répartition au sein d'un organisme intercommunal – comme le propose le sous-amendement du groupe socialiste, auquel nous nous rallions –, il faut que cet organisme intercommunal implique une commune centre, sinon cela n'a pas de sens. Il est là uniquement pour corriger l'effet des communes centre et on devrait ajouter: «... qui implique une commune centre.» Sinon, vous êtes obligé de prendre tous les organismes de syndicats intercommunaux qui ont été constitués, par exemple pour l'épuration des eaux, dans nous ne savons quelle région du canton.

Nous proposons donc encore un sous-amendement à cet article 10, alinéa 3, que nous allons déposer maintenant et qui ajouterait, à la suite du sous-amendement socialiste qui nous semble personnellement juste la phrase: «... et qui implique une commune centre.»

M. *Bernard Soguel*: – Nous voyons effectivement qu'il y a plusieurs points à clarifier et comme nous l'avons déjà dit, nous pensons que ces éléments doivent l'être dans la mise en place de la péréquation et c'est pour cela que nous devons avoir une collaboration entre le Conseil d'Etat et les communes.

Le groupe socialiste peut donc accepter la proposition d'amendement du Conseil d'Etat, mais avec un sous-amendement qui remplace donc syndicat par «*organisme*» pour effectivement ouvrir les choses et prendre en compte certains organismes cités notamment par M. Jean-Pierre Authier hier, à savoir la Société anonyme d'incinération des ordures et déchets (SAIOD) ou d'autres syndicats intercantonaux. On a donné des exemples de syndicats qui couvraient des communes sur deux cantons, notamment avec le canton de Berne. Il y a également des conventions entre communes pour certains équipements qui devraient être prises en compte. Nous pensions également à des crèches qui, nous le croyons, ne sont pas comprises dans les calculs qui ont été préparés par le service financier de l'Etat.

Pourquoi ne prendre que les communes centre? Nous donnions tout à l'heure au Conseil d'Etat l'exemple de la piscine du Landeron qui fait l'objet d'un syndicat intercommunal avec La Neuveville. Eh bien il faudrait – Le Landeron n'est évidemment pas une commune centre – qu'elle puisse avoir des tarifs préférentiels pour ses habitantes et ses habitants, si elle a été la seule à payer cette infrastructure.

Voilà l'état des réflexions du groupe socialiste, mais il y a peut-être quelques explications qui nous manquent encore pour vraiment prendre position sur le sous-amendement de M. Jean-Pierre Authier.

Péréquation financière intercommunale

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Nous pouvons nous rallier à l'idée de parler d'organisme intercommunal, plutôt que syndicat, suite aux explications qui nous sont données et nous croyons que le complément proposé par M. Jean-Pierre Authier se justifie aussi, parce que c'est effectivement là que le problème se pose. Vous avez cité le cas de la piscine du Landeron, on pourrait citer également celui de la piscine d'Engollon; on pourrait citer aussi les taxes qui sont demandées pour l'amarrage dans les ports et qui ne sont effectivement pas comprises dans la prise en considération des surcharges de centre. Nous croyons donc que la précision apportée par M. Jean-Pierre Authier est utile. De toute manière, le règlement d'exécution de la loi pourra préciser encore la portée exacte et les définitions qu'il faudra donner de cette disposition.

Donc, le Conseil d'Etat se rallie aux deux sous-amendements proposés, soit: « ... d'une répartition au sein d'un *organisme* intercommunal *et qui implique une commune centre.* »

M. *Pierre-Jean Erard*: – Nous sommes très touché et très épaté par les amendements qui sont proposés, par les explications que vient de nous donner le Conseil d'Etat, ainsi que par les adjonctions que nous allons faire. Mais il y a juste un maillon qui manque à notre chaîne: où est-ce que ces choses-là vont être prises en compte?

Nous venons de relire le rapport et nous voyons que les charges tiennent compte de l'altitude, de la population et de l'effort fiscal, pour appeler les choses par leur nom. M. Jean Guinand a dit que nous pouvions peut-être agir sur les charges de centre, très bien, mais ici, c'est population et distance, point terminé. Alors, où est le maillon qui nous manque pour tenir compte des syndicats, des charges collectives? Nous avouons que nous n'avons pas bien compris.

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Nous vous rappelons que dans les indices que nous prenons en considération, il y a bien l'altitude, la population et les charges fiscales, mais il y a le coefficient de centre. C'est dans le coefficient de centre que c'est pris en considération.

M. *Pierre-Jean Erard*: – Veuillez nous excuser, nous insistons à peine, mais non, le coefficient de centre, c'est une formule avec une somme: des populations et des distances, point terminé!

M. *Christian Piguet*: – Dans le débat que nous avons ici, nous avons l'impression que les syndicats sont exclus, simplement parce que la somme qui est à disposition pour compenser les surcharges structurelles est d'un certain montant. C'est donc exactement l'exemple que donnait le Conseil d'Etat tout à l'heure, si le syndicat des patinoires de Neuchâtel était dans la

Discussion en second débat (suite)

péréquation, on devrait augmenter la somme qu'il devrait partager, s'il ne l'est pas, elle est maintenue comme maintenant.

M. *Didier Burkhalter* : – N'ayez crainte, nous ne voulons pas donner notre avis sur l'appréciation technique de l'opération, nous avons simplement la certitude que l'amendement du Conseil d'Etat est uniquement pédagogique, parce qu'il consiste en fait à expliquer ce qui était déjà prévu. Alors tant mieux, maintenant c'est dans la loi, on est sûr que ce sera appliqué, mais le rapport de la commission de gestion et des finances, à la page 6 (p. 2367 du *BGC*), le précisait déjà dans le texte pratiquement exactement de la même manière. Mais sur le plan politique de nouveau, nous avons là le sentiment que la péréquation, c'est quand même le risque certain de lancer une dynamique de démolition des syndicats régionaux. A la limite, ce n'est pas forcément mauvais, on pouvait l'admettre, nous regrettons que cela ne soit pas venu de l'agglomération elle-même, dans le cadre d'une proposition construite et non pas bricolée au dernier moment. Dans ce sens-là, nous pensons qu'il est très bien qu'un postulat soit déposé, parce que nous avons vraiment le sentiment qu'avec ce qui est proposé par le Conseil d'Etat, on ne règle pas le problème des syndicats, aujourd'hui et, aussi, que l'on ne mesure pas les conséquences politiques au niveau de l'agglomération.

M. *Bernard Soguel* : – Après avoir écouté le Conseil d'Etat et avoir encore réfléchi, nous nous rallions au sous-amendement de M. Jean-Pierre Authier qui est effectivement indispensable pour le fonctionnement du système.

La présidente : – A première vue, il n'y a pas d'opposition à accepter ces amendement et sous-amendements. Est-ce que le sous-amendement du groupe socialiste qui propose : ... au sein d'un *organisme* intercommunal » est combattu ? Ce n'est pas le cas, **le sous-amendement du groupe socialiste est donc accepté.**

Est-ce que le sous-amendement de M. Jean-Pierre Authier qui propose à la suite de la phrase : «... *et qui implique une commune centre*», est combattu ? Ce n'est pas le cas, **le sous-amendement Jean-Pierre Authier est donc accepté.**

L'amendement du Conseil d'Etat visant à créer un alinéa 3 à l'article 10 est-il combattu ? Ce n'est pas le cas, **l'amendement du Conseil d'Etat est donc accepté.**

L'article 10, alinéa 3, dans la loi définitive, aura donc la teneur suivante :

³ Dans la compensation de la surcharge structurelle, il n'est pas tenu compte des charges qui font l'objet d'une répartition entre l'Etat et les communes ou d'une répartition au sein d'un organisme intercommunal et qui implique une commune centre.

Article 10. – Adopté.

Péréquation financière intercommunale

La présidente: – Etant donné que nous nous sommes déjà prononcé sur les articles 11 et 12, nous passons à l'article 13.

Article 13. –

La présidente: – A cet article 13, nous sommes en présence de deux amendements et d'un sous-amendement. Nous examinons tout d'abord l'amendement suivant de députés du Val-de-Ruz:

*Accès aux
infrastructures*

Art. 13 (nouveau) L'accès aux infrastructures publiques de toutes les communes ne peut faire l'objet de conditions discriminatoires eu égard au domicile du bénéficiaire de la prestation.

M. Roland Debély: – L'aspect de la discrimination en termes d'avantages tarifaires entre population indigène et population venant d'autres localités s'est avéré assez délicat dans les discussions d'hier, car les implications qui peuvent en découler sont relativement larges. Si au début on pouvait penser aux piscines, aux patinoires et aux théâtres, l'amendement pourrait aussi concerner en fait d'autres types d'infrastructures, comme certaines nous ont été relevées, comme la Société anonyme d'incinération des ordures et déchets (SAIOD), le Centre régional d'incinération des ordures S.A. (CRIDOR) et d'autres. Dans ce contexte-là, nous proposons que cet amendement soit retiré et que l'objectif soit conservé sous la forme d'un postulat que nous avons entre-temps déposé et qui va circuler dans les prochaines minutes.

La présidente: – **Nous prenons note que l'amendement de députés du Val-de-Ruz à l'article 13 est retiré.**

Nous donnons la parole à M. Bernard Soguel puisque le groupe socialiste a déposé le sous-amendement suivant à l'amendement de députés du Val-de-Ruz:

*Accès aux
infrastructures*

Art. 13 (nouveau) L'accès aux infrastructures publiques prises en compte dans le calcul de la péréquation des surcharges structurelles, ne peut faire l'objet de conditions discriminatoires eu égard au domicile du bénéficiaire de la prestation. (Suppression de: « de toutes les communes ».)

M. Bernard Soguel: – Nous retirons également ce sous-amendement.

La présidente: – **Nous prenons note que le sous-amendement du groupe socialiste à l'amendement de députés du Val-de-Ruz à l'article 13 est retiré.**

Nous examinons maintenant l'amendement suivant déposé par M. Charles Häsler:

Discussion en second débat (suite)

Critères

Art. 13 ...

- a) pour les charges liées à l'environnement topographique ou socio-économique: la population (art. 7) et l'altitude (art. 14); (Suppression de: «et l'indice de charge fiscale (art. 15)».)

M. *Charles Häsler*: – Dans le volet de la compensation de la surcharge structurelle, l'indice de la charge fiscale, sorti un moment par la fenêtre, est rentré par la petite porte. Nous savons que ce sujet a déjà fait l'objet de larges discussions au sein de la commission de gestion et des finances élargie et même de simulations. Mais nous y attachons une très grande importance et nous souhaitons pouvoir une fois encore en débattre en plénum.

Nous rappellerons tout d'abord que dans le cadre de la péréquation financière de 1983, cet élément qui était alors appelé «effort fiscal» a été un élément déterminant pour mettre en échec le projet devant le peuple. Certes, aujourd'hui son rôle est diminué par rapport à 1983. Mais ce critère reste bel et bien présent et il est à l'évidence un argument de poids pour les tenants d'un éventuel référendum. Nous disons éventuel, car nous avons préparé ce texte hier et nous avons appris ce matin que le référendum serait lancé.

D'une manière générale, la grande force du projet de péréquation actuelle est justement d'être basé sur des éléments sur lesquels les communes n'ont pas ou alors que très peu de prise. C'est le cas à l'évidence pour les ressources et, nous avons crû le comprendre au travers des déclarations des différents intervenants y compris ceux qui ont annoncé leur opposition au projet, ce critère des ressources péréquatif n'est pas contesté. C'est aussi le cas – nous dirons d'une manière peut-être un peu plus tarabiscotée et nous l'admettons – pour les critères de la surcharge structurelle. Les communes ne sont en effet responsables ni de leurs caractéristiques topographiques ou climatiques, ni de la structure d'âge de leur population. Jusqu'à plus ample informé, la liberté d'établissement est toujours garantie quel que soit l'âge ou quelle que soit la nationalité de l'habitant.

En revanche, l'indice de charge fiscale est en partie lié, il faut l'admettre, au mode de fonctionnement de la commune ou à sa politique d'investissement. Un autre argument plaide à nos yeux aussi en faveur de l'abandon de ces critères de l'indice de charge fiscale. Il a son caractère dissuasif sur tout effort d'une commune de vouloir réduire la charge fiscale pour ses contribuables.

Or, contrairement aux considérations du Conseil d'Etat en page 37 de son rapport (p. 2289 du *BGC*), nous sommes convaincu que l'objectif premier de la péréquation qui nous est proposée est bien de permettre aux communes qui bénéficieront de cette aide – et elles en ont besoin – de réduire la charge fiscale et de devenir ainsi plus attractives pour au minimum retenir leurs contribuables sur leur territoire ou mieux encore, inciter d'autres personnes à venir s'y installer.

Péréquation financière intercommunale

Car, il ne faut pas se voiler la face, l'évolution démographique des communes est liée de façon non négligeable, et nous dirons même évidente, à leur taux d'imposition fiscale. Le représentant du groupe PopEcoSol a rappelé cette nécessité de réduction fiscale en reprenant le texte publié par le Conseil communal de la ville de La Chaux-de-Fonds, si nous avons bien compris son intervention. Ce texte met la priorité sur la nécessité de ces allègements.

Nous le disons et nous le répétons, la péréquation financière doit être cet élément déclenchant permettant aux communes en difficulté de mieux prendre leur destin en main, de se rendre plus attractive au plan fiscal pour contribuer aussi elles-mêmes à leur développement et améliorer leur situation. Ne les pénalisons donc pas en réintroduisant cet effort fiscal, même s'il a changé de nom. A défaut, l'effort voulu par la péréquation serait en partie vain et ce serait servir sur un plateau d'argent une munition de choix pour les auteurs du futur référendum.

En supprimant cet indice de charge fiscale, nous pensons que nous pouvons aussi tordre le cou aux allégations qui veulent qu'un indice de charge fiscale élevé soit synonyme de mauvaise gestion communale.

M^{me} *Elisabeth Berthet* : – L'indice de charge fiscale est le seul critère sur lequel les politiques communales et donc les préférences locales peuvent avoir une influence. Le rapport montre bien que les deux autres critères retenus dans le calcul de la compensation de charge structurelle, c'est-à-dire l'altitude et la population, ne permettent pas à eux seuls d'expliquer l'ensemble des surcharges d'environnement auxquelles les communes sont confrontées et la commission a discuté longuement de la pertinence de cet indice et a finalement opté pour son maintien.

Néanmoins, une partie du groupe radical acceptera l'amendement puisqu'elle estime que les communes n'ont pas à supporter les choix politiques de certaines localités. Une autre partie du groupe radical refusera l'amendement et estime que la prise en compte de l'indice de charge fiscale dans le calcul de la surcharge structurelle reflétera mieux la réalité socio-économique d'une commune.

M. *Olivier Haussener* : – Nous avons également commis la faute d'évoquer l'indice de charge fiscale dans notre intervention d'hier. Notre grand problème face à cet amendement est en fait de connaître ses répercussions exactes. En supprimant l'effort fiscal, ne redonne-t-on pas trop d'importance à la population et à l'altitude qui resteraient comme autres critères ? Nous, nous pourrions nous rallier à l'idée de supprimer l'effort fiscal, mais à ce moment-là, il faudrait maintenir le même coefficient et pondération pour les deux autres indices, afin que le total des variantes fasse 1. Pourrions-nous avoir des explications du Conseil d'Etat, en ce qui concerne les conséquences de la suppression de l'effort fiscal ?

Discussion en second débat (suite)

M. *Jean-Marc Nydegger*: – Une partie du groupe libéral-PPN ne pourra pas accepter cet amendement, car n'introduire dans la compensation des charges structurelles liées à l'environnement socio-économique que des facteurs d'altitude et de population ne suffisent manifestement pas. La population seule n'est en effet pas un facteur socio-économique, c'est un facteur statistique pur, de même que l'altitude.

On peut regretter – nous l'avons déjà dit – la réintroduction par la petite porte de l'indice de charge fiscale, mais cet indice paraît quand même refléter effectivement les charges structurelles socio-économiques. Il est utilisé dans tous les systèmes péréquatifs actuels avec plus ou moins d'importance, nous le reconnaissons.

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Nous croyons que nous avons largement expliqué hier les raisons qui nous ont conduit à reprendre en partie l'indice de charge fiscale en considération. Nous ne voulons pas répéter ce qui a été dit hier, ce qui est largement expliqué dans le rapport aussi bien du Conseil d'Etat que dans celui de la commission de gestion et des finances.

Nous croyons que nous avons pu démontrer que nous ne pouvions pas nous contenter de critère comme celui de la population ou de l'altitude, voir compléter par d'autres critères et que nous devons bien prendre en considération cet indice de charge fiscale en fait comme un critère synthétique qui permet au fond de représenter les autres variables susceptibles d'influencer les charges structurelles.

Nous rappelons que tous les systèmes de péréquation financière des autres cantons, comme celui de la Confédération, prennent en considération l'indice de charge fiscale et si l'on veut réduire les disparités fiscales, en définitive, il s'agit bien de réduire les différences de charges fiscales aussi. Nous vous rappelons que dans le projet qui vous est présenté ici, l'indice de charge fiscale n'a plus d'importance que pour environ 20%, mais qu'il n'a plus du tout l'importance qu'il avait aujourd'hui. Donc, il nous paraît que la prise en compte de ce critère est finalement cohérente et nécessaire.

Pour ce qui est des effets, Monsieur Olivier Haussener, vous avez dans le rapport que le Conseil d'Etat a adressé à la commission de gestion et des finances, une simulation qui a été faite. Vous nous avez proposé de passer de 0,75 à 0,5, il vous suffit de reprendre le tableau et de multiplier par 2, puisqu'on le supprime complètement ici dans la proposition de M. Charles Häsler.

En ce qui concerne les conséquences, il est évident que c'est particulièrement moins favorable aux communes du Val-de-Travers, si l'indice de charge fiscale était totalement supprimé. Le Conseil d'Etat vous demande donc de ne pas accepter cet amendement.

Péréquation financière intercommunale

M. *Bernard Soguel* : – Nous n'allons pas répéter tout ce que les intervenants précédents ont dit, la commission a discuté longuement de cette proposition et ses effets ont été analysés. Effectivement, les autres critères (population, etc.) ne suffisent pas pour arriver à un résultat équilibré. Le groupe socialiste refusera cet amendement.

M. *Damien Cottier* : – Permettez-nous seulement de mettre un peu en doute le caractère d'indice synthétique des indices qui ont été choisis par le Conseil d'Etat. Dans le rapport de la commission de gestion et des finances, en page 24 (p. 2385 du *BGC*), nous avons un tableau qui récapitule la compensation de la surcharge structurelle, permettez-nous de citer trois exemples: la commune de Cornaux, en 1994, 399.531 francs; en 1995, 156.675 francs. Donc, en l'espace d'une année fois 2,5. La commune de Rochefort, en 1994, 126.356 francs; en 1997, 58.696 francs, multiplié par trois en l'espace de trois ans. Pour terminer la commune de Coffrane, en 1994, 182.954 francs et en 1998, 40.473 francs, il y a plus de quatre fois la différence.

Par conséquent, l'indice de charge structurelle tel qu'il est calculé par le Conseil d'Etat n'est pas véritablement représentatif. Cela prouve au moins une chose, c'est que nous aurions bien fait de prendre un peu plus de temps pour réfléchir à ces critères.

M. *Alain Bringolf* : – Le groupe PopEcoSol soutiendra la position du gouvernement et refusera cette proposition.

M. *Claude Borel* : – Comme il a été dit, la commission s'est longuement penchée sur cet aspect du problème. L'amendement proposé charbarde tout l'indice des surcharges structurelles et celui-ci ne devrait plus être très représentatif. L'ensemble de la péréquation, on l'a dit hier, porte sur 2,7% des dépenses communales. L'indice de charge fiscale représente 16% à 20% de la péréquation. On descend donc à 0,5% des charges communales. Dans ce 0,5%, les charges de préférence ne constituent qu'une infime partie des dépenses, certainement pas plus de quelques pour-cent de ces 0,5%. On n'est donc plus que dans des ordres de grandeur de poussière de pour-mille au niveau des charges de préférence.

M. *Charles Häsler* : – La messe semble être dite, mais nous pensons que nous prenons ici une décision politique et qui peut être lourde de conséquence par rapport, encore une fois, au référendum qui est parti, qui est annoncé. Mais nous ne partageons pas le raisonnement qui veut dire que cette péréquation ne porte que sur 2,7% des charges ou des budgets communaux dans leur ensemble. Les effets sur les unes ou les autres des communes sont bien évidemment largement supérieurs à ce chiffre-là. Si nous voulons vraiment aller dans le sens de ce raisonnement, il nous apparaît que le poids politique de cet effort fiscal est infiniment supérieur

Discussion en second débat (suite)

aux quelques poils de pour-mille que M. Claude Borel veut nous faire avaler en ce qui concerne l'effet de la péréquation ou l'effet de ces charges-là sur cette péréquation.

Donc, si c'est aussi insignifiant que cela sur le plan mathématique, sur le plan financier et sur le plan de la répartition, nous ne comprenons pas pourquoi, à notre avis, l'impact politique qui est largement supérieur ne l'emporte pas et ne permet pas de renoncer à prendre en considération cet effort fiscal.

M. Rolf Graber: – M. Charles Häsler a dit en partie ce que nous voulions souligner. M. Claude Borel a dit tout à l'heure que ce critère ne représente au fond qu'une infime partie des charges de préférence, mais si c'est si peu significatif, est-ce que le prix ne risque pas politiquement d'être trop lourd et de faire aboutir, non pas le référendum, mais la votation populaire qui pourrait échouer sur ce seul critère-là? C'est le risque que nous prenons et c'est une des raisons pour lesquelles nous soutiendrons cet amendement.

M. Jean-Bernard Wälti: – Nous nous sommes exprimé hier pour dire qu'à titre personnel nous avons toujours été contre le fait de prendre cet indice de charge fiscale. Nous avons aussi expliqué pourquoi la commission de gestion et des finances a maintenu la prise en compte de cet indice. Nous aimerions répéter la question qui a été posée à l'intérieur de la commission. Elle était de savoir quelles étaient les incidences lorsque nous faisons passer de 0,75 à 0,5 la prise en compte de l'indice de charge fiscale. Or, les papiers qui nous ont été distribués répondent à cette question, mais aussi aux autres coefficients (population et altitude) qui passent de 0,125 à 0,5.

Donc, ce qui serait intéressant maintenant pour l'ensemble du Grand Conseil avant de prendre une décision, c'est de savoir quels sont les chiffres – et nous savons que le service financier a ceux-ci – qui correspondent exactement à la question posée. Et là, nous croyons que nous rejoignons l'une des questions posées hier par M. Olivier Haussener.

M. Pierre-Jean Erard: – Nous croyons que nous sommes au clair: le critère de l'effort fiscal est contestable et contesté; nous le combattons depuis plus de seize ans maintenant, entre autres parce que c'est un cheval de bataille relativement aveugle d'une partie de la population politique. Mais enfin, maintenant c'est trop tard. Il fallait le dire avant, nous l'avons dit. Il est clair que si nous acceptons cet amendement, alors nous reviendrons à la charge pour stopper immédiatement le processus et renvoyer le projet en commission, parce qu'il n'y a qu'un rééquilibrage de toutes les forces qui peut avoir du succès.

Donc, nous pensons maintenant qu'il faut laisser suivre la procédure. Oui, nous disons l'effort fiscal; nous aurions tout au plus pu le remplacer par autre chose. Nous avons une fois proposé l'impôt communal, mais cela n'a

Péréquation financière intercommunale

pas été agréé évidemment par la gauche. Alors, il vaut mieux laisser poursuivre la procédure, revenir, par exemple sous forme de postulat ou plus tard, de reprise de réflexion sur le sujet, ce serait aussi tout à fait important de le faire pour les charges de centre et les charges d'accessibilité, où l'on voit que le problème n'est ici pas tout à fait mûr. Mais laissons maintenant continuer le processus et ne faisons pas une intervention aussi violente que celle qui est proposée par l'amendement !

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales : – Nous ne voulons pas allonger, la question a été posée par MM. Olivier Haussener et Jean-Bernard Wälti, en ce qui concerne les chiffres. Nous n'avons pas exactement les chiffres en ce qui concerne la simulation, nous avons dit qu'il suffirait de multiplier par deux. Ce que nous pouvons simplement rappeler ici, c'est qu'avec une dotation identique de 18 millions de francs – ce qui est prévu –, si l'on supprime la charge fiscale et qu'on laisse les coefficients de pondération de la population et de l'altitude où ils se trouvent, à 0,125, cela a pour effet d'accroître le poids relatif des coefficients de centre et d'accessibilité.

Par conséquent, on accroît à ce moment-là les transferts vers les villes au détriment des communes du Val-de-Travers. Mais cela vous montre bien que si l'on commence à vouloir toucher au système que nous avons mis en place, eh bien, on a des conséquences qui sont indésirables. Raison pour laquelle, encore une fois, nous vous proposons d'accepter le système qui a été retenu par le Conseil d'Etat et qui est approuvé par la commission de gestion et des finances.

La présidente : – Nous allons nous prononcer sur l'amendement déposé par M. Charles Häsler.

On passe au vote.

L'amendement Charles Häsler à l'article 13, lettre a, est refusé à la majorité évidente.

Article 13. – Adopté.

Article 14. – Adopté.

Article 15. –

La présidente : – Nous étions en présence du deuxième amendement de M. Charles Häsler qui visait à supprimer cet article 15. **Nous prenons note que cet amendement est retiré.**

Article 15. – Adopté.

Discussion en second débat (suite)

Articles 16 à 21. – Adoptés.

Article 22. –

La présidente: – A cet article 22, nous sommes en présence des trois amendements suivants:

Amendement du Conseil d'Etat

Art. 22, alinéa 1 (nouveau): ¹ *La dotation annuelle de base est déterminée conformément aux principes définis à l'article 10.*

Alinéa 2: ² *Elle correspond à quarante-cinq fois l'écart de charges structurelles total de l'ensemble des communes.*

Alinéa 3: ancien alinéa 2.

Amendement Olivier Haussener

Art. 22 ¹ *La compensation de la surcharge structurelle est fondée sur une dotation annuelle de base correspondant à trente fois l'écart de charges structurelles total de l'ensemble des communes.*

Alinéa 2: inchangé.

Amendement Roland Debély

Dotation
annuelle
de base

Art. 22 ...

Alinéa 3 (nouveau): ³ *La dotation annuelle de base pour la compensation de la surcharge structurelle ne doit pas dépasser le tiers de l'enveloppe totale de la dotation annuelle du fonds.*

La présidente: – Nous allons commencer avec l'amendement du Conseil d'Etat, puisqu'il s'agit d'un alinéa nouveau. Nous donnons la parole...

M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – C'est la conséquence de notre amendement à l'article 10.

La présidente: – Etant donné que vous avez accepté l'amendement du Conseil d'Etat à l'article 10, est-ce qu'il y a opposition à l'amendement du Conseil d'Etat à l'article 22 qui est la conséquence de celui de l'article 10? Ce n'est pas le cas...

M. Olivier Haussener: – L'amendement que nous avons déposé à l'article 22 ne s'applique plus bien entendu à l'alinéa 1, mais bien sûr à l'alinéa 2 qui découle de la modification de l'article 10. Dès lors, nous contestons cet amendement, non pas sur l'entier de la phrase, mais sur le nombre que nous proposons de mettre à trente et non à quarante-cinq. Donc ce sera un

Péréquation financière intercommunale

amendement à l'article 22, alinéa 2, soit: « ... *trente* fois l'écart de charges... » et c'est également une conséquence de l'article 10. Cela ne modifie en rien le fond de notre amendement préalablement déposé.

La présidente: – Comme nous sommes à l'alinéa 1, nous avons bien compris que l'alinéa est décalé. Est-ce qu'il y a opposition à l'amendement du Conseil d'Etat à l'article 22, alinéa 1? Ce n'est pas le cas. **L'amendement du Conseil d'Etat à l'alinéa 1 de l'article 22 n'étant pas combattu, il est donc accepté.**

En ce qui concerne l'alinéa 2 de l'article 22, nous sommes en présence de l'amendement du Conseil d'Etat et de l'amendement Olivier Haussener suivants:

Amendement du Conseil d'Etat

Art. 22 ² Elle correspond à *quarante-cinq* fois l'écart de charges...

Nouvel amendement Olivier Haussener (remplace celui précédemment déposé)

Art. 22 ² Elle correspond à *trente* fois l'écart de charges...

M. Olivier Haussener: – Nous serons assez bref, nous l'avons déjà développé hier. En fait, tout le monde a très bien compris que le but de cet amendement est de réduire la dotation de la part de la péréquation structurelle qui fait l'objet de controverses au sein d'une petite minorité au Grand Conseil, mais peut-être pas forcément au sein de la population. Nous pensons que c'est l'un des grands éléments qui pourrait aller à l'encontre d'une suite défavorable à cette péréquation au sein d'une votation populaire éventuelle.

Nous nous expliquons: en fait la grande critique que nous faisons à la péréquation de la surcharge structurelle, ce sont les rapports des 24 millions de francs où l'on fait une péréquation sur les ressources et 18 millions de francs sur cette surcharge structurelle et il nous semble que le rapport des forces n'est pas juste et qu'il ne correspond pas à ce que certaines personnes peuvent penser. C'est pour cela qu'en diminuant la quotité de quarante-cinq à trente – c'est-à-dire qu'on la réduirait d'un tiers, soit de 6 millions de francs –, on passerait donc de 18 millions à 12 millions de francs, on arriverait ainsi à une péréquation des ressources de 24 millions de francs qui représenterait les deux tiers, contre une péréquation de la surcharge structurelle de 12 millions de francs, ce qui ferait un tiers. Le total, si nos calculs sont exacts, serait de 36 millions de francs bruts. Si nous faisons une règle de trois – nous ne savons pas si c'est tout à fait juste –, ce qui ramènerait à une péréquation nette de 28 millions en regard des 18 millions de francs actuels.

Actuellement, les montants totaux de la péréquation, par rapport à l'ancienne, augmenteraient de 77%. Nous proposons de ramener ce chiffre à 55%. Voilà nos arguments et en voyant les conséquences, car c'est un des seuls amendements dont on a les conséquences chiffrées en francs par habitant, il est

Discussion en second débat (suite)

bien clair que ce sera difficile pour certaines personnes venant de ville d'accepter cet amendement, si vous ne regardez que les chiffres, mais si l'on regarde sur la globalité, il y a très peu de différence au niveau en francs par habitant. On corrigerait ainsi l'un des défauts et cela aurait pour effet que nous pourrions arrêter là concernant cette péréquation intercommunale.

M. Pierre-Jean Erard : – Nous croyons que l'amendement proposé par M. Olivier Haussener et l'amendement de M. Roland Debély visant à créer un alinéa 3 nouveau touchent vraiment le même sujet. Nous pensons donc qu'il faut mettre en compétition ces deux propositions, l'un demandant de réduire tout simplement la part de charge et l'autre demandant de changer le rapport entre les deux. C'est une suggestion.

La présidente : – Nous nous tournons vers M. Roland Debély et lui demandons s'il accepte que l'on traite les deux propositions en même temps ?

M. Roland Debély : – Comme déjà évoqué, l'élément de la péréquation des ressources n'est pas combattu. Par contre, la compensation de la charge structurelle est sujette à appréciations très diverses. Il nous a paru politiquement intéressant de fixer dans la loi un ratio dans le cadre de la dotation globale du fonds péréquatif. Ainsi, l'amendement que nous proposons prévoit que la dotation annuelle, respectivement que la part de la dotation de l'indice des surcharges structurelles, ne représente que le tiers de la dotation globale. Il nous semble que c'est l'option politique qui peut être intéressante, parce que c'est un facteur qui pourrait contribuer à réguler également l'augmentation des charges publiques. Avant d'évaluer la conséquence de notre projet d'amendement, par rapport à celui du député Olivier Haussener, nous aimerions bien entendre le Conseil d'Etat sur l'appréciation politique que nous avons émise et sur l'hypothèse que notre amendement pourrait justement contribuer à réguler l'augmentation des charges publiques.

M. Jean-Claude Baudoin : – Nous aimerions appuyer, mais pas d'une manière technique mais peut-être politique, ce qui vient d'être dit. Nous avons l'impression, c'est vrai, que la messe est dite et que cette péréquation va finalement passer la rampe ce matin. Nous demandons simplement – et nous avons systématiquement le même blocage depuis hier après-midi – que les voix que nous exprimons, et nous sommes en quelque sorte le relais des communes qui n'ont pas été consultées, soient un peu prises en compte. Ce projet est évolutif, nous le savons, mais nous pourrions aussi le prévoir en étapes.

Le prix à payer de cette péréquation pour certaines communes est très fort. Si nous pouvons l'alléger, comprendre que tout évoluera et que nous pourrions procéder par étapes sur cette péréquation, il nous semble que vous devriez faire un pas dans notre direction.

Péréquation financière intercommunale

Nous ne faisons pas de chantage, il n'y a pas de référendum à faire dans l'air comme menace, ce n'est pas du tout cela qui est expliqué (*rires*). Le référendum partira, Mesdames et Messieurs ! Ce n'est pas parce que ce projet nous déplaît fortement, mais parce que la prise en compte des inquiétudes communales n'est pas complètement entendue. Alors, essayons de réfléchir ! Est-ce que le Grand Conseil peut être content de boucler une loi avec la certitude d'aller au référendum ? C'est cela que nous voulons exprimer. Alors nous vous demandons simplement de prendre en compte ces voix-là.

M. *Bernard Soguel* : – Comme nous l'avons fait en commission, nous refuserons l'amendement proposé par M. Olivier Haussener. Si M. Olivier Haussener n'est pas possédé par le démon de la solidarité, il a au moins la qualité de la constance. (*Rires.*) Battu en commission, il revient en plénum – c'est de bonne guerre à notre avis –, mais le groupe socialiste ne lâchera pas non plus. On ne peut pas amputer l'effet péréquatif de plusieurs millions de francs – cela peut être de 4 à 6 millions de francs suivant comme on calcule – sans vider de son sens le projet du Conseil d'Etat. Si vous consultez effectivement les documents qui nous ont été transmis concernant les montants par habitant, ce n'est pas seulement les villes qui en subissent les conséquences, mais ce sont aussi certaines communes et notamment celles du Val-de-Travers.

L'amendement Roland Debély va dans le même sens, c'est une diminution de l'effet péréquatif. La proposition de M. Jean-Claude Baudoin d'appliquer la péréquation par étapes a aussi été étudiée et discutée par la commission de gestion et des finances. On a vu que c'était encore plus compliqué et ça l'est déjà pas mal aujourd'hui pour ne pas encore compliquer les choses par étapes. Si l'on demande effectivement beaucoup, nous croyons que nous l'avons dit aussi hier, à certaines communes du Littoral, nous souhaiterions que l'on rappelle encore une fois qu'il y a une dizaine de communes dans le canton qui sont dans une situation extrêmement grave et cela pourrait être dommageable pour l'ensemble du canton d'ici quelques années.

M. *Olivier Haussener* : – Du moment que l'on traite les deux propositions pratiquement en parallèle, nous aimerions dire que notre groupe abonde également dans l'amendement de M. Roland Debély... une partie de notre groupe, excusez-nous, mais nous parlons toujours au nom de notre petit groupe et vous l'avez tous très bien compris ! Alors en fait, cet amendement va également dans notre sens, simplement que M. Roland Debély donne, lui, un pourcentage, tandis que nous avons fixé des montants par rapport à des calculs déjà établis et des simulations faites.

Pour répondre à M. Bernard Soguel, il est vrai que l'on va de nouveau lever les mains et dire que les communes du Val-de-Travers vont être de nouveau prétéritées. C'est vrai que, on va enlever – on va prendre les communes du Val-de-Travers – à Couvet 6 francs par habitant ; aux Ponts-de-Martel – elle ne fait pas partie du Val-de-Travers, mais c'est aussi une commune qui

Discussion en second débat (suite)

bénéficiait abondamment de cette péréquation –, la somme se monte à 6 francs; au Cerneux-Péquignot, il en va de 2 francs. Il est vrai qu'on va enlever quelque chose, mais nous croyons que nous, nous avons eu la correction de ne pas prendre une quotité de 30 afin que ces communes touchent quand même la même chose. Nous avons trouvé une solution qui correspondait aux deux tiers/un tiers qui, dans l'esprit, était aussi juste. Or, nous ne nous sommes pas livré aux calculs de la dernière colonne, comme le fait M. Bernard Soguel.

M. Jean-Marc Nydegger : – Nous remercions M. Olivier Haussener de faire déjà un petit bout dans notre direction, c'est-à-dire qu'au lieu de 12 millions, il va passer à 14 millions de francs environ, pour le tiers si on calcule comme cela. Mais, nous l'avons déjà dit, ce facteur multiplicateur de quarante-cinq proposé par le Conseil d'Etat tient à notre avis mieux compte des surcharges structurelles, car ce n'est pas seulement celles des villes dont il faut tenir compte, mais également celles des communes du Val-de-Travers, par exemple. Les communes du Val-de-Travers, avec ce facteur de quarante-cinq, dont une dotation de 18 millions de francs, sont quand même plus favorisées.

De plus, le projet de loi permet, ainsi que nous l'avons toujours dit, une certaine souplesse et nous verrons l'évolution du système d'ici quelques années.

M^{me} Elisabeth Berthet : – L'objectif de ces propositions a donc déjà été longuement discuté en commission de gestion et des finances, puis n'a pas été retenu. La diminution de la dotation de base du fonds de surcharge structurelle ne permettra donc plus d'atteindre le but de la nouvelle péréquation, en tout cas dans un premier temps, l'équilibrage souhaité pour les villes, ni d'assurer une distribution non plus de l'imposition communale des personnes morales et ceci selon la motion qui avait été déposée par M. Pierre Hainard. Comme cela a été dit à plusieurs reprises, la formule de la loi est souple et adaptable en fonction de la situation des communes dans toutes les régions de notre canton.

Par conséquent, une partie du groupe, favorable aux objectifs visés par le Conseil d'Etat, refusera donc ces propositions. Néanmoins, une autre partie du groupe radical souhaitera une péréquation plus douce que celle proposée par le Conseil d'Etat et acceptera les propositions de M. Olivier Haussener et de M. Roland Debély.

La présidente : – Nous allons marier ces propositions, si vous êtes d'accord, nous allons les appeler amendement Olivier Haussener et Roland Debély. Est-ce que M. Roland Debély est d'accord avec cette proposition ?

M. Roland Debély : – Peut-être que nous allons nous rallier à l'amendement Olivier Haussener, mais préalablement, nous aimerions bien entendre le Conseil d'Etat sur cette idée politique d'associer un ratio du tiers dans

Péréquation financière intercommunale

l'ensemble de la dotation au fonds péréquatif. Aujourd'hui, nous limitons bien sûr le montant de la dotation du fonds en lui-même, mais on pourrait aussi imaginer que, pour atteindre l'objectif final de la péréquation, la part de la péréquation des ressources pourrait être augmentée et, par contre, la part de l'indice des charges structurelles serait simplement adaptée aux 30 % du total de la dotation du fonds. Cette approche-là nous intéresserait et nous souhaiterions entendre le Conseil d'Etat sur ce volet politique de la chose.

M. *Pierre-Jean Erard*: – Nous voudrions simplement dire, à propos de ces deux amendements, en fonction de la discussion que nous avons depuis hier, que l'amendement de M. Olivier Haussener, disons dans ce sens-là, n'est pas acceptable puisqu'il réduit de 6 millions de francs la dotation. Il change donc vraiment l'effet péréquatif.

Par contre, concernant l'amendement de M. Roland Debély, nous trouvons que nous pourrions le soutenir, car il ne change pas la dotation annuelle complète, il change simplement le rapport entre les compensations structurelles et l'autre et cela ne change donc pas la dotation annuelle totale. Accepter cet amendement serait peut-être le léger compromis que M. Jean-Claude Baudoin a demandé tout à l'heure. Nous invitons quand même la gauche à ne pas faire preuve d'une constance qui devient aussi de l'acharnement dans un certain sens en s'opposant systématiquement à tout ce que l'on propose.

M. *Olivier Haussener*: – Nous retirons notre amendement au profit de l'amendement de M. Roland Debély.

La présidente: – **Nous prenons note que l'amendement de M. Olivier Haussener à l'alinéa 2 de l'article 22 est retiré.**

M. *Alain Bringolf*: – Notre groupe refusera l'amendement Roland Debély. Croyez-vous vraiment que les quelques députés qui s'opposent avec force aux effets de la péréquation jugés trop importants vont hésiter et ne pas participer au lancement du référendum si la proposition d'amendement de M. Roland Debély était acceptée ? Nous n'avons pas cette confiance-là. Nous refuserons cet amendement.

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Là aussi, nous avons déjà longuement discuté de l'importance de la dotation, aussi bien dans le rapport du Conseil d'Etat que dans le cadre des travaux de la commission de gestion et des finances.

Nous rappelons ce que nous avons dit hier, il s'agit de savoir si nous mettons en place une péréquation qui en vaille la peine ou pas. Nous avons estimé – et nous croyons qu'en tout cas la très grande majorité de la commission partage l'avis du Conseil d'Etat – que si l'on passe de 38 à 32 millions de francs d'effet péréquatif net, on fait l'opération que nous

Discussion en second débat (suite)

souhaitons réaliser et, par conséquent, une diminution ne nous permettrait plus d'atteindre les objectifs indiqués.

Mais nous aimerions dire en ce qui concerne les deux types d'amendements qui ont été proposés, autant nous pouvons comprendre l'amendement de M. Olivier Haussener qui disait qu'il faut donner moins à la compensation des surcharges structurelles, nous pensons que l'amendement de M. Roland Debély va plus loin, car il vise à réduire la compensation de la surcharge structurelle qui ne pourrait jamais excéder la moitié de la dotation prévue pour la péréquation des ressources. Cela veut dire que, sur la base des chiffres actuels, la dotation ne pourrait effectivement pas dépasser les 12 millions de francs dont parle M. Olivier Haussener.

Il est vrai, Monsieur Roland Debély, que selon la dotation qu'on met en ce qui concerne la compensation des surcharges structurelles, on peut jouer un rôle en ce qui concerne l'influence de la péréquation sur la politique et les charges des différentes communes. Mais nous regretterions, pour notre part, qu'on lie les deux choses parce que nous avons voulu avoir des indices qui soient séparés entre, d'une part, la compensation des indices de ressources que personne n'a contestée et, d'autre part, la compensation des surcharges structurelles.

Nous ne souhaitons pas qu'il y ait une liaison absolue entre les deux. Encore une fois, le système que nous avons présenté doit garder une certaine souplesse. Il faut être tout à fait clair, si on diminue la dotation en ce qui concerne la compensation des charges structurelles, eh bien, on ne prend plus en compte de manière suffisante, comme nous souhaitons le faire, la problématique des charges spécifiques des communes centres. Nous croyons que c'est quand même ce que l'on a voulu à travers cette péréquation. Par conséquent, le Conseil d'Etat vous demande d'en rester à la proposition qui est celle de l'article 22 du projet.

M. Bernard Soguel : – Le groupe socialiste pense que de toute manière le référendum sera lancé. Ce n'est pas parce que nous céderions un peu de terrain que le comité, qui s'est déjà constitué, va renoncer à son projet de référendum. Ce n'est pas de l'acharnement du groupe socialiste, c'est une constance sereine qui nous fait refuser cet amendement.

M. Olivier Haussener : – Ce que M. Bernard Soguel dit est faux. Nous pouvons vous dire que c'est un élément déterminant dans le lancement d'un référendum. (*Rires.*) M. Bernard Soguel peut interpréter cet amendement comme il le sent, mais c'est un élément qui est déterminant qui vise à atténuer cette péréquation des ressources qui nous pose problème et qui pose problème à certains membres de notre groupe également.

M. Jean-Bernard Wälti : – Dans le développement, aussi bien par M. Roland Debély que par M. Olivier Haussener, nous n'avons pas entendu parler de la

Péréquation financière intercommunale

dotation totale. Nous avons cru comprendre que le Conseil d'Etat pensait que la dotation pour la péréquation des ressources restait telle quelle, dans la proposition de ces deux Messieurs, et que celle de la compensation des charges structurelles diminuait. Si l'on applique à la lettre cet amendement, à notre avis, vous pouvez monter la péréquation des ressources. On arrive exactement dans le tiers que M. Roland Debély souhaite et vous avez une dotation totale qui est de 42 millions de francs quand même. Nous aimerions entendre des précisions – nous n'avons pas dit que nous prenions position à propos de cet amendement – dans le développement de leurs auteurs.

M. *Pierre Hainard*: – L'amendement Roland Debély lie mathématiquement deux choses fondamentalement différentes. Il lie mathématiquement une péréquation des ressources avec des surcharges structurelles, ce qui politiquement n'a rien à voir. Donc, l'amendement Roland Debély doit être refusé.

Si, pour tenir compte de cet amendement, on augmentait donc la péréquation des ressources, de telle façon à avoir une dotation globale identique, le partage serait alors différent et les objectifs ne seraient plus atteints. Nous vous demandons donc de refuser l'amendement Roland Debély.

M. *Roland Debély*: – Tout à l'heure, dans notre intervention, nous avons parlé de la possibilité d'augmenter la dotation totale du fonds péréquatif en adaptant la part de l'indice ou la part de la dotation provenant des ressources. Aujourd'hui, c'est 6 fois l'écart, on pourrait imaginer que ce soit 6,5 ou 7 fois l'écart, enfin nous ne connaissons pas le mécanisme. Mais ce que nous aimerions préciser aussi, c'est que cet amendement a été déposé dans l'hypothèse du renvoi en commission, afin que les simulations financières et les implications politiques qui en découlent puissent être examinées.

Maintenant, étant donné que nous sommes dans une phase qui ne correspond pas à ce que nous avons imaginé quant à l'examen de détail de cet amendement, nous sommes un peu l'otage d'une proposition et du maintien d'un amendement dont on ne connaît pas les incidences financières réelles.

Dans notre but initial, il n'était pour nous pas question de réduire la dotation du fonds péréquatif autant que la proposition du député Olivier Haussener. Il s'agissait plutôt d'une démarche politique pour donner un volume à la part des charges structurelles dans le cadre de l'ensemble de l'indice des ressources. Mais nous allons malgré tout maintenir notre amendement, sachant que nous serons totalement battu, pour conserver l'idée politique qui était sous-jacente à cette démarche.

M. *Olivier Haussener*: – Au vu des débats et de la proposition de M. Jean-Bernard Wälti, nous avons de la peine à nous rattacher à sa proposition,

Discussion en second débat (suite)

parce que notre but n'était pas seulement de donner un rapport entre péréquation des ressources et péréquation de la surcharge structurelle, mais c'était de réduire le montant de la surcharge structurelle. **Nous réintroduisons l'amendement que nous avons retiré!** (Voix.)

M. Damien Cottier: – Nous regrettons que l'on doive prendre position sans connaître les implications réelles. Sur le système que nous propose M. Roland Debély, on vient de nous dire que cela lie deux choses qui n'ont rien à voir. Alors là, nous nous inscrivons en faux clairement, parce que c'est le Conseil d'Etat lui-même qui dit le contraire, à la page 10 du rapport de la commission de gestion et de finances élargie (p. 2372 du *BGC*): «En définitive, le renforcement du poids de l'indice de charge fiscale au niveau de la compensation de la surcharge structurelle permet d'atténuer les effets de la suppression de la prise en compte de cet indice au niveau de la péréquation des ressources.» Donc, clairement, le Conseil d'Etat a lié ces deux piliers de péréquation, il ne s'agit pas de venir dire ici qu'ils sont absolument indépendants l'un de l'autre.

M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Nous donnerons des précisions à M. Damien Cottier. Bien sûr qu'il y a une liaison entre les deux choses, mais ce que nous ne voulons pas, c'est faire dépendre en partie la dotation de la compensation de la surcharge structurelle de celle prévue de la péréquation des ressources. C'est cela que nous ne voulons pas, c'est de faire dépendre les deux dotations.

Monsieur Jean-Bernard Wälti, nous nous excusons, mais le raisonnement que nous avons tenu tout à l'heure tient au fait que l'article 9 a été accepté, les 24 millions de francs sont acceptés. Si l'on acceptait l'amendement de M. Roland Debély, on devrait le corriger, alors que M. Olivier Haussener a été clair, il avait dit qu'il ne discutait pas les 24 millions de francs, mais il trouvait que c'était trop les 18 millions de francs pour la compensation des charges structurelles et c'est ce montant qu'il veut diminuer.

Alors, nous pensions que l'amendement de M. Olivier Haussener avait au moins la clarté du but qu'il poursuivait. L'amendement de M. Roland Debély, il faut bien voir qu'il fait dépendre la dotation de l'un de la dotation de l'autre.

La présidente: – M. Olivier Haussener a réintroduit son amendement, nous allons l'opposer à celui de M. Roland Debély.

On passe au vote.

L'amendement Olivier Haussener obtient 23 voix, alors que l'amendement Roland Debély en obtient 5. L'amendement Roland Debély est donc refusé.

Péréquation financière intercommunale

La présidente : – Nous allons maintenant nous prononcer sur l'amendement Olivier Haussener qui a obtenu 23 voix. Nous allons le mettre en opposition avec le texte d'origine.

On passe au vote.

L'amendement Olivier Haussener, à l'article 22, est refusé par 79 voix contre 22.

Article 22. – Adopté.

Articles 23 à 27. – Adoptés.

Article 28. –

La présidente : – A l'article 28, nous sommes en présence des deux amendements suivants.

Amendement du groupe radical

Art. 28 ¹ ...

² Il peut en outre modifier, après consultation des communes, les pondérations des critères formant l'indice des charges structurelles, ainsi que les coefficients des formules figurant aux annexes 1 à 4. *Pour entrer en vigueur, cette décision doit être ratifiée par la commission de gestion et des finances.*

Amendement du Conseil d'Etat

Art. 28 ¹ Dans la mesure où la réalisation des objectifs de la péréquation financière l'exige, le Conseil d'Etat peut augmenter ou réduire les dotations annuelles de base prévues aux articles 9 et 22 de 10 % au plus.

² Il peut en outre modifier les pondérations des critères formant l'indice des charges structurelles, ainsi que les coefficients des formules figurant aux annexes 1 à 4. (Suppression de « après consultation des communes ».)

³ *Dans les deux cas, le Conseil d'Etat consulte les communes et prend l'avis de la commission de gestion et des finances.*

M. *Damien Cottier* : – Cette fois il ne s'agit plus de technique financière, il s'agit véritablement d'une question institutionnelle. A l'article 28, le Conseil d'Etat nous demande une délégation de compétence, ce qui prouve bien que la compétence, à l'heure actuelle, est entre les mains du législateur et non pas de l'exécutif. Nous ne remettons pas en cause la compétence qui lui est

Discussion en second débat (suite)

donnée à l'alinéa 1, à savoir de corriger de plus ou moins 10% l'objectif final de la péréquation, mais l'alinéa 2 nous interpelle. L'importance d'une modification des coefficients dans les budgets de nos communes peut être majeure, suivant les décisions qui seraient prises par le Conseil d'Etat. Vous savez tous que dans l'ordre institutionnel de nos démocraties occidentales il est volontairement décidé que ce soient les législatifs qui votent les budgets et les comptes de manière à avoir un contrôle démocratique des finances publiques et des choix politiques qui sont faits.

Or, ici, une simple décision du Conseil d'Etat aurait la faculté de modifier profondément le budget de certaines communes sans que le législatif de cette commune puisse s'exprimer. Il y a une délégation de compétences au niveau cantonal, sans même qu'aucun législatif, quel qu'il soit, ne puisse s'exprimer. Il y a donc, on le voit bien, une délégation de compétence majeure et nous estimons qu'il faut y réfléchir de manière approfondie avant de l'accepter. Sur le plan institutionnel, cette délégation de compétence du Grand Conseil vers le Conseil d'Etat nous paraît excessive. Sur un plan plus pragmatique, il est clair qu'il serait inopportun que, chaque année, si le Conseil d'Etat devait au début ajuster régulièrement la péréquation, il soit nécessaire de reprendre l'ensemble du débat devant le Grand Conseil.

Par conséquent, alors que dans un premier temps nous pensions demander la suppression pure et simple de l'alinéa 2 et de maintenir cette compétence au Grand Conseil, après discussion et réflexion approfondie, le groupe radical s'est rallié à la proposition de déléguer cette compétence au Conseil d'Etat. Mais nous demandons qu'une commission du Grand Conseil, en l'occurrence la commission de gestion et des finances puisse avoir un droit de veto sur cette décision. Ainsi, d'une certaine manière le parlement garde une partie de sa compétence. Le Conseil d'Etat serait maître de la proposition, mais il aurait besoin – et c'est notre amendement – de l'aval de la commission de gestion et des finances. C'est un petit peu nouveau sur le plan institutionnel au niveau cantonal, mais vous reconnaîtrez que ce n'est pas complètement nouveau dans ce canton puisqu'il existe des commissions qui ont des compétences décisionnelles, en particulier les commissions scolaires dans nos communes.

Il s'agirait donc ici, et c'est la proposition du groupe radical, d'une délégation de compétence partielle, le Conseil d'Etat devrait convaincre la commission de gestion et des finances du bien-fondé de sa proposition et obtenir, ce qui ressemble beaucoup à un avis conforme de la part de la commission. Cette procédure d'avis conforme est employée régulièrement au niveau des institutions européennes où la commission doit obtenir l'avis conforme du parlement, cela nous paraît être une innovation bienvenue. Nous préférons cette solution à celle du Conseil d'Etat qui consiste en une simple consultation de la commission, parce qu'après consultation, le Conseil d'Etat aurait malgré tout toute compétence de faire ce que bon lui semble.

Péréquation financière intercommunale

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales : – Il est vrai qu'à l'article 28, le Conseil d'Etat vous demande une délégation de compétence importante, mais nous croyons que cela fait partie de l'ensemble du système que nous vous avons proposé et nous remercions la commission de gestion et des finances qui a examiné ces propositions d'avoir accepté le principe proposé ici.

Nous comprenons que le Grand Conseil souhaite obtenir un certain nombre de garanties à l'égard de cette délégation de compétence. C'est la raison pour laquelle, pour aller à la rencontre de l'amendement qui nous est proposé, le Conseil d'Etat vous propose même d'aller un tout petit peu plus loin et de considérer qu'aussi bien pour la modification de la dotation annuelle que la modification des pondérations, il y ait à la fois la consultation des communes prévues et que nous sollicitons l'avis de la commission de gestion et des finances. Mais l'avis de la commission de gestion et des finances, si vous suivez l'amendement du groupe radical, cela veut dire que c'est la commission qui décidera et plus le Conseil d'Etat. Si nous sommes certain que la commission voudra bien être consultée, nous ne pensons pas nécessairement que ce soit la meilleure des solutions si elle doit en assumer la décision. Nous croyons que c'est le rôle du Conseil d'Etat, si vous lui déléguez cette compétence, d'assumer sa décision, mais il est clair qu'avec l'avis des communes et le préavis de la commission, le Conseil d'Etat sera à même de prendre la décision la plus adéquate.

Donc, nous vous proposons, et nous souhaiterions, que M. Damien Cottier accepte de retirer son amendement au profit de l'amendement du Conseil d'Etat qui nous paraît aller dans le sens de ce dialogue que nous avons désiré avoir avec la commission de gestion et des finances qui serait effectivement consultée.

M. *Jean-Marc Nydegger* : – Le groupe libéral-PPN ne pourra se rallier à l'amendement proposé par le groupe radical. C'est effectivement une compétence nouvelle qu'on donnerait à une commission et cela nous paraît vraiment très dangereux. Nous ne pouvons donc pas y souscrire.

Par contre, nous remercions le Conseil d'Etat de nous dire qu'il prendra l'avis de la commission de gestion et des finances et qu'il consultera l'avis de toutes les communes pour toutes modifications.

M. *Bernard Soguel* : – Le groupe socialiste acceptera l'amendement du Conseil d'Etat et refusera l'amendement du groupe radical. La commission de gestion et des finances a accepté de donner des compétences au Conseil d'Etat pour qu'il ait la faculté d'adapter la mise en place du système de péréquation au cours de ces prochains mois et de ces prochaines années. Nous pensons qu'il faut prendre l'avis de la commission et des communes, c'est juste, mais cette souplesse s'adapte parfaitement bien avec la proposition du Conseil d'Etat.

Discussion en second débat (suite)

M. *Alain Bringolf*: – Notre groupe remercie le groupe radical de sa proposition, parce que cela a donné l'occasion au Conseil d'Etat d'en faire une autre qui nous paraît beaucoup plus correcte et de ce fait-là, on aura franchi un petit pas important dans le problème des relations. La proposition d'une commission qui devient forte et qui a des pouvoirs devrait faire l'objet d'un autre débat plus large sur le principe même de notre organisation, mais en tout cas pas instituée au cadre d'une loi.

M. *Damien Cottier*: – Nous regrettons que l'on ait autant peur d'innover. Ces systèmes existent ailleurs, nous vous l'avons dit, au niveau des institutions européennes et ont prouvé que l'on pouvait associer le parlement de manière déterminante à une décision. Alors, nous nous inscrivons en faux avec ce qu'a dit le représentant du Conseil d'Etat: ce n'est pas la commission qui déciderait, c'est le Conseil d'Etat qui ferait le travail, qui choisirait les nouveaux coefficients, qui adopterait une proposition finale et la commission confirmerait ensuite ou infirmerait son accord. La commission, si l'on veut bien, a un droit de veto, mais elle ne participe pas à la décision en elle-même.

Nous croyons donc qu'il faut quand même bien distinguer ces deux choses – cela fait rire le président du Conseil d'Etat, mais c'est une réalité –, nous n'avons pas demandé que ce soit la commission qui décide, nous avons simplement demandé que la commission ratifie cette décision, exactement comme notre Grand Conseil ratifie, par exemple, un concordat intercantonal. Donc, de ce point de vue-là, il nous semble qu'il y a une distinction institutionnelle claire. Nous maintenons notre amendement, même s'il a peu de succès, parce qu'il nous paraît fondamentalement différent de la proposition du Conseil d'Etat.

La présidente: – L'amendement du groupe radical à l'article 28 est maintenu, nous allons donc l'opposer à celui du Conseil d'Etat.

On passe au vote.

L'amendement du groupe radical obtient 14 voix, alors que l'amendement du Conseil d'Etat en obtient 90.

La présidente: – Nous allons maintenant opposer l'amendement du Conseil d'Etat au texte de la loi! (*Voix.*) **Cet amendement est accepté sans opposition.**

Article 28. – Adopté.

Articles 29 à 32. – Adoptés.

Péréquation financière intercommunale

M. *Olivier Haussener*: – Enfin arrivé au but, nous croyons qu'un tel projet mérite que tout le monde figure au procès-verbal, nous demanderons un vote nominatif. Merci.

M. *Roland Debély*: – Concernant la consultation des communes et le prochain dossier relatif au désenchevêtrement des tâches et de communes, nous avons déposé une interpellation. Mais selon le règlement du Grand Conseil, l'interpellation doit être déposée douze heures avant sa discussion, si bien que l'interpellation déposée aujourd'hui sur cet objet-là ne pourra pas être discutée aujourd'hui, raison pour laquelle nous nous permettons malgré tout de juste donner le sens de la démarche.

Nous avons constaté, lors de ces débats, qu'il y avait dilemme ou en tout cas qu'il y avait diversité d'opinion sur la nécessité ou non de consulter les communes face à des dossiers qui impliquent directement les communes. Dans ce contexte-là, nous aurions souhaité connaître le bilan que retire le Conseil d'Etat des discussions que nous avons eues aujourd'hui et de la position des groupes et quelles sont ses intentions. Mais plusieurs députés – et nous croyons que nous avons retrouvé cela dans tous les rangs –, ont véritablement trouvé qu'il était indispensable que la consultation des communes se réalise aussi pour le deuxième volet de ce nouveau paysage financier des collectivités publiques neuchâteloises qu'est le désenchevêtrement. Eh bien là, nous souhaiterions que le Conseil d'Etat modifie son processus de travail et qu'avant de saisir le Grand Conseil de cet objet-là, il consulte les communes.

La présidente: – Monsieur Roland Debély, motion d'ordre ! Votre interpellation ne peut pas encore être développée. Elle n'est pas déposée depuis douze heures sur le bureau.

M. *Michel Barben*: – Suite à la demande de notre collègue Olivier Haussener, nous signalons que tout le groupe libéral-PPN est d'accord de procéder à un appel nominal.

M^{me} *Jacqueline Tschanz*: – Très brièvement et très modestement, nous aimerions encore ici exprimer l'inquiétude de toute une population de contribuables qui devront obligatoirement passer à la caisse quoi que l'on en dise.

Vous avez affirmé hier, Monsieur le conseiller d'Etat, que, globalement il n'y aura pas de hausse d'impôt. Permettez-nous d'en douter et dites-nous où les vingt-huit communes qui vont contribuer au fonds de péréquation, à raison de 100 à 2000 francs par habitant, vont-elles trouver cet argent supplémentaire ? Que vont-elles faire ?

Obligatoirement ceux qui doivent payer devront modifier leur fiscalité et n'oublions pas que ce sont les conseillers généraux qui devront décider de

Discussion en second débat (suite)

cette modification. Alors, quelle assurance le Conseil d'Etat peut-il donc donner? Quant aux trente-quatre communes bénéficiaires, aucune ne garantit une baisse d'impôt. Cette péréquation que nous allons voter, accepter, nous amène à penser que nous allons obligatoirement vers une augmentation des impôts pour les classes moyennes et fortes, en plus des taxes d'eau, etc., ce qui va rendre notre région encore moins attractive.

Nous ne pourrons éviter le tourisme fiscal et retenir certains gros contribuables de passer la frontière cantonale. Cela va dans le sens contraire à la volonté du Conseil d'Etat et de la promotion économique qui cherchent plutôt à attirer les entreprises à venir s'installer dans notre canton. Que restera-t-il comme critères pour créer des postes de travail? La compétitivité de notre canton s'affaiblit encore davantage. Le Conseil d'Etat a-t-il pris en compte l'exode fiscal lié au fait que les impôts vont augmenter?

Encore une remarque et une question au Conseil d'Etat concernant les terrains à bâtir dans le cadre de l'estimation cadastrale. Le Conseil d'Etat entend-il aussi revoir les valeurs du terrain à bâtir, celles des communes qui vont augmenter les impôts devant être revues à la baisse?

M. Didier Burkhalter: – Comme nous n'avons pas déposé d'interpellation, nous nous permettons de reprendre à notre compte la problématique développée par M. Roland Debély au mauvais moment. Nous aimerions savoir, ici dans le cadre de ce débat et aussi avant le vote final, si le Conseil d'Etat va procéder à une consultation des communes pour les prochains débats importants et en particulier pour celui sur le désenchevêtrement ou si la procédure qui a été utilisée pour la péréquation sera à nouveau utilisée dans ce cas-là.

M. Pierre-Jean Erard: – Une toute dernière parole avant cette votation historique, dont l'issue ne fait pas de doute, nous voudrions sincèrement féliciter la gauche pour cette victoire magnifique et historique.

M. Jean-Jacques Delémont: – Nous remercions le député Pierre-Jean Erard avec lequel nous entretenons d'ailleurs de fort bonnes relations, de nous prêter plus de 75 voix dans cet hémicycle. Nous le remercions infiniment, nous ne savions pas que nous étions si nombreux.

M. Jean-Pierre Authier: – Excusez-nous d'intervenir encore, mais à entendre notre collègue Pierre-Jean Erard remercier la gauche cela fait plaisir, on voit qu'il est très charitable. Mais on verra, après le vote nominatif, si la droite refuse ce projet de loi de péréquation... Nous avons la certitude qu'ici au sein du groupe libéral-PPN, il y a une majorité qui accepte. Alors nous croyons que nous pourrons remercier, enfin on verra au résultat du vote (*rires*), l'ensemble du Grand Conseil.

Péréquation financière intercommunale

M. *Pierre Hainard* : – Nous ne croyons pas que nous sommes classé à gauche ! Nous tenons simplement à dire que dans l'intérêt du canton, dans la cohésion cantonale, dans la justice fiscale, nous devons voter oui à cette loi et ce n'est pas une question de gauche ou de droite, c'est une question de conviction politique.

M. *Michel Barben* : – Nous croyons que nos deux préopinants ont dit ce que nous allions dire, nous avons levé la main préalablement, mais effectivement ce n'est pas une histoire de gauche ou de droite, c'est une question de sensibilité, notamment envers les régions. C'est aussi une sensibilité vis-à-vis de l'unité de ce canton et nous croyons que c'est important. Nous pouvons tout à fait comprendre que certaines régions sentent ce poids douloureux. Il est clair que lorsque l'on doit participer à un effort supplémentaire, eh bien, qu'il y ait des réticences, on peut aussi le comprendre.

Néanmoins, nous croyons que la majorité du groupe libéral-PPN acceptera sa péréquation, elle est aussi contente de voir qu'il y aura possibilité d'adaptation et que l'on a construit aujourd'hui un moteur et que certains réglages seront nécessaires.

M. *Jean-Gustave Béguin* : – Nous aimerions ici nous faire l'interprète des petites communes que l'on n'a pas beaucoup entendues, elles n'avaient pas de raison d'être entendues, puisque le rapport était assez explicite. Mais nous croyons que sans triomphalisme, nous pouvons nous faire l'interprète de ces communes pour dire que l'acceptation de cet important dossier va leur permettre d'entreprendre et d'entrevoir le fonctionnement et la poursuite des affaires communales sous un autre angle.

Nous voudrions dire ici à tous ceux que ce rapport blesse, pose des problèmes, que nous en sommes conscient et que parfois – vous allez peut-être nous dire que nous exagérons –, nous sommes un peu gêné de voir le montant de la facture que La Côte-aux-Fées, par exemple, devra régler. Nous sommes certain que si des cicatrices devaient surgir, eh bien, nous espérons quand même que l'unité de ce canton parviendra à les résorber au mieux.

Nous voudrions remercier tous ceux qui ont fait preuve de compréhension dans les groupes et au nom de ces petites communes, qui ne nous ont pas désigné pour apporter leur attitude ici, nous croyons qu'il était bon de dire qu'il n'y a aucun triomphalisme de notre part et que nous remercions les acteurs de ce projet du travail fourni.

La présidente : – Nous aimerions vous rappeler que nous n'avons pas encore effectué le vote final !

M. *Roland Debély* : – Le vote nominal mis un peu à la mode par le député Gilles Pavillon justifie peut-être certaines explications quant à des prises de position et dans ce contexte-là nous aimerions dire – nous croyons que

Discussion en second débat (suite)

quelques-uns de nos collègues partagent cet avis-là – que nous ne sommes pas opposé à la péréquation proprement dite, mais nous sommes opposé au principe qui a été mis en place.

Nous ne pouvons pas cautionner une loi qui règle des relations entre les communes, alors que celles-ci n'ont pas été consultées. De plus, ce nouveau paysage financier comprend en tout trois volets qui sont interdépendants les uns des autres et nous ne pouvons pas nous engager sans connaître les implications réelles et les relations qu'il y a entre ces trois grands volets. C'est la raison pour laquelle nous nous opposerons personnellement à ce projet de loi.

M. Jean-Bernard Wälti : – Puisque chacun donne ses raisons, nous répéterons ici qu'avec plusieurs membres de la commission de gestion et des finances situés à droite de ce parlement, nous voterons oui à cette péréquation tout en sachant que ce n'est pas un outil qui est affûté actuellement. Et comme nous avons donné hier l'exemple du laboureur qui doit régler les socs de sa charrue, nous sommes persuadé que la commission, puisqu'elle va être consultée, aura très probablement l'an prochain l'occasion de discuter avec le Conseil d'Etat des coefficients de pondération et des coefficients d'accessibilité par exemple.

Alors, nous voterons oui dans ce sens-là.

M. Pierre Hirschy, président du Conseil d'Etat : – Nous arrivons au terme d'un débat extrêmement important. Vous souhaitez que la responsabilité des députés soit plus engagée par un vote nominatif, eh bien pourquoi pas. Mais il faut vous rendre compte que ce que nous avons maintenant dans les mains est un instrument qui nous permet d'arriver à une meilleure cohésion de ce canton, à y trouver plus d'unité.

C'est vrai, Monsieur Jean-Bernard Wälti, si l'on doit régler la charrue pour arriver à faire un bon sillon, il faut se rendre à l'évidence que l'on doit tenir compte de la qualité du terrain et dans notre canton les qualités de terrains sont différentes et de ce fait nous souhaitons par cette péréquation pouvoir amener plus de solidarité dans ce canton. Mais que l'on n'oublie pas que cela ne va pas résoudre les problèmes des communes qui sont en difficulté, cela va les aider à pouvoir mieux gérer leur situation et à pouvoir mieux tenir compte des responsabilités qu'elles doivent assumer par rapport à leur population.

Nous savons donc bien qu'il y aura des difficultés pour certaines, nous savons que d'autres pourront trouver certaines possibilités de mieux assumer leur rôle de commune, mais nous ne résoudrons pas tout par la péréquation, cela fait partie d'un ensemble et les communes doivent encore et toujours prendre leurs responsabilités.

Concernant les consultations des communes pour le désenchevêtrement, nous avons pensé au Conseil d'Etat que, dans le cadre du désenchevêtrement,

Péréquation financière intercommunale

elles seraient consultées. Cela sera fait prochainement parce que nous souhaitons maintenir le cap du mois de juin 2000 pour présenter ce projet au Grand Conseil.

Donc, nous aurons encore l'occasion de parler des relations entre l'Etat et les communes, mais aujourd'hui nous tenons à vous remercier pour la qualité du débat. Nous entendons maintenant quelques réactions, mais nous croyons que nous avons senti dans cet hémicycle le sens des responsabilités, le sens politique que vous avez voulu exprimer et nous sommes satisfait que la majorité semble suivre les propositions du Conseil d'Etat et de la commission.

La présidente: – Nous reprenons la proposition qui a été faite, un vote par appel nominal. Selon la loi d'organisation du Grand Conseil, article 114, on peut donc procéder à un vote par appel nominal, mais nous aimerions vous lire la teneur de cet article: « Si la demande en est faite par dix députés au moins, la votation a lieu à l'appel nominal. Chaque député vote sans indication de motif. Le détail du vote est inscrit au procès-verbal, avec la mention des députés absents et de ceux qui ont déclaré s'abstenir. Ne sont comptés, comme ayant pris part au vote, que les députés qui ont répondu immédiatement à l'appel de leur nom. » La condition est donc remplie nous avons ici dix noms de députés.

Nous prions donc les scrutateurs de procéder à ce vote par appel nominal. Celles et ceux qui approuvent et qui acceptent la loi sur la péréquation financière intercommunale sont priés de répondre par un oui. Celles et ceux qui refusent, par un non.

MM. Laurent Amez-Droz, non ; Marcel Amstutz, oui ; Nicolas Aubert, oui ; Charles-Henri Augsburger, oui ; Eric Augsburger, oui ; Jean-Pierre Authier, oui ; Michel Barben, oui ; M^{mes} Dora Barraud, oui ; Muriel Barrelet, oui ; Violaine Barrelet, oui ; MM. Jean-Claude Baudoin, non ; Jean-Gustave Béguin, oui ; M^{me} Michèle Berger-Wildhaber, non ; M. Claude Bernoulli, oui ; M^{me} Elisabeth Berthet, oui ; MM. Francis Berthoud, oui ; Jacques Besancet, non ; Christian Blandenier, oui ; M^{mes} Martine Blum, oui ; Laurence Boegli, oui ; Béatrice Bois, oui ; MM. Pierre Bonhôte, oui ; Claude Borel, oui ; M^{me} Monica Boss, oui ; M. Gérard Bosshard, oui ; M^{me} Muriel Bovay, oui ; MM. Pierre-Alain Brand, non ; Alain Bringolf, oui ; M^{me} Madeleine Bubloz, oui ; MM. Claude Bugnon, oui ; Didier Burkhalter, non ; Roger Burkhard, non ; Denis Challandes, oui ; Jacques-André Choffet, oui ; Damien Cottier, non ; M^{me} Marie-Antoinette Crelier-Lecoultre, oui ; MM. Martial Debély, oui ; Roland Debély, non ; Laurent Debrot, oui ; Jean-Jacques Delémont, oui ; M^{mes} Heidi Deneys, oui ; Martine Donati, oui ; Fabienne Droz, non ; M. Jean-Sylvain Dubois, oui ; M^{me} Anne-Valérie Ducommun, oui ; M. Blaise Duport, oui ; M^{me} Odile Duvoisin, oui ; M. Pierre-Jean Erard, non ; M^{me} Pierrette Erard, oui ; M. Jean-Pierre Franchon, oui ; M^{me} Valérie Garbani, oui ; M. Marcel Garin, non ; M^{me} Carol Gehringer, oui ; MM. Willy Geiser, oui ; André Gerber, non ;

Discussion en second débat (suite)

Frédy Gertsch, oui; M^{me} Marina Giovannini, oui; MM. Pierre Golay, oui; Rolf Graber, oui; M^{me} Marianne Guillaume-Gentil-Henry, oui; MM. Willy Haag, oui; Jean-Marie Haefliger, oui; Pierre Hainard, oui; Charles Häsler, oui; Olivier Haussener, non; Georges Jeanbourquin, oui; Raoul Jeanneret, oui; M^{me} Francine John, oui; MM. Adrien Laurent, oui; François Löffel, non; Philippe Loup, oui; Serge Mamie, oui; M^{me} Lucette Matthey, oui; MM. Frédéric Meisterhans, non; Christian Mermet, oui; Pierre Meystre, non; Jacques de Montmolin, oui; Yves Morel, oui; Jean-Marc Nydegger, oui; M^{me} Isabelle Opan-Du Pasquier, oui; MM. Gilles Pavillon, oui; Jean-Claude Perrinjaquet, oui; M^{mes} Sylvie Perrinjaquet, non; Florence Perrin-Marti, oui; MM. Maurice Perroset, oui; Christian Piguët, oui; Francis Portner, oui; Bernard Renevey, oui; Denis de la Reussille, oui; Claude Ribaux, non; Luc Rollier, non; Dominique Gilbert Rossier, non; Eric Ruedin, non; M^{me} Françoise Rutti, oui; MM. Gérard Santschi, oui; Max Schafroth, oui; Hugues Scheurer, oui; Bernard Soguel, oui; M^{me} Claudine Stähli-Wolf, oui; MM. Jean Studer, oui; Pierre-Alain Thiébaud, oui; M^{mes} Jacqueline Tschanz, non; Laurence Vaucher, oui; MM. Serge Vuilleumier, oui; Jean Walder, oui; Jean-Bernard Wälti, oui; Philippe Wälti, non; Hansueli Weber, oui; Walter Willener, non; M^{me} Renée Wüst, oui.

Résumé:

Ont voté oui: 85

Ont voté non: 25

Se sont abstenus: 0

Absents: 4

Suffrage non exprimé de la présidente: 1

Chiffre égal au nombre total des députés au Grand Conseil: 115

La présidente: – **Le projet de loi sur la péréquation financière intercommunale est adopté par 85 voix contre 25.**

Nous allons encore procéder au classement de différentes motions. Y a-t-il opposition au classement de la motion du groupe radical 97.137, du 29 septembre 1997, « Cantonalisation de l'impôt sur les personnes morales » ?

M. Pierre Hainard: – La loi que nous venons de voter maintenant remplit les demandes de cette motion en intégrant dans la péréquation des ressources le produit de l'impôt sur les personnes morales. En conséquence, le groupe radical accepte le classement de cette motion.

La présidente: – Y a-t-il opposition au classement de cette motion ? Ce n'est pas le cas. **La motion du groupe radical 97.137, du 29 septembre 1997, « Cantonalisation de l'impôt sur les personnes morales », est donc classée.**

Nous prenons la motion Pierre Hainard 98.120, du 23 mars 1998, « Equité de l'impôt sur les personnes physiques et nouvelle péréquation financière ». Y a-t-il opposition à son classement ?

Péréquation financière intercommunale

M. *Pierre Hainard*: – Il n'y a pas d'opposition, mais nous tenons à nous exprimer, ce que nous croyons avoir le droit ! Nous avons déclaré, lors de la discussion sur la motion, que l'iniquité des citoyennes et des citoyens devant l'impôt n'était politiquement plus acceptable, socialement plus acceptable, éthiquement plus acceptable et techniquement plus acceptable. La motion demandait une étude sur une échelle fiscale commune, cela a été accepté en juin 1999, c'est l'équité des citoyens et des citoyennes devant l'impôt dans la commune. Un resserrement des taux d'imposition entre 85 et 115, la fameuse annexe D le confirme, le système va se mettre en place et il faut lui donner la possibilité de fonctionner, de se corriger, car il est auto-adaptable. C'est l'équité des communes devant l'impôt. La motion présupposait un désenchevêtrement des tâches, ce point sera pris en charge par le Grand Conseil. Les objectifs de la motion (atténuation des disparités criantes et inadmissibles de la fiscalité communale, soutien aux communes petites et grandes en difficulté, cohésion cantonale) sont remplis, le canton en sortira fortifié et uni. En conséquence, nous acceptons le classement de la motion.

La présidente: – Vu qu'il n'y a pas d'opposition au classement de cette motion, **la motion Pierre Hainard 98.120, du 23 mars 1998, «Équité de l'impôt sur les personnes physiques et nouvelle péréquation financière», est donc classée.**

Nous passons à la motion du groupe socialiste 98.138, du 18 mai 1998, « Une fiscalité équitable pour les contribuables et les communes ». Y a-t-il opposition au classement de cette motion ? Ce n'est pas le cas. **La motion du groupe socialiste 98.138, du 18 mai 1998, « Une fiscalité équitable pour les contribuables et les communes », est donc classée.**

Nous poursuivons avec la motion du groupe PopEcoSol 98.140, du 22 juin 1998, « Impôt cantonal unique sur les entreprises ». Y a-t-il opposition à son classement ? Ce n'est pas le cas. **La motion du groupe PopEcoSol 98.140, du 22 juin 1998, « Impôt cantonal unique sur les entreprises », est donc classée.**

Nous terminons avec la motion Pierre-Jean Erard 99.108, du 1^{er} février 1999, « Critères de péréquation ». Y a-t-il opposition à son classement ? Ce n'est pas le cas. **La motion Pierre-Jean Erard 99.108, du 1^{er} février 1999, « Critères de péréquation », est donc classée.**

COMMUNICATION DE LA PRÉSIDENTE

Nous avons le très grand plaisir d'accueillir à la galerie les classes d'apprentissage de 4^e année du Centre cantonal de formation professionnelle des métiers du bâtiment à Colombier. Il s'agit des apprentis menuisiers et ferblantiers-appareilleurs-sanitaires. Nous leur souhaitons la bienvenue, ainsi qu'à leur maître, M. Bernard Gertsch, en leur confirmant qu'ils ont assisté à un moment décisif et historique de l'histoire de ce canton.

POSTULATS

00.109 ad 00.002

2 février 2000

Postulat de députés du Val-de-Ruz

Accès aux infrastructures publiques des communes

Avec la prise en compte de la nouvelle loi sur la péréquation financière intercommunale, il s'avère logique que les habitants des communes finançant la péréquation puissent avoir accès aux infrastructures des communes bénéficiant de cette péréquation aux mêmes conditions que les habitants de ces dernières.

Dans ce même esprit, on pourrait imaginer que les accès aux infrastructures publiques de toutes communes ne puissent faire l'objet de conditions discriminatoires eu égard au domicile du bénéficiaire de la prestation.

Nous invitons le Conseil d'Etat à examiner cette problématique en prenant également en considération le cas particulier des syndicats intercommunaux.

Signataires: R. Debély et D. Challandes.

00.110 ad 00.002

2 février 2000

Postulat André Gerber

Places de travail mises à disposition par les communes

Nous demandons au Conseil d'Etat d'étudier les conséquences de l'introduction éventuelle d'une nouvelle disposition dans la loi sur la péréquation financière intercommunale faisant en sorte que les places de travail mises à disposition par les communes soient prises en compte en équivalent habitant.

00.112 ad 00.002

2 février 2000

Postulat Jean-Pierre Authier

Syndicats intercommunaux

La problématique des syndicats intercommunaux est mal résolue par la loi sur la péréquation financière intercommunale, notamment en cas de modification du nombre de communes participant à ces organismes.

Nous demandons au Conseil d'Etat d'étudier la possibilité de corriger la surcharge structurelle pour les communes qui contribuent aux charges d'un centre urbain dans les domaines de la culture, des sports et des loisirs.

Cosignataires: B. Soguel et D. Burkhalter.

Syndicats intercommunaux

La présidente : – Nous donnons la parole à M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales au sujet de ces trois postulats.

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales : – C'est simplement pour essayer de faire gagner du temps pour la suite de l'ordre du jour. Si les auteurs des trois postulats en étaient d'accord, nous croyons que le contenu de ces trois postulats a été largement développé au cours de la discussion, le Conseil d'Etat est prêt à les accepter. On pourrait gagner du temps si l'on pouvait éviter leur développement, mais pour autant que les trois auteurs des postulats soient d'accord avec cette manière de procéder.

La présidente : – Nous allons donc formellement poser la question. Pour le postulat de députés du Val-de-Ruz 00.109, Monsieur Roland Debély, est-ce que vous acceptez cette manière de faire ?

M. *Roland Debély* : – Oui.

La présidente : – Nous posons également la question à Monsieur André Gerber pour le postulat 00.110, acceptez-vous également cette façon de faire ?

M. *André Gerber* : – Oui.

La présidente : – Monsieur Jean-Pierre Authier, concernant le postulat 00.112, êtes-vous également d'accord avec cette procédure ?

M. *Jean-Pierre Authier* : – Oui, Madame la présidente.

La présidente : – **Les postulats suivants n'étant pas combattus, ils sont donc acceptés :**

- **postulat de députés du Val-de-Ruz 00.109 ad 00.002, du 2 février 2000, « Accès aux infrastructures publiques des communes » ;**
- **postulat André Gerber 00.110 ad 00.002, du 2 février 2000, « Places de travail mises à disposition par les communes » ;**
- **postulat Jean-Pierre Authier 00.112 ad 00.002, du 2 février 2000, « Syndicats intercommunaux ».**

La présidente : – Nous allons maintenant nous pencher sur les questions et propositions de députés. S'agissant des questions et compte tenu des circonstances particulières, nous avons pris du retard. Nous remercions d'ores et déjà les conseillers d'Etat d'être concis.

RÉPONSE AUX QUESTIONS

99.391

16 novembre 1999

Question Jean Walder

Enseignement de la systémique rattaché au séminaire de logique

Suite à la retraite du directeur du Centre interfacultaire d'études systémiques (CIES), l'Université a choisi de démanteler cette structure et de rattacher cet enseignement transdisciplinaire au séminaire de logique.

Lors de questions précédentes, le Conseil d'Etat avait manifesté son intérêt pour qu'une commission de nomination soit réunie.

L'année universitaire ayant débuté, il nous plairait de savoir si cet enseignement unique en Suisse romande et qui attirait des étudiants de plusieurs universités est suivi et par combien d'étudiants d'ici et d'ailleurs.

Une commission a-t-elle été mise sur pied ?

La perle rare a-t-elle été trouvée ?

Cosignataires: S. Perrinjaquet, H. Scheurer, P.-A. Brand, E. Ruedin, B. Matthey, O. Haussener et C. Blandenier.

M. *Thierry Béguin*, conseiller d'Etat, chef du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles : – Nous espérons donner ici les dernières informations qui ne feront peut-être pas plaisir à l'intervenant, mais c'est la réalité.

Brièvement, historiquement, il faut rappeler que c'est suite à la succession particulièrement difficile du physicien Jean Rossel que le rectorat Sörensen, en 1988, avait créé un poste de directeur de recherche *ad personam* pour M. Eric Schwarz. Ce poste avait été créé d'ailleurs à l'époque sans mise au concours et, rappelons-le, hors tout contexte d'enseignement de faculté. Cette formation ne conduisait à aucun titre et n'était intégrée dans aucun cursus académique.

Un rapport – dont nous avons déjà parlé à deux reprises – du Centre interfacultaire d'études systémiques relevait en 1992 que si le cours de base s'avérait parfois un peu simpliste, dans le jugement des étudiants, les colloques semblaient, eux, organisés de manière trop disparate. Ce rapport suggérait une intégration dans une faculté. Le rectorat Maillat avait proposé ce poste d'enseignement aux différents décanats et personne n'avait accepté de l'intégrer dans sa faculté.

Par ailleurs, il faut observer que M. Eric Schwarz n'avait conduit aucune recherche et n'avait jamais sollicité l'appui du fonds national, ce qui évidemment est un critère important du point de vue scientifique.

Enseignement de la systémique rattaché au séminaire de logique

Considérant cette situation, considérant l'impossibilité de développer de manière sérieuse et fondée la systémique, considérant la nécessité d'opérer des choix stratégiques dans une situation difficile, et vous savez que l'Université est confrontée aujourd'hui à des choix, considérant l'absence de tout axe de développement de la systémique dans le cas des diverses planifications, le rectorat Persoz, c'est-à-dire le rectorat sortant, a décidé de supprimer cet enseignement et il a décidé de suspendre le CIES, de suspendre l'enseignement de M. Eric Schwarz. En revanche, un enseignement de systémique a été intégré au cours de logique sous la forme de deux séminaires de deux heures hebdomadaires annuelles données par M. Pierre Joray, chargé de cours désigné par le rectorat. C'était la seule manière de sauver ce qui pouvait l'être de la systémique.

Nous concluons en disant qu'il s'agit là d'une compétence reconnue au rectorat dans le cadre de l'autonomie voulue par la loi sur l'Université votée en 1996 par le Grand Conseil. Voilà où nous en sommes exactement.

00.305

31 janvier 2000

Question Serge Vuilleumier**Amélioration de la formation des cuisiniers/cuisinières**

En 1997, par le biais d'une interpellation, nous étions intervenu auprès du Conseil d'Etat pour lui faire part de notre inquiétude par rapport au fort taux d'échec à l'occasion des examens en vue de l'obtention du CFC de cuisinier/cuisinière.

Dans sa réponse, le Conseil d'Etat partageait cette inquiétude en indiquant que le taux était supérieur à la moyenne des autres professions. Il souhaitait nous rassurer en veillant à prendre les mesures nécessaires qui s'imposaient notamment grâce à la réalisation du projet « Gastrofutura ». Il pensait initier les métiers de la restauration aux connaissances de base fondamentale et avoir un partenariat plus constructif entre les maîtres d'apprentissage et l'école professionnelle.

Force est de constater que le but n'est pas atteint puisque le taux d'échec a été supérieur à 50 % lors des examens de la volée 1999.

Quelles mesures le Conseil d'Etat compte-t-il prendre en collaboration avec les associations professionnelles de la restauration pour améliorer la formation des apprenti(e)s dans ce secteur d'activité ?

M. *Thierry Béguin*, conseiller d'Etat, chef du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles : – M. *Serge Vuilleumier* nous interpelle sur l'amélioration de la formation des cuisiniers et cuisinières en s'inquiétant du taux d'échec important pour la volée 1999.

Réponse aux questions (suite)

Nous croyons que si l'on veut saisir vraiment la réalité, il faut prendre les statistiques sur plusieurs années, parce qu'il y a de très grandes variations d'une année à l'autre. Il est vrai qu'en 1997 et 1999, on a enregistré beaucoup d'échecs, respectivement 52% et 48%, mais en 1998, il n'y en a eu que 7%, et si l'on prend sur dix ans, de 1990 à 1999, nous arrivons à un taux d'échec d'environ 20%, ce qui est légèrement supérieur à la moyenne des taux d'échec que l'on enregistre pour les professions de l'artisanat.

Evidemment que l'on peut se poser la question des causes de ces échecs qui, certaines années, se répètent. Il y a un certain nombre de causes, sans que nous puissions leur attribuer des coefficients, bien entendu, mais il y a évidemment la provenance scolaire des apprentis, le taux de rotation élevé des chefs de cuisine au sein des établissements chargés de la formation pratique, le fait que certains – nous disons bien certains, pas tous – maîtres d'apprentissage ont parfois tendance à considérer les apprentis comme de la main-d'œuvre à bon marché et il faut aussi reconnaître qu'il y a parfois un certain manque d'enthousiasme pour la formation d'apprentis dans ce secteur.

Vous nous interpellez aussi sur l'expérience pilote que le Centre professionnel du Littoral neuchâtelois devait conduire et qui a échoué. Nous nous en sommes déjà expliqué lors de la dernière session, nous n'y revenons pas, simplement, nous aimerions signaler que l'idée a été reprise, une nouvelle structure a été mise sur pied qui s'appelle « Apprentissage + », formule qui bénéficie d'une participation financière de la Confédération au titre de l'arrêté N° 2 sur les places d'apprentissage. Cette structure « Apprentissage + » permet d'offrir des places tout à fait intéressantes puisque l'on a créé un pool de maîtres d'apprentissage. Il y a donc un contrat avec un maître d'apprentissage du pool, il y a un an de formation dans le cadre de la « toque en herbe » qui est un espace didactique du CPLN, à Neuchâtel, qui est suivi de trois ans de formation chez un maître d'apprentissage pour obtenir un CFC de sommelier et un CFC de cuisinier. On a donc essayé au maximum de récupérer l'idée qui avait échoué avec Gastrosuisse pour pouvoir quand même offrir un apprentissage amélioré pour les professions de la cuisine.

00.303

31 janvier 2000

Question Pierre-Alain Brand**Restructuration au DIPAC dans la mise en place du réseau ECOS : une affaire très confidentielle ?**

Nous avons appris par voie de presse et par le bulletin HEP Bejune N° 6 les changements intervenus au sein du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles, les « promotions » et les nouvelles attributions des personnes « concernées » dont les compétences, il est utile de le préciser, ne sont nullement mises en cause par notre question.

Restructuration au DIPAC dans la mise en place du réseau ECOS

Mais il n'en demeure pas moins une question de principe: les « mutations » se sont faites dans la plus grande confidentialité, sans qu'il y ait eu, à notre connaissance, de mises au concours officielles, comme cela devrait se faire lors de changements aussi déterminants, lorsqu'on appelle des personnes à occuper des fonctions au profil assez nouveau. Cela n'est malheureusement guère pour améliorer la transparence, ni l'ouverture (même si l'on précise que les « titulaires » sont candidats) des candidatures à un plus large public intéressé.

Le Conseil d'Etat peut-il nous dire pourquoi il a « restructuré », voire innové, sans juger utile de passer par des offres publiques d'emploi ?

Que pense-t-il de l'image qu'une telle restructuration « interne » peut donner à la population ?

Pense-t-il qu'il s'agit là de la meilleure manière de susciter l'intérêt pour la formation au sein du corps enseignant ?

M. *Thierry Béguin*, conseiller d'Etat, chef du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles : – Monsieur Pierre-Alain Brand, restructuration au DIPAC, une affaire très confidentielle, mais non, mais non ! Rien de confidentiel, Monsieur Pierre-Alain Brand, tout cela s'est passé dans la plus grande clarté. Nous rappellerons simplement que le rapprochement de l'Ecole normale et du Séminaire pédagogique de l'enseignement secondaire (SPES) date de 1992, puisque, à l'époque, M. Jean Cavadini avait déjà demandé que l'on étudie ce rapprochement.

Sans être formalisé au début, le rapprochement des quatre institutions de formation est devenu une réalité et a été stimulé par le projet de collaboration BEJUNE (Berne-Jura-Neuchâtel) dans le cadre de la création de la future Haute école pédagogique (HEP) et il a fallu aussi que nous réaménagions ces quatre institutions de formation pour assurer leur cohésion. Nous avons d'abord fait un réseau et ensuite, on a décidé d'en faire quelque chose de plus uni de manière à pouvoir constituer le site neuchâtelois de la Haute école pédagogique. A l'heure actuelle, la direction du site ECOS (Ecole normale, Centre de perfectionnement du corps enseignant, office de documentation et de ressources pédagogiques et Séminaire pédagogique de l'enseignement secondaire) est assuré par cinq personnes au lieu de sept, c'est-à-dire que l'on a diminué le nombre de dirigeants, mais on leur a donné un temps de travail à l'intérieur de l'institution plus important pour resserrer. Par conséquent, nous en concluons qu'il n'y a pas eu de structure véritablement nouvelle, mais un rapprochement progressif des quatre institutions et tout cela sanctionné par arrêté du Conseil d'Etat.

Nous relevons aussi qu'il n'y a pas eu création de nouveaux postes au départ de M. Jacques-André Maire, mais une répartition différente des responsabilités sur des personnes déjà engagées et déjà nommées dans le cadre d'ECOS. Il n'y avait donc pas lieu de mettre au concours alors qu'il n'y avait pas de poste nouveau, mais simplement un réaménagement dans

Réponse aux questions (suite)

l'horaire. Nous ne voyons donc pas que l'on puisse accuser le DIPAC de restructurer en cachette. Les procédures certes accélérées, mais cela sous la pression de la création de la HEP, ont été respectées selon les dispositions réglementaires en vigueur. Par ailleurs, il y a eu une large information à l'interne et il y a eu une information à la presse. Dès lors, nous ne voyons pas que l'on puisse dire que l'on restructure en cachette.

La seule nouveauté, c'est effectivement le départ de M. Jacques-André Maire qui dirigeait le SPES pour devenir adjoint du chef du service de la formation professionnelle. C'est un nouveau poste qui a été créé pour épauler M. François Bourquin avec l'extension des compétences que l'on donne à la formation professionnelle, eh bien ce poste, lui, a fait l'objet d'une mise au concours et c'est M. Jacques-André Maire qui a été désigné. Il nous semble qu'il n'y a vraiment rien de pendable dans ce qui a été fait par le département.

00.302

31 janvier 2000

Question Pierre-Alain Brand**Délinquance juvénile : il est temps d'agir !**

En septembre 1999, un rapport d'une commission interdépartementale sur l'augmentation de la délinquance juvénile et violence à l'école a été déposé sur le bureau du Conseil d'Etat. Ce rapport contient et propose 18 mesures préventives, curatives et répressives pour prévenir la délinquance juvénile, avec des coûts annuels estimés à près de 6 millions de francs !

Nous voudrions savoir où en est la réflexion du Conseil d'Etat sur ce délicat dossier.

Quelles suites concrètes entend-il donner à certaines des propositions contenues dans le rapport ?

Quelles propositions souhaite-t-il privilégier ?

Quand ces mesures entreront-elles en vigueur et quel en sera le prix ?

M. *Thierry Béguin*, conseiller d'Etat, chef du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles : – M. Pierre-Alain Brand, toujours, s'inquiète du suivi du rapport interdépartemental concernant les mesures prévues pour lutter contre la délinquance juvénile en général et la violence à l'école en particulier. Nous vous avons donné, lors de la dernière session, l'inventaire des dix-huit mesures qui étaient préconisées dans ce rapport. Qu'en est-il advenu ? Il faut se rappeler que ces dix-huit mesures représentaient une dépense pour la première année de 5,8 millions de francs. Vous comprenez donc bien que l'on n'a pas pu foncer dans ce projet sans autre. Il aurait fallu un crédit du Grand Conseil, mais tout cela n'était pas prévu.

Délinquance juvénile : il est temps d'agir !

Après concertation entre les trois départements concernés, c'est-à-dire le Département de la justice, de la santé et de la sécurité, le Département des finances et des affaires sociales et le Département de l'instruction publique et des affaires culturelles, le Conseil d'Etat a repris l'inventaire de ces mesures et a décidé ce qui suit :

D'une part une série de mesures dites d'urgence de la compétence du Conseil d'Etat; le principe en a été décidé par le Conseil d'Etat: c'est d'assurer la mesure 2, c'est-à-dire développement des projets d'établissements scolaires qui est réclamé par les directions des écoles. Mesure 3: développement de la médiation scolaire, c'est-à-dire que l'on va travailler non plus avec des médiateurs scolaires, comme aujourd'hui, mais à changer le concept pour faire de toute l'école une école médiatrice, du concierge au directeur, et mesure 4, processus d'implication des familles dans les écoles, parce qu'on se rend compte qu'il manque le dialogue entre les familles et l'école et nous avons décidé de privilégier cet aspect-là. Dès lors, ce paquet de mesures, qui représentent une dépense d'environ 100.000 francs, a été décidé. Il y a un groupe de travail qui est chargé de le mettre en œuvre.

Il y a la mesure 7: amélioration du processus d'officialisation des délits, qui est confié au DJSS et qui, en principe, ne devrait pas coûter.

Puis, il y a enfin d'autres mesures d'urgence: ce sont le développement de l'éducation de rue et le développement d'astreintes socio-éducatives au travail. Là, il est prévu une extension du mandat de l'action éducative en milieu ouvert en faveur d'un travail d'éducation de rue et le transfert de l'activité de surveillance des astreintes au travail de l'office des mineurs à l'office de probation.

Vous constaterez que les mesures qui ont été privilégiées dans l'urgence sont des mesures préventives, de projets d'établissements, de médiation, de dialogue avec les parents et de médiation de rue pour nouer le dialogue entre des représentants de la société et une certaine marge de la jeunesse en dérive qui est source de troubles et de délits. Ces missions et les mesures qui concernent ce paquet d'urgence entreront effectivement en œuvre à la rentrée scolaire 2000, donc cette année.

En ce qui concerne les douze autres mesures, un rapport sera présenté au Grand Conseil avant la fin de l'année. Il permettra à ce dernier de connaître, mesure par mesure, l'avancement des réflexions et surtout de débloquer les crédits nécessaires à leurs réalisations, parce qu'il faut bien se rendre compte qu'il faudra que le Grand Conseil, s'il veut agir efficacement, consente quelques dépenses supplémentaires.

Nous aimerions encore ajouter que depuis la parution du premier rapport en mai 1999, les responsables de la police de sûreté et du service de la jeunesse ont multiplié les interventions et fait des exposés au sujet de la délinquance et de la violence à l'école. Ils sont allés sur le terrain pour expliquer la situation, faire l'état des lieux et envisager les mesures. Ce ne sont pas moins de

Réponse aux questions (suite)

vingt-huit conférences qui ont été données en sept mois, profitant par ailleurs de proposer des moyens concrets en faveur d'une prévention de la violence dans les établissements scolaires, dans les associations de jeunesse ou dans certains villages, relayant de cette manière la campagne fédérale intitulée « Unis contre la violence » organisée par le Centre suisse de prévention et de criminalité. Dans ce but, près de 800 rapports de la commission interdépartementale et 1000 dossiers de préventions, assortis de brochures, de livres, de descriptifs ont été distribués dans le canton. Il y a donc eu tout un travail d'information et de sensibilisation de fait autant dans le milieu scolaire que dans les milieux de la jeunesse. Voilà où nous en sommes dans cette problématique.

00.308

31 janvier 2000

**Question Christian Piguet
Les directives du DIPAC**

Le Département de l'instruction publique et des affaires culturelles recommande des méthodes pédagogiques aux enseignants du degré primaire et il assure leur formation en cours d'emploi. Il a émis des directives concernant ces méthodes qui tiennent compte des niveaux différents des élèves et leur proposent un enseignement adapté à chacun, laissant ainsi aux élèves une nécessaire liberté de parole.

Or, il se trouve que ces méthodes ne sont pas appliquées par tous les enseignants, certains étant plutôt adeptes de méthodes plus classiques, visant à dispenser dans la discipline le même enseignement à chaque élève. Il se trouve même en ville de Neuchâtel une direction qui préfère l'application des méthodes classiques.

Cet état de fait provoque de graves problèmes, en particulier si un instituteur ou institutrice adepte de la méthode classique reprend une classe d'un enseignant adepte des méthodes du DIPAC. D'une part la grande liberté de parole dont les enfants ont l'habitude ne convient plus au nouvel instituteur ou institutrice, et ce dernier(e) est tenté d'en vouloir à son prédécesseur.

Il est dès lors étrange que le DIPAC ne fasse rien, tout en introduisant ces méthodes adaptées à chaque élève, en dispensant des cours de recyclage, ne se préoccupe pas de savoir si elles sont appliquées, et plus encore, sachant qu'elles ne le sont pas par exemple en ville de Neuchâtel suite à l'opposition de la direction, avec les problèmes que cela pose.

Le Conseil d'Etat peut-il dès lors nous expliquer qui commande qui, en particulier si une direction peut s'opposer aux méthodes recommandées par le DIPAC, et à qui doivent finalement obéir les enseignants? Car avoir deux patrons, le DIPAC et une direction, qui se contredisent, n'est de toute évidence que source de graves problèmes.

Les directives du DIPAC

Le Conseil d'Etat peut-il aussi nous expliquer pourquoi le DIPAC n'a pas cherché à résoudre ce problème qui dure depuis plusieurs années en émettant des directives claires, à savoir:

les directives du DIPAC ne doivent pas être suivies si la direction est contre ou:

les directives du DIPAC doivent être suivies malgré l'opposition de la direction.

Comme ce flou est largement responsable d'un cas précis survenu en ville de Neuchâtel, à savoir de la mise à pied provisoire d'un enseignant qui appliquait les méthodes recommandées par le DIPAC et qui était dès lors en conflit avec la direction, nous souhaitons avoir des réponses claires du Conseil d'Etat à ce propos.

Cosignataires: F. Portner, L. Debrot, F. John et C. Gehringer.

M. *Thierry Béguin*, conseiller d'Etat, chef du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles: – Il faut tout de suite signaler que sous le manteau pédagogique, cette question en réalité recouvre un conflit de personnes. C'est en relation avec un litige qui oppose la commission scolaire de Neuchâtel à un maître de l'école primaire, parce que l'autorité scolaire de Neuchâtel a suspendu un maître de son enseignement.

Comme la décision de la commission scolaire fait l'objet d'un recours auprès de notre département et que nous n'avons pas encore statué, vous comprendrez que nous ne pouvons pas entrer en matière sur ce litige.

Nous aimerions cependant dire que la décision de la commission scolaire de Neuchâtel, du 2 novembre 1999, ne vise en aucun cas l'application de méthodes d'enseignement par ledit maître, mais, nous citons: «... le climat propice à l'acquisition des connaissances scolaires exigées, le développement de la personnalité des élèves ainsi que les relations de confiance entre les élèves, les parents, les enseignants et la direction établies par le maître.»

Nous rappellerons brièvement que, dans l'enseignement primaire, le programme est découpé en objectifs. Les maîtres sont tenus de conduire leur enseignement de manière à ce que les élèves atteignent les objectifs fixés par le programme. En revanche, le cheminement pour atteindre les objectifs reste du ressort du maître. Donc, les maîtres disposent d'un certain espace de liberté personnelle pour leur permettre de diversifier leur enseignement, de s'adapter à la situation particulière de leur classe en fonction de l'homogénéité ou de l'hétérogénéité de leur classe, du phénomène multiculturel... Vous ne pouvez pas enseigner d'une manière unique; la pensée unique ne prévaut pas. Il y a des objectifs à atteindre, mais on laisse à l'intelligence du maître et à son professionnalisme le soin de s'adapter à chaque classe particulière.

Donc, pour être clair, le DIPAC définit les programmes et les moyens d'enseignement, il forme les maîtres pour appliquer les programmes, mais il leur

Réponse aux questions (suite)

laisse un champ de liberté pédagogique pour les appliquer et il s'assure que les objectifs sont atteints.

Par conséquent, il n'y a pas de flou entre le DIPAC et les directions d'écoles. Les membres de la direction de l'école primaire de Neuchâtel, à l'instar de tous les autres directeurs et inspecteurs d'écoles, participent d'ailleurs régulièrement à des séances organisées par le DIPAC et qui sont présidées par son chef. Toutes les directives et toutes les structures d'application sont généralement discutées ensemble et les directeurs d'établissements participent même à leur préparation. Il convient de rappeler aussi que le département doit quand même observer une certaine distance par rapport aux directions d'écoles, non seulement pour respecter l'autonomie des communes en matière d'enseignement primaire, mais aussi pour tenir compte du fait que le département est une instance de recours lorsqu'il y a un conflit au niveau de l'autorité scolaire communale. Il faut donc qu'il garde une certaine distance pour pouvoir trancher sans pouvoir être accusé d'être juge et partie. Nous relevons que c'est un système qui fonctionne parfaitement depuis des décennies et que ce n'est pas parce qu'il y a un cas particulier, qui est un cas de personne, que nous allons remettre en cause cette philosophie qui a donné satisfaction depuis longtemps.

00.314

1^{er} février 2000

Question Nicolas Aubert**Donner, c'est donner, reprendre, c'est...**

A l'occasion du 150^e anniversaire de la République et Canton de Neuchâtel, certains élèves des écoles primaires se sont vu offrir trois livres de géographie, sciences naturelles et histoire publiés pour l'occasion.

Au Locle et à La Chaux-de-Fonds, il a été dernièrement demandé aux élèves de restituer ces ouvrages.

Comment le Conseil d'Etat apprécie-t-il ce revirement incompréhensible et injuste aux yeux des enfants bénéficiaires devenus redevables ?

Cosignataires: S. Perrinjaquet, J. Walder et J.-P. Authier.

M. *Thierry Béguin*, conseiller d'Etat, chef du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles: – Monsieur Nicolas Aubert, donner, c'est donner, reprendre, c'est... voler !

Nous avons appris par votre question – c'est parfois un peu vexant pour un chef de département d'apprendre des choses qui se passent dans sa sphère de compétence et qu'il ignore – que sur les 62 communes du canton, il y en avait deux, c'est-à-dire Le Locle et La Chaux-de-Fonds, qui, pour des raisons d'économie, avaient décidé de retirer aux élèves les fameux trois ouvrages (géographie, histoire, sciences naturelles) qui avaient été édités à l'occasion

Donner, c'est donner, reprendre, c'est...

du 150^e anniversaire de la République. Le Département de l'instruction publique et des affaires culturelles avait instamment prié les communes de faire cadeau de ces ouvrages aux élèves de 4^e et 5^e de 1998. On l'avait dit aux enfants et puis voilà, La Chaux-de-Fonds et Le Locle, pour économiser – pour Le Locle 2535 francs et, pour La Chaux-de-Fonds 8775 francs – ont décidé de retirer les livres aux élèves. Nous comprenons les soucis d'économie, mais nous trouvons vraiment regrettable cette décision, d'autant plus que les enfants, qui appréciaient ces ouvrages, sont chagrins d'avoir à les rendre.

Nous prenons l'engagement solennel ici d'entrer en dialogue avec les communes responsables afin de trouver une solution pour gommer cette frustration injuste et indigne.

99.384

10 novembre 1999

Question Jacques-André Choffet**Salon des goûts et terroirs de Suisse romande. Quelle place pour notre canton ?**

La branche alimentaire a mal au ventre à l'entrée du troisième millénaire et c'est dans un contexte de « malbouffe » (selon un terme à la mode) qu'en juin 2000, à Espace Gruyère, aura lieu le 1^{er} Salon des goûts et terroirs de Suisse romande.

Il est indispensable, maintenant, de regagner la confiance du consommateur.

Le suivi du produit de la fourche à la fourchette, la présentation des produits du terroir, de notre terroir, sont deux choses importantes.

Ils peuvent être les éléments qui permettront la survie de tout un tissu économique régional.

Le consommateur est psychologiquement prêt à se tourner vers de vrais produits, authentiques, traditionnels.

Il faut profiter de cette prise de conscience.

Le 1^{er} salon, tout à fait inédit en Suisse, ouvrira dans quelques mois ses portes.

Nous souhaiterions voir le canton de Neuchâtel y participer et être représenté par son secteur agricole, viticole, arboricole et de la pêche, de manière forte.

Un des objectifs de ce 1^{er} salon consiste à provoquer la rencontre entre l'homme du troisième millénaire, ses racines et les traditions de son terroir que le monde moderne ne cesse de lui faire oublier...

Question: l'office des vins et produits du terroir a-t-il déjà pris quelques engagements et, si oui, lesquels ?

Réponse aux questions (suite)

M. *Francis Matthey*, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique: – M. Jacques-André Choffet se demande quelle place aura notre canton au Salon des goûts et terroirs de Suisse romande, à Bulle.

Monsieur Jacques-André Choffet, notre canton, par l'office des vins et des produits du terroir, sera présent à Bulle, c'est-à-dire au mois de juin, et il examine la présence neuchâteloise en coordination avec non seulement le salon, mais également avec la Chambre neuchâteloise d'agriculture et de viticulture.

99.390

16 novembre 1999

Question Hansueli Weber**Gaspillage ou économie lors des vendanges**

Les vendanges cette année ont été abondantes.

Beaucoup ont été surpris et malgré l'effort de coupe des grappes avant maturité, un surplus a été constaté partout.

Certains vigneron ont laissé le raisin en trop sur place, d'autres en ont fait du moût à usage personnel.

Combien de tonnes de raisins sont-elles restées sur place pour les oiseaux ?

Quels efforts ont été faits afin que des habitants et des nécessiteux bénéficient du surplus de cette récolte ?

Est-ce que la législation-réglementation en vigueur est vraiment adaptée ?

M. *Francis Matthey*, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique: – Nous ne pouvons pas, Monsieur le député, estimer les quantités qui sont restées sur pied. En revanche, ce que l'on peut dire, c'est que si le raisin est resté dans les vignes, ce sont pour les raisons suivantes, il y en a trois:

1. L'excès de production; l'exploitant ayant déjà atteint son droit de production.
2. La qualité insuffisante: les degrés n'étaient pas atteints et l'exploitant a, par conséquent, renoncé à vendanger une marchandise qui serait déclassée.
3. La recherche de sur-maturation d'un certain nombre de vignes qui seraient cultivées et vendangées ultérieurement; ce n'est pas un abandon de ce raisin, il a été par la suite vendangé.

Nous devons vous dire que l'année passée, les vigneron ont, pour la plupart, beaucoup taillé de raisin et en ont laissé sur les ceps parce que nous appliquons des limites assez strictes concernant la production de qualité, ceci pour éviter un effondrement du marché du vin.

Gaspillage ou économie lors des vendanges

En conséquence, il appartient aux vignerons eux-mêmes de savoir ce qu'ils font du raisin qui reste dans les vignes; il n'y a pas de loi ou de réglementation à ce sujet. Le grappillage après vendanges est autorisé, il est peu utilisé. On le remarque en voyant les cerisiers dans la région de la Béroche, région que vous connaissez bien, sur lesquels personne ne va récolter les fruits.

00.306

31 janvier 2000

**Question Serge Vuilleumier
Combien tu gagnes ?**

Faisant partie de la sphère privée, aucune loi n'interdit de communiquer son salaire.

Une entreprise neuchâteloise conclut des contrats d'engagement en stipulant que: «Les salaires sont strictement confidentiels et leur divulgation implique des sanctions.»

Connaître la rémunération de ses collègues peut conduire à améliorer les conditions salariales.

Les salaires versés par les entreprises neuchâteloises sont-ils si élevés qu'il est indécent de les communiquer ou, au contraire, sont-ils si bas qu'il vaut mieux ne pas les faire connaître ?

Comment le niveau des salaires se situe-t-il par rapport aux autres cantons et que pense le Conseil d'Etat de cette nouvelle manière de pratiquer ?

M. Francis Matthey, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique: – En ce qui concerne la question de M. Serge Vuilleumier, «Combien tu gagnes?», pour les conseillers d'Etat, c'est dans la loi, mais nous pouvons répondre à M. Serge Vuilleumier, qui se pose la question de savoir s'il est possible de mettre sur un contrat d'engagement les mots suivants: «Les salaires sont strictement confidentiels et leur divulgation implique des sanctions.» Il aimerait également savoir si les salaires versés par les entreprises neuchâteloises sont si élevés qu'il est indécent de les communiquer et comment se situe le niveau des salaires dans le canton de Neuchâtel par rapport aux autres cantons.

Nous répondrons assez rapidement, mais nous vous donnerons tout de même quelques chiffres.

Concernant la première des sous-questions, la clause dont vous avez parlé, Monsieur Serge Vuilleumier, c'est une clause de droit privé et il faut distinguer entre son propre salaire et la divulgation du salaire de ses collègues. Un employé n'a bien entendu pas le droit de divulguer les salaires de ses collègues, dans la mesure où il les connaît. En revanche, il n'en va pas de même de son propre salaire et, selon le Tribunal fédéral, il n'existe aucune disposition légale interdisant aux travailleurs de parler de leurs salaires.

Réponse aux questions (suite)

Un employeur peut-il convenir contractuellement avec son employé que celui-ci n'a pas le droit de divulguer son salaire? Le Tribunal fédéral, à notre connaissance et à celle de nos juristes, ne s'est pas prononcé sur cette question. Il est clair qu'une telle clause serait sans effet lorsque l'employé a une obligation légale d'indiquer son salaire, par exemple dans sa déclaration d'impôt. Pour le surplus, il est probable que les tribunaux estimeraient qu'une clause aussi absolue constituerait une atteinte à la personnalité du travailleur en fonction de l'article 328 CO. Il conviendrait à tout le moins de prévoir des exceptions, de sorte que le travailleur puisse communiquer son salaire lorsque cela est indispensable à titre privé, lorsqu'il conclut une assurance-vie, lorsqu'il désire obtenir un prêt, ou quelque chose de cette nature-là.

Concernant la position du canton en ce qui concerne les salaires, nous avons peu de renseignements. Nous avons des renseignements qui émanent de l'Office fédéral de la statistique, mais celui-ci ne compare pas les cantons entre eux, mais des grandes régions entre elles, si bien que nous, nous sommes dans la région Mittelland. En 1998, en 1996 et en 1994, nous pouvons faire le constat général suivant: le Plateau central, qui comprend les cantons de Berne, Fribourg, Neuchâtel, Soleure et Jura, est généralement plus bas que la région lémanique, la région de la Suisse du Nord, c'est-à-dire les deux cantons de Bâle, le canton d'Argovie, ainsi que le canton de Zurich, mais que le canton de Neuchâtel se situe au-dessus de la Suisse orientale et du canton du Tessin.

En ce qui concerne les différences, on voit qu'elles s'accroissent en fonction de la nature des qualifications; plus une qualification est haute, plus la différence entre ces régions s'accroît par rapport au Plateau central. Pour des hautes qualifications, c'est-à-dire des revenus d'environ 7000 francs suisses en moyenne, le Plateau central est environ 500 francs en dessous de cette moyenne, mais il est un millier de francs en dessous de la région lémanique et, naturellement, il est un peu plus d'un millier de francs en dessous de la région zurichoise. Cela est valable en fonction des années. Mais la plus grande différence, c'est entre les femmes et les hommes qu'on la rencontre.

Voilà le constat que l'on peut faire. Nous nous sommes renseigné auprès des agences de placement temporaire pour répondre à votre question et là, on estime aussi que les salaires neuchâtelois sont, de manière générale, moins élevés que dans le canton de Vaud, dans le canton de Genève et, bien entendu, que dans le canton de Zurich.

Nous ne vous cacherons pas que c'est une des préoccupations que nous avons déjà exprimée auprès notamment des instances de la Chambre du commerce et dans des discussions avec des entreprises et nous l'avons surtout exprimée lorsqu'a été publiée l'étude du Crédit Suisse, bien connue dans notre République, où, pour les tranches d'âge de 30 à 45 ans, nous estimons aussi que la question des salaires – il n'y a pas seulement celle de la fiscalité – est préoccupante, en particulier pour ce qui concerne les personnes qui ont des qualifications élevées.

Élimination de déchets animaux

00.313

1^{er} février 2000

Question Michel Barben**Élimination de déchets animaux**

En date du 19 janvier 2000, le Conseil d'Etat a pris un arrêté modifiant l'arrêté d'exécution de la loi concernant l'élimination des déchets animaux.

Le Conseil d'Etat fait une différence entre des déchets à haut risque et des déchets à faible risque.

En fonction des éléments pris en considération (animaux mort-nés ou morts de mort naturelle ou accidentelle) le risque de voir déposés et enterrés des animaux dans la nature est élevé.

Le Conseil d'Etat peut-il nous donner des précisions concernant les critères pris dans les différentes catégories ?

L'abandon du projet d'abattoir public est-il la cause de cette introduction de taxe pour les déchets carnés ?

Le départ de projet d'abattoirs privés est pénalisé par cette introduction qui de surcroît conduit à une augmentation administrative importante.

M. Francis Matthey, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique : – Dans sa question, M. Michel Barben se pose un certain nombre de questions à la suite de la décision du Conseil d'Etat. Comme il y a plusieurs sous-questions, nous les prenons dans l'ordre.

Le Conseil d'Etat peut-il nous donner des précisions concernant les critères pris dans les différentes catégories ? Les définitions de déchets animaux à haut risque et à faible risque découlent de l'ordonnance fédérale concernant l'élimination des déchets animaux. Sont réputés déchets animaux à haut risque, c'est-à-dire ceux pour lesquels nous ne prélèverons pas de taxe : les cadavres d'animaux, les déchets de viande et les carcasses impropres à la consommation humaine ou animale, c'est-à-dire des viandes séquestrées ou saisies, et certains organes de bovins qui auraient pu être atteints par l'encéphalite spongiforme bovine (ESB). L'élimination de ces déchets-là ne sera pas soumise à la nouvelle taxe et restera gratuite, parce que nous ne voulons pas que les animaux morts soient abandonnés dans la nature. Il faut dire aussi que pour cette catégorie d'animaux, nous n'avons pas d'augmentation des coûts parce que nous arrivons à les éliminer à travers une société qui les incinère et, comme on produit de l'énergie, cela ne nous coûte pas plus cher maintenant qu'au cours des années passées.

En revanche, il n'en va pas de même en ce qui concerne les déchets animaux à faible risque qui proviennent de la production de viande et de produits carnés qui ne présentent pas de risque concret de contagion pour l'homme et l'animal, c'est-à-dire les déchets d'abattage et de boucherie. Comme nous l'avons écrit dans notre communiqué, en 1994, on ne payait

Réponse aux questions (suite)

rien ; en 1995, on payait 54.000 francs et, aujourd'hui, en 1999, vous le verrez à travers les comptes – nous avons d'ailleurs dû prendre un arrêté du Conseil d'Etat pour augmenter le budget –, nous avons payé 316.209 francs. Nous étions le dernier canton à ne pas reporter cette taxe sur les producteurs. Ce ne sera plus le cas depuis le 1^{er} juillet de cette année puisque ces coûts seront mis à charge des bouchers.

Nous croyons avoir ainsi répondu à toutes les questions qui nous ont été posées.

La présidente : – Nous vous remercions, Monsieur Francis Matthey. Sauf erreur de notre part, il n'y a pas de question pour le chef du Département des finances et des affaires sociales. Nous passons donc la parole à la cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité.

00.309

31 janvier 2000

**Question Laurent Debrot
Un cadeau facturé 20 francs !**

Le jour de ses 18 ans, une jeune citoyenne de Rochefort reçoit, sur papier ordinaire, son permis de domicile, cadeau d'anniversaire et de bienvenue qui lui est facturé 20 francs.

Le Conseil communal, interpellé, répond regretter pareille pratique, mais déclare suivre les directives du Conseil d'Etat.

En effet, l'article 36 de la loi sur le contrôle des habitants, votée par le Grand Conseil le 3 février 1998, laisse au Conseil d'Etat la compétence de définir les tarifs des émoluments.

Le Conseil d'Etat a-t-il envisagé des dérogations qui laisseraient aux communes une certaine souplesse dans la perception des émoluments ?

M^{me} Monika Dusong, conseillère d'Etat, cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité : – Un cadeau facturé 20 francs, eh oui, lorsqu'on a son anniversaire, on a certes des droits, mais on a aussi des devoirs, et l'un de ceux-ci est de devoir payer son acte d'origine. Il est bien clair que lorsque l'on devient adulte, on doit déposer son acte d'origine dans sa commune lors de son arrivée. Telle est la loi sur le contrôle des habitants.

Lorsqu'une personne atteint sa majorité, elle est inscrite individuellement dans le registre du contrôle des habitants. Cela a d'ailleurs un nom qui nous semble totalement barbare, car cela s'appelle du détronquage. Ce n'est pas très joli, mais c'est comme cela quand même. Elle doit donc se procurer son propre acte d'origine et, pour des raisons de simplification, le contrôle des habitants passe généralement commande de cet acte auprès de la commune d'origine et le facture à l'intéressé selon le tarif prévu dans l'arrêté

Un cadeau facturé 20 francs !

relatif à l'établissement de l'acte d'origine et non pas, comme vous le laissez entendre, selon la loi sur le contrôle des habitants.

Nous avons effectivement un tarif cantonal concernant les émoluments, tout simplement parce que nous voulions mettre tous les citoyens de notre canton sur un pied d'égalité. Nous ne souhaitons donc pas maintenant donner à nouveau une marge de manœuvre aux communes, car cela pourrait nous amener à des pratiques disparates.

Il faut aussi savoir que le règlement a été établi avec les préposés, avec les administrateurs communaux, que tout le monde a été tenu au courant de cette nouvelle loi au début de 1999 et, parce que nous voulons non seulement consulter avant, mais savoir après quel est le résultat, nous avons envoyé, en automne, un questionnaire aux administrateurs des communes pour leur demander si l'application de cette loi leur posait un problème. Nous sommes en train de récolter leurs commentaires, nous en avons environ une trentaine en ce moment, et ils disent que cela ne leur pose pas de problème particulier et que la loi passe bien au sein de la population. Mais nous attendrons la fin de cette consultation pour, le cas échéant, revoir notre position. Sur le principe, nous aurions plutôt tendance à dire que nous n'entrerons pas en matière pour des exceptions, c'est peut-être un peu frustrant, mais nous avons des devoirs et nous avons des droits, Monsieur Laurent Debrot.

99.382

29 septembre 1999

Question Claudine Stähli-Wolf**Devoir de réserve et liberté d'expression, quelle logique ?**

Dans sa réponse à la question Laurence Boegli 99.351, du 21 juin 1999, « Des héraults contre l'héroïne », concernant une prise de position avec mot d'ordre de vote de la part du procureur de la République et Canton de Neuchâtel, qui a utilisé son titre publiquement pour exprimer un avis personnel, le Conseil d'Etat affirme que la liberté d'expression doit être garantie, même pour les fonctionnaires.

Dans sa réponse à la question du groupe PopEcoSol 99.374, du 27 septembre 1999, « Inquiétante restriction de la liberté d'expression », concernant une lettre imposant le silence aux fonctionnaires, lorsque l'Etat a tranché, quel que soit leur avis personnel, le Conseil d'Etat affirme son droit à restreindre la liberté d'expression.

Cette liberté d'expression à géométrie variable n'a aucun sens.

Le Conseil d'Etat doit trouver une réponse cohérente à deux problèmes différents mais comparables s'agissant justement de la problématique de la liberté d'expression des fonctionnaires.

Réponse aux questions (suite)

M. *Pierre Hirschy*, président du Conseil d'Etat : – En ce qui concerne le procureur de la République qui avait, avec son titre, exprimé un avis personnel lors de la votation concernant la drogue, nous pensons que c'est tout à fait possible et, en plus, avec la séparation des pouvoirs, il n'y a aucune difficulté. Par contre, lorsque l'on dit que l'on souhaiterait que les fonctionnaires puissent émettre un avis personnel après un avis du Conseil d'Etat, nous croyons tout de même qu'il y a là une certaine cohérence à respecter entre la décision du Conseil d'Etat et les avis des fonctionnaires. Donc, pour nous, il n'y a aucune difficulté et l'on n'enfreint pas la liberté d'expression.

Simplement, le droit de réserve de certains fonctionnaires doit être respecté.

00.307

31 janvier 2000

Question Anne-Valérie Ducommun**Xamax : quel soutien des autorités cantonales ?**

Dans le courant du mois de décembre 1999, nous avons lu dans la presse et plus précisément dans une rubrique qui s'intitule La Gazette de NE-XAMAX, les lignes suivantes :

*«La fidélité de nos membres et de nos partenaires, qu'ils paient 150 francs, 10.000 francs ou plus, le soutien des **Autorités cantonales** et communales représentent une très grande source de satisfaction.»*

Le Conseil d'Etat aurait-il l'amabilité de nous dire, de nous expliquer en quoi exactement consiste le soutien des Autorités cantonales ?

M. *Pierre Hirschy*, président du Conseil d'Etat : – Vous avez lu dans *La Gazette de Neuchâtel-Xamax* que la fidélité des membres et des partenaires et le soutien des autorités cantonales et communales représentaient une très grande source de satisfaction.

Les autorités cantonales soutiennent effectivement l'activité de Xamax, parce que ce club représente une image intéressante à l'extérieur du canton. Ils le soutiennent d'une manière tout à fait symbolique, puisque c'est un soutien moral. Certains membres du Conseil d'Etat peuvent, à titre personnel, soutenir ce club et, en outre, certains membres du Conseil d'Etat suivent régulièrement les rencontres de Xamax.

Cependant, si vous souhaitez que le canton intervienne financièrement pour aider Xamax, vous pouvez déposer une motion. Nous étudierons le cas, mais vous pensez bien que c'est peut-être difficile en raison de la situation financière de notre canton.

En outre, si vous souhaitez vous inscrire comme membre supporter du Hockey-Club La Chaux-de-Fonds, vous savez qu'actuellement, des actions sont vendues. Cela est donc toujours possible à titre individuel.

Expo.01/02 et autoroute A 5

99.389

16 novembre 1999

Question Adrien Laurent
Expo.01/02 et autoroute A 5

Le Conseil d'Etat peut-il nous confirmer que le report de l'Expo.01/02 n'aura pas d'incidence sur le rythme de la construction de l'autoroute A5 en Pays neuchâtelois ?

M. *Pierre Hirschy*, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire : – Il est vrai qu'après le report de cette exposition, nous avons pris un temps de réflexion pour voir quelles étaient les nécessités d'ouverture des tunnels de la Béroche. Ainsi, dans un premier temps, nous avons pensé que nous ouvririons tout de même un seul tube, avec trafic bidirectionnel, mais un peu plus tard, en juin 2001, pour nous permettre de mieux installer et maîtriser l'équipement.

Or, avec la poursuite de la réflexion, nous avons trouvé une solution qui était encore meilleure. C'est celle que nous avons annoncée aux communes et qui a été décidée par le Conseil d'Etat, soit une ouverture totale au printemps 2002, ce qui, en fait, avance de deux ans l'ouverture complète de ce tronçon. Ceci est intéressant parce que cela nous permet non seulement de raccourcir les délais, ce qui est souhaité par la région certes, mais également de travailler avec plus de sécurité puisque le trafic bidirectionnel est tout de même plus dangereux que le trafic unidirectionnel. De plus, l'économie est intéressante car cela nous évite de faire une installation provisoire de l'électromécanique pour un trafic bidirectionnel pendant la fin des chantiers. Enfin, cela simplifie le travail des entreprises pour terminer ces réalisations.

Aussi, nous pouvons vous assurer qu'au printemps 2002, nous ouvrirons Vaumarcus-Treytel dans les deux tunnels selon le programme qui avait été prévu, mais avec simplement deux ans d'avance, ce qui est réjouissant.

00.301

31 janvier 2000

Question Bernard Matthey
Ruptures d'alimentation électrique après une tempête

La tempête du 26 décembre 1999 et les chutes de neige qui ont suivi ont révélé la faiblesse de certains réseaux électriques aériens, particulièrement lorsqu'ils traversent les forêts.

Le représentant du Conseil d'Etat au sein du Conseil d'administration d'Electricité neuchâteloise S.A. (ENSA) peut-il nous dire si cette société, dont il préside le Conseil d'administration, envisage à moyen et long termes de mettre en terre une partie des lignes vulnérables pour éviter la répétition de ces ruptures d'alimentation ?

Réponse aux questions (suite)

Peut-il nous assurer que les changements de structures en cours dans le marché de l'électricité n'affaibliront pas la fiabilité de la distribution dans les Montagnes neuchâteloises ?

M. *Pierre Hirschy*, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire: – La société ENSA a eu énormément à faire, se préoccupe de l'avenir et s'est posé la question de savoir s'il fallait encore renforcer les lignes souterraines pour la basse tension. Il faut savoir qu'actuellement, 85 % des installations basse tension sont sous terre et que les lignes aériennes sont nécessaires pour relier des hameaux et des villages qui sont en périphérie.

Or, il faut se rendre compte que si nous installions beaucoup plus de lignes souterraines dans ces réseaux, actuellement avec l'ouverture des marchés, cela représenterait des coûts très importants. C'est pour cette raison que nous allons examiner avec la direction de l'ENSA quels seraient les tronçons les plus sensibles que nous pourrions éventuellement mettre encore sous terre, mais ce qui est aussi envisagé, c'est une discussion avec les propriétaires forestiers – l'Etat et les communes étant les propriétaires les plus concernés – pour que les ouvertures faites dans les forêts pour laisser passer les lignes soient faites de manière à avoir des lisières plus étagées pour que les arbres les plus importants ne puissent pas provoquer de dégâts lorsqu'il y aurait un temps comme nous l'avons connu fin décembre.

Cependant, il faut aussi se rendre compte que nous ne devons pas agir dans la précipitation, car les tempêtes – il y en a eu trois en trois jours – de fin décembre sont quand même assez exceptionnelles. Mais nous prendrons vraiment en compte ces réflexions.

00.304

31 janvier 2000

Question Gérard Santschi**Le train matinal restera-t-il au dépôt ?**

Pour satisfaire aux besoins de la clientèle des Montagnes neuchâteloises ainsi que pour répondre aux demandes répétées du canton lors des procédures de consultation des horaires, les CFF S.A. proposaient la mise en circulation d'un train matinal entre Le Locle et Neuchâtel.

Les navetteurs et navetteuses désirant travailler tôt seraient arrivés à Neuchâtel avant 6 heures. Mais surtout, la correspondance était assurée à Neuchâtel pour Genève, Zurich ou Bâle ce qui permettait de prendre les premiers avions dans ces aéroports, ce qu'il n'est pas possible de faire actuellement. Les relations avec le Val-de-Travers s'en trouvaient aussi améliorées.

Prétextant que le train ne continuait pas jusqu'à Berne, le Conseil d'Etat a refusé la mise en marche de ce train alors que, ces dernières années, il

Le train matinal restera-t-il au dépôt?

demandait un train matinal. Ce faisant, il prive les usagers des Montagnes neuchâteloises d'une bonne relation avec les aéroports.

Le Conseil d'Etat compte-t-il revenir sur sa décision afin que ce train circule et figure dans l'horaire dès mai 2000?

M. *Pierre Hirschy*, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire: – Dans sa question, M. Gérard Santschi parle donc du train qui avait été prévu entre Le Locle - La Chaux-de-Fonds - Neuchâtel pour les correspondances Genève, Zurich ou Bâle.

Ce train n'a pas été prévu pour cette année, mais il faut se rendre compte que pour la liaison avec Zurich, c'est tout à fait possible par Bienne. Actuellement, il y a un train qui part à 5 h 17 de La Chaux-de-Fonds. On peut donc relier Zurich aux aurores depuis Le Locle ou La Chaux-de-Fonds.

Ensuite, si nous ne l'avons pas fait en direction de Neuchâtel, c'est parce qu'il nous était demandé 200.000 francs de plus par les CFF. Nous avons estimé que le coût était trop important par rapport à l'enjeu, mais nous examinons encore cela et l'examinerons certainement pour 2001, parce que nous souhaitons avoir des liaisons directes avec Berne à ces heures-là. C'est une demande de certains clients, et, de ce fait, il est possible que l'on instaure cette liaison matinale Le Locle - La Chaux-de-Fonds - Neuchâtel dès 5 heures du matin pour l'horaire 2001.

00.310

31 janvier 2000

**Question Pierre-Alain Thiébaud
Opposition à la J 20**

Nous avons appris par la presse que l'Association transports et environnement (ATE) a déposé une opposition à la construction de la J 20.

Le Conseil d'Etat peut-il nous renseigner s'il y a d'autres oppositions concernant cette route et comment pense-t-il y répondre?

M. *Pierre Hirschy*, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire: – M. Pierre-Alain Thiébaud demande s'il y a d'autres oppositions que celle de l'Association transports et environnement (ATE). Oui, il y a environ dix oppositions, donc de l'ATE, du WWF (World Wildlife Found), de l'Association Helvétie-Liberté et de sept particuliers qui sont riverains, donc des propriétaires de parcelles touchées ou proches.

Ces questions et oppositions nous demandent bien sûr des études complémentaires relatives au bruit et surtout à la pollution de l'air. Nous devons peut-être entreprendre ces études, mais nous avons aussi organisé des discussions avec ces opposants.

Réponse aux questions (suite)

Il faut savoir que le WWF fait une opposition de forme puisqu'il demande simplement que l'Etat confirme les engagements qu'il a pris dans l'étude d'impact. L'Association Helvétie-Liberté fait une opposition au projet général, mais surtout parce qu'elle a la crainte, entre la première et la deuxième étape, qu'elle subisse des nuisances supplémentaires. Quant aux oppositions des sept particuliers, elles devraient pouvoir trouver des solutions sans trop de difficulté. Il s'agit souvent d'aménagements, de réserves de droit, donc ce n'est pas trop important.

Par contre, l'opposition de l'ATE nous paraît tout à fait malheureuse, parce qu'elle est, à notre avis, antidémocratique. C'est une opposition au projet lui-même. L'ATE nous demande de renoncer au projet, alors qu'il y a eu une votation populaire il y a quelques années où environ les 75% des citoyens de notre canton avaient accepté ces crédits. C'est pour cette raison que cette opposition est malheureuse et ne devrait pas nous conduire bien sûr à renoncer au projet, mais nous avons des rencontres afin de mieux expliquer ce qui se passe. Nous devons prendre du temps. Ces oppositions prennent du temps, de l'argent, de l'énergie, mais enfin, cela fait partie du décor habituel. Nous espérons pouvoir régler tout cela dans un délai raisonnable.

00.311

1^{er} février 2000

Question Damien Cottier**Bain : flûte alors !**

Le 18 janvier dernier, l'EMPA (Eidgenössische Materialprüfungs- und Forschungsanstalt) de Dübendorf rendait un rapport cinglant: quinze ans après la catastrophe d'Uster (12 morts en 1985), les matériaux incriminés sont toujours employés lors de la construction de certaines piscines.

Selon cet institut fédéral, des armatures pour béton qui ne résistent pas suffisamment aux attaques dues au chlore ont encore été employées au moins à quatre reprises depuis la catastrophe. La dernière fois, c'était en 1999.

L'EMPA a contrôlé 120 piscines sur les quelque 500 que compte le pays et ceci essentiellement en Suisse alémanique.

Sans vouloir polémiquer ou dramatiser la situation (la conception même du bâtiment d'Uster semble être en cause plus fortement que le matériel), il nous apparaîtrait important que le Conseil d'Etat puisse nous dire :

- si et quand les piscines couvertes neuchâteloises ont subi des tests permettant de vérifier qu'un tel défaut de fabrication est exclu ;*
- si un organisme précis (au niveau cantonal, intercommunal ou communal) est responsable de ces vérifications,*

ceci afin d'éviter tout risque et de permettre aux Neuchâtelois de prendre leur bain... en toute relaxation...

Cosignataires : P. Hainard, A. Gerber, J.-B. Wälti et J. Tschanz.

Bain : flûte alors !

M. *Pierre Hirschy*, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire : – M. Damien Cottier s'inquiète de la construction dans les piscines et, en particulier, des armatures pour béton qui ne résisteraient pas à différents éléments chimiques que l'on trouve dans les piscines.

Nous nous sommes approché du service de l'aménagement du territoire qui nous dit qu'effectivement, la compétence de l'octroi des sanctions de plans est l'affaire des communes, mais bien souvent, elles n'ont pas les moyens de contrôler les plans qui leur sont envoyés et c'est l'Etat, c'est vrai, qui les aide dans la mesure du possible.

Toutefois, les éléments qui peuvent vous inquiéter ne font pas l'objet d'une analyse particulière de nos services. Nous avons les aspects de sécurité à respecter par rapport à la loi sur les constructions et nous n'allons pas jusqu'à savoir si les éléments qui soutiennent un plafond sont suffisants. Cela fait partie des normes SIA qui doivent être respectées. Donc, le contrôle ne peut pas être fait en détail. Par contre, nous travaillons avec l'Etablissement cantonal d'assurance immobilière (ECAI) pour les problèmes de sécurité incendie où là, nous avons des directives à respecter également.

Le service de l'environnement contrôle la qualité des eaux et des installations, mais pas celle de la sécurité constructive.

Nous avons demandé au chef du service cantonal des sports quelle était la situation. Après la catastrophe d'Uster en 1985, il y a eu une alerte chez tous les propriétaires de piscines, qu'elles soient publiques ou privées, qui ont examiné souvent avec soin l'état de leurs piscines. La commune d'Hauterive, en particulier, a été contrainte d'effectuer des travaux importants d'assainissement.

De plus, il faut se rendre compte qu'il n'y a pas d'organisme officiel qui s'occupe du suivi de cette qualité constructive, mais que le service des sports a été chargé par le conseiller d'Etat Thierry Béguin de s'approcher encore une fois de tous les propriétaires de piscines pour faire un examen des installations et, dans le cas où il y aurait des doutes, demander une expertise par des experts spécialisés.

00.312

1^{er} février 2000

Question Roland Debély**Chutes de pierres dans les Gorges du Seyon**

Le 1^{er} octobre 1996, nous déposons la question suivante en session du Grand Conseil: « Malgré les grands travaux de nettoyages de printemps, il n'est pas rare que des pierres chutent sur la route des Gorges; pour l'instant heureusement sans conséquences trop fâcheuses. Est-il prévu dans les travaux de construction des voies supplémentaires de véritables protections contre ces chutes de pierres? »

La réponse du Conseil d'Etat était négative.

Réponse aux questions (suite)

Dans un récent article de presse du 10 janvier dernier, nous apprenons que les coûts réels des travaux dans les Gorges du Seyon pourraient s'avérer inférieurs au crédit initial. Selon le chef du service des ponts et chaussées, une partie de la marge de manœuvre financière pourrait être utilisée pour construire, selon l'article de presse « des ouvrages de protection contre les chutes de pierres dans les zones les plus critiques ».

La démarche nous apparaît judicieuse. Quelle est la position du Conseil d'Etat; ces travaux bénéficieraient-ils du même taux de subventionnement fédéral que le crédit initial ?

M. Pierre Hirschy, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire : – Monsieur Roland Debély, vous avez tout à fait raison, le montant des travaux actuels n'atteint pas le crédit qui avait été octroyé par le peuple. Cela est dû tout simplement au fait que nous n'avons pas réalisé les pistes cyclables dans les tunnels, que la conjoncture a été favorable et que la qualité de la roche était bien meilleure que ce que nous pouvions craindre.

De ce fait, nous avons estimé qu'il était nécessaire de pouvoir poursuivre l'étude d'aménager ces Gorges du Seyon pour avoir le plus de sécurité possible et c'est pour cette raison que nous avons envoyé un dossier à Berne qui prévoit des mesures pour éviter les chutes de pierres – donc installation de parapets ou de filets suivant la situation – et aussi pour la création d'une piste cyclable double, donc à la descente et à la montée, le long du Seyon.

Il semble que les échos soient favorables à Berne, mais l'Office fédéral de la protection de l'environnement – ce qui est étrange – nous dit maintenant : « Mais vous ne devez pas ajouter quelque chose dans ces Gorges du Seyon. » Pourtant, c'est une piste cyclable. Nous aimerions rappeler que si, au départ, la piste avait été prévue dans les tunnels, avec quelques réserves déjà dans les bancs du Grand Conseil, nous en avons parlé avec l'ATE – nous profitons de le dire – et avec les milieux qui défendent les cyclistes dans notre canton, et ils ont été unanimes à nous recommander de sortir les cyclistes des tunnels et de trouver une autre solution. Cette solution semble maintenant possible et nous espérons que Berne nous accordera son soutien.

Nous resterons toujours, nous pouvons vous le garantir, en dessous du crédit total qui avait été accordé par le Grand Conseil et par le peuple, mais nous aurions ainsi un ouvrage vraiment complet, tant pour les automobilistes que pour les cyclistes.

00.315

1^{er} février 2000

**Question Jacques Besancet
Promotion du bois de construction**

Il est souvent fait état de la nécessité de promouvoir le bois de nos forêts en particulier à partir de l'ouragan de décembre dernier.

Promotion du bois de construction

Les bâtiments en dur (en maçonnerie ou métalliques) sont placés en classes 1 et 2 par l'Etablissement cantonal d'assurance immobilière.

En revanche, les constructions en bois sont en classe 3 ou 4, d'où des primes plus élevées.

Est-on sûr que cette différence dans les primes correspond effectivement au risque présenté par les différents types de bâtiments ?

Cette différence est-elle justifiée par les faits dans le canton de Neuchâtel ?

Nous serions heureux d'entendre la position du Conseil d'Etat à ce sujet.

M. *Pierre Hirschy*, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire: – Cette question « Promotion du bois de construction » concerne les primes de l'Etablissement cantonal d'assurance immobilière. C'est une question qui est à l'étude dans le cadre du postulat du groupe socialiste 96.101, ad 96.002, « Projet de loi cantonale sur les forêts ». Nous devons dire que, maintenant, avec le changement de direction à l'Etablissement cantonal d'assurance immobilière (ECAI), nous avons eu des choses un peu plus urgentes à faire, mais avec le nouveau directeur, nous avons convenu que c'est ce printemps que nous allions faire des propositions. Cela va donc tout à fait dans le sens qui avait été demandé par le groupe socialiste.

Voilà, Mesdames et Messieurs, nous avons répondu aux questions qui étaient sur notre bureau.

La présidente: – Nous remercions M. Pierre Hirschy. Nous vous rappelons que nous avons reçu quatre interpellations, on va en prendre en tout cas une, éventuellement deux. Nous allons tout de suite commencer avec l'interpellation 00.103.

INTERPELLATION**00.103**

31 janvier 2000

Interpellation Jacques-André Choffet**Pour valoriser le bois, suite à l'ouragan Lothar**

Suite à l'ouragan Lothar du 26 décembre 1999, plus de 200.000 m³ d'épicéas, sapins et arbres feuillus ont été déracinés ou cassés sur le territoire du canton de Neuchâtel.

Malheureusement, une grande partie de l'Europe fut également durement frappée par Lothar. On peut donc craindre un engorgement du marché du bois, et un effondrement des prix.

Cette situation aura de graves répercussions, aussi bien pour les entreprises de bûcheronnage, de sciage que pour les propriétaires privés ou collectivités publiques possédant des forêts.

Interpellation (suite)

Au vu de la situation extraordinaire nous demandons au Conseil d'Etat dans quelle mesure une aide peut être envisagée.

Nous souhaiterions que cette aide porte notamment :

- sur le stockage des bois de service ;*
- sur l'encouragement à réaliser des constructions en bois ;*
- sur une aide pour l'extension des chauffages au bois déchiqueté ;*
- sur une recherche coordonnée des grands propriétaires forestiers pour une vente hors frontière des bois de menuiserie ;*
- sur une autorisation spéciale et ponctuelle pour les camions transportant des chablis, à savoir la possibilité de passer de 28 à 40 tonnes ;*
- sur un prêt sans intérêt aux responsables des scieries qui achèteront plus que les années précédentes, ainsi qu'aux propriétaires qui devront payer les entreprises de bûcheronnage ;*
- sur la possibilité de supprimer les cours militaires de répétition à toutes les personnes ayant une action directe sur la filière bois ;*
- à encourager les responsables d'Expo.02 à utiliser le bois de façon maximale ;*
- à conseiller et à définir grâce aux forestiers de cantonnement quels arbres peuvent rester en forêt ;*
- sur une étude pour l'utilisation de bois dans le génie civil.*

Persuadés que nos préoccupations sont aussi celles du Conseil d'Etat, nous demandons que des moyens techniques, logistiques ou financiers soient mis à disposition suite à l'ouragan Lothar.

Cosignataires : J.-G. Béguin et B. Matthey.

M. Jacques-André Choffet : – Suite à la tempête du 26 décembre 1999, nous pensons qu'il est du devoir du politique de s'interroger et d'apporter une aide, mais tout d'abord et avant le développement de l'interpellation, nous aimerions rendre hommage et remercier toutes celles et ceux qui ont dû intervenir dans des conditions extrêmes, que ce soit pour dégager des routes ou pour rétablir l'approvisionnement en électricité ; un engagement total, une semaine normalement consacrée à un repos mérité. Nous pensons aussi aux bénévoles qui ont prêté main-forte aux Neuchâtelois les plus durement touchés, ceux par exemple dont le toit fut emporté. Nos remerciements vont aussi au personnel de l'Etablissement cantonal d'assurance immobilière (ECAI) qui traite, dans les meilleurs délais, les sinistres annoncés.

Tempête, ouragan, voire, pour certains, catastrophe ; tout le monde s'accorde à le dire, on n'a jamais vu cela. Les antennes de télévision seront remplacées, les cheminées reconstruites, les toits refaits, les tuiles remplacées,

Pour valoriser le bois, suite à l'ouragan Lothar

mais la forêt a, à de maints endroits, triste allure. Si, dans certains secteurs, les arbres sont restés debout, intacts, quelques dizaines de mètres plus loin, ils sont tous soit cassés soit déracinés. Ils sont, tel un mikado, encroués et enchevêtrés. Il n'y a pas de jours où nous ne prenions connaissance de nouvelles estimations concernant les bois à terre qui ne soient en augmentation. Selon les dernières estimations, 224.800 m³ de bois sont cassés ou couchés dans notre canton. Il faut savoir que cela correspond à 136% d'une coupe annuelle. Il n'est pas exclu que le bilan définitif ascende à 275.000 m³, ce qui correspondrait alors à 166% d'une exploitation annuelle normale.

Lothar ayant fait son œuvre le 26 décembre 1999, il est facile de s'imaginer qu'une grande partie des coupes de bois, pour 1999, était déjà sortie des massifs forestiers. Il en résulte que plus du double, en mètres cubes de bois de service, se trouve alors sur le marché; un marché qui sera très vite saturé puisque c'est dans plusieurs pays, la France et le sud de l'Allemagne plus particulièrement, que nous rencontrerons ce phénomène.

Que faire dès lors? Plusieurs possibilités sont envisageables. Pour certaines d'entre elles, nous avons besoin d'un soutien du Conseil d'Etat. Si ce n'est pas toujours par son financement, ce peut être pour des études de faisabilité ou un soutien logistique. Rappelons que la forêt, pour le promeneur du dimanche ou le champignonneur, est un lieu de détente; ce peut être une ressource de revenus aussi pour bien des propriétaires privés qui sont plus de trois mille, que pour des collectivités ou syndicats qui sont au nombre de soixante-cinq. La forêt génère de nombreuses places de travail, pour les gérants, les responsables cantonaux et communaux, les agents du service forestier, les bûcherons, les débardeurs, les transporteurs, les négociants et enfin les consommateurs. La forêt prend une place importante, il est certain, dans le paysage visuel et économique de notre canton, à tel point que nous nous permettons de nous étonner – et le terme est faible – que plus d'un mois après l'ouragan, la commission forestière cantonale n'ait pas été réunie. Quel événement plus fort, plus préjudiciable, aurait pu justifier la réunion d'une telle commission? C'est là, peut-être, notre première question. Les prochaines, rassurez-vous, seront moins impertinentes.

Sitôt l'ouragan passé, les tronçonneuses furent sollicitées. Dans le bas du canton, une grande quantité de chablis ont déjà été sortis des massifs forestiers. Traité par un insecticide le moment venu et dans de bonnes conditions, le bostryche-typographe n'attaquera pas. Il n'en va pas de même dans le haut du canton où la neige ralentit ou rend impossible tous travaux de façonnage. L'avenir nous dira si, lorsque le printemps sera de retour, il sera encore temps de sauver les chablis des attaques de ces insectes.

Selon des estimations, il faudrait trouver et créer des emplacements temporaires pour 80.000 m³ de bois. A notre connaissance, trois solutions pourraient être envisagées: premièrement le stockage par arrosage; deuxièmement le stockage sous des bâches ou, troisièmement, ce que l'on appelle le stockage à la motte.

Interpellation (suite)

Pour le stockage par arrosage, il faut savoir qu'il faut environ 3 m³ d'eau à l'heure pour 1000 m³ de bois stocké. Il serait indispensable, dans ces conditions, qu'une réserve d'eau soit proche du lieu de stockage. Il est certain aussi que des scieries de moyennes ou petites importances, comme nous en trouvons dans notre canton, ne pourraient s'équiper de telles installations à titre individuel. Il faudrait donc grouper ces réserves de bois dans quelques endroits. Trois centres de stockage pourraient suffire; un hectare serait nécessaire par place. Ils pourraient être construits près de l'Areuse pour le Val-de-Travers, près du Seyon pour le Val-de-Ruz et près du lac des Taillères pour la vallée de La Brévine.

Deuxième possibilité, acheter des bâches; des essais assez concluants ont été réalisés en Allemagne.

Enfin, troisième possibilité, le stockage à la motte. Il suffirait de déterminer et marquer, grâce à des experts, quels chablis pourraient attendre une année encore en forêt parce qu'ils ont suffisamment de terre aux racines. Ce bois resté ainsi en forêt ne viendrait pas encombrer le marché. Ce que coûte le stockage au mètre cube serait ainsi versé aux propriétaires qui prennent le risque de laisser leur bois en forêt.

Il faut aussi savoir que les entreprises de sciage feront un effort particulier pour acheter plus de bois qu'habituellement. On estime, pour la Suisse, une capacité de sciage de 2.500.000 m³. Après l'ouragan Vivian de 1990, 800.000 m³ de bois ont été sciés en plus. Encore faut-il pouvoir ensuite le vendre! Il serait un leurre de penser que l'on arrête toute nouvelle coupe tant et aussi longtemps que le stock ne sera pas épuisé. Les consommateurs de bois de menuiserie exigeront, pour certaines fabrications, ce que l'on appelle du bois frais.

Nous souhaiterions aussi que l'Etat encourage et soutienne les constructions en bois. Trois ans avant l'ouragan, Nostradamus, que disons-nous, Jean-Gustave Béguin, déposait une motion cosignée par des représentants de tous les partis. Le motionnaire demandait, et nous reprenons le texte :

... que le Conseil d'Etat étudie les voies et moyens nécessaires pour élaborer une politique d'aide financière pour l'utilisation du bois de construction. L'article 47 du règlement d'exécution de la loi cantonale sur les forêts ainsi que l'article 79 de ladite loi donnent déjà des bases législatives intéressantes pour promouvoir, mais il manque la volonté d'incitation financière. Cette dernière pourrait revêtir plusieurs formes: subventions à la réalisation, aides à la recherche de solutions « bois », prix à l'innovation, etc. Architectes, ingénieurs, constructeurs et maîtres d'ouvrage devraient se sentir concernés et sensibilisés. Investir dans la promotion de l'utilisation du bois de service indigène serait pour l'Etat une tâche répondant à l'appel de tous ceux qui désirent une forêt vivante, une économie de proximité, des matériaux naturels. Pour nous, c'est une priorité à inscrire dans nos efforts de redéploiement économique de notre patrimoine naturel.

Pour valoriser le bois, suite à l'ouragan Lothar

Bon nombre de particuliers et de communes ont des projets avancés. Un petit coup de pouce en acceptant les dossiers et le projet pourrait démarrer. Nous suggérons également au Conseil d'Etat d'inciter les dirigeants d'Expo.02 à utiliser au maximum le bois. Les projets des différentes Arteplages sont maintenant épurés. Il subsiste cependant des inconnues dans certaines façons de les réaliser. A ce stade, des interventions politiques de haut niveau concernant un emploi massif de bois seraient nécessaires. La promotion et le soutien à la production du bois régional iraient dans le sens souhaité. Dans la perspective d'un engagement financier supplémentaire de la part du canton, nous pourrions imaginer qu'il le soit sous forme d'un apport en bois rond de sciage ou de production manufacturée par des entreprises de notre canton. Le projet, par exemple du « Palais de l'Equilibre », financé en partie par la Confédération et qui sera érigé sur l'Arteplage de Neuchâtel, a déjà fait l'objet d'un intérêt du groupement neuchâtelois des maîtres menuisiers, charpentiers, ébénistes et parqueteurs. Il reste certainement aussi des réalisations concernant les circulations à l'intérieur des Arteplages, des constructions de ponts ou autres places de parc. Voici donc ce à quoi nous pensions à propos de l'Expo.02.

Nous demandons aussi qu'à l'instar d'autres cantons, des recherches de marchés soient entreprises pour écouler le bois là où l'ouragan n'a pas sévi. De petits propriétaires n'ont pas la possibilité d'entreprendre de telles démarches. La moitié des bois neuchâtelois sont propriétés de collectivités publiques, soit environ soixante propriétaires ; l'autre moitié appartenant, comme nous l'avons déjà dit, à trois mille privés. Aidons financièrement les communes, par exemple grâce au fonds forestier, pour autant qu'elles n'encombrent pas le marché de proximité. Il faut savoir qu'il y a 5 millions de francs dans la réserve forestière, dont 2 millions de francs en liquidités.

Il nous paraîtrait logique également d'autoriser ponctuellement les transporteurs de passer de 28 à 40 tonnes pour tous déplacements avec des bois que nous nommerons « Lothar » ; aucune dépense pour l'Etat et possibilité de limiter les coûts de camionnage. A toutes fins utiles, ajoutons que nos voisins français, même si, pour ce sujet, ils ne font pas encore de grèves, demandent à passer à 60 tonnes. Nous vous laissons imaginer à quelle concurrence seront livrées nos entreprises de transport si nous restons à 28 tonnes et que les Français passent à 60 tonnes.

Bien que nous ayons beaucoup évoqué la vente et l'utilisation du bois de service, nous ne voudrions pas négliger la possibilité certaine que nous aurions à inciter les communes à procéder à une extension de leur chauffage à base de copeaux ou plaquettes. La majeure partie des installations a une surcapacité. L'extension du réseau, relier telle ou telle habitation, serait parfaitement envisageable.

Pour l'an 2000, ce seront plus de 20.000 m³ de bois qui auront repris la destination des chaufferies remplaçant 4 millions de litres de mazout. Nous pourrions en utiliser plus encore.

Interpellation (suite)

Nous savons également qu'il y a une possibilité d'utiliser en génie civil des bois sous forme de plaquettes pour stabiliser certains ouvrages; ces plaquettes remplaçant le bidim. Des parois de protection contre le bruit pourraient être réalisées.

Dans cette interpellation, il faut aussi mentionner l'inquiétude légitime des bûcherons-entrepreneurs qui auront quelques difficultés à se faire rémunérer, sachant que le prix de vente des chablis couvrira juste ou sera peut-être même inférieur au prix de bûcheronnage. Problèmes financiers aussi pour les propriétaires de scierie qui achèteront plus que les années précédentes. Manifestement, il y aura un manque de trésorerie pour les acteurs de la filière bois. Nous souhaiterions que l'Etat mette des fonds à disposition à un taux d'intérêt favorable.

Pour terminer, nous reviendrons sur le danger réel d'exploiter les arbres renversés. En Allemagne, suite au dernier ouragan, 118 bûcherons, donc des professionnels, ont trouvé la mort. En Suisse, en 1990, 34 décès furent déplorés. Ces statistiques prouvent qu'il serait trop dangereux de faire appel à la troupe. Par contre, nous prions le Conseil d'Etat d'intervenir auprès du Département militaire fédéral pour que tous les soldats ayant un rapport direct avec l'exploitation ou le sciage des chablis aient la possibilité de ne pas effectuer leur cours de répétition. Nous demandons qu'ils puissent simplement mobiliser et démobiliser, le reste du temps, ils seraient occupés à leurs tâches forestières.

Nous arrivons au terme du développement de cette interpellation. Nous sommes convaincu que les effets de Lothar méritent d'être étudiés attentivement. Plusieurs années encore, ces effets seront ressentis. On estime que, dans les cinq ans à venir, 100.000 à 200.000 m³ de chablis arriveront en plus sur le marché; ils seront subséquents à Lothar. Il serait malvenu et faux aujourd'hui de condamner les responsables qui prônent depuis plusieurs décennies des forêts jardinées, la Confédération qui subventionne les travaux de soins cultureux. Nous affirmons que la forêt neuchâteloise est bien gérée. En situation de tempête, elle partait en bonne position.

La nature, s'il était besoin encore de le prouver, fut ce 26 décembre la plus forte. Certes, nous sommes nombreux à savoir que, théoriquement, le pire peut toujours s'annoncer et qu'il le fait en principe sans prévenir, nous laissant alors ébahis. Ainsi en va-t-il dans la forêt comme dans la vie de tous les impondérables dus au destin, à la maladie, aux avalanches, aux ouragans.

Aujourd'hui, ce sont les forestiers qui sont orphelins de leurs arbres. Venons-leur en aide.

Pour terminer, un mot encore pour dire que le mode d'intervention par le biais d'une interpellation est certainement, dans un tel cas, le plus approprié. Il est au moins le plus rapide. Il a pourtant un côté frustrant puisqu'à la fin de la réponse du Conseil d'Etat, il nous sera évidemment difficile de répondre par oui ou non.

Pour valoriser le bois, suite à l'ouragan Lothar

M. *Pierre Hirschy*, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire : – Monsieur le député, vous avez effectivement mis cette catastrophe en rapport avec la situation d'une famille ou de ses membres qui peuvent être blessés, accidentés, et la souffrance qu'on peut en ressentir et, parfois, il est vrai que dans les familles aussi, il faut simplement répondre par oui ou par non. Nous espérons simplement que dans la réponse que vous ferez tout à l'heure, vous pourrez être satisfait de la réponse du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat est tout à fait conscient des problèmes que vous avez évoqués en n'oubliant aucun élément de la filière bois. Nous vous remercions d'avoir fait ce tour d'horizon extrêmement complet, mais le Conseil d'Etat s'est préoccupé dès le lendemain de cette catastrophe de la situation cantonale, vous le pensez bien.

Tout d'abord, concernant la commission cantonale des forêts, elle n'a pas été convoquée pour le moment parce qu'elle a été informée, donc directement par courrier, de la situation et de l'évaluation de ce que nous allions entreprendre. Elle sera certainement convoquée avant la date qui avait été fixée au mois de mai pour examiner avec elle les mesures que nous pourrions apporter, parce que nous étions obligé d'attendre la décision fédérale dans l'aide qui peut être apportée aux cantons et cette décision a été connue avant-hier. Nous allons donc en tenir compte.

Par contre, un comité chablais a été mis sur pied afin de travailler dans le concret, trouver des filières et des solutions. Ce comité chablais était constitué des responsables des forêts, donc MM. Farron, Bernasconi, Plachta et Favre, de deux représentants des gardes forestiers, avec MM. Mercier et Rausis, les représentants des entrepreneurs par MM. Tüller et Sauser, ainsi que les propriétaires forestiers par MM. Bettinelli et Schneider, et l'Association forestière neuchâteloise (AFN) par M. Gilbert Hirschy. Vous voyez qu'il y a eu un travail qui s'est fait avec les responsables concernés pour trouver des solutions. Ils ont déjà siégé et ils ont aussi évoqué les différents points que vous avez mis en évidence.

Il est vrai que le stockage des bois de service est important et, contrairement à ce que disait M. Willy Geiger, de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP) ce matin à la radio, il ne faut pas attendre qu'il y ait une attaque de bostryches pour s'occuper de sortir les bois. Il faut vraiment essayer de sortir dès maintenant le bois de service qui peut avoir une certaine valeur et le stocker par – vous en avez parlé tout à l'heure – arrosage, sous des bâches ou à la motte, ce qui est déjà prévu. Nous évaluons maintenant les possibilités de stockage soit dans un cours d'eau ou un lac, soit sous des bâches, soit éventuellement de laisser en forêt ceux qui sont encore reliés par un réseau racinaire.

Il y a des possibilités, nous les évaluons et nous essayerons d'arriver à maîtriser le mieux possible le stockage, parce que c'est l'un des points essentiels dans l'aspect qualité que nous devons mettre en valeur encore après cette catastrophe de fin décembre.

Interpellation (suite)

Dans l'aide qui peut être apportée, puisque l'on parle d'aide, il faut se rendre compte que les entreprises de scierie, qui font donc du sciage soit à façon ou du sciage industriel, devront aussi être aidées et dans ce que nous avons pu voir actuellement du communiqué de la Confédération, nous estimons qu'il devrait être aussi apporté une aide à ces entreprises. Pour notre part, nous souhaitons également que l'on s'occupe du stockage du bois scié et, au mois de mars prochain, nous allons vous présenter un rapport concernant la protection des eaux pour le site de La Presta où nous vous proposerons de reprendre le capital de Neuchâtel Asphalte S.A., le rapport vous parviendra bientôt, et, dans le cadre de cette reprise, il y a la grande halle d'entreposage de La Presta. Nous estimons que ce serait une excellente occasion de pouvoir stocker du bois scié qui serait à l'abri et des insectes et des intempéries et nous souhaitons vraiment pouvoir stocker ces bois en évitant de trop utiliser des insecticides. Donc, cela irait extrêmement bien dans le cadre de ce que vous souhaitez vous aussi. Mais il faut se rendre compte que la Confédération devrait nous aider aussi, et selon le message qui a été envoyé, il y aurait une possibilité.

Dans tous les points que vous avez mentionnés, il y en a quand même plusieurs qui demandent une participation financière de l'Etat et des communes. Si les fonds forestiers cantonaux sont dotés de certains montants, c'est vrai, les fonds forestiers communaux sont aussi importants puisqu'ils représentent environ 5,8 millions de fortune. Nous avons déjà écrit aux communes pour leur demander d'envisager la prise en compte des différents coûts supplémentaires dans le cadre des fonds forestiers de réserve. Nous estimons que c'est bien dans ce cadre-là qu'ils pourraient être utilisés. Nous savons certes que, dans quelques communes, cela ne suffira pas. Il y a des communes qui ont été plus touchées que d'autres, en particulier Buttes, Les Verrières, Les Bayards et Noiraigue. Eh bien, dans ce cadre-là, nous verrons quel est l'appui que le canton peut apporter avec l'aide de la Confédération.

D'ailleurs, suivant l'aide qui doit être apportée, nous devons venir devant le Grand Conseil non seulement pour un rapport d'information, mais aussi pour une demande de crédit éventuel. Ceci n'est pas encore totalement déterminé, mais nous y travaillons actuellement.

Concernant l'aide que nous pouvons apporter dans la construction et dans le chauffage au bois déchiqueté, il faut se rendre compte que nous avons actuellement des instances qui s'occupent avec beaucoup de dynamisme de la mise en œuvre de ces éléments, en particulier LIGNUM pour les constructions, COBEL pour le bois déchiqueté. Nous souhaitons également pouvoir renforcer encore cette promotion du bois dans le cadre de la construction et du bois déchiqueté, mais il faut aussi penser que, dans un délai très court de mise en valeur des bois de Lothar, ce sera difficile. Nous croyons que même si vous estimez qu'une petite aide peut faire avancer certains programmes, la quantité de bois à absorber est trop importante pour que, par ces moyens, on puisse résoudre ce problème. Cependant, c'est un élément qui doit être pris en compte et qui nous aidera à diminuer ces stocks de bois.

Pour valoriser le bois, suite à l'ouragan Lothar

En outre, l'aide à l'envoi de bois dans des pays même outre Atlantique peut être envisagée. La Confédération a mentionné qu'elle s'occuperait également de ces aides pour l'exportation du bois. C'est donc important.

Concernant votre demande de passer de 28 à 40 tonnes, la Conférence suisse des directeurs des forêts a déjà fait cette demande. Il semble que la Confédération a compris cette situation, mais nous n'avons pas encore de réponse. Le Conseil d'Etat neuchâtelois n'a donc pas à réintervenir. C'est une demande globale pour tous les cantons.

En ce qui concerne les cours de répétition, la Confédération a déjà accepté que les forestiers-bûcherons puissent effectuer des travaux forestiers à la place des cours de répétition. Il reste le problème que nous avons soulevé encore ce matin auprès de nos responsables qui est celui de l'agriculteur-bûcheron. Il semble que l'on ne pourra pas simplement remplacer un cours de répétition par des travaux forestiers dans ces cas-là à moins que les surfaces forestières justifient cette demande, mais en tout cas, les dispenses seront facilitées en cas de demande. Le cas des agriculteurs-bûcherons doit encore être discuté suivant les situations. Pour les forestiers, pour les entreprises, c'est admis par la Confédération. Il n'y a pas de difficulté.

Quant à l'encouragement dans le cadre d'Expo.02, vous savez que la Conférence suisse pour l'économie du bois s'en préoccupe. M. Marc-André Houmar d a encore été interviewé ce matin à la radio et il a réaffirmé son souci de pouvoir mettre en valeur le bois dans le cadre de l'Exposition nationale et dans la construction en général, mais il a rappelé que le problème dans la construction se situe souvent dans le cadre de la formation des architectes et des ingénieurs pour lesquels on a peut-être un peu écarté le matériau bois au profit d'autres matériaux et, actuellement, la Conférence suisse de l'économie du bois se préoccupe de cela, notamment avec l'Ecole d'ingénieurs de Bienne qui a mis une filière bois en évidence. Il y a donc, dans le cadre de la formation des responsables d'ouvrages, un effort à faire, mais nous savons qu'actuellement, nous avons un large soutien et nous pouvons vous dire que même à l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne, il existe maintenant une section construction bois, ce qui est de bon augure pour la promotion du bois. Donc, pour Expo.02, il devrait aussi y avoir cet effort.

En conclusion, nous dirons que dans le cadre des préoccupations qui sont les vôtres, nous avons actuellement mis en place un système qui devrait nous permettre de maîtriser les problèmes neuchâtelois. Nous avons la chance de subir, même si la quantité de mètres cubes que vous avez annoncée est exacte, une incidence plus faible que dans d'autres cantons. Par contre, les effets sur la vente des bois seront très importants. Vous avez peut-être lu dernièrement que la Franche-Comté a été énormément touchée et que, pour le canton de Neuchâtel, la Franche-Comté était un client intéressant. Dès lors, malheureusement, il y aura certainement des perspectives de ventes qui diminueront de ce côté-là et c'est une pression supplémentaire sur le prix de vente de nos bois. C'est pour cette raison que la question du

Interpellation (fin)

stockage est extrêmement importante. Nous allons en tenir compte avec l'aide annoncée de la Confédération qui prévoit, pour le stockage, 26 millions de francs, ce qui est assez important, même si l'on sait que des cantons sont plus touchés que le nôtre.

De plus, vous avez évoqué, avec raison, les problèmes de sécurité. C'est également notre sentiment, il ne fallait pas faire appel à l'armée pour effectuer ces travaux; ceux-ci doivent être effectués par des professionnels qui travaillent d'ailleurs déjà dans nos forêts. Nous espérons qu'ils pourront travailler sans accident majeur.

La présidente : – L'interpellateur est-il satisfait de la réponse ?

M. Jacques-André Choffet : – Oui, Madame la présidente.

La présidente : – Compte tenu du temps qu'a pris cette interpellation, nous n'avons pas le temps d'en traiter une deuxième. Nous allons tout de suite nous pencher sur le projet de résolution du groupe socialiste 00.106.

PROJET DE RÉSOLUTION

00.106

31 janvier 2000

**Projet de résolution du groupe socialiste
à l'adresse de la direction de La Poste, avec copie à M. Moritz
Leuenberger, conseiller fédéral, chef du Département de l'environnement,
des transports, de l'énergie et de la communication
Fermeture de bureaux de poste**

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

considérant que, selon les objectifs du projet « Optima », une forte proportion des bureaux de poste du canton de Neuchâtel seraient voués à disparaître, demande à la direction de La Poste :

- *de respecter les obligations de service public qui lui incombent et sont inscrits dans la loi fédérale sur la poste en ces termes : « La Poste garantit le libre accès aux prestations du service universel. Celui-ci doit être de haute qualité et être offert dans tout le pays selon les mêmes principes et à des prix équitables » ;*
- *de ne réaliser des modifications dans le réseau des offices postaux qu'en accord avec les autorités locales ;*
- *de respecter le principe de la bonne foi lors de ses rapports avec les autorités locales et avec les représentants de la clientèle.*

Signataires : P. Bonhôte et B. Soguel.

Fermeture de bureaux de poste

M. *Pierre Bonhôte*: – Un certain nombre d'événements qui ont eu pour cadre, depuis un certain temps, l'entreprise publique suisse La Poste laissent à penser que la gestion de cette entreprise laisse quelque peu à désirer.

On a connu notamment le monstrueux cafouillage de la gestion du tri et de l'expédition des paquets. On a assisté au départ d'un directeur qui a quitté le navire alors que celui-ci tendait à prendre l'eau. On connaît également la situation de l'ancien directeur aujourd'hui encore payé à ne rien faire et, dans le cadre de la fermeture de la poste de Saint-Jean, à Genève, le moins que l'on puisse dire est que La Poste a eu une attitude qui s'apparente à celle d'un butor, étant donné qu'elle n'a pas tenu les engagements qu'elle avait pris avec les autorités du canton et de la ville de Genève.

C'est dans ce cadre-là qu'a été révélé le projet Optima qui nous occupe particulièrement dans le cadre de cette résolution et qui prévoit la fermeture d'une forte proportion des offices de poste dans notre pays et dans notre canton en particulier.

On peut le dire, au vu de tous ces événements, rarement une entreprise publique aura réussi en si peu de temps à dilapider un capital de confiance acquis au cours de nombreuses décennies. Les citoyens et les représentants des citoyens que nous sommes se doivent de dénoncer cette dérive et de rappeler à La Poste un certain nombre d'obligations qui lui incombent en tant que service public.

Que les choses soient claires, notre but n'est pas de vouloir bloquer à tout prix l'évolution du service public, évolution qui est nécessaire au vu des innovations techniques notamment. Notre but est d'éviter toutefois que cette évolution se transforme en entreprise de destruction des prestations publiques, ce qui semble effectivement être le cas actuellement au vu de la manière dont la direction de La Poste empoigne les problèmes.

Nous nous devons de rappeler à La Poste qu'elle est une entreprise qui appartient à l'ensemble de la population et que si sa Direction entend lui appliquer les méthodes de gestion de Martin Ebner ou d'Adtranz, elle finira par se casser les dents.

Ce qui est le plus à déplorer certainement dans l'attitude de La Poste, c'est son incapacité à communiquer et son incapacité à tenir ses engagements. Si l'on prend le cas de la poste de Saint-Jean, à Genève, nous ne dirons pas que la fermeture du bureau était injustifiée, nous dirons par contre que la manière dont La Poste a traité cette question a été tout à fait lamentable. Après avoir donné l'engagement aux autorités genevoises que ce bureau serait maintenu ouvert à mi-temps à partir du début de cette année, elle a décidé, malgré ses engagements, de fermer ce bureau de poste, ce qui a suscité de la part du conseiller fédéral, M. Moritz Leuenberger, une réaction assez verte, si l'on s'en tient à la considération des termes diplomatiques employés, notamment le conseiller fédéral a fait savoir aux autorités genevoises et à la population qui s'était opposée à la fermeture de Saint-Jean ce

Projet de résolution (suite)

qui suit: « Si les engagements avaient été pris par La Poste, on doit pouvoir s'attendre à ce qu'ils soient respectés. Je ne manquerai pas de manifester mon étonnement à la direction de La Poste sur la manière de conduire ses négociations. »

Le moins que l'on puisse dire dans cette affaire est donc que la confiance que nous pouvons avoir dans cette entreprise a été ébranlée par cette affaire. Nous tenons donc, au vu de l'ensemble de ces éléments, à rappeler par le biais de la résolution que nous vous proposons aujourd'hui un certain nombre de principes.

Premier point: La Poste n'est pas tout à fait libre de mener ses restructurations comme elle l'entend, qu'elle a une obligation de service public qui découle de la loi et c'est la première chose que nous tenons à rappeler dans le cadre de cette résolution.

Deuxième point: cette deuxième phrase a été tirée d'un communiqué de La Poste publié le 22 décembre dernier pour expliquer le projet Optima et, dans ce communiqué, La Poste dit elle-même qu'elle ne réalisera des modifications dans le réseau des offices postaux qu'en accord avec les autorités locales. Nous tenons donc bien, par le biais de cette résolution, à souligner cette phrase et à la lui retourner dans le cadre de cette résolution pour montrer que nous tenons à prendre La Poste au mot et que nous tenons à ce qu'elle applique ce qu'elle dit.

Finalement, nous souhaitons que La Poste respecte le principe de la bonne foi, c'est-à-dire qu'elle n'agisse pas comme elle l'a fait dans le cas de la fermeture du bureau de poste de Saint-Jean.

Nous vous remercions donc, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, d'accepter cette résolution adressée à La Poste, avec copie au chef du Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication.

M. Pierre Hainard: – Au nom du groupe radical, nous désirons poser une question au Conseil d'Etat. Nous aimerions savoir si, oui ou non, il a pris rendez-vous avec La Poste concernant, premièrement, le problème de la fermeture de certains bureaux de poste et, deuxièmement, les augmentations de tarifs.

M. Jacques-André Choffet: – Nous avons également déposé une interpellation, mais l'ordre du jour fait que nous passons directement à la résolution. Nous aimerions dire qu'une grande partie du groupe libéral-PPN réaffirme que l'annonce d'éventuelles fermetures dans les villages notamment a été ressentie avec beaucoup de tristesse par l'ensemble de la population et qu'immanquablement, il en subira les conséquences.

Tristesse et inquiétude également pour les ruralistes pour qui la menace est réelle. Beaucoup d'entre eux occupent des maisons, des locaux, qu'ils ont

Fermeture de bureaux de poste

construits avec l'assurance que l'entreprise La Poste les leur louerait. Dans les orientations fondamentales du projet Optima, il est clairement mentionné qu'il faut 100 clients par jour au guichet pour que ce dernier soit encore ouvert. Il est prévu également que pour les bureaux avec un seul « P », les heures d'ouverture journalière passeraient de deux à quatre heures et seraient fermés le samedi, ce qui représente une baisse sensible.

Nous pensons donc que les choses iront très vite et que les fermetures se succéderont à un rythme plus que soutenu.

L'étude Optima évite La Poste à donner mandat au réseau postal et vente de se réorganiser le plus rapidement possible. Il sied d'ajouter qu'un membre de la Direction du groupe regrette que, par indiscretion, des extraits d'un rapport intermédiaire et parus dans la presse aient suscité de telles réunions.

Le groupe libéral-PPN acceptera cette résolution, pour autant que vous acceptiez l'amendement suivant au deuxième tiret :

- de ne réaliser des modifications dans le réseau des offices postaux qu'*après consultation des* autorités locales.

La présidente : – La parole est au chef du Département de l'économie publique, M. Francis Matthey. (*Voix.*) Il y a une question qui vous a été posée.

M. *Francis Matthey*, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique : – Il n'est pas dans l'habitude du Conseil d'Etat d'intervenir dans le cadre de la discussion d'une résolution qui est d'abord du ressort du Grand Conseil. Interpellé par M. Pierre Hainard, nous pouvons dire au parlement que nous avons rencontré très récemment la direction de La Poste, par les représentants et les responsables du réseau postal de notre pays et de la Suisse romande en particulier, qu'un certain nombre d'assurances nous ont été données. On veut associer à la fois le canton et les communes concernées à l'ensemble de la réflexion de telle façon que La Poste puisse assurer le service universel, tel est le nom qui est inscrit dans la loi sur La Poste. Le projet Optima n'est pas une décision, c'est une perspective. De nombreuses communes nous ont écrit et ont écrit à La Poste. La résolution manifeste une préoccupation assez large de notre canton par rapport à une possible évolution.

M. *Pierre Hainard* : – Le groupe radical estime que les contacts du Conseil d'Etat avec La Poste sont beaucoup plus efficaces qu'une résolution, mais compte tenu de ce qui a été dit, nous soutiendrons la résolution.

M^{me} *Francine John* : – Le groupe PopEcoSol soutiendra aussi cette résolution.

La présidente : – Nous vous rappelons que M. Jacques-André Choffet a déposé un amendement.

Projet de résolution (suite)

M. *Pierre Bonhôte* : – Nous acceptons cet amendement même si, encore une fois, les termes que nous avions choisis étaient ceux-là mêmes utilisés par La Poste qui prétendait, dans son communiqué, vouloir réaliser ces modifications qu'en accord avec les autorités locales. Si cet amendement est nécessaire pour obtenir l'approbation du groupe libéral-PPN, nous l'acceptons volontiers; notre but étant, par cette résolution, de bien faire connaître notre préoccupation, quel que soit le détail des termes, à la direction de La Poste.

La présidente : – Est-ce qu'il y a opposition à l'amendement Jacques-André Choffet au deuxième tiret: « de ne réaliser des modifications dans le réseau des offices postaux qu'*après consultation des autorités locales* »? Ce n'est pas le cas. **Cet amendement n'étant pas combattu, il est donc accepté.**

M. *Pierre Hainard* : – Nous constatons que tous les groupes sont d'accord sur ce projet de résolution. Nous déposons donc un amendement pour que cette résolution soit une résolution interpartis.

M. *Jacques-André Choffet* : – Nous acceptons cette proposition et retirons notre interpellation.

La présidente : – **Nous prenons note que l'interpellation Jacques-André Choffet 00.104, du 31 janvier 2000, « Ne touche pas à ma Poste », est retirée.**

Nous demandons également au groupe PopEcoSol s'il est d'accord avec cet amendement Pierre Hainard. (*Voix.*) D'accord! **L'amendement Pierre Hainard demandant que ce soit un projet de résolution interpartis est donc accepté.**

M. *Pierre Hainard* : – Nous demandons donc que les présidents de groupes puissent signer ce projet de résolution!

La présidente : – Y a-t-il opposition de la part des présidents de groupes à signer ce projet de résolution? Ce n'est pas le cas.

Nous vous rappelons l'article 74, alinéas 1 et 2, de la loi d'organisation du Grand Conseil qui prévoit que le projet de résolution est accepté s'il réunit les deux tiers au moins des voix des membres présents dans la salle. Nous prions les huissiers de bien vouloir fermer les portes et les scrutateurs de compter le nombre de personnes présentes dans la salle.

On passe au vote.

Nombre de présents: 97

Majorité des deux tiers: 65

Le projet de résolution est accepté à la majorité des deux tiers puisqu'il a obtenu 92 voix.

**REGROUPEMENT DU SERVICE DES POURSUITES
ET FAILLITES ET DU REGISTRE DU COMMERCE**00.003

**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi
portant révision de la loi d'exécution
de la loi fédérale
sur la poursuite pour dettes et la faillite**(Du 15 décembre 1999)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

I. INTRODUCTION

Dans le cadre de la planification financière, votre Conseil a souhaité voir l'administration cantonale mettre l'accent sur les réformes de structures. En effet, on attend de l'administration, comme des entités du secteur privé, qu'elle s'interroge systématiquement sur la question de l'optimisation de la qualité de ses prestations et sur les économies qu'elle pourrait réaliser afin de garantir une utilisation rationnelle des deniers publics tout en maintenant, voire en améliorant, le service au public.

Le présent rapport s'inscrit dans ce contexte et a pour objet une réforme de structure concernant le service et les offices des poursuites et faillites.

L'analyse de notre organisation en matière de poursuites et faillites montre, en effet, que nous y atteignons des limites, surtout en matière de faillites. Les grands offices de Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds révèlent dans ce secteur une réelle fragilité que traduisent des retards réguliers et des difficultés à faire face à la conjoncture qui nous font craindre des actions en responsabilité contre l'Etat.

Face à une telle situation, on peut envisager soit l'augmentation du personnel pour en adapter l'effectif au volume de travail, soit une amélioration de l'organisation en recherchant les synergies possibles et en augmentant la qualification du personnel. A la première solution, nous préférons sans hésitation la seconde et proposons de regrouper, d'une part, les offices des poursuites sur deux sites et, d'autre part, tout ce qui concerne la faillite en un

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

seul office afin d'y obtenir une concentration de compétences qui devrait conduire à améliorer nos prestations. C'est à ce prix que nous pourrions continuer à respecter nos obligations légales en toute sécurité.

Précisons toutefois d'emblée qu'il ne doit pas être attendu de cette réforme des économies considérables. Des économies, rappelons-le, avaient déjà été réalisées par une diminution progressive de sept postes à plein temps depuis 1993 alors que la conjoncture a connu simultanément une courbe ascendante du nombre des poursuites (+60%). Par contre, elle devrait nous permettre de renoncer à des augmentations d'effectif.

La réforme que nous envisageons porte sur un regroupement géographique des offices. Tout regroupement suppose un examen attentif des questions d'équilibre régional. Il s'agit pour cela de mettre en balance les améliorations attendues et les effets de proximité qu'elles risquent de contrarier. Cet examen de l'équilibre régional ne doit pas uniquement prendre en compte l'aspect d'un regroupement sectoriel mais s'inscrire dans une réflexion plus large. C'est ainsi que, s'il est prévu de regrouper les offices des poursuites dans des lieux représentant des bassins de population significatifs pour leur fonctionnement, il est envisagé que d'autres services, moins sollicités par le grand public, qui se trouvent actuellement dans des centres comme Neuchâtel ou La Chaux-de-Fonds, puissent être déplacés à la périphérie. Concrètement, par exemple, l'office du registre foncier de La Chaux-de-Fonds sera transféré au Locle.

1. Rappel

Lors de la modification de notre loi d'application de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite, en 1996 (rapport 96.040), rompant avec le système qui avait prévalu depuis 1910 où les arrondissements de poursuite et faillite correspondaient aux districts, nous proposons au Grand Conseil d'adopter une formule plus souple permettant au Conseil d'Etat de déterminer le nombre et l'étendue de ces arrondissements. Le Grand Conseil, sans être opposé sur le fond à l'idée d'une réorganisation, avait estimé en substance cette question suffisamment importante pour faire l'objet d'un débat au Grand Conseil. Il avait rejeté cette solution en attendant de recevoir, le moment venu, un rapport complémentaire dont nous vous saisissons ici.

2. Effets de la conjoncture

La forte croissance du nombre de poursuites et de faillites au début des années 90 avait amené, dans un premier temps, à décider l'informatisation de ce secteur. Pour cela, le Grand Conseil, saisi d'un rapport de notre part, avait accordé un crédit de 1.270.000 francs par décret du 3 octobre 1994. Réalisée à l'heure actuelle, cette informatisation a apporté de notables améliorations au fonctionnement des offices. Il faut toutefois constater que la conjoncture ne s'est pas stabilisée depuis et que la croissance du nombre

Regroupement du service des poursuites et faillites

des poursuites continue, ce qui nécessite une nouvelle intervention afin de rationaliser le fonctionnement des offices pour leur permettre de faire face à la constante augmentation de leurs tâches.

On a vu que de son côté, la centralisation du registre du commerce, décrétée à la même date, a contribué à clarifier les fonctions et s'est indiscutablement traduite par une augmentation de la qualité des services.

3. Organisation actuelle

Par arrêté du 26 août 1996, le Conseil d'Etat a décidé la création d'un service des poursuites et faillites et du registre du commerce. En dehors du cas particulier du registre du commerce pour lequel le Conseil d'Etat a adopté, le 1^{er} octobre 1996, une organisation centralisée, la structure des offices est restée globalement celle qu'elle était depuis 1910. Le service a des tâches particulières liées au contrôle et à la coordination, l'application du droit de la poursuite étant de la compétence des offices que l'on trouve dans le chef-lieu de chaque district, en charge aussi bien de la poursuite et de la faillite.

4. Faiblesse fonctionnelle

La dimension des offices, disparate du moment où elle correspond à celle des districts, offre pour l'ensemble une image de structure éclatée. Les offices de Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds et Boudry comprennent à eux ensemble les trois quarts du personnel. La mission quant à elle est rigoureusement identique et chaque office a les mêmes tâches. On mesure alors la difficulté des préposés des petits offices face aux dossiers à traiter, non pas en raison de leur nombre mais en raison de la matière pour laquelle les effectifs n'autorisent aucune spécialisation. La création d'un office centralisé de faillites, évoquée depuis longtemps, paraît désormais se justifier pour répondre au besoin de spécialisation et de qualification professionnelle que requiert ce domaine particulier et auquel, nous ne craignons pas de dire que la structure actuelle ne répond pas.

La gestion du personnel est également plus délicate dans les petits offices s'agissant de combler les absences dues, entre autres, aux vacances ou à la maladie. Il était bien prévu que le service soit appelé à jouer un rôle essentiel dans une répartition équitable du personnel entre les offices. Il faut admettre qu'il n'a pas pu le faire du moment où, lorsque des situations auraient normalement conduit à placer des collaborateurs dans les petits offices, les grands offices, confrontés également à l'augmentation du nombre de poursuites ou à la difficulté de certaines faillites, n'étaient pas en mesure de dégager des forces de travail. On se trouve dans une situation où l'effectif des grands offices suffit à peine pour leurs propres tâches et ne peut de ce fait pas intervenir au profit des petits offices.

La polyvalence recherchée qui aurait dû permettre l'échange de collaborateurs entre districts, en fonction du volume de travail, n'a donc pas été atteinte.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Il faut rappeler, au surplus, que les offices des poursuites et faillites ont largement fait appel, dès le début et le font encore, à la main-d'œuvre offerte dans le cadre des mesures prises en faveur de premiers emplois et que souvent c'est grâce à cet apport qu'ils ont pu faire face à leurs obligations. On ne peut cependant pas fonder le fonctionnement d'un service de manière constante sur un apport de personnel temporaire et une réorganisation s'impose pour en améliorer l'efficacité et la productivité.

5. Faiblesse structurelle

Le rapport 96.040 de 1996 décrivait les tâches du service de la manière suivante:

- contrôler la gestion administrative des offices des poursuites et des faillites et du registre du commerce;
- assurer l'application uniforme du droit;
- assurer la formation des collaborateurs, ainsi qu'une répartition équitable du personnel entre les offices, en favorisant notamment la polyvalence;
- diriger l'informatisation des offices.

Or, l'accomplissement des tâches s'est révélé difficile pour plusieurs raisons. Il faut principalement relever le fait que le chef du service est en même temps préposé de l'office de Neuchâtel, le plus important et le plus touché par les effets de la conjoncture. S'il faut bien admettre que sur le plan de la formation du personnel en étroite relation avec l'informatisation des offices et sur celui de la dynamique en général, la création du service a rencontré un réel succès, il faut constater, en revanche, que sur les autres plans l'appréciation des résultats est plus nuancée. En matière de contrôle de la gestion administrative des offices et d'application uniforme du droit, la structure éclatée, de même que les compétences propres reconnues par la loi sur la poursuite aux préposés et celles concurrentes de l'autorité de surveillance en matière d'application du droit ont montré que le service ne pourrait pas jouer, sur ces plans tout au moins, le rôle attendu de lui.

6. Conséquences

L'expérience nous enseigne que la façon de surmonter les difficultés consécutives aux faiblesses de notre système passe par une spécialisation plus poussée et une concentration des forces. Nous avons pour cela inscrit dans la planification financière un objectif de regroupement des offices dont il nous a semblé devoir vérifier auparavant la justesse de l'étendue au travers d'une étude de différents paramètres aussi bien fonctionnels que financiers. Ne disposant pas des ressources humaines suffisantes, le service ne pouvait pas se livrer seul à cette analyse et c'est la raison pour laquelle nous avons opté pour confier un mandat à une entreprise privée. Il nous importait

Regroupement du service des poursuites et faillites

également de bénéficier d'un regard externe sur un domaine d'activité de l'Etat permettant des comparaisons en ce qui concerne aussi bien les indicateurs de productivité que l'allocation des ressources.

II. AUDIT

1. Etendue du mandat

Le mandat mis en soumission avait le contenu suivant :

Examiner toutes les possibilités de regroupement des offices des poursuites et faillites et déterminer la ou les structure(s) à mettre en place en ce qui concerne la ou les direction(s), les centres de compétence, les tâches d'exécution, ainsi que le rôle dévolu au service.

Il s'agissait en substance :

- d'étudier les opportunités de regroupements ;
- d'en évaluer les avantages et les inconvénients ;
- d'en chiffrer les conséquences financières ;
- de formuler des hypothèses d'organisation et d'établir des organigrammes ;
- d'évaluer les processus de travail et leurs éventuelles améliorations.

Ce mandat devait s'exercer dans une approche « qualité », soit à la recherche d'économies et d'amélioration du fonctionnement de l'entité, en intégrant dans la réflexion les résultats de travaux similaires menés récemment dans les cantons de Berne et de Genève.

Il était soumis à différentes contraintes :

- d'ordre budgétaire s'agissant de la recherche de solutions susceptibles d'engendrer des économies ou de générer des recettes nouvelles ;
- d'ordre social dans la mesure où les solutions retenues devaient privilégier une diminution éventuelle du nombre de postes par des départs naturels ;
- d'ordre temporel, enfin, puisque les mesures envisagées devaient entrer en vigueur dès l'année 2000.

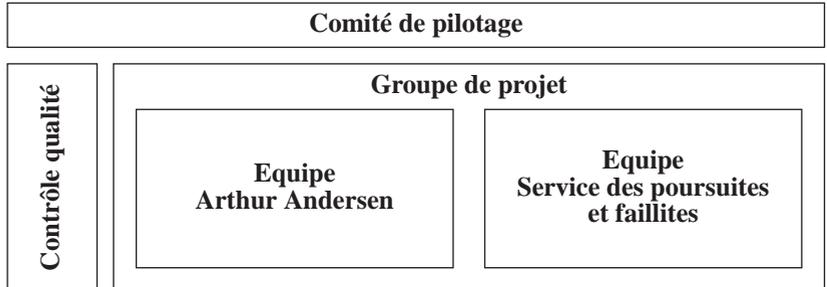
2. Choix de l'entreprise

L'attribution de ce mandat a fait l'objet d'une procédure de soumission à laquelle ont participé cinq entreprises. Au terme de cette procédure, notre choix s'est porté sur le bureau Arthur Andersen qui s'est distingué de ses concurrents par une solide expérience dans ce genre de mandat. Nous avons surtout été intéressé par sa capacité à le mener dans des termes très courts et selon une méthode participative permettant d'associer les collaborateurs à un projet qui devait rencontrer leur adhésion pour être mené avec succès.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

3. Organisation

L'organisation suivante a été mise en place :

**a) Groupe de projet**

Ce groupe, pivot de l'accomplissement du mandat, était chargé d'analyser le fonctionnement actuel des offices, d'en tirer des hypothèses de travail, de vérifier les avantages et inconvénients des solutions proposées et d'évaluer les impacts financiers.

Il était composé des deux adjoints du chef de service, de deux préposés, de trois représentants d'Arthur Andersen et d'une secrétaire. Le personnel des offices a été associé ponctuellement à l'étude.

b) Comité de pilotage

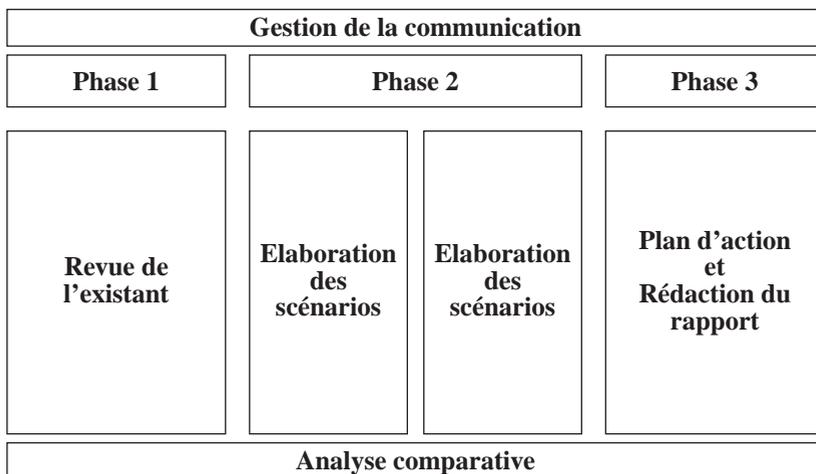
La tâche essentielle du groupe de pilotage était de se prononcer sur les options proposées par le groupe de projet, de suivre et contrôler son avancement, d'arbitrer certains choix le cas échéant et d'assurer la liaison avec le Conseil d'Etat.

Il était composé de la cheffe du DJSS, du directeur du service de la justice, du chef du service des poursuites et faillites et de deux représentants d'Arthur Andersen. Le Tribunal cantonal n'a pas souhaité s'associer à la réflexion à ce stade, mais il nous a fait connaître ses souhaits dans les domaines qui le concernent plus étroitement.

Regroupement du service des poursuites et faillites

4. Déroulement

Le déroulement adopté pour mener à bien ce projet se décomposait en trois étapes comme le montre le schéma ci-après :

**a) Revue de l'existant**

L'objectif de la revue de l'existant était de dégager une vision globale de l'organisation actuelle des offices des poursuites et faillites, tout en intégrant l'ensemble des études et analyses réalisées par le passé.

Au terme de cette phase, après avoir entendu les collaborateurs et les principaux utilisateurs, une analyse des forces et faiblesses du système examiné montre que les offices des poursuites et faillites déploient une activité largement rétributive qui offre une marge bénéficiaire plus importante que les autres cantons (GE et BE, notamment). En revanche, l'organisation actuelle pêche par une forte inertie de structure liée particulièrement au fait que le travail s'effectue avec six bases de données informatiques distinctes, un fonctionnement qui ne favorise pas le contrôle et le pilotage, des inégalités des offices face à la charge de travail. La proximité des offices par rapport aux citoyens et la qualité de la connaissance et de l'écoute des débiteurs apparaissent, *a priori*, comme des qualités du système. Toutefois, à l'examen, le risque de voir ce système engendrer un manque d'impartialité dans la relation créancier-débiteur et de voir subsister des différences dans l'application du droit et des procédures ne peut pas être négligé. La fonction de chef de service, actuellement cumulée avec celle de préposé, et la relation avec l'autorité de surveillance doivent faire l'objet d'une clarification.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

b) Elaboration et évaluation des scénarios

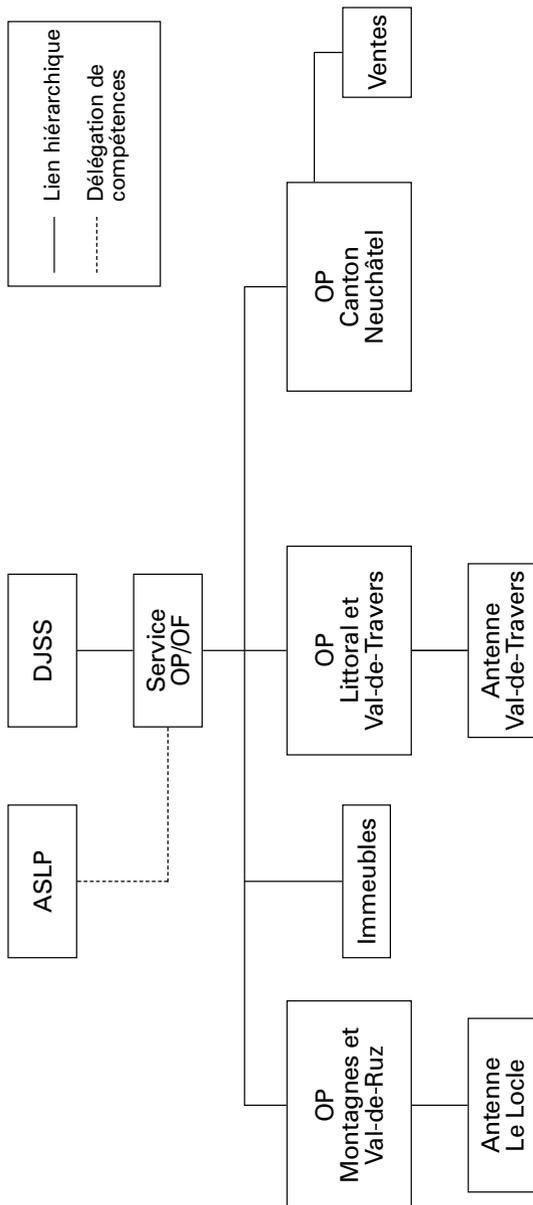
Cette phase consistait à établir plusieurs scénarios d'évolution permettant d'atteindre les objectifs fixés et de dégager, après analyse, les meilleures solutions possibles en tenant compte des expériences réalisées dans d'autres cantons.

Après les avoir examinés sous l'angle des forces et faiblesses qu'ils présentaient, le groupe de projet a soumis au groupe de pilotage quatre scénarios en donnant sa préférence à deux d'entre eux.

Sans s'attarder sur les particularités des scénarios non retenus, disons que l'un et l'autre n'apportaient pas d'allègement significatif de structure ou peu de regroupement de compétences.

Regroupement du service des poursuites et faillites**III. SCÉNARIO RETENU**

En fin de compte, le scénario suivant a été retenu :



Rapport du Conseil d'Etat (suite)

1. Ses caractéristiques

- Une organisation fondée sur des processus et non plus sur des critères exclusivement géographiques.
- Un regroupement des compétences par domaine spécifique.
- Le respect des bassins de population s'agissant de l'implantation géographique des offices des poursuites en raison de leur plus grande ouverture au public.

2. La nouvelle structure

Le scénario retenu est le résultat de l'analyse des activités des offices des poursuites et faillites sous l'angle des possibilités de les regrouper au sein de ce qu'il est convenu d'appeler des pôles de compétences. Cette analyse est fondée sur les cinq critères suivants :

- la sécurisation des processus ;
- les possibilités de séparer les activités ;
- la nature des relations avec l'utilisateur ;
- le degré de compétences requis ;
- les fonctionnalités des outils informatiques actuels et futurs.

3. Les offices**a) Poursuites**

Les activités spécifiques liées à la poursuite (renseignements au guichet, renseignements par écrit, réquisitions, saisies) seront désormais gérées par deux offices des poursuites situés dans les Montagnes neuchâteloises et sur le Littoral.

De ces deux offices dépendront des antennes au Locle et au Val-de-Travers, justifiées par la taille du premier et l'éloignement du second. Ces antennes ne sont pas appelées à devenir des structures occupées tout le temps mais des points de chute, clairement désignés, dans lesquels les administrés de la région concernée sauront qu'ils peuvent rencontrer, à un moment donné, un représentant de l'office des poursuites. On trouvera très vraisemblablement dans cette antenne un huissier qui pourra, à partir de là, coordonner son activité dans la région.

La création des antennes nous semble répondre au besoin du travail de proximité qui ne justifie cependant plus la présence d'un office.

La gestion incombant à l'office, il a désormais la taille critique lui permettant de faire face aux problèmes de ressources humaines et de volume de travail.

b) Faillites

Les offices des faillites assument une lourde responsabilité vis-à-vis des créanciers et fréquemment, notamment lors de faillites d'entreprises, les

Regroupement du service des poursuites et faillites

dossiers sont extrêmement complexes, requérant des compétences solides en matière de droit et de gestion. Il s'agit pour l'office de prendre, pour la conservation du patrimoine du failli, toutes les mesures nécessaires: inventaires, estimation des biens, appel aux créanciers, convocation des assemblées de créanciers, administration de la masse et enfin liquidation.

La responsabilité de l'Etat est engagée et il doit pouvoir compter sur une équipe de spécialistes offrant toute la rigueur et les connaissances nécessaires.

Ainsi avons-nous opté pour la centralisation des offices des faillites. En effet, il s'agit d'activités séparables de la poursuite dont la faillite n'est que la continuation. Toutes ces activités, qui concernent le plus souvent des entreprises, ne nécessitent pas le déplacement de nombreux usagers.

La structure actuelle ne permet pas la valorisation des objets saisis de manière systématique et attrayante. Les créanciers sont ainsi lésés. Nous prévoyons la création d'un centre de compétences pour les réalisations mobilières, rattaché à l'office des faillites du moment où 90% d'entre elles ont lieu dans le cadre de la liquidation de la faillite.

Les ventes immobilières en réalisation de gages immobiliers requièrent elles aussi un savoir particulier et il convient de confier cette tâche à des spécialistes en la matière. Un centre de compétences s'en chargera, en collaboration avec les préposés des offices des poursuites. En raison de la particularité de la faillite et de son administration, la réalisation des immeubles dans le cadre de la faillite reste du ressort de l'office des faillites, ce qui n'empêchera nullement de recourir aux services de ce centre, le cas échéant.

4. Le service

Actuellement, aux termes du règlement d'organisation du Département de la justice, de la santé et de la sécurité, du 7 janvier 1998, le service assume notamment les tâches suivantes:

- contrôler la gestion administrative des offices des poursuites et des faillites et de l'office du registre du commerce;
- assurer une application uniforme du droit;
- assurer la formation des collaborateurs, ainsi qu'une répartition équitable du personnel entre les offices, en favorisant notamment la polyvalence.

Si la création du service a permis un relatif décloisonnement des offices, d'harmoniser les procédures et de mettre en place des démarches communes telles que GESPA (gestion par prestations), il faut admettre, pour des raisons qui sont liées au droit, qu'il n'a pas pu assumer les tâches de contrôle de gestion des offices. Ces tâches relèvent, en effet, actuellement de l'autorité de surveillance, une section du Tribunal cantonal.

D'autre part, comme nous l'avons déjà relevé, le chef de service est en même temps préposé d'un office, qui plus est, le plus important. Ses deux

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

adjoints sont également préposés. On s'aperçoit que leur double fonction alourdit leur charge de travail. Ce fonctionnement n'est pas satisfaisant dans la mesure où les préposés sont obligés de négliger une activité en faveur de l'autre. En plus, la double casquette ne leur permet pas de procéder aux arbitrages nécessaires.

Pour pallier les inconvénients rencontrés jusqu'ici, la solution la meilleure est de confier la direction du service à un seul chef et de le décharger de la direction d'un office.

Cette solution présente les avantages suivants :

- elle permet une délégation des pouvoirs de l'autorité de surveillance et offre ainsi la possibilité de mettre en place un système de contrôle des risques ;
- elle permet de répartir les pouvoirs, en distinguant clairement les responsabilités stratégiques appartenant au domaine du service des responsabilités opérationnelles appartenant au domaine des offices ;
- elle permet en cas de besoin, de compléter le service par d'autres collaborateurs (juristes, experts-comptables, gestionnaires, etc.) selon les compétences requises.

5. La surveillance

Actuellement, la surveillance des offices des poursuites et faillites consiste en un contrôle de gestion des offices sous la forme d'une inspection annuelle à quoi s'ajoute l'instruction des plaintes auxquelles l'activité des offices peut donner lieu pour retard injustifié ou mauvaise application de la loi notamment.

Elle est assumée par une section du Tribunal cantonal qui est, au surplus, appelée à exercer, concurremment au Conseil d'Etat, un pouvoir disciplinaire sur le personnel des offices. Ce fonctionnement n'est pas satisfaisant. En effet, le contrôle annuel ne peut être que restreint et ponctuel et ne donne aucune garantie de déceler à temps des dysfonctionnements éventuels. Par ailleurs, les dispositions disciplinaires sont obsolètes et entraînent une confusion dans les liens hiérarchiques. Ainsi, le Tribunal cantonal souhaite-t-il une clarification de ses attributions et la constitution d'une autorité inférieure, comme le permet expressément la loi fédérale.

Nous proposons de donner suite à cette requête en confiant à l'administration le pouvoir de contrôler la gestion des offices, de connaître, en première instance, les plaintes contre les offices et d'exercer le pouvoir disciplinaire. Le rôle de l'autorité judiciaire se limitera donc à connaître les recours contre les décisions du département.

Dans cette perspective, le département a l'intention de confier le rôle d'inspectorat au chef du service et l'instruction des plaintes au service de la justice.

Regroupement du service des poursuites et faillites

6. Avantages de la nouvelles structure

L'étude a fait ressortir les avantages de la structure proposée et nous allons les énumérer par catégories selon qu'ils touchent les usagers, l'Etat ou les collaborateurs.

a) Les usagers

Le découpage du canton en deux secteurs de poursuites (un secteur par office des poursuites) entraîne une simplification pour le créancier par la diminution des interlocuteurs et par la possibilité d'être renseigné dans chaque site de poursuites ou faillites (offices, antennes, pôle de compétence) sur l'état des poursuites dans l'ensemble du canton.

Le regroupement des offices et la séparation entre poursuites et faillites permettent une spécialisation qui aura des répercussions positives sur le traitement des dossiers complexes.

La création de pôles de compétences respecte mieux les intérêts des créanciers, à travers des structures plus professionnelles, dans le domaine des réalisations mobilières et immobilières.

Face à la charge de travail, la nouvelle structure engendre, entre les entités, un équilibre par une meilleure répartition qui permettra d'éliminer les retards que nous connaissons périodiquement, notamment dans les plus grands offices.

La diminution des offices et le rôle accru du service permettra d'unifier à la fois les procédures et l'application du droit.

b) L'Etat

La création de pôles de compétences et la spécialisation qui lui est consécutive, l'amélioration des prestations attendues du renforcement du rôle du service dans un système de contrôle doivent faire diminuer fortement les risques.

Le rôle du service dans le pilotage des offices et dans l'amélioration continue (formation, gestion des performances) est rendu plus facile par la diminution des offices.

Un renforcement du professionnalisme par la spécialisation de la structure, notamment en matière de faillite, permettra de répondre désormais aux besoins qui se font toujours plus sentir dans la lutte contre la criminalité économique.

Une modification dans l'attribution des tâches liées à la surveillance, propre à décharger l'autorité judiciaire, doit apporter une clarification nécessaire entre le service, le département et le Tribunal cantonal et améliorer l'analyse des risques et le contrôle de la gestion.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

c) Les collaborateurs

Informés tout au long du processus, les collaborateurs ont contribué par leurs observations à dessiner la nouvelle structure.

Hormis la phase de mise en œuvre dont nous savons qu'elle pourra générer des sentiments d'insécurité chez les collaborateurs qu'il nous appartiendra d'accompagner, nous attendons de la nouvelle structure et du passage à d'autres formes de gestion qu'ils leur ouvrent de nouvelles perspectives professionnelles, tant sur le plan des connaissances que sur celui de la formation.

La séparation entre poursuite et faillite permet, nous l'avons dit, une spécialisation qui ne manquera pas d'avoir également un effet favorable sur les conditions de travail du personnel.

7. Inconvénients

La nouvelle structure entraîne cependant aussi certains désavantages dont nous sommes conscient et dont nous nous sommes employé à diminuer les effets. Il y a la perte, pour quatre districts, d'une entité de l'administration cantonale que la création d'antennes vise cependant à compenser partiellement.

Pour les offices, le regroupement des centres de compétences signifiera une augmentation des déplacements et certainement un degré supérieur dans l'organisation et la planification du travail, s'agissant des employés appelés à rencontrer les débiteurs surtout.

8. Incidences de la restructuration***a) Sur l'implantation de l'administration***

Comme nous avons eu l'occasion de l'exprimer en introduction, nous comptons demeurer attentif à la question d'équilibre régional en rappelant que toute solution nous paraît s'inscrire dans une réflexion plus large que la seule localisation d'un seul service. En ce qui concerne le Département de la justice, de la santé et de la sécurité qui, relevons-le, est le plus implanté dans les districts, nous recherchons des solutions à l'interne qui tiennent compte des besoins de la population et des nécessités du service. L'étude a clairement fait apparaître que pour les offices des poursuites, intéressant un plus grand nombre d'usagers pour lesquels le critère de déplacement était déterminant, il était nécessaire de privilégier une implantation dans la région de Neuchâtel et à La Chaux-de-Fonds, les deux bassins de population les plus importants. Le Locle, en considération de son nombre d'habitants et le Val-de-Travers en raison de son éloignement nous paraissent justifier la création des antennes que nous proposons.

Ni la localisation de l'office des faillites, ni celle des centres de compétences ne sont déjà décidées. Cette question doit être examinée dans le cadre de l'appréciation globale des besoins de l'administration et des utilisateurs.

Regroupement du service des poursuites et faillites

Il n'est en effet pas dans nos intentions de regrouper systématiquement l'activité de l'administration cantonale sur les deux centres que constituent La Chaux-de-Fonds et Neuchâtel et nous répétons notre volonté d'étudier également le déplacement sur d'autres sites de services actuellement dans ces deux lieux. Ainsi, le déplacement de l'office du registre foncier de La Chaux-de-Fonds vers Le Locle est-il d'ores et déjà décidé et nous rappelons, par ailleurs, le déménagement du service de la protection civile et du feu à Couvet début 2001.

b) Sur les effectifs

A court terme tout au moins, il n'est pas attendu de réduction du personnel (51,3 postes au budget 2000). Il faut compter, par ailleurs, que la restructuration entraînera une surcharge de travail, même momentanée. Dans la situation actuelle, les offices font face, avec des effectifs qui ont diminué au cours des années précédentes, à d'importants retards en matière de faillites et de réalisations immobilières et les tendances conjoncturelles ne laissent pas entrevoir de baisse significative du volume d'activité. La spécialisation devrait permettre la résorption des retards et un traitement plus efficace et rapide des poursuites et faillites.

Deux préposés nous ont quitté en fin d'année, l'un à la retraite, l'autre pour une autre orientation. Leurs fonctions ne seront pas repourvues, mais remplacée par une fonction de collaborateur(rice) administratif(ve). La nouvelle structure nous permettra de renoncer aux personnes engagées en filière sociale, non comptabilisées dans les effectifs du budget.

c) Sur la productivité

A plus long terme, par contre, on peut raisonnablement attendre des gains de productivité substantiels rendus possibles par l'utilisation de moyens technologiques qui connaissent une évolution importante. Nous comptons notamment sur l'amélioration de l'échange électronique des données et la mise à contribution du réseau Internet dans le fonctionnement quotidien des offices.

d) Financières

Le non-remplacement dans leurs fonctions de deux préposés devrait amener une diminution de la masse salariale de 150.000 francs à laquelle doit s'ajouter une économie de 30.000 francs à réaliser sur les loyers.

Au budget 2000, figure une somme de 300.000 francs en prévision du déménagement de l'office de La Chaux-de-Fonds, programmé indépendamment de cette restructuration pour des raisons d'exiguïté. A cette somme, il convient d'ajouter 100.000 francs pour l'année 2000. Faute de connaître plus précisément l'implantation définitive des offices, il n'est à ce stade pas possible d'articuler le coût de l'ensemble de l'opération, mais ce dernier restera modeste et sera rapidement amorti par les gains de productivité.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Il conviendra de contribuer durant une période déterminée aux frais supplémentaires que devront assumer les collaborateurs appelés à travailler sur d'autres sites qu'actuellement. Nous avons prévu pour cela une somme de 30.000 francs sur une année.

9. Mise en œuvre

Le présent projet est d'une certaine ambition. La rupture avec le système actuel rend sa mise en œuvre complexe et compte tenu des nombreuses composantes, il n'est pas envisageable de la réaliser autrement que par étapes et par un travail auquel tous les cadres et collaborateurs soient intimement associés.

Il s'agit de mettre en place des procédures claires et loyales pour l'attribution des nouveaux postes en prenant en considération aussi bien les aspirations du personnel que ses compétences. Parallèlement, il s'agit de définir de nouvelles procédures de travail et d'assurer la formation du personnel, de trouver des locaux, de régler des problèmes informatiques tout en assurant le suivi des poursuites et faillites. Toutes ces questions font l'objet d'un examen et d'une réflexion dans le cadre du groupe de mise en œuvre chargé d'élaborer des projets qui seront ensuite sanctionnés par la cheffe du département.

Ce travail est en cours et se déroule avec dynamisme et dans un bon climat.

IV. CONCLUSION

Afin de remplir les obligations légales et pallier les difficultés rencontrées, une nouvelle structure du service des poursuites et faillites et du registre du commerce est nécessaire et l'examen externe auquel nous avons soumis ce service le confirme.

Nous pensons vous l'avoir montré également et vous demandons, dès lors, de bien vouloir prendre le présent rapport en considération et d'adopter le projet de loi ci-après.

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

Neuchâtel, le 15 décembre 1999

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,

P. HIRSCHY

Le chancelier,

J.-M. REBER

Loi portant révision de la loi d'exécution de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP), du 11 avril 1889;

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 15 décembre 1999,

décrète :

Article premier Les articles 1 à 4 de la loi d'exécution de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite, du 12 novembre 1996, sont abrogés et remplacés par les dispositions suivantes :

Arrondissements
de poursuite

Article premier ¹ Le canton de Neuchâtel est divisé en deux arrondissements de poursuite :

- a) l'arrondissement du Littoral et du Val-de-Travers, comprenant les districts de Neuchâtel, de Boudry et du Val-de-Travers ;
- b) l'arrondissement des Montagnes et du Val-de-Ruz, comprenant les districts de La Chaux-de-Fonds, du Locle et du Val-de-Ruz.

² Chaque arrondissement est pourvu d'un office des poursuites dirigé par le préposé aux poursuites.

Arrondissement
d'administration
des faillites

Art. 1a ¹ Le canton de Neuchâtel forme un arrondissement d'administration des faillites.

² Cet arrondissement est pourvu d'un office des faillites dirigé par le préposé aux faillites.

Organisation

Art. 1b ¹ Le Conseil d'Etat arrête l'organisation des offices des poursuites et des faillites. Il en détermine notamment le siège.

² Il peut en outre instituer :

- a) des agences locales chargées de donner des renseignements et d'exécuter certaines tâches particulières en matière de poursuite et de faillite ;
- b) des centres de compétences spécifiques.

Rapport du Conseil d'Etat (fin)

Autorités
administratives

Art. 2 ¹ Le Conseil d'Etat désigne le département dont les offices des poursuites et des faillites relèvent administrativement.

² Il désigne également le service responsable de la gestion administrative des offices. Il en arrête l'organisation et les compétences.

Surveillance
a) autorité

Art. 3 La surveillance des offices des poursuites et des faillites est exercée :

a) par le département désigné par le Conseil d'Etat, en qualité d'autorité cantonale inférieure de surveillance ;

b) par une section du Tribunal cantonal, en qualité d'autorité cantonale supérieure de surveillance.

b) tâches et
compétences
aa) autorité
inférieure

Art. 4 ¹ L'autorité inférieure de surveillance contrôle l'activité des offices des poursuites et des faillites. Elle inspecte chaque office au moins une fois l'an.

² Elle veille à ce que les préposés aux poursuites et aux faillites, ainsi que les employés des offices, exercent convenablement leurs fonctions. Si elle constate des manquements, elle procède conformément à la loi sur le statut de la fonction publique, du 28 juin 1995.

³ Elle connaît des plaintes dont l'activité et les décisions des offices peuvent faire l'objet.

bb) autorité
supérieure

Art. 4 a L'autorité supérieure de surveillance connaît des recours contre les décisions de l'autorité inférieure, ainsi que des plaintes contre cette dernière pour déni de justice ou retard injustifié.

Art. 2 ¹ Les poursuites et les faillites en cours lors de l'entrée en vigueur de la présente loi sont immédiatement reprises par l'office compétent en vertu du nouveau droit, quel que soit leur degré d'avancement.

² L'autorité de surveillance instituée par l'ancien droit statue sur les plaintes qui lui ont été adressées avant l'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 3 ¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution. Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

La présidente, Les secrétaires,

Ce rapport a été envoyé en temps utile aux députés.

Regroupement du service des poursuites et faillites

Discussion générale

M. *Gérard Bosshart* : – Les dysfonctionnements des offices des poursuites et faillites sont malheureusement notoires. Ils sont dus en particulier à un surcroît de travail, à une organisation inchangée depuis près de cent ans et à des compétences souvent mal exploitées.

Une réforme de leur organisation et de leur fonctionnement est donc devenue indispensable, voire urgente. Il faut donc saluer ce rapport comme l'expression d'une volonté de procéder à des réformes structurelles en profondeur que le groupe libéral-PPN a toujours appelées de ses vœux. Nous souhaitons que d'autres services puissent être soumis aux mêmes exercices d'analyses et de réformes.

Il faut toutefois relever qu'en ce qui concerne les offices des poursuites et faillites, la réforme ne peut être que relative puisque nous sommes contraints, par une loi fédérale, de fournir un certain nombre de prestations que nous ne pouvons pas remettre en question.

Si donc nous saluons une restructuration des offices comme étant indispensable, nous aimerions nous convaincre aujourd'hui que la solution retenue et proposée par le Conseil d'Etat est bien la meilleure. Dans cette analyse, nous sommes, nous grands conseillers, singulièrement démunis, car le Conseil d'Etat ne nous décrit pas toutes les solutions qui lui ont été proposées, c'est-à-dire toutes les autres alternatives proposées par son consultant. Pas un mot au sujet des autres alternatives qui sont au nombre de trois : nous apprenons que le Conseil d'Etat les a écartées, c'est tout. Le rapport nous donne donc l'impression que le Conseil d'Etat a choisi pour nous en nous demandant de ratifier son choix sans nous donner véritablement la possibilité de mener une réflexion.

Notre groupe estime donc que le minimum aurait été de nous décrire au moins succinctement les autres alternatives pour pouvoir soutenir notre réflexion. A défaut, et c'est le cas aujourd'hui, nous avons donc l'impression qu'il nous reste qu'à ratifier un choix déjà fait.

Nous demandons donc que le Conseil d'Etat nous donne au moins succinctement les éléments, le contenu, des autres alternatives afin que nous puissions nous prononcer ; ce sera donc notre première remarque dont la réponse déterminera le vote de notre groupe quant à l'entrée en matière.

Le Conseil d'Etat nous propose un regroupement géographique des offices des poursuites dans deux lieux présentant un important bassin de population : Neuchâtel d'une part pour les districts de Neuchâtel, de Boudry et du Val-de-Travers, et La Chaux-de-Fonds pour les districts de La Chaux-de-Fonds, du Locle et du Val-de-Ruz.

Quant aux offices des faillites, il nous est proposé de les regrouper en un seul office avec deux centres de compétences ; l'un pour les réalisations mobilières, l'autre pour les réalisations immobilières.

Discussion générale (suite)

Si, sur le principe, on peut admettre qu'un regroupement va provoquer des gains de productivité, on se demande concrètement comment ces gains vont se traduire en termes budgétaires. Le rapport ne nous dit pas en quoi consistent ces gains de productivité, sinon qu'ils compenseront, semble-t-il rapidement, les frais de déménagement et de restructuration, ce que nous voulons bien croire, mais ce qui nous semble insuffisant du moins quant à l'argumentation.

Le rapport est également ambigu quant aux économies que la restructuration va permettre. En page 5 du rapport (p. 2550 du *BGC*), on nous dit qu'il faut tendre à une économie par une réduction du personnel et en page 15 du rapport (p. 2560 du *BGC*) lettre *b*, concernant les effectifs, on nous signale très clairement qu'il n'y aura pas d'économie due à une certaine compression du personnel. On doit donc comprendre que l'intention était de réduire initialement les effectifs, mais que la restructuration choisie et proposée ne le permet pas. Qu'en est-il ? Il nous semble que des économies sur ce plan-là devraient être possibles, ne serait-ce que par la réduction du nombre des préposés qui passe de six à deux ou trois, selon l'organisation retenue. On sait donc qu'il n'y aura certainement pas d'économie. Par contre, nous ne sommes non plus pas très bien renseigné quant à ce que cela va coûter réellement.

Le vrai problème des offices des poursuites et des faillites tient aux questions de personnel et d'emploi des compétences plus qu'à un problème de structures. Nous sommes donc d'avis que si l'on veut restructurer aujourd'hui avec une certaine ambition – puisque le rapport nous parle de cette ambition –, il faut avoir le courage d'aller jusqu'au bout et de mettre dans chacun des nouveaux offices des personnes véritablement compétentes et motivées et qui en ont donné concrètement la preuve dans l'ancienne structure. Si la restructuration se contente d'agir sur les structures seulement, sans agir sur les personnes en place, cela sera malheureusement un échec compte tenu des expériences faites ces dernières années en la matière.

Sur un autre plan, notre groupe est d'avis que les agences locales constituent, sur le principe, une malheureuse concession au système centralisé que la restructuration veut précisément prôner. Nous n'y sommes toutefois pas opposé à la condition que ces agences locales soient strictement limitées aux tâches de proximité, telles que rencontre avec les débiteurs, établissement de leur situation financière, inventaires, et qu'elles n'aient aucun caractère permanent. A défaut, ces agences ne seront qu'une survivance à notre avis inutile du système actuel avec un certain nombre de ses défauts.

Nous avons en outre compris que le Conseil d'Etat n'a aucune obligation d'instituer ces agences et qu'elles seront au maximum au nombre de deux, avec des localisations au Locle et au Val-de-Travers, ce que nous voulons bien accepter, mais avec les réserves alors que nous avons émises tout à l'heure.

Quant aux centres de compétences, nous avons compris qu'ils trouvent leur justification dans la nécessité de créer des unités spécialisées dans les

Regroupement du service des poursuites et faillites

domaines très spécifiques que sont les réalisations mobilières et immobilières. Pourquoi pas également si cela permet une gestion meilleure des dossiers dans ces deux domaines ?

Notre groupe est d'avis toutefois qu'une séparation géographique de ces centres de compétences d'avec les offices dont ils recevront leur travail irait à l'encontre de la réforme proposée. En effet, aussi bien dans les poursuites que dans les faillites, il faut procéder à des réalisations immobilières et mobilières. On imaginerait donc difficilement qu'il y ait un seul centre de compétences dans chacun de ces deux domaines, géographiquement coupé des offices dont il recevrait son travail, ce qui contraindrait chaque office à l'occasion des réalisations mobilières et immobilières à transférer des dossiers à l'un de ces centres de compétences alors que la connaissance des opérations de l'ensemble de la procédure de poursuite qui précède nous semble nécessaire à une bonne réalisation mobilière ou immobilière. Si donc nous ne sommes pas opposé à la création de ces centres de compétences, nous pensons que ceux-ci ne doivent pas être séparés géographiquement, mais qu'il s'agit plutôt de résoudre la question en désignant des personnes spécialisées, rattachées à chacun des offices, pour assurer un suivi et une continuité de chacun des dossiers.

Nous devons donc résoudre cette question des centres de compétences en les rattachant fonctionnellement à chacun des offices pour assurer précisément cette continuité dont nous avons parlé tout à l'heure.

Nous demandons au Conseil d'Etat de bien réfléchir à ce lien fonctionnel dans l'établissement de ces centres de compétences plutôt que d'instituer des centres de compétences géographiquement séparés, ce qui nous semble précisément à nouveau être des concessions à l'ancien système avec tous ses défauts.

Comme le texte légal donne la possibilité au Conseil d'Etat d'instaurer ou non ces centres de compétences, d'instaurer ou non ces antennes locales, nous pensons que le Conseil d'Etat peut, dans cette mesure-là, faire certaines expériences qui, à notre avis, ne seront pas très coûteuses mais permettront d'être plus souples dans la réalisation de cette réforme. C'est pourquoi notre groupe, dans sa totalité, mais dans sa majorité quand même, tient à conserver au Conseil d'Etat cette possibilité de les instituer ou non et de décider d'en faire le nombre qu'il souhaite et le nombre qui est nécessaire, parce qu'il ne nous semble pas qu'*a priori*, les antennes locales et les centres de compétences soient une nécessité en elle-même, mais qu'il faut bien les examiner pour ne pas précisément perpétuer l'ancien système.

En résumé donc, une réforme de l'organisation des offices de poursuites et faillites est indispensable, voire urgente, c'est pourquoi nous attendons avec intérêt l'avis du Conseil d'Etat sur les autres hypothèses, mais *a priori*, nous serons favorable à la thèse proposée. Nous ne sommes par contre pas certain que la solution proposée soit la bonne, mais nous pensons qu'il vaut la peine de la tenter parce qu'il y a urgence à réformer. Nous demandons au

Discussion générale (suite)

Conseil d'Etat d'être extrêmement vigilant dans l'instauration des agences locales et des centres de compétences, précisément pour que le lien fonctionnel avec chacun des offices concernés existe.

Nous pensons que la réforme doit être poussée jusqu'au bout, à savoir que si elle veut aboutir, il faut également agir sur la répartition des compétences et des postes à l'intérieur des nouvelles structures qui seront mises en place.

M. François Löffel : – Le groupe radical, dans sa majorité, salue en préambule la proposition qui nous est faite de séparer les poursuites et les faillites et de regrouper, en deux arrondissements, les poursuites et, en un arrondissement, les faillites.

Il nous paraît en effet nécessaire, comme souligné dans le rapport, que ces offices deviennent des centres spécialisés qui répondent aux caractéristiques des problèmes et qui traitent de manière équivalente tous les dossiers pour garantir une parfaite équité.

Nous avons constaté que les postes de travail seront maintenus, que l'effectif restera à 51 postes, ce qui nous satisfait.

Nous espérons en contrepartie un gain de productivité, la résorption des retards dans le traitement des dossiers, ce qui devient une habitude dans les services de l'Etat, une équité parfaite et une meilleure surveillance. Nous avons pris note de l'ouverture de deux antennes et, à ce sujet, nous aurions deux questions à poser, à savoir quelle sera la substance des antennes ? Ces antennes seront des points de chute, selon le rapport, occupés à temps partiel. Est-ce que nous profiterons de locaux communaux, comme par exemple pour les taxations des impôts, ou aurons-nous des locaux loués à plein temps et réservés à cet effet ?

M. Adrien Laurent : – Le moins que l'on puisse dire, c'est que le projet de loi visant à une révision de la loi d'exécution de la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite a suscité un large débat, fort nourri, au sein du groupe socialiste ; large débat assez inattendu pour une forte minorité des membres de notre groupe.

Le rapport du Conseil d'Etat a en effet eu pour particularité de couper pratiquement les députés socialistes en deux, mais en deux camps presque égaux, mais nous vous rassurons, le rapprochement des tendances est déjà bien avancé. Il y avait donc ceux qui pensaient que faire quelque chose dans ce domaine serait toujours mieux que la situation actuelle jugée globalement insuffisante et ceux qui estimaient, et estiment encore, que le rapport est lacunaire essentiellement au chapitre des poursuites et qui redoutaient l'abandon de ce service public dans les districts hors des centres.

Pour ceux d'entre nous qui se satisfont ou qui se satisfaisaient du rapport et de ses conclusions, les améliorations proposées par le projet de loi résident en effet essentiellement dans trois points : recherche de la sécurité du droit ;

Regroupement du service des poursuites et faillites

mise en place d'une pratique plus cohérente et plus équitable avec la centralisation sur deux sites de l'office des poursuites et création d'un seul site pour l'office cantonal des faillites, et organisation de deux degrés de surveillance et de recours, autorités inférieure et supérieure plus explicites d'ailleurs dans le projet de loi que dans le rapport censé être explicatif.

Pour la majorité du groupe socialiste finalement défavorable au projet, le différend se situe essentiellement dans l'absence d'une justification convaincante de la nécessité de démanteler les offices de poursuites des districts non-centres. Certains députés se déclarent hostiles, même farouchement hostiles, au projet. Ils estiment que ce démantèlement a trop l'odeur d'une certaine réorganisation postale un peu trop actuelle.

Pour la majorité du groupe donc, trop d'imprécisions et d'incertitudes subsistent. Pourquoi démanteler des offices des poursuites au Val-de-Travers et au Locle qui, apparemment, fonctionnent bien, alors que les dysfonctionnements sont le fait des gros offices? Pourquoi renoncer au service au public que procurent les petits offices pour les remplacer par des antennes appelées dans le rapport un peu maladroitement « points de chute » et dénommées curieusement dans le projet de loi « agences locales »? Pourquoi ne pas reconnaître qu'il s'agit avant tout d'un problème de compétences et presque exclusivement de compétences au sein des grands offices? Pourquoi le Conseil d'Etat a prétendu tenir la situation sous contrôle alors qu'elle ne l'était pas? Pourquoi le Grand Conseil ne peut-il pas connaître les autres scénarios imaginés par le bureau Arthur Andersen et être renseigné sur les intentions réelles du service en matière de formation?

Bref, pour toutes ces questions et observant les difficultés à obtenir des réponses capables de convaincre et de faire pencher la balance en faveur de l'adhésion au projet, le groupe socialiste propose un renvoi en commission législative afin que soient reprises les questions de fond que constitue le démantèlement des services dans les districts, ou que soient apportées des preuves crédibles au sujet du regroupement des offices des poursuites, et l'examen d'autres pistes de réorganisation visant par exemple à réunir dans des sites décentralisés des services complémentaires plutôt que de centraliser en un seul lieu un service qui n'a que le mérite d'avoir pris de l'embonpoint.

Au sujet de la création de l'office cantonal des faillites – dont, entre parenthèses, le schéma de la page 9 du rapport (p. 2554 du *BGC*) avait fâcheusement déjà oublié la création –, le groupe socialiste peut soutenir cette option, car il admet que, dans ce domaine, le regroupement des forces et des compétences est nécessaire et possible. Il salue aussi positivement l'idée de créer deux centres de spécialisation pour la réalisation des immeubles et la professionnalisation des ventes. Il admet la réorganisation des degrés juridiques de l'autorité de surveillance.

A toutes fins utiles et dans le cas où notre proposition de renvoi en commission ne trouverait pas grâce devant vous, nous avons déposé quelques

Discussion générale (suite)

amendements au texte de loi dans le but d'atténuer quelques effets néfastes du texte proposé. Nous y reviendrons, le cas échéant, en seconde lecture.

M^{me} Anne-Valérie Ducommun : – Nous commencerons pas dire que la lecture de ce rapport nous a été agréable dans la mesure où nous avons trouvé que la situation actuelle, tout comme les projets de restructuration proposés, y est assez clairement expliquée.

Ceci dit, on voit bien, dans ce rapport, globalement, les intentions du Conseil d'Etat de ne pas induire des coûts supplémentaires en choisissant de restructurer plutôt que d'engager du personnel. On y voit aussi, globalement, la volonté de rationaliser le travail à effectuer afin de résoudre les problèmes de retard accumulé dans le traitement des dossiers, entre autres en créant des services plus spécifiques, plus spécialisés, plus centralisés.

On y voit bien enfin, globalement, la volonté de corriger un certain nombre de dysfonctionnements observés que ce soit au niveau de la gestion du personnel, des inégalités dans l'application du droit, ou des doubles casquettes qui engendrent un surplus de travail d'une part et des conflits d'intérêts d'autre part. Sur cette base-là, globalement, nous pourrions approuver l'orientation prise par le Conseil d'Etat telle que décrite dans le rapport.

Cependant, nous avons quelques remarques, quelques questions, quelques inquiétudes plus sourdes et nous aimerions aussi nous faire l'écho de certaines rumeurs et de certaines craintes dont on nous a fait part.

Tout d'abord, si le mandat confié au bureau Arthur Andersen a été effectué selon une méthode participative, nous nous permettons de regretter que le Conseil d'Etat n'ait pas jugé utile de contacter les associations du personnel. En effet, si certains employés ont été associés à la réflexion menée, cela n'enlève rien au fait que la consultation de ces associations aurait sans doute permis de prendre en considération un autre regard, une autre sensibilité et, par là même, d'élargir encore ladite réflexion.

Pour en venir aux questions, en page 14 du rapport (p. 2559 du *BGC*), il est dit, nous citons: «Hormis la phase de mise en œuvre dont nous savons qu'elle pourra générer des sentiments d'insécurité chez les collaborateurs qu'il nous appartiendra d'accompagner...», nous aimerions savoir comment ou sous quelle forme cet accompagnement est envisagé.

A la même page du rapport, lorsque sont mentionnés les inconvénients de cette nouvelle structure, il est dit: «... le regroupement de ces centres de compétences signifiera une augmentation des déplacements et certainement un degré supérieur dans l'organisation et la planification du travail, s'agissant des employés appelés à rencontrer les débiteurs surtout.» Nous aimerions savoir si le temps de ces déplacements a été évalué et si l'on sait aujourd'hui si cette situation sera effectivement gérable. En effet, restructurer pour mieux répondre aux besoins peut être une bonne chose, mais il est

Regroupement du service des poursuites et faillites

évident aussi que le temps passé sur des routes ou dans des trains ne permet pas de consacrer du temps au traitement des dossiers. Nous aurions aussi voulu savoir au passage quel a été le coût de l'audit.

Enfin, en ce qui concerne les effectifs, on nous dit dans le rapport qu'il n'y aura pas de réduction du personnel à court terme. Nous aimerions savoir ce que sont les intentions du Conseil d'Etat à moyen et à long termes.

Cette dernière question rejoint aussi certaines inquiétudes parvenues à nos oreilles et dont nous souhaitons vous faire part. En effet, s'il n'y a pas davantage de garanties au-delà de l'an 2000, on peut comprendre et partager la crainte que cette restructuration entraîne une pression beaucoup plus forte sur le personnel et, par voie de conséquence, beaucoup plus forte sur les usagers. Par ailleurs, avec la fermeture de certains offices, on peut comprendre aussi la crainte d'y voir le début d'une chronique d'un démantèlement annoncé. En effet, lorsque l'on constatera que, malgré la restructuration du service, le personnel n'arrive pas à faire face aux situations, est-ce que l'on engagera le personnel nécessaire ou est-ce que l'on fermera ce service qui ne fonctionne décidément pas? De plus, si l'on considère que depuis 1993, sept postes ont disparu en même temps que le nombre de poursuites a explosé, puisqu'elles ont augmenté de 60%, on peut faire l'hypothèse que la réduction des postes pour cause d'introduction de l'informatique a été un peu rapide et on peut se demander aussi si la seule restructuration proposée permettra effectivement de rétablir la situation ou si le stress des employés ira malgré tout en augmentant.

Dans certaines communes, l'office des poursuites est réputé pour avoir une attitude d'aide face à la personne. Cette ouverture, cette obligeance, était aussi rendue possible de par la proximité de l'office et de la population à laquelle il s'adresse. Vraisemblablement, cela ne sera plus possible à l'avenir dans le cadre de cette nouvelle structure et cela correspond déjà à une diminution du service à la population. C'est tout à fait dommage, surtout face à des situations et des problèmes qui sont délicats et cela est difficilement admissible si l'on est attaché à une certaine notion du sens du service de l'Etat.

Aussi, face à ces risques, quelles garanties peut nous donner le Conseil d'Etat par rapport aux conditions de travail du personnel et sur la qualité du service aux usagers?

Enfin, une dernière question: il semblerait qu'il soit déjà prévu que certains postes occupés actuellement par des personnes qualifiées soient remplacés par la suite par des personnes qui n'auraient ni la qualification ni le salaire de leurs prédécesseurs pour effectuer le même travail. Nous aimerions donc savoir ce qu'il en est et comment le Conseil d'Etat explique ce choix.

Pour conclure, les membres du groupe PopEcoSol étant partagés quant au classement de ce rapport ou non, pensent attendre les réponses du Conseil d'Etat et définir ensuite leur position.

Discussion générale (suite)

M^{me} *Monika Dusong*, conseillère d'Etat, cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité: – Dans le cadre de la planification financière, le Conseil d'Etat a annoncé son intention de mener une analyse sur un certain nombre de réformes de structures.

L'objectif poursuivi était multiple: passer sous la loupe les prestations offertes, vérifier qu'elles soient conformes aux attentes du public, examiner la structure actuelle sous l'angle de la sécurité, de la production et de l'organisation, améliorer le service au public et dégager, si possible, des économies.

La modification de la loi d'exécution de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite qui vous est soumise aujourd'hui vise à réformer l'organisation d'un service de l'Etat, mais aussi et voire surtout doit reposer sur la vision que nous nous faisons de notre administration de la qualité des prestations qu'elle veut offrir et de la qualité de l'environnement professionnel qu'elle se doit de garantir à ses collaborateurs.

Sans doute, ce débat sera-t-il emblématique de ce que nous voulons et de ce que nous entendons donner comme signal politique.

La réforme avait été annoncée dans le cadre de la planification financière 1999-2002 et, pourtant, l'objectif n'est de loin pas financier dès lors que cette réforme n'est pas génératrice de grandes économies ni à court terme ni à moyen terme.

Dès lors, pourquoi réformer? La réforme pour la réforme, tel n'est certainement pas le propos du Conseil d'Etat. La réforme pour assurer des prestations de qualité à la population, telle est l'intention et tel est l'objectif principal de cette réforme.

La réforme n'est pas source d'économies et certains le déplorent. Nous dirions même, entre parenthèse, nous aussi, parce qu'on avait effectivement imaginé que l'on pouvait éventuellement dégager des gains de productivité – vous nous avez interpellé à ce sujet – et vraiment, de ce côté-là, il était peut-être assez intéressant d'avoir un regard externe, d'avoir une comparaison, pour nous dire que la structure que nous avons actuellement n'est pas pléthorique, qu'au contraire, elle suffit tout juste pour faire face – mais, en fait, pas pour vraiment faire face – et qu'il s'agit certainement de consolider le fonctionnement et de le sécuriser dans son ensemble.

Nous dirons aussi que la justification de toute mesure de réorganisation ne peut pas se fonder exclusivement sur les seules considérations financières. Nous prendrions le risque de perdre de vue l'objectif de service public dont l'Etat doit être le garant. Or, pour le Conseil d'Etat, le service public n'est plus le « tous les services partout », mais un service de qualité et professionnel. Notre population a droit à un Etat moderne, efficace, adapté aux changements auxquels notre environnement doit faire face et répondant au mieux aux besoins de notre population. Telle est l'image que nous avons de notre administration.

Regroupement du service des poursuites et faillites

La rationalité, le professionnalisme et la performance ne sont pas des objectifs de rentabilité financière, mais ce sont des facteurs de crédibilité et de sécurité pour notre population.

C'est donc avec cette conviction-là que le Conseil d'Etat vous propose la réorganisation qui demande, il est vrai, des changements majeurs pour les utilisateurs du service, ainsi que pour certaines régions, mais celle-ci peut en même temps être une source d'accroissement considérable de la sécurité.

Pour beaucoup de nos services – et vous l'avez dit, Monsieur Gérard Bosshart, tout à l'heure – qui sont aujourd'hui offerts dans chaque district, nous avons hérité d'une structure élaborée au début du siècle. Bien sûr, notre réalité aujourd'hui, en ce qui concerne les voies de communication et les outils informatiques, est bien différente et nous devons adapter nos structures à cette nouvelle réalité, ceci afin de dégager aussi les moyens pour les nouvelles tâches que l'Etat doit assumer, à savoir dans le domaine social et notamment dans celui de la formation. C'est dans cet esprit-là que nous aimerions entamer cette réforme.

Tous les groupes l'ont soulevé, l'analyse de l'existant montre que notre organisation actuelle est arrivée à un point de grande fragilité concernant les tâches qui sont confiées aux offices et notamment dans le domaine des faillites. Nous accusons régulièrement des retards et la moindre absence désorganise les offices et ne leur permet plus de fonctionner normalement.

Notre objectif est donc une plus grande sécurisation, une meilleure qualité des prestations, un respect de nos obligations légales en ce qui concerne le secteur des faillites et la réalisation des immeubles où nous avons également régulièrement du retard. Nous aimerions aussi relever le rôle régulateur économique que doit jouer un service des poursuites et des faillites. Nous ne pourrions pas imaginer que les tâches des offices des poursuites et des faillites, qui sont fondamentales pour les créanciers afin qu'ils recouvrent leurs créances, ne soient pas assumées de manière correcte.

Nous sommes aujourd'hui au point de la rupture. Nous aimerions dire qu'une réduction des effectifs n'est prévue ni à court terme ni à moyen terme, parce que, justement, nous n'arrivons pas à faire face à la charge de travail qui nous occupe.

Nous rappelons aussi que la responsabilité de l'Etat est engagée par les préposés des offices et que nous ne voulons plus prendre le risque inhérent à la multiplicité des offices où les six préposés sont susceptibles d'être spécialistes en matière de faillites et de poursuites. Sans déjuger leur travail, nous pensons que l'ampleur des missions spécifiques les rend vulnérables, car ils peuvent difficilement se tenir au courant de l'ensemble de la jurisprudence.

Nous pourrions bien sûr simplement augmenter les effectifs, mais nous pensons que telle n'est pas la solution. C'est une solution de facilité, encore que, lorsque l'on vous entend débattre du budget, on remarque que

Discussion générale (suite)

l'augmentation des effectifs n'est pas une solution de facilité devant ce Grand Conseil. Nous pourrions donc augmenter les effectifs, mais cela ne permettrait toujours pas la spécialisation.

Nous constatons, par vos propos, que la centralisation de l'office des faillites n'est pas contestée et que vous reconnaissez qu'il nous faut une spécialisation, une professionnalisation. Vous avez raison, Monsieur Gérard Bosshart, il ne suffit pas de changer simplement les structures sans accompagner le processus qui sera un programme de formation tout à fait ciblé sur la structure faillites qui va être mise en place. Il ne sert à rien aujourd'hui de mettre en place un programme de formation continue pour les 50 collaborateurs, car nous aurions toujours ces fragilités au fur et à mesure des mutations. Nous voulons faire un effort ciblé sur l'office des faillites. Vous avez raison, l'attribution des postes va se faire en prenant en considération le niveau des compétences actuelles des titulaires, même s'il est vrai que nous avons donné les garanties, du moment que nous savions que, dans l'effectif, globalement, il n'y avait pas de réduction, que chaque collaborateur trouvait une place dans cette structure.

Nous observons aussi que l'autorité de surveillance nous a demandé depuis longtemps d'instaurer une première instance de recours. Ce projet de loi nous le permet, ce n'est pas contesté, mais cela nous permet vraiment d'être plus proche aussi des éventuels dysfonctionnements et de pouvoir corriger le tir.

Vous avez reconnu également que le service tel qu'il est organisé en ce moment, où le préposé du plus grand office des poursuites et faillites est en même temps chef de service n'est pas cohérent, et que nous devons clarifier le rôle du chef de service. Mais du moment que nous sommes d'accord de regrouper l'office des faillites, il en découle une organisation que nous vous proposons parce que l'on ne peut pas regrouper une seule mission sans que cela influence évidemment les autres activités, celles qui restent, à savoir l'activité des poursuites. Il faut dès lors rapidement se poser la question de la taille critique pour assumer une mission. Celle-ci n'est plus donnée dans tous les districts après le regroupement des offices des faillites dans un seul office. Il faut en effet savoir que les offices de poursuites dans les districts du Locle, du Val-de-Ruz et du Val-de-Travers représentent un volume d'affaires dans l'ensemble des poursuites se situant à 6%, 8% et 9%. On ne peut pas organiser une structure pérenne et à plein temps avec ce volume-là.

Tout regroupement suppose un examen de la question d'équilibre régional, vous l'avez dit, et c'est aussi le souci de certains des amendements. Autant que possible, des raisons d'efficacité doivent être comparées avec le souci de proximité qu'elles risquent d'entraîner. Toutefois, l'examen de l'équilibre cantonal ne doit pas se cantonner dans un seul projet. Nous avons la chance au Département de la justice, de la santé et de la sécurité d'être un grand département et vous avez vu que l'examen de cette répartition régionale a été vraiment au centre de nos préoccupations. Ainsi, nous avons la volonté

Regroupement du service des poursuites et faillites

d'amener d'autres services dans d'autres districts, de décentraliser d'autres services en compensation de cette centralisation, encore une fois, du moment que cela fait un sens au niveau de l'organisation.

Vous avez posé un certain nombre de questions auxquelles nous voulons volontiers répondre. Quels sont les autres scénarios que nous n'avons pas mis dans le rapport? C'est certainement maladroît. Nous aurions pu vous les donner, mais nous vous les donnons volontiers maintenant.

Il y avait d'abord la solution de créer quatre offices des poursuites et des faillites au lieu de six, mais à nouveau poursuites et faillites étaient ensemble et nous n'avions pas de regroupement de compétences avec cette option-là. Il y avait ensuite la solution de deux offices de poursuites et faillites, un dans le Haut, l'autre dans le Bas, sans antenne, et cela nous semblait, à ce stade, maladroît parce que nous plaidons pour les antennes, deux antennes, pas quatre, pas six, deux antennes pour une question de taille pour Le Locle, pour une question d'éloignement pour le Val-de-Travers. Cela nous semble faire un sens pour autant que – vous l'avez dit, Monsieur Gérard Bosshart – les tâches que l'on confie à ces antennes soient vraiment des tâches de proximité, à savoir les saisies avant toute chose, les contacts avec les débiteurs pour voir leur situation, et certainement dans un premier temps aussi les renseignements au public.

Le troisième scénario que nous n'avons pas retenu était de ne faire qu'un seul office cantonal des poursuites et des faillites et cinq à six agences à nouveau mélangées. Cette solution n'apportait pas non plus de regroupement de compétences et d'allègement de structures. Cela nous aurait vraiment semblé une restructuration un peu alibi; on secoue, on regarde et on retrouve les mêmes pièces qu'auparavant.

La solution que nous vous proposons nous donne une garantie d'équilibre entre les régions, mais aussi de compétences. C'est la raison pour laquelle nous l'avons retenue.

Pourquoi ne voit-on pas les gains de productivité, Monsieur Gérard Bosshart? C'est parce qu'il serait peut-être un peu hasardeux de vous dire: « On va encaisser tant d'émoluments supplémentaires parce que les choses iront plus vite; on aura davantage de temps pour se pencher de manière approfondie sur certains dossiers ainsi que les accompagner, se montrer plus curieux.» Certes, nous attendons ce retour positif, mais nous ne pouvons pas le chiffrer et nous ne l'avons pas chiffré.

Nous l'avons dit, la réduction du personnel, à ce stade, ne nous semble pas réaliste. Quel est le coût réel de la réforme? Nous ne pouvons pas non plus vous le dire à ce stade parce que nous ne le connaissons pas encore et que nous voulions attendre ce débat. Où seront situées les antennes? Si vous nous imposez des antennes pérennes de 100% partout, le coût sera différent et ce sera un projet complètement différent de celui que nous vous proposons.

Discussion générale (suite)

Nous avons prévu, à ce stade, un montant de 400.000 francs pour les différents déménagements. S'il devait y en avoir d'autres, nous vous en informerions.

Vous mettez en cause le personnel et les compétences, et non pas la structure. Cela nous semble sévère par rapport à ce qui est train de se passer tout simplement parce que vous demandez à des gens d'être spécialistes partout. Il est alors peut-être aussi facile de dire: «Vos compétences ne suffisent pas», mais vous avez raison dans le sens qu'un effort de formation devra être fait. Cependant, l'effort de formation a déjà été entrepris. Nous avons déjà eu un programme très ambitieux pour la formation du personnel actuel. Donc, que les choses soient claires, nous sommes en train de former ce personnel. Seulement, il faut aussi voir que cela prend du temps.

Concernant les centres de compétences, nous vous remercions, Monsieur Gérard Bosshart, d'attirer l'attention sur les liens fonctionnels qui doivent exister. Ce sujet est effectivement encore à l'étude dans le groupe de mise en œuvre, parce qu'il est vrai que nous ne voulons pas créer quelque chose qui soit déconnecté des offices des poursuites et des faillites, mais surtout des poursuites parce que cela touche ici les poursuites. Nous serons très attentif à ce lien fonctionnel. Nous pensons plutôt à une fonction de staff où, en fait, on est à disposition avec les compétences, plutôt qu'à une réelle tutelle des offices des poursuites.

Le groupe radical a demandé quelle est la substance des antennes. Les antennes seront responsables des liens au niveau des réquisitions, de l'information à donner au public, des requêtes pour savoir si un habitant est, oui ou non, connu des offices des poursuites. Il y a donc ce genre d'activité qui peut se faire, mais c'est surtout la saisie et c'est surtout le contact avec le débiteur qui seront prévus à ce niveau-là.

Le groupe socialiste nous demande pourquoi, finalement, on veut réorganiser ceci alors que ce n'est pas dans les petits offices, mais dans les grands que l'on rencontre des dysfonctionnements. L'analyse est un peu courte – permettez-nous de vous le dire – tout simplement parce qu'actuellement, la charge de travail est très inégalement répartie du fait que, lorsque vous avez une structure, elle doit avoir une taille minimale parce qu'autrement, vous n'arrivez plus à l'organiser. Ainsi, si l'on devait équilibrer la charge de travail, il faudrait par exemple augmenter l'office de Neuchâtel de 2,9 postes, mais il faudrait réduire celui du Val-de-Ruz de 1 poste, celui de Boudry également de 1 poste, et vous voyez bien qu'il nous resterait alors une sorte de moignon que l'on ne pourrait plus organiser.

Le service avait d'ailleurs aussi mis en place un poste de secrétaire itinérant. L'idée était de renforcer l'office de Neuchâtel, dans lequel il y avait vraiment urgence, mais nous avons dû prêter ce secrétaire aux petits offices, car, dans ceux-ci, la moindre absence met toute l'organisation par terre. Donc, en fait, il y avait un secrétaire itinérant, mais cela ne suffisait pas et ne nous permettait pas de faire face au travail qu'il restait à faire.

Regroupement du service des poursuites et faillites

C'est bien là que se pose le problème de la taille critique. Au surplus, il faut savoir aussi que l'office des poursuites et des faillites de Neuchâtel a connu une situation tout à fait particulière. Nous vous en avons rendu compte au début de l'année, croyons-nous, lors de la session des comptes, en disant qu'il est exact que nous connaissons de très grands problèmes dans le sens que nous avons eu de nombreux départs (maladie prolongée, maternités, démissions de personnes qui ont fait un autre plan de carrière) et que nous avons dû recruter six personnes en 1999, ce qui est énorme. Il est donc bien clair que lorsqu'un office doit recruter six personnes – les premières sont entrées en fonction au cours du mois de juin 1999 –, on accuse alors un retard important, mais nous aimerions vous dire que nous sommes en train de rattraper ce retard. Il y avait 220 faillites ouvertes à fin novembre 1999, mais le 17 janvier 2000 – c'est le dernier état des lieux que nous avons fait – il y en avait 117. Nous sommes donc sur le bon chemin.

Le groupe PopEcoSol nous demande si nous n'aurions pas dû associer les associations de personnel. Nous avons associé le personnel, à savoir que nous avons réuni le personnel avant le lancement de l'audit, parce que cela nous semblait simplement une question de politesse de dire: «Attention, voilà ce qui va arriver, mettez-vous à disposition, réfléchissez avec nous.» Le personnel était invité à nous faire part de ses suggestions et beaucoup sont arrivées au sujet des procédures. Le personnel a été le premier à être renseigné sur le rapport que nous avons l'intention de présenter. Donc, à ce moment-là, il pouvait encore nous faire part de ses remarques et de ses observations. Cela nous semblait important de dire qu'il y a eu une méthode participative. Le bureau Arthur Andersen, certes, était là, en appui du service, mais dans le groupe de projet, il y avait quatre préposés qui étaient représentés. Nous dirons donc que ce n'est pas un projet qui est parachuté par un bureau, mais c'est vraiment un projet qui est porté par la base et, dans ce sens-là, c'est une méthode en tout cas qui a fait normalement ses preuves.

Il est clair qu'il y a toujours des craintes à accompagner, car les gens vont devoir quitter leurs collègues, vont devoir se déplacer et vont devoir s'habituer à un nouveau cadre. Nous serons très attentif à cela dans l'attribution des postes. Nous aimerions entendre les souhaits des gens, essayer de les inscrire dans le puzzle et tenir compte, dans toute la mesure du possible, de leurs souhaits. C'est cela que nous entendons sous «accompagnement», simplement de ne pas faire abstraction de ces émotions qui existent et que nous devons bien sûr enregistrer.

Y aura-t-il une réduction des effectifs à long terme? Nous ne nous appelons pas Madame Soleil. Nous dirons que si le volume des affaires reste ce qu'il est et si nous ne disposons pas d'autres moyens techniques, non. Mais il se peut aussi – et nous aimerions inviter le Grand Conseil à prendre cela en considération – que tout à coup, on trouve de nouvelles méthodes au niveau technologique pour alléger le travail. Une étude devra alors à nouveau être

Discussion générale (suite)

faite, mais nous avons aussi pour principe de gérer ce genre de réduction par des départs naturels. Mais cela, en ce moment – et cela a peut-être fait l'objet d'une certaine frustration pour le Conseil d'Etat – n'est pas à l'ordre du jour. Nous pensons donc que nous pouvons rassurer les gens.

Nous vous remercions aussi de la lecture que vous avez faite du rapport. Celui-ci, d'après vous, était clair pour ce qui est de l'organisation actuelle et des objectifs. Telle n'était pas l'opinion du groupe socialiste, comme quoi, parfois, on lit le même rapport, mais on ne comprend pas la même chose.

Nous aimerions surtout vous dire que, sur les objectifs, il nous semble que l'on se retrouve. On veut une sécurisation et vous êtes d'accord sur l'office des faillites centralisé, sur la clarification du rôle du chef du service qui pourra alors avoir un rôle d'inspection de gestion des risques; cela nous semble juste dans la sécurisation. Nous sommes également au clair parce qu'il ne faut pas faire cumuler des charges. Nous sommes d'accord sur la première instance au niveau des recours. La question qui concerne les antennes reste ouverte.

Nous vous prions notamment de ne pas entrer en matière sur le renvoi en commission, parce qu'il nous semble que nous disposons de tout ce dont nous devons disposer pour prendre des décisions. Il est vrai que le service des poursuites et des faillites est un des projets de services-pilotes. Il fait partie de GESPA. Nous connaissons l'activité de chaque collaborateur dans les moindres détails, dans les moindres pourcentages, pour chaque activité. Quel service sait cela? Ce qui fait que nous avons pu remettre toutes ces données au bureau Arthur Andersen en disant: «Voilà ce dont nous disposons.» Nous avons une très bonne connaissance du fonctionnement et du volume de travail. Le bureau Arthur Andersen nous a livré ce rapport, le voici, nous avons pensé qu'il était charitable de ne pas l'envoyer aux députés, d'autant plus que nous devons traiter le rapport sur la péréquation financière intercommunale au cours de la même session. Nous devons aussi vous dire que nous avons bien sûr présenté ce rapport à la sous-commission de gestion et des finances en priorité et l'accueil y a été favorable. La sous-commission pouvait évidemment consulter ce rapport, tout comme ce rapport peut être consulté par quiconque aurait envie de le consulter. Il est à disposition. Nous avons donc vraiment l'impression que nous avons une très bonne connaissance de ce que nous avons fait.

Nous aimerions aussi attirer votre attention sur le signal politique que vous donnez, car il est bien clair qu'un renvoi en commission signifierait malgré tout un signal politique extrêmement ambigu. D'une part, le Grand Conseil appelle les réformes de structures de ses vœux; celle-ci est urgente, elle est nécessaire et vous le reconnaissent et, d'autre part, vous tancez le Conseil d'Etat de vous présenter des projets, mais vous hésitez à entrer en matière sans connaître les moindres détails d'une étude pour vous prononcer. Cela ne nous semble pas cohérent; il y a aussi une séparation des tâches entre l'exécutif et le législatif.

Regroupement du service des poursuites et faillites

Tout département qui présente une réforme de structure prend un risque, celui du changement, celui de voir des structures évidemment modifiées. Cela demande beaucoup d'énergie, beaucoup de force de conviction à l'interne et beaucoup d'engagements des cadres. Un renvoi laisserait douter de la volonté politique de mener des réformes nécessaires pour améliorer l'efficacité de l'administration.

Nous disposons, encore une fois, de tous les éléments et nous vous donnons volontiers des renseignements supplémentaires si vous les souhaitez, mais nous aimerions aussi vous dire que nous nous trouvons dans une certaine urgence. Nous n'avons pas remplacé deux préposés qui nous ont quitté. Ce service, qui est déjà sur des pieds relativement fragiles, est encore fragilisé par le départ de ces préposés. Nous devons rapidement pouvoir nous déterminer sur l'encadrement, sur la mise en œuvre, parce que là, il y a effectivement des cadres qui manquent. On ne peut pas rester encore longtemps dans ce flou-là.

A ce sujet d'ailleurs, pour le groupe PopEcoSol, ces deux postes de cadre ne sont pas remplacés, parce qu'il y a deux préposés de moins, n'est-ce pas? Ces deux préposés ne seront pas remplacés, mais l'effectif global va être maintenu parce qu'il y aura des tâches au niveau opérationnel qui vont être renforcées. Nous vous prions donc d'entrer en matière sur ce projet de loi et de ne pas le renvoyer en commission. Nous discuterons des antennes par la suite.

La présidente : – L'entrée en matière n'est pas combattue, mais il y a une proposition de renvoi en commission. Monsieur Adrien Laurent, est-ce que vous maintenez cette proposition?

M. Adrien Laurent : – Oui, Madame la présidente.

La présidente : – Nous allons donc voter la proposition de renvoi en commission.

On passe au vote.

Le renvoi en commission est accepté par 62 voix contre 26.

M. Gérard Bosshart : – Puisque ce projet a été renvoyé en commission, nous souhaitons que la commission législative se prononce lors de sa prochaine séance sur le traitement d'urgence de ce rapport, conformément à l'article 75, alinéa 2, de la loi d'organisation du Grand Conseil, car nous sommes convaincu qu'il y a véritablement urgence à réformer l'organisation des offices des poursuites et des faillites.

La présidente : – Nous remercions ici M. Gérard Bosshart. Y a-t-il opposition à cette urgence? Ce n'est pas le cas. Nous avons donc pris note que ce projet de loi sera transmis à la commission législative.

RÉUNION DU BUREAU

La présidente: – Nous prions les membres du bureau de s'approcher de nous.

Pour les autres, nous leur souhaitons un bon retour chez eux.

Séance levée à 13 h 45.

Session close.

La présidente,

T. HUMAIR

Les secrétaires,

F. GERTSCH

R. DEBÉLY

Le secrétaire-rédacteur,

J.-M. REBER



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE NEUCHÂTEL

Bulletin officiel
des délibérations du

GRAND CONSEIL

Quarante-cinquième législature
1997-2001

Tome III

Séances du 6 mars au 25 avril 2000

CENT SOIXANTE-CINQUIÈME VOLUME
1999-2000

DIX-NEUVIÈME SESSION DE LA 45^e LÉGISLATURE

Session extraordinaire des 6, 7 et 8 mars 2000

Séance du lundi 6 mars 2000, à 14 h 15, au Château de Neuchâtel

Présidence de M^{me} Thérèse HUMAIR, présidente

PRÉSENCE

Présents: 109 députés.

Absents et excusés: M^{mes} Carol Gehringer, Marina Giovannini, MM. Olivier Haussener, Pierre Meystre, Yves Morel et Jean Walder. – Total: 6.

PROPOSITIONS DE DÉPUTÉS

Les propositions suivantes ont été remises à la présidente qui en a fait donner copie aux députés et aux membres du Conseil d'Etat:

Questions

00.316

Question Bernard Matthey

Gestion du système d'encouragement aux énergies renouvelables. Pourquoi ne pas recourir à une entreprise tiers ?

Jusqu'à fin 1999, le système d'encouragement financier de la Confédération pour les installations solaires était effectué par une organisation indépendante située dans les locaux du Centre professionnel des métiers du bâtiment (CPMB), à Colombier. SWISSOLAR-Colombier assurait ainsi ce travail pour toute la Suisse.

La modification du système de subventionnement fédéral (une contribution globale est versée à chaque canton) permet aux services de l'énergie des cantons d'assurer cette tâche eux-mêmes. Un certain nombre de cantons (BE, LU, SZ, OW, NW, GL, AI, SG, TI, VD) continueront toutefois de confier à SWISSOLAR-Colombier la gestion des projets, mais pas le canton de Neuchâtel.

Sachant que le centre administratif est à Colombier, le Conseil d'Etat ne juge-t-il pas qu'il serait judicieux de poursuivre une collaboration avec cette organisation, y compris pourquoi pas pour d'autres secteurs d'énergies renouvelables (bois, pompes à chaleur). On éviterait sans doute ainsi l'engagement de personnel complémentaire au service cantonal de l'énergie.

Propositions de députés (fin)

00.317**Question Bernard Matthey****Assurance-incendie et chauffage à distance**

Les immeubles raccordés à un réseau de chauffage à distance n'ont pas d'installation de combustion sur place.

A ce titre, ils présentent un risque réduit d'incendie.

Le Conseil d'Etat peut-il nous dire s'il envisage de diminuer la prime des bâtiments ainsi raccordés?

ORDRE DU JOUR

L'ordre du jour de la présente session a été envoyé en temps utile aux députés. Il est de la teneur suivante :

I. OBJET À TENEUR DE LA LOI

Assermentation

Assermentation d'un(e) député(e).

II. CONSTITUTION CANTONALE

00.009

PRÉSIDENCE

22 novembre 1999

Constitution cantonale

Rapport de la commission « Constitution » à l'appui d'un projet de nouvelle Constitution cantonale.

III. RAPPORTS DU CONSEIL D'ÉTAT

(et rapports de commission, selon l'article 48, alinéa 4, de la loi d'organisation du Grand Conseil)

98.167

DEP

18 août 1999

Expositions commerciales

Rapport de la commission législative à l'appui d'un projet de loi portant révision de la loi sur la police du commerce (expositions commerciales).

97.124

PRÉSIDENCE

18 août 1999

Registre des liens d'intérêts

Rapport de la commission législative à l'appui d'un projet de loi portant révision de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC) (création d'un registre des liens d'intérêts).

Ordre du jour (suite)

00.005

DJSS

24 novembre 1999

Santé publique

Rapport du Conseil d'Etat à l'appui d'un projet de décret autorisant le Conseil d'Etat à donner la caution solidaire de l'Etat à concurrence de 25 millions de francs à titre de garantie des emprunts destinés à la Maison de santé de Prévargier.

00.006

DJSS

20 décembre 1999

Initiative sanitaire

Rapport du Conseil d'Etat à l'appui d'un projet de décret relatif à l'initiative législative populaire cantonale « Pour un moratoire en matière d'investissements hospitaliers ».

00.004

DGT

15 décembre 1999

Energie

Rapport du Conseil d'Etat à l'appui d'un projet de loi cantonale sur l'énergie (LCEn).

99.043

DIPAC

16 août 1999

Protection des biens culturels

Rapport du Conseil d'Etat en réponse

- au postulat du groupe socialiste 94.126, du 3 octobre 1994, « Pour une conception générale de la protection des biens culturels dans le canton » ;
- au postulat du groupe libéral-PPN 98.151, du 28 septembre 1998, « Inventaire des biens culturels nécessitant une restauration ».

99.044

DJSS

12 août 1999

Examens d'élèves-conducteurs

Rapport du Conseil d'Etat en réponse au postulat Claude Borel 95.152, du 20 novembre 1995, « Examens d'élèves-conducteurs: pour une expertise des experts ».

Ordre du jour (fin)

00.007

DEP

8 décembre 1999

Abattoirs

Rapport du Conseil d'Etat en réponse au postulat du groupe socialiste 94.114, du 17 mai 1994, « Maintien d'un abattoir public dans le canton ».

IV. RAPPORT DE COMMISSION**98.159**

DFAS

21 octobre 1999

Statut de la fonction publique

Rapport de la commission législative à l'appui d'un projet de loi portant révision de la loi sur le statut de la fonction publique (intervention directe des fonctionnaires auprès de la commission de gestion et des finances du Grand Conseil).

ASSERMENTATION D'UN DÉPUTÉ

La présidente: – M^{me} Valérie Garbani a démissionné de son mandat de députée par lettre du 21 janvier 2000. Nous demandons à un secrétaire de lire cette lettre.

Lecture de la lettre de démission de M^{me} Valérie Garbani

M. *Frédy Gertsch*, secrétaire: –

Madame la présidente,

Je vous fais part, par ces lignes, de ma renonciation à mon mandat de députée au Grand Conseil à compter du 5 mars 2000. Cette démission est uniquement motivée par les résultats des élections fédérales du 24 octobre 1999.

Je suis en effet, sur le fond, opposée au cumul et il m'apparaît au surplus qu'un engagement politique sérieux ne peut simultanément être mené au Grand Conseil et au Conseil national.

Je suis persuadée que mon successeur trouvera autant de plaisir et d'intérêt que ceux qui ont été les miens à siéger au sein du législatif cantonal et qu'il ne manquera pas d'enrichir les débats grâce à sa longue expérience politique et syndicale.

Tout en vous remerciant par avance de donner à la présente la suite qui convient, je vous prie de croire, Madame la présidente, à l'assurance de ma considération distinguée.

Signé: Valérie Garbani

La présidente: – Nous allons procéder à l'assermentation de M. Adrien Crameri, domicilié à Marin-Epagnier, suppléant de la liste socialiste pour le collège de Neuchâtel, qui a accepté le siège devenu vacant par lettre du 15 février 2000.

Nous prions un huissier de faire entrer le nouveau député dans la salle et invitons le public et l'assemblée à se lever.

(Entre M. Adrien Crameri.)

Monsieur le député, nous vous donnons lecture de la formule du serment. A l'appel de votre nom, vous voudrez bien lever la main droite et déclarer « je le promets » ou « je le jure ».

Je promets devant Dieu de respecter les droits et les libertés du peuple et des citoyens, d'observer strictement la Constitution et les lois constitutionnelles et de remplir fidèlement et consciencieusement les devoirs de ma charge.

M. *Adrien Crameri:* – Je le promets.

Assermentation d'un député (fin)

La présidente: – Nous vous remercions et vous souhaitons la bienvenue dans ce parlement.

Nous vous invitons à vous installer à la place qui vous a été réservée.

COMMUNICATIONS DE LA PRÉSIDENTE**Procès-verbaux**

Les procès-verbaux des séances des 17 août et 27 septembre 1999 sont déposés sur le bureau. S'ils n'appellent pas d'observation avant la fin de la session, ils seront considérés comme adoptés.

Propositions de députés déposées à la présente session

Compte tenu du caractère exceptionnel de la présente session, nous ne traiterons ni questions, ni interpellations et ni motions cette fois-ci. Les propositions des députés seront reprises lors de notre session du 20 mars 2000.

ÉLOGE FUNÈBRE

La présidente: – Nous avons la tâche difficile de vous faire part d'un décès, vous l'avez lu dans les journaux, il s'agit du décès de M. René Meylan, intervenu le 27 février 2000. M. René Meylan a siégé en tant que conseiller général à Neuchâtel, dans les rangs socialistes de 1960 à 1970, en tant que député au Grand Conseil de 1961 à 1970, en tant que conseiller d'Etat de 1970 à 1980. Il a siégé à Berne au Conseil des Etats de 1978 à 1987.

Nous vous prions de vous lever et d'observer un instant de silence. Nous vous remercions.

Rapport de la commission « Constitution » au Grand Conseil

à l'appui

d'un projet de nouvelle Constitution cantonale

(Du 22 novembre 1999)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

PREMIÈRE PARTIE : RAPPORT DE LA COMMISSION

1. HISTORIQUE DE LA RÉVISION DE LA CONSTITUTION

1.1. Bref rappel

Le canton de Neuchâtel a eu, depuis la création de l'Etat fédéral suisse, deux Constitutions, celle d'avril 1848 et celle de novembre 1858.

La Constitution de 1848 fut l'œuvre d'une Assemblée constituante élue. Celle-ci se réunit la première fois le 5 avril 1848 et travailla aussitôt sur le projet élaboré, présenté et défendu par Alexis-Marie Piaget, président du gouvernement provisoire et membre élu à l'Assemblée constituante. Les circonstances nécessitant une certaine célérité, le projet de Constitution fut soumis au peuple à la fin du mois d'avril. A une faible majorité (5813 voix pour et 4395 contre), les Neuchâtelois se donnèrent une Constitution instituant un régime républicain, respectueux des libertés fondamentales, démocratique et laïc.

En 1858, la Constitution fut révisée. Après l'échec des deux premiers projets proposés par la Constituante, le peuple accepta la troisième version par 5780 voix contre 3385.

La Constitution de 1858, toujours en vigueur actuellement, a subi 34 modifications¹⁾.

¹⁾ Le lecteur qui voudrait trouver des renseignements sur l'historique des Constitutions de 1848 et de 1858 pourra consulter les ouvrages suivants :

- Collectif, *Histoire du pays de Neuchâtel*, troisième tome, 1993 ;
- Collectif, *Histoire du Conseil d'Etat*, 1987 ;
- Collectif, « Conservatisme, réformisme et contestation. Aux origines de la révolution neuchâteloise de 1848 », dans *Cahiers de l'Institut d'histoire*, Université de Neuchâtel, 1999 ;
- A. Bolle, *Vie civique et politique*, 1948 ;
- Aimé Humbert, *Alexis-Marie Piaget d'après sa correspondance*, 1888/95 ;
- Boris-Mintcheff Vazoff, *Le Grand Conseil de la République et Canton suisse de Neuchâtel*, Paris, 1904 ;
- Bulletins officiels du Grand Conseil.

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

1.2. Historique de l'actuel projet de révision de la Constitution de 1858

Le 31 janvier 1990, le député Didier Berberat déposa un projet de décret (90.112) visant à réviser totalement notre Constitution. Il estimait que ce document était devenu désuet et incomplet sur bien des points. Dans son argumentation, il souligna le fait que plusieurs cantons venaient ou étaient en train de modifier leur Constitution. Ainsi, son projet de révision s'inscrit dans un mouvement plus large d'examen des lois fondamentales cantonales.

Après avoir consacré trois séances en 1991 au projet de décret 90.112, la commission législative jugea opportun de former un groupe de travail pour étudier de plus près la nature et l'importance de la révision qu'il s'agissait d'entreprendre. Ce groupe de travail fut créé le 3 mars 1993 et présidé par le professeur Jean-François Aubert. Le 21 février 1994, ce groupe de travail livra un rapport à la commission législative²⁾.

Sur la base du rapport établi par le groupe de travail, la commission législative, réunie en septembre 1994, en février et en mars 1995, vota à l'unanimité le décret réclamant la révision totale de la Constitution cantonale. Dans son rapport, la commission législative souhaitait que la révision soit confiée au Grand Conseil.

Lors de la session d'octobre 1995, le Grand Conseil adopta le projet de décret par 89 voix contre 2. L'amendement du groupe des petits partis proposant la révision par une Assemblée constituante fut rejeté.

La votation populaire se déroula les 9 et 10 mars 1996. Le taux de participation s'éleva à 22,8% du corps électoral. 17.058 personnes approuvèrent le principe de révision et 3502 s'y opposèrent. Le soin de confier le travail au Grand Conseil plutôt qu'à une Assemblée constituante l'emporta de justesse (9862 contre 9205).

Le 27 mars 1996, le Grand Conseil mit donc sur pied une commission de 25 membres (9 socialistes, 9 libéraux-PPN, 5 radicaux et 2 représentants du groupe des petits partis), présidée par M. Jean Studer. Outre les députés, étaient présents aux travaux de la commission les professeurs de droit constitutionnel Jean-François Aubert et Pascal Mahon, le représentant du Conseil d'Etat Jean Guinand, le chef du service juridique, le chancelier d'Etat, la cheffe du service du Grand Conseil et, d'avril à juin 1999, une juriste en stage au service du Grand Conseil, responsable du dépouillement de la consultation.

Lors de sa création, le 27 mars 1996, la composition de la commission était la suivante :

²⁾ L'essentiel de ce rapport figure dans le rapport de la commission législative au Grand Conseil à l'appui d'un projet de décret réclamant la révision totale de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel, du 17 mars 1995, aux pages 3 à 16.

Constitution cantonale

Président: M. Jean Studer
Vice-président: M. Pierre Cattin
Rapporteur: M. Hugues Scheurer
Membres: M. Blaise Duport
M^{me} Martine Blum
M^{me} Béatrice Bois
M^{me} Marie-Antoinette Crelier-Lecoultre
M. Frédy Gertsch
M. Claude Borel
M^{me} Jeanne Philippin
M. Raoul Jeanneret
M^{me} Michèle Berger-Wildhaber
M^{me} Muriel Bovay
M. Willy Haag
M. Roland Debély
M. Gilles Pavillon
M. Jean-Marc Nydegger
M. Jean-Marie Haefliger
M. Jean-Gustave Béguin
M^{me} Isabelle Opan-Du Pasquier
M. Claude Vermot
M. Christian Blandenier
M. Antoine Grandjean
M^{me} Laurence Boegli
M. Jean-Carlo Pedroli

Au cours de la législature 1993-1997, une seule mutation au sein de la commission est intervenue: dès le 15 mai 1996, M. Didier Burkhalter a remplacé M. Pierre Cattin, prenant ainsi la place de vice-président.

A l'ouverture de la présente législature, le 20 mai 1997, la commission a été réélue dans la composition suivante:

Président: M. Jean Studer
Vice-président: M. Didier Burkhalter
Rapporteur: M. Hugues Scheurer
Membres: M. Blaise Duport
M^{me} Martine Blum
M^{me} Béatrice Bois
M. Frédy Gertsch
M. Raoul Jeanneret
M. Claude Borel
M^{me} Pierrette Erard
M. Maurice Perroset
M^{me} Michèle Berger-Wildhaber
M. Willy Haag
M^{me} Muriel Bovay

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

Membres : M. Gilles Pavillon
M. Jean-Claude Baudoin
M. Jacques Béguin
M. Jean-Gustave Béguin
M. Gérard Bosshart
M. Jacques-André Choffet
M. Jacques de Montmollin
M. Jean-Marc Nydegger
M. Eric Ruedin
M^{me} Laurence Boegli
M. Jean-Carlo Pedroli

Dès le 19 novembre 1997, M. Marcel Amstutz a remplacé M. Eric Ruedin ; dès le 29 janvier 1998, M^{me} Francine John a remplacé M. Jean-Carlo Pedroli.

Signalons également que la commission s'est entretenue avec des représentants des Eglises reconnues et avec le bureau de la commission chargée de la révision de la loi sur les communes.

Après 22 séances de travail tenues entre mai 1996 et juin 1998, la commission, en particulier grâce à l'aide apportée par les professeurs Jean-François Aubert et Pascal Mahon, a adopté un avant-projet de Constitution comprenant 101 articles répartis en 7 chapitres et le rapport qui accompagne l'avant-projet. Cet avant-projet de Constitution a fait l'objet d'un rapport oral à la session du Grand Conseil tenue à Couvet le 22 juin 1998.

L'avant-projet a été présenté à la presse le 13 septembre 1998 et soumis à consultation jusqu'au 31 décembre 1998. Il a été distribué plus de 2000 exemplaires de l'avant-projet de Constitution et du rapport explicatif. Le site Internet a été consulté 1684 fois (753 demandes internes à l'administration et 931 demandes externes).

Le service du Grand Conseil a analysé et inventorié les 157 réponses à la consultation. 42 organismes officiellement consultés ont répondu ; 16 réponses proviennent de différents services de l'Etat ; 57 communes ont envoyé des commentaires et 42 personnes ou associations ont répondu spontanément.

La commission de révision de la Constitution a tenu cinq séances, d'avril à septembre 1999, pour analyser les avis recueillis lors de la consultation et mettre au point le projet de Constitution.

2. LE PROJET PRÉSENTÉ

a) Le cadre général

Parce qu'elle garantit des libertés, instaure des droits populaires, organise les autorités, la Constitution est un texte fondamental. Sa lecture doit donc être aussi aisée que possible. La commission a ainsi privilégié une forme simple, évitant les renvois et utilisant des termes non sexistes.

Constitution cantonale

Sur le fond, elle s'est inspirée de récentes révisions d'autres Constitutions cantonales et, bien sûr, de celle de la Constitution fédérale adoptée en votation populaire le 18 avril 1999. Mais elle a gardé ses distances pour rester en phase avec la nature et l'histoire des institutions neuchâteloises, d'une part, et répondre aux avis exprimés lors de la consultation, d'autre part. La commission s'est aussi rappelé que si elle est nécessaire, une Constitution ne suffit pas pour régler tout ce qui doit l'être dans la collectivité concernée. Il faut en plus des lois approuvées par le parlement, voire parfois le peuple, et des règlements émanant de l'exécutif, les jugements des tribunaux pouvant également jouer un rôle. Plus souples dans leur adoption et leurs modifications qu'une Constitution, les textes législatifs sont les supports privilégiés pour décrire les domaines où une action de l'Etat est souhaitée, voire étendue ou, et c'est plus rare, réduite. C'est la raison principale pour laquelle la commission a renoncé à consacrer un chapitre à une description des tâches de l'Etat. Elle a toutefois estimé opportun de définir les objectifs sociaux essentiels que doivent poursuivre le canton et les communes pour le bien-être de la population.

Faciliter les relations entre la population et les autorités est une exigence constante dans une démocratie. La commission y a été attentive, par exemple en reconnaissant un droit à l'information comme un droit fondamental. Elle a également concrétisé cette volonté en élargissant le cercle des titulaires des droits populaires, en en créant de nouveaux et en assouplissant l'exercice de ceux existants.

Les démocraties modernes connaissent toutes un accroissement du pouvoir de l'exécutif au détriment de celui de l'autorité législative. Pour la commission, un certain rééquilibrage est opportun en étendant certaines prérogatives du parlement comme, en particulier, celle d'inviter le Conseil d'Etat à revoir un texte réglementaire dont il est l'auteur.

La complexité et la multiplicité des tâches qui doivent être assumées dans chaque commune suscitent depuis plusieurs années un débat sur la nécessité d'une collaboration accrue et un regroupement de ces collectivités. Pour la commission, ces discussions doivent se poursuivre en respectant pleinement la personnalité de chaque commune, raison pour laquelle aucune fusion, ni division, ne peut être imposée. Par contre, une collaboration intercommunale peut être ordonnée.

b) Les variantes

Pour quatre sujets, la commission offre le choix entre deux, voire trois variantes. Le Grand Conseil devra trancher car le texte qui sera soumis à votation populaire doit être d'un seul tenant. En effet, la Constitution actuelle ne permet pas une révision proposant des variantes ni d'ailleurs, si elle est totale, par chapitres séparés. Pour permettre de telles solutions, il faudrait réviser préalablement et partiellement le texte aujourd'hui en vigueur.

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

Sur ces quatre points, les votes ont été égaux au sein de la commission. Peut-être qu'une poursuite des débats aurait permis de dégager une majorité pour l'une ou l'autre des options. Il est toutefois certain qu'elle aurait été faible et finalement plutôt que de présenter une solution unique, la commission a estimé que l'exposé des variantes reflétait au mieux ses discussions.

Ces variantes concernent :

– *Un des aspects des buts et mandats sociaux (art. 34)*

Une partie de la commission souhaite que la Constitution attache une importance particulière au devoir de l'Etat et des communes de favoriser le plein emploi et la qualité des conditions de travail. C'est l'objectif de l'alinéa 2 proposé (version 1). L'autre partie de la commission estime que la version 1 fixe des règles impératives supplémentaires et préfère s'en tenir à l'article 5, alinéa 1, lettre f, et à la version 2.

– *Le nombre de signatures nécessaires pour le dépôt d'une initiative législative (art. 40)*

Actuellement, ce nombre est fixé à 6000 signatures qui doivent être récoltées en six mois. Proportionnellement au corps électoral, ce nombre est le plus élevé de Suisse. Pour une partie de la commission, il doit être réduit à 3000 afin que l'exercice de ce droit dans le canton puisse soutenir la comparaison avec celui dans d'autres cantons, ce d'autant plus qu'il n'est pas envisagé des spécificités comme, par exemple, le référendum constructif (version 1). Pour une autre partie de la commission, le nombre actuel de 6000 signatures n'entrave pas l'exercice du droit d'initiative. Il peut être atteint sans trop de difficultés si le sujet est porteur. Ce nombre doit donc être maintenu (version 3). Dans les deux camps, certains peuvent se rallier à un nombre intermédiaire de 4500 signatures, identique à celui retenu par la commission pour l'exercice du droit de référendum (version 2).

– *La motion populaire (art. 41)*

Une moitié de la commission estime judicieux d'introduire un nouveau lien entre le corps électoral et les autorités cantonales sous la forme d'une motion populaire que 100 électrices ou électeurs adresseraient au Grand Conseil et que ce dernier traiterait librement (version 1). L'autre moitié refuse cette mesure qui lui paraît inopportune, notamment parce que tout membre du Grand Conseil peut être le relais d'une proposition à soumettre au parlement cantonal et craint un éventuel abus de cet outil (version 2).

– *Le mode d'élection du Conseil d'Etat (art. 66)*

Pour une partie de la commission, le Grand Conseil et le Conseil d'Etat sont deux autorités qui ont des pouvoirs distincts et qui impliquent un mode d'élection différent, raison pour laquelle elle tient à l'élection de l'exécutif cantonal au scrutin majoritaire à deux tours (version 1). Les

Constitution cantonale

autres commissaires ne partagent pas ce point de vue. A leurs yeux, les deux autorités sont associées dans la conduite de la politique du canton et il est normal qu'elles aient la même représentation politique. C'est pourquoi tous deux devraient être élus selon le système de la représentation proportionnelle (version 2).

– *Le mode d'élection des Conseils communaux (art. 95)*

Le canton de Neuchâtel est le seul en Suisse où les exécutifs communaux ne sont pas élus par le corps électoral de la commune. Une partie de la commission estime que le moment est venu de privilégier la légitimité démocratique de la fonction et, par conséquent, de prévoir que cette élection sera aussi le fait du peuple selon le système proportionnel (version 1). L'autre moitié de la commission considère qu'il faut laisser à chaque commune le soin de choisir entre la situation actuelle et l'élection populaire, de même que le système électoral (version 2).

c) Les principales innovations par rapport à la Constitution actuelle ou l'avant-projet mis en consultation

Les principales innovations par rapport à la Constitution actuelle sont soustrées en caractère gras.

S'agissant de l'identité du canton :

1. Sa laïcité est très clairement affirmée (art. 1 et 97, al. 2).

Le projet présenté affirme clairement que le canton est une République laïque (art. 1, al. 1) et que l'Etat est séparé des Eglises et autres communautés religieuses (art. 97, al. 2). Même si cette situation prévaut depuis la révision constitutionnelle de 1941, plusieurs avis émis lors de la consultation ont souhaité qu'elle soit énoncée expressément.

2. La ville de Neuchâtel est le chef-lieu où siègent les autorités politiques (art. 2).

L'avant-projet ne mentionnait pas que la ville de Neuchâtel était le chef-lieu des autorités, contrairement à la teneur de l'article 4, alinéa 3, de la Constitution actuelle. En réintroduisant cette précision, la commission a tenu compte des avis exprimés lors de la consultation en soulignant que les autorités qui siègent à Neuchâtel sont les autorités politiques, d'autres autorités, comme les autorités judiciaires, pouvant être établies en d'autres lieux du canton.

3. Les armoiries du canton sont décrites constitutionnellement (art. 3).

La Constitution actuelle ne décrit pas les armoiries du canton. L'avant-projet ne le proposait pas. S'inspirant du choix fait dans d'autres cantons lors de récentes révisions de leur Constitution, la commission a jugé opportun de leur offrir une garantie constitutionnelle (art. 3).

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

S'agissant de l'activité de l'Etat et des communes :**4. *La péréquation financière intercommunale est une tâche constitutionnelle (art. 5, al. 1, lettre g, et 93, al. 2).***

Cette tâche ne figure ni dans la Constitution actuelle, ni dans le texte de l'avant-projet. Sa mention a été largement souhaitée lors de la procédure de consultation.

5. *Dans leurs activités, Etat et communes doivent être attentifs aux exigences du développement durable et au maintien de la biodiversité (art. 5, al. 2).*

Ce sont également plusieurs avis émis lors de la consultation qui ont conduit la commission à introduire le respect de ces exigences par l'Etat et les communes dans la conduite de leurs activités, mention absente dans la Constitution actuelle et dans l'avant-projet.

6. *Etat et communes doivent prendre des mesures sur le plan de la formation, du travail, du logement et de la prévoyance sociale (art. 34), avec variante.*

La Constitution actuelle n'assigne à l'Etat et aux communes aucun but et mandat sociaux où une intervention de leur part est considérée nécessaire, et non seulement possible comme dans les tâches décrites par l'article 5. La consultation a démontré que la proposition figurant à ce sujet dans l'avant-projet était largement soutenue et approuvée. Le projet la reprend avec la variante évoquée.

7. *Une intervention de leur part est attendue pour réaliser l'égalité entre femmes et hommes et pour intégrer les personnes handicapées sur les plans économiques et sociaux (art. 35 et 36).*

La Constitution actuelle ne fait aucunement référence à la nécessité de promouvoir l'égalité entre femmes et hommes et l'intégration des personnes handicapées. Quant à l'avant-projet, il se limitait au premier élément. La consultation a montré l'opportunité d'évoquer également le second dans le cadre des buts et mandats sociaux assignés à l'Etat et aux communes.

S'agissant des droits fondamentaux :**8. *La liberté de choisir une autre forme de vie en commun que le mariage est reconnue (art. 12, al. 2).***

Actuellement, la Constitution ne garantit pas expressément le droit au mariage ni ne reconnaît d'autres formes de vie en commun. L'avant-projet mentionnait les deux aspects. Lors de la consultation, plusieurs réticences, voire oppositions, se sont manifestées envers le second.

Constitution cantonale

Pour l'essentiel, elles résultaient d'une incompréhension quant à la portée de cette reconnaissance. Il convient ici déjà de dire que les questions les plus importantes liées à la communauté que forment deux personnes physiques comme, par exemple, le mariage, la filiation, la procréation, l'adoption, les successions pour cause de mort, sont du ressort du droit fédéral ou appelées à l'être. La reconnaissance de l'article 12, alinéa 2, n'a aucune influence dans ces domaines. Elle déploie ses effets sur des questions que le droit cantonal peut régler comme le droit à un taux favorable de l'impôt successoral ou le droit d'organiser les funérailles d'un partenaire défunt, exemples parmi d'autres cités dans le commentaire de cet article. Compte tenu de ces précisions et de l'approbation manifestée par la majorité des avis communiqués au terme de la consultation, la commission a estimé opportun de maintenir cette reconnaissance.

9. Est instauré le droit de consulter les documents officiels si aucun intérêt public et privé prépondérant ne s'y oppose (art. 18).

Inconnu de l'actuelle Constitution mais déjà présenté dans l'avant-projet, ce droit à l'information a reçu un très large appui lors de la consultation.

10. Le droit de réunion et de manifestation sur le domaine public est garanti (art. 20).

Si elle évoque le droit de tenir des assemblées publiques dont ni les buts ni les moyens ne sont illégaux, la Constitution actuelle ne garantit pas le droit de réunion et de manifestation sur le domaine public. L'avant-projet l'évoquait clairement et la consultation a démontré que cette proposition était bienvenue.

11. Quiconque dépose une pétition est en droit d'obtenir une réponse (art. 21, al. 2).

L'article 10 de l'actuelle Constitution reconnaît déjà le droit de pétition. Comme l'avant-projet, l'article 21 y ajoute le droit d'obtenir une réponse de l'autorité saisie.

12. La liberté d'enseignement et de recherche scientifique est reconnue à tous les niveaux scolaires (art. 22).

L'article 15 de la Constitution aujourd'hui en vigueur garantit la liberté d'enseignement d'abord aux Neuchâtelois puis aux autres Suisses et étrangers, selon les conditions du droit fédéral et international. L'avant-projet avait déjà supprimé ces restrictions désuètes et élargi la liberté de l'enseignement à tous les niveaux scolaires. Le projet reprend telle quelle une formulation dont le fond n'a pas été contesté lors de la consultation.

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

S'agissant des droits politiques :**13. *Les Suissesses et Suisses de l'étranger inscrits dans une commune appartiennent au corps électoral cantonal (art. 37, al. 1, lettre b).***

Selon l'article 30 de la Constitution actuelle, sont électrices et électeurs sur le plan cantonal uniquement les Suissesses et les Suisses âgés de 18 ans révolus et domiciliés dans le canton. L'avant-projet proposait de reconnaître cette qualité également aux Suissesses et aux Suisses domiciliés à l'étranger et inscrits dans le registre électoral d'une commune du canton selon la législation fédérale. Les avis exprimés à ce sujet lors de la consultation ont tous été positifs. La formulation a donc été ici reprise.

14. *Sont également électrices et électeurs les étrangers au bénéfice d'un permis d'établissement domiciliés depuis cinq ans dans le canton (art. 37, al. 1, lettre c).*

Des oppositions se sont par contre manifestées lors de la consultation sur la reconnaissance du droit de vote sur le plan cantonal aux ressortissantes et ressortissants étrangers établis depuis longtemps dans le canton, droit que la Constitution actuelle ne reconnaît pas. Certains se sont opposés par principe à une telle extension, et d'autres ont jugé le moment inopportun. Toutefois, une très large majorité s'est dégagée pour soutenir cette innovation, justement à l'occasion de cette révision totale de la Constitution cantonale. La commission a donc maintenu sa proposition de l'avant-projet.

En plus de toutes les bonnes raisons évoquées dans le commentaire, on rappellera ici qu'à l'occasion du 150^e anniversaire de notre République et Canton, le peuple de la République éphémère réuni au Locle et à La Chaux-de-Fonds le 28 février 1998 a demandé que soit reconnu l'exercice du droit de vote par les étrangers. On se remémorera aussi que dans le cadre des mêmes festivités, le Grand Conseil s'est engagé à être le relais des propositions faites dans le même sens par les élèves des classes du canton réunis à la Vue-des-Alpes, le 12 juin 1998.

15. *Une personne interdite peut se voir reconnaître l'exercice des droits politiques sur le plan cantonal (art. 37, al. 2).*

Actuellement, la Constitution prévoit que ne peut être électrice ou éligible toute personne interdite pour cause de faiblesse d'esprit ou de maladie mentale. L'avant-projet reprenait telle quelle cette formulation. La consultation a révélé qu'une approche plus nuancée était justifiée, certains interdits pouvant être tout à fait capables de se déterminer sur des questions politiques. C'est pourquoi la commission a estimé qu'il appartiendrait à une loi de prévoir une telle possibilité en fixant les conditions de leur réintégration dans le corps électoral.

Constitution cantonale

16. Le nombre de signatures d'une initiative législative pourrait être diminué (art. 40, al. 1), avec variantes.

La question du nombre de signatures pour l'initiative législative a fait l'objet de plusieurs discussions déjà évoquées sous lettre *b*, variantes, ci-devant.

17. Les objets qui peuvent faire l'objet d'une initiative sont plus étendus (art. 40, al. 2).

Actuellement, seules ce qu'on appelle généralement des lois, illimitées ou limitées dans le temps, peuvent faire l'objet d'une initiative législative. L'avant-projet prévoyait une extension à tous les actes qui peuvent faire l'objet d'un référendum facultatif. Cette suggestion n'a pas soulevé d'opposition lors de la consultation. L'initiative pourra ainsi proposer une dépense ou l'adoption d'une initiative cantonale à l'intention de l'Assemblée fédérale.

18. Cent citoyennes et citoyens pourraient s'adresser au Grand Conseil par une motion populaire (art. 41), avec variante.

Dans le cadre de la consultation, et indépendamment de leur qualité, 25 organismes, communes ou personnes ont soutenu expressément cette innovation alors que 23 autres se déclaraient franchement opposés, division qui s'est reflétée au sein de la commission à travers les deux versions proposées.

19. Le référendum obligatoire en matière financière et d'installations atomiques est abandonné au profit d'un assouplissement et d'un élargissement du référendum facultatif: le nombre de signatures est diminué de 6000 à 4500 et les objets soumis à un tel référendum sont plus nombreux qu'actuellement (art. 42).

Le référendum financier obligatoire est aujourd'hui imposé par l'article 39, alinéas 2 et 3, de la Constitution. Proposé par l'avant-projet, son abandon au profit d'un assouplissement du référendum facultatif a été bien accueilli lors de la consultation. La commission a donc maintenu sa proposition.

20. L'urgence d'une loi respecte mieux les droits populaires (art. 43).

Aujourd'hui, la Constitution supprime tout droit de référendum si deux tiers des députés présents au Grand Conseil votent l'urgence d'une loi. L'avant-projet proposait un réaménagement de la clause d'urgence qui respecte les droits populaires. Sa proposition n'a suscité aucune opposition lors de la consultation. Elle est ainsi reprise.

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

S'agissant des autorités :**21. *Le personnel de l'administration cantonale peut siéger au Grand Conseil sauf s'il appartient à des postes élevés ou proches de l'activité du parlement et de celle des membres du Conseil d'Etat (art. 48).***

La Constitution actuelle interdit à n'importe quel employé cantonal de siéger au Grand Conseil, à l'exception des membres du corps enseignant. L'avant-projet proposait une approche plus différenciée en limitant l'incompatibilité au « personnel supérieur de l'administration ». Ce sont des sentiments mitigés qui se sont exprimés lors de la consultation. Certains craignaient que des personnes subordonnées exercent un pouvoir de surveillance sur leur supérieur professionnel. D'autres considéraient, au contraire, que le personnel de l'administration n'a pas à être pénalisé par rapport aux membres du corps enseignant et aux autres citoyennes et citoyens. La commission a tenu compte des premières remarques en étendant l'incompatibilité au personnel du service du Grand Conseil ainsi qu'aux proches collaboratrices et collaborateurs de l'entourage immédiat du Conseil d'Etat et de la chancellerie. Pour le reste, elle estime que les règles sur la récusation constituent une garantie suffisante contre une confusion des intérêts. C'est en tout cas ce que démontre l'activité politique de 15 cantons qui pour le personnel de l'administration ne connaissent aucune incompatibilité ou une incompatibilité différenciée à l'image de celle ici retenue.

22. *Le district n'est pas la seule circonscription électorale possible, chaque partie du canton devant néanmoins être équitablement représentée au parlement cantonal (art. 52, al. 1 et 2).*

Aujourd'hui, ce n'est pas la Constitution, mais la loi sur les droits politiques (art. 43) qui définit le district comme collège électoral. L'avant-projet présenté reprenait au rang constitutionnel cette règle. La consultation a toutefois suscité plusieurs prises de position sur l'avenir des districts en corrélation avec les débats en cours sur la régionalisation. Afin de laisser ouvert ce débat, la commission a choisi de s'en tenir à la solution actuelle qui laisse à la loi le soin de définir quelles sont les circonscriptions électorales tout en jugeant utile de préciser que leur désignation devait veiller à une représentation équitable de toutes les parties du canton.

23. *La loi peut organiser une suppléance en vue du remplacement des membres empêchés (art. 52, al. 3).*

La Constitution actuelle ne prévoit pas la possibilité de remplacer pendant une période limitée un membre du Grand Conseil temporairement empêché. L'avant-projet proposait une telle possibilité. Son principe a été plutôt bien accueilli lors de la consultation. La commission l'a donc maintenu.

Constitution cantonale

24. *La durée de la législature reste fixée à quatre ans tant pour les autorités politiques cantonales (art. 53 et 67) que communales (art. 95).*

L'avant-projet proposait de porter de quatre à six ans la durée de la législature pour toutes les autorités, y compris communales, au lieu des quatre ans aujourd'hui prescrits constitutionnellement pour les autorités cantonales. Cette possible innovation a eu le mérite de susciter de nombreuses prises de position qui, dans leur grande majorité, étaient négatives. La commission s'en est ainsi tenue à la durée actuelle de quatre ans tant pour les autorités politiques cantonales que pour les autorités communales.

25. ***Le Grand Conseil peut exprimer son avis lors de consultations fédérales (art. 61, al. 1, lettre c).***

La Constitution actuelle ne dit pas qui du Grand Conseil ou du Conseil d'Etat doit exprimer l'avis du canton lorsqu'il est consulté par une autorité fédérale. La loi réserve cette tâche au Conseil d'Etat. L'avant-projet proposait qu'elle soit confiée au Grand Conseil. Quelques réserves se sont manifestées lors de la procédure de consultation et, finalement, la commission a maintenu l'idée que, s'il le souhaitait, le Grand Conseil pouvait exprimer sur ces sujets son opinion que le Conseil d'Etat devrait prendre en considération.

26. ***Le Conseil d'Etat pourrait être élu au système proportionnel (art. 66), avec variante.***

L'avant-projet mis en consultation ne prévoyait pas la possibilité d'une élection du Conseil d'Etat au scrutin proportionnel. Dans les débats qui ont suivi la consultation, cette proposition a été formulée et reprise sous forme d'une variante.

27. ***Le Conseil d'Etat informe, voire consulte le Grand Conseil en matière de politique extérieure (art. 70, al. 3).***

A part la ratification de traités et de concordats, la Constitution en vigueur aujourd'hui ne reconnaît au Grand Conseil aucune autre compétence en matière de politique extérieure du canton. Ces dernières années, plusieurs interventions ont souhaité un élargissement de ses pouvoirs. L'avant-projet faisait un pas dans cette direction en amenant le Conseil d'Etat à informer le Grand Conseil de ses intentions dans ce domaine. Aucune opposition ne s'est manifestée au terme de la consultation et après celle-ci, la commission a jugé bon de réserver à la loi la désignation des cas où s'imposerait une consultation du Grand Conseil, ce qui est un peu plus qu'une information.

28. ***Le Conseil d'Etat se prononce sur les naturalisations (art. 74, lettre e).***

La Constitution actuelle réserve au Grand Conseil la compétence d'accorder la naturalisation. L'avant-projet proposait de la déléguer au Conseil

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

d'Etat. Ce transfert a été très largement approuvé lors de la consultation. Il est donc repris dans le texte ici présenté.

29. *Le Grand Conseil et ses commissions ont le droit d'obtenir toutes les informations nécessaires à leurs tâches (art. 79, al. 1).*

Aujourd'hui, aucune disposition constitutionnelle ne reconnaît au Grand Conseil ou à l'une de ses commissions la possibilité d'obtenir des informations pour exercer leurs compétences, notamment en matière de haute surveillance. L'avant-projet proposait la reconnaissance d'un tel droit. Aucune opposition ne s'est élevée lors de la consultation.

30. *Un programme politique est établi au début de chaque législature en même temps qu'un plan financier (art. 80).*

L'avant-projet suggérait cette présentation d'un programme politique et d'un plan financier au début de chaque législature, documents que l'actuelle Constitution n'évoque pas. Tous les avis qui se sont exprimés lors de la consultation ont également approuvé cette innovation.

31. *Le Grand Conseil peut inviter le Conseil d'Etat à revoir un règlement ou un arrêté dont l'exécutif cantonal est l'auteur (art. 81, al. 2).*

Tel qu'il est décrit à l'article 81, alinéa 2, le mandat sera un nouvel instrument à disposition du Grand Conseil. Déjà prévu par l'avant-projet, il a globalement été approuvé lors de la consultation, certains avis ne cachant toutefois pas leur scepticisme face à une source potentielle de conflit entre autorités.

32. *Les autorités judiciaires sont élues pour une durée de six ans au lieu des quatre ans actuels (art. 84, al. 1).*

L'actuelle Constitution fixe à quatre ans la période de fonction des autorités judiciaires. L'avant-projet proposait de la porter à six ans, à l'instar de celle suggérée pour toutes les autorités politiques. Nous avons évoqué la large opposition manifestée à une telle durée d'activité pour ces dernières. Par contre, il n'en a pas été de même pour la fonction judiciaire. Les avis ont été plus partagés, et soucieuse de renforcer par ce moyen l'indépendance des juges, la commission s'en est donc tenue à sa proposition de l'avant-projet.

S'agissant des districts et communes :

33. *Un droit d'initiative est reconnu aux communes (art. 64).*

Sur le plan fédéral, chaque canton peut adresser à l'Assemblée fédérale une initiative. L'Assemblée fédérale la traite librement. Si elle l'estime

Constitution cantonale

pertinente elle peut en faire une loi. Si elle la juge inintéressante, elle la rejette. Ni la Constitution ni l'avant-projet ne reconnaissait sur le plan cantonal une telle possibilité pour les communes. Dans le cadre de la consultation une proposition a été formulée dans ce sens. Elle a été jugée intéressante par la commission qui l'a faite sienne.

34. *Le district reste un ressort administratif ou judiciaire (art. 87), le nombre des districts n'étant plus fixé dans la Constitution.*

La Constitution actuelle précise que le canton est divisé en six districts qu'elle établit en les désignant nommément (art. 4). Pour tenir compte des discussions qui animent depuis plusieurs années la vie politique cantonale sur une nouvelle organisation du territoire, l'avant-projet renonçait à inscrire dans la nouvelle Constitution et le nombre et le nom de chaque district tout en les reconnaissant comme étant les circonscriptions électorales et de possibles ressorts administratifs ou judiciaires. Pour les raisons évoquées dans le commentaire de l'article 52 du projet ici présenté, la commission a renoncé à reconnaître constitutionnellement les districts comme collèges électoraux. Par contre, et afin de garder une signification à cette division territoriale, elle a jugé opportun de prescrire qu'ils ne pouvaient plus seulement délimiter, mais qu'ils définissaient effectivement des ressorts administratifs ou judiciaires, un ressort pouvant compter un ou plusieurs districts.

35. *Les communes sont garanties constitutionnellement, aucune fusion ou division ne pouvant être imposée à l'une d'elles (art. 91).*

Si la Constitution actuelle prévoit l'existence dans le canton « d'un certain nombre de communes », elle ne garantit pas formellement leur existence et leur territoire. L'avant-projet proposait que tel soit le cas. En tant que telle, cette innovation n'a pas suscité d'opposition lors de la consultation. S'agissant de la fusion et de la division des communes, la Constitution aujourd'hui en vigueur réserve la possibilité de l'ordonner si le besoin l'exige, à savoir même contre l'avis des communes concernées. La garantie constitutionnelle a conduit la commission dans son avant-projet à abandonner l'hypothèse d'une telle contrainte, raison pour laquelle elle précisait que de telles opérations nécessitaient le consentement de toutes les communes touchées.

Lors de la consultation, certains ont regretté ce qu'ils ressentaient comme un droit de veto mais dans les avis qui se sont exprimés, plus nombreux étaient ceux qui ont approuvé le texte proposé. La commission s'est donc tenue à celui-ci.

36. *Par contre, la collaboration intercommunale peut être prescrite (art. 92).*

La Constitution actuelle évoque la possibilité pour les communes de créer des syndicats intercommunaux en réservant à la loi la possibilité de

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

déclarer obligatoire leur adhésion. L'avant-projet suggérait de viser plus largement toute collaboration intercommunale en demandant à l'Etat de l'encourager et en réservant à la loi la faculté de l'imposer. Lors de la consultation, certaines réserves, voire oppositions, ont été émises sur cette dernière possibilité mais la majorité des avis communiqués ont accueilli favorablement la proposition faite. La commission l'a donc reprise.

37. Les Conseils communaux pourraient être élus par le corps électoral communal (art. 95), avec variante.

Cette possibilité a déjà été exposée sous lettre *b*, variantes, ci-devant.

S'agissant des Eglises :

38. La loi peut reconnaître comme d'intérêt public d'autres communautés religieuses que les trois Eglises inscrites constitutionnellement (art. 99).

Actuellement, la Constitution reconnaît déjà les trois Eglises mentionnées à l'article 97. L'avant-projet ne s'écartait pas de ce choix mais proposait de permettre la possibilité d'admettre d'autres communautés religieuses comme étant d'intérêt public. Dans le cadre de la consultation, certains avis estimaient cette ouverture inopportune alors que d'autres ne comprenaient pas une différence de traitement entre l'ensemble des communautés religieuses. Toutefois, la majorité des opinions communiquées approuvait la solution nuancée de l'avant-projet qui a donc été retenue.

3. TRAITEMENT DES PROJETS DE DÉCRETS, PROJETS DE LOIS, POSTULAT ET PÉTITIONS

a) Droit de vote des étrangères et des étrangers

Le 23 novembre 1993, la Communauté neuchâteloise de travail pour l'intégration sociale des étrangers a invité le Grand Conseil à reprendre l'examen de l'octroi de droits politiques plus étendus en faveur des étrangers, et ce dans le prolongement du vote extrêmement positif du canton en faveur de l'EEE (annexe 1). Le 17 novembre 1993, le groupe des petits partis déposait le projet de décret 93.145, portant révision des articles 30 et 31 de la Constitution cantonale (annexe 2) pour demander que le droit de vote sur le plan cantonal soit octroyé aux étrangères et aux étrangers au bénéfice d'un permis d'établissement et domiciliés dans le canton depuis un an au moins. Le même jour, il déposait aussi le projet de loi 93.146, modifiant dans ce sens la loi sur les droits politiques (annexe 3). Enfin, le 25 octobre 1995, ce sont les « Colonies libres italiennes » et « SolidaritéS » qui adressaient au Grand Conseil une pétition munie de 6000 signatures notamment pour voir les étrangers

Constitution cantonale

bénéficiaire d'un droit de vote sur le plan cantonal (annexe 4). Comme on l'a vu, la commission a été sensible à l'ensemble de ces démarches en proposant que le droit de vote soit reconnu aux étrangers selon les conditions énoncées à l'article 37, alinéa 1, lettre c, et pour les motifs exposés.

Peuvent donc être classés :

- la pétition de la Communauté neuchâteloise de travail pour l'intégration sociale des étrangers ;
- le projet de décret du groupe des petits partis 93.145, du 17 novembre 1993, portant révision des articles 30 et 31 de la Constitution cantonale ;
- le projet de loi du groupe des petits partis 93.146, du 17 novembre 1993, portant révision de la loi sur les droits politiques ;
- la pétition des « Colonies libres italiennes » et SolidaritéS Neuchâtel, du 25 octobre 1995.

b) Immunité parlementaire

Le 5 octobre 1997, le groupe socialiste déposait le postulat 87.132, priant notamment le Conseil d'Etat d'étudier et de préciser la portée de l'immunité du député telle que définie par l'article 28 de la Constitution cantonale actuelle (annexe 5). Dans le projet présenté, l'immunité est réglée à l'article 50. Cette disposition précise que l'immunité couvre les propos tenus devant le Grand Conseil ou l'un de ses organes ou la répétition orale et provoquée de ces propos hors de l'une ou l'autre de ces enceintes.

Ces précisions vont dans le sens du postulat du groupe socialiste 87.132, du 5 octobre 1987, « Immunité parlementaire et liberté d'investigation du député », qui peut donc être classé.

c) Motion populaire – Droit de veto

Le 28 juin 1995, M. Jean-Carlo Pedroli, député, et six autres cosignataires ont déposé le projet de décret 95.135, demandant la révision de la Constitution cantonale pour que celle-ci reconnaisse au peuple un droit de motion exercé par 200 citoyens au moins, d'une part, et la possibilité pour 20 député(e)s de former dans un délai de 60 jours opposition à un arrêté du Conseil d'Etat, d'autre part (annexe 6). Le projet présenté propose comme possibilité l'instauration de la motion populaire aux conditions de l'article 41 avec les précisions exprimées dans le commentaire relatif à cet article. S'agissant d'un droit de veto contre les textes réglementaires du Conseil d'Etat, la commission a préféré consacrer à l'article 81 du projet la possibilité pour le Grand Conseil d'inviter l'exécutif cantonal à prendre une mesure qui relève de sa compétence législative à lui, mesure qui peut être une modification ou une abrogation d'un texte réglementaire qu'il aurait adopté.

Pour ces raisons, la commission propose le classement du projet de décret Jean-Carlo Pedroli 95.135, du 28 juin 1995, portant révision de la Constitution cantonale.

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

d) Suppression du terme « heimatlos »

Le 24 juin 1991, M. Jean-Carlo Pedroli, député, a déposé le projet de décret 91.124, demandant que le terme « heimatlos » figurant à l'article 80, lettre *b*, de la Constitution actuelle soit remplacé par celui de « gens sans patrie ». Cette notion a perdu tout contenu. Elle n'a donc plus à être reprise dans la Constitution présentée et le projet de décret Jean-Carlo Pedroli 91.124 peut être classé.

4. CONCLUSIONS

Trois remarques finales s'imposent :

- a) Depuis la première réunion le 6 mai 1996, la commission aura consacré 28 séances à ses travaux. Cela peut paraître long en regard des deux à trois semaines consacrées à la rédaction de la première Constitution du canton en 1848. Mais c'est moins que les quatre ans consacrés par la commission parlementaire du Grand Conseil bernois au même sujet. Les travaux ont donc été menés à un bon rythme grâce à l'intérêt de tous les membres et à la participation du personnel invité de l'administration cantonale. Mais il est évident que ce rythme n'aurait pu être maintenu sans la présence de MM. les professeurs Jean-François Aubert et Pascal Mahon. Leurs connaissances scientifiques, la clarté de leurs explications et la qualité de leurs travaux de rédaction ont constitué des apports essentiels aux débats et décisions de la commission.
- b) La commission s'est fixée pour objectif de faire de la nouvelle Constitution un manuel d'éducation civique dont la lecture suffit pour comprendre l'essentiel des droits fondamentaux de chacun et de l'organisation politique du canton. Elle a également voulu régénérer un peu les institutions. En tous les cas, elle a cherché à ouvrir des portes plutôt qu'à en fermer. Elle a le sentiment d'avoir atteint ces buts.
- c) Aussi parfaite soit-elle, une Constitution ne garantit pas la qualité des débats politiques et encore moins des décisions politiques. L'expression libre de chacun et le respect de tous sont indispensables. Les vœux de la commission seraient comblés au-delà de toute espérance si la lecture du nouveau texte suscitait des engagements dans ce sens.

Le projet de Constitution et le rapport l'accompagnant ont été adoptés par la commission, lors de sa séance du 22 novembre 1999, par 18 voix sans opposition et 2 abstentions. Ces abstentions proviennent de membres de la commission qui ont ressenti, après la consultation, un recul sur divers points, notamment les droits politiques.

La commission vous prie de bien vouloir prendre en considération le présent rapport, puis d'adopter le projet de nouvelle Constitution cantonale

Constitution cantonale

ci-après, ainsi que de classer les propositions et pétitions mentionnées au chapitre 3 du présent rapport.

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

Neuchâtel, le 22 novembre 1999

Au nom de la commission Constitution :

Le président,

J. STUDER

Le rapporteur,

H. SCHEURER

ANNEXES AU RAPPORT DE LA COMMISSION**Annexe 1****Pétition de la Communauté neuchâteloise de travail pour l'intégration sociale des étrangers**

Monsieur le président,

La République et Canton de Neuchâtel a témoigné dès la fin du siècle passé d'une volonté d'ouverture à l'égard des Confédérés résidents sur son sol. Cette ouverture s'est également concrétisée à l'égard des étrangers qui ont reçu le droit de vote sur le plan communal; nous étions les premiers à le faire.

Cette tradition d'accueil a largement contribué à instaurer des relations de confiance, de respect mutuel et souvent d'amitié entre les concitoyens neuchâtelois suisses ou d'origine étrangère. La crise économique qui nous frappe durement n'a pas provoqué de tensions majeures entre Suisses et étrangers et nous sommes, pour l'instant, préservés des dérapages et débordements violents qui surviennent en d'autres lieux. Un grande vigilance s'impose néanmoins et l'action d'intégration sociale des étrangers demeure plus que jamais indispensable.

Aujourd'hui, 35.000 étrangers vivent et travaillent dans le canton. Ils ont lié tout ou partie de leur destin au nôtre. Nous les côtoyons quotidiennement au travail, à l'école, pour les loisirs ou dans les lieux d'habitations. Si quelques conflits surgissent occasionnellement, le plus souvent ces personnes nous sont tellement proches que nous oublions même que leur passeport est différent du nôtre.

Peut-on se contenter des acquis, ou devons-nous améliorer, et comment, nos actions d'intégration? Cette question se pose de façon très forte à la suite de la prise de position du peuple neuchâtelois le 6 décembre 1992. Par son vote massif, notre peuple a accepté de lier son destin à celui de l'Europe d'où provient l'immense majorité (90%) de nos hôtes étrangers. Ce vote est un acte de confiance, mais aussi de respect vis-à-vis de l'étranger, qu'il vive chez lui ou qu'il travaille chez nous.

Dès lors, il nous paraît opportun de reprendre la question de l'octroi de droits politiques plus étendus en faveur des étrangers, et cela malgré la votation négative de 1990. Les droits politiques sont l'élément le plus significatif d'un réel respect des étrangers et d'une intégration réussie.

Dans quelle mesure faut-il le faire; ce n'est pas à nous de le décider mais à la sagesse de votre Conseil.

C'est pourquoi nous vous demandons d'examiner quels textes légaux devraient être modifiés en vue d'étendre ou d'octroyer les droits de vote et d'éligibilité aux étrangers bénéficiant du permis d'établissement.

Les conséquences considérables que peut générer l'octroi de droits politiques nous permettent d'espérer une prise de position favorable et digne de notre tradition d'ouverture.

Constitution cantonale

En vous remerciant d'accorder votre haute attention à notre requête, nous vous prions d'agréer, Monsieur le président, l'assurance de notre parfaite considération.

Signé: Communauté neuchâteloise de travail pour l'intégration sociale des étrangers

André Brandt, président

Soutiennent notre requête:

District de Neuchâtel, les député(e)s:

*M^{me} Michèle Berger-Wildhaber
M. Jacques de Montmollin
M. Claude Borel
M. Fernand Cuche*

District de Boudry, les député(e)s:

*M. Marcel Garin
M. Pierre-Alain Brand
M^{me} Jeanne Philippin*

District du Val-de-Ruz, les députés:

*M. Roland Debély
M. Bernard Soguel*

District du Val-de-Travers, les députés:

*M. Henri Helfer
M. Antoine Grandjean
M. Raoul Jeanneret*

District du Locle, les députés:

*M. Alain Rutti
M. Jean-Paul Wettstein
M. Charles-Henri Pochon
M. Frédéric Blaser*

District de La Chaux-de-Fonds, les député(e)s:

*M. Daniel Vogel
M. Georges Jeanbourquin
M. Jean-Martin Monsch
M^{me} Claudine Stähli-Wolf*

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

Annexe 2**93.145**

17 novembre 1993

**Projet de décret du groupe des petits partis
Décret portant révision des articles 30 et 31 de la Constitution
cantonale¹⁾***Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,*

sur la proposition de la commission législative, du...

*décète :***Article premier** Les articles 30, alinéa 1, et 31, alinéa 1, de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel, du 21 novembre 1858, sont abrogés et remplacés par les dispositions suivantes :*Art. 30¹⁾ En matière cantonale et communale, sont électeurs :*

- a) les Suissesses et Suisses âgés de 18 ans révolus et domiciliés dans le canton ;*
- b) les étrangères et étrangers du même âge qui sont au bénéfice d'un permis d'établissement et qui ont leur domicile dans le canton depuis un an au moins.*

*Art. 31¹⁾ La loi détermine l'éligibilité.***Art. 2¹⁾** Le présent décret sera soumis au vote du peuple.²⁾ Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution. Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

*Le président, Les secrétaires,**Signataires: J.-C. Pedroli, F. John, H. Wülser, F. Cuche, C. Stähli-Wolf, A. Bringolf, L. Boegli et F. Blaser.*¹⁾ Les textes nouveaux sont en italique.

Annexe 3

93.146

17 novembre 1993

**Projet de loi du groupe des petits partis
Loi portant révision de la loi sur les droits politiques¹⁾**

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition de la commission législative, du...

décète :

Article premier ¹ L'article 2 de la loi sur les droits politiques, du 17 octobre 1984, est abrogé et remplacé par les dispositions suivantes :

Electeurs
en matière
cantonale
et communale

Art. 2 En matière cantonale *et communale, sont électeurs :*

- a) les Suissesses et Suisses âgés de 18 ans révolus et domiciliés dans le canton ;
- b) *les étrangères et étrangers du même âge qui sont au bénéfice d'un permis d'établissement et qui ont leur domicile dans le canton depuis un an au moins.*

² L'article 3 de la loi sur les droits politiques, du 17 octobre 1984, est abrogé.

Art. 2 ¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution. Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président, Les secrétaires,

Remarque

Le présent projet de loi ne pourra être soumis au Grand Conseil qu'après approbation par le peuple du projet de décret 93.145 portant révision des articles 30 et 31 de la Constitution cantonale. Les soussignés, en présentant ce projet de loi, ont néanmoins tenu à manifester clairement leurs intentions qui ne visent à octroyer aux étrangères et étrangers que la qualité d'électeur et non celle d'être éligible.

Signataires : J.-C. Pedroli, F. John, H. Wülser, F. Cuche, C. Stähli-Wolf, A. Bringolf, L. Boegli et F. Blaser.

¹⁾ Les textes nouveaux sont en italique.

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

Annexe 4**Pétition des Colonies libres italiennes et Solidarités Neuchâtel**

A l'intention du Grand Conseil et du Conseil d'Etat de la République et Canton de Neuchâtel.

Les femmes et les hommes soussignés prient instamment les autorités mentionnées d'agir rapidement, dans deux domaines au moins, pour favoriser l'accès des immigrés au statut de citoyen.

- *Le groupement des petits partis a déposé un projet de loi pour l'élargissement du droit de vote au niveau cantonal aux porteurs d'un permis C, comme c'est le cas actuellement dans le canton du Jura. Nous appuyons cette démarche et sommes impatients de voir son aboutissement.*
- *La fonction de juge de prud'homme est pour l'instant réservée aux citoyens/citoyennes suisses. Pourtant, le monde du travail est largement composé de travailleuses et travailleurs immigrés. Nous demandons donc que cette fonction soit ouverte aux immigrés ayant le droit de vote au niveau communal.*

Annexe 5**87.132**

5 octobre 1987

Postulat du groupe socialiste**Immunité parlementaire et liberté d'investigation du député**

Le Grand Conseil est prié d'étudier et de préciser :

- a) la portée de l'immunité du député telle qu'elle est définie par l'article 28 de la Constitution neuchâteloise ;
- b) la liberté d'investigation du député dans son action de surveillance de la gestion de l'Etat (art. 39 Cst. NE).

Il serait notamment intéressant d'aborder cette analyse à la lumière de la pratique fédérale en la matière.

Signataires: P. Ingold, C. Borel, J.-P. Tritten, J. Weiss, J.-M. Monsch, D. Gindrat, F.-E. Moulin, M. Pointet, A. Schor, F. Matthey, Ch.-H. Augsburgger, C. Meisterhans, P.-A. Colomb, F. Monnard, W. Willen, S. Mamie, R. Jeanneret, F. Thiébaud, B. Schneider, G. Testaz, Ch. Jeanneret, J. Péter, M.-L. Dapples, D. Huguenin, M. Gobetti et B. Renevey.

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

Annexe 6**95.135**

28 juin 1995

**Projet de décret Jean-Carlo Pedrolì
Décret portant révision de la Constitution cantonale***Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,*

sur la proposition de la commission législative, du...

*décète:***Article premier** La Constitution de la République et Canton de Neuchâtel, du 21 novembre 1858, est modifiée comme suit:*Art. 38 bis* (nouveau): ¹ Le droit de motion appartient:

- au peuple,
- à tout membre du Grand Conseil.

² La motion est le droit de proposer au Grand Conseil l'étude d'une question déterminée qui devra faire par le Conseil d'Etat l'objet d'un rapport.³ La motion présentée par le peuple doit être faite par 200 citoyens au moins.⁴ La loi règle la forme en laquelle s'exerce le droit de motion.*Art. 49 bis* (nouveau): Vingt députés du Grand Conseil peuvent, dans un délai de 60 jours, par écrit, faire opposition à un arrêté du Conseil d'Etat. Si cette opposition est acceptée par la majorité du Grand Conseil, l'arrêté est abrogé avec effet immédiat.**Art. 2** Le Conseil d'Etat est chargé de soumettre le présent décret au vote du peuple.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

*Le président, Les secrétaires,**Cosignataires:* C. Stähli-Wolf, A. Bringolf, H. Wülser, L. Boegli, L. Debrot et F. John.

DEUXIÈME PARTIE : EXAMEN DU PROJET ARTICLE PAR ARTICLE

Les auteurs de cet examen sont MM. les professeurs Pascal Mahon, titulaire de la chaire de droit constitutionnel de l'Université de Neuchâtel, pour le préambule et les articles 1 à 36, et Jean-François Aubert, ancien titulaire de la chaire de droit constitutionnel de l'Université de Neuchâtel, pour les articles 37 à 104.

PRÉAMBULE

Portée

La Constitution actuelle ne comporte pas de préambule. Le préambule est une introduction cérémonieuse et solennelle, dont le contenu est symbolique. Il traduit *l'esprit de la constitution*, les principes fondateurs et les motivations qui guident le constituant, le peuple du canton de Neuchâtel, dans sa volonté de créer ou de maintenir une communauté étatique et de se donner une nouvelle Constitution. Le préambule entend exprimer ainsi le consensus fondamental nécessaire à la formation d'une communauté étatique. La commission considère que ce rappel des principes fondateurs est utile et nécessaire, d'autant plus que le projet renonce à une disposition sur les buts de l'Etat.

Le préambule n'a pas de portée normative. On ne saurait y voir, par exemple, le fondement d'une nouvelle tâche du canton (voir l'art. 5 du projet). Il peut toutefois servir à l'interprétation d'autres dispositions de la Constitution.

Contenu

Le préambule se veut bref et essentiel. Il indique l'auteur de la Constitution, le «peuple du canton de Neuchâtel». Déterminée par le droit positif, cette notion se réfère au corps électoral cantonal au sens de l'article 30 de la Constitution actuelle.

Pour ce qui est des *principes fondateurs*, le préambule comporte trois paragraphes. Le premier rappelle les responsabilités du peuple constituant à l'égard de la personne humaine, de la communauté, de l'environnement naturel, mais aussi des générations futures. L'individu, la personne humaine, se trouve au centre des préoccupations du constituant: c'est elle qu'il entend respecter, en lui garantissant la sécurité et la liberté, ainsi que la possibilité de participation active à la vie politique du canton. Mais la personne humaine est située par son appartenance simultanée à plusieurs communautés, familiale, communale, politique, religieuse, associative ou culturelle, qui méritent elles aussi le respect. L'individu et ces diverses communautés sont elles-mêmes insérées dans un environnement naturel, qui doit lui aussi être respecté et protégé, ne serait-ce que parce qu'il n'est pas indéfiniment renouvelable. Pour cette raison précisément, la commission a souhaité ouvrir une perspective d'avenir et rappeler à celles et ceux qui forment le constituant, le peuple du canton de Neuchâtel d'aujourd'hui, qu'ils ont aussi une responsabilité à l'égard de celles et ceux qui leur succéderont et qui ne sont pas encore là pour défendre leurs propres intérêts (voir aussi l'art. 5, al. 2, du projet).

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

Le deuxième paragraphe affirme le respect de la diversité des cultures et des régions qui forment le canton. Il entend ainsi souligner les valeurs de la complémentarité des différences, du respect de l'autre et de la tolérance.

Le troisième paragraphe, enfin, se réfère d'une part aux valeurs traditionnelles de l'Etat libéral, démocratique et social (voir aussi l'art. premier, al. 1, du projet), à savoir la liberté, la justice, la paix et la prospérité, dans le respect de la démocratie. D'autre part, il s'achève sur l'idée, importante aujourd'hui aux yeux de la commission, d'une communauté dans laquelle toutes et tous vivent unis et solidaires, mais qui est aussi ouverte au monde extérieur; cette dernière expression vise aussi bien la Confédération et les autres cantons que l'Europe et le monde.

Le préambule n'a pas subi de modification par rapport à celui de l'avant-projet du 8 juin 1998. En particulier, la commission a renoncé à y insérer une référence – souhaitée par de nombreux milieux consultés – aux exigences du développement durable et du maintien de la biodiversité. Elle a préféré ancrer cette préoccupation dans la disposition relative aux tâches de l'Etat et des communes (art. 5, al. 2, du projet), ce qui, étant donné l'absence de portée normative du préambule, lui donne plus de poids.

TITRE PREMIER – Dispositions générales

Composé de six articles, le titre premier comprend les dispositions générales. La première définit la République et Canton de Neuchâtel, sa forme, sa nature et sa structure. La deuxième, la troisième et la quatrième traitent du chef-lieu, des armoiries et de la langue officielle du canton. La cinquième décrit les tâches de l'Etat et des communes. La sixième, enfin, règle la responsabilité des collectivités publiques.

Les deux dispositions sur le chef-lieu et les armoiries du canton ne figuraient pas dans l'avant-projet de juin 1998.

Article premier – La République et Canton de Neuchâtel

L'article premier définit en quelque sorte le canton. Il regroupe les idées qu'on trouve – souvent dispersées sur plusieurs dispositions – dans toutes les constitutions cantonales. Il dispose tout d'abord que le canton de Neuchâtel est une république, démocratique, laïque, sociale et garante des libertés fondamentales (art. premier, al. 1).

Imposée aux cantons par l'article 6, alinéa 2, lettre *b* de la Constitution fédérale de 1874¹, la forme de la *république* exclut bien sûr l'idée de la monarchie; aujourd'hui, elle signifie surtout que les détenteurs du pouvoir ne l'exercent pas en vertu d'un droit propre, héréditaire ou de droit divin, mais en vertu d'un mandat conféré par le corps social. Elle implique pratiquement l'élection et le suffrage universel, égalitaire. Le premier adjectif, *démocratique*, se réfère à la source et à la forme d'exercice du pouvoir. Son contenu est précisé à l'alinéa 2 et, surtout, concrétisé aux titres III et VII du projet, qui règlent les compétences du corps électoral du canton, c'est-à-dire du peuple.

¹ Cette disposition correspond à l'article 51 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, qui ne reprend toutefois pas expressément l'exigence de la forme *républicaine*, exigence qui est implicite dans la notion de « constitution démocratique » (cf. à ce sujet le Message relatif à la Constitution fédérale mise à jour, FF 1997 I 1 ss, spéc. 220/221).

Constitution cantonale

Le deuxième qualificatif, *laïque*, ne figurait pas expressément dans la disposition correspondante de l'avant-projet de juin 1998. La commission l'a introduit à la suite de la consultation. Il indique que l'Etat est séparé des Eglises et des autres communautés religieuses. Cette séparation est précisée et concrétisée au titre VI du projet, relatif aux rapports de l'Etat avec les Eglises et les autres communautés religieuses.

Le troisième adjectif renvoie à l'Etat *social*, tel qu'il s'est développé depuis la fin du XIX^e et surtout au XX^e siècle, c'est-à-dire à un Etat qui fournit aussi des prestations et assure une certaine justice sociale, distributive.

Enfin, l'expression *garante des libertés fondamentales* rappelle que le canton est un Etat fondé sur le droit, l'*Etat de droit* de la doctrine allemande, qui agit sur la (seule) base du droit, respecte la hiérarchie des normes et garantit à ses citoyennes et citoyens des libertés fondamentales. Il faut noter à cet égard que la commission a renoncé au qualificatif *libéral*, qui figurait dans l'avant-projet de juin 1998: la consultation a montré que, malgré les précisions de la commission, ce qualificatif était souvent compris dans un sens relevant de la politique partisane.

L'alinéa 2 rappelle la souveraineté du peuple, source du pouvoir. Il précise aussi que le peuple, plus précisément le corps électoral, exerce son pouvoir de deux manières, dans les formes prévues par la Constitution elle-même: par l'intermédiaire des autorités, qu'il a élues – du moins pour certaines d'entre elles – et qui le représentent (c'est la démocratie *représentative*), mais aussi, pour certaines décisions, directement, au travers des institutions de démocratie *directe*, en particulier l'initiative et le référendum populaires (voir notamment les art. 40, 42 et 44, ainsi que le titre VII du projet).

L'article premier, alinéa 3, rappelle en outre que la République et Canton de Neuchâtel est l'un des cantons qui forment la Confédération suisse. De ce fait, le territoire du canton est celui qui lui est garanti par la Constitution fédérale.

Enfin, la disposition annonce déjà la structure administrative et territoriale du canton, sa division en communes et en districts (art. premier, al. 4). Cette structure est réglée de manière plus détaillée au titre V du projet (art. 87 à 96).

Article 2 – Chef-lieu du canton

Comme indiqué, la commission a introduit cette disposition suite à la consultation. La Constitution actuelle dispose du reste déjà que la « ville de Neuchâtel est le chef-lieu du canton et le siège des autorités cantonales » (art. 4, al. 3). L'article 2 du projet s'en distingue sur un point. Chef-lieu du canton, la ville de Neuchâtel est, selon le nouveau texte, le siège des autorités *politiques*, le Grand Conseil et le Conseil d'Etat, et non de *toutes* les autorités cantonales. La disposition n'exclut donc pas – elle ne l'impose pas non plus – une éventuelle décentralisation de l'administration cantonale, voire des autorités judiciaires.

Article 3 – Armoiries du canton

La commission a également jugé utile d'introduire, à l'instar de ce qu'ont fait certaines constitutions cantonales récentes², une disposition qui rappelle et

² Voir l'article 5 de la Constitution jurassienne (RS 131.235), ainsi que l'article 3 de la nouvelle Constitution tessinoise, du 14 décembre 1997 (RS 131.229; FF 1998 4818, pour le texte français).

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

décrit les armoiries du canton, dans leur définition héraldique. Cette définition sera accompagnée, dans le texte officiel, de l'emblème cantonal.

Actuellement, la définition en termes héraldiques des armoiries cantonales ne figure apparemment dans aucun texte normatif officiel. Seul un décret de l'Assemblée constituante, du 11 avril 1848 (RSN 103), décrit les « couleurs nationales de la République et Canton de Neuchâtel » (« vert, blanc et rouge, disposées verticalement dans l'ordre indiqué », les bannières cantonales devant porter « une croix blanche dans la partie supérieure du champ rouge flottant »).

Article 4 – Langue officielle

L'article 4 dispose que le français est la langue officielle de la République et Canton de Neuchâtel. Cette disposition s'applique aux autorités neuchâtelaises, à leurs rapports entre elles, de même qu'aux relations des particuliers avec ces autorités. Elle oblige les autorités du canton à s'adresser aux particuliers en français et réciproquement, du moins dans leurs rapports de droit public. Elle n'exclut pas l'usage d'une autre langue dans les relations des autorités avec des collectivités publiques ou des particuliers de l'extérieur, lorsque ceux-ci se trouvent sur un pied d'égalité (par exemple lorsque le canton conclut un contrat de droit privé avec un particulier d'une autre langue, ou encore qu'il adresse une lettre de félicitations à un ressortissant d'un autre canton).

La règle de la langue officielle doit être mise en relation avec le droit fondamental de la liberté de la langue. Elle constitue en effet une restriction à cette liberté (voir le commentaire de l'art. 24 du projet).

Article 5 – Tâches de l'Etat et des communes

L'article 5 énumère les tâches de l'Etat et des communes. La commission n'a pas jugé utile de consacrer aux tâches de l'Etat un chapitre entier, tel qu'on en rencontre souvent dans les constitutions cantonales de facture récente. Elle est d'avis que ces catalogues de tâches n'ont pas une grande valeur normative. Même lorsqu'ils comportent des mandats à l'adresse des autorités cantonales, et que le canton est dès lors tenu d'agir, la portée de ces mandats reste très relative, dans la mesure où c'est toujours le législateur qui détermine les moyens à mettre en œuvre pour accomplir les tâches ainsi imposées³. Aussi la commission s'est-elle contentée d'une seule disposition, de caractère essentiellement descriptif et, de surcroît, non exhaustif.

Comme l'indique la phrase introductive de l'alinéa 1, la disposition est en effet *descriptive*, et *non normative* : c'est la loi, et elle seule, qui dira en fin de compte quelles sont les tâches qu'assumeront l'Etat et les communes. L'article 5 ne saurait donc être interprété comme donnant des mandats à l'Etat et/ou aux communes⁴. Il faut le comprendre plutôt comme une

³ Sur la problématique posée par les chapitres consacrés aux tâches de l'Etat, voir Jean-François Aubert, La révision totale de la constitution neuchâtelaise, in : RJN 1999, p. 11 ss, spéc. 22 ss. Il faut noter que le constituant tessinois, auteur de la dernière révision totale, a renoncé à un catalogue des tâches publiques.

⁴ Un tel mandat peut cependant résulter d'autres dispositions du texte constitutionnel, notamment des articles 34 à 36, relatifs aux « buts et mandats sociaux »; voir Jean-François Aubert (cité note précédente), p. 23/24.

Constitution cantonale

photographie de ce que l'Etat et les communes font aujourd'hui et feront probablement demain. Il existe actuellement des lois ou des dispositions cantonales dans pratiquement tous les domaines mentionnés aux lettres *a* à *q* de l'alinéa 1. Il n'y a donc pas d'innovation matérielle. La liste n'est toutefois *pas exhaustive*, ainsi qu'en témoigne l'adverbe notamment qui figure dans la phrase introductive. Cela signifie que, pour autant qu'une loi le prévoit, l'Etat ou les communes pourraient très bien exercer une tâche autre que celles mentionnées, et cela sans qu'une révision constitutionnelle ne soit nécessaire. Inversement, la mention d'une tâche ne signifie pas que l'Etat ou les communes doivent toujours l'exercer : seule la loi est déterminante. C'est également la loi qui dira qui, de l'Etat ou des communes, est compétent pour accomplir telle ou telle tâche. Le texte constitutionnel invite cependant le législateur à tenir compte, dans l'attribution d'une tâche aux pouvoirs publics et dans la répartition des compétences entre l'Etat et les communes, des responsabilités qui incombent aux particuliers et aux autres collectivités. On peut voir dans cette injonction le reflet du principe de subsidiarité.

Comme indiqué, les différentes tâches et les divers domaines d'activité mentionnés à l'alinéa 1 recouvrent pratiquement toutes les tâches assumées aujourd'hui par le canton et les communes. Il n'y a donc, sur ce point également, aucune innovation. L'ordre dans lequel sont énumérées les diverses tâches n'a pas de valeur normative, dans le sens d'une priorité ou d'une postériorité. On peut toutefois y voir, dans une certaine mesure, le reflet de l'évolution historique des diverses préoccupations de l'Etat : tout d'abord, la protection de la liberté des personnes et le maintien de la sécurité et de l'ordre publics (lettres *a* et *b*), fonctions traditionnelles de l'Etat libéral ; ensuite, les diverses tâches qui ont trait à l'intégration et à la protection *sociales* de la personne humaine et à l'idée de solidarité, typiques de l'Etat social (lettres *c* à *i*) ; en troisième lieu, les tâches relatives à l'insertion des individus dans leur environnement, naturel et construit, et à la protection de cet environnement (lettres *j* à *m*) ; enfin, les tâches qui touchent à la dimension culturelle (lettres *n* à *p*), la coopération intercantonale et internationale constituant une catégorie à part (lettre *q*). Comparé à celui qui figurait dans l'avant-projet du 8 juin 1998, le catalogue des tâches de l'alinéa 1 n'a pas fait l'objet de modifications substantielles. Il faut noter toutefois que la lettre *g*, relative à l'équilibre entre les régions, a été complétée par une référence à la collaboration et à la péréquation financière intercommunales, puisque la commission a introduit, au titre V, une disposition nouvelle donnant à la loi le mandat d'instaurer une telle péréquation (art. 93, al. 2). D'autre part, il faut relever aussi que le domaine du « travail » a disparu à la lettre *f* ; une partie de la commission souhaite sur ce point aller plus loin, et imposer à l'Etat et aux communes une obligation d'agir, sous la forme d'un mandat qui figurerait à l'article 34 (voir à ce sujet le commentaire de cette disposition).

L'alinéa 2 de l'article 5 reprend l'idée du préambule, d'ouverture d'une perspective d'avenir en faveur des générations futures. Il invite l'Etat et les communes à privilégier, lorsqu'ils accomplissent leurs tâches et en cas de conflit d'intérêts, les intérêts des générations futures. La commission estime que, parmi tous les intérêts à prendre en compte, ceux des générations futures méritent une mention particulière. Ils sont les seuls que personne n'est directement intéressé à défendre. On vise donc ici une utilisation parcimonieuse des bases de la vie, aux plans écologique, social et économique.

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

Cette idée est du reste concrétisée par l'adjonction d'une seconde phrase, nouvelle, qui ne figurait pas dans l'avant-projet du 8 juin 1998, selon laquelle l'Etat et les communes prêtent une attention particulière aux exigences du développement durable et du maintien de la biodiversité. La commission a préféré ancrer ici, dans la disposition relative aux tâches de l'Etat et des communes plutôt que dans le préambule, ce souhait largement exprimé lors de la consultation.

Article 6 – Responsabilité des collectivités publiques

L'article 6, alinéa 1, institue la responsabilité de l'Etat et des communes pour les actes *illicites* de leurs agents. L'Etat et les communes répondent directement du dommage que leurs agents causent à des tiers, de manière illicite, dans l'exercice de leur fonction, sans qu'il soit nécessaire de démontrer l'existence d'une faute (responsabilité causale). La personne lésée ne dispose que d'une action envers l'Etat ou la commune, et non envers leurs agents. Il faut noter que, pour ce qui est des activités de l'Etat qui ne requièrent pas l'exercice de la puissance publique, la responsabilité est régie par le droit privé fédéral⁵.

L'alinéa 2 de l'article 6 confie à la loi le soin de déterminer dans quelles hypothèses et à quelles conditions l'Etat et les communes doivent aussi répondre des dommages que leurs agents causent à des tiers sans pour autant commettre un acte illicite. Cette responsabilité pour actes licites peut être engagée, par exemple, lorsqu'un simple passant est blessé fortuitement lors de mesures prises par la police pour disperser une manifestation. Généralement, une telle responsabilité suppose que le préjudice subi par le tiers présente une certaine gravité et qu'on ne puisse raisonnablement attendre de la victime qu'elle le supporte seule. Il appartiendra donc à la loi de préciser les conditions de cette responsabilité pour actes licites, comme du reste de la responsabilité pour actes illicites. Le projet lui-même prévoit toutefois deux hypothèses d'une telle responsabilité pour actes licites, l'expropriation matérielle (art. 25, al. 2)⁶ et la détention préventive injustifiée (art. 30, al. 5)⁷.

L'article 6 du projet ne modifie pas le droit actuel. La loi du 26 juin 1989 sur la responsabilité des collectivités publiques et de leurs agents⁸, qui concrétise l'article 21 de la Constitution en vigueur, connaît en effet déjà la responsabilité pour actes licites. Elle dispose, à son article 7, que la collectivité ne répond du dommage résultant d'actes licites de ses agents que si la loi le prévoit ou si l'équité le justifie. L'article 8, alinéa 1, précise que lorsqu'un tiers subit des lésions corporelles ou décède à la suite de mesures de police destinées à écarter un danger susceptible de troubler l'ordre et la sécurité, la collectivité répond du dommage dans la mesure que justifie l'équité. Il n'y a donc pas matériellement d'extension de la responsabilité de l'Etat. Plusieurs cantons connaissent une réglementation analogue de la responsabilité pour actes licites au niveau constitutionnel⁹.

⁵ Art. 41 ss, spécialement 61, du code des obligations.

⁶ Cette règle ne fait que reprendre l'art. 26, al. 2, de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (22ter, al. 3, de l'ancienne Constitution fédérale).

⁷ Cette règle n'est pas imposée par le droit fédéral, ni par le droit international (art. 5 CEDH). Elle constitue dès lors une règle cantonale autonome (voir le commentaire de l'art. 30, al. 5, du projet).

⁸ RSN 150.10.

⁹ Voir les art. 71, al. 3, Cst. BE, 18, al. 3, Cst. GL, 64, al. 2, Cst. SO, 16 Cst. TG et 4, al. 3, Cst. UR, qui renvoient la question à la loi. Les art. 75, al. 2, Cst. AG, 70, al. 2, Cst. AR, et 12, al. 2, Cst. BL règlent directement la question. La nouvelle Constitution tessinoise, elle, est muette.

Constitution cantonale

La notion d'« agent » doit être entendue dans un sens large, comme elle l'est du reste déjà dans la loi actuelle. Elle recouvre toutes les personnes qui assument une tâche publique. La loi règle en outre le droit de recours de l'Etat et des communes contre leurs agents.

TITRE II – Droits fondamentaux, buts et mandats sociaux

Le titre II est divisé en deux chapitres. Le premier, qui comprend les articles 7 à 33, constitue un catalogue des droits fondamentaux tel qu'on en trouve dans la plupart des constitutions cantonales, notamment les constitutions récentes. Le second, formé des articles 34 à 36, traite des buts et des mandats sociaux. Cette division correspond à la différence de nature de ces diverses dispositions. On peut définir les droits fondamentaux comme toutes les prétentions subjectives, qui visent à obtenir de l'Etat un comportement déterminé – en général une abstention, plus rarement une prestation positive –, qu'une personne peut faire valoir devant un juge et qui apparaissent soit comme un élément constitutif de la démocratie, soit comme une exigence essentielle de l'existence humaine¹⁰. Les droits fondamentaux se caractérisent donc, entre autres, par le fait que leur violation peut être invoquée directement devant le juge. C'est précisément ce caractère directement *justiciable* qui les distingue des buts et mandats sociaux du chapitre 2, lesquels s'adressent au législateur et supposent son intervention. Pour être *justiciable*, il faut que la garantie soit suffisamment précise et claire, quant à son contenu, pour pouvoir constituer le fondement d'une décision concrète. Ainsi, un tribunal peut sans autre sanctionner une violation de la liberté personnelle (art. 10 du projet) ou des garanties en cas de privation de liberté (art. 30), par exemple en ordonnant l'élargissement immédiat de la personne détenue de manière inconstitutionnelle, mais il ne peut, à lui seul, c'est-à-dire sans l'intermédiaire du législateur, octroyer à toute personne qui en serait privée « un logement convenable à des conditions raisonnables » (art. 34, al. 1, lettre c) ou encore « promouvoir l'égalité de fait entre les femmes et les hommes » (art. 35). Bref: les droits fondamentaux sont justiciables, les buts et mandats sociaux ne le sont pas.

Il faut préciser que le projet ne reprend pas la distinction tripartite qu'on rencontre dans certaines constitutions cantonales récentes, qui oppose les *droits fondamentaux*, les *droits sociaux* et les *buts sociaux*¹¹. La commission a estimé que les *droits sociaux*, à savoir essentiellement le droit à des conditions minimales d'existence (art. 13 du projet) et le droit des enfants à une formation scolaire gratuite (art. 14), peuvent être assimilés à tous égards aux autres droits fondamentaux. Il n'y a pas de raison d'en faire une catégorie – et une subdivision – spéciale.

Il faut noter encore que la commission a renoncé à instituer, parallèlement à celui des droits fondamentaux, un catalogue des devoirs des citoyennes et des citoyens. Elle a estimé qu'un tel catalogue n'avait pas sa place dans une constitution. D'une part, une symétrie entre les droits et des *devoirs*

¹⁰ Jörg Paul Müller, *Eléments pour une théorie suisse des droits fondamentaux*, Berne, 1983, p. 28.

¹¹ Voir les art. 9 ss, 29 et 30 Cst. BE, ainsi que les art. 4 ss, 24 et 25 Cst. AR.

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

fondamentaux se heurterait déjà à un problème quantitatif: face à une bonne vingtaine de droits fondamentaux, on ne pourrait mentionner tout au plus que trois ou quatre devoirs (devoir civique, devoir fiscal, obligation scolaire et obligation de servir, etc.). D'autre part, et surtout, la problématique des droits et celle des devoirs sont foncièrement différentes: les droits fondamentaux ont pour fonction essentielle de protéger les particuliers contre les ingérences de l'Etat, et il est donc logique et nécessaire que le constituant limite, par leur garantie, les restrictions que le législateur peut apporter à la sphère d'autonomie des particuliers; il n'est en revanche aucunement nécessaire que la constitution oblige le législateur à imposer des obligations et des devoirs aux particuliers, le législateur le fera naturellement¹².

La commission a également renoncé à prévoir, parmi les droits fondamentaux, un « droit de résistance », ou un droit de « désobéissance », tel qu'on en trouve parfois dans certaines constitutions, notamment à l'article 20 alinéa 4 de la Loi fondamentale allemande du 23 mai 1949. Selon cette disposition, tous les Allemands ont le droit de résister à quiconque entreprendrait de renverser l'ordre constitutionnel, s'il n'y a pas d'autre remède possible. La commission est d'avis qu'une telle disposition n'est pas nécessaire. De deux choses l'une: soit l'on se trouve encore dans un régime démocratique, et il subsiste alors des autorités régulièrement constituées, en particulier des tribunaux, dont la tâche est de faire respecter l'ordre constitutionnel; soit l'ordre constitutionnel a été renversé, au profit d'un régime tyrannique, et on ne saurait dès lors plus rien attendre d'une disposition instituant un « droit de résistance »; seule compterait, dans une telle hypothèse, la volonté des particuliers de résister à la tyrannie.

CHAPITRE PREMIER – Droits fondamentaux

Sources fédérales et internationales

Les droits fondamentaux sont désormais garantis par la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (art. 7 à 36). Il l'étaient déjà auparavant, pour la plupart d'entre eux, soit sous forme de garanties constitutionnelles explicites, écrites¹³, soit sous forme de droits fondamentaux non écrits, tels qu'ils ont été reconnus par la jurisprudence du Tribunal fédéral¹⁴. A ces sources internes s'ajoutent les garanties issues du droit international ratifié par la Suisse, en particulier de la *Convention européenne de sauvegarde des droits*

¹² Sur la problématique, voir la leçon d'adieu du professeur Jean-François Aubert, Droits et devoirs de l'homme et du citoyen. Une symétrie?, publiée in RDAF 1997, p. 1 ss, leçon qui a emporté la conviction de la commission.

¹³ Art. 4, 22ter, 24novies, al. 2, let. g, 31, 36, al. 4, 45, 49, 50, 53 à 60 et 65 de la Constitution fédérale de 1874.

¹⁴ Tel était le cas de la liberté d'opinion et d'expression (ATF 87 I 114 [117], *Sphynx-Film*, et ZBI 1963, p. 363, *Film Klub Luzern*), de la liberté personnelle (ATF 89 I 92 [98], *Enfant X.*), de la liberté de la langue (ATF 91 I 480 [485ss], *Ecole française de Zurich*), de la liberté de réunion (ATF 96 I 219 [224], *Nöthiger*), de la liberté d'information (ATF 104 la 88 [93ss], *Bürgin*), ainsi que du droit à des conditions minimales d'existence (ATF 121 I 367 [371ss], *V.*).

Constitution cantonale

de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme, CEDH)¹⁵, du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*¹⁶ et, dans une moindre mesure¹⁷, du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*¹⁸.

Portée du catalogue cantonal

Compte tenu de ces différentes sources des droits fondamentaux qui s'imposent au droit cantonal, on peut se demander si – et dans quelle mesure – un catalogue cantonal de droits fondamentaux a encore une portée autonome et, en conséquence, se justifie. Les garanties cantonales conservent toutefois une portée propre dans la mesure où elles offrent une protection plus étendue que celles du droit supérieur, fédéral ou international. C'est le cas, d'une part, des dispositions qui garantissent des droits fondamentaux que le Tribunal fédéral n'a pas voulu reconnaître jusqu'ici. Il en va ainsi, par exemple, du droit à l'information (art. 18 du projet) et de la liberté de manifestation (art. 20). Il en va de même, d'autre part, des règles cantonales qui vont plus loin, quant au contenu du droit protégé, que les dispositions fédérales correspondantes; c'est le cas, par exemple du droit de pétition (art. 21 du projet). Enfin, le catalogue des droits fondamentaux des constitutions cantonales a en tout cas une valeur informative et didactique. De l'avis de la commission, cette fonction d'information subsiste même si la nouvelle Constitution fédérale, du 18 avril 1999, offre désormais un catalogue clair et complet des droits fondamentaux garantis au niveau fédéral.

Titularité des droits fondamentaux

En principe, les droits fondamentaux sont des droits de la personne. Ils appartiennent dès lors à toute personne, physique ou morale, sans distinction de nationalité notamment. Le projet concrétise cette idée par l'utilisation de la formule générale « toute personne a droit... ». Exceptionnellement, il arrive cependant que la titularité d'une liberté ou d'un droit ne soit pas reconnue à certaines catégories de personnes. Ainsi, par exemple, en vertu du droit fédéral, la liberté d'établissement n'est pas reconnue à toutes les personnes de nationalité étrangère; le projet renonce alors à la formule précitée (cf. art. 15). De même, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, les personnes morales ne peuvent invoquer que certains aspects de la liberté personnelle. Comme cette question de la titularité des droits fondamentaux et les différenciations subtiles qu'elle suppose relèvent du droit fédéral, en particulier de la jurisprudence, et qu'elles sont donc susceptibles d'évoluer¹⁹, la commission a renoncé à une disposition spécifique dans le projet – et cela contrairement à certaines constitutions cantonales récentes²⁰.

¹⁵ Conclue à Rome le 4 novembre 1950 et ratifiée par la Suisse avec effet au 28 novembre 1974 (RS 0.101; RO 1974 2151).

¹⁶ Pacte II, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 16 décembre 1966 et ratifié par la Suisse avec effet au 18 septembre 1992 (RS 0.103.2; RO 1993 750).

¹⁷ Dans une moindre mesure, parce que ce Pacte ne contient, pour l'essentiel, que des garanties qui ne sont pas jugées directement applicables, donc qui ne créent pas de droits justiciables pour les particuliers: cf. ATF 120 la 1 (10 ss), *Huerst*, 121 V 229 (232ss), *B.*, 121 V 246 (248 ss), *T.*

¹⁸ Pacte I, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 16 décembre 1966 et ratifié par la Suisse avec effet au 18 septembre 1992 (RS 0.103.2; RO 1993 725).

¹⁹ Ainsi que le montre la jurisprudence du Tribunal fédéral concernant la qualité des personnes de nationalité étrangère pour se prévaloir de la liberté économique: ATF 114 la 307 (308 ss), *Star Unterhaltungsbetriebe AG*, 116 la 237 (238 ss), *F.*, 119 la 35 (37 ss), *Dr. S.*, 123 I 19 (20 ss), *A.*, et 123 I 212 (214 ss), *V.*

²⁰ Comparer les art. 27, al. 3 et 4, Cst. BE, ainsi que 22, al. 2 et 3, Cst. AR.

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

Article 7 – Dignité humaine

Le respect de la dignité humaine constitue sans doute le noyau intangible de la liberté personnelle et le fondement de tous les droits de la personne humaine. C'est le droit, pourrait-on dire, de ne pas être traité de façon inhumaine et dégradante, d'être traité comme un être humain, et non comme une chose. Pour le Tribunal fédéral et une partie de la doctrine, elle ne constitue pas un droit constitutionnel indépendant et directement applicable, mais plutôt une valeur générale, dont le respect doit être assuré dans le cadre de la liberté personnelle.

En droit international, la dignité humaine est protégée par l'article 3 CEDH, qui prohibe la torture ainsi que les traitements inhumains et dégradants²¹. La protection de la dignité humaine revêt donc une importance particulière dans les domaines de la détention et des mesures policières (interdiction de la torture et des traitements dégradants lors d'interrogatoires, par exemple; respect de conditions minimales de détention; etc.), mais aussi dans le droit des étrangers (extradition, expulsion, etc.), de la médecine et de la procédure (la personne humaine ne doit pas être traitée comme un objet et doit, par ex., être entendue). Dans la plupart de ses aspects, elle est dès lors concrétisée par d'autres droits fondamentaux, notamment la liberté personnelle (art. 10 du projet), le droit au respect de la vie privée (art. 11), le droit à des conditions minimales d'existence (art. 12), ainsi que les diverses garanties de procédure et garanties en cas de privation de liberté (art. 28 à 31).

Dans son contenu essentiel, d'interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants, la dignité humaine est un droit *inaliénable* et *imprescriptible*. L'inaliénabilité signifie qu'une personne peut toujours s'opposer à une atteinte à laquelle elle aurait précédemment consenti. L'imprescriptibilité signifie que la violation de la dignité humaine peut être invoquée à n'importe quel stade de la procédure, même à celui de l'exécution, et en dehors de tout délai de recours. Elle fait donc exception à la règle de l'autorité de chose jugée.

L'article 7 n'offre pas une protection plus étendue que celle qui résulte du droit fédéral (et du droit international).

Article 8 – Égalité et interdiction des discriminations

L'article 8, alinéa 1, garantit l'égalité de traitement, qui constitue à la fois un principe général de l'activité étatique et un droit fondamental appartenant à toute personne. L'alinéa 2 précise cette règle en ce qui concerne les rapports entre les femmes et les hommes. La disposition n'offre pas une protection plus étendue que celle qui résulte de l'article 8 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999²². La garantie de l'égalité de traitement s'adresse aussi bien au législateur, qui ne doit pas faire des lois discriminatoires (c'est l'égalité *dans* la loi), qu'aux autorités d'application de la loi, l'administration et les

²¹ Voir en outre les art. 7 et 10 Pacte II, de même que les art. 23, 37 et 40 de la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant (FF 1994 V 1, 82).

²² Disposition qui correspond à l'art. 4 de l'ancienne Constitution fédérale. L'égalité de traitement est garantie aussi, en droit international, par l'art. 14 CEDH, les art. 2, al. 1, 3 et 26 du Pacte II, ainsi que par les art. 2, al. 2, et 3 du Pacte I.

Constitution cantonale

tribunaux, dont les décisions ne doivent pas créer de discriminations (c'est l'égalité *devant* la loi).

La première phrase de l'article 8, alinéa 1, garantit l'égalité des droits de manière générale. Le principe d'égalité exige que ce qui est semblable soit traité de manière identique et ce qui est dissemblable de manière différente²³. Toute différence de traitement ne constitue cependant pas, au sens juridique, une discrimination, une inégalité prohibée par l'article 8, alinéa 1, de la Constitution fédérale. Elle ne l'est que si elle ne repose sur aucune justification raisonnable, sur aucun *motif pertinent*. Concrètement, il faut donc comparer entre elles les situations de fait, pour déterminer si elles sont semblables ou au contraire différentes, puis rechercher s'il existe un motif pertinent qui permette de – ou qui oblige à – les traiter différemment ou, au contraire, de façon identique.

La seconde phrase de l'article 8, alinéa 1, illustre et précise la première: elle énumère un certain nombre de critères que le constituant considère comme étant en principe *non pertinents*, c'est-à-dire qui ne sauraient justifier une différence de traitement. Cette liste doit toutefois être lue avec précaution. Tous les critères qui y figurent n'ont en effet pas la même impertinence. Certains sont *absolument* non pertinents, d'autres ne le sont que *relativement*. Ainsi, par exemple, l'ethnie, ou la couleur de la peau, n'est jamais un motif pertinent de différenciation. La langue, en revanche, n'est pas absolument non pertinente: toute différence de traitement fondée sur la langue n'est pas prohibée; la Constitution elle-même en fait d'ailleurs une, puisqu'elle privilégie une langue, la langue officielle, dans les rapports des individus avec les autorités (art. 4 du projet). Il en va de même des autres motifs mentionnés, qui peuvent, selon les circonstances, s'avérer propres à justifier une différenciation. Quand le critère n'est pas absolument non pertinent, l'interdiction de la discrimination signifie alors qu'il ne doit pas servir à justifier une différenciation qui *déprécierait* la personne ou le groupe de personnes qui en est la victime.

L'article 8, alinéa 2, répète la règle générale de l'égalité des droits en ce qui concerne les différences entre les sexes. La disposition reprend la première et la troisième phrases de l'article 8, alinéa 3, de la Constitution fédérale du 18 avril 1999²⁴. Elle consacre un droit fondamental – directement justiciable – à l'égalité de traitement, et interdit, *dans* et *devant* la loi, toute différence de traitement fondée sur le critère du sexe. Elle fait ainsi de ce dernier un critère non pertinent, de manière presque absolue: seuls des motifs d'ordre biologique – essentiellement, la protection de maternité – permettent, voire commandent une différence de traitement²⁵.

La seconde phrase de l'alinéa 2 ajoute que la femme et l'homme ont droit notamment à la même formation, à un salaire égal pour un travail de valeur égale, ainsi qu'à un accès égal à la fonction publique. Pour ce qui est des deux derniers aspects, elle ne fait que reprendre, sans aller plus loin, l'article 8, alinéa 3, de la Constitution fédérale, tel qu'il a été concrétisé par la loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes, du

²³ ATF 118 la 1 (2/3), F.

²⁴ Disposition qui correspond elle-même à l'art. 4, al. 2, de l'ancienne Constitution fédérale. La deuxième phrase de l'art. 8, al. 3, de la nouvelle Constitution fédérale est reprise, quant à elle, à l'art. 35 du projet, comme mandat au législateur.

²⁵ C'est ainsi qu'est interprété l'art. 8, al. 3, de la Constitution fédérale (art. 4, al. 2, de l'ancienne Constitution fédérale).

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

24 mars 1995²⁶. Le droit à une même formation, en revanche, est nouveau. Il implique que tous les établissements de formation, privés et publics, devront respecter le principe d'une même formation pour les femmes et les hommes.

Article 9 – Protection de la bonne foi, interdiction de l'arbitraire, non-rétroactivité des lois

L'article 9 consacre plusieurs droits constitutionnels que le Tribunal fédéral a déduits de l'article 4 de la Constitution fédérale de 1874 et qui figurent aujourd'hui en toutes lettres, pour les deux premiers d'entre eux, à l'article 9 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999.

L'alinéa 1 garantit en premier lieu le droit à la protection de la bonne foi. La bonne foi est d'abord un principe général de l'ordre juridique. Selon la jurisprudence, il s'agit cependant aussi d'un droit constitutionnel qui permet à un particulier d'exiger d'une autorité qu'elle se conforme à ses assurances ou à ses comportements, en d'autres termes qu'elle ne trompe pas la confiance qu'elle a raisonnablement pu faire naître en lui. La protection de la bonne foi peut ainsi conduire, dans certaines circonstances, à la non-application de la loi. Ce droit est toutefois subordonné à diverses conditions²⁷.

L'article 9, alinéa 1, garantit ensuite le droit à la protection contre l'arbitraire. Toute personne a le droit de ne pas être traitée arbitrairement par les pouvoirs publics. Est arbitraire un acte – une norme ou une décision – qui est dépourvu de sens ou de but, manifestement insoutenable, clairement incompatible avec la situation de faits, viole grossièrement une norme ou un principe juridique incontesté, ou encore choque le sentiment de la justice²⁸. L'interdiction de l'arbitraire constitue donc une sorte de garantie minimale de justice, un droit constitutionnel subsidiaire qu'on invoque lorsqu'on ne peut se prévaloir d'aucun autre droit fondamental. La codification de ce droit en tant que droit fondamental indépendant a pour conséquence que toute décision d'une autorité publique doit pouvoir faire l'objet d'au moins une voie de droit (cantonale et/ou fédérale).

Il faut noter cependant que, contrairement à ce que le constituant bernois espérait en adoptant une disposition semblable (art. 11 Cst. BE), cette codification n'a pas eu pour effet de modifier la jurisprudence du Tribunal fédéral relative à la qualité pour agir par la voie du recours de droit public. Selon cette jurisprudence, l'interdiction de l'arbitraire ne constitue pas, à elle seule, un intérêt juridiquement protégé au sens de l'article 88 de la loi fédérale d'organisation judiciaire²⁹. La situation devrait cependant changer avec l'article 9 de la nouvelle Constitution fédérale, qui fait de la prohibition de l'arbitraire un droit indépendant, les Chambres fédérales ayant clairement indiqué leur volonté de voir s'infléchir la jurisprudence du Tribunal fédéral³⁰.

²⁶ RS 151. Il faut rappeler que, selon le droit fédéral, le droit à un salaire égal pour un travail de valeur égale a une portée horizontale, c'est-à-dire qu'il s'applique aussi aux rapports de travail de droit privé.

²⁷ ATF 108 Ib 377 (384ss), *Posewitz*, 116 V 298, K.

²⁸ ATF 120 Ia 369 (373), YZ.

²⁹ Voir not. ATF 119 Ia 433 (435/436), *B.*, et surtout 121 I 267 (269 ss), *I.M. und S.M.*

³⁰ Voir BO 1998 CE (tiré à part « Réforme de la Constitution fédérale »), p. 40.

Constitution cantonale

L'article 9, alinéa 2, interdit la rétroactivité des lois qui entraînent des charges supplémentaires pour les particuliers. Cette règle, selon laquelle une nouvelle loi plus dure ne doit pas s'appliquer aux événements déjà consommés au moment de son entrée en vigueur, résulte elle aussi de la jurisprudence du Tribunal fédéral (rétroactivité *proprement dite*)³¹.

Article 10 – Liberté personnelle

L'article 10 garantit la liberté personnelle, reconnue dès 1963 comme droit constitutionnel non écrit³² et garantie désormais par l'article 10 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999. La protection est la même que celle qui résulte du droit fédéral.

Dans la jurisprudence fédérale, la liberté personnelle protège plusieurs biens juridiques : la vie, l'intégrité physique et psychique, la liberté de mouvement, la dignité humaine, l'honneur et la réputation, le respect de la vie privée et de l'intimité, le désir d'avoir des enfants, ainsi que le droit, pour une personne, de déterminer le sort de sa dépouille après sa mort³³. Selon la formule générale du Tribunal fédéral, la liberté personnelle protège ainsi « toutes les libertés élémentaires dont l'exercice est indispensable à l'épanouissement de la personne humaine ». En ce sens, elle représente « une garantie générale et subsidiaire à laquelle le citoyen peut se référer lorsque les droits fondamentaux dont il allègue la violation ne font pas l'objet de garanties particulières ». Elle n'est cependant pas sans limite. Elle ne couvre pas « toute possibilité de choix et de détermination de l'homme, si peu importante soit-elle »³⁴. Ainsi, par exemple, la liberté personnelle ne protège pas le fait d'acheter des armes, de naviguer sur un lac, de jouer avec des appareils à sous automatiques ou encore de ne pas devoir prendre une leçon de natation dans une eau relativement froide ou de ne pas devoir payer une taxe pour se parquer en ville³⁵.

L'article 10, alinéa 2, précise le contenu de la liberté personnelle, en énumérant certains aspects de ce droit tels qu'ils résultent de la jurisprudence du Tribunal fédéral. Le projet consacre cependant des dispositions spécifiques à d'autres aspects, particuliers, de la liberté personnelle. Tel est le cas des articles 11 et 12, ainsi que de l'article 30.

Selon le Tribunal fédéral, la liberté personnelle est un droit *inaliénable* et *imprescriptible* (voir le commentaire de l'art. 7). Cela veut dire, concrètement,

³¹ La rétroactivité *improvement dite* n'est, elle, pas inconstitutionnelle : une nouvelle loi, même si elle est plus dure que l'ancienne, peut s'appliquer à un état de fait né sous l'ancien droit mais qui perdure au moment de l'entrée en vigueur du nouveau ; le législateur doit toutefois aménager un régime transitoire. Il faut noter aussi que la jurisprudence apporte quelques tempéraments à l'interdiction de la rétroactivité *proprement dite*, not. en matière fiscale. Voir ATF 119 la 254 (257ss), X., Y. et Z., et 119 V 200 (206), P.

³² Voir ci-devant, l'introduction du chapitre relatif aux droits fondamentaux (spéc. la note 14). Certains aspects de la liberté personnelle faisaient l'objet de garanties écrites dans l'ancienne Constitution fédérale : not. art. 24novies, al. 2, let. g (droit d'accès aux données relatives à son ascendance), 36 IV (secret des communications), 59 III (interdiction de la prison pour dettes), 65 (interdiction de la peine de mort et des peines corporelles). En droit international, la liberté personnelle est garantie, notamment, par les art. 2 à 5 et 8 CEDH, ainsi que par les art. 6 à 12 et 17 du Pacte II (pour d'autres traités, cf. le Message relatif à la Constitution fédérale mise à jour, FF 1997 I 1 ss, spéc. 148 ss).

³³ Voir le Message relatif à la Constitution fédérale mise à jour, FF 1997 I 1 ss, spéc. 148 ss, ainsi que, pour le dernier aspect, ATF 123 I 112 (118 ss), *Rolf Himmelberger*.

³⁴ Pour ces formules, ATF 123 I 112 (118), précité.

³⁵ Voir, respectivement : ATF 114 la 286, *Fracheboud*, et, plus nuancé, 118 la 305 (315), X.; ATF 108 la 59, *Vereinigung für den Wassersport*; ATF 101 la 336 (345 ss), *Verband der Automatenbranche*, et 120 la 126 (145 ss), *VUB*; ATF 119 la 178 (187), *A. und M.*; ATF 122 I 279 (288), *Geschäftsvereinigung Limmatquai und TCS*.

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

par exemple, qu'une personne en détention provisoire peut demander en tout temps son élargissement, en alléguant que les conditions de détention ne sont pas ou plus réunies, et qu'elle peut, si sa demande est écartée, la répéter constamment.

Article 11 – Droit au respect de la vie privée et familiale, du domicile, de la correspondance et des télécommunications

L'article 11, alinéa 1, garantit un aspect particulier de la liberté personnelle. Il reprend ainsi, sans aller plus loin, la protection offerte par l'article 11 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999³⁶.

Le respect de la vie *privée*, qui inclut le respect de la sphère intime, confère à toute personne le droit d'organiser sa vie et d'entretenir des rapports avec d'autres personnes sans que l'Etat ne l'en empêche, sans par exemple que l'Etat ne consigne, par écrit ou par l'image, son comportement ou ses déclarations.

Le respect de la vie *familiale* confère à toute personne le droit d'organiser et de vivre librement ses relations familiales, sans intervention de l'Etat. Concrètement, il a surtout eu pour effet d'accorder à certaines personnes de nationalité étrangère (par exemple un conjoint ou un enfant) un droit à l'obtention d'une autorisation de séjour et, de ce fait, une voie de recours au Tribunal fédéral en cas de refus d'une telle autorisation³⁷. Il s'agit cependant là d'un problème qui relève exclusivement du droit fédéral. Quoi qu'il en soit, la notion de « vie familiale » doit, conformément à la jurisprudence relative à l'article 8 CEDH, être entendue dans un sens large. Elle ne se limite pas à la famille traditionnelle du couple marié avec un ou des enfants mineurs, mais s'étend à tous les rapports familiaux, par exemple entre un enfant majeur et ses parents, un frère et une sœur, etc., pour autant qu'existe un lien effectif et suffisamment étroit. La question est toutefois controversée, en droit fédéral, de savoir si la notion s'étend aussi aux nouvelles formes de vie commune, telles que les unions libres et les couples du même sexe (voir à ce propos l'art. 12 du projet).

Le respect du *domicile* s'étend également aux locaux professionnels, aux espaces extérieurs clos, ainsi qu'aux locaux occupés à titre provisoire (chambres d'hôtel, caravanes, tentes, etc.). Il implique lui aussi un devoir d'abstention de l'Etat.

Enfin, le respect de la *correspondance et des télécommunications*, qui s'applique à toute forme de communication, écrite, orale ou électronique, protège celle-ci contre toute forme de surveillance de la part des pouvoirs publics.

A l'instar des autres droits fondamentaux, les différents droits évoqués ici peuvent faire l'objet de restrictions (voir à ce sujet l'art. 33 du projet)³⁸.

L'article 11, alinéas 2 et 3, règle un aspect particulier du droit au respect de la sphère privée, le droit à la protection des données. Ces dispositions instituent un droit à la consultation des données personnelles détenues ou traitées par les autorités publiques³⁹, ainsi que le droit d'exiger la rectification

³⁶ Auparavant, cet aspect était garanti par le droit constitutionnel non écrit de la liberté personnelle et par l'art. 36, al. 4, de la Constitution fédérale de 1874, ainsi que, surtout, par les art. 8 CEDH et 17 du Pacte II. Voir le Message relatif à la Constitution fédérale mise à jour, FF 1997 I 1ss, spéc. 154 ss.

³⁷ Alors que, selon le droit fédéral de la police des étrangers et de procédure, il n'existe en règle générale pas de *droit* à une autorisation, de sorte que le refus de cette dernière n'ouvre pas de possibilité de recours au Tribunal fédéral.

³⁸ Voir aussi, pour une mise sous écoute téléphonique, par exemple, ATF 122 I 182 (186 ss), T., 125 I 46, X., et 125 I 96, AG., B.G., C.G. et D.G.

³⁹ Il faut rappeler que le traitement de données par des particuliers est régi par la loi fédérale sur la protection des données, du 19 juin 1992 (RS 235.1), loi qui règle aussi la question pour les autorités fédérales.

Constitution cantonale

ou la destruction de ces données lorsqu'elles sont inexactes ou inutiles. Elles prescrivent en outre, à l'adresse des autorités, quelques règles relatives au traitement de telles données.

Article 12 – Droit au mariage, autres formes de vie en commun

L'article 12, alinéa 1, garantit le droit au mariage. Il reprend ainsi, sans aller plus loin, la protection offerte par l'article 14 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, de même que par les articles 12 CEDH et 23 II du Pacte II, lesquels garantissent en outre le droit de fonder une famille⁴⁰.

Le droit au mariage protège la liberté de toute personne d'âge nubile de se marier librement, dans le cadre de la législation (nationale), laquelle peut déterminer l'âge minimum et les empêchements au mariage. En Suisse, ces questions sont régies aujourd'hui par le seul droit fédéral (le code civil), de sorte que le problème ne relève plus du droit cantonal. Le droit de fonder une famille comporte celui d'avoir et d'éduquer des enfants, ainsi que celui d'en adopter, là aussi dans les limites fixées par la législation fédérale. Conformément à la jurisprudence relative à l'article 12 CEDH et à l'article 23, alinéa 2, du Pacte II, la protection offerte par l'alinéa 1 ne s'étend qu'aux personnes mariées. Ainsi, par exemple, le Tribunal fédéral a jugé – sous l'angle de la liberté personnelle – qu'il était admissible de limiter aux seuls couples mariés la possibilité de recourir à une insémination artificielle hétérologue (tiers donneur)⁴¹. Les droits des personnes seules ou des couples non mariés sont toutefois protégés par d'autres dispositions, notamment les articles 8 CEDH et 17 du Pacte II, ainsi que l'article 119 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (24novies de l'ancienne Constitution fédérale).

Dans le même sens, l'article 12, alinéa 2, offre une protection plus étendue que celle qui résulte du droit fédéral, dans la mesure où il reconnaît à toute personne la liberté de choisir une autre forme de vie en commun que le mariage⁴². Comme l'alinéa est inclus dans une disposition qui a pour premier objet le mariage, ces « autres formes de vie en commun » visent principalement des communautés de vie à connotation sexuelle, spécialement les unions hétérosexuelles mais aussi les couples homosexuels⁴³. En ce sens, l'article 12, alinéa 2, complète l'interdiction des discriminations fondées sur le mode de vie qui figure à l'article 8, alinéa 1 (deuxième phrase), du projet.

L'alinéa 2 a reçu un accueil contrasté lors de la consultation. Si la majorité l'approuve, une minorité a exprimé des doutes, voire une franche opposition à cette innovation, parfois en des termes assez vifs, notamment dans les réponses individuelles. La commission propose de maintenir la disposition.

Comme l'a souligné le professeur Jean-François Aubert dans son article consacré à l'avant-projet de juin 1998, « (l)'idée de la commission, c'est qu'il y a des relations entre deux personnes non mariées qui présentent d'indéniables ressemblances avec le mariage, notamment du point de vue affectif (il est d'ailleurs évident qu'il y a des couples homophiles qui sont plus unis que bien des couples d'époux), et que le

⁴⁰ L'art. 12 de la nouvelle Constitution fédérale correspond à l'art. 54 de l'ancienne. Sur cette disposition, voir le Message relatif à la Constitution fédérale mise à jour, FF 1997 I 1 ss, spéc. 156 ss.

⁴¹ ATF 115 la 234 (246 ss), K., et, plus nuancé, 119 la 460 (474 ss, spéc. 482-484), L.

⁴² Un droit analogue est garanti par les art. 13, al. 2, Cst. BE et 10, al. 2, Cst. AR.

⁴³ Il appartiendra à la jurisprudence de dire si d'autres communautés, entre une mère et sa fille, par exemple, ou entre deux frères, peuvent tirer des conséquences de la garantie constitutionnelle; voir à ce sujet Jean-François Aubert (cité note 3), p. 24.

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

bénéfice de certaines règles traditionnellement réservé aux gens mariés ne devrait pas être, sans raison suffisante, refusé aux couples qui ne le sont pas»⁴⁴. La portée de la disposition est cependant doublement limitée par le droit fédéral. D'une part, celui-ci contient déjà différentes garanties, comme la liberté personnelle, le droit au respect de la vie privée ou l'interdiction des discriminations, qui offrent une protection aux couples non mariés. Ce sont notamment ces garanties qui ont rendu caduques les législations cantonales qui punissaient les personnes non mariées vivant ensemble. D'autre part, plusieurs questions concernant les « autres formes de vie en commun » que le mariage sont du ressort de la législation fédérale, et la reconnaissance cantonale n'a dès lors pas prise sur ces questions: tel est notamment le cas de la « législation qui régit le mariage, les régimes matrimoniaux, la filiation, bientôt la procréation assistée, les successions pour cause de mort, la perte de soutien, le droit du bail, la plupart des assurances sociales, le séjour et l'établissement des étrangers. Ce qui signifie, en particulier, que l'article 10 II de l'avant-projet (l'art. 12, al. 2, du présent projet) n'a rien à voir avec des notions telles que le mariage des homosexuels ou le partenariat enregistré au sens de la législation de certains Etats européens »⁴⁵. Sa portée est donc limitée aux domaines qui relèvent du droit cantonal. C'est le cas, par exemple, du droit de refuser de témoigner dans la cause de son partenaire, du droit de visiter son partenaire à l'hôpital ou en prison, du droit de consentir à des interventions médicales sur la personne d'un partenaire incapable de discernement, du droit d'organiser les funérailles d'un partenaire défunt, du droit de consentir à une autopsie ou à un prélèvement d'organe, du droit aux allocations familiales, du droit à un taux favorable de l'impôt successoral⁴⁶. L'article 12, alinéa 2, ne signifie pas que le mariage et les autres formes de vie en commun devront être traités de façon absolument égale dans ces différents domaines. Des distinctions resteront possibles, mais elles devront être justifiées par des motifs pertinents et ne pas être excessivement désavantageuses⁴⁷.

Article 13 – Droit à des conditions minimales d'existence

L'article 13 garantit le droit de toute personne qui se trouve dans le besoin à une assistance minimale de la part de l'Etat, en particulier le droit à un logis, aux soins médicaux nécessaires et aux moyens indispensables au maintien de sa dignité. La disposition reprend, sans offrir une protection plus étendue, le droit constitutionnel non écrit à des conditions minimales d'existence reconnu par le Tribunal fédéral en 1995⁴⁸ et qui figure maintenant à l'article 12 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999.

Directement justiciable, le droit en question vise une assistance *minimale*, qui de plus est limitée aux personnes qui se trouvent dans le besoin. Ainsi, le droit à un *logis* ne doit pas être confondu avec un droit à un logement, mais doit se comprendre plus modestement, dans le sens du droit à ne pas dormir dans la rue: droit à un gîte, un abri, une installation de protection

⁴⁴ Jean-François Aubert (cité note 3), p. 24.

⁴⁵ Jean-François Aubert (cité note 3), p. 25.

⁴⁶ Voir Jean-François Aubert (cité note 3), p. 25/26, avec l'exemple donné au sujet de l'arrêt du Tribunal fédéral du 2 septembre 1997, relatif au taux de l'impôt successoral neuchâtelois (ATF 123 I 241, C.), arrêt par lequel le Tribunal fédéral a admis qu'une différence de 6% pour le conjoint survivant et 36% pour le concubin ne violait pas le principe d'égalité de traitement de la Constitution fédérale. Ce cas pourrait ou devrait probablement être jugé différemment sur la base de l'art. 12, al. 2, du projet.

⁴⁷ Cela signifie par exemple, comme le précise le professeur Jean-François Aubert dans l'article précité, que, dans l'affaire de l'impôt successoral, le taux aurait pu être réduit, non pas « à 6%, mais peut-être à 9% ou à 12% » (article cité note 3, p. 27).

⁴⁸ ATF 121 I 367 (370ss), V.; voir aussi ATF 122 I 101 (104 ss), E.M., et 122 II 193 (197 ss), B. Ce droit est reconnu aussi par les art. 29, al. 1, Cst. BE, 24, al. 1, Cst. AR et 13, al. 1, Cst. TI.

Constitution cantonale

civile par exemple (comparer l'art. 34, al. 1, lettre *c*, du projet, qui fait de l'encouragement au *logement* un but social des pouvoirs publics, non directement justiciable). De manière générale, la protection garantie par l'article 13 existe déjà dans le cadre de la législation cantonale en matière d'aide sociale.

Article 14 – Droits de l'enfant

Inspiré de la nouvelle Constitution bernoise⁴⁹, l'article 14 concrétise, après celui de l'article 13, le second droit *social* reconnu par le projet. Pour partie (al. 2), il ne fait que reprendre une garantie qui découle de l'article 19 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (art. 27, al. 2, de l'ancienne Constitution fédérale) et qui figure du reste aussi dans la Constitution cantonale actuelle (art. 78): le droit à la gratuité de la scolarité obligatoire. Pour le reste (al. 1), l'article 14 accorde à tout enfant le droit d'être protégé et assisté. Cette règle vise essentiellement les mesures de protection de l'enfance, telles qu'elles sont réglées notamment par le droit fédéral (art. 307 ss du code civil). La protection qu'elle offre ne va donc pas au-delà du droit actuel.

Article 15 – Liberté d'établissement

L'article 15 garantit la liberté d'établissement. Il reprend la garantie de l'article 24 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (art. 45 de l'ancienne Constitution fédérale), dont la portée n'est pas seulement intercantonale, mais aussi intracantonale. La disposition n'empêche pas le législateur cantonal ou communal d'imposer une obligation de résidence à certains titulaires de fonctions publiques. Les limites posées par la jurisprudence du Tribunal fédéral doivent toutefois être respectées. Ainsi, par exemple, le Tribunal fédéral admet de telles obligations de résidence lorsqu'elles sont justifiées par la nature du service à accomplir ou la nécessité de créer des liens entre les titulaires de la fonction considérée et la population, mais non lorsqu'elles sont motivées par des raisons fiscales⁵⁰.

Comme indiqué (voir l'introduction relative au chapitre sur les droits fondamentaux), les personnes de nationalité étrangère ne bénéficient pas, en vertu du droit fédéral, de la liberté d'établissement *intercantonale*, et cela même si elles sont au bénéfice d'une autorisation d'établissement, car celle-ci ne vaut que pour le territoire du canton qui l'a délivrée⁵¹. C'est la raison pour laquelle le projet renonce, à l'article 15, à la formule générale « toute personne a droit... ». Cependant, rien n'empêche les cantons de reconnaître à ces personnes la liberté d'établissement à l'intérieur des frontières cantonales.

Article 16 – Liberté religieuse

L'article 16 garantit la liberté religieuse, à savoir la liberté de conscience et de croyance, ainsi que la liberté des cultes, telles qu'elles sont garanties par

⁴⁹ Art. 29, al. 2. Voir aussi les art. 24, al. 2, Cst. AR et 13, al. 2, Cst. TI.

⁵⁰ Cf. not. ATF 118 Ia 410 (412 ss), *P*, 116 Ia 382 (384 ss), *Denys Felber*, 115 Ia 207 (209 ss), *Emile Vittoz*, et 114 Ib 163. Voir aussi le Message relatif à la Constitution fédérale mise à jour, FF 1997 I 1 ss, spéc. 171 ss.

⁵¹ Voir le Message relatif à la Constitution fédérale mise à jour, FF 1997 I 172.

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

l'article 15 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (art. 49 et 50 de l'ancienne Constitution fédérale), de même que par les articles 9 CEDH et 18 du Pacte II. La protection offerte par l'article 16 n'a pas une portée plus étendue que celle qui résulte du droit supérieur.

Selon la jurisprudence fédérale, la liberté religieuse implique le droit, pour toute personne, d'avoir et de pratiquer, sans ingérence de l'Etat, une certaine croyance ou une certaine conception du monde et des rapports de l'humain avec la divinité. Elle comprend la liberté de croire ou de ne pas croire, de croire en plusieurs dieux ou en un seul, celui des chrétiens, catholiques ou protestants, des juifs, des musulmans, etc. Le droit aussi d'affirmer sa foi ou son incrédulité et de manifester sa religion ou sa conviction, en privé comme en public, notamment en créant des associations religieuses et en participant aux actes de culte correspondants, mais aussi par la parole, l'écriture, l'image, la musique ou encore le port de vêtements ou d'accessoires religieux. La liberté religieuse protège donc toutes les religions – et non seulement les églises ou communautés chrétiennes traditionnelles –, indépendamment du nombre d'adeptes qu'elles ont en Suisse ou dans le canton⁵². Elle confère à toute personne le droit d'exiger que l'Etat n'intervienne pas de façon injustifiée en édictant des règles qui limitent l'expression et la pratique des convictions religieuses⁵³.

Comme tout droit fondamental, la liberté religieuse n'est pas absolue. Elle peut être restreinte aux conditions habituelles (voir l'art. 33 du projet et le commentaire y relatif). La liberté religieuse a toutefois pour corollaire un devoir de neutralité confessionnelle de l'Etat, c'est-à-dire une obligation d'ouverture des pouvoirs publics à l'égard de toutes les convictions religieuses et philosophiques. Ce principe, qui constitue aussi un droit individuel, est du reste posé par l'article 15, alinéa 4, de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (art. 27, al. 3, de l'ancienne Constitution fédérale) pour ce qui est des écoles publiques. Il n'exige cependant pas de l'Etat une attitude dénuée de tout aspect religieux ou philosophique⁵⁴. L'Etat peut ainsi privilégier certaines communautés religieuses, en leur accordant une reconnaissance particulière ou le statut d'églises nationales, sans porter atteinte à la liberté religieuse (voir à ce propos le titre VI du projet et le commentaire y relatif).

Article 17 – Libertés de communication et d'information

L'article 17, alinéa 1, garantit la liberté de communication, élément essentiel d'une société démocratique. Il recouvre en fait la liberté d'opinion et d'expression, reconnue comme droit constitutionnel non écrit par le Tribunal fédéral depuis 1961/1963 et garantie aujourd'hui par l'article 16 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, ainsi que par les articles 10 CEDH et 19 du Pacte II. L'article 17, alinéa 2, y ajoute la liberté d'information, que le Tribunal fédéral a reconnue dans le cadre de la liberté d'expression. La liberté de communication comprend aussi la liberté de la presse, garantie par l'article 17 de la nouvelle Constitution fédérale (art. 55 de l'ancienne). L'article 17, alinéas 1 et 2, ne va donc pas plus loin que la protection offerte par le droit supérieur.

⁵² Voir not. ATF 123 I 296 (300 ss), X., 119 la 178 (182 ss), A. und M., 118 la 46 (52 ss et 56 ss), *Verein Scientology Kirche Zürich*, 116 la 252 (257 ss), *Commune di Cadro*. Voir aussi le Message relatif à la Constitution fédérale mise à jour, FF 1997 I 1 ss, spéc. 157 ss.

⁵³ ATF 123 I 296 (300), précité. La liberté religieuse ne confère en revanche que de manière limitée un droit à une prestation positive de l'Etat: voir ATF 125 I 300 (306 ss), *Abd-Allah Lucien Meyers*, à propos du droit – nié en l'espèce – d'obtenir dans un cimetière public une sépulture conforme aux règles de l'Islam.

⁵⁴ ATF 123 I 296 (308 ss), précité. Voir aussi, à propos des écoles confessionnelles, ATF 125 I 347, X. und Mitb. g. Staatsrat des Kantons Freiburg.

Constitution cantonale

Selon la jurisprudence fédérale, la liberté de communication implique le droit, pour toute personne, de forger librement ses opinions, de les exprimer et de les répandre, par la parole, l'écrit, l'image, le geste, l'expression artistique, ou de toute autre manière encore (par exemple le déguisement ou le mime)⁵⁵. La liberté d'information comprend pour sa part le droit de recevoir des informations, sans ingérence de l'Etat, de se les procurer aux sources généralement accessibles et de les diffuser librement⁵⁶. La garantie ne fait donc pas de différence entre les opinions et les informations, pas plus qu'entre leur émission ou leur réception, ni entre les divers modes de communication.

S'il a reconnu la liberté d'information, le Tribunal fédéral a toujours refusé en revanche, jusqu'ici, de reconnaître l'existence d'un *droit à l'information*, c'est-à-dire le droit pour les particuliers d'exiger de l'Etat qu'il leur fournisse des informations déterminées⁵⁷. Le projet offre sur ce point une protection plus étendue que celle qui résulte du droit fédéral, en créant un (nouveau) droit d'accès aux documents administratifs (voir l'art. 18 et le commentaire y relatif).

Comme les autres droits fondamentaux, la liberté de communication et d'information n'est pas absolue. Elle peut être restreinte, par le législateur cantonal, aux conditions habituelles (voir le commentaire de l'art. 33 du projet). Elle l'est du reste aussi par diverses lois fédérales, en particulier le code pénal, qui réprime notamment les représentations de la violence et de la cruauté (art. 135 ss), les délits contre l'honneur et contre le domaine secret ou le domaine privé (art. 173 ss), la pornographie (art. 197), l'incitation à la haine ou à la discrimination raciale (art. 261 bis), etc.

L'article 17, alinéa 3, ajoute à la garantie des libertés de communication et d'information une interdiction générale de toute censure préalable, c'est-à-dire de tout contrôle préventif, par les autorités, de l'émission et de la réception d'une opinion ou d'une information.

Cette disposition ne vise évidemment pas les règles du droit fédéral, précisément de l'article 28 c, alinéa 3, du code civil, relatives aux mesures provisionnelles tendant à protéger la personnalité contre les atteintes illicites portées par les médias, qui ne constituent pas une « censure » préalable⁵⁸. L'interdiction de la censure s'applique plus particulièrement au domaine du cinéma, empêchant d'interdire la projection d'un film en raison de son contenu politique ou culturel, voire même du caractère choquant de ses images⁵⁹. L'interdiction de la censure ne se confond pas avec les mesures de police que les cantons peuvent prendre en vue de protéger la jeunesse, telles que la limitation de l'accès aux salles de projection ou l'interdiction de la vision d'un film en dessous d'un âge déterminé, par exemple.

Article 18 – Droit à l'information

Inspiré de la nouvelle Constitution bernoise⁶⁰, l'article 18 institue, comme indiqué à propos de la liberté d'information, un nouveau droit fondamental,

⁵⁵ Voir not. ATF 119 la 71 (73), *Sturm*, et 117 la 472 (477 ss), *Sozialdemokratische Partei Basel-Stadt*. Voir aussi le Message relatif à la Constitution fédérale mise à jour, FF 1997 I 1 ss, spéc. 159 ss.

⁵⁶ ATF 120 la 190 (192), *E.Z.*, 113 la 309 (317), *Verband der Schweizer Journalisten*, 107 la 304, *Fuchs*, et 104 la 88 (96 ss), *Bürgin*.

⁵⁷ ATF 104 la 88 (96 ss), précité; à moins que l'égalité de traitement n'exige une information: ATF 104 la 377, *Leserkampf*, ainsi que le Message relatif à la Constitution fédérale mise à jour, FF 1997 I 161.

⁵⁸ La question est à vrai dire quelque peu controversée. Quoi qu'il en soit, ces règles relèvent du droit fédéral et échappent au constituant cantonal.

⁵⁹ Par exemple, ATF 120 la 190 (192 ss), précité.

⁶⁰ Art. 17, al. 3. Voir aussi l'art. 12, al. 3, Cst. AR, qui subordonne toutefois ce droit à la preuve d'un intérêt légitime.

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

inconnu du droit fédéral, un droit à l'information, plus précisément le droit de consulter les documents officiels. Les autorités seront donc tenues de fournir à toute personne, sur demande, des informations déterminées et de l'autoriser à consulter les documents officiels, pour autant qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'oppose à la consultation. Cette obligation de fournir, sur demande, des informations déterminées – et le droit de les obtenir – constitue le pendant partiel du devoir général d'information des autorités, prévu aux articles 45 et 51 du projet. L'article 18 représente donc une innovation sensible en ce qui concerne la politique d'information des autorités, cantonales et communales. Il renverse en effet le principe, valable aujourd'hui, du « secret sous réserve de publicité » au profit de la « publicité sous réserve de secret ». La commission est convaincue que la transparence de l'administration est propre à renforcer la confiance des citoyennes et des citoyens dans l'activité des autorités. Elle estime par ailleurs que l'accès aux informations est aujourd'hui un élément essentiel de la démocratie, une condition de l'exercice des droits démocratiques.

La commission n'ignore pas que ce nouveau droit pourrait entraîner un surcroît de travail pour l'administration. Toutefois, celui-ci devrait demeurer modeste, ainsi que le montre l'exemple du canton de Berne.

L'article 18 devra être concrétisé par la loi, qui déterminera les modalités d'exercice du droit à la consultation. On peut à cet égard envisager diverses solutions: soit une loi qui règle uniquement l'accès aux documents officiels, soit une loi générale sur l'information, qui englobe les différents aspects de l'information des autorités (l'information déterminée sur demande, de l'art. 18, et l'information générale et spontanée, des art. 45 et 51). Quoi qu'il en soit, s'agissant des modalités d'exercice du droit de consulter les documents officiels prévu à l'article 18, la commission a voulu une solution généreuse et ouverte. Elle est d'avis que la consultation devra en principe être gratuite, sous réserve des consultations entraînant un surcroît de travail important. De plus, la personne requérante n'aura pas à fournir la preuve d'un quelconque intérêt légitime.

Il appartiendra également à la loi de préciser les exceptions à ce droit de consultation. On pourra se fonder aussi, à cet égard, sur l'exemple de la loi bernoise, qui retient notamment les intérêts publics et privés suivants: protection du processus interne de prise de décision, du fonctionnement des autorités, de la sécurité publique, des données personnelles, de la personnalité, etc. De la même manière, il appartient à la législation sur les archives de trouver un juste équilibre entre un droit à l'information dans la durée et les intérêts légitimes des particuliers au maintien du secret.

Article 19 – Liberté d'association

La liberté d'association est garantie par l'article 23 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (art. 56 de l'ancienne Constitution fédérale), ainsi que par les articles 11 CEDH et 22 du Pacte II. L'article 19 n'offre pas une protection plus étendue que celle qui résulte du droit supérieur.

La liberté d'association comprend le droit de former des associations, d'en faire partie, d'y adhérer et de participer aux activités associatives; c'est la dimension positive de

Constitution cantonale

cette liberté. Mais elle comprend aussi, dans sa dimension négative, le droit de ne pas adhérer à une association ou d'en sortir. La notion d'*association* est plus large que celle des articles 60 ss du code civil. Selon la jurisprudence, la portée négative de la liberté d'association n'exclut pas absolument toute obligation d'adhérer (par ex. à une association d'étudiants de droit public). Par ailleurs, comme tous les droits fondamentaux, la liberté d'association est susceptible de restrictions, aux conditions habituelles. Ainsi, par exemple, l'Etat pourrait restreindre ou même interdire les activités d'une association qui mettraient en danger l'ordre public⁶¹.

Article 20 – Liberté de réunion et de manifestation

Reconnue comme droit constitutionnel non écrit par le Tribunal fédéral en 1970⁶², la liberté de réunion figure désormais à l'article 22 de la nouvelle Constitution fédérale. Elle est garantie également par les articles 11 CEDH et 21 du Pacte II. Le Tribunal fédéral fait cependant une distinction entre la réunion et la manifestation sur le domaine public. Cette dernière se caractérise, par rapport à la première, par le fait qu'elle se déroule en règle générale sur le domaine public et, surtout, qu'elle en appelle au public. Jusqu'ici, le Tribunal fédéral a refusé de reconnaître une liberté de manifestation indépendante; il considère cependant que les manifestations et les cortèges sont protégés par la liberté d'expression et la liberté de réunion⁶³. Le Tribunal fédéral reconnaît donc un quasi-droit à l'usage du domaine public. Concrètement, la non-reconnaissance d'un droit constitutionnel indépendant a essentiellement pour conséquence qu'une base légale n'est pas exigée pour soumettre à autorisation les manifestations et cortèges sur le domaine public⁶⁴.

L'article 20 du projet offre à cet égard une protection plus étendue que celle qui résulte de la jurisprudence fédérale. En accord avec une partie de la doctrine et conformément à la jurisprudence des autorités de la Convention européenne des droits de l'homme, la disposition proposée ne fait plus de distinction entre la réunion et la manifestation (al. 1). Il s'ensuit, comme le précise l'alinéa 2, qu'une base légale – une loi ou un règlement communal – est nécessaire pour soumettre à autorisation les réunions et manifestations sur le domaine public.

Quant au contenu de la liberté de réunion, la protection est la même qu'en droit fédéral. La liberté de réunion comprend le droit, pour toute personne, d'organiser des réunions et des manifestations, ainsi que d'y prendre part; c'est la dimension positive de cette liberté. Mais elle comprend aussi, dans sa dimension négative, le droit de ne pas participer à de telles réunions et manifestations. La liberté de réunion ne protège pas seulement les rassemblements à caractère politique, mais aussi les rencontres amicales, culturelles, scientifiques, sportives ou simplement récréatives. Conformément à l'article 11, alinéa 1, CEDH et à la jurisprudence, la protection de la liberté de réunion ne vaut que pour les réunions et manifestations pacifiques.

⁶¹ Voir le Message relatif à la Constitution fédérale mise à jour, FF 1997 I 1 ss, spéc. 169 ss.

⁶² Voir ci-devant, l'introduction du chapitre relatif aux droits fondamentaux (spéc. la note 14). Voir aussi le Message relatif à la Constitution fédérale mise à jour, FF 1997 I 1 ss, spéc. 168 ss.

⁶³ ATF 107 la 226 (230), *Unité jurassienne Corgémont*, et 100 la 392, *Kaufmann*.

⁶⁴ ATF 107 la 64 (66), *POB*. Dans un arrêt récent, ATF 119 la 445 (449), *Circus Olympia*, le Tribunal fédéral a cependant estimé qu'une base légale serait souhaitable.

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

Article 21 – Droit de pétition

L'article 21, alinéa 1, garantit à toute personne le droit d'adresser en tout temps des pétitions aux autorités et de récolter des signatures à cet effet. Il reprend et concrétise l'article 33 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (art. 57 de l'ancienne Constitution fédérale). Le droit de pétition est également garanti par la Constitution cantonale actuelle (art. 10).

L'article 21, alinéa 2, offre une protection plus étendue que celle qui résulte du droit fédéral. Jusqu'ici, et malgré les critiques de la doctrine, le Tribunal fédéral s'est toujours refusé à imposer aux autorités (fédérales et cantonales) l'obligation de traiter matériellement les pétitions et d'y répondre, estimant qu'il appartenait au législateur de prévoir une telle obligation⁶⁵. A l'instar de plusieurs constitutions cantonales récentes, l'article 21, alinéa 2, du projet prévoit que l'autorité est tenue non seulement d'examiner la pétition quant au fond, mais encore d'y répondre le plus tôt possible⁶⁶. Cette obligation ne s'adresse toutefois qu'aux autorités législatives et aux autorités exécutives, les autorités judiciaires n'étant évidemment pas tenues d'entrer en matière sur des pétitions. La commission a renoncé à fixer un délai de réponse en termes absolus, dans l'idée qu'un tel délai, d'un an par exemple, pourrait constituer un oreiller de paresse en incitant l'autorité à différer une réponse plus rapide.

Article 22 – Liberté de l'enseignement et de la recherche scientifique

En droit fédéral, la liberté de l'enseignement et de la recherche scientifiques ne faisait pas l'objet, jusqu'il y a peu, d'une garantie spécifique, mais le Tribunal fédéral considérait qu'elle était protégée par la liberté personnelle et par la liberté d'expression⁶⁷. Aujourd'hui, la liberté de l'enseignement et de la recherche scientifiques est garantie par l'article 20 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999. Cette protection se limite toutefois au secteur de l'enseignement universitaire. L'article 22 du projet garantit la liberté de l'enseignement et de la recherche de manière plus générale.

Il étend cette garantie à tous les niveaux de l'enseignement. Il va cependant de soi que la garantie est moins forte pour les niveaux inférieurs de formation, pour lesquels le contenu de l'enseignement est assez étroitement défini par la loi et par des plans d'enseignement, plus que ce n'est le cas pour le domaine universitaire.

Comme les autres droits fondamentaux, la liberté de l'enseignement et, en particulier, la liberté de la recherche peuvent être limitées, aux conditions habituelles (voir l'art. 33 du projet et le commentaire y relatif). Tel peut notamment être le cas pour des motifs de police, mais aussi lorsque ces libertés entrent en conflit avec d'autres droits fondamentaux, tels la dignité humaine, la liberté personnelle ou la protection de la

⁶⁵ ATF 119 Ia 55. Voir aussi l'art. 33, al. 2, de la nouvelle Constitution fédérale, qui se contente de prévoir que les « autorités doivent prendre connaissance des pétitions »; cf. FF 1997 I 1 ss, spéc. 190/191.

⁶⁶ Voir les art. 20, al. 3, Cst. BE (délai d'un an), 16 Cst. AR (le plus vite possible), 10 Cst. BL (délai raisonnable) et 26 Cst. SO (délai raisonnable, au plus tard un an); les art. 60, al. 2, Cst. GL, 19 Cst. AG, 12 Cst. TG et 80 Cst. JU ne prévoient pas de délai.

⁶⁷ ATF 119 Ia 460 (500 ss), L., et 115 Ia 234 (268 ss), K. Voir aussi le Message relatif à la Constitution fédérale mise à jour, FF 1997 I 1 ss, spéc. 166 ss.

Constitution cantonale

personnalité. Ainsi, par exemple, les législations sur la procréation assistée et le génie génétique limitent la liberté de la recherche.

Article 23 – Liberté de l’art

L’article 23 garantit la liberté de l’art, protégée aujourd’hui par l’article 21 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999⁶⁸. L’article 23 n’offre pas une protection plus étendue.

Comme les autres droits fondamentaux, la liberté de l’art n’est pas absolue. Elle peut être restreinte, principalement dans sa dimension de diffusion des œuvres artistiques, aux conditions habituelles (voir le commentaire de l’art. 33 du projet). Elle l’est du reste aussi par le droit fédéral, en particulier par le code pénal (répression de la pornographie, par exemple, art. 197).

Article 24 – Liberté de la langue

L’article 24 garantit la liberté de la langue, droit constitutionnel non écrit reconnu par le Tribunal fédéral en 1963⁶⁹, qui figure aujourd’hui à l’article 18 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999. La protection est la même que celle qui résulte du droit fédéral.

La liberté de la langue garantit à toute personne le droit d’utiliser, dans ses relations avec autrui, ses relations professionnelles et privées notamment, sa propre langue, sa langue maternelle par exemple, mais aussi toute autre langue de son choix⁷⁰. Comme indiqué plus haut, la liberté de la langue subit une première restriction avec l’institution de la règle de la langue officielle (voir le commentaire de l’art. 4 du projet). Ainsi, un particulier ne peut se prévaloir de cette liberté pour revendiquer le droit de communiquer avec les autorités dans une langue autre que la langue officielle. Dans le même sens, la liberté de la langue n’oblige pas les communes à offrir un enseignement scolaire dans leur propre langue aux nouveaux immigrants appartenant à une autre communauté linguistique⁷¹.

Par ailleurs, le principe de la territorialité des langues, que le Tribunal fédéral a déduit de l’article 116 de l’ancienne Constitution fédérale – et qui est repris à l’article 70, alinéa 2, de la nouvelle –, constitue une autre restriction à la liberté de la langue, plus large que celle de la langue officielle. Ce principe a pour fonction de préserver la paix linguistique, en protégeant les langues nationales minoritaires dans une région déterminée, surtout si elles sont menacées dans leur existence. Il permet aux cantons de prendre des mesures pour maintenir les limites traditionnelles des régions linguistiques et leur homogénéité⁷².

Article 25 – Propriété

La garantie de la propriété figure à l’article 26 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (art. 22 ter de l’ancienne Constitution fédérale). L’article 25 du

⁶⁸ Auparavant, la création et l’expression artistiques ne faisaient pas l’objet d’une garantie spécifique, mais étaient protégées dans le cadre de la liberté d’expression : cf. ATF 117 Ia 472 (478), *Sozialdemokratische Partei Basel-Stadt*, et 101 Ia 252 (255), *Ernst*; ZBI 87(1986), p. 126 (129), *Gerster*. Voir aussi le Message relatif à la Constitution fédérale mise à jour, FF 1997 I 1 ss, spéc. 165 ss.

⁶⁹ Voir ci-devant, l’introduction du chapitre relatif aux droits fondamentaux (spéc. la note 14). Voir aussi le Message relatif à la Constitution fédérale mise à jour, FF 1997 I 1 ss, spéc. 163 ss.

⁷⁰ Voir ATF 122 I 236 (238), *Jorane Althaus*.

⁷¹ Voir ATF 122 I 236 (239/240), précité.

⁷² Voir ATF 122 I 236 (239), précité.

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

projet reprend cette garantie⁷³. La protection est la même que celle qui résulte du droit fédéral.

La propriété est garantie tout d'abord en tant qu'institution de l'ordre juridique suisse. Cela signifie que l'Etat ne saurait supprimer l'institution de la propriété (c'est ce qu'on appelle la garantie *institutionnelle*). La garantie de la propriété comporte aussi, ce qui est plus important en pratique, un droit *individuel*, qui protège les droits patrimoniaux concrets des particuliers contre les atteintes étatiques de toute sorte. Dans ce sens, la notion de propriété est plus large que celle des articles 641 ss du code civil : elle comprend la propriété, mobilière et immobilière, au sens de ce dernier, mais aussi les créances, les droits immatériels, etc. La garantie individuelle protège d'abord l'*existence* même du droit (garantie *de l'existence*, Bestandesgarantie). C'est ce que signifie l'article 25, alinéa 1.

Mais, comme la propriété peut, à l'instar de tout autre droit fondamental, être restreinte lorsque certaines conditions sont réalisées (voir l'art. 31 et le commentaire y relatif), la garantie individuelle peut se résumer parfois à une garantie de *valeur* (Wertgarantie). Tel est le cas dans les hypothèses visées par l'article 25, alinéa 2, de l'expropriation formelle et des restrictions graves à la propriété (on parle pour ces dernières d'expropriation matérielle). Le propriétaire ne peut alors plus disposer de son droit, ou il ne peut plus le faire que dans une mesure particulièrement restreinte. Il peut, en contrepartie, exiger une somme d'argent à titre d'indemnisation. C'est là un cas de responsabilité des pouvoirs publics pour acte licite (voir le commentaire relatif à l'art. 6).

Article 26 – Liberté économique

La liberté économique, ou liberté du commerce et de l'industrie, est garantie par l'article 27 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (art. 31, al. 1, de l'ancienne Constitution fédérale)⁷⁴. L'article 26 du projet reprend cette garantie, sans offrir une protection plus étendue.

La garantie de la liberté économique a une double dimension. D'une part, il est généralement admis que, par cette garantie, le constituant (fédéral) a opéré un choix en faveur d'un ordre économique fondé sur les principes de l'économie de marché, notamment un système de libre concurrence. Ce choix entraîne certains principes qui s'imposent à l'activité étatique, en particulier le principe de la neutralité concurrentielle de l'Etat et celui de l'égalité de traitement entre les concurrents directs⁷⁵. Mais la liberté économique constitue aussi, d'autre part, un droit individuel. Elle garantit à toute personne le droit de choisir et d'exercer librement une activité lucrative privée. Par activité *lucrative*, il faut entendre toute activité privée qui a pour but d'obtenir un gain. La notion d'activité *privée* exclut quant à elle toutes les activités des pouvoirs publics, qui ne sont pas protégées par la liberté économique.

La garantie de la liberté économique couvre tous les secteurs d'activités (de l'agriculture aux services) et protège aussi bien les personnes morales que les personnes physiques, les personnes de condition salariée que les personnes de condition indépendante. Pour ce qui est des personnes de nationalité étrangère, la jurisprudence du Tribunal fédéral ne reconnaît aujourd'hui la titularité de la liberté économique qu'à celles qui sont au bénéfice d'une autorisation d'établissement (permis C) ou d'une autorisation de séjour (permis B) non soumise au contingentement; elle en exclut donc les titulaires de permis B contingentés⁷⁶.

⁷³ Voir aussi le Message relatif à la Constitution fédérale mise à jour, FF 1997 I 1 ss, spéc. 174 ss.

⁷⁴ Voir le Message relatif à la Constitution fédérale mise à jour, FF 1997 I 1 ss, spéc. 176 ss.

⁷⁵ Sur cette dimension de la liberté économique, cf. le Message cité note précédente, FF 1997 I 176.

⁷⁶ Voir les arrêts cités à la note 19 ci-devant.

Constitution cantonale

Comme tout droit fondamental, la liberté économique peut faire l'objet de restrictions, pour autant que les conditions habituelles soient réalisées, à savoir que la restriction repose sur une base légale, qu'elle soit justifiée par un intérêt public prépondérant et qu'elle soit proportionnée (voir l'art. 33 et le commentaire y relatif). Le régime des restrictions à la liberté économique se différencie cependant de celui des restrictions aux autres droits fondamentaux (sous réserve de la garantie de la propriété), en ce sens que les intérêts publics qui peuvent justifier une restriction sont plus larges. La jurisprudence admet en effet de telles restrictions non seulement pour des motifs de *police* (protection de la santé, de la moralité, de la tranquillité et de l'ordre publics, ainsi que de la bonne foi en affaires), mais aussi pour des motifs de *politique sociale*. En revanche, les restrictions qui interviennent dans le jeu de la libre concurrence (on parle parfois, mais de manière imprécise, de mesures de *politique économique*) ne sont pas admissibles, à moins d'être autorisées par la *Constitution fédérale* elle-même (voir l'art. 94, al. 4, Cst. féd.).

Article 27 – Liberté syndicale

La liberté syndicale est garantie explicitement, aujourd'hui, par l'article 28 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (elle l'était implicitement, auparavant, par l'article 56 de l'ancienne Constitution fédérale), ainsi que par les articles 11 CEDH, 22 du Pacte II et, de manière plus détaillée, 8 du Pacte I, lequel mentionne expressément le droit de grève. La Constitution fédérale mise à jour consacre donc à cette liberté une disposition spécifique⁷⁷. L'article 27 du projet reprend pour l'essentiel cette disposition fédérale, sous réserve de quelques aménagements de caractère rédactionnel. Il n'offre pas une protection plus étendue.

L'article 27, alinéa 1, garantit la liberté syndicale, dans sa portée positive et négative : le droit, pour les travailleuses et les travailleurs ainsi que pour les employeuses et les employeurs, de se syndiquer, de créer des associations et d'y adhérer ; mais aussi le droit de ne pas y adhérer ou d'en sortir.

L'article 27, alinéa 2, du projet reprend une disposition qui figure dans la nouvelle Constitution fédérale (art. 28, al. 2), aux termes de laquelle les conflits collectifs de travail doivent, autant que possible, être réglés par la négociation et la médiation. Cette règle exprime le caractère d'*ultima ratio* des moyens de lutte collectifs que reconnaît l'article 27, alinéa 3.

Ce dernier garantit en effet le droit, pour les travailleuses et les travailleurs ainsi que pour les employeuses et les employeurs, de recourir dans leurs relations collectives de travail à des moyens de lutte, la grève et le lock-out (mise à pied collective, en réponse à la grève, le lock-out est généralement considéré comme le pendant de la grève). Ce droit est toutefois subordonné à la réalisation de diverses conditions. Tout d'abord, les droits de grève et de lock-out ne sont garantis que s'ils se rapportent aux relations de travail. Cette condition exclut les grèves dites *politiques*, qui s'adressent aux autorités plus qu'à la direction de l'entreprise. En second lieu, ces droits ne peuvent s'exercer que pour autant qu'aucune obligation de paix du travail ni aucune obligation de recourir à une conciliation ne s'y oppose. Cette condition limite le recours aux moyens de lutte. D'une part, l'obligation de paix du travail dite *relative* est inhérente à toute convention collective de travail et porte sur tous les points réglés par ladite convention ; cette dernière peut elle-même étendre l'obligation de paix, pour en faire une obligation *absolue*, c'est-à-dire qui porte sur toute matière, même les matières

⁷⁷ Art. 28 de la Constitution fédérale mise à jour. Voir aussi le Message y relatif, FF 1997 I 1 ss, spéc. 179 ss.

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

non réglées par la convention (art. 357 a, al. 2, CO). D'autre part, la loi ou les conventions collectives peuvent instituer une procédure de conciliation obligatoire. Les droits de grève et de lock-out ne sont donc garantis qu'à titre d'*ultima ratio*.

La seconde phrase de l'article 27, alinéa 3, précise par ailleurs que la loi peut régler l'exercice de ces droits et restreindre ou interdire le recours à la grève pour certaines catégories de personnes, notamment dans le secteur public. Est visé ici le maintien de certaines fonctions et activités essentielles pour la collectivité (police, service du feu, contrôle des barrages, soins minimums et services des urgences dans les hôpitaux, etc.). Comme la réglementation des rapports de travail de droit privé relève de la législation fédérale, la loi (cantonale) prévue à l'article 27, alinéa 3, réglera ces questions essentiellement pour ce qui est de la fonction publique cantonale et communale.

Remarques introductives aux articles 28 à 31

A l'instar de ce qu'ont fait d'autres constitutions cantonales récentes⁷⁸ et la nouvelle Constitution fédérale⁷⁹, la commission a regroupé, dans les articles 28 à 31 du projet, diverses garanties de procédure que le Tribunal fédéral tirait auparavant de l'article 4 et des articles 58 et 59 de l'ancienne Constitution fédérale. Ces garanties résultent aussi de diverses dispositions du droit international, spécialement les articles 5 et 6 CEDH, ainsi que les articles 14 et 15 du Pacte II.

L'article 28 du projet pose des règles qui valent *de manière générale*, c'est-à-dire pour toute procédure, judiciaire ou administrative. L'article 29 ne concerne en revanche que les procédures *judiciaires*. L'article 30 rassemble toutes les garanties de procédure dont dispose une personne *privée de liberté*. Enfin, l'article 31 prévoit les garanties minimales qui appartiennent spécifiquement aux personnes *poursuivies ou accusées d'une infraction pénale*.

Article 28 – Garanties générales de procédure

Applicable de manière générale, c'est-à-dire à toutes les procédures, judiciaires et administratives, l'article 28 garantit les différents aspects du droit à un procès équitable, tels qu'ils résultent de l'interdiction du déni de justice formel tirée de l'article 4 de la Constitution fédérale de 1874, de l'article 6 CEDH et de l'article 14 du Pacte II. La disposition correspond, pour l'essentiel, à l'article 29 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999.

L'article 28, alinéa 1, vise l'interdiction du déni de justice au sens strict (le refus de statuer), du retard injustifié et du formalisme excessif.

L'article 28, alinéa 2, garantit le droit pour toute personne partie à une procédure d'être entendue, c'est-à-dire de participer à la procédure, d'être préalablement instruite de la situation, de s'exprimer à ce sujet, mais aussi de consulter le dossier, de proposer des moyens de preuve et de participer à leur administration, de se déterminer avant une décision à charge et, enfin, d'obtenir une décision motivée.

⁷⁸ Voir par exemple les art. 24 à 26 Cst. BE et 20-21 Cst. AR.

⁷⁹ Voir les art. 29 à 32 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, ainsi que le Message y relatif, FF 1997 I 1 ss, spéc. 183 ss.

Constitution cantonale

L'article 28, alinéa 3, accorde aux personnes sans ressources suffisantes le droit à l'assistance judiciaire gratuite. Celle-ci comprend la dispense des frais de justice et, parfois, l'assistance gratuite d'un avocat. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'assistance judiciaire est subordonnée à certaines conditions générales: la condition d'indigence de la personne requérante (qui, dans le projet, devient l'insuffisance des ressources), tout d'abord, mais aussi la condition que la cause ne soit pas dépourvue de chances de succès; au surplus, il faut encore, pour ce qui est du droit à l'assistance d'un avocat d'office, que la cause présente une certaine complexité et une certaine importance pour le requérant. Dès lors, il appartient aux lois cantonales de procédure de déterminer ces conditions, dans le respect des garanties minimales offertes par la Constitution fédérale, telle qu'elle est interprétée par le Tribunal fédéral. C'est ce qu'exprime le renvoi à la loi de l'article 28, alinéa 3, *in fine*.

Article 29 – Garanties de procédure judiciaire

L'article 29, qui ne concerne que les procédures judiciaires, rassemble diverses garanties qui résultent de dispositions de l'ancienne Constitution fédérale (art. 4, 58 et 59) et du droit international (art. 6 CEDH et 14 I du Pacte II). La disposition correspond, pour l'essentiel, à l'article 30 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999. Elle garantit le droit, pour toute personne qui *doit* être jugée par un tribunal, de voir sa cause traitée par un tribunal régulièrement constitué et composé, compétent à raison de la matière et du lieu, indépendant et impartial. Ces garanties visent une procédure et un jugement équitables.

L'article 29 ne répond pas à la question de savoir si et quand une personne *doit* être jugée par une autorité judiciaire, un tribunal. Cette question ne peut toutefois pas être tranchée dans la Constitution cantonale, car elle relève du droit fédéral et même, de plus en plus, du droit international, en particulier de l'article 6, alinéa 1, CEDH. Selon cette disposition, relèvent de la compétence et de la procédure judiciaires toutes « les contestations sur des droits et obligations de caractère civil » ou sur « le bien-fondé d'une accusation pénale ». Or, ces notions, qui ne sont pas définies par le droit national, mais ont une portée autonome, ne correspondent pas aux notions de droit civil et de droit pénal qui sont connues en Suisse. Aussi, elles recouvrent des domaines et des matières qui, chez nous, ne relèvent pas du droit civil ou du droit pénal, mais du droit administratif⁸⁰.

Article 30 – Garanties en cas de privation de liberté

L'article 30 du projet, qui correspond pour l'essentiel à l'article 31 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, rassemble toutes les garanties de procédure dont dispose une personne *privée de liberté* pour des raisons non seulement pénales, mais aussi civiles ou administratives. Il concrétise à la fois l'un des aspects de la liberté personnelle, l'article 5 CEDH et la garantie du droit d'être entendu.

L'article 30, alinéa 1, rappelle d'abord qu'une personne ne peut être privée de liberté que dans les cas et dans les formes prévues par la loi.

L'alinéa 2 s'applique à tous les types de privation de liberté, y compris la privation de liberté à des fins d'assistance au sens des articles 397 ss du code civil. Il concrétise le

⁸⁰ Tel est le cas, par exemple, d'une mesure de suspension disciplinaire d'un notaire: cf. ATF 123 I 87, B.

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

droit d'être entendu, en exigeant une information immédiate sur les motifs de la privation de liberté et sur les droits qui appartiennent à la personne concernée. Parmi ceux-ci, il faut mentionner notamment le droit de contacter un défenseur, ainsi que celui d'informer soi-même ou, au moins, de faire informer ses proches.

L'alinéa 3 s'applique uniquement à la détention préventive. Il garantit, d'une part, le droit de toute personne arrêtée d'être traduite devant une autorité judiciaire *dans le plus court délai*. La Constitution actuelle parle de trois jours (art. 7, al. 2), mais la loi a réduit ce délai à 24 heures, avec prolongation possible jusqu'à 72 heures dans les cas exceptionnels (par exemple lorsqu'il s'agit de coordonner diverses enquêtes inter-cantoniales). Par l'expression *dans le plus court délai*, la commission entend maintenir le système actuel, à savoir un délai de 24 heures au maximum, en règle générale. L'alinéa 3 garantit, d'autre part, à la personne maintenue en détention préventive par décision de l'autorité judiciaire le droit d'être jugée dans un délai raisonnable, ou d'être libérée. Cette disposition limite donc la durée de la détention préventive. La notion de *délai raisonnable* ne peut pas être déterminée dans l'abstrait, mais doit l'être de cas en cas, en fonction des circonstances concrètes de la cause⁸¹.

L'alinéa 4, qui s'inspire de l'article 5, alinéa 4, CEDH, s'applique en principe à tous les types de privation de liberté, y compris la privation de liberté à des fins d'assistance au sens des articles 397 ss du code civil et la détention administrative au sens de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (mesures de contrainte). Il donne à toute personne privée de liberté le droit de faire contrôler, par une autorité judiciaire et dans une procédure simple et rapide, la légalité de sa détention. En principe, ce droit ne vaut pas pour la privation de liberté qui résulte d'une décision déjà prise par un tribunal. Toutefois, suivant les motifs de la privation de liberté, la personne détenue a le droit d'exiger en tout temps un *nouveau* contrôle de la licéité de sa détention, même si celle-ci a déjà été contrôlée et confirmée par un tribunal (par exemple en cas de détention préventive ou de privation de liberté à des fins d'assistance)⁸².

L'alinéa 5 va plus loin que l'article 31 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999. Il garantit à toute personne dont la privation de liberté s'avère illégale ou simplement injustifiée le droit d'obtenir réparation du préjudice subi. Il s'agit là d'un cas particulier de responsabilité de l'Etat, à la fois pour acte illicite (lorsque la détention s'avère illégale) et pour acte licite (lorsque la détention préventive, tout en étant légale, s'avère par la suite injustifiée, notamment en cas d'acquiescement). Dans la première hypothèse, celle de la détention illégale, l'obligation de réparation est imposée par le droit supérieur (art. 5, al. 5, CEDH). Dans la seconde, en revanche, il s'agit d'une règle cantonale autonome. Il ne s'agit toutefois pas d'une innovation matérielle: l'indemnisation est prévue, aujourd'hui, par les articles 271 ss du code de procédure pénale neuchâtelois, du 19 avril 1945 (RSN 322.0)

Article 31 – Garanties pénales

L'article 31 explicite diverses garanties minimales qui appartiennent spécifiquement aux personnes *poursuivies ou accusées d'une infraction pénale*. Il s'agit de garanties que le Tribunal fédéral a déduites de l'article 4 de la Constitution fédérale et développées sur la base de l'article 6 CEDH. Ces garanties figurent aujourd'hui explicitement à l'article 32 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999⁸³.

⁸¹ Voir par exemple ATF 116 Ia 143, R., où le Tribunal fédéral a jugé excessive une durée de dix mois et ordonné l'élargissement immédiat. Cf. aussi ATF 107 Ia 256, I. (durée de deux ans, à la limite de l'inconstitutionnalité, et élargissement conditionnel), ainsi que ATF 125 I 361 (367), K.

⁸² Voir sur ces points le Message relatif à la Constitution fédérale mise à jour, FF 1997 I 1 ss, spéc. 188.

⁸³ Voir le Message relatif à Constitution fédérale mise à jour, FF 1997 I 1 ss, spéc. 188 ss.

Constitution cantonale

L'article 31, alinéa 1, rappelle tout d'abord le principe de la présomption d'innocence, dont découlent deux règles importantes, celle du fardeau de la preuve et celle de l'appréciation de la preuve. Selon la première, il appartient aux autorités de poursuite d'établir la culpabilité et non à la personne poursuivie d'établir son innocence. La seconde implique que la personne accusée doit être libérée lorsque, après avoir dûment apprécié les preuves à charge et à décharge, le tribunal conserve un doute sur sa culpabilité; c'est la règle selon laquelle « le doute profite à l'accusé » (« *in dubio pro reo* »).

L'article 31, alinéa 2, codifie deux principes fondamentaux du droit pénal, le principe de la légalité des infractions et des peines (« *nullum crimen, nulla poena sine lege* ») et le principe selon lequel une personne ne peut être poursuivie ou jugée deux fois à raison de la même infraction (« *ne bis in idem* »).

L'article 31, alinéa 3, rappelle, pour le domaine de la poursuite pénale, la règle du droit d'être entendu, qui figure déjà aux articles 28, alinéa 2, et 30, alinéa 2, du projet. Les droits de la personne accusée sont notamment ceux de la défense: en particulier, celui de disposer de suffisamment de temps pour préparer convenablement la défense, celui de l'assurer elle-même ou de la confier à un défenseur de son choix, ou encore d'obtenir, s'il y a lieu, un défenseur d'office, celui d'interroger ou de faire interroger les témoins à charge et, dans certaines circonstances, celui d'obtenir gratuitement les services d'un interprète.

Article 32 – Champ d'application des droits fondamentaux

L'article 32 précise le champ d'application des droits fondamentaux qui figurent aux articles 7 à 31 du projet.

Les droits fondamentaux ont avant tout une portée *verticale*: ils protègent les particuliers contre les atteintes que peuvent leur porter les pouvoirs publics, c'est-à-dire les autorités et toutes les personnes ou organisations qui assument une tâche publique. C'est donc essentiellement contre ces derniers que les droits fondamentaux sont dirigés (art. 32, al. 2). En ce sens, les droits fondamentaux n'ont pas, du moins pas directement, d'effet *horizontal*: ils ne protègent pas les particuliers contre les atteintes provenant d'autres particuliers, à moins que la Constitution ne le prévoie (c'est le cas, par exemple, du droit à un salaire égal pour un travail de valeur égale de l'art. 8, al. 2, du projet).

Indirectement, toutefois, les droits fondamentaux peuvent avoir un effet horizontal. C'est ce qu'exprime l'alinéa 1 de l'article 32, aux termes duquel ils « doivent être réalisés dans l'ensemble de l'ordre juridique ». D'une part, il appartient au législateur de concrétiser, dans les rapports entre les particuliers, les valeurs et les biens juridiques que représentent et protègent les droits fondamentaux. C'est ainsi, par exemple, que le droit pénal (fédéral) protège la vie, l'intégrité ou encore l'honneur des personnes, la propriété, etc., contre les atteintes d'autrui. Il en va de même du droit civil (voir par ex. les art. 28 ss du code civil, sur la protection de la personnalité). Cette concrétisation des droits fondamentaux entre particuliers incombe principalement au législateur fédéral. Le législateur cantonal n'en est toutefois pas exclu: dans les domaines de compétence cantonale, c'est à lui de l'assumer (ainsi, par ex., lorsqu'il adopte une loi sur la police du commerce). Les droits fondamentaux ont aussi, d'autre part, un effet horizontal indirect dans la mesure où ils doivent être pris en considération dans l'interprétation du droit ordinaire (civil et pénal, notamment) régissant les rapports entre particuliers.

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

Article 33 – Restrictions aux droits fondamentaux

L'article 33 rassemble les règles qui régissent les restrictions aux droits fondamentaux. Ces règles sont longtemps demeurées non écrites. Elles résultaient pour l'essentiel de la jurisprudence du Tribunal fédéral (elle-même conforme au système de la CEDH et du Pacte II). Aujourd'hui, elles figurent à l'article 36 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999⁸⁴. Elles s'appliquent à tous les droits fondamentaux, à l'exception de certains d'entre eux, en particulier ceux qui sont garantis aux articles 8 et 9 du projet (égalité, interdiction de l'arbitraire et protection de la bonne foi), lesquels obéissent à un système différent.

Les mesures étatiques qui restreignent les droits fondamentaux sont subordonnées au respect de quatre conditions. Les trois premières sont exprimées à l'alinéa 1, la quatrième à l'alinéa 3. L'alinéa 2 précise pour sa part la règle relative à la première condition.

Cette première condition a un caractère formel. Les restrictions doivent revêtir une certaine forme. Elles doivent reposer sur une *base légale* (al. 1), c'est-à-dire sur une règle générale et abstraite. Cette exigence vise à assurer la prévisibilité et la sécurité du droit, ainsi que l'égalité de traitement. Cette base légale n'est cependant pas toujours de même niveau : il peut s'agir soit d'une simple ordonnance gouvernementale, soit d'une loi au sens formel, adoptée par le parlement, avec l'accord explicite ou implicite du corps électoral (référendum). Il est clair que le second terme de l'alternative assure à la mesure restrictive une plus grande légitimité démocratique. C'est la raison pour laquelle l'article 33, alinéa 2, exige la forme de la loi pour toute restriction *grave* aux droits fondamentaux. La disposition réserve cependant les cas de dangers et de troubles sérieux et directs. C'est ce qu'on appelle la *clause générale de police*, qui permet de limiter les droits fondamentaux même en l'absence d'une base légale.

En second lieu, les restrictions doivent être justifiées par un intérêt public prépondérant ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui (al. 1). C'est le législateur, sous le contrôle des tribunaux, et en particulier du Tribunal fédéral, qui détermine l'existence d'un intérêt public. Parmi les intérêts publics qui justifient des limitations des droits fondamentaux, il faut mentionner d'abord les mesures qui ont pour but d'assurer l'ordre public, à savoir la sécurité, la santé, la tranquillité et la moralité publiques, ainsi que la bonne foi en affaires (ce sont les mesures dites de *police*). En principe, seuls ces motifs permettent de restreindre les libertés idéales. La notion d'intérêts publics est en revanche plus large pour ce qui est des restrictions à la propriété et à la liberté économique. Le Tribunal fédéral admet en effet aussi des motifs de politique sociale, de politique d'aménagement et d'environnement, voire même des motifs relevant de l'esthétique (protection du paysage et des sites, esthétique des constructions, par exemple).

Les restrictions doivent en outre être proportionnées (al. 1). Le principe de la proportionnalité traduit l'adage selon lequel « on ne tire pas sur des moineaux avec un canon ». Il se compose de trois éléments. La mesure restrictive doit tout d'abord être propre à atteindre le but d'intérêt public visé (règle de l'*aptitude*). Elle doit être nécessaire pour atteindre ce but ; en d'autres termes, aucune autre mesure, moins restrictive mais propre elle aussi à atteindre le but, ne doit être envisageable (règle de la *nécessité*). Enfin, il faut un rapport raisonnable entre la restriction à la liberté et le but à atteindre (règle de la *proportionnalité au sens étroit*).

⁸⁴ Voir le Message relatif à la Constitution fédérale mise à jour, FF 1997 I 1 ss, spéc. 195 ss.

Constitution cantonale

Enfin, les restrictions ne doivent pas porter atteinte à l'essence même du droit fondamental considéré (al. 3). Cette condition vise le noyau intangible des droits fondamentaux. Il n'est toutefois pas possible de définir de manière générale et dans l'abstrait ce que recouvre ce noyau intangible. La question doit être examinée pour chaque droit fondamental. Elle est du reste relativement théorique, dans la mesure où elle ne se pose que lorsque les trois premières conditions justifiant une restriction sont remplies. Or, une mesure qui touche le noyau d'un droit fondamental sera le plus souvent disproportionnée. Ainsi, par exemple, le Tribunal fédéral a laissé ouverte la question de savoir si le retrait de *toute* prestation d'assistance en raison d'une faute de la personne bénéficiaire constituait une atteinte à l'essence même du droit à des conditions minimales d'existence; il a jugé que, dans l'affaire en cause, un tel retrait était de toute façon disproportionné⁸⁵. Il est toutefois généralement admis que le respect de la dignité humaine et l'interdiction de la torture forment le noyau intangible de la liberté personnelle. Cela signifie que, même si elle était prévue par une loi, justifiée par un intérêt public et proportionnée (penser à une mesure qui paraîtrait propre à prévenir un crime grave ou un attentat, par exemple), la torture serait interdite.

CHAPITRE 2 – Buts et mandats sociaux

Les articles 34 à 36, qui forment le chapitre 2 du titre II, impartissent à l'Etat et aux communes des objectifs et des mandats sociaux. Contrairement aux dispositions du chapitre précédent, ces articles ne confèrent pas aux particuliers des *droits*, directement justiciables. Ils s'adressent au législateur, cantonal et communal, qui doit les concrétiser. Et seule la loi pourra accorder des droits aux particuliers.

L'ancrage de tels buts et mandats sociaux se rencontre dans la plupart des constitutions cantonales récentes⁸⁶. On le trouve aussi dans la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (art. 41)⁸⁷. Ces dispositions reprennent diverses obligations imposées par le droit international, en particulier par le Pacte I de l'ONU. Elles concrétisent aussi le caractère social de la République et Canton de Neuchâtel (voir l'art. 1, al. 1, du projet).

Article 34 – Formation, travail, logement, protection sociale, famille

L'article 34, alinéa 1, invite l'Etat et les communes à prendre diverses mesures de caractère social. Ces mesures touchent les domaines de la formation, du travail, du logement et de la protection sociale. La disposition précise toutefois que ces mesures prises par les pouvoirs publics complètent celles qui sont prises au titre de l'initiative individuelle et privée, ainsi qu'à l'initiative d'autres collectivités. On peut voir là une manifestation du principe de subsidiarité. De plus, l'Etat et les communes ne peuvent agir que dans le cadre de leurs compétences. C'est l'occasion de rappeler que, pour plusieurs d'entre elles, les mesures visées à l'article 34, alinéa 1, relèvent aussi, dans une large mesure, de la compétence du législateur

⁸⁵ ATF 122 II 193 (197 ss), B.

⁸⁶ Voir not. les art. 30 Cst. BE, 25 Cst. AR et 14 Cst. TI.

⁸⁷ Voir le Message relatif à la Constitution fédérale mise à jour, FF 1997 I 1 ss, spéc. 199 ss.

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

fédéral. Il n'en demeure pas moins que, dans ces domaines, le canton est invité à agir en complément de l'aide existante. C'est du reste ce qu'il fait déjà aujourd'hui. En ce sens, l'article 34, alinéa 1, ne constitue pas véritablement une innovation.

Comme indiqué dans le commentaire relatif à l'article 5, alinéa 1, du projet, la commission s'est divisée sur l'opportunité d'attribuer à l'Etat et aux communes un mandat législatif qui complète et précise la lettre *b* de l'alinéa 1, dans le domaine de la promotion du plein emploi et de l'amélioration ou du maintien des conditions de travail. Une moitié de la commission souhaite insérer un tel mandat (version 1 de l'art. 34, al. 2), l'autre ne le souhaite pas (version 2).

Selon ce mandat, il incomberait à l'Etat et aux communes de s'efforcer de promouvoir le plein emploi, de combattre la sous-enchère dans les conditions de travail, cela notamment en matière salariale, ainsi que d'encourager le reclassement professionnel. Ce mandat s'inscrirait évidemment, comme le souligne l'expression « en particulier », dans le cadre fixé à l'alinéa 1, c'est-à-dire dans les limites des compétences de l'Etat et des communes, ainsi que dans le respect de l'initiative et des responsabilités des autres collectivités et des particuliers.

L'article 34, alinéa 3 – qui devient l'alinéa 2 dans la version 2 ci-devant – n'est pour sa part pas contesté. Il invite l'Etat et les communes à tenir compte des intérêts de la famille. Il met en outre l'accent sur l'un des impératifs actuels de la politique familiale, à savoir les mesures qui permettent aux mères et aux pères de concilier leur vie familiale et leur vie professionnelle. La disposition fait ainsi le lien entre la politique familiale et l'égalité entre les femmes et les hommes.

Article 35 – Réalisation de l'égalité entre les femmes et les hommes

L'article 35 impartit à l'Etat et aux communes un mandat, et non seulement un but: celui de prendre les mesures propres à promouvoir l'égalité de fait entre les femmes et les hommes. La disposition a donc une portée plus forte que celle de l'article 34. Elle reprend en effet la deuxième phrase de l'article 8, alinéa 3, de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (art. 4, al. 2, de l'ancienne Constitution fédérale). Cette dernière disposition ne confère certes pas, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, un droit fondamental déductible en justice. Elle n'exclut cependant pas que le juge intervienne pour sanctionner l'éventuelle inactivité ou le retard du législateur⁸⁸.

Le mandat impartit au législateur, cantonal et communal, comporte deux volets. D'une part, le législateur est tenu d'éliminer les inégalités de traitement entre femmes et hommes qui pourraient subsister dans les lois cantonales et les règlements communaux. C'est le volet de la réalisation de l'égalité formelle, juridique, entre les sexes⁸⁹. Mais le législateur doit faire plus. Il doit, d'autre part, prendre des mesures propres à réaliser l'égalité matérielle, l'égalité de fait entre les femmes et les hommes,

⁸⁸ Voir par exemple ATF 123 I 56, X. *gegen Gemeinde Sils im Domleschg*.

⁸⁹ Volet qui est étroitement lié au droit fondamental garanti à l'art. 8, al. 2, du projet.

Constitution cantonale

mesures que l'on qualifie généralement de *positives* (« affirmative actions »). Ces mesures peuvent cependant, du moins pour certaines d'entre elles – les quotas, par exemple –, entrer en conflit avec le principe et le droit fondamental de l'égalité (formelle) entre les femmes et les hommes (art. 8, al. 2, du projet): destinées à favoriser temporairement l'un des sexes, jusqu'à ce que l'égalité soit réalisée en fait, elles constituent une inégalité au détriment de l'autre sexe. Il faut donc, dans chaque cas, opérer une pesée des intérêts⁹⁰.

Article 36 – Intégration des personnes handicapées

L'article 36 ne figurait pas dans l'avant-projet du 8 juin 1998. Il a été introduit à la suite de la consultation et correspond à un souhait assez largement exprimé. Il donne à l'Etat et aux communes le mandat de compenser les inégalités qui frappent les personnes handicapées et de favoriser leur intégration économique et sociale. La commission est d'avis qu'il ne suffit pas d'interdire, comme le fait l'article 8, alinéa 1, du projet, les discriminations du fait d'une déficience physique, mentale ou psychique. Il appartient aux collectivités publiques de faire plus, c'est-à-dire de prendre des mesures positives qui permettent de compenser dans la mesure du possible les désavantages que les personnes souffrant d'un tel handicap ont à subir, en particulier afin de favoriser leur intégration dans la vie économique et dans la société. Concrètement, ces mesures peuvent concerner différents domaines, comme la construction des bâtiments et autres installations publics, afin d'en faciliter l'accès aux personnes handicapées, par exemple, mais aussi des systèmes d'incitation à l'engagement de personnes handicapées, des mesures en matière de scolarisation spécialisée ou de transports publics, notamment⁹¹. Il appartiendra aux législateurs, cantonal et communaux, de concrétiser ce mandat dans le cadre de leurs compétences.

Il faut noter que la nouvelle Constitution fédérale connaît elle aussi un tel mandat au législateur (art. 8, al. 4)⁹².

⁹⁰ Voir à ce sujet ATF 123 I 152, G., où le Tribunal fédéral a confirmé l'invalidation d'une initiative populaire soleuroise qui voulait instituer des quotas pour la composition des autorités cantonales. Voir aussi ATF 125 I 21, *Grüne Bewegung Uri*, à propos d'une initiative semblable dans le canton d'Uri, où le Tribunal a nuancé son appréciation et jugé l'initiative partiellement valable: en substance, le Tribunal fédéral admet en principe la constitutionnalité des quotas de liste pour les élections à la proportionnelle, ainsi que les quotas de résultat pour les élections indirectes (élections par des autorités elles-mêmes élues par le peuple); en revanche, les quotas de résultat pour les élections directes restent en principe inadmissibles. Il faut signaler encore qu'une initiative populaire pour une représentation équitable des femmes dans les autorités fédérales est pendante au niveau fédéral; dans son message du 17 mars 1997, le Conseil fédéral a proposé aux Chambres d'en recommander le rejet (FF 1997 III 489). Les Chambres fédérales ont suivi cette proposition (voir l'arrêté fédéral du 18 juin 1999, qui recommande le rejet de l'initiative, sans contre-projet, FF 1999 4656).

⁹¹ Voir, pour une présentation des diverses mesures envisageables, le Rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national relatif à l'initiative parlementaire Suter sur le traitement égalitaire des personnes handicapées, FF 1998 2081, spéc. 2084 ss.

⁹² Il faut signaler aussi qu'une initiative populaire fédérale « Droits égaux pour les personnes handicapées », qui vise notamment à renforcer ce mandat, a récemment abouti, en août 1999 (cf. FF 1999 6591).

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

TITRE III – Le peuple

Le titre III comprend neuf articles, articles 37 à 45. Le premier définit le peuple en tant qu'autorité politique suprême du canton. Les suivants (art. 38 à 44) énumèrent ses principales compétences, sauf celles qui se rapportent à la révision de la Constitution (voir les art. 40, al. 4, et 44, al. 2). Le dernier contient une règle sur l'organisation des votes populaires. Comme dans les autres parties du projet, les dispositions du titre III se limitent à l'essentiel. Elles devront, sur plusieurs points, être complétées par des lois.

Ces lois existent d'ailleurs déjà, pour la plupart d'entre elles (voir notamment la loi sur les droits politiques, la loi sur l'organisation du Grand Conseil, la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat, la loi d'organisation judiciaire, la loi sur les communes); elles ne devront être modifiées que là où la Constitution elle-même est changée.

Article 37 – Le corps électoral

Il s'agit d'indiquer ici à quelles conditions une personne a l'exercice des droits politiques actifs (le « droit de vote ») en matière *cantonale* et fait donc partie du corps électoral cantonal. Une telle personne est appelée « électrice » ou « électeur » ; ces termes sont utilisés dans l'ensemble du projet.

Les droits politiques en matière communale sont réglés par la législation cantonale ordinaire (art. 95, al. 3, du projet). Quant aux droits politiques en matière fédérale, on sait qu'ils sont réglés presque exhaustivement par le droit fédéral.

I. Conditions d'âge et de capacité

Pour être électrice ou électeur, il faut d'abord remplir deux conditions, d'âge et de capacité.

Age

La majorité civique ou politique reste fixée à 18 ans, comme elle l'est depuis 1979 (art. 30 Cst. NE)⁹³.

Capacité

Le texte reprend également la règle actuelle (art. 33 Cst. NE), qui est d'ailleurs identique à la règle fédérale⁹⁴. Cette règle a l'avantage d'être simple. Mais on peut lui reprocher d'être un peu schématique: il y a des maladies mentales qui n'ont pas d'effets sur le discernement politique⁹⁵. C'est pourquoi le constituant habilite le législateur à prévoir une procédure qui permette à l'interdit de faire la preuve de sa capacité politique et d'être ainsi intégré ou réintégré dans le corps électoral. L'interdiction elle-même serait maintenue (elle ne relève pas du droit cantonal), mais son effet d'exclusion des droits politiques cantonaux serait levé.

⁹³ Révision partielle du 9 septembre 1979.

⁹⁴ Article 2 de la loi fédérale sur les droits politiques, du 17 décembre 1976, R.S. 161.1; article 136, alinéa 1, de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, R.O. 1999 2556.

⁹⁵ Sur le problème des droits politiques des malades mentaux, cf. Marco Borghi, *Diritto di voto e devianza*, Rivista di diritto amministrativo e tributario ticinese, 1978, p. 263-270.

Constitution cantonale

II. Conditions de nationalité et de domicile

Une fois remplies les deux conditions d'âge et de capacité, viennent les conditions de nationalité et de domicile. Ici, le projet distingue trois catégories de personnes.

a) Les Suissesses et les Suisses domiciliés dans le canton

C'est la règle actuelle (art. 30 Cst. NE). Elle est d'ailleurs imposée par le droit fédéral⁹⁶, sauf la faculté de prescrire aux Confédérés un délai d'attente de trois mois au plus, auquel notre canton a renoncé il y a déjà plusieurs années⁹⁷. Cette règle a pour corollaire que les personnes, neuchâteloises ou confédérées, domiciliées dans un autre canton suisse, quelles que soient leurs attaches avec notre canton, n'y peuvent pas exercer les droits politiques.

Il y avait, en 1999, environ 103.000 personnes qui étaient électrices ou électeurs parce qu'elles remplissaient les conditions d'âge et de capacité, qu'elles étaient de nationalité suisse et qu'elles avaient leur domicile dans le canton.

b) Les Suissesses et les Suisses de l'étranger qui sont inscrits dans le registre électoral d'une commune du canton en vertu de la législation fédérale

Ceci est une *nouveauté*. Le droit de vote est reconnu aux Suisses de l'étranger par le droit fédéral en matière fédérale⁹⁸ et par le droit d'une demi-douzaine de cantons en matière cantonale. Ces cantons-là suivent l'un de deux systèmes⁹⁹. Ou bien ils limitent le droit de vote à leurs ressortissants; c'est le cas du Tessin, de Genève, du Jura. Ou bien ils s'alignent sur la règle fédérale et donnent le droit de vote cantonal aux Suisses de l'étranger qui sont, en vertu du droit fédéral, inscrits dans le registre électoral de l'une de leurs communes, qui peut être une commune d'origine, *mais aussi* une commune de domicile antérieur; c'est le cas de Berne, d'Obwald, de Soleure, de Bâle-Campagne. Cette seconde règle est la plus simple. C'est celle que la commission recommande. Elle a pour conséquence que le Suisse de l'étranger votera, au niveau fédéral *et* au niveau cantonal, dans le *même* canton et non pas, ce qui pourrait arriver avec la règle des seuls ressortissants, dans un canton en matière fédérale et dans un autre en matière cantonale (par exemple dans le canton de Vaud pour l'élection des députés au Conseil national, parce que la personne a vécu à Lausanne avant de s'expatrier, et dans le canton de Neuchâtel pour l'élection des députés au Conseil des Etats, parce que cette personne est neuchâteloise).

En 1999, les Suisses de l'étranger qui étaient enregistrés dans l'une des communes du canton de Neuchâtel pour l'exercice des droits politiques en matière fédérale étaient au nombre d'environ 2000.

⁹⁶ Article 39 de la Constitution fédérale (art. 43, al. 4, anc. Cst. féd.).

⁹⁷ Révision partielle du 10 mars 1985.

⁹⁸ Loi fédérale du 19 décembre 1975, révisée par la loi du 22 mars 1991, R.S. 161.5.

⁹⁹ Voir, à ce sujet, Yvo Hangartner, Das Stimmrecht der Auslandschweizer, in Piermarco Zen-Ruffinen et Andreas Auer (éd.), De la Constitution, Bâle-Francfort, 1996, p. 241-253.

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

La solution proposée implique une petite difficulté. C'est celle qui pourrait surgir si le Suisse de l'étranger, originaire d'un autre canton, mais inscrit dans le canton de Neuchâtel en vertu de la règle retenue ici, était inscrit aussi dans l'autre canton, parce que celui-ci appliquerait le critère des ressortissants (voir ci-devant). Il en résulterait en effet qu'une même personne pourrait voter, en matière *cantonale*, simultanément dans deux cantons, ce qui est contraire au droit fédéral¹⁰⁰. Mais le cas ne sera probablement pas fréquent et la commission estime qu'il appartient à l'autorité fédérale d'indiquer au profit de quel canton le conflit, s'il venait à se produire, devrait être tranché.

c) Les étrangères et les étrangers ainsi que les apatrides qui sont au bénéfice d'une autorisation fédérale d'établissement et qui sont domiciliés dans le canton depuis au moins cinq ans

Ceci aussi, évidemment, est une *nouveauté*. *C'est même l'une des principales innovations du projet.*

Le droit de vote des étrangers n'est pas connu au niveau fédéral. Au niveau cantonal, il ne l'est que dans le Jura, où la loi déclare électeurs, sauf pour les révisions constitutionnelles, « les étrangers domiciliés dans le canton depuis dix ans »¹⁰¹.

Par « autorisation fédérale d'établissement », il faut entendre l'autorisation d'établissement délivrée conformément au droit fédéral, c'est-à-dire à la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers¹⁰² et aux conventions internationales qui lient la Suisse (le « permis C »). L'autorisation d'établissement est délivrée, en général, après cinq ou dix ans de séjour en Suisse.

Il y a actuellement, dans le canton de Neuchâtel, environ 22.000 personnes étrangères qui ont l'autorisation d'établissement et qui remplissent les conditions d'âge et de capacité nécessaires au droit de vote. Si l'on considère que certaines de ces personnes ont peut-être séjourné dans un autre canton et n'ont pas encore cinq ans de domicile à Neuchâtel, on peut estimer à environ 20.000 le nombre des personnes qui pourraient exercer les droits politiques dans le canton selon la lettre *c* de l'article 37. Elles viendraient s'ajouter aux 103.000 personnes de la lettre *a* et aux 2000 personnes de la lettre *b*.

Tout ou presque tout a été dit sur le droit de vote des étrangers, pour ou contre. La commission est parfaitement consciente que plusieurs cantons, dans un passé récent, ont refusé l'innovation. Et le Conseil national l'a encore écartée à son tour, en janvier 1998, dans l'examen de la révision de la Constitution fédérale¹⁰³. Mais ici, c'était normal : la Confédération, dans notre tradition politique, laisse d'ordinaire aux cantons le soin d'élargir les premiers les voies de la démocratie. Pour le moment, les Jurassiens restent seuls à avoir assumé, il y a vingt ans, ce rôle de pionniers – sans en avoir d'ailleurs subi la moindre conséquence négative.

La commission propose maintenant aux Neuchâtelois de suivre leur exemple.

¹⁰⁰ Article 39, alinéa 3, de la Constitution fédérale.

¹⁰¹ Voir l'article 3 de la loi jurassienne sur les droits politiques, du 26 octobre 1978, fondée elle-même sur une délégation figurant à l'article 73 de la Constitution cantonale.

¹⁰² Loi fédérale du 26 mars 1931, plusieurs fois révisée, R.S. 142.20.

¹⁰³ B.O. 1998 C.N. 81-85.

Constitution cantonale

A l'appui de sa proposition, elle relève que les étrangers durablement établis dans notre canton en partagent le destin, qu'ils en ont subi les revers comme les Suisses, qu'ils ont contribué à ses succès, qu'au fond rien ne se fait sans eux, qu'ils sont vraiment, et certains d'entre eux même davantage que les Suisses de l'étranger, une partie intégrante de la population du pays. Ils paient leurs impôts comme les autres, ils cotisent comme les autres aux assurances sociales. Bref, toute notre législation leur est appliquée – sauf qu'ils n'ont rien à dire sur les lois elles-mêmes ni sur les personnes qui les font.

La seule objection sérieuse qu'on oppose habituellement au droit de vote des étrangers, c'est de dire que les étrangers, s'ils sont durablement établis dans notre canton, peuvent s'y faire naturaliser, qu'il ne tient donc qu'à eux d'acquérir la nationalité suisse et, par là même, tous les droits politiques des ressortissants suisses.

La commission considère toutefois que les choses ne sont pas si simples; qu'une naturalisation est un acte d'autorité, que les étrangers peuvent bien la demander, mais qu'ils n'y ont *aucun droit*, du moins dans le système neuchâtelois actuel, et qu'elle dépend toujours d'une décision discrétionnaire de l'autorité. A cela s'ajoute que l'acquisition de la nationalité suisse peut entraîner, selon la législation de certains Etats, la perte de leur nationalité antérieure, une conséquence souvent pénible qu'ils peuvent ne pas souhaiter du tout.

Pour ces raisons, la commission estime que le renvoi des intéressés à la procédure de la naturalisation ne rend pas vraiment compte de la dimension psychologique et juridique du problème; qu'un étranger peut très légitimement désirer prendre part à la vie civique du pays qui l'accueille, où il travaille et où il élève ses enfants, sans rompre avec son pays d'origine; que cette situation, loin d'être accidentelle et anormale, pourrait bien devenir, avec la mobilité croissante des populations, un phénomène ordinaire.

C'est dans cet esprit que la commission recommande aux Neuchâtelois de renouer avec la politique d'ouverture qu'ils ont pratiquée, il y a cent cinquante ans, quand ils ont donné, peut-être alors seuls en Europe, le droit de vote aux étrangers en matière communale et d'accomplir aujourd'hui un nouveau pas.

On notera en revanche que la commission propose de réserver aux seuls citoyens suisses, comme aujourd'hui, l'*éligibilité* aux autorités politiques cantonales, Grand Conseil et Conseil d'Etat, ainsi qu'à la députation au Conseil des Etats (voir ci-après les art. 39, al. 2, 4^e phrase, et 47, 1^{re} phrase).

Ajoutons encore que le droit de vote des étrangers en matière *communale* relève de la législation ordinaire (voir l'art. 95, al. 3, du projet). Il ne figure pas dans la Constitution actuelle (voir l'art. 66, al. 3, Cst. NE) et il n'y a pas de raison particulière de l'y introduire. Si toutefois une mention constitutionnelle paraissait opportune, il faudrait l'insérer dans le titre sur les communes (précisément à l'art. 95).

Lors de la consultation, la proposition de donner le droit de vote aux étrangers établis a reçu, dans l'ensemble, un accueil très positif. Seul un parti, deux ou trois communes et une dizaine de réponses individuelles ont exprimé une opposition, parfois d'ailleurs en termes assez vifs.

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

Article 38 – Election des autorités

Ce texte correspond au droit actuel (art. 23 et 42, al. 1, Cst. NE) : le parlement et (depuis 1906¹⁰⁴) le gouvernement sont élus l'un et l'autre au suffrage universel direct.

Il ressort du silence du texte que les autorités judiciaires ne sont pas élues par le peuple. Voir, sur ce point, l'article 60 du projet.

Article 39 – Election de la députation au Conseil des Etats suisse

Les deux députés au Conseil des Etats suisse sont élus par le peuple depuis 1971 (art. 17 bis Cst. NE)¹⁰⁵. La réglementation actuelle est maintenue. La seule différence, c'est que le mode d'élection (la majoritaire à deux tours), aujourd'hui fixé à l'article 87 de la loi (cantonale) sur les droits politiques, du 17 octobre 1984 (LDP), serait désormais fixé dans la Constitution, comme pour le Grand Conseil, pour le Conseil d'Etat et pour les autorités communales (art. 52, al. 2, art. 66, al. 2, et art. 95, al. 2 ou 2b, du projet). Plusieurs cantons ont d'ailleurs fait de même¹⁰⁶.

L'admission du *panachage* pourrait évidemment être renvoyée à la loi, comme cela a été observé lors de la consultation. La commission a toutefois considéré qu'il s'agit là d'un aspect très caractéristique des institutions suisses et neuchâtelaises, peu connu à l'étranger¹⁰⁷, et qu'il était donc légitime de le faire figurer dans la Constitution.

Précisons encore que l'élection des députés au *Conseil national* suisse dépend du droit *fédéral* et n'a donc pas sa place dans la Constitution du canton.

Article 40 – Initiative populaire

Il s'agit de ce qu'on appelle communément l'initiative populaire « législative », qui est plus exactement celle qui vise un objet inférieur à la Constitution. Ce qui concerne la révision de la Constitution est renvoyé au dernier titre (voir l'al. 4).

Les règles actuelles ont été réexaminées sur deux points importants : le nombre de signatures nécessaire à l'aboutissement de l'initiative et les objets de l'initiative.

Nombre de signatures

Il est aujourd'hui de 6000 (art. 38, al. 3, Cst. NE). Ce chiffre est élevé. Avec sa fraction de 5,8% des inscrits, il est même, ainsi qu'il ressort du tableau comparatif figurant en annexe au présent rapport¹⁰⁸, proportionnellement *le plus élevé de Suisse*.

¹⁰⁴ Révision partielle du 12 août 1906.

¹⁰⁵ Révision partielle du 7 février 1971.

¹⁰⁶ Berne, Glaris, Fribourg, Argovie, Thurgovie, Valais, Genève, Jura (lequel, ainsi qu'il est notoire, est le seul à avoir prescrit la représentation proportionnelle).

¹⁰⁷ En France, la majoritaire plurinomiale est parfois qualifiée, là où il n'y a pas de panachage, de « scrutin d'écrasement ». On observera qu'en Suisse c'est notamment au panachage qu'un parti minoritaire comme le parti socialiste doit d'avoir des sièges au Conseil des Etats.

¹⁰⁸ Voir aussi Georg Lutz - Dirk Strohmman, *Wahl- und Abstimmungsrecht in den Kantonen, Berne-Stuttgart-Vienne*, 1998, p. 120 (et p. 145 pour les demandes de référendum).

Constitution cantonale

Il est vrai qu'avec l'adoption de l'article 37, alinéa 1, lettres *b* et *c* (droit de vote des Suisses de l'étranger et des étrangers durablement établis), la fraction descendrait à 4,8% des inscrits, plaçant alors Neuchâtel au deuxième rang des cantons suisses, juste après Genève.

Rappelons que, dans un premier temps, celui de l'avant-projet, une majorité de la commission avait recommandé de réduire le chiffre de 6000 à 3000 signatures. La procédure de consultation a montré que cette recommandation suscitait plusieurs oppositions. Sur quoi la commission s'est divisée entre trois tendances. Un groupe entend maintenir le chiffre de 6000; un autre, gardant la solution de l'avant-projet, souhaite passer à 3000; un troisième enfin propose, comme moyen terme, 4500.

La détermination finale ne devrait pas se faire sans tenir compte du chiffre qui sera retenu pour la demande de référendum (ci-après, art. 42). Le système neuchâtelois actuel prévoit en effet le *même nombre* de signatures pour ces *deux instruments* de notre démocratie directe. La commission, dans sa majorité, trouverait regrettable que la demande de référendum, instrument en général négatif et utilisé contre un texte dont les effets ne sont pas encore connus, soit rendue plus facile que l'initiative. On renvoie ici à ce qui est dit dans le commentaire de l'article 42.

Avec le chiffre de 3000, la fraction mentionnée plus haut descendrait de 5,8% à 2,9% des inscrits et Neuchâtel passerait du premier au huitième rang des cantons suisses (dans le tableau annexé au présent rapport, *NE a*). Si le nombre des inscrits est augmenté des Suisses de l'étranger et des étrangers durablement établis, ainsi qu'il est proposé à l'article 37, alinéa 1, lettres *b* et *c*, du projet (voir ci-devant), la fraction descendrait encore de 2,9% à 2,4%; ce qui ferait que notre canton, placé alors au onzième rang des cantons suisses (dans le tableau annexé au présent rapport, *NE b*), se situerait exactement dans la moyenne nationale, à un niveau d'exigence toujours supérieur à celui de cantons tels que Zurich, Berne, Lucerne, Soleure, Bâle-Campagne, Schaffhouse, Saint-Gall, Argovie ou le Valais¹⁰⁹.

Objets

D'après la Constitution actuelle, l'initiative peut proposer « l'adoption, l'élaboration, la modification ou l'abrogation d'une loi ou d'un décret » (art. 38, al. 2, Cst. NE). Le décret est une forme très large, comme il ressort présentement des articles 30 et 31 de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC), du 22 mars 1993. Mais la loi sur les droits politiques a interprété restrictivement la Constitution en réduisant l'initiative aux lois et aux seuls décrets *de portée générale*, qui sont des lois à durée limitée (art. 30 OGC, et 98, al. 1, LDP). Elle rapprochait ainsi les objets possibles de l'initiative de ceux du référendum facultatif (art. 39, al. 2, Cst. NE), sans établir, pour autant, un parallélisme complet.

La commission propose d'améliorer le parallélisme, tout en élargissant la portée du référendum lui-même (voir l'art. 42 du projet).

Il en résulte que l'initiative populaire pourrait avoir pour objets des actes qui ne sont pas, aujourd'hui, qualifiés de décrets de portée générale. Il s'agit

¹⁰⁹ On notera que ce sont plutôt les cantons latins (le Valais excepté) qui ont des taux élevés.

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

principalement des décrets qui entraînent des *dépenses*. L'idée de cette extension, c'est qu'il n'y a pas de raison qu'en ces domaines le corps électoral soit réduit à « réagir » par le seul instrument du référendum. Il faut aussi qu'il puisse donner des impulsions, comme il le fait pour les lois.

Le délai de six mois, pour la réunion des signatures, est désormais fixé dans la Constitution, ainsi que la faculté de choisir entre la forme du projet rédigé et celle de la proposition générale. La faculté, pour le Grand Conseil, d'opposer un contre-projet à une initiative est donnée par l'article 44, alinéa 1, lettre *a*, du projet.

Au sujet de la récolte des signatures: la commission a porté son attention sur une pratique douteuse, qui consiste à engager des quêteurs de signatures et à les rémunérer « à la pièce ». Elle a toutefois constaté que cette pratique ne sévissait guère au niveau des initiatives et référendums du canton; que la rémunération n'était pas payée au signataire, mais au quêteur lui-même; qu'il n'y avait donc aucune raison d'invalider la signature ainsi acquise; qu'enfin toute menace de punition du quêteur ou de celui qui l'a engagé devait être accompagnée d'une sanction et qu'ici la sanction nécessiterait un effort administratif disproportionné.

Le principe de l'unité de la matière est une règle du droit constitutionnel fédéral¹¹⁰ qui s'impose à toutes les autorités qui édictent des règles de droit sujettes à référendum, donc au constituant (voir l'art. 100, al. 2, du projet) et au législateur des cantons¹¹¹. Elle vaut aussi bien pour le Grand Conseil exerçant sa compétence législative que pour les auteurs des initiatives populaires¹¹². Alors qu'elle n'est pas mentionnée à l'adresse du parlement (art. 55 du projet), qui est censé la connaître, elle est expressément rappelée aux auteurs d'initiatives, de manière à les mettre en garde contre le risque d'invalidation.

Si le Grand Conseil n'approuve pas intégralement l'initiative populaire, il y a lieu à un référendum obligatoire (art. 44, al. 1, lettre *a*, du projet). Si au contraire il l'approuve, le texte de l'initiative (cas du projet rédigé) ou celui qu'il aura créé lui-même (cas de la proposition générale) est simplement exposé à un référendum facultatif. Le droit actuel n'est pas modifié (art. 110 LDP).

Article 41 – Motion populaire

Dans son avant-projet, la commission a proposé la réception d'un nouvel instrument de démocratie, la motion populaire. L'introduction de cet instrument dans le droit neuchâtelois constituerait une *innovation*.

¹¹⁰ C'est un élément de la « liberté de vote », garantie par la jurisprudence du Tribunal fédéral et reprise maintenant à l'article 34, alinéa 2, de la Constitution fédérale. Voir, sur l'unité de la matière, A.T.F. 123 I 62, 71, Charles Beer, du 12 mars 1997 (unité niée); 125 I 227, 230-231, G., du 21 avril 1999 (unité affirmée).

¹¹¹ Avec une différence de sévérité selon le *niveau*: le principe est appliqué plus strictement à une révision constitutionnelle (partielle !) qu'à une loi. Cette différence est justifiée.

¹¹² Le Tribunal fédéral juge à vrai dire plus strictement l'initiative populaire que l'initiative parlementaire (arrêt Beer, précité, p. 72). Mais cette différence de sévérité selon l'*auteur* n'est, elle, pas très convaincante. Ce qui importe vraiment, ce n'est pas la récolte des signatures (une initiative de trop n'est pas un grand malheur), mais le vote des électrices et des électeurs sur le projet qui leur est soumis; et là les risques sont les mêmes: un projet du Grand Conseil et un projet proposé par une initiative populaire peuvent fausser le scrutin de la même manière.

Constitution cantonale

La motion populaire est une forme mineure de l'initiative populaire. Alors que l'initiative populaire s'adresse au parlement, mais encore, par-delà le parlement, au peuple, qui peut ainsi imposer sa volonté au parlement, la motion populaire ne s'adresse qu'au parlement, qui doit l'examiner, mais qui en dispose librement comme il fait des initiatives de ses propres membres (art. 64, al. 1, du projet). Il s'agit donc d'une manière de saisir le Grand Conseil, mais le Grand Conseil reste seul maître de sa décision.

Si toutefois la motion est dite « populaire », c'est parce qu'elle vient directement du corps électoral (cent signataires).

L'instrument est connu, en particulier, dans le canton de Soleure¹¹³. Le Grand Conseil soleurois est saisi, chaque année, de quatre ou cinq de ces motions, et plusieurs d'entre elles l'ont poussé à des révisions législatives qu'il a trouvées judicieuses, mais auxquelles il n'aurait pas procédé de lui-même¹¹⁴.

La motion populaire n'a reçu, lors de la consultation, qu'un accueil assez froid. Plusieurs réponses lui ont reproché de doubler, sans grande utilité, les députés au Grand Conseil, qui sont les porte-parole naturels de la population et qui sauront bien présenter eux-mêmes au parlement les idées qui circulent parmi leurs électeurs. D'autres craignent que certains députés se servent de motions qu'ils auront provoquées pour donner plus de force à leurs propres propositions.

A la suite de ces réactions, la commission s'est divisée.

Une moitié maintient son attachement à l'institution, parce qu'elle estime qu'elle peut contribuer à enrichir le débat politique sans exposer d'ailleurs, comme le montre l'exemple soleurois, le parlement non plus que ses membres à une concurrence inopportune.

L'autre moitié de la commission propose de renoncer à cette innovation, dont les mérites ne lui semblent pas évidents.

Article 42 – Référendum populaire facultatif

La commission propose ici, comme pour l'initiative populaire (art. 40 du projet), de réexaminer le nombre de signatures et les objets.

Nombre de signatures

Il est aujourd'hui de 6000 (art. 39 Cst. NE), comme pour l'initiative populaire. On a vu, au sujet de l'article 40, que ce chiffre est élevé.

Après avoir proposé, dans son avant-projet, une réduction de 6000 à 3000, la commission, au vu des résultats de la consultation, recommande maintenant le nombre de 4500. Il n'y a pas eu de division sur ce point comme celle qu'on a pu voir pour l'initiative populaire (comp. avec l'art. 40).

¹¹³ Où il a été introduit dans la Constitution cantonale à l'occasion de la révision totale de 1986 (art. 34 Cst. SO).

¹¹⁴ De 1988 à 1996 (neuf ans), 41 motions populaires ont été déposées et 13 ont été acceptées totalement ou partiellement (information donnée par les autorités soleuroises).

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

On rappellera ici que le Grand Conseil, quand il se déterminera, devra avoir égard au nombre retenu pour l'initiative, soit qu'il entende maintenir la parité, soit qu'il décide de l'abandonner. La commission se permet de faire, à ce sujet, les observations suivantes.

L'égalité du nombre de signatures nécessaire pour les initiatives et pour les demandes de référendum, qui est la règle actuelle du droit neuchâtelois (art. 38 et 39 Cst. NE), se rencontre dans une dizaine de cantons. Les autres cantons, ceux qui font une différence, la font toujours en faveur du référendum. Mais la commission estime cette faveur injustifiée, considérant qu'il n'y a pas lieu de rendre le référendum plus facile que l'initiative. L'initiative est, en effet, un instrument plus fin.

D'abord, elle peut être déposée en tout temps. Elle peut, par conséquent, tendre à l'abrogation d'une loi *après* que celle-ci a été expérimentée, ce qui, d'un point de vue rationnel, vaut en général mieux que de l'abattre en référendum avant qu'on en ait pu voir les effets. Ensuite, l'initiative peut demander non seulement l'abrogation totale, mais aussi la modification *partielle* d'une loi, au lieu de l'anéantir entièrement, comme fait le référendum. Enfin, l'initiative laisse au Grand Conseil une possibilité de contre-projet que le référendum ne connaît pas, mais qui peut se révéler très utile.

C'est d'ailleurs cette souplesse de l'initiative qui a rendu superflue, aux yeux de la commission, l'introduction de ce qu'on appelle communément le référendum « constructif », qui est une combinaison du référendum ordinaire avec une initiative limitée par un *déla*¹¹⁵ et sans possibilité de contre-projet.

Relevons que, parallèlement à ce qui a été proposé pour l'initiative populaire, le délai de quarante jours, pour la réunion des signatures, est désormais fixé dans la Constitution.

Objets

Notons d'abord que la forme du *décret de portée générale* est abandonnée : comprise comme une loi à durée limitée (art. 30, al. 2, OGC), elle ne sert en effet strictement à rien. La loi aussi peut être limitée dans sa durée et la procédure de l'urgence, aujourd'hui spécifique du décret (art. 39, al. 2, Cst. NE), peut très bien être appliquée à une loi¹¹⁶.

Est également abandonné le *référendum financier obligatoire*, c'est-à-dire le caractère *obligatoire* du référendum financier lorsque certains seuils sont dépassés (art. 39, al. 3, Cst. NE). Ces dépenses, souvent incontestées, n'attirent aux urnes qu'un nombre dérisoire d'électeurs lorsque le vote ne

¹¹⁵ On trouve des exemples de l'instrument appelé « référendum constructif » à l'article 63, alinéa 3, Cst. BE (où il est appelé « projet populaire ») et dans une initiative populaire fédérale déposée le 25 mars 1997, F.F. 1999 2697 (où l'élément « initiative » est limité, de surcroît, par son *objet* ; il ne peut porter que sur une proposition déjà faite au parlement et soutenue par un certain nombre de membres). Le Conseil fédéral recommande le rejet de l'initiative fédérale, F.F. 1999 2695-2742 ; le Conseil des Etats l'a suivi, B.O. 1999 C.E. 468-475.

¹¹⁶ Voir, ci-après, le commentaire de l'article 43 *in fine*. La nouvelle Constitution fédérale a renoncé, elle aussi, à la forme de l'« arrêté de portée générale » (art. 163 et ss).

Constitution cantonale

coïncide pas avec un autre scrutin. La démocratie n'y gagne rien¹¹⁷. Désormais il est prévu que tous les décrets qui entraînent des dépenses seront exposés au référendum *facultatif*. Ceci vaut pour toutes les dépenses (sauf le budget, voir ci-après): le projet ne fait pas (comme on la trouve ailleurs) de différence entre les dépenses dites nouvelles et les dépenses dites liées. L'expérience montre en effet que cette distinction est difficile à pratiquer et qu'elle suscite toutes sortes de controverses juridiques. Mais il faut aussi dire que, si l'Etat est véritablement tenu de faire une dépense en vertu d'un contrat ou d'une loi précise (dépense liée au sens le plus strict du terme) et que les électeurs s'y opposent, la dette devra néanmoins être payée en application des règles générales sur la responsabilité: un référendum négatif sur la dépense ne saurait en effet délier ni des contrats ni des lois.

Après la procédure de consultation, la commission propose un même changement pour les avis que le Grand Conseil donne à l'autorité fédérale, en vertu de la législation fédérale, au sujet de l'implantation d'une installation atomique. Une révision constitutionnelle de 1979 avait soumis ces avis à un référendum obligatoire¹¹⁸. L'avant-projet maintenait la règle. Les réponses à la consultation ont toutefois montré qu'elle pourrait, sans dommage politique, être rendue moins rigide. Il est donc recommandé de ranger désormais ces avis parmi les objets du référendum *facultatif*.

En ce qui concerne les termes de l'énumération du deuxième alinéa, on se reportera au paragraphe sur les compétences du Grand Conseil (art. 55 et ss du projet).

Les lettres *a* à *f* indiquent les actes du Grand Conseil qui *doivent* être munis de la clause du référendum facultatif: ici, c'est la Constitution qui veut que ces actes soient exposés au référendum.

La lettre *g*, reprise du droit constitutionnel bernois¹¹⁹, vise des actes du Grand Conseil qui n'entrent dans aucune des catégories précédentes. Il ne peut guère s'agir, en pratique, que d'actes accomplis dans l'exercice de compétences que le Grand Conseil tient de lois spéciales (voir les art. 58 et 61, al. 1, lettre *h*, du projet; par exemple, des plans, des concessions, des autorisations); éventuellement de la fixation d'une limite d'endettement (art. 57, al. 1, du projet), voire d'un avis donné dans une consultation fédérale (art. 61, al. 1, lettre *c*), etc. Ici, la clause référendaire n'est pas imposée par la Constitution; c'est une minorité qualifiée du Grand Conseil qui décide de l'ajouter au décret. Mais ce n'est évidemment pas cette minorité qui provoquera *elle-même* le vote populaire; et pas davantage d'ailleurs la majorité du Grand Conseil: le référendum facultatif doit toujours être *demandé par*

¹¹⁷ Il ressort d'une statistique établie par le D^r Alexandre Trechsel, du Centre d'études de la démocratie directe, à l'Université de Genève, que le canton de Neuchâtel a connu 115 votes référendaires, toutes variétés confondues (votes sur la Constitution, sur les lois, sur les décrets), entre 1970 et 1996. Sur ces 115 votes, 85 procédaient du référendum financier obligatoire. Et, sur ces 85 votes, 79 ont donné un résultat positif.

¹¹⁸ Révision partielle du 18 février 1979.

¹¹⁹ Article 62, alinéa 1, lettre *f*, Cst. BE.

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

les électriques et par les électeurs, il n'est jamais déclenché par les autorités, qui peuvent simplement le rendre possible.

Le troisième alinéa exclut du référendum un certain nombre d'actes du Grand Conseil qui ne se prêtent pas à un vote populaire. L'exclusion limite principalement la faculté donnée à une minorité du Grand Conseil par la lettre *g* de l'alinéa 2. Mais elle prévient aussi une interprétation erronée de la lettre *b*: le budget n'est pas un « décret qui entraîne des dépenses ».

Sur l'exclusion du *budget*. Il n'est pas dans la tradition neuchâteloise d'exposer le budget au référendum. Côté des recettes: il s'agit en général d'*estimations* de ressources (notamment du produit des impôts) qu'il n'y a pas lieu de soumettre à l'appréciation des citoyens. Côté des dépenses: il s'agit le plus souvent d'autoriser le Conseil d'Etat à payer des dettes contractées en vertu d'actes antérieurs du Grand Conseil qui, eux, ont été exposés au référendum.

Sur l'exclusion du référendum contre des *parties* de lois ou de décrets. Elle s'explique par la difficulté qu'il y aurait à maintenir la cohérence de la législation et à la protéger contre le risque de dénaturation si chaque comité référendaire pouvait choisir les articles qu'il lui plaît d'attaquer et de supprimer. Il faudrait au moins que le Grand Conseil puisse désigner lui-même les parties qui pourront faire l'objet d'un référendum spécial (ce qui revient à proposer deux textes alternatifs). Mais l'initiative populaire rend ce genre de complication inutile. Elle peut en effet très bien viser des parties de lois ou de décrets – avec l'avantage qu'ici le Grand Conseil peut s'employer à prévenir la dénaturation par le moyen d'un contre-projet. Voir plus haut, dans le paragraphe sur le nombre de signatures, ce qui est dit du rapport entre le référendum et l'initiative.

L'énumération de l'article 42 du projet n'empêche pas le Grand Conseil de déléguer ses compétences soit au Conseil d'Etat, soit à lui-même agissant par la voie d'un décret soustrait au référendum¹²⁰. Mais cette délégation, qui rétrécit le champ du référendum, doit figurer dans un acte exposé au référendum et elle doit obéir aux principes minimaux développés par la jurisprudence du Tribunal fédéral¹²¹. Voir le commentaire de l'article 55.

Article 43 – Clause d'urgence

Actuellement, la clause d'urgence supprime toute possibilité de référendum (art. 39, al. 2, Cst. NE). Cela n'est guère conforme à une conception normale de la démocratie directe: le fait qu'une mesure soit urgente ne doit pas réduire le peuple au silence. Encore faut-il reconnaître qu'à Neuchâtel l'urgence doit être votée à la majorité qualifiée des deux tiers et que le Grand Conseil n'a pas abusé du procédé.

Le système fédéral est différent¹²²: la clause d'urgence ne supprime pas le référendum, elle en modifie la nature. Alors que le référendum ordinaire a

¹²⁰ Selon la figure réglée par l'article 7 de la loi fédérale sur les rapports entre les conseils, du 23 mars 1962, R.S. 171.11, aujourd'hui (sous le nom d'« ordonnances de l'Assemblée fédérale ») dans une version du 8 octobre 1999, F.F. 1999 7867 (elle-même fondée sur l'art. 164, al. 2, de la Constitution fédérale), et qu'on retrouve, par exemple, à l'article 69, alinéa 1, Cst. BE.

¹²¹ Cf., par exemple, A.T.F. 118 la 245, 247-248, X., du 9 juillet 1992; 305, 310-311, X., du même jour; 120 la 1, 3, Hurst, du 11 février 1994. La délégation doit être limitée à un domaine bien précis et elle doit être accompagnée d'indications sur le contenu essentiel des mesures qui pourront être prises par le Grand Conseil sans référendum ou par le Conseil d'Etat.

¹²² Article 165 de la Constitution fédérale (art. 89 bis anc. Cst. féd.).

Constitution cantonale

un effet suspensif (la loi n'entre pas en vigueur tant que la procédure référendaire n'est pas achevée), le référendum en cas d'urgence n'a qu'un effet abrogatoire; la loi¹²³ entre immédiatement en vigueur, mais un référendum négatif la rend caduque au bout d'un an.

La commission propose – c'est une *innovation* – d'adopter le système fédéral, tout en maintenant l'exigence de la majorité qualifiée des deux tiers. Cette innovation a été bien accueillie dans la procédure de consultation.

Comme il est proposé d'abandonner la forme du décret de portée générale (voir le commentaire de l'article 42, au début du paragraphe relatif aux objets du référendum), c'est à une *loi* (dont la durée serait toutefois limitée) que s'appliquerait désormais la procédure de l'urgence.

Article 44 – Référendum populaire obligatoire

Cet article ne contient pas de véritables innovations. Il se borne à mentionner les deux cas où, hors de la révision constitutionnelle, le vote populaire a lieu de plein droit, sans que les électrices et les électeurs aient à le demander.

Le premier cas est celui des initiatives populaires que le Grand Conseil n'approuve pas. Il s'agit des initiatives visées à l'article 40 (voir le commentaire de cette disposition, *in fine*). Le texte du projet correspond à l'article 110 LDP.

Le deuxième cas est, en quelque sorte, inédit. Il ne s'est, à notre connaissance, jamais produit jusqu'aujourd'hui. Il a toutefois paru judicieux à la commission de prévoir un référendum obligatoire pour les modifications du territoire du canton (à distinguer des simples rectifications de frontière).

Sur l'abandon du référendum financier obligatoire et son remplacement par le référendum facultatif et sur un même changement concernant les avis du Grand Conseil relatifs à l'implantation d'installations atomiques, voir le commentaire de l'article 42.

Pour les cas de référendum obligatoire dans les diverses procédures de révision de la Constitution, voir le titre VII du projet (art. 101, al. 2, art. 102, al. 3 et 4, et art. 104).

La « réserve » du titre VII montre bien que, dans la logique du projet, il n'y a pas d'autres cas de référendum obligatoire, au niveau cantonal, que ceux qui sont expressément prévus par l'article 44 et par le titre VII. La création de nouveaux cas suppose une révision de la Constitution; une loi ordinaire n'y suffirait pas.

Article 45 – Information préalable

Cette disposition consacre une pratique déjà bien établie.

¹²³ Jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution fédérale il s'agissait, dans la nomenclature fédérale, d'un « arrêté de portée générale ». Cette forme est désormais remplacée, comme dans le présent projet, par celle de la « loi ».

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

TITRE IV – Les autorités

Après le peuple, qui est l'autorité fondamentale et constituante, le projet traite des autorités *constituées*.

Le titre IV, le plus long du projet puisqu'il s'agit ici de présenter, dans son ensemble, l'organisation du canton, comprend quarante et un articles, 46 à 86. A cause de sa longueur, il a dû être divisé en plusieurs chapitres: sur les autorités constituées en général (art. 46 à 51); sur le parlement ou Grand Conseil (art. 52 à 65); sur le gouvernement ou Conseil d'Etat (art. 66 à 78); sur les rapports entre le parlement et le gouvernement (art. 79 à 82); sur les autorités judiciaires (art. 83 à 86).

CHAPITRE PREMIER – Généralités**Article 46 – Séparation des pouvoirs**

Le projet reprend la division tripartite des pouvoirs, telle que nous la connaissons depuis le commencement de la République (aujourd'hui, voir l'art. 18 Cst. NE). Seules sont donc nommées les trois autorités « classiques ». Mais la Constitution n'empêche pas le législateur ordinaire d'établir des organes auxiliaires, tels qu'un médiateur comme il en existe dans certains cantons (voir ci-après).

La « séparation des pouvoirs » est l'expression consacrée. En réalité le terme, qui donne l'idée d'un cloisonnement, ne convient vraiment qu'au pouvoir judiciaire (voir l'al. 3). Entre les deux autorités politiques que sont le parlement et le gouvernement, il n'y a en revanche pas de réelle séparation, mais plutôt une interdépendance. Le plus correct serait probablement de parler d'une « division », d'une « répartition » ou d'un « partage » des pouvoirs ou même simplement *du* pouvoir¹²⁴. La commission a toutefois préféré s'en tenir au langage traditionnel.

La commission s'est demandé s'il ne convenait pas de marquer, par une phrase, la supériorité juridique du Grand Conseil sur le Conseil d'Etat, comme la Constitution fédérale le fait pour l'Assemblée fédérale¹²⁵. Elle y a finalement renoncé, craignant de susciter des interprétations erronées (le Grand Conseil cassant, par exemple, des décisions du Conseil d'Etat). Il lui est apparu que cette supériorité ressort suffisamment des dispositions spéciales sur les compétences respectives du parlement (art. 55 et ss) et du gouvernement (art. 68 et ss), ainsi que du chapitre sur les rapports entre les deux autorités (art. 79 et ss).

Sur l'institution d'un *médiateur* cantonal. Le médiateur est un organe auxiliaire. Il peut être établi par une loi ordinaire. S'il est mentionné dans la Constitution, il le sera de l'une des deux manières suivantes. Ou bien comme un organe facultatif, dont la création dépendra entièrement d'une décision du législateur, et la mention ne servira

¹²⁴ On peut noter qu'en allemand, le terme de « Gewaltenteilung » a progressivement supplanté celui de « Gewaltentrennung ».

¹²⁵ Article 148, alinéa 1, de la Constitution fédérale (art. 71 anc. Cst. féd.).

Constitution cantonale

à rien. Ou bien comme un organe obligatoire, que le législateur *devra* ensuite établir. La commission a estimé qu'une telle décision, que le constituant prendrait dès maintenant en ce sens, serait prématurée.

Article 47 – Conditions d'éligibilité

Si les droits politiques actifs (ce qu'on appelle communément le « droit de vote ») sont étendus aux étrangers durablement établis dans le canton, selon ce qui est proposé à l'article 37, alinéa 1, lettre *c*, il convient de préciser que l'*éligibilité* aux autorités constituées est réservée aux électeurs *suisses*. Cette restriction aux droits politiques des étrangers a pu paraître illogique à certains (qui estiment que ceux qui élisent doivent aussi pouvoir être élus). Mais la commission a considéré que l'attribution de la capacité politique active aux étrangers établis représentait déjà, à elle seule, une réforme importante et qu'une extension à la capacité passive devrait, si elle est jugée souhaitable, faire l'objet d'une révision *ultérieure*¹²⁶.

Une exception à la condition de la nationalité suisse doit cependant être prévue pour certains tribunaux spéciaux qui comprennent déjà des étrangers (voir, par exemple, aujourd'hui, l'art. 2c, al. 1, lettre *a*, de la loi sur la nomination et la juridiction des prud'hommes, du 23 mai 1951).

Sauf pour les Suisses de l'étranger, la qualité d'électeur suppose un domicile dans le canton de Neuchâtel: les Neuchâtelois et les Confédérés domiciliés dans un autre canton ne sont donc *pas* électeurs à Neuchâtel (art. 37, al. 1, lettre *a*). Mais la subordination de l'éligibilité à la qualité d'électeur, c'est-à-dire à un domicile à Neuchâtel, est une exigence qui peut, dans certains cas, se révéler dissuasive: par exemple, un candidat au Conseil d'Etat ou à une magistrature de l'ordre judiciaire domicilié dans un autre canton devrait venir habiter le canton *avant* l'élection – tout en courant le risque de n'être finalement pas élu. Il peut donc être préférable de n'exiger le domicile qu'*après* l'élection; ce point relève de la législation ordinaire¹²⁷.

Telles sont les raisons qui font que l'équation « tout électeur est éligible », que pose le droit actuel (art. 31, al. 1, Cst. NE), n'a pas pu être maintenue dans sa simplicité.

Article 48 – Cas d'incompatibilité

L'alinéa 1 reprend la règle de séparation personnelle qui est ordinaire en Suisse.

On notera toutefois que les membres non permanents d'une autorité judiciaire (juges suppléants) peuvent, comme aujourd'hui, être membres du Grand Conseil (al. 1, 2^e phrase, reprenant une disposition qui figure déjà à l'art. 31, al. 2, Cst. NE).

¹²⁶ Rappelons que le corps électoral neuchâtelois a refusé, dans un référendum du 23 septembre 1990, par 23.000 non contre 18.000 oui, que des étrangers fussent *éligibles* dans les *conseils généraux* des communes. – Mais on peut aussi relever, à titre de comparaison, que si la Suisse était membre de l'Union européenne, les ressortissants des autres Etats de l'Union domiciliés dans une commune suisse y auraient, pour les *élections communales*, la capacité politique active *et*, sous quelques réserves, *passive* (art. 19, al. 1, 1^{re} phrase, du Traité sur la Communauté européenne, version d'Amsterdam).

¹²⁷ Voir, par exemple, l'article 31, alinéa 1, de la loi d'organisation judiciaire, du 27 juin 1979: « Les magistrats prennent domicile dans le canton. »

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

L'alinéa 2 propose, lui, une *innovation importante*. Alors qu'aujourd'hui la Constitution prescrit une incompatibilité générale entre la *fonction publique* et l'appartenance aux autorités, le projet recommande une solution différenciée pour l'appartenance au *Grand Conseil*¹²⁸. Il ne ferme l'accès au parlement qu'au personnel *supérieur* de l'administration, aux membres de l'entourage immédiat du Conseil d'Etat et de la chancellerie d'Etat, ainsi naturellement qu'au personnel des services du Grand Conseil¹²⁹.

La définition du personnel « supérieur » et celle de l'« entourage immédiat » seront données par le législateur, qui déterminera lui-même les critères appropriés (par exemple, les responsabilités assumées, la part prise à l'élaboration des projets de lois soumis au parlement, la proximité des membres du gouvernement, etc.). A ce sujet, le modèle offert par le canton de Bâle-Campagne a montré à la commission que le système était tout à fait praticable et ne présentait aucun inconvénient politique¹³⁰.

Le seul point délicat concerne, on s'en doute, l'exercice de la haute surveillance du parlement sur le gouvernement (art. 59 du projet) ; il faut éviter, en effet, que les fonctionnaires-députés s'érigent en contrôleurs de l'autorité à laquelle ils sont hiérarchiquement subordonnés. Mais la difficulté peut être résolue par l'application de la règle sur la récusation (art. 49 du projet) et par la manière dont le Grand Conseil compose les commissions spécialement chargées de tâches de surveillance (notamment la commission de gestion et des finances).

L'alinéa 3 rappelle que le législateur peut prévoir d'autres cas d'incompatibilité ; on pensera en particulier aux incompatibilités de parenté dans la composition du Conseil d'Etat et dans celle des tribunaux.

On notera que la règle constitutionnelle sur les titres et décorations (art. 20 Cst. NE) est abandonnée, comme l'a été également la règle de la Constitution fédérale sur le même objet¹³¹. Le législateur ordinaire pourra au besoin prendre les dispositions nécessaires.

¹²⁸ D'un message du gouvernement au parlement de Bâle-Campagne, du 10 mars 1998, on tire les informations suivantes :

- Huit cantons ne prescrivent aucune incompatibilité entre la fonction publique et l'appartenance au *parlement* : LU, SZ, NW, SH, AR, AI, SG et VD.
 - Sept cantons ont adopté une solution différenciée (incompatibilité pour certaines catégories de fonctionnaires) : ZH, GL, ZG, BS, BL, VS et GE (nouveau).
 - Onze cantons prévoient une incompatibilité générale (sauf que certains d'entre eux en exceptent le personnel enseignant) : BE, UR, OW, FR, SO, GR, AG, TG, TI, NE et JU.
- On aura aussi relevé que la nouvelle Constitution fédérale a renoncé à la règle de l'incompatibilité générale (telle qu'elle figurait à l'art. 77 de l'ancienne Constitution) et renvoyé l'objet, en vue d'assouplissement, au législateur ordinaire ; voir l'article 144, alinéa 3 ; B.O. 1998 C.E. 276. Pour l'instant, toutefois, le législateur ordinaire a maintenu l'incompatibilité ; voir une loi du 8 octobre 1999, F.F. 1999 7863.

¹²⁹ Cette solution a été empruntée à une récente révision de la Constitution genevoise, du 29 novembre 1998 ; cf. F.F. 1999 4980.

¹³⁰ Voir, actuellement, l'article 51, alinéa 2, de la Constitution de Bâle-Campagne et une loi du 14 février 1977, en voie de révision (cf. le message cité à la note 128) La révision concerne des aspects techniques (désignation de fonctions), non pas le système lui-même.

¹³¹ L'article 12 de l'ancienne Constitution fédérale n'a pas non plus été repris dans la nouvelle ; voir notamment B.O. 1998 C.E. 705.

Constitution cantonale

Article 49 – Récusation

L'obligation de se récuser, c'est-à-dire de s'abstenir d'exercer sa fonction dans un cas particulier, s'applique à tous les membres d'autorités et à tous les fonctionnaires. Parmi les autorités, elle vise surtout les membres du Conseil d'Etat et les juges. Pour les députés au Grand Conseil, elle ne se conçoit guère dans l'exercice de la fonction proprement législative¹³². On pensera plutôt à un entrepreneur, lors de l'examen d'un crédit dont il pourrait bénéficier; ou encore à un fonctionnaire (dans la mesure où l'incompatibilité qui le frappe aujourd'hui est levée, voir ci-devant, l'art. 48, al. 2, 2^e phrase), lors de l'examen de la gestion de son département. En revanche, la législation générale sur les traitements, même si elle l'intéresse au premier chef, ne le concerne pas « personnellement »¹³³.

L'adverbe « personnellement » inclut aussi, très naturellement, les *proches*, ce qui signifie que la récusation est également obligatoire pour les affaires qui concernent les proches des personnes visées par le texte constitutionnel.

Article 50 – Immunité

Cette disposition ne concerne que la responsabilité *pénale*. Comme l'immunité a pour effet de limiter l'application du code pénal suisse, qui est une loi fédérale, elle ne peut être prévue que dans la mesure permise par la législation fédérale.

La compétence réservée aux cantons est actuellement définie par l'article 366, alinéa 2, du code pénal suisse. Une immunité totale est autorisée pour les « membres des autorités législatives des cantons à raison des opinions manifestées au cours des débats de ces autorités » (lettre *a*); quant aux membres du gouvernement et des tribunaux (supérieurs), ils ne peuvent bénéficier que de particularités de procédure pour des « crimes ou délits commis dans l'exercice de leurs fonctions » (lettre *b*)¹³⁴.

Compte tenu de la dissymétrie des deux lettres de cet article 366, qui traitent de situations tout à fait différentes, la commission a estimé que la lettre *a*, interprétée de manière non pas littérale mais conforme au principe d'égalité, devait pouvoir être étendue aux membres du gouvernement. L'immunité pour les opinions manifestées dans les débats du parlement s'applique donc aussi à celles des membres du Conseil d'Etat¹³⁵.

¹³² La récusation d'un membre du parlement a toujours pour conséquence au moins virtuelle de modifier les rapports de force entre les tendances politiques tels qu'ils ont été déterminés par les élections; les règles sur la récusation de parlementaires doivent donc être interprétées strictement. Voir, à ce sujet, A.T.F. 123 I 97, Joos, du 28 mai 1997; 125 I 289, Bucher Helfenstein, du 28 avril 1999.

¹³³ En ce sens, les deux arrêts précités.

¹³⁴ Par exemple, subordination de la poursuite à l'autorisation préalable du Grand Conseil lui-même. Le point pourrait être réglé par une loi. – A noter, pour répondre à une proposition faite lors de la consultation, que le code pénal suisse n'autorise pas les cantons à prévoir d'autres cas d'immunités, notamment pour les personnes qui *informent* des députés en violant des dispositions pénales fédérales.

¹³⁵ Cette extension se trouve déjà dans la Constitution de Thurgovie, article 34, alinéa 3, et article 42, alinéa 4. Voir, à ce sujet, Philipp Stähelin, Wegweiser durch die Thurgauer Verfassung, Weinfelden, 1991, p. 106.

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

L'immunité parlementaire couvre, comme dit le projet, les propos tenus devant le Grand Conseil ou l'un de ses organes. Mais, selon une interprétation répandue, elle couvre aussi la simple répétition orale et *provoquée* des mêmes propos hors de l'enceinte du parlement – faute de quoi la règle perdrait une bonne part de son utilité¹³⁶.

Article 51 – Devoir d'information

Ce devoir s'impose à toutes les autorités, mais avec une intensité variable. Il est particulièrement impérieux pour le gouvernement, qui est au centre de la vie politique du pays et qui, d'ailleurs, ne délibère pas publiquement. Pour le parlement, il vise surtout le travail des commissions. Quant aux tribunaux, leur devoir d'information trouve une limite tout à fait légitime dans l'exigence de discrétion qui est indispensable à la sérénité de la justice.

Le devoir d'information prescrit par l'article 51 va plus loin que l'obligation qui correspond au « droit à l'information » garanti par l'article 18. C'est justement quand les administrés ne peuvent pas se prévaloir d'un droit fondamental pour obtenir une information que l'obligation générale de l'article 51, quoique dénuée de sanction judiciaire, prend toute sa signification.

Rappelons, pour répondre à une question posée dans la consultation, que le devoir d'information n'incombe qu'aux autorités cantonales entendues au sens de l'article 46. Des « officiers publics » tels que les notaires n'y sont évidemment pas soumis.

CHAPITRE 2 – Le Grand Conseil

Les chapitres 2 et 3, relatifs au parlement et au gouvernement, sont eux-mêmes subdivisés en sections, traitant successivement de la composition de l'autorité, de ses compétences et de son organisation.

A. Composition**Article 52 – Nombre de membres et mode d'élection**

Les alinéas 1 et 2 reprennent le droit actuel sur trois questions capitales: le nombre des membres, qui est de cent quinze; le système électoral, qui est la représentation proportionnelle; les circonscriptions électorales, dont la définition reste l'affaire du législateur ordinaire. Voir, aujourd'hui, les articles 23 et 34 Cst. NE.

Sur les circonscriptions électorales. L'idée de l'avant-projet, d'attacher cette fonction aux districts dans la *Constitution* elle-même, a été abandonnée. Comme la détermination du nombre et du territoire des districts est renvoyée à la loi (art. 88 du projet), une référence constitutionnelle au district comme circonscription électorale n'aurait pas de portée précise. L'abandon de l'idée ne signifie évidemment pas que le système des six circonscriptions, tel qu'il est pratiqué depuis une révision législative de 1916, devrait être modifié; ce système n'est actuellement pas défini dans la Constitution et le projet ne change rien à cela: la loi peut rester ce qu'elle est.

¹³⁶ Voir déjà un ancien arrêt en ce sens dans A. T. F. 53 I 76, 80-82, Dellberg, du 25 février 1927.

Constitution cantonale

La troisième phrase de l'alinéa 2 donne toutefois un mandat au législateur. Quel que soit le système adopté, il devra prendre les dispositions qu'il faut pour assurer une représentation équitable de toutes les parties du canton. Il aura soin, en particulier, de garantir un nombre minimum de sièges à des régions qui souffrent actuellement de dépeuplement.

Quant à la question du *quorum*, qui a fait l'objet de plusieurs remarques lors de la consultation, la commission laisse au législateur ordinaire le soin de la trancher, comme il le fait aujourd'hui¹³⁷.

L'alinéa 3 propose une *nouveauté*: il permet au législateur ordinaire de modifier temporairement la composition du parlement en prévoyant, s'il le juge opportun, l'élection de suppléants, comme il y en a dans les cantons du Valais et du Jura¹³⁸.

Article 53 – Durée de la législature

Elle reste fixée à quatre ans, comme aujourd'hui (art. 24 Cst. NE).

L'avant-projet de 1998 prévoyait de la porter à six ans. Cette proposition, massivement combattue lors de la consultation, est abandonnée.

L'idée de limiter juridiquement le nombre de législatures permises aux membres du Grand Conseil, qu'on trouve dans certaines réponses à la consultation, n'a pas été reprise. Il appartient aux électrices et aux électeurs de mettre un terme à des carrières qui leur paraîtraient trop longues. Ils le peuvent d'autant mieux que les listes électorales ne sont pas bloquées comme dans certains systèmes appliqués à l'étranger, mais peuvent être aisément modifiées par le latoisage (biffage).

On peut répondre de la même manière à la proposition de fixer une limite d'âge maximale (70 ans, par exemple) pour l'appartenance au Grand Conseil. Cette proposition concerne d'ailleurs plutôt le problème général de l'éligibilité aux autorités cantonales.

Article 54 – Indépendance des membres.

Ceci est une règle fondamentale du parlementarisme classique (voir, aujourd'hui, l'art. 26, 2^e phrase, Cst. NE, ainsi que l'art. 161 de la Constitution fédérale).

Quant à la première phrase de l'article 26 Cst. NE (« Les députés représentent le canton et non le collègue qui les a nommés »): il y a certainement là une idée juste, mais elle est exprimée de manière ambiguë; les députés ne « représentent » pas le canton (c'est le rôle du Conseil d'Etat), mais ils doivent « agir dans l'intérêt » du canton et non dans celui de leur collègue. En outre, quoi qu'on pense de l'expression, il est très difficile de contrôler le respect d'une telle règle, qui est plutôt un prétexte à polémique.

¹³⁷ Voir l'article 60, alinéa 1, lettre a, LDP, qui prescrit un quorum de 10%. On notera que le quorum est connu dans huit cantons; Neuchâtel a le taux le plus élevé, suivi du Valais (8%), de Fribourg (7,5%), de Genève (7%), etc. Cf. Lutz - Strohmman (note 108), p. 87.

¹³⁸ Selon des conceptions à vrai dire assez différentes. Dans le canton du Valais, il y a autant de suppléants que de membres et ces suppléants sont élus dans une élection distincte. Dans le canton du Jura, il y a moins de suppléants que de membres et ils sont élus sur la même liste que les membres, etc. La commission, si elle devait se prononcer, donnerait la préférence au système jurassien, qui lui paraît plus léger.

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

B. Compétences**Article 55 – Législation**

Le soin de faire les lois est l'une des tâches essentielles d'un parlement.

La forme de la loi a pour contenu principal les règles de droit *importantes*. Il existe actuellement une tendance des constituants contemporains à chercher à définir eux-mêmes l'« importance » des règles de droit. Voir, par exemple, l'article 69, alinéa 4, de la Constitution bernoise ou l'article 164 de la nouvelle Constitution fédérale. Ces essais sont assurément intéressants, mais ils n'évitent pas le recours à des notions juridiques indéterminées (« grandes lignes », « dispositions fondamentales », etc.) et n'ajoutent pas grand-chose à la jurisprudence que le Tribunal fédéral a consacrée au principe constitutionnel fédéral de la légalité¹³⁹. La commission estime qu'il n'y a pas lieu de résumer cette jurisprudence dans la Constitution du canton de Neuchâtel¹⁴⁰. Toutefois, pour fixer les idées, elle a pensé utile de reproduire en note la solution arrêtée sur le plan fédéral¹⁴¹.

Article 56 – Traités

L'article vise les traités ou conventions que le canton passe avec des Etats étrangers ou avec d'autres cantons dans les limites du droit fédéral ; voir les articles 48, 56, 172, alinéa 3, et 186, alinéa 3, de la Constitution fédérale.

Alinéa 1

Ces traités, avant d'être ratifiés par le Conseil d'Etat, sont soumis à l'approbation du Grand Conseil, à moins qu'une loi ou un traité, lui-même approuvé par le Grand Conseil, n'autorise le Conseil d'Etat à le conclure seul – et on parle alors de traités « passés en la forme simplifiée »¹⁴².

Alinéa 2

Le Grand Conseil doit pouvoir aussi inciter le Conseil d'Etat à agir lorsque celui-ci ne le fait pas, soit pour engager des négociations, soit pour dénoncer un traité. Mais, à la différence de ce qui concerne le mandat (voir plus loin, l'art. 81, al. 2, du projet et le commentaire *in fine*), il ne peut pas agir à sa place.

¹³⁹ Voir la note 121.

¹⁴⁰ Passe encore dans la Constitution fédérale: le principe de la légalité, dans ses exigences minimales, est, comme on vient de le voir, un principe *fédéral*. La Constitution cantonale ne peut en aucun cas le réduire. Elle pourrait sans doute l'élargir, c'est-à-dire abaisser le seuil de l'« importance »; mais le législateur ordinaire le peut aussi.

¹⁴¹ Article 164, alinéa 1, de la Constitution: « Toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. Appartiennent en particulier à cette catégorie (celle des « dispositions importantes ») les dispositions fondamentales relatives

a) à l'exercice des droits politiques;
 b) à la restriction des droits constitutionnels;
 c) aux droits et aux obligations des personnes;
 d) à la qualité de contribuable, à l'objet des impôts et au calcul du montant des impôts; etc. »

On notera que tout cela ne nous indique nullement à quoi on peut reconnaître qu'une disposition est fondamentale, voire simplement importante.

¹⁴² On trouve le même système sur le plan fédéral; voir la pratique actuelle (F.F. 1997 I 400-401 et 423-425) et l'article 166, alinéa 2, de la Constitution fédérale.

Constitution cantonale

Article 57 – Finances*Alinéa 1*

La notion de « limite de l'endettement » est reprise du droit bernois (art. 76, lettre *d*, Cst. BE). Elle donne au Grand Conseil une vue générale sur la politique d'emprunts du Conseil d'Etat.

En ce qui concerne les emprunts: le droit actuel dit qu'ils sont votés par le Grand Conseil (art. 39, al. 1, 1^{re} phrase, Cst. NE). Toutefois, depuis longtemps, cette règle n'est plus réaliste et ne correspond plus à la pratique, comme cela a été observé lors de la consultation. Elle est donc remplacée par une autorisation *générale*, donnée par le Grand Conseil ou directement par la loi au Conseil d'Etat, de *recourir* à l'emprunt.

Alinéa 2

La difficile question du partage, entre le Grand Conseil et le Conseil d'Etat, de la compétence financière sera réglée par la loi. Le législateur pourra, s'il l'estime opportun, confier au gouvernement la faculté de voter seul certaines dépenses et, à cet effet, se référer, dans la mesure où il la juge suffisamment claire, à la notion de « dépense liée » (voir le commentaire de l'art. 42 du projet).

La notion de « décret de principe », qui figurait dans l'avant-projet, a été abandonnée. Le cas visé peut être en effet réglé par un crédit d'étude, qui est lui-même voté par le Grand Conseil (al. 2) et exposé à référendum (art. 42, al. 1, lettre *b*, du projet).

Article 58 – Planification

Quoique ici les compétences du Grand Conseil lui soient données par la législation ordinaire, l'activité de planification a paru assez importante à la commission pour être mentionnée dans un article distinct du projet.

Article 59 – Haute surveillance

La haute surveillance est une compétence commune à tous les parlements modernes. Elle a pris une importance croissante à mesure que le parlement se dessaisissait de certaines tâches au profit du gouvernement.

L'exercice de la haute surveillance doit être facilité par le développement des moyens d'information du Grand Conseil et de ses commissions (voir, ci-après, l'art. 79) et par l'institution du mandat (voir, ci-après, l'art. 81, al. 2).

La haute surveillance sur l'administration de la justice est d'une nature différente. Elle ne peut évidemment pas porter sur la *jurisprudence* des tribunaux (ce serait contraire au principe de la séparation des pouvoirs, art. 46, al. 2, du projet), mais elle doit seulement contrôler que la justice est rendue et qu'elle l'est dans des délais raisonnables. Sur les magistrats de l'ordre judiciaire, ce contrôle est exercé par le Tribunal cantonal (voir, aujourd'hui, l'art. 36 de la loi d'organisation judiciaire, du 27 juin 1979; et, dans le projet, l'art. 83, al. 3). Quant au contrôle sur le Tribunal cantonal lui-même, il ne peut guère appartenir qu'au parlement. Telle est du moins la solution adoptée dans la plupart des cantons suisses et sur le plan fédéral (art. 169, al. 2, de la Constitution

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

fédérale). Voir l'article 59, 2^e phrase, du projet, qui dissipe certaines obscurités du droit actuel. On notera que le mot « activité », qui pourrait prêter à confusion, est remplacé ici par le mot « gestion ».

Article 60 – Elections

Alors que le Grand Conseil lui-même et le Conseil d'Etat sont élus par le peuple (voir ci-devant, l'art. 38), les magistrats de l'ordre judiciaire le sont par le Grand Conseil. C'est déjà la règle actuelle (art. 40 Cst. NE)¹⁴³.

Les exceptions prévues se rapportent à certains tribunaux spéciaux, dont les membres sont proposés par des associations intéressées et nommés par le Conseil d'Etat.

L'élection des magistrats de l'ordre judiciaire par le parlement a été critiquée dans certaines réponses à la consultation, à cause des liens qui existent en général entre les candidats et les partis politiques. Mais la commission a considéré que ces liens étaient plus nominaux que réels, que les partis avaient un intérêt évident à soutenir des personnes de talent plutôt que des serviteurs dévoués et que rien ne permettait d'affirmer que les tribunaux neuchâtelois seraient mieux composés s'ils procédaient de la cooptation ou du choix d'une commission de spécialistes¹⁴⁴.

Article 61 – Autres compétences

L'article regroupe, en son alinéa 1, quelques compétences du Grand Conseil pour lesquelles des dispositions particulières et séparées n'ont pas été jugées nécessaires. Ainsi qu'il apparaît à la lettre *h*, la liste n'est pas exhaustive.

La lettre *a* vise principalement les initiatives que le canton adresse à l'Assemblée fédérale en vertu de l'article 160, alinéa 1, de la Constitution fédérale. Elle s'appliquerait aussi à la faculté de demander le référendum prévue par l'article 141, alinéa 1, de la même Constitution (mais jamais utilisée jusqu'aujourd'hui)¹⁴⁵.

La lettre *b* reprend le décret constitutionnel de 1979, déjà cité (voir ci-devant, ad art. 42 du projet).

La lettre *c* présuppose que la liste des avis demandés par la Confédération aux cantons est portée à la connaissance du bureau du Grand Conseil. Ici, d'ailleurs, à la différence de ce que prévoit la lettre *b*, le Grand Conseil ne donne pas l'« avis du canton », tâche qui incombe au Conseil d'Etat, mais un avis dont celui-ci devra tenir compte (art. 74, lettre *c*).

La lettre *d* se réfère à une compétence à la fois politique et judiciaire des parlements cantonaux. C'est le Grand Conseil qui, saisi d'une initiative populaire, décide s'il l'approuve ou s'il la désapprouve ; dans ce dernier cas,

¹⁴³ Pour le détail, voir l'article 25 de la loi d'organisation judiciaire, précitée, ainsi que les articles 117 et ss, spécialement 121 et ss, de la loi d'organisation du Grand Conseil, du 22 mars 1993.

¹⁴⁴ On peut signaler ici que même le canton du Tessin, qui a institué un Conseil de la magistrature, composé de parlementaires et de magistrats, pour exercer la surveillance sur les magistrats de l'ordre judiciaire (art. 79 Cst. TI), ne lui a pas donné la compétence de les choisir. Cette compétence appartient au Grand Conseil (art. 36 Cst. TI).

¹⁴⁵ Voir d'ailleurs l'article 67 de la loi fédérale sur les droits politiques, du 17 décembre 1976, R.S. 161.1: en règle générale, la demande du canton relève de la compétence du parlement.

Constitution cantonale

c'est lui qui décide s'il lui opposera un contre-projet (art. 44, al. 1, lettre *a*, du projet). Tout cela est politique. Mais c'est lui également qui statue sur la validité juridique de l'initiative, notamment au regard de l'unité de la matière et de la conformité au droit supérieur (droit fédéral, Constitution cantonale). Ce jugement, de caractère judiciaire, pourra être ensuite attaqué lui-même auprès du Tribunal fédéral¹⁴⁶.

A propos de l'« unité de la matière ». Il s'agit là, nous l'avons vu (ad art. 40 du projet), d'une notion de droit fédéral précisée par la jurisprudence du Tribunal fédéral. Mais cette jurisprudence n'est pas tellement détaillée qu'elle ne laisse pas une marge d'appréciation au Grand Conseil. La commission exprime ici le vœu que, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, le Grand Conseil continue à pratiquer, comme il l'a fait dans le passé, une interprétation généreuse de la notion d'unité. La politique est trop compliquée et trop mélangée pour s'accommoder d'une vue tatillonne du principe : tous les groupes de règles et presque toutes les règles peuvent, d'un point de vue logique, être découpés et disséqués, mais tous ne méritent pas de l'être (par exemple, la commission est d'avis qu'on peut très bien demander, à la fois, la réduction d'une dépense et l'augmentation d'une autre dépense, c'est-à-dire un déplacement de l'effort financier du canton d'un objet à un autre, autrement dit un changement de priorité¹⁴⁷ ; la politique est faite de ce genre de décisions).

La lettre *e* se réfère aux articles 98 et 99 du projet, relatifs aux concordats que l'Etat peut passer avec des communautés religieuses reconnues.

Les lettres *f* et *g* correspondent au droit actuel (art. 39, al. 1, 1^{re} phrase in fine et 2^e phrase Cst. NE). Les conflits de compétence sont notamment ceux qui peuvent surgir entre le Conseil d'Etat et les autorités judiciaires (voir l'art. 2 de la loi d'organisation judiciaire, du 27 juin 1979, et l'art. 2 OGC).

La lettre *h* montre la nature non exhaustive de la liste. Mais cette liste ne peut évidemment être complétée que par une *loi*. Après le constituant, seul en effet le législateur peut attribuer des tâches au parlement. Un simple décret non exposé à référendum ou une ordonnance ne le pourraient pas.

L'alinéa 2 est assez théorique, mais il est indispensable pour combler d'éventuelles lacunes. Si, par oubli, ni la Constitution ni aucune loi n'attribue à une autorité une tâche jugée nécessaire, si l'on ne sait vraiment pas qui, au niveau cantonal, doit faire quelque chose, cette tâche incombe au Grand Conseil¹⁴⁸.

C. Organisation

Article 62 – Sessions

La Constitution actuelle prévoit deux sessions ordinaires par année (art. 37, 1^{re} phrase, Cst. NE) ; l'une est consacrée au budget, l'autre aux comptes. Ce chiffre est devenu tout à fait insuffisant. La commission propose donc de le doubler. La date des quatre sessions ordinaires prescrites par le projet sera fixée par la loi.

¹⁴⁶ Par le recours de droit public pour violation des droits politiques, fondé sur l'article 85, lettre *a*, de la loi fédérale d'organisation judiciaire, du 16 décembre 1943, R.S. 173.110.

¹⁴⁷ Contrairement à ce que l'Assemblée fédérale a décidé, il y a quelques années, au sujet d'une initiative populaire fédérale ; cf. F.F. 1995 III 563, arrêté fédéral du 20 juin 1995.

¹⁴⁸ Le droit fédéral connaît la même « clause de subsidiarité ». Voir l'article 173, alinéa 2, de la Constitution fédérale.

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

Ce nombre de quatre ne fixe qu'un *minimum*. Il n'empêche pas la loi de prévoir encore d'autres sessions ordinaires et ne modifie en rien le système actuel des sessions extraordinaires.

Article 63 – Organes

C'est la loi qui détermine le statut et les compétences des organes institués par le présent article.

Alinéa 1

La règle de l'annualité de la présidence est maintenue (art. 25 Cst. NE) ; mais l'interdiction d'y élire la même personne plus d'une fois au cours de la législature est supprimée. C'est donc la loi ou la pratique du Grand Conseil qui réglera ce point. Mais la commission tient à préciser qu'elle juge de manière positive le système actuel, où la même personne ne peut pas présider l'assemblée plus d'une fois au cours d'une même législature.

Alinéa 2

La loi fixe le nombre de membres nécessaire pour former un groupe.

Alinéa 3

La loi peut également prescrire la création de commissions, notamment de commissions permanentes¹⁴⁹ ; le Grand Conseil est alors tenu de les constituer.

Pour répondre à des remarques faites lors de la consultation : la composition des commissions au prorata de l'effectif des groupes politiques est un postulat du principe démocratique, réalisé d'ailleurs dans la plupart des parlements de type pluraliste.

Article 64 – Initiative

L'initiative, au sens des deux premiers alinéas, est la manière de saisir le Grand Conseil d'une proposition *matérielle* qu'il peut, s'il le veut et sans passer par le Conseil d'Etat, transformer lui-même en un acte, loi ou décret.

L'initiative se distingue donc des propositions de procédure, telles que la motion, le mandat (art. 81 du projet), l'interpellation, etc., qui ne conduisent pas directement à l'adoption d'un acte matériel du Grand Conseil.

Elle se distingue de l'initiative populaire en ce que le Grand Conseil en dispose librement ; il peut ne pas la prendre du tout en considération ou la modifier à son gré.

L'initiative appartient, aujourd'hui déjà, à chaque membre du Grand Conseil, aux organes de celui-ci, ainsi qu'au Conseil d'Etat. La commission propose d'ajouter au nombre des titulaires la *commune*.

¹⁴⁹ Voir aujourd'hui la liste établie par l'article 19 OGC.

Constitution cantonale

L'attribution à la commune du droit de saisir le Grand Conseil par une initiative est une *innovation*. Elle permet à chaque commune non seulement de faire part au Grand Conseil de préoccupations locales (ici, la pétition pourrait suffire), mais aussi et surtout de lui soumettre, sous forme de propositions, des idées, qui peuvent être nouvelles, sur l'intérêt général du canton. Elle donne ainsi à la commune, sur ce point de procédure parlementaire, une position comparable à celle que la Constitution fédérale reconnaît à chaque canton à l'égard de l'Assemblée fédérale¹⁵⁰.

Le canton de Neuchâtel n'est assurément pas lui-même un Etat fédéral, mais il ne s'agit pas ici d'un instrument spécifiquement fédératif (comme on peut le dire, par exemple, de l'exigence de la « double majorité » dans les référendums constitutionnels fédéraux); l'initiative communale peut enrichir les débats du Grand Conseil de la même manière que l'initiative cantonale peut stimuler l'action de l'Assemblée fédérale.

L'organe qui représentera la commune dans l'exercice de ce droit sera déterminé par la loi ou, si le législateur en décide ainsi, par le règlement même de la commune.

On réservera ici l'initiative populaire (art. 40, 101 et 102 du projet), ainsi que la motion populaire si elle est introduite dans la Constitution (art. 41 du projet).

Article 65 – Publicité des délibérations

Cette publicité est aussi un des traits caractéristiques des parlements modernes.

Contrairement au droit actuel, où le huis-clos paraît dépendre du pouvoir discrétionnaire du Grand Conseil (art. 36 Cst. NE), les exceptions à la règle de la publicité devront être définies par la loi.

Il ressort du texte que la règle de la publicité ne s'applique qu'aux délibérations du Grand Conseil lui-même. Elle ne vaut pas pour les délibérations de ses organes (bureau, commissions, groupes).

CHAPITRE 3 – Le Conseil d'Etat**A. Composition****Article 66 – Nombre de membres et mode d'élection**

Le nombre reste fixé à cinq (art. 42, al. 1, Cst. NE). L'élection populaire est également maintenue (*ibid.*).

Le retour à l'élection du Conseil d'Etat par le Grand Conseil, qui était la règle jusqu'en 1906, est proposé dans certaines réponses à la consultation. Il paraît d'ailleurs l'être dans l'intention d'infléchir le régime politique neuchâtelois vers le *parlementarisme*

¹⁵⁰ Voir l'article 160, alinéa 1, de la Constitution fédérale (et, ci-devant, ad art. 61, al. 1, lettre a, du présent projet).

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

tel qu'il est pratiqué dans de nombreux Etats européens (avec les instruments qui l'accompagnent d'ordinaire, démission ou révocation du gouvernement, dissolution du parlement en vue d'une élection anticipée). Mais la commission n'a pas repris cette idée. Elle a considéré que le parlementarisme n'avait pas de racines chez nous et que son introduction risquerait de créer un conflit difficile à résoudre entre l'élection du parlement et le référendum.

Quant au mode d'élection, la commission propose de le fixer désormais dans la Constitution (comme pour la députation au Conseil des Etats, ci-devant, art. 39, al. 2), alors qu'aujourd'hui il est renvoyé à la loi (art. 43, al. 2, Cst. NE).

En revanche, la commission s'est divisée sur le fond de la question. Elle présente donc deux versions au Grand Conseil. L'une maintient le système du scrutin majoritaire à deux tours¹⁵¹. L'autre entend substituer au système actuel celui de la représentation proportionnelle¹⁵².

Article 67 – Durée de la charge

Elle est maintenue à quatre ans. L'idée de la porter à six ans a été abandonnée. Voir le commentaire de l'article 53 du projet.

Sur la limitation du nombre de réélections et sur l'introduction d'une limite d'âge maximale, voir le même commentaire.

B. Compétences

Les compétences du gouvernement sont assurément très importantes. Mais leur description peut être courte. Elles sont, en effet, complémentaires de celles du parlement et, pour une bonne part, ressortent de ce qui a été dit plus haut au sujet de celles-ci (art. 55 et ss). Sous la réserve des droits du peuple, les compétences du gouvernement, ajoutées à celles du parlement, délimitent ainsi l'ensemble du champ d'action politique du canton.

Article 68 – Gouvernement

Cet article souligne le rôle directeur du Conseil d'Etat. C'est lui le moteur principal de l'action politique du canton¹⁵³.

Article 69 – Législation

La politique s'exprime essentiellement par des règles de droit. Les règles de droit revêtent principalement deux formes: les lois et les ordonnances. Le Conseil d'Etat est, en général, le préparateur des lois et il est l'auteur des ordonnances.

¹⁵¹ Sur la mention du panachage, voir le commentaire de l'article 39.

¹⁵² Actuellement, le gouvernement cantonal est élu selon le système de la représentation proportionnelle dans les cantons de Zoug et du Tessin; cf. Lutz - Strohmman (note 108), p. 28-29. Le système a été introduit dans le canton du Tessin en 1891 et dans le canton de Zoug en 1894.

¹⁵³ Voir aujourd'hui l'article 2 de la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat (OCE), du 22 mars 1983, notamment la lettre d: le Conseil d'Etat « suit constamment l'évolution du canton et prend toutes les initiatives propres à assurer son développement ».

Constitution cantonale

L'initiative des lois n'est sans doute pas réservée exclusivement au Conseil d'Etat. Elle appartient aussi aux membres du Grand Conseil et à ses organes, voire aux communes, ainsi naturellement qu'aux électrices et aux électeurs (voir, ci-devant, l'art. 64 du projet). Mais les projets de lois viennent le plus souvent du gouvernement. Ce phénomène est commun à la plupart des Etats.

Les ordonnances (auxquelles on donne aussi parfois le nom d'« arrêtés ») sont des sortes de lois d'un degré inférieur qui, comme les lois, contiennent des règles de droit. Ici, le Conseil d'Etat ne se borne pas à les proposer au Grand Conseil ; il les fait lui-même. Bien entendu, il ne peut pas concurrencer les lois du parlement ; il ne peut édicter des ordonnances que dans le cadre de la Constitution et des lois, en se fondant sur une loi (« délégation législative », voir le commentaire ad art. 42 *in fine* et ad art. 55 du projet) ou, à titre exceptionnel, directement sur la Constitution (pour un exemple, voir ci-après l'art. 74, lettre *f*, du projet).

Rappelons que les ordonnances ne sont pas exposées à référendum. Elles sont toutefois soumises au contrôle politique du Grand Conseil (art. 81, al. 2, du projet) et au contrôle juridique des tribunaux, qui peuvent être appelés à vérifier leur conformité au droit supérieur (art. 86 du projet).

Article 70 – Traités

Le Conseil d'Etat est le représentant du canton « à l'extérieur »¹⁵⁴. En cette qualité, c'est à lui qu'il appartient de conclure les traités avec l'étranger et avec les autres cantons.

Sur les traités que le Conseil d'Etat peut conclure en la forme simplifiée, c'est-à-dire sans l'approbation du Grand Conseil, voir le commentaire de l'article 56 du projet.

L'alinéa 3 cherche à répondre à un souci souvent exprimé dans les débats du Grand Conseil : il est très important que le Conseil d'Etat l'informe assez tôt de ses intentions en matière de politique extérieure, notamment en ce qui concerne les traités qui pourraient être soumis ultérieurement à son approbation, de manière à éviter que le Grand Conseil soit placé devant le « fait accompli », c'est-à-dire dans la situation fâcheuse d'accepter des clauses qui ne lui conviennent pas ou d'anéantir entièrement le résultat de longues négociations.

L'information donne nécessairement lieu à un débat, parce qu'on ne voit pas à quoi elle servirait si le Conseil d'Etat ne pouvait pas se faire une idée, au moins approximative, de ce que le Grand Conseil pense de ses intentions. Dans certains cas, la loi pourra prévoir que l'information sera accompagnée d'une véritable consultation, où la position du Grand Conseil, quoiqu'elle ne lie pas le Conseil d'Etat, deviendra plus explicite. Il n'y a d'ailleurs, entre les deux termes, qu'une différence de degrés.

¹⁵⁴ Voir l'article 2, lettre *f*, OCE (citée ci-après, ad art. 74, lettre *b*, du projet).

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

Article 71 – Finances

La préparation du budget et la présentation des comptes font partie des compétences ancestrales du gouvernement.

Concernant le plan financier, voir ci-après l'article 80 du projet.

Concernant le partage des compétences financières (compétence de voter les dépenses) entre le Grand Conseil et le Conseil d'Etat, voir ci-devant l'article 57, alinéa 2, du projet.

Article 72 – Exécution

Cette compétence s'exerce principalement par et sur l'administration cantonale.

Lorsque l'inobservation du droit est le fait des particuliers (droit civil, droit pénal), il incombe en principe aux autorités judiciaires d'y remédier. Le Conseil d'Etat, sauf la tâche qui lui incombe de veiller à l'ordre public, n'a que les compétences que lui donne la loi.

Article 73 – Surveillance des communes

Ce texte reprend l'article 53 Cst. NE.

Sur le contenu de la surveillance, voir l'article 96 du projet.

Article 74 – Autres compétences

Comme on l'a vu pour le texte parallèle relatif au Grand Conseil (art. 61), la liste n'est pas exhaustive ; voir la lettre *g*.

Les lettres *a* à *c* reprennent le droit actuel.

Lettre a

Voir l'article premier, alinéa 2, lettre *c*, de la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat, du 22 mars 1983 (OCE).

Lettre b

Voir l'article 52 Cst. NE et l'article 2, alinéa 1, lettres *e* et *f*, OCE¹⁵⁵.

Lettre c

Voir l'article premier, alinéa 2, lettre *c*, OCE et l'article 4, alinéa 3, de la même loi¹⁵⁶. On a vu, plus haut, que le Grand Conseil pouvait aussi donner un avis (art. 61, 1^{er} al., lettre *c*).

¹⁵⁵ « Il représente l'Etat à l'intérieur et à l'extérieur de son territoire. »

¹⁵⁶ « Il participe à l'établissement de la législation fédérale. » « Il répond aux consultations des autorités fédérales. »

Constitution cantonale

Lettre d

Voir, sur les concordats que l'Etat peut passer avec des communautés religieuses reconnues, les articles 98 et 99 du projet.

La lettre *e* propose une *innovation*. L'acte final de la procédure de *naturalisation ordinaire*, qui est l'agrégation cantonale, est aujourd'hui de la compétence du Grand Conseil (art. 39, al. 1, Cst. NE). La commission recommande de transférer cette compétence au Conseil d'Etat. La décision prendra ainsi un caractère moins public et moins discrétionnaire. Les conditions de la naturalisation restent évidemment réglées par la loi. Il appartiendra aussi au législateur de dire si le requérant dispose d'un *droit* à la naturalisation et s'il peut recourir auprès d'un tribunal du canton contre la décision du Conseil d'Etat.

La lettre *f*, dans le deuxième membre de phrase, reproduit ce qu'on appelle la « clause générale de police », qui est reconnue en termes exprès ou implicitement dans tous les cantons. L'exercice de ce pouvoir, qui a pour particularité d'être dispensé de l'exigence d'une *base légale* (voir l'art. 33, al. 2, du projet), échappe au contrôle du corps électoral (sauf le recours, assez compliqué, à l'initiative populaire¹⁵⁷). Il est en revanche soumis à la juridiction du Tribunal fédéral, qui pourra vérifier si ses conditions sont réunies et s'il ne porte pas atteinte à la Constitution du canton ou au droit fédéral¹⁵⁸.

Article 75 – Pouvoirs exceptionnels en cas de situations extraordinaires*Alinéa 1*

Exceptionnellement, le Conseil d'Etat se substitue au Grand Conseil lorsque celui-ci est empêché d'agir. Ceci correspond à ce qu'on a appelé, en d'autres temps, les « pleins pouvoirs » – sauf que le cas visé est moins celui d'une guerre que celui d'une catastrophe naturelle ou « technologique ». L'exercice des pouvoirs exceptionnels doit rester conforme au droit fédéral. Les pouvoirs prennent fin dès que le Grand Conseil peut reprendre ses activités.

Alinéa 2

Autant qu'il est possible, il appartient au Grand Conseil de constater la situation extraordinaire¹⁵⁹.

C. Organisation

Sauf sur un point (art. 76, al. 2), le projet ne s'écarte pas du droit actuel.

¹⁵⁷ Une initiative qui proposerait une loi qui aurait pour effet de rendre inopérante la mesure prise par le Conseil d'Etat.

¹⁵⁸ Voir, par exemple, A.T.F. 103 la 310, 311-312, Unité jurassienne, du 21 septembre 1977; 121 I 22, 27-29, Anouk Hasler, du 27 janvier 1995.

¹⁵⁹ De la même manière, c'est l'Assemblée fédérale qui, en 1914 et en 1939, a constaté que les conditions étaient réunies pour que le Conseil fédéral puisse exercer ses pouvoirs exceptionnels.

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

Article 76 – Autonomie du Conseil d’Etat

Cette autonomie signifie que le Conseil d’Etat s’organise librement dans les limites de la loi, mais sans ingérence du Grand Conseil. C’est lui qui élit sa présidente ou son président (voir aujourd’hui l’art. 44 Cst. NE)¹⁶⁰ et qui distribue les départements entre ses membres.

Comme pour le Grand Conseil (art. 63, al. 1), la règle de l’annualité de la présidence est maintenue, mais sans l’interdiction de la réélection de la même personne au cours de la même période de quatre ans. La raison première de l’abandon de l’interdiction est, ici, d’ordre pratique: il y a en effet des situations où, en suite de démissions de membres du Conseil d’Etat, l’interdiction ne peut simplement pas être observée. Il appartiendra au législateur de fixer lui-même les cas où une réélection est possible. S’il ne le fait pas, la faculté de réélire sera laissée à la discrétion du Conseil d’Etat, dont la décision pourra prendre un caractère institutionnel (présidence de deux ans, de quatre ans).

Article 77 – Administration cantonale et système départemental

Le droit actuel est repris. Voir les articles 46, 49 et 50 Cst. NE.

Article 78 – Chancellerie d’Etat

Le droit actuel est repris. Voir les articles 36 à 39 OCE.

CHAPITRE 4 – Rapports entre le Grand Conseil et le Conseil d’Etat

Les rapports entre les deux autorités politiques supérieures du canton, Grand Conseil et Conseil d’Etat, déterminent pour une bonne part notre *régime politique*. Ces rapports se déduisent déjà globalement des deux chapitres consacrés à l’un et à l’autre pouvoir. Mais la commission a jugé utile d’y ajouter quelques précisions, qu’elle a groupées dans un chapitre complémentaire.

Le Grand Conseil et le Conseil d’Etat jouissent d’une légitimité démocratique comparable: ils sont issus tous les deux du suffrage universel direct (le Conseil d’Etat depuis 1906, voir ad art. 38 du projet). On peut même admettre que, d’un point de vue quantitatif, la légitimité des conseillers d’Etat, élus en une unique circonscription de tout le canton, repose sur un plus grand nombre d’électrices et d’électeurs que les membres du Grand Conseil, élus dans les districts. Mais cela ne peut se dire que des personnes; les deux corps, considérés dans leur ensemble, sont deux expressions du même électorat. Ce système, où le parlement et le gouvernement sont élus *séparément*, et qu’on peut qualifier d’« américain » parce que c’est aux

¹⁶⁰ L’élection de la présidente ou du président du gouvernement est l’affaire du gouvernement lui-même dans huit cantons, les cantons latins (sauf Fribourg et le Jura), ainsi que Zurich, Soleure et Argovie. Dans les autres cantons, elle est faite par le parlement, voire en landsgemeinde. Cf. Lutz - Strohmann (note 108), p. 44.

Constitution cantonale

Etats-Unis qu'il s'est développé, est commun aujourd'hui à tous les cantons suisses. Il a pour conséquence, et en cela il se distingue nettement du système «européen», que le parlement et le gouvernement peuvent présenter des majorités différentes, l'un étant, par exemple, plus à droite et l'autre plus à gauche. Cette particularité rend d'autant plus nécessaire une réglementation aussi claire que possible de leurs rapports.

Il est certain qu'à l'origine de la République la prépondérance revenait au parlement, comme législateur, d'une part, et comme créateur et contrôleur du gouvernement, d'autre part. Puis cette prépondérance s'est progressivement érodée, selon une évolution qu'on retrouve dans presque tous les Etats modernes. Le Conseil d'Etat, plus visible et plus apte à l'action en raison de sa permanence, du petit nombre de ses membres et de l'appui d'une administration croissante, et finalement libéré de l'élection parlementaire (en 1906), est devenu au XX^e siècle l'autorité dominante. Sa position s'est encore renforcée à mesure que s'intensifiaient les relations entre le canton et la Confédération ainsi qu'avec les autres cantons, parce que ces relations «extérieures» sont normalement gérées par les gouvernements et leurs administrations et ne sont portées à la connaissance et soumises à l'appréciation des parlements qu'après avoir été en quelque sorte «médiatisées» par le pouvoir exécutif.

La commission a donc dû constater qu'un certain déséquilibre s'était installé dans les rapports entre le Grand Conseil et le Conseil d'Etat, au détriment du premier, et elle a estimé que le projet de Constitution cantonale devait chercher à y remédier. Il ne s'agit nullement, dans son esprit, d'affaiblir le Conseil d'Etat; ce ne serait dans l'intérêt de personne, pas même du parlement. Ce qu'elle croit juste, en revanche, c'est d'affermir le Grand Conseil. Or, pour l'affermir, il ne suffit pas d'énumérer des compétences, si importantes soient-elles, de dire qu'il adopte les lois, qu'il vote les dépenses, qu'il exerce la haute surveillance sur le gouvernement, etc. Il faut lui donner les *moyens* de ses compétences. Le présent chapitre en ajoute quelques-uns à ceux qui figurent déjà dans les chapitres précédents.

Article 79 – Information*Alinéa 1*

Le pouvoir que l'actuelle loi sur l'organisation du Grand Conseil (OGC) reconnaît à la commission de gestion et des finances (art. 21, al. 3)¹⁶¹ est généralisé. La haute surveillance, en particulier, manquerait son but si le Grand Conseil ou ses commissions se heurtaient constamment au secret de fonction dont l'administration couvrirait son activité. Il est entendu que certaines affaires doivent être traitées dans la discrétion. Ces affaires seront définies par la loi; mais, en cas de conflit, c'est le Grand Conseil qui interprétera la loi.

¹⁶¹ La commission de gestion et des finances «peut exiger des services de l'administration, par l'intermédiaire du Conseil d'Etat, tous les renseignements et toute la documentation nécessaires à l'exercice de son mandat. Lorsqu'il s'agit d'informations soumises au secret de fonction, les membres de la commission sont soumis à la même réserve que les fonctionnaires».

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

Alinéa 2

Les membres du Grand Conseil, pris individuellement, n'ont évidemment pas le même pouvoir que le Grand Conseil lui-même et ses commissions. Leurs droits seront également réglés par la loi (voir aujourd'hui l'art. 5 a OGC, selon lequel, en cas de conflit, c'est ici le Conseil d'Etat qui tranche).

Article 80 – Programme de législation et plan financier*Alinéa 1*

La présentation par le Conseil d'Etat d'un programme de législation, accompagné d'un plan financier, assure une plus grande prévisibilité à la politique gouvernementale et permet au Grand Conseil, à ses organes et à ses membres de mieux préparer leur action¹⁶².

Alinéa 2

La commission recommande de ne pas soumettre le programme de législation ni le plan financier à un vote formel du Grand Conseil, qui lierait juridiquement le Conseil d'Etat. Le Grand Conseil en prend connaissance, il en débat, il ne les fait pas siens. Un programme *décidé* par le Grand Conseil s'accorderait mal, en effet, avec le droit d'initiative que la Constitution reconnaît au Conseil d'Etat (art. 64, al. 2, du projet).

Article 81 – Motion et mandat

L'alinéa 1 reprend le droit actuel. Voir l'article 76 de la loi sur l'organisation du Grand Conseil.

La référence du projet à la seule motion tient au caractère quasi impératif de ce mode d'intervention. Les autres propositions adressées au Conseil d'Etat (postulat, interpellation, question) doivent être réglées par la loi, comme elles le sont aujourd'hui (art. 66 et ss OGC).

L'alinéa 2 propose une *innovation dans un domaine délicat*, qui est celui du pouvoir d'ingérence du Grand Conseil dans une compétence du Conseil d'Etat. La compétence visée ici est la compétence *législative*, c'est-à-dire la faculté, pour le Conseil d'Etat, d'édicter des ordonnances (voir ci-devant, l'art. 69, al. 2, du projet).

Aujourd'hui, si le Grand Conseil juge inopportune une ordonnance du Conseil d'Etat, la seule manière qu'il ait de la corriger est de faire lui-même une loi qui contredise l'ordonnance et qui ait donc pour effet de l'abroger ou de la modifier. Cette procédure est lourde et, comme la loi correctrice est elle-même exposée à référendum, le désaccord entre le parlement et le gouvernement risque d'être porté devant le corps électoral.

¹⁶² Voir, sur le plan fédéral, les articles 45 bis et 45 ter de la loi fédérale sur les rapports entre les conseils, du 23 mars 1962, R.S. 171.11 (en voie de révision totale, mais l'institution mentionnée ici n'est pas touchée). Cf. aussi l'article 75 Cst. BE.

Constitution cantonale

La commission propose un instrument plus souple, auquel elle donne le nom de mandat¹⁶³. Par le mandat, le Grand Conseil *invite* le Conseil d'Etat à corriger son ordonnance. L'invitation est assurément pressante, mais elle n'est *pas impérative*¹⁶⁴. Si elle l'était, l'ingérence serait totale, le partage des compétences serait brouillé, on ne saurait plus qui est l'auteur de l'ordonnance. Le mandat non impératif présente l'avantage de ne pas se heurter à une fin de non-recevoir du Conseil d'Etat, sous le prétexte que l'affaire ne concerne pas le Grand Conseil. Le Conseil d'Etat sera obligé de l'examiner. Si, réflexion faite, il ne s'y conforme pas et qu'il ne parvienne pas à convaincre le Grand Conseil du bien-fondé de sa position, alors il ne restera plus à celui-ci que la voie de la législation.

Pour les impulsions parlementaires en matière de traités internationaux ou intercantonaux, voir l'article 56, alinéa 2, du projet. La situation n'est en effet pas la même: le parlement n'a pas les mêmes compétences dans le domaine de la politique « extérieure » que dans le domaine législatif, dont il est question ici. Sans le Conseil d'Etat, il ne peut pas conclure un traité, mais il peut faire une loi.

Article 82 – Participation du Conseil d'Etat aux séances du Grand Conseil et de ses commissions

Cet article reprend le droit actuel. Voir l'article 48 Cst. NE.

La formulation potestative (« peuvent participer ») n'empêche nullement les membres du gouvernement d'assister in corpore aux séances du Grand Conseil, comme ils le font d'ordinaire. Ils n'en ont pas l'obligation, mais le droit actuel ne la leur impose pas non plus.

CHAPITRE 5 – Les autorités judiciaires**Article 83** – Organisation judiciaire et tribunaux*Alinéa 1*

L'organisation judiciaire a pour objet la composition des autorités judiciaires, leurs compétences et la manière de les exercer. Les autorités judiciaires sont: les tribunaux, le ministère public, les juges d'instruction et les autorités régionales de conciliation¹⁶⁵.

Alinéa 2

L'obligation de soumettre les litiges au jugement d'un tribunal a été considérablement étendue par nos engagements internationaux, en particulier par l'interprétation que la Cour européenne des droits de l'homme a donnée de l'article 6 de la Convention européenne. Voir l'article 29 du projet et le commentaire.

¹⁶³ Le mandat ici proposé ressemble, avec quelques différences de procédure (en particulier, le mandat n'est pas lié à un délai, il peut viser des dispositions particulières), au veto que les Soleurois ont introduit dans leur Constitution lors de la révision totale de 1986 (art. 79, al. 3, Cst. SO). Entre 1988 et 1996, le Grand Conseil soleurois a été saisi de 32 propositions de veto et il en a approuvé 5 (information donnée par les autorités soleuroises).

¹⁶⁴ On notera la différence des verbes de chaque alinéa: la motion « enjoint », le mandat « invite ».

¹⁶⁵ Voir l'article 4 de la loi d'organisation judiciaire, du 27 juin 1979.

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

Alinéa 3

Sur la surveillance des autorités judiciaires, voir l'article 59, 2^e phrase, du projet et le commentaire.

Article 84 – Magistrats de l'ordre judiciaire*Alinéa 1*

Les magistrats de l'ordre judiciaire sont les personnes qui composent les autorités judiciaires telles qu'elles ont été définies plus haut. La commission propose de porter *de quatre à six ans* leur période de fonction. Cet allongement, justifié par le souci de fortifier encore l'indépendance de ces magistrats, n'a guère été combattu lors de la consultation, contrairement à ce qu'on a pu voir pour les autorités politiques (art. 53 et 67 du projet)¹⁶⁶.

Alinéa 2

L'indépendance et l'impartialité sont les deux caractéristiques principales des autorités *judiciaires*.

La règle de l'indépendance, qui s'applique à tous les magistrats de l'ordre judiciaire, est un élément essentiel du principe de la séparation des pouvoirs et figure déjà à l'article 46, alinéa 2, du projet. Il n'est pas nécessaire de la reproduire ici.

La règle de l'impartialité, qui concerne plus particulièrement les juges (membres de tribunaux et juges d'instruction), est sans rapport avec le principe de la séparation des pouvoirs. Elle a sa place dans le présent chapitre.

Rappelons que les exigences d'indépendance et d'impartialité correspondent au droit fondamental garanti par l'article 29 du projet et l'article 6 CEDH. Cela signifie qu'un justiciable peut attaquer un manque d'indépendance ou d'impartialité jusqu'auprès du Tribunal fédéral par le recours de droit public.

Article 85 – Publicité des audiences, motivation des jugements

Ici encore, nous sommes en présence d'une règle d'organisation qui correspond à la garantie de droits fondamentaux, article 28, alinéa 2, et article 29 du projet, article 6 CEDH, qu'un justiciable peut invoquer devant le Tribunal fédéral.

Article 86 – Droit applicable

Selon la conception suisse du fédéralisme, l'administration de la justice repose essentiellement sur les *cantons*. Ce sont les tribunaux des cantons qui sont chargés de faire respecter non seulement le droit de leur canton, ce

¹⁶⁶ On trouve la même différence de durée au niveau des autorités fédérales: quatre ans pour le Conseil national et pour le Conseil fédéral, six ans pour le Tribunal fédéral, article 145 de la Constitution fédérale. Rappelons que la durée du mandat des députés au Conseil des Etats est fixée par le droit de chaque canton (elle est d'ailleurs, très généralement, de quatre ans).

Constitution cantonale

qui va de soi, mais encore – ici, il est vrai, sous la juridiction régulatrice du Tribunal fédéral – le droit *fédéral* (code civil, code pénal, lois de droit administratif, etc.).

La première phrase de l'article exprime cette conception. Elle rappelle également que les tribunaux sont institués pour dire le *droit*, non pas pour juger de l'opportunité politique des actes de l'Etat. Il est vrai que la frontière entre le droit et l'opportunité politique n'est pas toujours facile à tracer (penser, par exemple, à des notions juridiques indéterminées telles que l'intérêt public et la proportionnalité).

La deuxième phrase marque le devoir des tribunaux de ne pas appliquer les règles qu'ils jugent contraires au droit supérieur. Cela signifie qu'un tribunal devra ignorer, par exemple, une ordonnance du Conseil d'Etat contraire à une loi cantonale, ou une loi cantonale contraire à la Constitution du canton ou à une règle du droit fédéral¹⁶⁷, ou même une ordonnance du Conseil fédéral contraire à une loi fédérale ou à la Constitution fédérale ou à un traité international, etc.

On réservera toutefois le cas des lois fédérales contraires à la Constitution fédérale. Celles-là, la chose est bien connue, bénéficient aujourd'hui d'une immunité juridictionnelle, en ce sens qu'aucun tribunal, pas même le Tribunal fédéral, ne peut refuser de les appliquer pour cause d'inconstitutionnalité. Voir, en ce qui concerne le Tribunal fédéral, l'article 191 de la Constitution fédérale¹⁶⁸. L'immunité est évidemment opposable aussi aux tribunaux du canton. C'est ce qu'exprime la troisième phrase de l'article 86.

En revanche, on admet généralement que la clause d'immunité ne protège pas les lois fédérales contre le contrôle judiciaire de leur conformité au droit international. Ce qui fait qu'à la rigueur on pourrait imaginer qu'un tribunal du canton de Neuchâtel refuse d'appliquer une loi fédérale qu'il jugerait contraire à un traité international.

Théoriquement, le devoir de ne pas appliquer des règles contraires au droit supérieur ne s'impose pas seulement aux tribunaux, mais aussi à toute autre autorité chargée d'appliquer le droit; donc également au Grand Conseil, au Conseil d'Etat et à toutes les autorités administratives. L'article 86 pourrait leur être étendu. Mais on admettra que le problème se posera surtout aux autorités judiciaires. Et il faut aussi penser qu'une autorité administrative subalterne éprouvera quelque hésitation à refuser de suivre une ordonnance du Conseil d'Etat, même si elle lui semble illégale, et au moins autant d'inhibition à ignorer une loi cantonale ou une ordonnance du Conseil fédéral¹⁶⁹.

¹⁶⁷ De l'avis de la commission, ce contrôle judiciaire concret de la conformité des lois cantonales au droit supérieur rend superflue la création d'une Cour constitutionnelle.

¹⁶⁸ Précédemment, article 113, alinéa 3, et article 114 bis, alinéa 3, anc. Cst. féd. La proposition du Conseil fédéral de lever la clause d'immunité (mais à l'égard du seul Tribunal fédéral) n'a finalement pas obtenu l'approbation de l'Assemblée fédérale. Voir le projet du Conseil fédéral du 20 novembre 1996, F.F. 1997 I 540-543, 652, et l'arrêté constitutionnel fédéral voté par l'Assemblée fédérale le 8 octobre 1999, F.F. 1999 7831, et prochainement soumis à référendum (12 mars 2000).

¹⁶⁹ La Constitution bernoise ne vise non plus expressément que les autorités *judiciaires*; voir l'article 66, alinéa 3, Cst. BE. Cf. aussi l'amorce de discussion dans A.T.F. 104 la 79, 82-83, S., du 8 février 1978.

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

TITRE V – Districts et communes

Le titre V donne la structure territoriale du canton. Cette structure est simple, comme il convient à un canton de 715 km² et de 170.000 habitants. C'est ainsi que le projet a repris à la Constitution actuelle (art. 4, al. 1, Cst. NE) une structure à trois niveaux de natures différentes :

- le canton, qui est une collectivité publique à caractère étatique ;
- le district, qui est une simple circonscription ;
- la commune, qui est, elle aussi, une collectivité publique, mais sans caractère étatique et fortement dépendante de la législation cantonale¹⁷⁰.

Le district n'est pas une collectivité publique. Il n'a pas, comme le canton et la commune, de compétences ni d'organes qui lui soient propres. Il n'a pas de parlement ni de gouvernement élu et les tribunaux « de district » sont, en réalité, des tribunaux cantonaux « décentralisés », dont les membres sont désignés non par les électrices et les électeurs du district, mais par une autorité cantonale (le Grand Conseil) pour exercer leur juridiction sur une partie du territoire du canton (le district, précisément).

Le remplacement des districts par des régions dotées de compétences et d'organes, de même que la superposition de telles régions aux districts, nécessiteraient une révision de la Constitution.

Il en irait semblablement de l'introduction d'une nouvelle structure, à deux niveaux seulement, résultant de la fusion de communes et de la suppression des districts (le « canton à huit communes »), dont il est question depuis quelque temps : une révision de la loi cantonale sur les communes ne suffirait pas.

CHAPITRE PREMIER – Districts**Article 87 – Fonctions**

L'alinéa 1 pose que les districts ne sont pas des collectivités publiques, mais de simples divisions territoriales.

L'alinéa 2 règle l'« emploi » du district. On a vu plus haut que sa fonction de circonscription électorale pour l'élection du Grand Conseil, donnée comme obligatoire dans l'avant-projet, avait été rayée du projet (on en a dit la raison dans le commentaire de l'art. 52). Le district servira donc à délimiter des ressorts administratifs ou judiciaires et *pourra* servir à former les collèges électoraux.

Notons que l'avant-projet présentait comme simplement facultative la fonction de ressort administratif ou judiciaire. Le projet la rend obligatoire. La commission s'est trouvée en effet devant un dilemme. Elle n'a pas voulu, pour une raison historique et donc politique, ôter le district de la Constitution (voir déjà l'art. 1, al. 4, du projet). Mais

¹⁷⁰ Sur le niveau supplémentaire, de nature essentiellement contractuelle, des syndicats intercommunaux, voir ad article 92, alinéa 1, du projet.

Constitution cantonale

il lui était dès lors difficile de ne donner à cette notion constitutionnelle qu'une portée qui dépendrait entièrement du législateur, puisqu'il serait résulté de cette dépendance que le district, reconnu par la Constitution, pourrait, à cause de la loi, finir par ne servir à rien. On se demanderait alors pourquoi on en parle dans la Constitution.

La commission tient toutefois à préciser, pour l'interprétation de cette disposition, que la Constitution demande seulement que les ressorts, administratifs et/ou judiciaires, suivent les frontières des districts, mais qu'elle n'empêche nullement qu'un ressort soit composé de plus d'un district.

Article 88 – Nombre et territoire

A la différence de la Constitution actuelle (art. 4, al. 2, Cst. NE), le projet ne fixe ni le nombre ni le nom des districts. Ce soin est confié à la forme plus souple de la loi, qui délimitera aussi leur territoire comme elle le fait aujourd'hui (art. 2 de la loi sur les communes, du 21 décembre 1964).

La loi pourrait donc, sans révision de la Constitution, diviser un district ou fusionner deux districts, ou modifier le territoire des districts en faisant « passer » des communes de l'un à l'autre. Mais une réduction à *deux* districts seulement serait probablement contraire, sinon à la lettre, du moins à l'esprit de la Constitution. La réduction à un seul district serait, elle, certainement contraire aux articles 1, alinéa 4, 87 et 88 du projet.

CHAPITRE 2 – Communes**Article 89 – Tâches**

Si le district n'a que des « fonctions » (art. 87 du projet), à l'exercice desquelles il ne sert d'ailleurs que de support territorial, la commune, qui est une collectivité publique, a des « tâches », c'est-à-dire des compétences.

L'alinéa 1 lui donne une compétence générale, qu'elle ne peut évidemment exercer que dans le cadre du droit cantonal et du droit fédéral.

La commission s'est laissée convaincre, lors de la consultation, qu'il était utile de reprendre, à l'alinéa 2, le texte actuel de la Constitution (art. 64, al. 1, 2^e phrase, Cst. NE), sur les biens et les services communaux.

L'alinéa 3 rappelle enfin que la plupart des tâches de la commune ne lui viennent pas d'elle-même, mais lui sont attribuées par la législation du canton et par celle de la Confédération.

Sur l'enchevêtrement des tâches du canton et de celles des communes, qui a été critiqué lors de la consultation : selon la tradition neuchâteloise, le partage des compétences entre le canton et les communes ne relève pas de la Constitution, mais de la législation cantonale ordinaire¹⁷¹.

Article 90 – Nombre et territoire

Cet article reprend le droit actuel. Voir l'article 2, précité, ainsi que l'article 5, alinéa 1, de la loi sur les communes.

¹⁷¹ A la différence de ce qui se fait dans les Etats fédéraux, où le partage relève normalement de la Constitution. Voir, par exemple, l'article 3 et les articles 54 et ss de la Constitution fédérale suisse.

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

Article 91 – Garantie de l'existence des communes

On parle volontiers de la garantie de l'existence des communes, mais sans préciser que sa portée dépend en général du législateur ordinaire. La commission propose – et c'est une *innovation* – de lui donner désormais sa *pleine signification constitutionnelle*, c'est-à-dire une force supérieure à celle de la loi. La fusion et la division de communes, ainsi que la cession de territoire (qu'on distinguera d'une simple rectification de limites), sont soumises au *consentement de toutes les communes touchées*¹⁷². La faculté que l'actuelle Constitution accorde au législateur de fusionner des communes contre leur gré « si le besoin l'exige » (art. 65, al. 2, Cst. NE) est donc supprimée.

La législation sur les communes (ci-après, art. 95, al. 3) aura soin de prévoir que le consentement de la commune sera donné sous la forme d'un acte sujet à référendum.

Sous l'importante réserve du consentement des communes, le projet attend de l'Etat (des autorités cantonales) qu'il encourage les fusions de communes. Cet encouragement peut prendre la forme de services techniques ou d'aides financières¹⁷³.

Article 92 – Collaboration intercommunale

L'Etat (les autorités cantonales) encourage la collaboration intercommunale. La forme la plus développée de collaboration est le syndicat intercommunal, qui est une collectivité publique à compétences spéciales fondée sur un contrat (art. 64, al. 2 *in initio*, Cst. NE ; art. 66 à 84 de la loi sur les communes).

A la différence de ce qui est proposé pour les fusions (voir ci-devant l'art. 91, al. 2, du projet), l'encouragement de l'Etat peut aller ici jusqu'à l'*obligation*. Le deuxième alinéa donne notamment au législateur une base constitutionnelle qui lui permet d'*imposer* la création de syndicats intercommunaux, comme le fait d'ailleurs déjà le droit actuel (art. 64, al. 2 *in fine*, Cst. NE ; art. 66, al. 3, de la loi sur les communes).

A noter toutefois que, lors de la consultation, l'obligation de créer des syndicats intercommunaux ou d'y adhérer a rencontré l'opposition d'un certain nombre de communes.

L'alinéa 3 rappelle au législateur, ainsi qu'aux organes compétents des syndicats intercommunaux, que l'organisation de ces syndicats, de même que toute autre forme de collaboration, doivent laisser une part importante au suffrage universel, à l'élection populaire et aux instruments de la démocratie directe. En un mot, la collaboration intercommunale ne doit pas devenir le domaine réservé des exécutifs communaux.

¹⁷² La Constitution bernoise contient une disposition semblable pour les suppressions de communes, c'est-à-dire sans doute pour les fusions ; mais apparemment pas pour les cessions de territoire. Voir l'article 108, alinéas 2 et 3, Cst. BE.

¹⁷³ Voir l'article 112 de la Constitution du Jura, ainsi que les articles 11 à 13 d'un décret jurassien sur la fusion de petites communes, du 6 décembre 1978. Mais une information des autorités jurassiennes du mois de janvier 1998 signalait qu'aucun cas pratique n'avait encore été recensé depuis vingt ans. L'instinct de conservation des communes ne doit pas être sous-estimé.

Constitution cantonale

Article 93 – Pouvoir fiscal et péréquation financière intercommunale

Les communes ont leurs propres ressources fiscales et ne se bornent pas à émarger au budget de l'Etat. Mais les impôts et les autres redevances qu'elles perçoivent doivent être fondés sur une *loi cantonale*, directement ou par l'effet d'une délégation législative.

Les ressources financières des différentes communes étant par nature inégales, le projet, pour *atténuer* cette inégalité, donne au législateur le *mandat* d'établir une péréquation financière intercommunale.

Article 94 – Garantie de l'autonomie des communes

L'autonomie communale est garantie par le droit cantonal; mais elle est protégée – dans la mesure où le droit cantonal la garantit – par la faculté que le droit *fédéral* offre aux communes de recourir auprès du Tribunal fédéral quand elles s'estiment lésées¹⁷⁴.

Il ne faut toutefois pas se faire d'illusions. L'autonomie communale n'a de portée que celle que lui laisse la *législation* cantonale. La commune peut bien recourir contre un acte du Conseil d'Etat qui rétrécirait son autonomie au-delà de ce que prévoit la législation¹⁷⁵. Mais un recours contre la loi elle-même, pour le motif qu'elle limite à l'excès le champ d'action des communes, n'aurait guère de chance de succès.

Article 95 – Organisation

La Constitution actuelle fait, depuis 1965, une obligation à *toutes les communes* du canton d'avoir une autorité législative, qui est le conseil général, et une autorité exécutive, qui est le Conseil communal (art. 66, al. 1, chiffre 2, Cst. NE). La commission s'en est tenue sans discussion à cette règle.

En revanche, traitant du mode de désignation de l'autorité exécutive, elle s'est divisée en deux groupes entre lesquels elle n'a pas pu trancher.

Un premier groupe demande que *le Conseil communal soit désormais élu par le peuple de la commune* et qu'il le soit (sauf d'éventuelles exceptions pour les petites communes) selon le système de la représentation proportionnelle, comme le Conseil général. Il propose, en d'autres termes, de *rompre avec la règle actuelle*, propre au canton de Neuchâtel et donc *unique en Suisse*, qui fait élire l'exécutif communal par le législatif (art. 66, al. 1, chiffre 2, Cst. NE)¹⁷⁶, et d'assurer ainsi aux membres du Conseil communal le supplément de légitimité politique qu'une élection populaire ne manquerait pas de leur donner.

¹⁷⁴ Voir maintenant l'article 50, alinéa 1, et l'article 189, alinéa 1, lettre *b*, de la Constitution fédérale.

¹⁷⁵ Par exemple, le Conseil d'Etat refuserait d'approuver un règlement communal en se fondant sur une interprétation erronée de la législation fédérale ou cantonale.

¹⁷⁶ On se rappellera toutefois ici que, dans plusieurs cantons, les communes petites et même moyennes n'ont pas de parlement, mais seulement l'assemblée périodique des électrices et des électeurs: la municipalité (le gouvernement) est donc la seule autorité politique issue de l'élection.

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

L'autre groupe, sans nier les vertus du suffrage universel, s'est montré plus sensible aux avantages que présente la règle actuelle: notamment, la quasi-certitude que les deux autorités communales ont la même tendance politique, puisque l'une procède de l'autre; et aussi, dans les petites communes, où les candidats potentiels ne sont pas nombreux, la possibilité d'attirer au Conseil communal des personnes qui sont aptes et disposées au service public, mais qui ne souhaitent pas se livrer aux hasards d'une élection populaire. Sans toutefois réclamer le maintien du statu quo, ce groupe propose de laisser aux *communes* le soin de *choisir elles-mêmes* entre l'élection par le Conseil général et l'élection par le peuple. Le choix se ferait dans la forme démocratique du règlement de commune, sujet lui-même à référendum.

Quant au corps électoral ainsi qu'aux instruments de la démocratie directe, tout ce qui les concerne est, comme aujourd'hui, renvoyé à la loi (al. 3). C'est notamment dans la loi que continuera de figurer le droit de vote des étrangers établis; voir le commentaire de l'article 37 *in fine*.

Article 96 – Surveillance de l'Etat*Alinéa 1*

L'autorité de surveillance des communes est le Conseil d'Etat (art. 53 et 67 Cst. NE; art. 71 du projet).

Alinéa 2

En principe, la surveillance de l'Etat se limite à un contrôle de la constitutionnalité et de la légalité des activités (ou de l'inaction) des autorités communales. A noter que la légalité comprend également les exigences élémentaires de l'« intérêt général » (voir les art. 8 et 9 de la loi sur les communes). Ce qui montre, une fois de plus, que la frontière entre le juridique et le politique n'est pas toujours facile à marquer. La loi peut même, dans des domaines *déterminés*, étendre expressément le contrôle à l'opportunité politique.

Alinéa 3

La commission s'est convaincue, lors de la consultation, qu'il était utile de reprendre ici la règle actuelle sur le pouvoir de substitution de l'Etat (art. 67, al. 5 *in initio*, Cst. NE).

TITRE VI – Etat, Eglises reconnues et autres communautés religieuses**Article 97 – Principes**

L'article 15 de la nouvelle Constitution fédérale, qui a repris les articles 49 et 50 de l'ancienne, garantit la liberté de conscience et de croyance – comme le font d'ailleurs aussi nos engagements internationaux et l'article 16 du

Constitution cantonale

présent projet. La création de communautés religieuses est donc libre, de même que l'appartenance à de telles communautés¹⁷⁷.

Mais la garantie fédérale de la liberté de conscience et de croyance n'est pas, de la part de la Confédération, une promesse de totale laïcité engageant l'ensemble de la Suisse. Le droit fédéral laisse au contraire aux cantons le soin de régler eux-mêmes leurs rapports avec les diverses communautés religieuses et un bon nombre d'entre eux ont établi des liens étroits avec les Eglises chrétiennes traditionnelles. Voir maintenant, sur ce point, l'article 72, alinéa 1, de la Constitution fédérale¹⁷⁸ et le commentaire de l'article 16 du projet.

Neuchâtel est, avec Genève, l'un des cantons les plus *laïques* du pays. Il a notamment rompu, il y a plus de cinquante ans, le lien qui l'attachait à l'Eglise nationale – chrétienne et protestante (art. 71 et 73 Cst. NE)¹⁷⁹. Mais, dans le même temps où il renonçait à entretenir une Eglise nationale, il montrait qu'il n'était pas *totalemment* laïque en reconnaissant à trois Eglises chrétiennes le caractère d'«institutions d'intérêt public», auxquelles il s'engageait à fournir certaines prestations.

C'est cette double réalité qu'exprime l'alinéa 2: l'Etat de Neuchâtel se tient *séparé* de toutes les communautés religieuses, mais il peut accorder à certaines d'entre elles une *reconnaissance* juridique particulière, génératrice d'un statut privilégié. La reconnaissance peut être inscrite dans la Constitution même (voir l'art. 98) ou résulter d'une procédure légale prévue par la Constitution (voir l'art. 99).

La consultation a montré que certains milieux auraient souhaité que le projet abandonne à son tour le régime de la reconnaissance pour réaliser une conception tout à fait rigoureuse de la laïcité. Mais la commission a estimé qu'il n'y avait pas lieu de remettre en cause une réglementation qui rencontrait depuis des décennies l'agrément tacite de la population. Quant à la différence de traitement qui est inhérente à tout statut privilégié, elle s'explique d'abord par la démographie (la majorité de la population du canton est, nominalement du moins, chrétienne) et elle peut être progressivement réduite par l'extension de la reconnaissance à d'autres communautés.

La notion de séparation, combinée avec la garantie de la liberté de conscience et de croyance, entraîne naturellement la consécration de l'*indépendance* de toutes les communautés religieuses. C'est ce qui est dit à l'alinéa 3. Ces communautés ne sont donc limitées dans leur action que par la législation générale: lois civiles, lois pénales, lois administratives. Et encore ces lois doivent-elles être à leur tour respectueuses de la liberté de conscience et de croyance. Par exemple, une loi cantonale sur les sectes ne

¹⁷⁷ L'actuel article 72 Cst. NE, qui subordonne l'établissement dans le canton de toute «corporation religieuse» à une autorisation expresse et révocable du Grand Conseil est contraire à la Constitution fédérale et à nos engagements internationaux.

¹⁷⁸ On se rappellera qu'il y a une vingtaine d'années une initiative populaire fédérale, qui demandait que la Constitution fédérale impose à tous les cantons la séparation de l'Etat et de l'Eglise, a été massivement rejetée par le peuple et les cantons (1 050 000 voix contre 280 000 et vingt-trois cantons contre zéro; vote du 2 mars 1980).

¹⁷⁹ Révision partielle du 6 juillet 1941.

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

pourra prévoir d'autres restrictions que celles qui sont justifiées par un intérêt public prépondérant (voir l'art. 33, al. 1, du projet).

Article 98 – Eglises reconnues

Le projet maintient la reconnaissance constitutionnelle issue de la révision de 1941. Cette reconnaissance concerne, comme on l'a dit, trois Eglises: l'Eglise réformée évangélique, l'Eglise catholique romaine et l'Eglise catholique chrétienne du canton.

Les *privilèges* garantis par la Constitution sont au nombre de trois:

- la perception gratuite, par l'administration cantonale, de la contribution ecclésiastique volontaire que les Eglises demandent à leurs membres;

La commission n'a pas voulu s'immiscer dans le délicat problème de l'impôt ecclésiastique des *personnes morales*; le projet ne mentionne donc que les « membres des Eglises »; mais il est clair que ce texte n'empêchera pas l'Etat d'adresser, comme par le passé, un bordereau aussi aux personnes morales; le point peut d'ailleurs être, au besoin, réglé par des concordats;

- l'exemption d'impôts sur les biens affectés à leurs activités religieuses et aux services qu'elles rendent à la collectivité;

Le texte du projet est plus strict que celui de la Constitution actuelle (art. 71, al. 4, 1^{re} phrase); les biens doivent être *affectés*;

- une participation financière aux frais de ces « services collectifs ».

Cette participation sera fixée par la loi ou par des concordats (exposés à référendum).

D'autres avantages (notamment en matière d'enseignement religieux – facultatif – à l'école) peuvent être stipulés dans les concordats. Ces concordats passés entre l'Etat et les Eglises reconnues sont, comme on l'a vu, conclus par le Conseil d'Etat, soumis à l'approbation du Grand Conseil et exposés au référendum facultatif. Cf. plus haut, l'article 39, alinéa 2, lettre *f* (référendum), l'article 59, lettre *e* (Grand Conseil), et l'article 72, lettre *d* (Conseil d'Etat).

Article 99 – Autres communautés religieuses

Les trois Eglises nommées ci-devant sont reconnues par la *Constitution elle-même* (art. 71, al. 1, Cst. NE; art. 98, al. 1, du projet). Mais le projet de Constitution permet de reconnaître d'autres communautés religieuses, et aussi des communautés qui se réclament d'autres religions que la religion chrétienne. Les conditions et la procédure de la reconnaissance doivent être fixées par la *loi*, qui devra notamment décider si l'acte de reconnaissance sera de la compétence du Grand Conseil (avec ou sans référendum!) ou du Conseil d'Etat. Les effets de la reconnaissance ne seront pas nécessairement identiques à ceux qui s'attachent aux Eglises reconnues. Ils seront fixés par la loi ou par des concordats.

TITRE VII – Révision de la Constitution

Le titre VII reprend le droit actuel sans le modifier. Voir aujourd’hui les articles 82 à 85 Cst. NE.

Article 100 – Principes

En ce qui concerne le contenu d’une révision partielle, seul le principe de l’unité de la matière mérite d’être mentionné. Celui de l’unité de la forme, qui n’est applicable qu’aux initiatives populaires, est superflu : si l’initiative tient à la fois du projet rédigé et de la proposition générale, elle sera traitée comme une proposition générale. Quant au principe dit de l’« exécutabilité », lui aussi opposé, dans certains ordres juridiques, aux initiatives populaires, c’est un prétexte à chicanes dont le droit neuchâtelois peut se passer¹⁸⁰.

Rappelons que le principe de l’unité de la matière vaut aussi bien pour les révisions partielles proposées par le Grand Conseil que pour celles qui le sont par une initiative populaire. Voir le commentaire de l’article 40 du projet.

Rappelons également que toute révision constitutionnelle cantonale, totale ou partielle, doit être conforme au droit fédéral et au droit international. Mais ceci résulte de notre structure fédérative¹⁸¹. Il n’est pas nécessaire de le répéter dans la Constitution du canton.

Article 101 – Révision totale

Sur l’initiative populaire. Ici, il n’y a pas de raison d’abaisser le nombre des signatures (comme il est proposé, à l’art. 40 du projet, pour l’initiative « législative ») : une révision totale de la Constitution est une affaire rare et particulièrement importante, qui demande un grand travail au monde politique. Pour imprimer un tel mouvement de l’extérieur, on peut exiger une forte manifestation de volonté.

Sur l’Assemblée constituante. Le plus simple est de prévoir qu’elle sera composée de 115 membres élus selon le système de la représentation proportionnelle. Quant à la durée de ses fonctions, la législation devrait pouvoir la fixer à un chiffre inférieur à quatre ans ; l’article 53 du projet n’est pas visé par le renvoi.

Article 102 – Révision partielle

Sur l’initiative populaire. Ici non plus, il n’y a pas de raison d’abaisser le nombre des signatures.

¹⁸⁰ On peut penser qu’une initiative *réellement* inexécutable ne trouvera pas le nombre de signatures nécessaire à son aboutissement. En revanche, sur les abus de la notion d’« inexécutabilité », voir un bel exemple dans A.T.F. 101 la 354, Chappuis, du 2 juillet 1975. Contrairement à ce qu’a décidé le tribunal, l’interdiction d’achever un ouvrage déjà avancé (en l’espèce, une route) n’a rien d’« inexécutable ». Une telle interdiction peut être inopportune, déraisonnable, stupide même ; mais ceci relève d’une appréciation *politique* qui appartient en dernier ressort au peuple, non pas au parlement ni aux juges.

¹⁸¹ Voir l’article 51, alinéa 2, 2^e phrase, de la Constitution fédérale (art. 6, al. 2, lettre a, anc. Cst. féd.).

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

La manière de voter sur une initiative et un contre-projet est réglée par la loi. Il n’y a pas lieu d’abandonner la méthode actuelle (« méthode Haab », voir l’art. 113 LDP).

Article 103 – Double lecture

Cette disposition reprend le sixième alinéa de l’article 84 Cst. NE. La signification de la seconde lecture, vote de confirmation, examen limité à de simples corrections ou nouveau débat sur l’ensemble du projet, dépendra, comme aujourd’hui, de la pratique du Grand Conseil (ou de l’Assemblée constituante)¹⁸².

Article 104 – Référendum final

C’est le droit actuel. Il est d’ailleurs également imposé par la Constitution fédérale¹⁸³.

L’exigence d’une majorité *qualifiée* pour le référendum sur une révision *totale*, telle qu’elle a été suggérée lors de la consultation, ne serait pas compatible avec le droit fédéral.

¹⁸² En Thurgovie, où l’article 95, alinéa 1, combiné avec l’article 36, alinéa 1, 2^e phrase, de la Constitution exige une double délibération (« zweimal zu beraten »), l’expression signifie qu’un nouveau débat sur l’ensemble du projet ne saurait être empêché; cf. Stähelin (note 135), p. 90.

¹⁸³ Voir l’article 51, alinéa 1, 2^e phrase, de la Constitution fédérale (art. 6, al. 2, lettre c, anc. Cst. féd.).

ANNEXE AU COMMENTAIRE DES ARTICLES 40 ET 42**INITIATIVE ET RÉFÉRENDUM POPULAIRES DANS LES CANTONS SUISSES****Nombre de signatures nécessaires, comparé au nombre des électrices et des électeurs inscrits (1997)**

Le premier chiffre est celui des inscrits ; le deuxième, celui des signatures nécessaires pour l'initiative (sauf en matière constitutionnelle) ; le troisième, celui des signatures nécessaires pour le référendum facultatif.

Note: dans plusieurs cantons, le référendum sur les lois est obligatoire ; mais il est facultatif pour d'autres actes du parlement.

Pour Neuchâtel, le tableau présente trois rubriques. La première montre la situation actuelle. La deuxième (NE a) tient compte du passage du nombre de 6000 au nombre de 3000 signatures (selon l'une des versions de l'art. 40 du projet). La troisième (NE b) prend également en considération l'augmentation du corps électoral de 103.000 à 125.000 personnes (art. 37, lettres *b* et *c*, du projet).

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

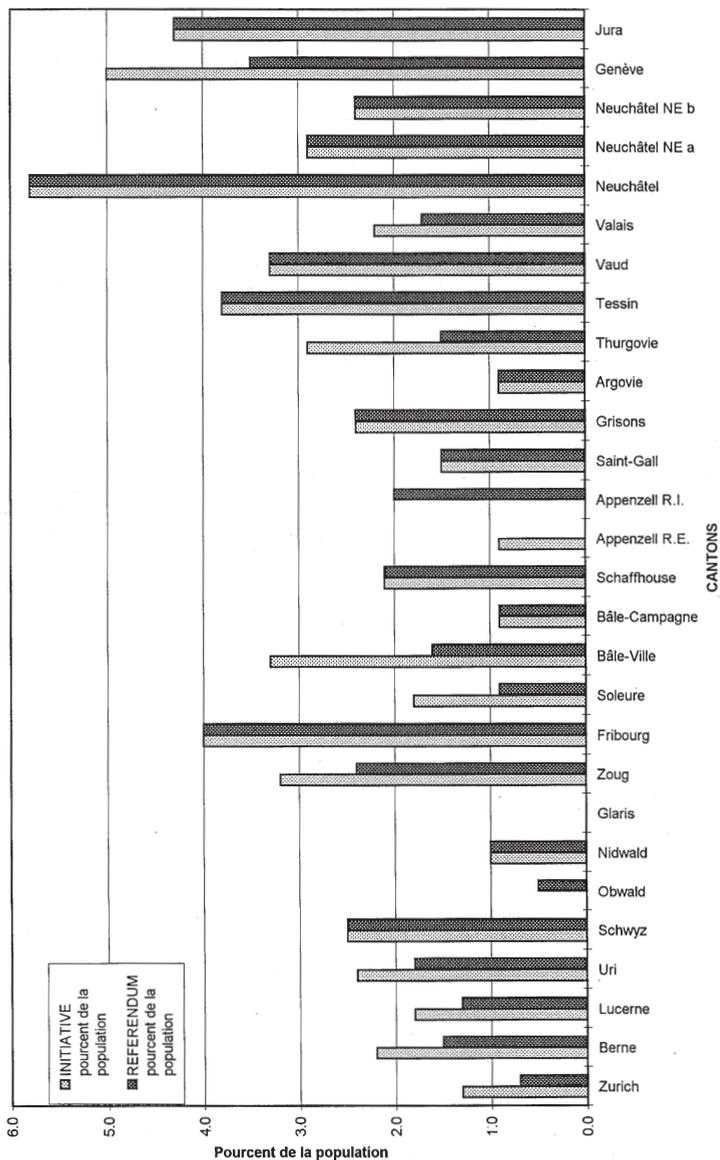
INITIATIVE ET REFERENDUM POPULAIRES DANS LES CANTONS SUISSES
TABLEAU COMPARATIF

Nombre de signatures nécessaires, comparé au nombre des électrices et électeurs inscrits

CANTONS	Electeurs inscrits (1997)	INITIATIVE signatures nécessaires	INITIATIVE pourcent de la population	REFERENDUM signatures nécessaires	REFERENDUM pourcent de la population
Zurich	764000	10000	1.3	5000	0.7
Berne	674000	15000	2.2	10000	1.5
Lucerne	227000	4000	1.8	3000	1.3
Uri	25000	600	2.4	450	1.8
Schwyz	81000	2000	2.5	2000	2.5
Obwald	22000	1 (Landsgemeinde)		100	0.5
Nidwald	26000	250	1.0	250	1.0
Glaris	24000	1 (Landsgemeinde)			
Zoug	62000	2000	3.2	1500	2.4
Fribourg	153000	6000	4.0	6000	4.0
Soleure	162000	3000	1.8	1500	0.9
Bâle-Ville	122000	4000	3.3	2000	1.6
Bâle-Campagne	174000	1500	0.9	1500	0.9
Schaffhouse	48000	1000	2.1	1000	2.1
Appenzell R.E.	35000	300	0.9	(Référéndum obligatoire)	
Appenzell R.I.	10000	1 (Landsgemeinde)		200	2.0
Saint-Gall	278000	4000	1.5	4000	1.5
Grisons	124000	3000	2.4	3000	2.4
Argovie	343000	3000	0.9	3000	0.9
Thurgovie	138000	4000	2.9	2000	1.5
Tessin	185000	7000	3.8	7000	3.8
Vaud	357000	12000	3.3	12000	3.3
Valais	179000	4000	2.2	3000	1.7
Neuchâtel	103000	6000	5.8	6000	5.8
Neuchâtel NE a	103000	3000	2.9	3000	2.9
Neuchâtel NE b	125000	3000	2.4	3000	2.4
Genève	201000	10000	5.0	7000	3.5
Jura	47000	2000	4.3	2000	4.3

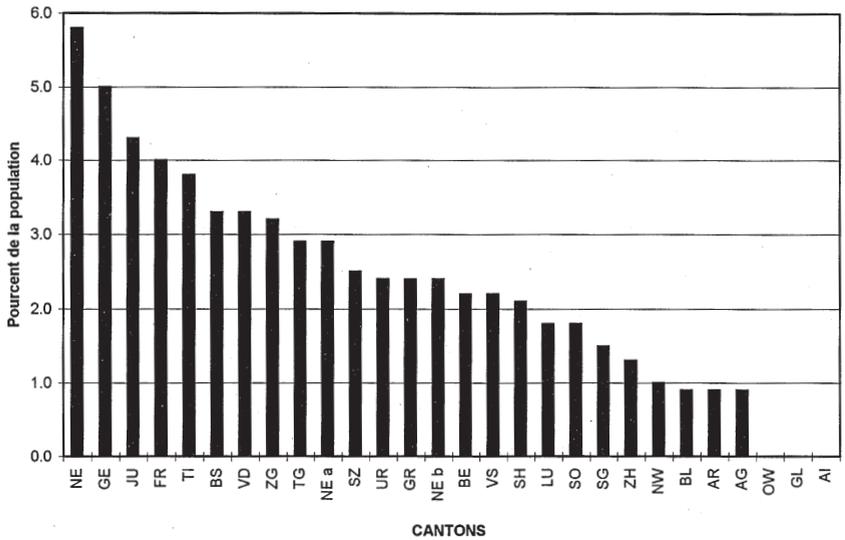
Constitution cantonale

NOMBRE DE SIGNATURES REQUISES, EN POURCENT DE LA POPULATION CANTONALE

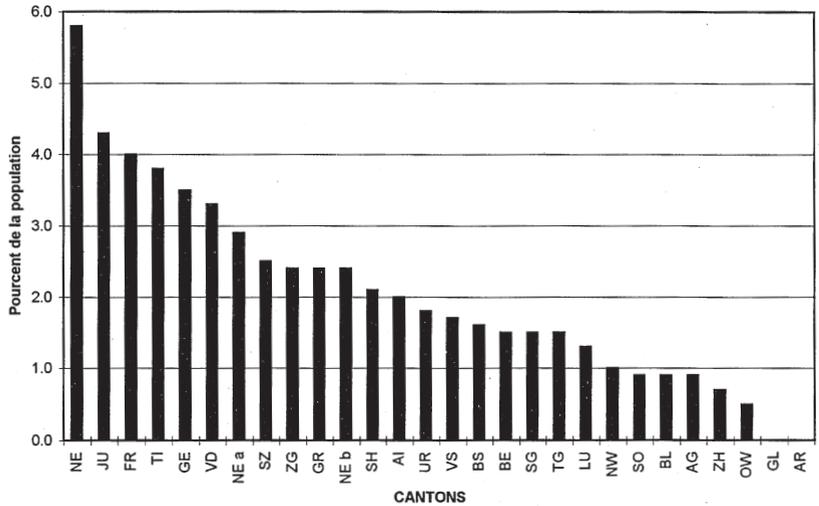


Rapport de la commission « Constitution » (suite)

INITIATIVES



REFERENDUMS



TROISIÈME PARTIE

**PROJET DE NOUVELLE CONSTITUTION
DE LA RÉPUBLIQUE ET CANTON DE NEUCHÂTEL**

Constitution de la République et Canton de Neuchâtel

Le peuple du canton de Neuchâtel,

conscient de ses responsabilités à l'égard de la personne humaine, de la communauté, de l'environnement naturel et des générations futures,

respectueux de la diversité des cultures et des régions,

soucieux d'assurer, autant qu'il dépend de lui, la liberté, la justice, la paix et la prospérité dans un ordre démocratique et d'aménager une collectivité vivante, unie, solidaire et ouverte au monde,

se donne la Constitution qui suit:

TITRE PREMIER

Dispositions générales

La République
et Canton
de Neuchâtel

Article premier ¹ Le canton de Neuchâtel est une république démocratique, laïque, sociale et garante des libertés fondamentales.

² Le pouvoir appartient au peuple. Il est exercé par le corps électoral et les autorités dans les formes prévues par la présente Constitution.

³ Le canton de Neuchâtel est l'un des Etats de la Confédération suisse. Il comprend le territoire qui lui est garanti par la Constitution fédérale.

⁴ Le canton est divisé en communes, elles-mêmes réunies en districts.

Chef-lieu
du canton

Art. 2 Le chef-lieu du canton est la ville de Neuchâtel, où le Grand Conseil et le Conseil d'Etat ont leur siège.

Armoiries
du canton

Art. 3 Les armoiries du canton sont :

Tiercé en pal de sinople, d'argent et de gueules, une croix de canton au second et une croix de canton au senestre du chef.



Langue officielle

Art. 4 Le français est la langue officielle de la République et Canton de Neuchâtel.

Tâches de l'Etat
et des communes

Art. 5 ¹ Dans les limites de leurs compétences et en complément de l'initiative et de la responsabilité des autres collectivités et des particuliers, l'Etat et les communes assument les tâches que la loi leur confie, notamment :

Constitution cantonale

- a) la protection de la liberté des personnes ;
- b) le maintien de la sécurité et de l'ordre publics ;
- c) l'instruction et la formation, scolaire et professionnelle, ainsi que la formation des adultes ;
- d) l'accueil et l'intégration des étrangères et des étrangers, ainsi que la protection des minorités ;
- e) la promotion et la sauvegarde de la santé ;
- f) le développement de l'économie, ainsi que le maintien et la création d'emplois ;
- g) l'équilibre entre les régions, ainsi que la collaboration et la péréquation financière intercommunales ;
- h) la protection sociale ;
- i) la politique du logement ;
- j) la protection et l'assainissement de l'environnement, ainsi que la sauvegarde du paysage et du patrimoine ;
- k) l'aménagement du territoire, l'urbanisme et la police des constructions ;
- l) l'approvisionnement en eau et en énergie, la gestion parcimonieuse des ressources non renouvelables, ainsi que l'encouragement à l'utilisation des ressources renouvelables ;
- m) la politique des transports et des communications, en particulier l'encouragement des transports publics ;
- n) la promotion de la culture et des arts ;
- o) le soutien des sciences et de la recherche ;
- p) l'encouragement des sports ;
- q) la coopération intercantonale et internationale.

² Lorsqu'ils accomplissent leurs tâches et en cas de conflit d'intérêts, l'Etat et les communes privilégient les intérêts des générations futures. Ils prêtent une attention particulière aux exigences du développement durable et du maintien de la biodiversité.

Art. 6 ¹ L'Etat et les communes répondent des dommages que leurs agents, dans l'exercice de leurs fonctions, causent sans droit à des tiers.

² La loi fixe les conditions auxquelles l'Etat et les communes répondent des dommages que leurs agents causent de manière licite.

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

*TITRE II***Droits fondamentaux, buts et mandats sociaux**

CHAPITRE PREMIER

Droits fondamentaux

- Dignité humaine **Art. 7** ¹ La dignité humaine est respectée et protégée.
² La torture, de même que les traitements inhumains ou dégradants, sont interdits.
- Egalité et interdiction des discriminations **Art. 8** ¹ L'égalité de droit est garantie. Nul ne doit subir de discrimination, notamment du fait de son origine, de son ethnie, de sa couleur, de son sexe, de sa langue, de sa situation sociale, de son mode de vie, de ses convictions religieuses, philosophiques ou politiques ou du fait d'une déficience physique, mentale ou psychique.
² La femme et l'homme sont égaux en droit. Ils ont droit notamment à la même formation, à un salaire égal pour un travail de valeur égale, ainsi qu'à un accès égal à la fonction publique.
- Protection de la bonne foi, interdiction de l'arbitraire, non-rétroactivité des lois **Art. 9** ¹ Toute personne a le droit d'être protégée dans sa bonne foi et traitée sans arbitraire par les pouvoirs publics.
² Sont interdites les lois rétroactives qui entraînent des charges supplémentaires pour les particuliers.
- Liberté personnelle **Art. 10** ¹ La liberté personnelle est garantie.
² Sont en particulier garantis le droit à la vie, le droit à l'intégrité physique, mentale et psychique, ainsi que la liberté de mouvement.
- Droit au respect de la vie privée et familiale, du domicile, de la correspondance et des télécommunications **Art. 11** ¹ Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile, de sa correspondance et de ses télécommunications.
² Elle a le droit d'être protégée contre l'emploi abusif de données qui la concernent. Elle peut consulter ces données et exiger la rectification de celles qui sont inexactes et la destruction de celles qui sont inutiles.
³ Les autorités ne peuvent traiter des données personnelles que s'il existe une base légale et pour autant que ces données soient nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches. Elles s'assurent que ces données sont protégées contre un emploi abusif.
- Droit au mariage, autres formes de vie en commun **Art. 12** ¹ Le droit au mariage est garanti.
² La liberté de choisir une autre forme de vie en commun est reconnue.

Constitution cantonale

Droit à des conditions minimales d'existence

Art. 13 Toute personne dans le besoin a droit à un logis, aux soins médicaux nécessaires et aux moyens indispensables au maintien de sa dignité.

Droits de l'enfant

Art. 14 ¹ Tout enfant a le droit d'être protégé et assisté.

² Il a droit, dans le cadre de la scolarité publique et obligatoire, à une formation gratuite correspondant à ses aptitudes.

Liberté d'établissement

Art. 15 Le libre choix du domicile et du lieu de séjour est garanti.

Liberté religieuse

Art. 16 ¹ Toute personne a le droit de choisir librement sa religion et ses convictions philosophiques et de les professer individuellement ou collectivement.

² Toute personne a le droit d'appartenir à une communauté religieuse et d'accomplir un acte ou de suivre un enseignement religieux. Nul ne peut y être contraint.

Libertés de communication et d'information

Art. 17 ¹ Toute personne a le droit de former son opinion, de l'exprimer et de la communiquer librement, par la parole, l'écrit, l'image, le geste ou de toute autre manière.

² Toute personne a le droit de recevoir des informations, de se les procurer aux sources généralement accessibles et de les diffuser librement.

³ La censure est interdite.

Droit à l'information

Art. 18 Toute personne a le droit de consulter les documents officiels, dans la mesure où aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose. La loi règle ce droit à l'information.

Liberté d'association

Art. 19 Toute personne a le droit de créer des associations, d'en faire partie et de participer à leurs activités. Nul ne peut y être contraint.

Libertés de réunion et de manifestation

Art. 20 ¹ Toute personne a le droit d'organiser des réunions et des manifestations et d'y prendre part. Nul ne peut y être contraint.

² La loi ou un règlement communal peut soumettre à autorisation les réunions et les manifestations organisées sur le domaine public.

Droit de pétition

Art. 21 ¹ Toute personne a le droit d'adresser une pétition aux autorités et de récolter des signatures à cet effet.

² Les autorités législatives et les autorités exécutives sont tenues d'examiner les pétitions quant au fond et d'y répondre le plus tôt possible.

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

Libertés de l'enseignement et de la recherche scientifique	Art. 22 La liberté de l'enseignement et la liberté de la recherche scientifique sont garanties.
Liberté de l'art	Art. 23 La liberté de l'expression artistique est garantie.
Liberté de la langue	Art. 24 La liberté de la langue est garantie.
Propriété	Art. 25 ¹ La propriété est garantie. ² En cas d'expropriation ou de restriction de la propriété qui équivaut à une expropriation, une pleine indemnité est due.
Liberté économique	Art. 26 ¹ La liberté économique est garantie. ² Sont en particulier garantis le libre choix de la profession et de l'emploi ainsi que le libre exercice de l'activité économique.
Liberté syndicale	Art. 27 ¹ Les travailleuses et les travailleurs, les employeuses et les employeurs, ainsi que leurs organisations, ont le droit de se syndiquer pour défendre leurs intérêts, de créer des associations et d'y adhérer. Ils ne peuvent pas y être contraints. ² Les conflits collectifs de travail sont, autant que possible, réglés par la négociation ou la médiation. ³ Le droit de grève et le droit de mise à pied collective (lock-out) sont garantis s'ils se rapportent aux relations de travail et s'ils sont conformes aux obligations de préserver la paix du travail ou de recourir à une conciliation. La loi peut régler l'exercice de ces droits; elle peut restreindre ou interdire le recours à la grève pour certaines catégories de personnes, notamment dans le secteur public.
Garanties générales de procédure	Art. 28 ¹ Toute personne partie à une procédure judiciaire ou administrative a droit à un traitement équitable de sa cause et à une décision rendue dans un délai raisonnable. ² Les parties ont, dans toute procédure, le droit d'être entendues, de consulter le dossier et de recevoir une décision motivée. ³ Les personnes dont les ressources sont insuffisantes ont droit à l'assistance juridique gratuite aux conditions fixées par la loi.
Garanties de procédure judiciaire	Art. 29 Toute personne dont la cause doit être traitée dans une procédure judiciaire a droit à ce que cette cause soit portée devant un tribunal établi par la loi, compétent, indépendant et impartial. Sous réserve d'exceptions réglées par la loi, l'audience et le prononcé du jugement sont publics.

Constitution cantonale

Garanties en cas
de privation
de liberté

Art. 30 ¹ Nul ne peut être privé de sa liberté si ce n'est dans les cas et selon les formes prévus par la loi.

² Toute personne privée de liberté doit aussitôt être informée, dans une langue qu'elle comprend, des raisons de cette privation de liberté et des droits qui lui appartiennent.

³ Toute personne arrêtée par la police doit être présentée à une autorité judiciaire dans le plus court délai. Si celle-ci maintient la détention, la personne détenue a le droit d'être jugée dans un délai raisonnable ou d'être libérée.

⁴ Toute personne privée de liberté a le droit de faire contrôler la légalité de cette privation de liberté dans une procédure judiciaire simple et rapide.

⁵ Si la privation de liberté s'avère illégale ou injustifiée, l'Etat répare le préjudice subi.

Garanties pénales

Art. 31 ¹ Toute personne est présumée innocente tant qu'elle n'a pas été condamnée par un jugement entré en force.

² Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui n'était pas punissable au moment où elle a eu lieu, ni être poursuivi ou puni en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné en vertu d'un jugement entré en force.

³ Toute personne accusée a le droit d'être informée, dans le plus court délai, de manière détaillée et dans une langue qu'elle comprend, des accusations portées contre elle et des droits qui lui appartiennent.

Champ
d'application
des droits
fondamentaux

Art. 32 ¹ Les droits fondamentaux doivent être réalisés dans l'ensemble de l'ordre juridique.

² Quiconque assume une tâche publique est tenu de les respecter.

Restrictions
aux droits
fondamentaux

Art. 33 ¹ Les droits fondamentaux ne peuvent être limités que si la restriction se fonde sur une base légale, si elle est justifiée par un intérêt public prépondérant ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui et si elle respecte le principe de la proportionnalité.

² Toute restriction grave doit être prévue par la loi elle-même. Sont réservés les cas de dangers et de troubles sérieux et directs.

³ L'essence des droits fondamentaux est intangible.

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

CHAPITRE 2

Buts et mandats sociaux

Formation, travail,
logement,
protection sociale,
famille

Art. 34 ¹ Dans les limites de leurs compétences et en complément de l'initiative et de la responsabilité des autres collectivités et des particuliers, l'Etat et les communes prennent des mesures permettant à toute personne :

- a) de se former et de se perfectionner selon ses aptitudes et ses goûts ;
- b) de subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille par un travail approprié et d'être protégée contre les conséquences du chômage ;
- c) de trouver un logement convenable à des conditions raisonnables ;
- d) de bénéficier de l'aide nécessaire lorsqu'elle se trouve dans le besoin notamment pour raison d'âge, de maladie ou de déficience physique, mentale ou psychique.

Version 1:

² L'Etat et les communes s'efforcent en particulier de promouvoir le plein emploi, de combattre la sous-enchère dans les conditions de travail et d'encourager le reclassement professionnel.

³ Ils tiennent compte des intérêts de la famille. Ils veillent en particulier à la création de conditions qui favorisent la maternité et la paternité et qui permettent notamment de concilier la vie familiale et la vie professionnelle.

Version 2:

Biffer l'alinéa 2 (l'alinéa 3 devenant 2)

²⁽³⁾ L'Etat et les communes tiennent compte des intérêts de la famille. Ils veillent en particulier à la création de conditions qui favorisent la maternité et la paternité et qui permettent notamment de concilier la vie familiale et la vie professionnelle.

Réalisation
de l'égalité
entre les femmes
et les hommes

Art. 35 L'Etat et les communes prennent les mesures propres à promouvoir l'égalité de fait entre les femmes et les hommes.

Intégration
des personnes
handicapées

Art. 36 L'Etat et les communes prennent des mesures en vue de compenser les inégalités qui frappent les personnes handicapées et de favoriser leur intégration économique et sociale.

Constitution cantonale

*TITRE III***Le peuple**

Le corps électoral **Art. 37** ¹ Sont électrices ou électeurs en matière cantonale, s'ils sont âgés de dix-huit ans révolus et s'ils ne sont pas interdits pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit:

- a) les Suissesses et les Suisses domiciliés dans le canton ;
- b) les Suissesses et les Suisses de l'étranger qui sont inscrits dans le registre électoral d'une commune du canton en vertu de la législation fédérale ;
- c) les étrangères et les étrangers ainsi que les apatrides qui sont au bénéfice d'une autorisation fédérale d'établissement et qui sont domiciliés dans le canton depuis au moins cinq ans.

² La loi peut prévoir une procédure qui permette à la personne interdite d'obtenir, en prouvant qu'elle est capable de discernement, sa réintégration dans le corps électoral.

Election du
Grand Conseil et
du Conseil d'Etat

Art. 38 Les électrices et les électeurs élisent les membres du Grand Conseil et les membres du Conseil d'Etat.

Election
de la députation
au Conseil
des Etats suisse

Art. 39 ¹ Les électrices et les électeurs élisent la députation du canton au Conseil des Etats suisse.

² La circonscription électorale est le canton. L'élection se fait selon le système du scrutin majoritaire à deux tours. Le panachage est admis. Sont éligibles les électrices et les électeurs de nationalité suisse.

³ L'élection a lieu tous les quatre ans, en même temps que celle de la députation au Conseil national suisse. Sont réservées les élections complémentaires pour le cas de vacance pendant la période de quatre ans.

Initiative populaire

Art. 40

Version 1:

¹ L'initiative populaire appartient à 3000 électrices ou électeurs, dont les signatures doivent être réunies dans un délai de six mois.

Version 2:

¹ L'initiative populaire appartient à 4500 électrices ou électeurs, dont les signatures doivent être réunies dans un délai de six mois.

Version 3:

¹ L'initiative populaire appartient à 6000 électrices ou électeurs, dont les signatures doivent être réunies dans un délai de six mois.

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

² L'initiative s'adresse au Grand Conseil. Elle peut avoir pour objet l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un acte du Grand Conseil qui est lui-même exposé à un référendum populaire facultatif en vertu de l'article 42, alinéa 2, lettres a à c.

³ L'initiative revêt la forme d'un projet rédigé ou celle d'une proposition générale. Elle doit respecter le principe de l'unité de la matière.

⁴ Sont réservées les dispositions sur la révision de la Constitution.

Version 1:

Motion populaire

Art. 41 Cent électrices ou électeurs peuvent adresser une motion au Grand Conseil. Le Grand Conseil traite la motion populaire comme l'initiative d'un de ses membres.

Version 2:

Biffer l'article 41 (la numérotation des dispositions devant alors être adaptée, de même que l'alinéa 3 de l'article 64 et la table des matières)

Référendum
populaire
facultatif

Art. 42 ¹ La faculté de demander le vote populaire appartient à 4500 électrices ou électeurs, dont les signatures doivent être réunies dans un délai de quarante jours à compter de la publication de l'acte attaqué.

² La demande de vote populaire peut avoir pour objet un acte du Grand Conseil parmi les suivants :

- a) les lois ;
- b) les décrets qui entraînent des dépenses ;
- c) les décrets par lesquels le Grand Conseil adresse une initiative à l'Assemblée fédérale ;
- d) les avis que le Grand Conseil donne à l'autorité fédérale au sujet de l'implantation d'une installation atomique ;
- e) les décrets d'approbation des traités internationaux ou intercantonaux dont le contenu équivaut à l'un des actes mentionnés aux lettres a et b du présent alinéa ;
- f) les décrets d'approbation des concordats conclus avec les Eglises et les autres communautés religieuses reconnues ;
- g) d'autres actes du Grand Conseil, si trente-cinq de ses membres en décident ainsi.

³ Sont toutefois exclus du référendum le budget, les comptes, les élections, l'amnistie, la grâce, les décisions de nature juridictionnelle et les décisions de procédure.

Constitution cantonale

Clause d'urgence **Art. 43** ¹ Les lois dont l'entrée en vigueur ne souffre aucun retard peuvent être déclarées urgentes par une décision prise à la majorité des deux tiers des membres du Grand Conseil qui prennent part au vote. Ces lois peuvent être mises en vigueur immédiatement. Leur durée d'application doit être limitée.

² Si le vote populaire est demandé, la loi devient caduque un an après qu'elle est entrée en vigueur, à moins qu'elle n'ait été, dans l'intervalle, acceptée par le peuple. La loi caduque ne peut pas être renouvelée selon la procédure de l'urgence.

Référendum
populaire
obligatoire

Art. 44 ¹ Sont soumises de plein droit au vote populaire :

a) les initiatives populaires que le Grand Conseil désapprouve ; il peut alors leur opposer un contre-projet ;

b) les modifications du territoire cantonal.

² Sont réservées les dispositions sur la révision de la Constitution.

Information
préalable

Art. 45 Avant les votes populaires, les autorités donnent une information suffisante et objective sur les objets qui y sont soumis.

TITRE IV

Les autorités

CHAPITRE PREMIER

Généralités

Séparation
des pouvoirs

Art. 46 ¹ Les autorités cantonales sont le Grand Conseil, le Conseil d'Etat et les autorités judiciaires. Elles sont organisées selon le principe de la séparation des pouvoirs.

² Dans l'exercice de leur charge, les autorités judiciaires sont indépendantes du Grand Conseil et du Conseil d'Etat.

Conditions
d'éligibilité

Art. 47 Sont éligibles comme membres des autorités cantonales les électrices et les électeurs de nationalité suisse. La loi peut étendre l'éligibilité aux étrangères et aux étrangers pour les autorités judiciaires. Elle peut aussi déclarer éligibles au Conseil d'Etat et aux autorités judiciaires des personnes qui sont domiciliées dans un autre canton suisse.

Cas
d'incompatibilité

Art. 48 ¹ Nul ne peut être membre simultanément du Grand Conseil, du Conseil d'Etat ou d'une autorité judiciaire. Toutefois, les membres non permanents d'une autorité judiciaire peuvent être membres du Grand Conseil.

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

² Les membres du personnel de l'administration cantonale ne peuvent être membres simultanément du Conseil d'Etat, ni d'aucune autorité judiciaire. Ils peuvent être membres du Grand Conseil, à l'exception du personnel supérieur, de celui des services du Grand Conseil, ainsi que des collaboratrices et des collaborateurs de l'entourage immédiat du Conseil d'Etat et de la chancellerie d'Etat; la loi définit ces catégories.

³ La loi peut prévoir d'autres cas d'incompatibilité.

Récusation **Art. 49** ¹ Les membres des autorités cantonales, de même que le personnel de l'administration cantonale, doivent se récuser lorsque sont traitées des affaires qui les concernent personnellement.

² Les cas de récusation dans les procédures judiciaires ou administratives sont au surplus fixés par la loi.

Immunité **Art. 50** ¹ Les membres du Grand Conseil et du Conseil d'Etat ne peuvent être poursuivis pénalement pour les propos qu'ils tiennent devant le Grand Conseil ou l'un de ses organes.

² La loi peut en outre prévoir des dispositions spéciales sur la poursuite pénale des membres du Conseil d'Etat et des tribunaux supérieurs.

Devoir d'information **Art. 51** Les autorités cantonales sont tenues de donner au public des informations suffisantes sur leurs activités.

CHAPITRE 2

Le Grand Conseil

A. Composition

Nombre de membres et mode d'élection **Art. 52** ¹ Le pouvoir législatif est attribué à un Grand Conseil de 115 membres.

² Le Grand Conseil est élu par le peuple selon le système de la représentation proportionnelle. La loi définit les circonscriptions électorales. Elle assure une représentation équitable des différentes parties du territoire du canton.

³ La loi peut organiser une suppléance en vue du remplacement des membres empêchés.

Durée de la législature **Art. 53** Le Grand Conseil est élu pour quatre ans et renouvelé intégralement. Ses membres sont rééligibles. La législature prend fin quand le Grand Conseil nouvellement élu est constitué.

Indépendance des membres **Art. 54** Les membres du Grand Conseil délibèrent et votent sans instructions.

Constitution cantonale

B. Compétences

- Législation **Art. 55** Le Grand Conseil adopte les lois.
- Traités **Art. 56** ¹ Le Grand Conseil approuve les traités internationaux et les traités intercantonaux qui ne relèvent pas de la compétence exclusive du Conseil d'Etat.
² Il peut inviter le Conseil d'Etat à engager des négociations en vue de la conclusion d'un traité, ainsi qu'à dénoncer un traité existant.
- Finances **Art. 57** ¹ Le Grand Conseil arrête le budget et approuve les comptes. Il autorise le recours à l'emprunt et fixe la limite de l'endettement.
² Il vote les dépenses et il autorise les acquisitions et les aliénations du domaine public, sauf les cas qui relèvent de la compétence exclusive du Conseil d'Etat.
- Planification **Art. 58** Le Grand Conseil exerce les compétences de planification que la loi lui attribue.
- Haute surveillance **Art. 59** Le Grand Conseil exerce la haute surveillance sur l'activité du Conseil d'Etat et de l'administration. Il exerce également la haute surveillance sur la gestion du Tribunal cantonal.
- Elections **Art. 60** Le Grand Conseil élit les magistrats de l'ordre judiciaire, sauf les exceptions prévues par la loi.
- Autres compétences **Art. 61** ¹ Le Grand Conseil :
- a) exerce les droits de participation que le droit fédéral confère aux cantons ;
 - b) donne l'avis du canton prévu par la législation fédérale au sujet de l'implantation d'une installation atomique ;
 - c) donne, s'il le veut, son avis lors d'autres consultations fédérales ;
 - d) traite les initiatives populaires et statue, en particulier, sur leur validité matérielle ;
 - e) approuve les concordats conclus avec les Eglises et les autres communautés religieuses reconnues ;
 - f) décrète l'amnistie et accorde la grâce ;
 - g) tranche les conflits de compétence qui surgissent entre les autorités cantonales ;
 - h) exerce les autres compétences que lui attribuent les lois.
- ² Il assume en outre les tâches qui incombent à l'Etat et qui ne sont pas attribuées à une autre autorité cantonale.

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

C. Organisation

Sessions **Art. 62** ¹ Le Grand Conseil se réunit de plein droit quatre fois par an. La loi peut prévoir d'autres sessions.

² Le Grand Conseil se réunit également à la demande de trente-cinq de ses membres ou à l'invitation du Conseil d'Etat.

Organes **Art. 63** ¹ Le Grand Conseil élit chaque année sa présidente ou son président et forme un bureau.

² Les membres du Grand Conseil peuvent se constituer en groupes politiques.

³ Le Grand Conseil crée, parmi ses membres et à proportion de l'effectif des groupes, des commissions, qui ont en particulier pour tâche de préparer ses délibérations.

Initiative **Art. 64** ¹ L'initiative appartient à chaque membre du Grand Conseil, ainsi qu'au bureau, aux groupes et aux commissions.

² L'initiative appartient également au Conseil d'Etat et à chaque commune.

Version 1: (si l'article 41 est maintenu)

³ Sont réservées les dispositions sur l'initiative populaire et sur la motion populaire.

Version 2: (si l'article 41 est biffé)

³ Sont réservées les dispositions sur l'initiative populaire.

Publicité des délibérations **Art. 65** Les délibérations du Grand Conseil sont publiques. La loi règle les exceptions.

CHAPITRE 3

Le Conseil d'Etat

A. Composition

Nombre de membres et mode d'élection **Art. 66** ¹ Le pouvoir gouvernemental et exécutif est attribué à un Conseil d'Etat de cinq membres.

Version 1:

² Le Conseil d'Etat est élu par le peuple selon le système du scrutin majoritaire à deux tours. Le panachage est admis. La circonscription électorale est le canton.

Constitution cantonale

Version 2:

² Le Conseil d'Etat est élu par le peuple selon le système de la représentation proportionnelle. La circonscription électorale est le canton.

Durée
de la charge

Art. 67 Le Conseil d'Etat est élu pour quatre ans, en même temps que le Grand Conseil, et renouvelé intégralement. Sont réservées les élections complémentaires pour le cas de vacance pendant la période de quatre ans. Les membres du Conseil d'Etat sont rééligibles.

B. Compétences

Gouvernement

Art. 68 Le Conseil d'Etat conduit la politique du canton, sous la réserve des compétences du Grand Conseil et du peuple.

Législation

Art. 69 ¹ Le Conseil d'Etat prépare, en règle générale, les projets de lois.

² Il édicte des ordonnances dans le cadre de la Constitution et des lois.

Traités

Art. 70 ¹ Le Conseil d'Etat négocie, conclut et ratifie les traités internationaux et les traités intercantonaux.

² L'approbation du Grand Conseil est réservée, à moins qu'une loi ou un traité approuvé par le Grand Conseil n'en dispose autrement.

³ Le Conseil d'Etat informe en temps utile le Grand Conseil de ses intentions en matière de politique extérieure et notamment des traités qu'il se propose de conclure. La loi prévoit les cas dans lesquels il consulte le Grand Conseil ou l'une de ses commissions.

Finances

Art. 71 ¹ Le Conseil d'Etat prépare le projet de budget et présente les comptes.

² Il décide des dépenses ainsi que des acquisitions et des aliénations du domaine public dans les limites fixées par la loi.

Exécution

Art. 72 Le Conseil d'Etat veille à la bonne application du droit cantonal ainsi qu'à celle du droit fédéral dans la mesure où elle incombe au canton.

Surveillance sur
les communes

Art. 73 Le Conseil d'Etat exerce la surveillance sur les communes.

Autres
compétences

Art. 74 Le Conseil d'Etat :

- a) prépare, en règle générale, les délibérations du Grand Conseil ;
- b) représente le canton dans ses relations avec l'extérieur ;
- c) répond aux consultations fédérales, en tenant compte de l'avis du Grand Conseil si celui-ci en a donné un ;

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

- d) conclut les concordats avec les Eglises et les autres communautés religieuses reconnues, sous réserve de l'approbation du Grand Conseil;
- e) statue sur les demandes de naturalisation;
- f) veille à la sécurité et à l'ordre publics et, lorsque ceux-ci sont sérieusement et directement menacés ou troublés, prend, même en l'absence de loi, les mesures qu'il faut pour les rétablir;
- g) exerce les autres compétences que lui attribuent les lois.

Pouvoirs exceptionnels en cas de situations extraordinaires

Art. 75 ¹ En cas de catastrophes ou d'autres situations extraordinaires et si le Grand Conseil ne peut exercer ses compétences, le Conseil d'Etat prend toutes les mesures nécessaires pour protéger la population.

² La situation extraordinaire est constatée par le Grand Conseil, s'il peut se réunir.

C. Organisation

Autonomie du Conseil d'Etat

Art. 76 ¹ Le Conseil d'Etat s'organise de manière autonome.

² Il élit chaque année sa présidente ou son président.

Administration cantonale et système départemental

Art. 77 ¹ Le Conseil d'Etat dirige l'administration cantonale.

² L'administration cantonale est divisée en départements. Chaque membre du Conseil d'Etat dirige un ou plusieurs départements.

³ Le Conseil d'Etat nomme le personnel de l'administration, qui est soumis à ses instructions et à sa surveillance.

Chancellerie d'Etat

Art. 78 La chancellerie d'Etat assiste le Conseil d'Etat dans l'exercice de ses compétences. Elle est dirigée par une chancelière ou un chancelier d'Etat, nommé par le Conseil d'Etat.

CHAPITRE 4

Rapports entre le Grand Conseil et le Conseil d'Etat

Informations

Art. 79 ¹ Le Grand Conseil et ses commissions ont le droit d'obtenir du Conseil d'Etat et de l'administration toutes les informations dont ils ont besoin pour accomplir leurs tâches, notamment dans l'exercice de la haute surveillance. En cas de contestation, le Grand Conseil tranche après avoir entendu le Conseil d'Etat.

Constitution cantonale

² Le droit individuel des membres du Grand Conseil à obtenir des informations est réglé par la loi.

Programme
de législature
et plan financier

Art. 80 ¹ Dans la première année de la législature, le Conseil d'Etat présente au Grand Conseil un programme politique, dans lequel il annonce ce qu'il se propose de faire au cours de cette législature. Il accompagne ce programme d'un plan financier.

² Le Grand Conseil prend connaissance du programme et du plan. Il en fait l'objet d'un débat.

Motion et mandat

Art. 81 ¹ Par la motion, le Grand Conseil peut enjoindre au Conseil d'Etat de lui adresser un rapport ou un projet.

² Par le mandat, le Grand Conseil peut inviter le Conseil d'Etat à prendre une mesure qui relève de la compétence législative de celui-ci. La proposition de mandat doit être signée par vingt membres du Grand Conseil.

Participation
du Conseil d'Etat
aux séances
du Grand Conseil
et de ses
commissions

Art. 82 Les membres du Conseil d'Etat peuvent participer aux séances du Grand Conseil et à celles de ses commissions, y prendre la parole et y faire des propositions.

CHAPITRE 5

Les autorités judiciaires

Organisation
judiciaire
et tribunaux

Art. 83 ¹ L'organisation judiciaire est réglée par la loi.

² Les litiges civils, pénaux et administratifs sont tranchés par des tribunaux.

³ Le Tribunal cantonal exerce la surveillance sur les autorités judiciaires.

Magistrats de
l'ordre judiciaire

Art. 84 ¹ Les magistrats de l'ordre judiciaire sont élus pour une période de six ans. Ils sont rééligibles.

² Dans l'exercice de leur charge, les juges doivent se comporter de manière impartiale.

Publicité
des audiences,
motivation
des jugements

Art. 85 Les audiences des tribunaux sont publiques. Les jugements doivent être motivés par écrit. La loi règle les exceptions.

Droit applicable

Art. 86 Les tribunaux appliquent le droit fédéral et le droit cantonal. Ils n'appliquent pas les dispositions législatives ou réglementaires qui sont contraires à un droit supérieur. Sont réservées les règles du droit fédéral relatives à l'application des lois fédérales.

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

*TITRE V***Districts et communes**

CHAPITRE PREMIER

Districts

- Fonctions **Art. 87** ¹ Les districts sont des divisions territoriales du canton.
² Ils délimitent des ressorts administratifs ou judiciaires.
- Nombre et territoire **Art. 88** La loi fixe le nombre des districts et les énumère. Elle en définit le territoire en désignant les communes qui les composent.

CHAPITRE 2

Communes

- Tâches **Art. 89** ¹ Les communes sont des collectivités publiques territoriales qui veillent au bien-être de leurs habitants.
² Elles administrent leurs biens et gèrent les services publics locaux.
³ Elles assument de surcroît les tâches que la législation cantonale et la législation fédérale leur confient.
- Nombre et territoire **Art. 90** ¹ La loi fixe le nombre des communes et les énumère.
² Le territoire de chaque commune est défini conformément aux actes cadastraux.
- Garantie de l'existence des communes **Art. 91** ¹ L'existence des communes et leur territoire sont garantis.
² L'Etat encourage les fusions de communes.
³ Toutefois, aucune fusion ni division de communes, non plus qu'aucune cession de territoire d'une commune à une autre, ne peut avoir lieu sans le consentement des communes touchées.
- Collaboration intercommunale **Art. 92** ¹ L'Etat encourage la collaboration intercommunale, sous forme de syndicats ou d'autres types de regroupements.
² La collaboration peut être imposée dans certains domaines, lorsqu'elle est nécessaire à l'accomplissement des tâches des communes.
³ Dans son fonctionnement, la collaboration intercommunale doit ménager les procédures démocratiques.

Constitution cantonale

Pouvoir fiscal
et péréquation
financière
intercommunale

Art. 93 ¹ Le pouvoir fiscal des communes est déterminé par la loi.

² La loi institue une péréquation financière qui atténue l'inégalité des capacités financières des communes.

Garantie
de l'autonomie
des communes

Art. 94 L'autonomie des communes est garantie dans les limites de la législation cantonale.

Organisation

Art. 95 ¹ Chaque commune a un Conseil général, qui est l'autorité législative, et un Conseil communal, qui est l'autorité exécutive.

Version 1:

² Les deux conseils sont élus pour quatre ans par le peuple de la commune, selon le système de la représentation proportionnelle, sauf les exceptions réglées par la loi.

Version 2:

^{2a} Les deux conseils sont élus pour quatre ans.

^{2b} Le Conseil général est élu par le peuple de la commune; l'élection se fait selon le système de la représentation proportionnelle, sauf les exceptions réglées par la loi.

^{2c} Pour le Conseil communal, la commune décide s'il est élu par le peuple ou par le Conseil général et fixe le système électoral.

³ La loi détermine le corps électoral communal et règle la procédure électorale, de même que ce qui a trait à l'initiative et au référendum populaires.

Surveillance
de l'Etat

Art. 96 ¹ L'activité des autorités communales est soumise à la surveillance de l'Etat.

² La surveillance de l'Etat a pour objet de contrôler que l'activité des autorités communales est conforme au droit. La loi peut, dans certains domaines, étendre la surveillance de l'Etat au contrôle de l'opportunité des actes communaux.

³ L'Etat peut se substituer aux autorités communales qui, après y avoir été dûment invitées, ne prendraient pas les mesures que la législation leur impose.

TITRE VI

Etat, Eglises reconnues et autres communautés religieuses

Principes

Art. 97 ¹ L'Etat tient compte de la dimension spirituelle de la personne humaine et de sa valeur pour la vie sociale.

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

² L'Etat est séparé des Eglises et des autres communautés religieuses. Il peut toutefois les reconnaître comme institutions d'intérêt public.

³ L'indépendance des Eglises et des autres communautés religieuses est garantie.

Eglises reconnues **Art. 98** ¹ L'Etat reconnaît l'Eglise réformée évangélique, l'Eglise catholique romaine et l'Eglise catholique chrétienne du canton de Neuchâtel comme des institutions d'intérêt public représentant les traditions chrétiennes du pays.

² L'Etat perçoit gratuitement la contribution ecclésiastique volontaire que les Eglises reconnues demandent à leurs membres.

³ Les services que les Eglises reconnues rendent à la collectivité donnent lieu à une participation financière de l'Etat ou des communes.

⁴ Les Eglises reconnues sont exemptes d'impôts sur les biens affectés à leurs activités religieuses et aux services qu'elles rendent à la collectivité.

⁵ L'Etat peut passer des concordats avec les Eglises reconnues.

Autres
communautés
religieuses

Art. 99 D'autres communautés religieuses peuvent demander à être reconnues d'intérêt public. La loi fixe les conditions et la procédure de la reconnaissance. Elle en règle également les effets, à moins que ceux-ci ne fassent l'objet d'un concordat.

TITRE VII

Révision de la Constitution

Principes **Art. 100** ¹ La Constitution peut être révisée en tout temps, totalement ou partiellement.

² La révision partielle doit respecter le principe de l'unité de la matière.

Révision totale **Art. 101** ¹ La révision totale peut être demandée par le Grand Conseil ou par 10.000 électrices ou électeurs agissant par la voie de l'initiative populaire.

² Lorsque la révision totale est demandée, un vote populaire préalable décidera :

a) si elle doit avoir lieu ;

b) dans l'affirmative, si elle sera élaborée par une Assemblée constituante ou par le Grand Conseil.

³ Si la révision doit être élaborée par une Assemblée constituante, celle-ci est composée conformément à l'article 52.

Constitution cantonale

Révision partielle **Art. 102** ¹ La révision partielle peut être élaborée par le Grand Conseil de sa propre initiative ou demandée par 6000 électrices ou électeurs agissant par la voie de l'initiative populaire.

² L'initiative populaire s'adresse au Grand Conseil. Elle revêt la forme d'un projet rédigé ou celle d'une proposition générale.

³ Lorsque l'initiative revêt la forme d'un projet rédigé, le Grand Conseil la soumet au vote populaire et décide s'il en recommande l'acceptation ou le rejet. Dans ce dernier cas, il peut lui opposer un contre-projet.

⁴ Lorsque l'initiative revêt la forme d'une proposition générale, le Grand Conseil décide s'il l'approuve ou s'il la désapprouve. S'il l'approuve, il élabore la révision demandée. S'il la désapprouve, il la soumet à un vote populaire préalable, avec ou sans contre-projet. Si le vote préalable est positif, le Grand Conseil élabore la révision demandée.

Double lecture **Art. 103** Toute révision, totale ou partielle, de la Constitution fait l'objet de deux votes au Grand Conseil. Le second ne peut avoir lieu qu'un mois après le premier.

Référendum final **Art. 104** Dans tous les cas, la nouvelle Constitution ou la partie révisée de la Constitution ne peut entrer en vigueur que si elle a été acceptée, en vote populaire, par la majorité des électrices et des électeurs qui se sont prononcés.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

La présidente, Les secrétaires,

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

QUATRIÈME PARTIE

CONSTITUTION

DE LA RÉPUBLIQUE ET CANTON DE NEUCHÂTEL

Constitution de la République et Canton de Neuchâtel

(Du 21 novembre 1858)

Etat politique

Article premier Le canton de Neuchâtel est une République démocratique et l'un des Etats de la Confédération suisse.

Art. 2 La souveraineté réside dans le peuple, qui l'exerce en la forme déterminée par la Constitution.

Territoire

Art. 3 Le territoire du canton est inaliénable.

Art. 4 ¹ Le canton est divisé en six districts, composés d'un certain nombre de communes ou municipalités. La loi en règle la circonscription et pourvoit aux autres divisions territoriales qui seraient jugées nécessaires.

² Les six districts établis par la Constitution sont ceux de Neuchâtel, de Boudry, du Val-de-Travers, du Val-de-Ruz, du Locle et de La Chaux-de-Fonds.

³ La ville de Neuchâtel est le chef-lieu du canton et le siège des autorités cantonales.

Droit public neuchâtelois

Art. 5 ¹ Tous les citoyens sont égaux devant la loi. Il n'existe dans le canton aucun privilège de lieu, de naissance, de personne ou de famille.

² L'Etat ne reconnaît aucune qualification nobiliaire.

Art. 6 Tous les citoyens sont également admissibles aux emplois publics.

Art. 7 ¹ La liberté individuelle et l'inviolabilité du domicile sont garanties; personne ne peut être poursuivi ni arrêté, aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans les formes qu'elle prescrit.

² Tout individu arrêté devra nécessairement être interrogé dans les trois jours, et son arrestation maintenue ou révoquée dans ce même délai par l'autorité judiciaire compétente.

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

Art. 8 La propriété est inviolable. Cependant, l'Etat peut exiger le sacrifice d'une propriété pour cause d'utilité publique légalement constatée, moyennant une juste indemnité, sans préjudice des dispositions des lois fédérales en la matière.

Art. 9 ¹ La presse est libre. L'exercice ne peut en être réglé, suspendu ou entravé par aucune loi.

² La répression de ses abus rentre dans le droit commun.

Art. 10 Le droit de pétition est garanti. Les pétitions doivent être signées par une ou plusieurs personnes comme individus. Toutefois, les communes, municipalités et autres personnes morales pourront pétitionner comme telles pour des objets de leur administration.

Art. 11 Les assemblées publiques, ainsi que les associations, qui, soit dans leur but, soit dans leurs moyens, n'ont rien d'illégal, ne peuvent être ni restreintes, ni interdites.

Art. 12 Nul ne peut être distrait de ses juges naturels. Il ne pourra jamais être établi de tribunaux temporaires exceptionnels.

Art. 13 ¹ Chacun professe sa religion avec la même liberté et obtient pour son culte la même protection en se conformant aux prescriptions de la loi chargée d'en régler l'exercice extérieur.

² Toutefois l'exercice public d'un culte autre que l'un des cultes chrétiens et le culte israélite ne sera permis que dans les limites compatibles avec l'ordre public et les bonnes mœurs. La loi pourra prendre des dispositions spéciales à ce sujet.

Art. 14 L'Etat n'admet aucune distinction entre les citoyens, eu égard au culte qu'ils professent.

Art. 15 ¹ La liberté d'enseignement, le droit de libre établissement et industrie dans tout le pays sont garantis à tous les Neuchâtelois, pourvu qu'ils se conforment aux lois de police relatives à l'exercice de certaines professions et qu'ils satisfassent aux charges publiques.

² Tout Suisse ou étranger jouira des mêmes droits aux conditions déterminées par la Constitution fédérale et les traités.

Art. 16 ¹ L'Etat et les communes pourvoient à leurs dépenses par les revenus de leur fortune, par les subventions et allocations en leur faveur, par le bénéfice net de leurs institutions, régales et entreprises et, pour le surplus, par le produit des recettes administratives et des contributions publiques.

Constitution cantonale

² Toutes les contributions publiques, directes et indirectes, sont instituées et déterminées par la législation.

³ La législation peut prescrire l'application du principe de la progression.

Art. 17 ¹ Tout citoyen neuchâtelois, tout citoyen suisse établi dans le canton, doit le service militaire dans les limites déterminées par les lois fédérales et cantonales.

² Nul ne peut refuser un grade militaire.

Des députés au Conseil des Etats

Art. 17 bis ¹ Les députés du canton au Conseil des Etats sont élus directement par le peuple, pour quatre ans, en même temps que les députés au Conseil national; ils sont immédiatement rééligibles.

² Le mode d'élection est déterminé par une loi.

Forme de gouvernement

Art. 18 Le peuple exerce la souveraineté par le concours de trois pouvoirs distincts et séparés:

le pouvoir législatif,
le pouvoir exécutif et administratif,
le pouvoir judiciaire.

Art. 19 Aucune fonction ne peut être conférée à vie; mais tout fonctionnaire est susceptible d'être réélu ou confirmé dans ses fonctions.

Art. 20 Aucun fonctionnaire ne peut accepter de titres, pensions, présents, décorations et fonctions d'une puissance étrangère, sans autorisation du pouvoir législatif, à peine de déchéance.

Art. 21 Tout fonctionnaire est responsable de sa gestion. Cette responsabilité sera réglée par la loi.

Art. 22 La loi détermine les degrés de parenté qui ne permettent point de siéger ensemble dans le même corps.

Du Grand Conseil

Art. 23 Le pouvoir législatif est exercé par un Grand Conseil composé de cent quinze députés élus directement par le peuple, d'après le principe de la représentation proportionnelle.

Art. 24 Ces députés sont élus pour quatre ans et rééligibles. Leurs fonctions ne cessent cependant qu'au moment où la nouvelle législature a été élue.

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

Art. 25 Le président du Grand Conseil est nommé pour un an et ne pourra être réélu dans la même législature.

Art. 26 Les députés représentent le canton et non le collège qui les a nommés. Ils ne peuvent recevoir de mandat impératif.

Art. 27 Tout siège au Grand Conseil devenu vacant doit être immédiatement repourvu.

Art. 28 Aucun membre du Grand Conseil ne peut être recherché pour une opinion émise dans l'assemblée. Il n'en est responsable que vis-à-vis de ce corps.

Art. 29 Pendant la session du Grand Conseil, aucun de ses membres ne peut être arrêté ou soumis à une enquête criminelle, hors le cas de flagrant délit, sans l'autorisation du conseil.

Art. 30 ¹ Les Suisses et les Suissesses âgés de 18 ans révolus et domiciliés dans le canton sont électeurs.

² Le vote s'exerce au domicile politique. La loi règle les conditions de domicile.

Art. 31 ¹ Tout électeur est éligible.

² Ne peuvent être exercées simultanément, avec le mandat de député au Grand Conseil, les fonctions suivantes: conseiller d'Etat, chancelier d'Etat, préfet, magistrat permanent de l'ordre judiciaire, fonctionnaire et employé cantonaux, à l'exception des membres du corps enseignant.

³ La loi peut prévoir d'autres incompatibilités non prévues par la Constitution.

Art. 32 Tout membre du Grand Conseil qui n'était pas revêtu de fonctions publiques au moment de son élection, et qui, pendant la durée de son mandat, accepte des fonctions publiques salariées, soit administratives, soit judiciaires,

tout membre du Grand Conseil qui, déjà revêtu de fonctions publiques au moment de son élection, accepte pendant la durée de son mandat d'autres fonctions publiques salariées,

sera réputé démissionnaire en ce qui touche son mandat de député au Grand Conseil, mais il est rééligible.

Art. 33 Les interdits pour cause de faiblesse d'esprit ou de maladie mentale ne peuvent être ni électeurs ni éligibles.

Constitution cantonale

Art. 34 La loi règle la forme en laquelle le droit électoral sera exercé et détermine le nombre et la circonscription des collèges.

Art. 35 ¹ Aucune votation du Grand Conseil ne peut avoir lieu si les députés présents ne forment pas un nombre égal à celui de la majorité absolue de la totalité des membres du corps.

² Dans les circonstances graves, tous les membres du Grand Conseil seront invités par devoir à assister aux séances.

Art. 36 Les séances sont publiques; cependant l'assemblée peut prononcer le huis clos.

Art. 37 Le Grand Conseil se réunit régulièrement deux fois par an. Il peut être convoqué extraordinairement par le Conseil exécutif, et il doit l'être dès que cette convocation est réclamée par le tiers des membres du Grand Conseil.

Art. 38 ¹ Le droit d'initiative appartient:

au peuple;
à tout membre du Grand Conseil;
au pouvoir exécutif.

² L'initiative populaire est le droit de proposer au Grand Conseil l'adoption, l'élaboration, la modification ou l'abrogation d'une loi ou d'un décret.

³ La proposition doit être faite par 6000 électeurs au moins.

⁴ Si le Grand Conseil rejette la proposition ou modifie le texte d'un projet dont l'adoption intégrale est demandée, la question est soumise au peuple, mais le Grand Conseil peut présenter les motifs de son projet ou une proposition parallèle.

⁵ La loi règle la forme en laquelle s'exerce le droit d'initiative.

Art. 39 ¹ Le Grand Conseil décrète et abroge les lois, vote les impôts, les dépenses, les emprunts, achats et aliénations du domaine public; il arrête le budget de l'Etat, fixe le traitement des fonctionnaires, ratifie les traités et concordats dans les limites de la Constitution fédérale; il accorde la naturalisation et en règle les conditions; il exerce le droit de grâce et d'amnistie. Il se prononce en cas de conflits entre le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire. Il se fait rendre compte annuellement de la gestion du Conseil d'Etat, reçoit et arrête les comptes de finance qui seront rendus publics.

² Les lois, les décrets de portée générale qui n'ont pas un caractère d'urgence et les décrets simples entraînant une dépense nouvelle pour l'Etat sont soumis au vote du peuple, si la demande en est faite par 6000 électeurs.

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

³ Les lois et décrets entraînant une dépense non renouvelable supérieure à 1,5% du montant total des revenus destinés à couvrir les charges de fonctionnement de l'Etat, selon les comptes du dernier exercice, ou une dépense renouvelable supérieure à 1,5‰ par an de ce même montant sont soumis obligatoirement au vote du peuple.

⁴ Le Grand Conseil ne peut prononcer l'urgence qu'à la majorité des deux tiers des députés qui prennent part à la votation.

⁵ La loi déterminera les formes et les délais à observer pour les votations populaires.

Art. 40 Le Grand Conseil nomme les membres des tribunaux.

Art. 41 Les membres du Grand Conseil reçoivent une indemnité dont le chiffre est déterminé par la loi.

Du Conseil d'Etat

Art. 42 ¹ Le pouvoir exécutif et l'administration générale du canton sont confiés à un Conseil d'Etat composé de cinq membres, élus directement par le peuple.

² Est éligible tout Suisse et toute Suissesse jouissant de ses droits civiques.

Art. 43 ¹ Les membres du Conseil d'Etat sont élus pour quatre ans, en même temps que les députés au Grand Conseil; ils sont immédiatement rééligibles.

² Le mode d'élection est déterminé par une loi.

Art. 44 Le Conseil d'Etat nomme chaque année son président, qui n'est pas rééligible pendant la même législature.

Art. 45 Tout siège au Conseil d'Etat devenu vacant doit être pourvu dans un délai de six mois.

Art. 46 L'administration de l'Etat est divisée en départements placés sous la direction immédiate d'un membre du conseil. L'organisation des bureaux et leurs attributions, le nombre et les occupations des employés sont déterminés par le conseil, qui fixe aussi leurs traitements, sous l'approbation du Grand Conseil.

Art. 47 La charge de conseiller d'Etat est incompatible avec toute autre fonction salariée.

Constitution cantonale

Art. 48 Les membres du Conseil d'Etat ont voix consultative dans le Grand Conseil, ainsi que le droit d'y faire des propositions sur les objets en délibération. Ils peuvent être nommés membres des commissions avec voix consultative.

Art. 49 Le Conseil d'Etat promulgue les lois, pourvoit à leur exécution et à celle des sentences des tribunaux; il prend à cette effet les arrêtés nécessaires. Il nomme et révoque les fonctionnaires et employés dont la nomination n'est pas réservée à d'autres corps par la Constitution.

Art. 50 Le Conseil d'Etat dirige les autorités inférieures; il a la surveillance et la police des cultes et de l'instruction publique. Il fait les règlements de police dans les limites fixées par la loi et veille à ce que les tribunaux remplissent exactement leurs fonctions.

Art. 51 Il dispose de la force armée pour le maintien de l'ordre public et la sûreté de l'Etat. Il ne peut employer à cet effet que des corps organisés par la loi.

Art. 52 Le Conseil d'Etat est chargé des relations fédérales et étrangères dans les limites des constitutions fédérale et cantonale.

Art. 53 Le Conseil d'Etat exerce la surveillance directe des communes.

Du pouvoir judiciaire

Art. 54 Le pouvoir judiciaire est séparé du pouvoir législatif et du pouvoir administratif.

Art. 55 La justice civile et la justice pénale sont rendues par des tribunaux.

Art. 56 La loi détermine le nombre, l'organisation, la juridiction et la compétence des tribunaux.

Art. 57 Les membres des tribunaux sont nommés par le Grand Conseil. La loi détermine les conditions d'éligibilité et la forme en laquelle cette nomination aura lieu.

Art. 58 Les fonctionnaires de l'ordre judiciaire sont nommés pour quatre ans au début de chaque législature. Ils sont rééligibles.

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

Art. 59 En matière pénale, l'institution du jury pourra être introduite et l'organisation en sera déterminée par la loi. Toutefois la procédure publique devra en tout cas être substituée à celle qui existe aujourd'hui (1858).

Art. 60 Les audiences sont publiques, sauf dans les cas où l'intérêt des mœurs exigerait une restriction à cette publicité.

Art. 61 Les sentences de tous les tribunaux doivent être motivées, à peine de nullité.

Art. 62 Les fonctions judiciaires sont incompatibles avec des fonctions administratives salariées.

Art. 63 Aucun fonctionnaire de l'ordre judiciaire ne peut être destitué que par un jugement.

Des communes

Art. 64 ¹ La commune réunit sous ce nom tous les habitants qui y sont domiciliés et tous les biens appartenant à la communauté. Elle administre ses biens et gère les services publics locaux.

² La loi peut prévoir la création de syndicats intercommunaux; si le besoin l'exige, elle peut déclarer obligatoire l'adhésion à de tels syndicats.

³ L'autonomie communale est garantie dans les limites de la Constitution et des lois.

Art. 65 ¹ La loi détermine la circonscription des communes.

² A la demande des intéressés ou si le besoin l'exige, la loi peut fusionner des communes et leurs biens ou ordonner le démembrement d'une commune existante.

³ Les biens communaux qui ont une destination spéciale sont employés conformément à cette destination ou selon les intentions du donateur.

⁴ Les revenus des biens communaux sont affectés aux dépenses locales et à celles d'intérêt général mises par la loi à la charge des communes.

⁵ Les communes ne peuvent aliéner, modifier ou hypothéquer leurs immeubles et placer leurs capitaux que selon les prescriptions fixées par la loi.

⁶ L'inventaire général estimatif de la fortune des communes est tenu à jour.

Constitution cantonale

Art. 66 ¹ La loi organise les communes sur les bases suivantes :

1. La qualité de ressortissant de la commune est constatée par inscription dans le registre des familles.
2. Les autorités communales sont :
 - le Conseil général dont l'élection appartient à tous les électeurs communaux ;
 - le Conseil communal et la commission scolaire élus par le Conseil général ;
 - les autres commissions dont la loi ordonne ou autorise la création.

² Sont électeurs communaux ceux auxquels la loi confère cette qualité.

Art. 67 ¹ Les règlements communaux ne deviennent exécutoires qu'après avoir été sanctionnés par le Conseil d'Etat.

² Les communes doivent soumettre annuellement leurs budgets et leurs comptes au Conseil d'Etat.

³ Les transactions immobilières opérées par les communes sont subordonnées à l'autorisation du Conseil d'Etat.

⁴ Le Conseil d'Etat peut se faire représenter dans les autorités communales avec voix consultative.

⁵ Il peut se substituer aux autorités communales qui, après y avoir été dûment invitées, ne prendraient pas les mesures que la législation leur impose, ou convoquer les électeurs pour un renouvellement intégral du Conseil général lorsque, du fait de vacances, celui-ci a simultanément perdu la majorité de ses membres et ne peut pas être entièrement complété sans recourir à une élection complémentaire ; le Conseil d'Etat en informe à bref délai le Grand Conseil.

Art. 68 ¹ L'assistance publique incombe à l'Etat et aux communes.

² L'Etat prend des mesures pour répartir équitablement les charges de l'assistance et pour supprimer autant que possible les causes d'indigence.

³ La loi règle l'exécution de ces principes et l'organisation de l'assistance.

Art. 69 Tout Suisse non Neuchâtelois peut être agrégé à la commune dans laquelle il est domicilié, s'il en fait la demande et s'il remplit les conditions prévues par la loi.

Art. 70 Abrogé.

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

Des cultes

Art. 71 ¹ L'Etat reconnaît l'Eglise réformée évangélique du canton de Neuchâtel et les paroisses neuchâtelaises de l'Eglise catholique romaine et de l'Eglise catholique chrétienne comme institutions d'intérêt public représentant les traditions chrétiennes du pays et travaillant à son développement religieux.

² L'Etat alloue chaque année à l'Eglise réformée évangélique du canton de Neuchâtel et aux paroisses neuchâtelaises de l'Eglise catholique romaine et de l'Eglise catholique chrétienne des subsides dont le montant total est fixé à 200.000 francs. Le service des subsides de l'Etat fait l'objet de concordats.

³ L'Eglise réformée et les paroisses catholiques sont autonomes; elles s'organisent librement sous la forme corporative (art. 60 du code civil).

⁴ L'Eglise et les paroisses, tant protestantes que catholiques, sont exemptes d'impôt sur tous leurs biens et de tous droits de mutation ou de succession. Sont également exemptés les biens appartenant à d'autres personnes juridiques rattachées à l'Eglise ou à la paroisse et dont l'usage ou les revenus sont affectés aux besoins du culte ou de la vie religieuse.

⁵ L'enseignement religieux est librement donné dans les écoles publiques par les soins des Eglises reconnues; à cet effet, les locaux scolaires sont fournis gratuitement par les communes et des heures favorables sont réservées.

Art. 72 Aucune corporation religieuse ne pourra s'établir dans le canton sans une autorisation expresse et toujours révocable du Grand Conseil.

Art. 73 Les revenus des biens de l'Eglise réunis en 1848 au domaine de l'Etat, et dont la destination doit être maintenue selon l'article 6 du Traité de Paris, du 26 mai 1857, sont versés aux Eglises reconnues conformément au décret du Grand Conseil, du 17 mai 1916. Les fonds spéciaux du clergé sont remis à l'Eglise réformée.

De l'éducation

Art. 74 ¹ La direction supérieure et la haute surveillance de l'instruction publique sont du domaine de l'Etat.

² Le service de l'instruction publique comprend tous les établissements d'éducation qui relèvent soit de l'administration cantonale, soit des administrations communales ou municipales.

Constitution cantonale

Art. 75 L'Etat et les communes ou municipalités, dans toute l'étendue de leur circonscription territoriale, ont l'obligation de donner aux établissements d'instruction publique le degré de perfection dont ils sont susceptibles.

Art. 76 ¹ Ces établissements forment un ensemble comprenant :
l'enseignement primaire ;
l'enseignement secondaire (classique, industriel et commercial) ;
l'enseignement supérieur, en corrélation avec les études universitaires ou les écoles polytechniques.

² L'organisation de l'instruction publique est réservée à la loi.

Art. 77 ¹ L'instruction primaire est obligatoire.

² Tout citoyen est tenu de veiller à ce que ses enfants ou pupilles fréquentent les écoles primaires publiques, ou de pourvoir à ce qu'ils reçoivent une instruction égale au moins à celle qui se donne dans ces établissements.

Art. 78 L'instruction primaire publique est gratuite. Elle est à la charge de l'Etat, des communes et des municipalités, dans les proportions déterminées par la loi.

Art. 79 L'enseignement religieux est distinct des autres parties de l'instruction.

Dispositions particulières**Art. 80**

- a) La loi sur les naturalisations sera révisée, en vue de rendre plus accessible la nationalité neuchâteloise.
- b) Les heimatlos et Neuchâtelois sans commune seront incorporés dans les communes de l'Etat, à teneur de la loi fédérale du 3 décembre 1850.

Disposition finale

Art. 81 Les décrets, lois, coutumes, règlements, arrêts et ordonnances actuellement existants et qui ne sont point contraires à la présente Constitution demeurent en vigueur aussi longtemps qu'ils n'auront pas été abrogés ou modifiés par les pouvoirs compétents.

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

Révision de la Constitution

Art. 82 La Constitution pourra être révisée en tout temps. Elle devra l'être, si la majorité des électeurs le décide.

Art. 83 ¹ Si le Grand Conseil ou 10.000 électeurs au moins réclament la révision totale de la Constitution, la question sera soumise au peuple, qui décidera :

1. si la révision doit avoir lieu ;
2. si elle doit avoir lieu par une assemblée constituante ou par le Grand Conseil.

² Si le peuple se prononce pour la révision par une assemblée constituante, cette assemblée sera nommée sur les bases fixées pour l'élection du Grand Conseil.

Art. 84 ¹ En matière de révision partielle de la Constitution, le droit d'initiative appartient :

- au peuple ;
- à tout membre du Grand Conseil ;
- au Conseil d'Etat.

² L'initiative populaire est le droit qu'ont 6000 électeurs au moins de proposer au Grand Conseil l'adoption d'un nouvel article constitutionnel, l'abrogation ou la modification d'articles en vigueur.

³ La demande d'initiative peut revêtir la forme d'une proposition conçue en termes généraux ou celle d'un projet rédigé de toutes pièces.

⁴ Lorsque la demande est conçue en termes généraux, le Grand Conseil, s'il l'approuve, procédera à la révision partielle dans le sens indiqué et en soumettra le projet à l'adoption ou au rejet du peuple. Si, au contraire, il ne l'approuve pas, la question de la révision partielle sera soumise à la votation du peuple ; si la majorité se prononce pour l'affirmative, le Grand Conseil procédera à la révision en se conformant à la décision populaire.

⁵ Lorsque la demande revêt la forme d'un projet rédigé de toutes pièces et que le Grand Conseil lui donne son approbation, le projet sera soumis à l'adoption ou au rejet du peuple. Si le Grand Conseil n'est pas d'accord, il peut élaborer un projet distinct ou recommander au peuple le rejet du projet proposé et soumettre à la votation son contre-projet ou sa proposition de rejet en même temps que le projet émané de l'initiative populaire.

⁶ Toute modification constitutionnelle devra faire l'objet de deux votations au Grand Conseil, la seconde ne pouvant avoir lieu qu'un mois après la première.

Constitution cantonale

Art. 85 La Constitution révisée ou la partie révisée de la Constitution sera soumise à la sanction populaire et devra pour être acceptée réunir la majorité absolue des électeurs ayant valablement pris part à la votation.

Art. 86 Lors de leur entrée en fonctions, les membres du Grand Conseil, du Conseil d'Etat et du pouvoir judiciaire prêtent le serment suivant :

Je promets devant Dieu de respecter les droits et les libertés du peuple et des citoyens, d'observer strictement la Constitution et les lois constitutionnelles et de remplir fidèlement et consciencieusement les devoirs de ma charge.

Constitution adoptée par l'Assemblée constituante le 26 octobre 1858 et par le peuple le 21 novembre 1858; promulguée le 26 novembre 1858; garantie fédérale accordée les 17 et 20 janvier 1859.

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

TABLE DES MATIÈRES

Pages

PREMIÈRE PARTIE : RAPPORT DE LA COMMISSION

1. HISTORIQUE DE LA RÉVISION DE LA CONSTITUTION ..	2590
1.1. Bref rappel	2590
1.2. Historique de l'actuel projet de révision de la Constitution de 1858	2591
2. LE PROJET PRÉSENTÉ	2593
a) Le cadre général	2593
b) Les variantes	2594
c) Les principales innovations par rapport à la Constitution actuelle ou l'avant-projet mis en consultation	2596
– s'agissant de l'identité du canton	2596
– s'agissant de l'activité de l'Etat et des communes	2597
– s'agissant des droits fondamentaux	2597
– s'agissant des droits politiques	2599
– s'agissant des autorités	2601
– s'agissant des districts et communes	2603
– s'agissant des Eglises	2605
3. TRAITEMENT DES PROJETS DE DÉCRETS, PROJETS DE LOIS, POSTULAT ET PÉTITIONS	2605
4. CONCLUSIONS	2607

ANNEXES AU RAPPORT DE LA COMMISSION 2609

Annexe 1: Pétition de la Communauté neuchâteloise de travail pour l'intégration sociale des étrangers	2609
Annexe 2: Projet de décret du groupe des petits partis 93.145	2611
Annexe 3: Projet de loi du groupe des petits partis 93.146	2612
Annexe 4: Pétition des Colonies libres italiennes et SolidaritéS Neuchâtel	2613
Annexe 5: Postulat du groupe socialiste 87.132	2614
Annexe 6: Projet de décret Jean-Carlo Pedroli 95.135	2615

DEUXIÈME PARTIE :**EXAMEN DU PROJET ARTICLE PAR ARTICLE** 2616

Préambule	2616
-----------------	------

<i>TITRE PREMIER</i> – Dispositions générales (art. 1 à 6)	2617
--	------

Constitution cantonale

	<i>Pages</i>
<i>TITRE II</i> – Droits fondamentaux, buts et mandats sociaux	2622
Chapitre premier – Droits fondamentaux (art. 7 à 33)	2623
Chapitre 2 – Buts et mandats sociaux (art. 34 à 36)	2646
<i>TITRE III</i> – Le peuple (art. 37 à 45)	2649
<i>TITRE IV</i> – Les autorités	2661
Chapitre premier – Généralités (art. 46 à 51)	2661
Chapitre 2 – Le Grand Conseil (art. 52 à 65)	2665
Chapitre 3 – Le Conseil d’Etat (art. 66 à 78)	2672
Chapitre 4 – Rapports entre le Grand Conseil et le Conseil d’Etat (art. 79 à 82)	2677
Chapitre 5 – Les autorités judiciaires (art. 83 à 86)	2680
<i>TITRE V</i> – Districts et communes	2683
Chapitre premier – Districts (art. 87 et 88)	2683
Chapitre 2 – Communes (art. 89 à 96)	2684
<i>TITRE VI</i> – Etat, Eglises reconnues et autres communautés religieuses (art. 97 à 99)	2687
<i>TITRE VII</i> – Révision de la Constitution (art. 100 à 104)	2690
 ANNEXE AU COMMENTAIRE DES ARTICLES 40 ET 42	 2692
Initiative et référendum populaires dans les cantons suisses	2692
– tableau comparatif « Initiative et référendum populaires dans les cantons suisses »	2693
– graphique sur les initiatives et référendums « Nombre de signa- tures requises, en pourcent de la population cantonale »	2694
– graphique « Initiatives »	2695
– graphique « Référendums »	2695
 TROISIÈME PARTIE: PROJET DE NOUVELLE CONSTITUTION	 2696
 CONSTITUTION DE LA RÉPUBLIQUE ET CANTON DE NEUCHÂTEL	 2697
 <i>TITRE</i>	 <i>Articles</i>
<i>PREMIER</i> Dispositions générales	
La République et Canton de Neuchâtel	1
Chef-lieu du canton	2
Armoiries du canton	3

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

		<i>Articles</i>
	Langue officielle	4
	Tâches de l'Etat et des communes	5
	Responsabilité des collectivités publiques	6
TITRE II	Droits fondamentaux, buts et mandats sociaux	
CHAPITRE 1	Droits fondamentaux	
	Dignité humaine	7
	Egalité et interdiction des discriminations	8
	Protection de la bonne foi, interdiction de l'arbitraire, non-rétroactivité des lois	9
	Liberté personnelle	10
	Droit au respect de la vie privée et familiale, du domicile, de la correspondance et des télécommunications	11
	Droit au mariage, autres formes de vie en commun	12
	Droit à des conditions minimales d'existence	13
	Droits de l'enfant	14
	Liberté d'établissement	15
	Liberté religieuse	16
	Libertés de communication et d'information	17
	Droit à l'information	18
	Liberté d'association	19
	Libertés de réunion et de manifestation	20
	Droit de pétition	21
	Libertés de l'enseignement et de la recherche scienti- fique	22
	Liberté de l'art	23
	Liberté de la langue	24
	Propriété	25
	Liberté économique	26
	Liberté syndicale	27
	Garanties générales de procédure	28
	Garanties de procédure judiciaire	29
	Garanties en cas de privation de liberté	30
	Garanties pénales	31
	Champ d'application des droits fondamentaux	32
	Restrictions aux droits fondamentaux	33
CHAPITRE 2	Buts et mandats sociaux	
	Formation, travail, logement, protection sociale, famille	34
	Réalisation de l'égalité entre les femmes et les hommes	35
	Intégration des personnes handicapées	36
TITRE III	Le peuple	
	Le corps électoral	37
	Election du Grand Conseil et du Conseil d'Etat	38

Constitution cantonale

	<i>Articles</i>
Election de la députation au Conseil des Etats suisse . . .	39
Initiative populaire	40
Motion populaire	41
Référendum populaire facultatif	42
Clause d'urgence	43
Référendum populaire obligatoire	44
Information préalable	45
TITRE IV Les autorités	
CHAPITRE 1 Généralités	
Séparation des pouvoirs	46
Conditions d'éligibilité	47
Cas d'incompatibilité	48
Récusation	49
Immunité	50
Devoir d'information	51
CHAPITRE 2 Le Grand Conseil	
<i>A. Composition</i>	
Nombre de membres et mode d'élection	52
Durée de la législature	53
Indépendance des membres	54
<i>B. Compétences</i>	
Législation	55
Traités	56
Finances	57
Planification	58
Haute surveillance	59
Elections	60
Autres compétences	61
<i>C. Organisation</i>	
Sessions	62
Organes	63
Initiative	64
Publicité des délibérations	65
CHAPITRE 3 Le Conseil d'Etat	
<i>A. Composition</i>	
Nombre de membres et mode d'élection	66
Durée de la charge	67

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

*Articles**B. Compétences*

Gouvernement	68
Législation	69
Traités	70
Finances	71
Exécution	72
Surveillance sur les communes	73
Autres compétences	74
Pouvoirs exceptionnels en cas de situations extraordinaires	75

C. Organisation

Autonomie du Conseil d'Etat	76
Administration cantonale et système départemental ..	77
Chancellerie d'Etat	78

CHAPITRE 4 Rapports entre le Grand Conseil et le Conseil d'Etat

Informations	79
Programme de législature et plan financier	80
Motion et mandat	81
Participation du Conseil d'Etat aux séances du Grand Conseil et de ses commissions	82

CHAPITRE 5 Les autorités judiciaires

Organisation judiciaire et tribunaux	83
Magistrats de l'ordre judiciaire	84
Publicité des audiences, motivation des jugements ...	85
Droit applicable	86

TITRE V Districts et communes
CHAPITRE 1 Districts

Fonctions	87
Nombre et territoire	88

CHAPITRE 2 Communes

Tâches	89
Nombre et territoire	90
Garantie de l'existence des communes	91
Collaboration intercommunale	92
Pouvoir fiscal et péréquation financière intercommunale	93

Constitution cantonale

		<i>Articles</i>
	Garantie de l'autonomie des communes	94
	Organisation	95
	Surveillance de l'Etat	96
TITRE VI	Etat, Eglises reconnues et autres communautés religieuses	
	Principes	97
	Eglises reconnues	98
	Autres communautés religieuses	99
TITRE VII	Révision de la Constitution	
	Principes	100
	Révision totale	101
	Révision partielle	102
	Double lecture	103
	Référendum final	104

Pages

QUATRIÈME PARTIE : CONSTITUTION ACTUELLE	2717
---	------

CONSTITUTION DE LA RÉPUBLIQUE ET CANTON DE NEUCHÂTEL, du 21 novembre 1858	2718
--	------

Articles

Etat politique	1-2
Territoire	3-4
Droit public neuchâtelois	5-17
Des députés au Conseil des Etats	17 bis
Forme de gouvernement	18-22
Du Grand Conseil	23-41
Du Conseil d'Etat	42-53
Du pouvoir judiciaire	54-63
Des communes	64-70
Des cultes	71-73
De l'éducation	74-79
Dispositions particulières	80
Disposition finale	81
Révision de la Constitution	82-86

Ce rapport a été envoyé en temps utile aux députés.

Constitution cantonale

M. Hugues Scheurer occupe le siège du rapporteur.

La présidente: – Pour la troisième fois dans l'histoire de la République et Canton de Neuchâtel, les autorités se penchent sur son texte fondamental, texte qui garantit les libertés, instaure les droits populaires et organise les autorités. Nous vous remercions d'ores et déjà du respect avec lequel vous traiterez cette noble tâche, tout en sachant que la Constitution touche, dans une large mesure, chaque citoyen de notre canton.

Nous aimerions exprimer ici nos remerciements à la commission « Constitution » qui a travaillé ce document durant trois ans. Nous appelons son président, M. Jean Studer, ainsi que le rapporteur, M. Hugues Scheurer. Nous les prions de s'installer à la place qui leur est réservée pendant le traitement de ce rapport.

Mais nos remerciements s'adressent également à MM. les professeurs Jean-François Aubert et Pascal Mahon que nous aimerions saluer ici. Ils ont participé aux travaux de la commission, en tant qu'experts du droit constitutionnel et rédigé la deuxième partie du rapport, article par article.

Les professeurs Jean-François Aubert et Pascal Mahon se trouvent exceptionnellement parmi nous dans l'hémicycle pendant le traitement de la nouvelle Constitution cantonale. Ils peuvent être interpellés par l'intermédiaire de la présidence et même prendre la parole, si vous le souhaitez, afin de s'exprimer sur des questions de caractères technique et constitutionnel.

Nous donnons maintenant la parole à M. Pierre Hirschy, qui souhaite nous faire part d'une déclaration du Conseil d'Etat avant l'ouverture de la discussion générale.

M. Pierre Hirschy, président du Conseil d'Etat: – Il a fallu en 1858 quelque six mois de travail et vingt-trois séances d'une Assemblée constituante pour mettre sous toit l'édifice constitutionnel qui nous régit encore, même s'il a connu, au fil des décennies, trente-quatre révisions partielles.

Après plus de 140 ans de bons et loyaux services, l'actuelle Constitution s'apprête donc, si le peuple le veut bien – vous d'abord bien sûr –, à prendre une retraite bien méritée, selon l'expression consacrée.

En effet, même si elle ne correspond plus aux arcanes de la technique juridique actuelle, même si par bien des aspects, elle souffre d'être démodée, notre loi fondamentale tient encore solidement sur certains principes fondamentaux qui sont les nôtres et qui sont ceux de la démocratie.

Il faut rendre hommage à cette future retraitée. Pendant près d'un siècle et demi, elle a accompagné les évolutions de nos systèmes politique, économique et social avec une discrétion de bon aloi, sachant souvent se faire oublier. A tel point que beaucoup de Neuchâtelois découvriront peut-être son existence à l'occasion de son remplacement par cette « jeunette » dont le Grand Conseil va tracer les contours définitifs lors de cette session et de celle d'avril prochain.

Constitution cantonale

D'ores et déjà, notre Conseil d'Etat tient à saluer le projet de la commission spéciale formée de vingt-cinq députés. Ce texte, qui doit beaucoup à la science juridique des professeurs Jean-François Aubert et Pascal Mahon que nous remercions ici de leur précieux concours, a été élaboré avec une économie de moyens surprenante en comparaison de ce que l'on peut observer chez certains de nos voisins qui se livrent au même exercice.

Et pourtant, nul doute que le résultat peut être qualifié de très satisfaisant. La structure de la nouvelle Constitution est résolument moderne. Son style est à la fois simple et précis, accessible au plus grand nombre.

Sur le fond, le projet apporte un certain nombre d'innovations que nous approuvons pour la plupart, même si nous avons déposé quelques amendements sur lesquels nous nous exprimerons au cours du débat, par la voix de M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, qui a assisté aux débats de la commission.

Mais nos réserves, ou même nos oppositions ponctuelles à l'une ou l'autre des propositions de la commission, ne nous empêchent pas d'apprécier à sa juste mesure l'important travail qui a été réalisé et d'adresser nos sentiments de gratitude à toutes celles et ceux qui ont œuvré à ce texte fondamental pour l'organisation de notre Etat et l'orientation de celui-ci.

Une nouvelle Constitution, ce n'est pas un exercice de style, ce n'est pas de l'art pour l'art. Ce texte se veut l'expression de l'évolution des droits fondamentaux et démocratiques en Suisse et dans notre canton. Son adoption impliquera la refonte d'un certain nombre de lois importantes, nécessitera, selon les choix que vous ferez, la rédaction de nouveaux textes législatifs qui traduiront l'esprit d'ouverture et de modernité du projet sur lequel vous allez vous prononcer, un projet à compléter puisqu'il vous offre plusieurs variantes sur quelques articles.

Il n'est pas dans notre intention d'influencer les choix qui vont être les vôtres. Jusqu'à présent, s'il a participé aux séances de la commission, notre Conseil s'est cependant volontairement tenu en retrait lors des délibérations de cette dernière. Durant cette session, il en fera de même, limitant ses interventions aux amendements qu'il a déposés ou à des réponses sur des sujets où il serait interpellé.

Cependant, nous attirons votre attention sur l'équilibre qui ne doit pas être rompu par cette nouvelle Constitution, l'équilibre absolument nécessaire entre le législatif et l'exécutif que nous représentons ici. Pour assurer sa mission fondamentale, notamment pour réaliser les buts idéaux qui sont chers aux constituants, le gouvernement a besoin de bénéficier d'une délégation de pouvoirs suffisamment forte et suffisamment claire, sans confusion entre les rôles des uns et des autres.

Puisque nous parlons de clarté et d'équilibre, risquons-nous encore à considérer que, même si la Constitution ne le mentionne pas expressément, le principal rôle de l'Etat est de défendre l'intérêt général. Cet intérêt général implique que le citoyen se sente à son tour redevable vis-à-vis de l'Etat.

Constitution cantonale

Il est souhaitable qu'il y ait un équilibre entre les droits dont chacun peut se prévaloir selon les termes même de la Constitution et les devoirs qui doivent servir d'écho à ces droits. Sinon, comment notre système démocratique pourrait-il fonctionner de manière satisfaisante ?

Après ces quelques libres considérations sur nos institutions et leur fonctionnement, revenons pour terminer 152 ans en arrière, en 1848, l'année de notre première Constitution.

Ayant achevé son ouvrage dans le temps record de moins d'un mois – il faut dire que le travail lui avait été mâché par Alexis-Marie Piaget – la Constituante d'alors se mua en Grand Conseil dans un esprit d'efficacité, pour éviter de nouvelles élections et gagner du temps. Il y avait tout à imaginer, tout à construire sur le plan des institutions et de leur fonctionnement.

Ensuite, en 1858, une nouvelle Assemblée constituante a été nommée et, en moins d'une année et trois projets, une nouvelle Constitution cantonale a été acceptée par le peuple, le 21 novembre 1858.

Aujourd'hui, dans un même souci d'efficacité, le corps électoral a confié le soin au parlement de se transformer en Constituante. Nous sommes certain que votre assemblée fera des choix qui, conjuguant hardiesse et sagesse, sauront être ensuite entérinés par le peuple neuchâtelois qui aura le dernier mot.

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs les députés, nous vous remercions d'avance du fruit de vos délibérations. Cette nouvelle Constitution sera sans aucun doute aussi réussie que ses deux aînées de 1848 et 1858.

Discussion générale

M. *Jean Studer*, président de la commission « Constitution » : – Le rapport de la commission « Constitution » nous paraît suffisamment étayé pour comprendre la teneur du projet que la commission vous propose et le cadre dans lequel il a été élaboré. Nous n'estimons dès lors pas utile de paraphraser ici, mais nous souhaiterions exprimer trois sentiments de modestie.

Le premier sentiment de modestie est dicté par la différence de situation qui prévaut entre celle que nous connaissons aujourd'hui et celle des constituants de 1848 et 1858. Même si la vie politique est assez animée ces dernières semaines, cette agitation n'est en rien comparable à celle qui caractérisait les premières années de l'instauration de la République dans notre canton. Dans leurs grandes lignes, les institutions alors définies régissent encore et dans leurs grands principes devraient encore régir l'avis politique cantonal, il nous faut donc rester modeste dans le cadre du travail qui est aujourd'hui le nôtre. Non seulement ce regard en arrière nous impose la modestie, mais ce sentiment est aussi dicté par notre conviction qu'il est difficile d'appréhender le futur. Quelques-unes de nos valeurs actuelles seront

Constitution cantonale

peut-être désuètes demain. Elles pourraient être remplacées par d'autres qui auront autant de qualités et autant de valeurs que celles que nous défendons aujourd'hui aux yeux de la commission, une Constitution doit reconnaître les unes et laisser de la place aux autres.

Modestie face au passé, modestie face aussi à l'avenir et modestie du présent, modestie dans les interventions des membres de la commission. Nous tenons à remercier le bureau du Grand Conseil d'avoir accepté, dans cet hémicycle, la présence de nos deux experts sans lesquels, sans aucun doute, le rapport que vous avez sous les yeux n'aurait pas la qualité qu'on a bien voulu lui reconnaître, à savoir MM. les professeurs Jean-François Aubert et Pascal Mahon.

Nous remercions également le bureau du Grand Conseil d'avoir accepté que ces deux personnes puissent directement répondre aux questions techniques que peut susciter l'élaboration d'un tel texte. Cet accord du bureau du Grand Conseil a soulagé les membres de la commission et nous remercions d'ailleurs tous ses membres de leur appui dans le cadre de la défense de l'une ou l'autre des options prises par la commission.

M. Hugues Scheurer, rapporteur de la commission « Constitution » : – Nous tenons tout d'abord à remercier, au nom de tous les membres de la commission chargée de la révision de la Constitution, M^{me} Janelise Pug, qui a dressé le procès-verbal complet des quelque cent heures durant lesquelles la commission s'est réunie, soit un peu plus de 800 pages dactylographiées ; son travail nous a été extrêmement précieux. Nous remercions M^{me} Anne-Luce Julsaint qui a dépouillé et classé les remarques faites lors de la consultation populaire. Nous remercions M. Alain Bauer, chef du service juridique de l'Etat et M. le chancelier Jean-Marie Reber, pour leur contribution respective lors de nos débats et des recherches qu'ils ont entreprises pour nous fournir des informations complémentaires. Nous remercions les représentants des Eglises reconnues d'intérêt public qui, par leur étude préparatoire, nous ont facilité le travail sur la question des rapports entre l'Etat et les Eglises. Nous les remercions également pour leur esprit d'ouverture, ce sont eux qui ont suggéré à la commission de permettre à d'autres communautés religieuses d'être reconnues d'intérêt public. Les membres de la commission remercient leur président, M. Jean Studer, qui a su admirablement mener les débats avec intelligence et amabilité.

Enfin, les membres de la commission tiennent à remercier tout particulièrement MM. les professeurs Pascal Mahon et Jean-François Aubert qui par leurs connaissances ont enrichi nos débats. Ils ont su nous montrer clairement la portée de chaque article que nous désirions inscrire dans la Constitution. Ils ont su nous rendre attentif à ce que nous ne pouvions pas mettre, à ce que nous devons mettre ou à ce que nous pouvions mettre dans une Constitution. Nous leur devons également la rédaction du projet et les commentaires qui l'accompagnent ; leur apport à nos travaux fût inestimable.

Discussion générale (suite)

Avant d'évoquer en quelques mots les travaux de notre commission, nous tenons également à rendre un hommage aux constituants neuchâtelois de 1848 et à ceux de 1858. En instituant à Neuchâtel un régime républicain respectueux des droits fondamentaux et démocratiques, ils ont donné à notre pays des valeurs fondamentales qui ont conservé jusqu'à aujourd'hui tout leur sens. Ces valeurs inspirées des écrits de John Locke, de ceux de Montesquieu, de ceux de Diderot ou de Rousseau ou encore des constituants américains, ont triomphé aux XVIII^e et XIX^e siècles des monarchies absolues et au XX^e siècle des régimes totalitaires qu'ils soient dits de gauche ou de droite. A la lecture de deux extraits, le premier tiré de *L'esprit des lois* de Montesquieu et le second de la déclaration d'indépendance des Etats-Unis, on mesure l'importance de la dette que nous avons envers ces philosophes et hommes politiques du XVIII^e siècle.

Lorsque dans la même personne ou dans le même corps de magistrature la puissance législative est réunie à la puissance exécutive, il n'y a point de liberté, parce que l'on peut craindre que le même monarque ou le même sénat ne fasse des lois tyranniques pour les exécuter tyranniquement. Il n'y a point de liberté si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et de l'exécutive. Si elle était jointe à la puissance législative, le pouvoir sur la vie et la liberté des citoyens seraient arbitraires, car le juge serait législateur. Si elle était jointe à la puissance exécutive, le juge pourrait avoir la force d'un oppresseur. Tout serait donc perdu si le même homme ou le même corps des nobles du peuple exerçait ces trois pouvoirs, celui de faire des lois, celui d'exécuter les résolutions publiques et celui de juger les crimes ou les différends des particuliers (Montesquieu, *L'esprit des lois*, livre XI, chapitre 6, texte rédigé en 1748, soit un siècle avant notre Constitution républicaine).

Nous tenons ces vérités pour évidentes par elles-mêmes que tous les hommes naissent égaux, que leur créateur les a dotés de certains droits inaliénables parmi lesquels la vie, la liberté et la recherche du bonheur. Que pour garantir ces droits, les hommes instituent des gouvernements dont le juste pouvoir émane du consentement des gouvernés. Que si un gouvernement, quelle qu'en soit la forme, vient à méconnaître ces fins, le peuple a le droit de le modifier ou de l'abolir et d'instituer un nouveau gouvernement (extrait de la déclaration d'indépendance des Etats-Unis).

A une époque où la modernité semble avoir une valeur positive en soi, il nous est apparu judicieux de rappeler que notre projet de Constitution doit davantage à la philosophie des lumières qu'à la pensée du XX^e siècle. Quant aux travaux de la commission, disons simplement qu'après une ou deux séances de tâtonnement, de réflexion, voire d'embarras sur la manière d'entreprendre la révision, la commission a su prendre un rythme de travail soutenu en se réunissant une fois par mois. L'atmosphère de travail était sereine, agréable et nous avons montré pour l'exercice un véritable intérêt, disposant comme base de travail de notre actuelle Constitution, des Constitutions cantonales récentes et de ce qui était encore le projet de

Constitution cantonale

Constitution fédérale, ainsi que d'une documentation relativement abondante. Nous avons pu en tirer matière à réflexion et rédiger, après deux ans de travaux, un premier projet.

Après la consultation, la commission s'est encore réunie à cinq reprises pour analyser les réponses et aboutir au projet définitif que vous avez sous les yeux. La forme et le contenu de ce projet vous sont connus, nous en développerons peut-être certains aspects lors de l'examen article par article, car il n'est sans doute pas utile que nous exposions maintenant les principales modifications contenues dans le projet.

Nous n'avons que trois remarques générales à faire. Les deux premières, fort brèves, concernent le projet lui-même et la troisième est relative à l'attitude que tout lecteur doit avoir face à ce document.

Premièrement, les membres de la commission n'ont pas voulu que la Constitution soit un carcan pour le législateur. Autant que possible, nous avons renvoyé à la loi.

Deuxièmement, les membres de la commission ont voulu que la Constitution soit un texte réaliste, qu'il ne contienne pas de fausses promesses. Enfin et surtout, une Constitution comme loi fondamentale d'un pays ne peut être qu'un texte de compromis entre les différentes tendances politiques présentes. A la lecture de ce projet, il y aura inévitablement des déçus. Certains auraient voulu que la commission accorde le droit d'éligibilité aux détenteurs de permis C. D'autres regrettent que nous leur ayons accordé le droit de vote. Certains auraient souhaité que les tâches de l'Etat aient une valeur normative. D'autres, au contraire, auraient souhaité limiter le catalogue des tâches de l'Etat à deux ou trois missions fondamentales. On nous a même rapporté que deux personnes avaient voté en faveur de la révision de la Constitution, en 1996, uniquement dans l'espoir que la nouvelle supprime la sonnerie des cloches de l'Eglise de Peseux à 22 heures. Toutes ces personnes seront déçues par notre projet. Mais quel que soit le motif de déception, sur tel ou tel aspect de la Constitution, nous souhaitons que ces personnes n'oublient pas, d'une part, de prendre en considération l'ensemble du projet et, d'autre part, qu'elles se rappellent que toute vie collective nécessite de la tolérance à l'égard de l'opinion d'autrui. Cette Constitution reflète l'état des forces politiques de notre canton et c'est là également une de ses qualités.

Au-delà du projet qui va nous occuper ces jours, nous aimerions encore souligner qu'une Constitution, des lois ou des règlements ne donnent pas toujours au peuple le bonheur et la liberté qu'il en attend. Et il faut encore relire Montesquieu pour savoir sur quelles valeurs fondamentales doit se fonder une saine République.

Il ne faut pas beaucoup de probité, estime Montesquieu, pour qu'un gouvernement monarchique ou un gouvernement despotique se maintienne. La force des lois dans l'un, le bras du prince toujours levé, dans l'autre, règlent

Discussion générale (suite)

tout. Mais dans un Etat populaire, il faut un ressort de plus et ce ressort, c'est la vertu. Les politiques grecs qui vivaient dans le gouvernement populaire ne reconnaissaient d'autres forces qui pussent les soutenir que celle de la vertu. Ceux d'aujourd'hui ne nous parlent que de manufactures, de commerces, de finances, de richesses. Lorsque cette vertu cesse, l'ambition entre dans les cœurs qui peuvent la recevoir et l'avarice entre dans tous. Les désirs changent d'objet, ce qu'on aimait, on ne l'aime plus.

Autrefois, on était libre avec les lois, on veut être libre contre elles. Ce qui était maxime, on l'appelle rigueur, ce qui était règle on l'appelle gêne. Autrefois, le bien des particuliers faisait le trésor public, mais pour l'or, le trésor public devient le patrimoine des particuliers. La vertu politique est un renoncement à soi-même, chose qui est toujours très pénible. On peut définir cette vertu par l'amour des lois et par l'amour de la patrie. Cet amour, demandant une préférence continuelle de l'intérêt public aussi impropre, donne toutes les vertus particulières; elles ne sont que cette préférence. Cet amour est singulièrement affecté aux démocraties dans elles seules le gouvernement est confié à chaque citoyen.

Or, le gouvernement est comme toutes les choses du monde, pour le conserver, il faut l'aimer. Tout dépend donc d'établir dans la République cet amour et c'est à l'inspirer que l'éducation doit être attentive. Mais pour que les enfants puissent l'avoir, il y a un moyen sûr, c'est que les pères l'aient eux-mêmes (*L'esprit des lois*, livre III, chapitre 3 et livre IV, chapitre 6).

Nous nous sommes doté, nous le croyons, avec ce projet de Constitution d'un très bel instrument démocratique et respectueux des libertés fondamentales. Au peuple neuchâtelois, et en particulier à ses représentants, d'en faire bon usage.

L'entrée en matière sur la révision de la Constitution ayant été en quelque sorte acceptée par le peuple neuchâtelois en mars 1996, par 17.000 voix contre 3500, il reste au Grand Conseil à examiner le projet que sa commission a préparé et à voir si le peuple souverain accepte le projet que son autorité législative aura voté, nous l'espérons, d'ici à mercredi.

M. *Didier Burkhalter*, vice-président de la commission « Constitution »: – Nous nous exprimons d'emblée au nom du groupe radical, si vous le permettez, nous ne ferons pas de déclarations en tant que vice-président, nous croyons qu'elles ont été largement faites tout à l'heure.

Sur la forme, comme sur le fond, le groupe radical salue ce projet de nouvelle Constitution. Sur la forme, nous avons apprécié le travail de la commission et l'engagement efficace des personnes qui ont accompagné cette commission, à savoir MM. les professeurs Jean-François Aubert et Pascal Mahon, ainsi que le service du Grand Conseil. Sur le fond, le groupe radical dans sa majorité pour l'essentiel accueille le projet avec enthousiasme. Certaines voix sont plus critiques et le feront savoir, surtout tel ou tel article en particulier et c'est normal à notre sens. Mais, et c'est l'objectif numéro un,

Constitution cantonale

nous sommes alors unanimes à demander des positions fermes sur les variantes, également sur certains des amendements, de manière à ne pas affaiblir le dossier devant le peuple. De manière à ce que le peuple, qui nous a donné ce mandat – on l'a rappelé tout à l'heure – lorsqu'il se prononcera, puisse réellement faire de cette Constitution la sienne.

Nous estimons qu'il était plus que légitime – et vous nous direz que c'est normal pour une Constitution – de réviser complètement ce texte fondamental. Il était hier historiquement juste de le faire pendant la période du 150^e propice à la réflexion sur nos racines aussi républicaines que neuchâtoises. Il est aujourd'hui symboliquement juste de le soumettre au Grand Conseil et au Souverain durant cette année 2000 qui porte nos regards vers un nouveau millénaire en un mot, vers l'avenir.

Garantir des libertés, instaurer des droits populaires, organiser les autorités, tels sont donc les objectifs de base que poursuivent ces quelques pages et cette centaine d'articles : des libertés, des droits, des autorités dont on a pour l'essentiel – nous dirons – l'habitude en notre pays, qui font partie de notre vie comme l'air que l'on respire, mais qui restent dans de nombreuses parties du monde des enjeux de combats dans des batailles qui sont loin d'être facilement ou rapidement gagnées.

En ce sens, la nouvelle Constitution est d'abord et en quelque sorte une confirmation des progrès que notre société a su façonner, assimiler, consolider au fil du temps, au fil des idées par le passé. Cette Constitution n'est-elle pour autant qu'une photographie de la société d'aujourd'hui. Nous ne le pensons pas. Nous pensons plutôt qu'à une photographie, elle s'apparente bien davantage à un tableau, reproduction des visions d'aujourd'hui, elle contient en effet également une belle part de ce que l'on pourrait appeler l'impressionnisme du futur. Cet impressionnisme du futur se retrouve bien évidemment dans les innovations listées dans le rapport de la commission, qui ont occasionné des débats souvent nourris – non seulement au sein de la commission, mais également dans les partis lors de la consultation – et dans notre groupe, en vue des débats de cette session et à l'occasion du débat d'entrée en matière, nous allons reprendre globalement les positions du groupe radical sur ces innovations en donnant ainsi en quelque sorte la température radicale dans les grands domaines d'action de la Constitution.

Deux mots tout d'abord sur le préambule, pour dire que tout ce qui doit s'y trouver s'y trouve à notre sens et qu'un tel préambule, qui était absent il faut le rappeler dans l'ancien texte fondamental de notre canton, constitue réellement un progrès du nouveau texte. Il met en quelque sorte la Constitution sur orbite, lui fixant d'emblée des objectifs prioritaires, tel que celui d'aider à : « ... aménager une collectivité vivante, unie, solidaire et ouverte au monde... » De telles phrases sont nécessaires, certes comme tout système, elles ne sont pas suffisantes en elles-mêmes, mais elles déploient leurs effets bénéfiques, et elles ne les déploient en fait que pour autant qu'elles soient résolument accompagnées de la volonté et du courage des hommes.

Discussion générale (suite)

S'agissant des articles relatifs à l'identité du canton, nous saluons le retour, après la procédure de consultation, de la ville de Neuchâtel en tant que chef-lieu ou, devrait-on dire, plutôt capitale d'ailleurs du canton. C'est en effet une marque d'identité qui a un sens, qui véhicule également une image vers l'extérieur de notre canton et Dieu sait si cette image vers l'extérieur a été, est, et restera importante à l'avenir.

L'activité de l'Etat et des communes font l'objet d'une description qui a occasionné l'un de ces débats occupant bien des soirées dans notre groupe, en particulier, et nous imaginons dans d'autres aussi.

Tout d'abord, sur le cadre général. Faut-il dans une Constitution décrire les tâches de l'Etat au sens large, de manière aussi détaillée qu'à l'article 5 du projet? Ne devrait-on pas faire apparaître clairement les priorités de l'engagement de l'Etat, autrement dit à force de vouloir des catalogues presque exhaustifs on perdrait une certaine hiérarchie des actions? Il est vrai que le catalogue des actions de l'Etat à l'article 5 est particulièrement vaste. Il s'est d'ailleurs encore enrichi avec la consultation, et on l'a souhaité comme cela dans la commission, qu'il y ait la possibilité quand même de tenir compte aussi de l'écho de la consultation.

Finalement, le groupe radical peut s'y rallier à ce catalogue, dans la mesure où il s'agit d'un compromis constructif à nos yeux, entre d'un côté la seule mise en valeur des priorités de l'Etat et de l'autre la description quasi systématique des tâches de celui-ci.

De plus, le vrai débat politique se trouve moins dans l'énumération des domaines d'actions de l'Etat – qui sont d'ailleurs déjà actuellement des domaines d'actions – que dans le contenu des lois que l'on a votées et que l'on votera en la matière.

Toujours en ce qui concerne l'activité de l'Etat, le même genre de débat peut avoir lieu pour les buts et mandats sociaux aux articles 34 à 36. Il s'agit là de l'une des innovations dont il faut bien faire comprendre la portée réelle à la population avant la votation. Ces buts ne sont pas des droits et là aussi, la discussion politique sur la manière de les concrétiser se fait déjà et doit se faire à l'avenir par les lois.

Le groupe radical est favorable à de tels buts et mandats sociaux pour autant que l'on s'en tienne aux textes proposés avec la version 2, à l'article 34. Il relève tout particulièrement avec satisfaction les articles relatifs à la famille et aux handicapés. Dans ces domaines, notamment, il est important que les lignes fixées par notre texte fondamental soient à l'origine de remises en cause législatives, ce sont des priorités pour les radicaux.

Pour ce qui est des droits fondamentaux, notre groupe a accueilli positivement la volonté de la commission d'en faire l'énumération exhaustive, bien qu'ils découlent, pour la plupart, de la Constitution fédérale ou de traités internationaux ratifiés par notre pays. Il nous paraît simplement juste de les retrouver dans les fondements de notre société cantonale.

Constitution cantonale

Tout en reconnaissant leur importance, nous renonçons donc à nous exprimer sur chacun d'entre eux pour nous concentrer sur les droits fondamentaux qui offrent une protection plus étendue que celle dite du droit supérieur. C'est le cas en particulier de l'article 12 relatif aux formes de vie en commun. Le groupe radical constate avec satisfaction que la formule qui est finalement retenue pour cet article est celle qu'il avait proposée lors de la consultation. Le droit au mariage est désormais garanti et non seulement protégé. On sait qu'en règle générale on protège ce qui est menacé de disparition. Il nous paraissait maladroit de donner cette impression démobilisatrice à l'égard du mariage.

En outre, dans le nouveau texte, la liberté de choisir une autre forme de vie en commun est reconnue et non plus garantie. Ainsi, l'Etat doit éviter, à notre sens, de discriminer sans pour autant favoriser. Il doit éviter de discriminer dans le cadre de la portée cantonale qui est acceptable à nos yeux. Nous souhaitons toutefois clairement que l'action de l'Etat rende le mariage attractif et apporte un soutien renouvelé à la famille traditionnelle également.

Le groupe radical s'est aussi interrogé sur la portée réelle des autres nouveaux droits, tel que le droit de consulter les documents officiels, par exemple, et dans ce dernier cas, nous sommes très réservé. Une attitude positive à l'égard de la formulation de ce droit se dégage toutefois, en raison de la volonté primordiale de transparence de l'Etat et dans la mesure où une loi générale sur l'information suivra et qu'elle protégera clairement les intérêts prépondérants de l'Etat. Cela, c'est pour nous quelque chose de très important.

Notre groupe s'est finalement décidé majoritairement à soutenir ces nouveaux droits, à l'exception d'un élément relatif au droit de pétition sur lequel nous reviendrons lors de l'examen des amendements.

Le chapitre des droits politiques comporte des innovations centrales, c'est peut-être et même sûrement le cœur du projet. Notre groupe estime que des décisions claires et solidement consensuelles doivent être prises afin de donner le maximum de chance de succès devant le peuple. Nous sommes favorable à l'élargissement du corps électoral aux Suisses de l'étranger inscrits dans une commune du canton.

Nous sommes également favorable à l'élargissement du corps électoral aux étrangers avec permis d'établissement et domiciliés depuis une période déterminée dans le canton. La durée de cette période fait l'objet d'un amendement d'une partie de notre groupe sur lequel nous reviendrons. Cette position radicale positive à l'égard du droit de vote des étrangers, nous l'avions en fait déjà annoncée en 1996, lors du débat sur la loi d'intégration des étrangers.

Nous avons alors déterminé la stratégie en la matière. Ce droit devait être proposé dans la nouvelle Constitution et c'est le cas. Ce droit devait aussi permettre au peuple de finalement se prononcer et ce sera le cas avec cette

Discussion générale (suite)

Constitution. Et il ne fallait pas proposer simultanément le droit d'éligibilité des étrangers, le texte proposé l'évite. En la matière, nous refuserons d'ailleurs toutes surenchères qui rendraient plus qu'aléatoire le vote populaire.

Dès le moment où il accepte un élargissement considérable du corps électoral, notre groupe estime, en revanche, infondées les propositions d'abaisser le nombre de signatures pour les initiatives. De même, il s'opposera majoritairement à ce que l'on appelle la motion populaire et soutiendra pour l'essentiel les formulations relatives au référendum avec encore une discussion ouverte sur l'amendement libéral-PPN.

Les chapitres relatifs aux autorités cantonales ont été dans l'ensemble bien accueillis par le groupe radical. Au travers du texte proposé, on discerne concrètement cette volonté de départ de donner du poids au Grand Conseil. A notre avis, l'exercice est réussi dans la mesure où le parlement sort renforcé de cette nouvelle Constitution sans pour autant que l'exécutif cantonal n'en sorte affaibli. Des innovations telles que l'information, voire la consultation du Grand Conseil sur la politique extérieure, la présentation au Grand Conseil par le Conseil d'Etat d'un programme de législature et même l'introduction d'un instrument pour le Grand Conseil lui permettant de remettre légèrement – et nous ajouterons poliment – en cause des arrêtés de la compétence de l'exécutif, eh bien de telles innovations donc nous paraissent aller dans le bon sens et nous les soutiendrons largement.

Nous avons, en revanche, beaucoup plus de peine avec l'article relatif à la problématique des incompatibilités. L'élection possible des fonctionnaires cantonaux est source pour nous d'ambiguïtés qui nous font pencher en faveur de certains des amendements déposés et non en faveur du texte de la commission.

Au chapitre des communes, le groupe radical a apprécié les choix pleins de bon sens faits par la commission. Tout d'abord, il est bon que la garantie constitutionnelle des communes soit renforcée. Pas question, à l'avenir, de décréter d'en haut une fusion des communes. Il faut qu'elle soit décidée par la base, par la base de nos institutions et c'est bien.

En revanche, la collaboration intercantonale peut être non seulement encouragée, mais imposée et cela nous paraît juste. Enfin, selon une variante, le mode d'élection des Conseils communaux serait laissé au choix des communes elles-mêmes.

Au-delà du fond, qui est très discuté et qui fait l'objet de propositions allant dans des sens très divers que nous reprendrons bien évidemment, cette liberté de choix laissée aux communes a quand même beaucoup pour nous plaire.

Dernier grand chapitre, celui relatif aux Eglises où la question de la reconnaissance potentielle d'intérêt public d'autres communautés religieuses a fait l'objet d'une discussion sur laquelle nous reviendrons là aussi lors de l'examen en second débat.

Constitution cantonale

En conclusion, le groupe radical estime que le projet de nouvelle Constitution cantonale sonne juste. Il jette des ponts et il établit des liens. Il jette des ponts entre les traditions et les évolutions, à l'image du vote des étrangers qui s'inscrira au plan cantonal, après avoir fait longuement ses preuves au plan communal. Ce projet de Constitution a su établir un lien entre les autorités et la société civile – comme on l'appelle en particulier –, grâce à la procédure de consultation largement ouverte et à laquelle nous étions très favorable et qui n'a jamais été – nous croyons qu'on peut le dire – un exercice alibi.

Enfin, ce projet a cherché à s'inspirer de ce qui existe ailleurs, tout en gardant à l'esprit les couleurs et les valeurs du terreau neuchâtelois. C'est également dans cet esprit-là que le groupe radical entre donc en matière sur ce projet de nouvelle Constitution cantonale.

M. *Claude Borel*: – C'est à l'unanimité et avec le dépôt d'un seul amendement que le groupe socialiste s'est prononcé sur le projet de nouvelle Constitution neuchâteloise. Il faut voir là notre plus bel hommage à cette claire construction juridique, à cette œuvre magistrale au sens étymologique du terme, du latin *magister* (le maître) allusion au rôle fort important joué tout au long de nos travaux par nos experts, les professeurs Jean-François Aubert et Pascal Mahon. Le groupe socialiste leur adresse ses plus vifs remerciements pour leur appui, lors de la rédaction du projet, mais aussi pour leurs remarquables commentaires qui constituent la deuxième partie du rapport accompagnant ledit projet.

Nos chaleureux remerciements vont aussi à M. Jean Studer qui a dirigé les travaux de la commission avec toute la compétence qu'on lui connaît, et à M. Hugues Scheurer, rapporteur. Le rapport de la commission résume à la perfection les points forts de la nouvelle Constitution préparée au cours de vingt-sept séances.

Le climat de travail au sein de notre « Miniconstituante » a été serein et les commissaires ont fort bien su se dégager des contingences politiques immédiates, en ayant davantage à l'esprit l'horizon 2050 que les prochaines élections. C'est d'ailleurs aussi cet esprit-là qui transparaît dans le préambule de la Constitution.

Relevons enfin, et cela ressort bien du rapport de la commission, que les 157 réponses à la consultation ont été prises très au sérieux. Chaque proposition a été analysée attentivement et nombre d'entre elles ont été reprises ou reformulées par les experts. Ici ou là, le projet est moins innovateur que ne l'était l'avant-projet, mais d'autres idées dignes d'intérêt sont apparues qui constituent un enrichissement de notre future charte fondamentale.

Venons-en maintenant aux principales améliorations apportées à celle-ci par rapport à la situation actuelle. Nous l'avons dit, la nouvelle Constitution représente un gros progrès sur le plan formel. Elle est claire, elle est simple,

Discussion générale (suite)

elle est désormais dépouillée de nombreuses inexactitudes, clauses dépassées, voire contraires aux normes fédérales actuelles qui caractérisent aujourd'hui encore la Constitution de 1858. Mais le projet qui nous est soumis n'est pas un simple toilettage, ce qui aurait évidemment constitué la solution de facilité. Non, vous avez pu le constater à la lecture du rapport, elle inclut une quarantaine d'innovations plus ou moins importantes.

Dans ce contexte le groupe socialiste s'est rallié à la renonciation à un chapitre entier décrivant les tâches de l'Etat que l'on trouve dans d'autres Constitutions, un tel chapitre n'ayant pas une valeur normative.

En revanche, il tient à souligner l'intérêt de l'article 5 qui photographie en quelque sorte ce que font aujourd'hui l'Etat et les communes et ce qu'ils feront probablement demain. Cette liste non exhaustive ne comprend pas d'innovations matérielles, mais elle constitue un énorme progrès par rapport à la Constitution actuelle très lacunaire en ce qui concerne la définition des tâches de l'Etat.

Malgré tout l'intérêt de ce catalogue, le groupe socialiste ne s'est pas arrêté longtemps aux droits fondamentaux qui ont pour but de protéger les particuliers contre les ingérences de l'Etat. La plupart de ces droits sont en effet déjà garantis dans la Constitution fédérale du 18 avril 1999 et la marge d'intervention cantonale apparaît fort limitée. Dans les rares cas où la commission est allée plus loin que le constituant ou le législateur fédéral: droit aux autres formes de vie en commun, droit à l'information, liberté de manifestation, droit de pétition, le groupe socialiste peut se rallier sans hésitation à ces propositions.

Quant aux buts et mandats sociaux des articles 34 à 36 qui ne confèrent pas de droits directement justiciables aux particuliers, mais s'adressent au législateur, ils sont à nos yeux très importants même s'il ne s'agit là que de déclarations d'intentions qui doivent être concrétisées par le législateur. Nous aurons l'occasion d'y revenir en deuxième débat, lors de la discussion des deux variantes proposées à l'article 34.

Le titre III contient plusieurs des principales innovations du projet de Constitution. Le groupe socialiste salue tout particulièrement les diverses extensions des droits politiques: droit de vote des Neuchâtelois de l'étranger et des étrangers au bénéfice d'un permis d'établissement, droit d'éligibilité cantonale pour la grande majorité des fonctionnaires de l'Etat, probable réduction du nombre des signatures requis pour les initiatives législatives et les référendums, motions populaires. Nous nous opposerons évidemment aux amendements visant à renoncer totalement ou partiellement à ces améliorations.

En revanche, nous soutiendrons avec conviction le principe de l'élection au système proportionnel aussi bien du Conseil d'Etat (art. 66), que des représentants neuchâtelois au Conseil des Etats (art. 39), nous y reviendrons en deuxième débat.

Constitution cantonale

Au titre IV relatif aux autorités, le groupe socialiste estime judicieux le rééquilibrage recherché par la commission entre le Conseil d'Etat et le Grand Conseil. Au fil des ans, le poids d'un exécutif professionnel, disposant d'une administration efficace, proposant de plus en plus souvent des lois-cadres lui laissant une large – pour ne pas dire une immense – marge d'appréciation au niveau de l'exécution, ce poids s'est finalement fortement accru face à un parlement de milice ne bénéficiant que d'une infrastructure très limitée.

L'organisation des suppléances, le droit de réponse du Grand Conseil lors des consultations fédérales, le rôle parlementaire accru en matière de politique extérieure, l'extension du droit à l'information du Grand Conseil et de ses commissions, le programme politique de législature, l'institution du mandat, constituent à nos yeux des pas dans la bonne direction. Malgré tout, ne nous leurrions pas, aujourd'hui comme hier et comme demain, on sait bien qui commandera au Château !

En ce qui concerne les relations Etat - communes, certains d'entre nous ont regretté que des obstacles supplémentaires aient été mis au regroupement de communes. Il faudra en compensation fortement dynamiser l'article 91, alinéa 2, au niveau de la législation.

En revanche, nous n'avons pas d'objections, nous saluons le nouveau droit d'initiative conféré aux communes par l'article 64. Nous n'avons pas non plus d'objections à l'égard du traitement des rapports entre les Eglises et l'Etat.

En conclusion, le groupe socialiste votera avec conviction l'entrée en matière et exprime l'espoir que le deuxième débat ne débouchera pas sur le démantèlement d'un projet bien équilibré, fruit de quatre années de travaux en commission.

M^{me} *Laurence Boegli*: – Il nous appartient tout d'abord, au nom du groupe PopEcoSol, d'adresser quelques remerciements. Ceux-ci vont tout d'abord à l'ensemble du Grand Conseil pour le choix qui a été fait en 1996 de nommer une commission de vingt-cinq membres, nombre inhabituellement élevé, et qui avait permis ainsi aux deux formations qui composaient alors le groupe des petits partis d'être représenté dans la commission chargée de réviser la Constitution. Il s'agissait là d'un état d'esprit d'ouverture qui s'est ensuite confirmé au sein même de la commission par la volonté que le groupe des petits partis soit également représenté au bureau. Ces deux signes préfiguraient d'ailleurs bien de l'ambiance constructive qui a ensuite dominé les travaux de la commission jusqu'à la mise sous toit du premier projet.

Nos remerciements vont ensuite au président de la commission qui a su diriger les travaux de main de maître – indépendamment de son statut professionnel – et qui, par sa façon d'orienter les débats dans le sens qu'il considérait être de l'intérêt général, a également permis qu'un projet soit élaboré dans le court délai de deux ans.

Discussion générale (suite)

Nos remerciements vont enfin naturellement aux deux professeurs de droit constitutionnel, MM. Jean-François Aubert et Pascal Mahon, qui ont su encadrer la commission avec beaucoup de tact, d'intelligence et de finesse.

Trouver une forme d'association qui défende et protège de toute la force commune la personne et les biens de chaque associé et par laquelle chacun s'unissant à tous n'obéisse pourtant qu'à lui-même et reste aussi libre qu'au-paravant, tel est le problème fondamental dont le contrat social donne la solution. Rousseau, puisque c'est bien évidemment de lui qu'il s'agit, ajoutait: « Au lieu de détruire l'égalité naturelle, le pacte fondamental substitue au contraire une égalité morale et légitime à ce que la nature avait pu mettre d'inégalité physique entre les hommes et que, pouvant être inégaux en force ou en génie, ils deviennent tous égaux par convention et de droit. » Concernant cette égalité nouvelle, Rousseau ajoute encore: « Sous les mauvais gouvernements, cette égalité n'est qu'apparente et illusoire, elle ne sert qu'à maintenir le pauvre dans sa misère et le riche dans son usurpation. Dans le fait les lois sont toujours utiles à ceux qui possèdent et nuisibles à ceux qui n'ont rien. D'où il suit que l'état social n'est avantageux aux hommes qu'autant qu'ils ont tous quelque chose et qu'aucun d'eux n'a rien de trop. »

De tels propos peuvent paraître quasi évidents aujourd'hui, ils restent cependant le fondement des sociétés démocratiques et modernes et donc de nos Constitutions. Pour le groupe PopEcoSol deux concepts-clés viennent se greffer sur ces principes. Ils sous-tendent notre conception d'une Constitution et formeront le fil de cette intervention. Ces deux idées-forces peuvent se résumer dans le fait que la Constitution doit assurer, premièrement, la protection des habitants et les possibilités nécessaires à leur épanouissement et, deuxièmement, la participation la plus large possible des individus aux choix dont ils auront à assumer les conséquences.

C'est sur ces piliers que reposent les remarques et propositions du groupe PopEcoSol. Notre intervention comprendra trois parties, il s'agira tout d'abord pour nous de dire ce que nous aurions souhaité voir figurer dans la Constitution, ensuite de formuler une appréciation générale au projet qui nous est soumis, enfin nous reviendrons sur la consultation qui a eu lieu ou plutôt sur les modifications qui ont été introduites dans le projet lors du deuxième débat de la commission. Dans tous les cas, nous limitons cette intervention aux points qui ne font pas l'objet d'amendements de notre groupe et ce sera déjà suffisamment long ainsi.

Certains points de première importance ne seront ainsi pas abordés puisque nous leur réservons des débats pour eux seuls. Sur ce que nous aurions souhaité voir être inscrit dans la Constitution et concernant les grands chapitres du projet, notre groupe, inversement aux deux groupes qui se sont déjà exprimés, regrette tout d'abord la frilosité de la commission quant à l'inscription de droits sociaux par rapport aux buts et mandats sociaux.

Constitution cantonale

Pour la clarté du propos, rappelons brièvement que les droits sociaux s'apparentent aux droits fondamentaux, c'est-à-dire qu'ils sont directement « invocables » par les individus. Inversement, les buts et mandats sociaux n'ont qu'une valeur d'intention et en cas de non-respect, les individus ne peuvent pas invoquer ce qui y est inscrit pour obtenir une prestation de l'Etat. En d'autres termes, ils nécessitent d'être concrétisés par une loi en l'absence de laquelle ils ne sont que des vœux pieux.

Les droits sociaux, dans la Constitution neuchâteloise, figurent dans le petit article 13 qui dit que : « Toute personne dans le besoin a droit à un logis, aux soins médicaux nécessaires et aux moyens indispensables au maintien de sa dignité. » Ceci ne dépasse en rien ce qui figure dans la Constitution fédérale et qui était de toute manière déjà reconnu par le Tribunal fédéral depuis 1995, ce qui signifie que, même sans leur inscription dans notre Constitution, les citoyens neuchâtelois en bénéficieraient. Ces droits sont par ailleurs minimes, ainsi le droit au logis ne signifie en rien un droit au logement, mais uniquement à disposer d'un toit pour passer la nuit, par exemple, dans un poste de police. Les moyens indispensables au maintien de la dignité ne sont pas précisés, mais l'on peut considérer que les forfaits distribués par l'aide sociale s'en approchent et lorsque l'on sait que ceux-ci sont plutôt à la baisse partout, on voit qu'ils ne forment guère une réelle protection.

Bref, ces droits directement « invocables » n'offrent pas de quoi vivre, peut-être à peine de quoi survivre ou seulement de ne pas mourir. Nulle mention d'un droit à la formation, d'un droit au logement ou d'un droit à la culture, par exemple. En d'autres termes, nulle mention de ce qui fonde les conditions nécessaires à des êtres libres et indépendants, de ce qui permet le développement de la personnalité et l'épanouissement de chacun.

Citons à nouveau Rousseau dans le contrat social qui dit que : « Tout homme a naturellement droit à tout ce qui lui est nécessaire. » Ainsi, lorsque l'on veut une société composée d'êtres libres et égaux, il faut plus que des droits sociaux tels qu'ils sont inscrits à l'article 13. Ce qu'il faut, c'est justement ce qui n'a pas été inscrit là, ce qui a été relégué dans les buts et mandats sociaux, l'article 34 en particulier, et nous avons vu que même sur ce minimum non directement contraignant, la commission n'a pas pu se mettre d'accord (cf. la proposition de supprimer le second alinéa).

Au contraire de ce qui a été fait, une Constitution courageuse aurait pu reprendre les principes énoncés dans le pacte de l'Organisation des Nations Unies (ONU), relatif aux droits économiques, sociaux et culturels qui d'ailleurs est entré en vigueur pour la Suisse en 1992, et le prendre comme référence, plutôt que la Constitution fédérale, même version de l'an 2000. Ce pacte de l'ONU garantit en effet, entre autres, le droit au travail, le droit à l'éducation, le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, le droit de jouir du meilleur état de santé physique et mental qu'elle soit capable d'atteindre, etc.

Discussion générale (suite)

Voilà une direction que nous aurions voulu voir prendre à la Constitution neuchâteloise concernant la question fondamentale de savoir ce que l'Etat doit à ses citoyens. De toute évidence, notre groupe va dans ce domaine plus loin que la majorité politique actuelle.

Deuxième déception, le refus d'inscrire un chapitre consacré aux buts et mandats environnementaux. Pensez que la principale inscription, concernant le développement durable et les générations futures, figure dans un article – l'article 5, consacré aux tâches de l'Etat et dont la valeur est uniquement déclamatoire et n'implique rien de concret – et montre le peu de cas qu'il a été fait de notre environnement. Dans le même esprit d'écologie et de liberté, nous regrettons qu'aucune inscription concernant un traitement respectueux des animaux ne figure dans le projet.

L'inscription d'un chapitre consacré aux buts et mandats environnementaux, à défaut d'effet direct, aurait au moins montré une intention du constituant, le souci de l'Etat dans un domaine qui semble passer très souvent à l'arrière-plan dans cette Constitution.

Troisième regret, et sur lequel nous sommes aussi en opposition par rapport à ce qui a été évoqué par les deux préopinants, c'est le refus de la commission d'inscrire un chapitre consacré aux tâches de l'Etat. Ici également, nous considérons que la commission a manqué de courage politique, ce qui aurait pu donner un sens clair à la Constitution, ce qui aurait pu montrer aux citoyens certaines orientations, certains choix de société, ce qui aurait pu fournir des indications concrètes sur la direction que l'on entend donner au contrat social renouvelé, tout ceci aurait été l'objet d'un chapitre consacré aux tâches de l'Etat.

Mais la commission a considéré qu'il n'appartient pas à une Constitution de présenter un début de projet politique, ou programme politique, c'est-à-dire de donner des options sociales politiques et économiques. Le groupe PopEcoSol pense au contraire que les citoyens ont non seulement le droit, mais également le besoin d'avoir un état qui affiche la couleur, qui dévoile ses intentions. La valeur, plus programmatique que juridique des tâches de l'Etat, a été invoquée pour ne pas les faire figurer autrement que dans un article unique. Ce qui précède explique déjà en quoi notre groupe ne partage pas cette conception, mais il est néanmoins intéressant d'illustrer ce propos par quelques exemples que nous tirons de la Constitution bernoise qui dispose, elle, d'un chapitre consacré aux tâches de l'Etat.

Plutôt que de dire, par exemple, comme le fait l'article 5 du projet neuchâtelois que dans les limites, etc., etc., l'Etat et les communes assument les tâches que leur confie la loi, notamment lettre *h* la protection sociale. On admettra que le propos bernois est plus clair lorsqu'il dit: « Le canton et les communes prennent soin des personnes dans le besoin en collaboration avec les organisations publiques et privées. Ils encouragent la prévoyance et l'entraide, combattent les causes de la pauvreté et préviennent les situations de détresse. » Ou encore la Constitution bernoise, dans le domaine du

Constitution cantonale

logement dit: « Le canton et les communes prennent des mesures afin de conserver des logements à loyers modérés et d'améliorer les conditions de logements insuffisantes. Ils encouragent la construction de logements à loyers modérés et peuvent allouer des subsides en vue de réduire la charge due aux loyers ou aux intérêts hypothécaires. » Ceci nous semble plus explicite et plus intéressant qu'une petite lettre qui dit simplement: « la politique du logement ».

Enfin, dernier exemple dans le domaine de la coopération intercantonale et internationale, le canton de Berne dit: « Le canton contribue à l'amélioration de la situation économique, sociale et écologique qui règne dans des pays défavorisés et soutient l'aide humanitaire aux populations dans le besoin. » Nous considérons que de tels propos, même s'ils sont essentiellement des déclarations d'intentions, ont leur place dans une Constitution et à nouveau, si de telles déclarations ne mangent pas de pain, à défaut, elles offrent au moins une certaine nourriture spirituelle qui est bienvenue.

Au-delà de ces trois grandes divergences de conception sur ce que devrait contenir une charte fondamentale, le groupe PopEcoSol regrette également le contenu de certains articles dans lesquels il aurait été possible de faire preuve d'ouverture et d'innovations et où la commission a préféré se limiter à transcrire ce qui existe actuellement, sans ouvrir même de portes à de nouvelles pratiques.

Nous en présentons quelques-uns brièvement dans la mesure où ils ne feront pas l'objet d'amendement par la suite. L'article 27, concernant la liberté syndicale, ne fait que reprendre la Constitution fédérale. Cet article, ou son alinéa 3, inscrit sur pied d'égalité les travailleurs et les employeurs en mettant sur le même pied, droit de grève ou de lock-out. Pourtant, on sait pertinemment que les travailleurs forment la partie faible du rapport de travail, celle qui requiert à être davantage protégée. Mettre ainsi en balance droit de grève et droit de lock-out revient à considérer de manière hypocrite que le travailleur gagnant moins de 3000 francs par mois, par exemple, est sur pied d'égalité avec l'entreprise qui déciderait de fermer par manque de rentabilité. Face aux capitaux mondialisés, les travailleurs nécessairement localisés ne luttent pas à armes égales et auraient mérité un meilleur soutien dans cette Constitution.

Mentionnons encore, par exemple, la limitation de l'âge d'une activité dans un exécutif à celui de la retraite. Nous considérons que les mandats au sein d'un exécutif à plein temps constituent une activité professionnelle, finalement comme une autre, ou du moins qu'ils ne se différencient pas suffisamment pour justifier une différence de traitement. Dans l'idée du partage de travail, nous aurions également souhaité ne pas voir limiter le nombre de conseillers d'Etat à cinq et d'ouvrir ainsi la possibilité, non pas d'augmenter à sept le nombre de conseillers d'Etat à plein temps, mais que deux personnes puissent se partager un mandat de conseiller d'Etat. Probablement, sur ces points, et sur d'autres qui ont été évoqués en commission,

Discussion générale (suite)

sommes-nous ici en avance d'une petite révision de Constitution, broutilte de quelques dizaines ou centaines d'années.

Enfin, pour la beauté du geste, par respect envers les citoyens et pour bien rappeler le rôle que chacun et chacune peut être amené à jouer dans le maintien des fondements démocratiques de notre société, il nous semblait utile et pertinent de faire figurer dans le projet le droit de résistance, ainsi que le prévoit d'ailleurs la loi allemande qui spécifie, nous citons : « Tous les Allemands ont le droit de résister à quiconque entreprendrait de renverser cet ordre s'il n'y a pas d'autres remèdes possibles. » Si effectivement, se soulever, se rebeller est le droit du citoyen lorsque l'ordre établi se transforme en arbitraire et nie la démocratie, il nous paraissait également du devoir d'une Constitution de rappeler ce droit aux citoyens puisque c'est bien à eux en premier et en dernier lieu qu'il appartient de veiller au respect des règles démocratiques.

Concernant l'appréciation générale que nous portons sur le projet, pour la clarté du débat, nous reprendrons ici les différents chapitres de la Constitution dans l'ordre dans lequel ils figurent dans le projet, même si cet ordre ne correspond pas nécessairement à notre ordre des priorités.

Avant d'en venir au fond, nous souhaitons tout d'abord remercier les rédacteurs du projet qui ont su trouver une formulation épïcène ou non sexiste pour chaque article, prouvant ainsi que l'exercice peut être réalisé de belle manière et dépend davantage de la volonté que des impératifs de la langue française.

Concernant les tâches de l'Etat, c'est l'inscription d'une lettre *g* consacrée à l'équilibre entre les régions qui nous apparaît comme un élément novateur et très positif et dont – pouvons-nous dire – nous apprécions tout particulièrement l'intérêt ces jours-ci.

Concernant les droits fondamentaux, ils reprennent pour une large part ceux inscrits dans la Constitution fédérale et sont donc garantis quoiqu'il en soit.

Parmi les innovations en rapport au droit fédéral, nous mentionnerons notre satisfaction concernant l'article 12, alinéa 2, qui reconnaît la liberté de choisir une autre forme de vie en commun que le mariage. Même si cet article ne va pas encore très loin, il offre toutefois des ouvertures que nous savons apprécier, notamment pour les couples homophiles. On sait les difficultés et les discriminations auxquelles de tels couples sont souvent confrontés sans aucune justification, par exemple, droit de visite à l'hôpital, impôts de succession beaucoup plus élevés, etc., et cet article doit, à ce titre, offrir de nouvelles perspectives qui ne sont que justice.

Le droit, article 31, pour toute personne accusée pénalement d'être informée dans une langue qu'elle comprend. Malgré qu'il aurait été souhaitable qu'un tel droit figure plutôt à l'article 28 et concerne toutes les procédures administratives et judiciaires et non seulement les procédures pénales. La reconnaissance des difficultés auxquelles peuvent être confrontées des personnes de

Constitution cantonale

langue étrangère et le pas qui est ainsi fait dans leur direction est louable. Nous considérons par ailleurs que cet article implique, également pour les personnes de langue française, que les messages qui leur sont adressés soient rédigés de telle manière qu'ils soient compréhensibles par celles-ci.

Dans les buts et mandats sociaux, c'est naturellement l'inscription de l'égalité de fait entre femmes et hommes, article 35, qui montre une avancée dans la volonté d'égalité dépassant enfin la seule déclaration d'égalité de droit. Et même si l'on sait bien que cet article ne formule qu'un vœu, et non encore un droit directement « invocable », le seul fait qu'il figure dans la Constitution n'allait pas nécessairement de soi.

Concernant les droits politiques – c'est à notre avis l'un des principaux chapitres qui contient des innovations –, c'est bien évidemment le droit de vote des étrangers qui constitue la principale innovation. Innovation pour laquelle nos mouvements se battent depuis fort longtemps et qui trouve ici – pourrait-on dire – un heureux épilogue, enfin – pourra-t-on peut-être dire –, on verra en fonction des amendements.

Il est inutile de rappeler ici combien cette revendication, fort ancienne, des communautés étrangères nous paraît justifiée. Combien nous sommes certain, non seulement qu'elle est intrinsèquement juste, car comment justifier la discrimination des personnes qui vivent et travaillent au pays, y paient leurs impôts, y construisent avec nous petits Suisses, elle ne peut qu'apporter un plus, un renouvellement à notre démocratie. Ainsi, l'inscription du droit de vote des étrangers dans la Constitution a été l'un des signes majeurs d'ouverture de la commission. Il constitue également l'une des raisons majeures qui pousse notre groupe à accepter l'ensemble du projet.

Un autre changement pour lequel nos formations se battent depuis longtemps figure à l'article 48, à savoir la possibilité pour les fonctionnaires de l'Etat de siéger au Grand Conseil. En effet, si une telle incompatibilité générale pouvait se justifier au siècle dernier, lorsque le nombre d'employés d'Etat était très limité, l'accroissement des tâches de l'Etat et la distance entre un poste de base au sein de la fonction publique et le pouvoir politique fait qu'aujourd'hui cette incompatibilité est un non-sens. Nous reviendrons en second débat sur la motion populaire ainsi que le nombre de signatures pour les initiatives et les référendums, puisqu'ils font l'objet de différentes versions.

Nous saluons également l'instauration d'une suppléance pour les membres du Grand Conseil, car à l'heure où chacun se plaint du manque de participation politique, d'une part, et de la surcharge de travail, d'autre part, une telle suppléance nous semble être un moyen adéquat de rendre la charge de député un peu plus acceptable, si ce n'est plus humaine.

Dans tous les cas qui viennent d'être cités, il s'agit de principes qui, comme nous l'avons dit au début de notre intervention, renforcent la participation la plus large possible des habitants de notre canton aux décisions qui les concernent et c'est dans ce sens-là qu'ils nous paraissent importants.

Discussion générale (suite)

Concernant maintenant encore les modifications intervenues dans le projet, suite aux retours de la consultation, nous avons dit en introduction que l'état d'esprit de la commission avait été très ouvert, lors de l'élaboration du premier projet. Celles et ceux qui ont participé aux débats de ladite commission ou qui auront lu attentivement le premier et le second projet auront bien compris que par omission nous signalions ainsi que lors du deuxième débat, à savoir qu'après la consultation, le ton a largement changé. Sur plusieurs points, la commission a ainsi remis en cause ce qui avait été décidé et qui apparaissait comme des innovations.

Nous avons vivement regretté ce retour en arrière, ce vent de reprise en mains conservateur qui a soufflé sur la fin des travaux de la commission. C'est du reste ce retour en arrière qui a amené nos représentantes dans la commission à s'abstenir lors du projet final, considérant que plusieurs des innovations principales avaient été durement remises en question.

Nous avons alors craint par ailleurs que cela ne soit que les prémices de recul ultérieur et certains des amendements déposés ces jours-ci semblent à ce titre nous donner raison. Il s'agit essentiellement des points sur lesquels aucune majorité n'a pu être trouvée en commission et sur lesquels nous aurons donc l'occasion de débattre dans les heures qui suivent. Un des progrès de la Constitution est incontestablement l'élargissement des droits démocratiques, nous les avons déjà signalés, et nous l'avons dit, c'est l'une des principales raisons qui pousse notre groupe à accepter l'ensemble du projet. Si d'aventure ces projets devaient être radiés, il nous appartient ici de réserver la position du groupe PopEcoSol lors du vote final.

Avant de conclure, nous avons encore une requête à formuler au parti radical. On se souvient que juste avant les élections fédérales ce parti avait considéré qu'il était de bon ton de demander aux habitants et aux habitantes de notre canton leur opinion sur le projet de Constitution et avait à cette fin ouvert une ligne téléphonique. Ce parti s'était engagé à répercuter ensuite les demandes qui lui seraient faites, lors des débats sur le projet.

Dès lors, nous serions reconnaissant aux radicaux de nous indiquer, lors de leurs prises de positions ou de propositions, lesquelles viennent de la vision politique du parti radical et lesquelles sont issues de l'agent de liaison qu'il a décidé de jouer à cette occasion entre le monde politique et l'ensemble de la population. Sur ce point, nous souhaitons d'ailleurs remercier le parti radical de l'initiative qu'il avait prise en ouvrant cette ligne téléphonique et qui a ainsi permis d'associer un nombre maximum de personnes intéressées, électeurs ou non, citoyens suisses ou non, au projet qui nous occupe aujourd'hui.

Nous sommes ainsi persuadé que ce bon sens prévaudra également lors des votes qui suivront et fera pencher la balance lorsque des choix devront être faits pour que cette pratique, voulue par le parti radical, puisse se poursuivre de manière institutionnelle, à savoir que les députés radicaux veilleront dans leurs choix à favoriser l'expression directe et indirecte d'un nombre accru d'habitants de ce canton.

Constitution cantonale

Pour conclure, si le projet de nouvelle Constitution qui nous est présenté offre un toilettage bienvenu, qu'il s'adapte aux pratiques actuelles courantes et se mette en phase avec la Constitution fédérale, le groupe PopEcoSol ne considère pas que le projet soit réellement novateur sur bien des points.

Dès lors, notre attention se focalise sur certains points déjà énumérés qui constituent des avancées démocratiques pour plusieurs et des avancées sociales pour certaines. Si ces points, qui seront quasi tous rediscutés de manière détaillée en deuxième débat, trouvent une issue progressiste, notre groupe votera avec satisfaction l'ensemble du projet. Si au contraire des reculs, par rapport au projet modéré qui a été élaboré en commission, devaient déformer celui-ci, notre groupe devrait alors revoir sa position d'ensemble et mesurer l'intérêt réel à accepter le projet.

M. Michel Barben: – Le groupe libéral-PPN a pris connaissance avec intérêt du projet de Constitution de la République et Canton de Neuchâtel. Le groupe libéral-PPN tient tout d'abord à remercier la commission « Constitution » pour son excellent travail, MM. les professeurs Jean-François Aubert et Pascal Mahon pour leur collaboration, ainsi que l'excellent travail de son président M. Jean Studer et de son rapporteur M. Hugues Scheurer.

Ce projet de Constitution proposé est réfléchi, clair et compréhensible pour tout un chacun. En renvoyant de nombreux chapitres aux lois, la Constitution présentée donne une souplesse à l'évolution de notre société et de nos lois. La Constitution est le fondement de notre régime politique et des rapports entre les diverses collectivités publiques, qu'elles soient canton ou communes, et les citoyens. Elle est la base de toute notre législation et réglementation.

Le groupe libéral-PPN interviendra de manière beaucoup plus détaillée en second débat. Le groupe libéral-PPN privilégie la liberté du citoyen, la liberté d'entreprendre, d'habiter, d'agir, laissant à l'Etat son rôle régulateur et de solidarité, ainsi que les tâches que tous les citoyens ne peuvent pas faire seuls. Il soutient le principe de la famille, base essentielle d'un humanisme bien compris. Il soutient le choix d'autorités claires et majoritaires concernant les exécutifs et une représentativité proportionnelle au sein des législatifs. Il estime que l'exercice de la démocratie ne doit pas être banalisé. Il soutient un nombre de signatures de 6000, tant pour les initiatives que pour les référendums. Il tient à ce que le Grand Conseil reste le maillon politique principal entre le citoyen et les autorités. Le groupe libéral-PPN est favorable au maintien de structures collectives telles que communes et districts, permettant de trouver des solutions et des interlocuteurs plus proches des préoccupations régionales tout en favorisant la collaboration et l'évolution de ces structures.

C'est donc avec satisfaction que le groupe libéral-PPN a pris connaissance de cette Constitution. Il entrera en matière et selon toute vraisemblance, sa majorité, très large, acceptera le rapport final.

Discussion générale (fin)

La présidente: – Nous vous rappelons que nous sommes toujours dans la discussion générale. Le parti radical a été interpellé, nous ne savons pas s'il veut prendre position. Y a-t-il d'autres personnes qui aimeraient intervenir sur la discussion générale? Si ce n'est pas le cas, nous allons entrer dans le deuxième débat, article par article.

Discussion en second débat

**Constitution
de la République et Canton de Neuchâtel**

Titre et préambule. – Adoptés.

Article premier. –

M. Alain Bringolf: – Cet article premier est évidemment important et il nécessite, nous semble-t-il, une intervention de réflexion, sans contre-proposition, mais pour nuancer et dire notamment à l'alinéa 2, qui stipule: «Le pouvoir appartient au peuple», tout ce que cela peut vouloir dire, car nous croyons que, lorsque l'on parle de la Constitution, on doit s'autoriser à aborder ce genre de problème.

Notre réflexion, que nous vous transmettons, est extraite d'un petit ouvrage qui s'intitule *La Démocratie*, de Monique et Roland Weil, qui dissertent sur la question de «la démocratie, pouvoir du peuple» précisément. Ils disent ceci – mais rassurez-vous, nous n'allons pas vous lire tout l'ouvrage –: «Le suffrage universel ne sert pas à exercer le pouvoir mais à désigner ceux qui l'exercent, donc à s'en dessaisir. Il a seulement pour rôle de légitimer, de sacraliser, de cautionner la source populaire du pouvoir, même lorsqu'il est dévolu par 40% de ceux qui votent, c'est-à-dire, s'il y a 50% d'abstentions, par 20% des citoyens. Donc, la seule proclamation de la démocratie ne suffit pas aujourd'hui à identifier le pouvoir du peuple que son étymologie implique.

Lorsque, à l'affirmation du Roi-Soleil: «L'Etat c'est moi» est substituée l'affirmation «L'Etat c'est le peuple», encore faut-il que le peuple puisse dire «L'Etat c'est nous», ce qui suppose que ce soit vraiment le peuple qui dirige. Sinon l'Etat lui devient extérieur, reçu comme oppresseur et en tout cas ressenti comme parasitaire. Alors, toutes les perversions démagogiques deviennent possibles contre l'Etat impopulaire, contre le fonctionnaire, contre les services publics, contre l'Etat pesant, inhumain, bureaucratique, «vive la liberté» et «vive le privé». La question est alors celle du rapport entre Etat, peuple, pouvoir et liberté. Il est donc oiseux de palabrer sur le trop ou le pas assez d'Etat, la question est: «Quel Etat?», «Instrument de pouvoir de qui, pourquoi et comment?»

Constitution cantonale

Les effondrements des Etats socialistes sont en grande partie dus à l'incapacité de faire passer dans la vie le mot d'ordre de l'Etat du peuple entier. Il ne peut y avoir de véritable souveraineté du peuple que si tous les rouages de l'Etat conçus comme des instruments de gestion des affaires communes sont en subordination permanente et réelle au peuple. Notre position sera toujours de rechercher à promouvoir la démocratie la plus directe possible, de rechercher à mettre en pratique cette pensée de Karl Marx: « Permettre à chaque ménage de devenir ministre. »

Article premier. – Adopté.

Article 2. –

La présidente: – Nous sommes en présence d'un amendement du groupe libéral-PPN qui propose de remplacer: « Le chef-lieu du canton est la ville de... » par « *La capitale du canton est la ville de...* »

M. *Jean-Pierre Authier:* – L'article 2 précise que le chef-lieu du canton est la ville de Neuchâtel où le Grand Conseil et le Conseil d'Etat ont leur siège. Le terme de chef-lieu, bien qu'il existe déjà dans la Constitution actuelle, nous semble inapproprié. En effet, si l'on consulte les dictionnaires usuels – par exemple *Le Robert* –, il donne la définition suivante du chef-lieu: « Centre administratif d'une circonscription territoriale, par exemple: chef-lieu de département. » *Le Petit Robert* est français, évidemment. Manifestement, partout où il est utilisé ce terme de chef-lieu désigne la localité où se trouve une autorité de type administratif: préfecture, arrondissement, voire département. En revanche, lorsqu'il s'agit de l'autorité politique, du siège d'un gouvernement, donc lorsqu'on se réfère à un Etat, c'est le terme de capitale qui est utilisé.

Le Robert – toujours lui – donne la définition suivante de capitale: « Ville qui occupe le premier rang hiérarchique dans un Etat, une province, siège du gouvernement. » Or, la République et Canton de Neuchâtel est bel et bien un Etat, comme cela figure d'ailleurs expressément à l'article premier du projet que nous examinons.

Le canton de Neuchâtel est l'un des Etats de la Confédération suisse. Et si nous en croyons les définitions qui – nous semble-t-il – ne sont guère contestables, l'article 2 tel qu'il est rédigé, désignant un chef-lieu, disqualifie en fait l'Etat de Neuchâtel en le ramenant à une simple unité administrative, ce qu'il n'est évidemment pas.

On pourrait estimer, évidemment, que le vocable de capitale manque de modestie. En réalité, personne ne semble contester que Vaduz soit la capitale de la Principauté du Liechtenstein, personne non plus ne conteste sérieusement que l'on dise de Sion qu'elle est la capitale valaisanne.

Discussion en second débat (suite)

En fait, les termes veulent dire ce qu'ils ont à dire, Neuchâtel est un Etat, il a bien sûr cédé une partie de ses compétences à la Confédération helvétique, qui est un Etat fédératif, la souveraineté du canton de Neuchâtel est limitée mais il n'en demeure pas moins que les cantons en Suisse s'organisent librement, qu'ils choisissent leurs autorités, qu'ils ont des compétences étendues, qu'ils ont leurs propres ressources financières, qu'ils ne sont pas soumis à un contrôle politique supérieur. Dès lors, le terme d'Etat n'est pas galvaudé, en conséquence la ville où siège notre gouvernement est une capitale et non un chef-lieu.

Les mots ne sont pas innocents, inscrivons donc dans la Constitution que le canton de Neuchâtel n'est pas un Etat fantôme et qu'il se dote d'une capitale.

M. *Jean Studer*, président de la commission « Constitution » : – Nous vous rappelons que l'avant-projet supprimait la mention même que le canton est un chef-lieu ou une capitale et que c'est à la suite d'une remarque faite dans le cadre de la consultation que la commission a été d'avis qu'il fallait reprendre cette indication. La commission, par contre, ne s'est pas prononcée sur la différence qui devait être faite entre chef-lieu et capitale. Elle a repris effectivement la mention qui figure dans la Constitution actuelle, soit celle qui avait été retenue à l'époque où le canton était déjà un Etat fédéral et on ne peut effectivement pas contester que cela reste bien sûr le cas.

Personnellement en tout cas, pour le respect de la tradition, il n'y aurait pas d'opposition à la mention de capitale, mais nous aurions juste une réserve et là nous aurions besoin de la compétence des professeurs Jean-François Aubert et Pascal Mahon.

Nous voudrions savoir si la notion de capitale est réservée dans les traités internationaux à la capitale d'un pays et qui, lorsqu'ils parleraient de capitale ne viseraient que cela, ce qui pourrait créer la confusion ou si, au contraire, on peut reprendre sans autre cette notion. Si la réponse est positive, à savoir que l'on peut sans autre reprendre cette notion, il appartiendra au Grand Conseil de trancher.

La présidente : – Monsieur Pascal Mahon vous avez la parole.

M. *Pascal Mahon*, expert de droit constitutionnel : – Nous venons de faire un tout petit tour d'horizon de quelques Constitutions cantonales et nous avons remarqué que la nouvelle Constitution du canton du Tessin, qui a été adoptée le 14 décembre 1997, parle de « capitale » et non pas de « capoluogo ». Nous ne pouvons pas répondre à la question de M. Jean Studer quant à savoir si les traités internationaux réservent le terme de capitale à une capitale fédérale, à la capitale d'un Etat, nous ne le croyons pas. Nous ne savons si M. Jean-François Aubert peut donner une réponse plus précise, mais nous croyons que du point de vue juridique il n'y a pas d'obstacles à ce que la nouvelle Constitution cantonale neuchâteloise parle de capitale plutôt que de chef-lieu.

Constitution cantonale

M. *Didier Burkhalter*: – Pour le groupe radical, l'important – un peu comme pour la commission après la consultation –, c'est qu'une mention d'un chef-lieu ou d'une capitale y figure. Il n'a pas vraiment discuté afin de savoir s'il fallait mettre ce terme ou l'autre dans la Constitution et quand le groupe radical n'en a pas discuté, il est plus prudent de lui laisser la liberté de vote parce que de toute façon chacun votera en son âme et conscience (*rires*) et même quand il discute parfois. Donc, en l'occurrence, il y aura liberté de vote dans le groupe radical. A titre personnel, nous trouvons que cet amendement est bon et nous le voterons.

M. *Claude Borel*: – Le groupe socialiste laissera ses membres décider de manière individuelle de cette importante question.

La présidente: – Il y a donc beaucoup de libertés dans cet hémicycle.

M. *Jean-Pierre Authier*: – Comme le vote sera peut-être partagé (*rires*), nous nous permettons d'insister encore sur un argument. Nous croyons que lorsque nous avons un doute, il faut quand même se fier à la signification des termes.

Or, indiscutablement tout ce que nous avons consulté – et ce n'est pas une approche juridique –, les différents dictionnaires montrent bien que le terme de capitale est réservé au siège d'un gouvernement et que le terme de chef-lieu, *a contrario*, c'est vraiment le siège, par exemple, Boudry est le chef-lieu du district de Boudry, c'est une autorité de type administrative. Nous aimerions vous demander de respecter les termes tels que le français les définit. Peut-être qu'en 1858, l'appréciation était différente, nous n'en savons rien, mais il s'est passé quand même un petit peu de temps, et nous croyons qu'il y a là maintenant unanimité sur cette définition des termes.

La présidente: – Nous allons donc passer au vote concernant l'amendement du groupe libéral-PPN, à l'article 2, qui propose de remplacer: « Le chef-lieu du canton est la ville de... » par « *La capitale du canton est la ville de...* »

On passe au vote.

L'amendement du groupe libéral-PPN, à l'article 2, est accepté par 70 voix contre 21.

Article 2. – Adopté.

Article 3. –

M. *Jean-Sylvain Dubois*: – Rassurez-vous, nous n'allons pas proposer les chevrons, comme le peuple neuchâtelois s'était prononcé dans les années soixante, mais nous souhaiterions savoir pourquoi le Conseil d'Etat, lors

Discussion en second débat (suite)

du 152^e anniversaire de la République, a mis du blanc et du vert sur la tour des prisons en lieu et place du rouge-blanc-vert? Nous demandons au Conseil d'Etat de maintenir le rouge-blanc-vert. (*Voix.*)

M. Claude Bugnon : – Nous croyons que c'est à juste titre que la commission a jugé utile d'introduire une disposition qui définit les armoiries du canton. Nous vous félicitons, car lorsqu'on est hors de nos frontières, à l'étranger, et que l'on voit défiler la croix fédérale dans le rouge, suivie ou précédée du vert et du blanc, l'on vibre intérieurement, notamment lorsqu'une musique précède ces couleurs. Ce sont nos racines, notre attachement à un pays qui nous est cher, qui défilent et nous rappellent lac, vallées et Jura.

Il y a bien des années, à la suite d'une initiative à laquelle M. Jean-Sylvain Dubois vient de faire allusion, le peuple neuchâtelois était amené à se prononcer sur ses couleurs en opposition aux chevrons. Nous posons la question à la commission, afin de savoir si aujourd'hui elle a également abordé ce problème, mais nous sommes quant à nous heureux de la définition du canton de Neuchâtel par ces couleurs.

On a soulevé la question de nos couleurs sur la tour des prisons. Il est intéressant de voir à quelle vitesse réagit l'administration à son Conseil d'Etat, voire notre Conseil d'Etat. Voilà une semaine que nous avons des couleurs vaudoises sur la tour des prisons, si bien qu'à l'entrée à cette session, on pouvait craindre que nous n'étions effectivement que le chef-lieu d'une nouvelle préfecture. Nous avons mentionné le tout au président de notre gouvernement à 13 h 45, il est intéressant de voir combien de temps cela mettra et si, à la sortie de la session de cet après-midi, nous retrouverons les bonnes couleurs.

Nous rappelons qu'en 1848, lorsque la Constituante a choisi ses couleurs, si la malice des temps avec les intempéries avait arraché la partie rouge avec l'écusson suisse de la croix fédérale, l'administration, qui n'était composée que de moins de cent fonctionnaires, aurait réagit dès le lever du jour, car à l'époque, on savait encore le matin en sortant regarder en l'air afin d'observer le temps qu'il faisait, plutôt que d'être préoccupé par les soucis quotidiens à regarder si ses chaussures étaient bien cirées.

M. Pierre Hirschy, président du Conseil d'Etat : – Nous voyons que le Grand Conseil cède à l'anecdote et à la bonne humeur, pourquoi pas, mais nous croyons quand même que vous aurez d'autres sujets plus importants à débattre au cours de cette session. Vous avez tous effectivement compris que le drapeau qui est sur la tour des prisons a subi les méfaits du vent. Nous aurions souhaité pouvoir l'enlever dès jeudi, mais tout l'appareil s'est coincé et il a fallu faire appel à une entreprise spécialisée qui vient cet après-midi. Nous aurons effectivement à réparer cela. Mais nous aimerions quand même simplement dire que si c'est la partie rouge qui s'en est allée sur les toits de Neuchâtel, si cela avait été la partie verte, vous auriez peut-être

Constitution cantonale

pensé que le Conseil d'Etat était sur Soleure (*rires*). Eh bien, ce n'est pas du tout cela et croyez bien que les armoiries de notre canton sont bien le vert, le blanc et le rouge, vous pouvez voter avec confiance cet article constitutionnel.

La présidente : – M. Claude Bugnon a posé une question à la commission « Constitution », nous donnons la parole à son rapporteur.

M. *Hugues Scheurer*, rapporteur de la commission « Constitution » : – Nous n'avons pas fait de recherches historiques pour connaître l'origine des armoiries telles qu'elles se présentent aujourd'hui. Mais vous trouverez, dans le livre de M. Maurice Tripet, *Les armoiries et les couleurs de Neuchâtel*, un plaidoyer pour le retour aux anciennes couleurs. Vous pouvez lire également dans l'ouvrage *Musée neuchâtelois* de 1917, à la page 250, un article de M. Jean Grellet qui constitue aussi un plaidoyer pour le retour aux anciennes couleurs. Il dit de notre drapeau : « L'écusson républicain est d'une composition fautive au point de vue héraldique, esthétiquement défectueux et d'un symbolisme bien fragile. » Néanmoins, personnellement ainsi que les membres de la commission, nous sommes attachés à ce drapeau-là.

Article 3. – Adopté.

Article 4. – Adopté.

Article 5. –

La présidente : – Nous sommes en présence de l'amendement Damien Cottier suivant à l'alinéa 2, qui est modifié comme suit :

Art. 5 ² ... Ils prêtent une attention particulière aux exigences du développement durable. (Suppression de : « et du maintien de la biodiversité ».)

M. *Damien Cottier* : – Nous sommes entièrement d'accord avec la première partie de l'adjonction que la commission a effectuée à cet article après la consultation, à savoir de privilégier les intérêts des générations futures et également le développement durable. Nous ne comprenons par contre pas l'introduction à cet endroit de cette notion de « biodiversité ».

Nous nous expliquons : notre canton devra, selon cet article, lorsqu'il prendra des dispositions, tenir compte particulièrement du développement durable dans l'ensemble de ces composantes. A notre avis, la première de ces composantes est l'avenir des êtres humains qui forment ce canton. Les autres composantes peuvent être l'avenir de l'environnement naturel, mais également celui du tissu économique et social de notre région.

Discussion en second débat (suite)

Par conséquent, nous estimons que la biodiversité est l'un des éléments qui caractérise le développement durable. Elle est comprise dans cette notion et il n'y a pas nécessité de la répéter. Elle n'est qu'un de ces éléments et il n'est pas non plus nécessaire de la mettre particulièrement en avant. Nous privilégierions donc une formulation qui parle essentiellement du développement durable, sans mettre la loupe sur ce point de la biodiversité.

M. Michel Barben : – Le groupe libéral-PPN partage pour l'essentiel les arguments développés par M. Damien Cottier, d'autant plus que nous avons déjà, à la lettre *j* : « la protection et l'assainissement de l'environnement, ainsi que la sauvegarde du paysage et du patrimoine ».

La biodiversité fait partie du patrimoine, raison pour laquelle nous faisons ici manifestement un doublon. Donc, la majorité du groupe libéral-PPN soutiendra l'amendement Damien Cottier.

M. Laurent Debrot : – La biodiversité a été reconnue comme une valeur élémentaire, une composante de notre environnement, entre autres par les accords de Rio. Actuellement, nous devons déplorer à chaque minute la disparition d'espèces végétales ou animales de notre planète. Il faut savoir que la biodiversité, c'est le patrimoine le plus important dont notre civilisation est dépositaire. Depuis le début des temps, la nature a préservé et aménagé la biodiversité, c'est ce qui lui a permis de survivre à de nombreux cataclysmes. Donc, on peut imaginer avec la disparition des dinosaures, ou autres, ce dont elle a souffert.

Actuellement, nous croyons que la biodiversité est la base même de notre patrimoine, c'est là que sont figés tous les gènes qui pourraient nous être utiles une fois ou l'autre pour survivre finalement dans notre système. La preuve que la biodiversité est importante, c'est que depuis une centaine d'années de très nombreuses banques de gènes à travers le monde l'ont compris et stockent des quantités innombrables d'espèces de toutes sortes, de blés en l'occurrence pour la Station fédérale de recherches en production végétale de Changins, avec plus de 3000 espèces. Car on sait pertinemment qu'une fois ou l'autre, on aura besoin de ressortir ces gènes pour pouvoir adapter notre civilisation.

Nous pensons aussi que – comme l'a dit tout à l'heure M^{me} Laurence Boegli – tout ce qui concerne la protection de l'environnement a été un peu négligé dans cette Constitution et nous serions en grands regrets que cet élément-là, qui pour nous est un élément central dans cette Constitution, soit supprimé comme cela d'un vote.

M. Claude Borel : – Le groupe socialiste s'opposera à cet amendement sans en faire pour autant une question de principe. La conservation des espèces qui était l'un des objectifs majeurs de la conférence de Rio vaut aussi pour

Constitution cantonale

notre canton où de nombreuses espèces sont menacées. Dans l'intérêt des générations futures, mentionnées dans le même alinéa, nous estimons que le maintien de la biodiversité a sa place dans cette Constitution.

M. *Jean-Gustave Béguin*: – Dans son développement, notre collègue Laurent Debrot essaie de nous détailler et de nous démontrer ce qu'est la bio-diversité. Malheureusement, il ne nous a pas persuadé, il ne nous a pas donné une définition très claire de ce terme qui, à nos yeux, est un terme très à la mode. C'est un peu comme M. Jourdain qui faisait de la prose sans le savoir, on l'utilise à toutes les sauces et nous croyons que la commission, dans le texte qu'elle vous propose, si elle a ajouté la biodiversité à la fin de l'alinéa 2, c'est un petit peu parce que cela nous a échappé. (*Voix.*) Ce n'est pas le point central de cet article, comme voudrait bien le dire M. Laurent Debrot.

Aussi, dans l'esprit de dépouiller également la Constitution de doublons et de fioritures qui peuvent bien aller dans le temps, qui vont très bien dans une loi, qui sont indispensables dans un règlement d'application, mais pour la lecture de cet article, nous croyons que nous pouvons très bien nous passer de cet élément de biodiversité et d'abonder dans le sens de l'amendement radical.

M^{me} *Claudine Stähli-Wolf*: – Nous intervenons là dans un domaine qui ne nous est pas forcément familier, mais en lisant cet article de la Constitution, il nous apparaît qu'il a été analysé de manière un peu trop restrictive par la proposition d'amendement.

En effet, c'est une inscription d'une activité humaine du canton, des autorités cantonales, de l'Etat et des communes, au moment où elles agissent en tant qu'autorités, elles doivent prendre en compte des éléments patrimoniaux beaucoup plus généraux que ce qui concerne le canton. Ce sont des engagements qui ont été pris par des Etats, à un niveau plus large, pour le respect du développement durable et le maintien du patrimoine biologique général de la planète. On voit qu'il y a un certain nombre de possibilités de culture, par exemple, qui ont un intérêt économique et ce qui est demandé aux autorités, c'est d'être attentives à ne pas prendre uniquement en compte les critères économiques, mais aussi avoir des critères qualitatifs de reproductibilité finalement.

Nous croyons que c'est un élément qu'il ne faut pas supprimer parce que l'on constate qu'il y a des engagements qui sont pris et qui ne sont ensuite plus respectés au fur et à mesure que l'on redescend dans la hiérarchie. Nous prenons l'exemple des bois tropicaux, ou des éléments de ce genre. De grands engagements se prennent à Rio, mais, quand on essaie ensuite de retrouver la trace du respect des engagements qui sont pris, ils se perdent plus on descend finalement vers les communes et les personnes, les collectivités ne se sentent pas responsables de ces engagements.

Discussion en second débat (suite)

Nous aimerions donc que l'on ne supprime pas le « maintien de la biodiversité », parce que c'est un engagement d'ordre général au niveau de la planète et nous souhaiterions que l'on puisse préserver l'idée que l'Etat et les collectivités publiques doivent y être attentives.

M. Frédéric Cuche : – On s'attendait un tout petit peu à ce que ce point soit contesté. Nous soutenons le maintien de cet élément dans la Constitution. En regard de notre avenir, c'est une allusion à la nature et dans une Constitution cantonale, si on note le maintien de la biodiversité, il nous semble que c'est quelque chose qui doit se faire actuellement.

Nous ne reviendrons pas sur les problèmes qui sont plus larges que simplement au niveau du canton, M^{me} Claudine Stähli-Wolf en a déjà parlé. On parle de bois tropicaux que l'on emploie ici et là dans nos bâtiments et c'est aussi une atteinte à la biodiversité que de ne pas se préoccuper de ces choses-là. Donc, c'est quelque chose de plus large et nous souhaiterions que le canton de Neuchâtel se manifeste un tout petit peu en faveur de la nature en maintenant dans sa Constitution la notion de biodiversité.

M. Damien Cottier : – Précisons: il ne s'agit pas d'attaquer le contenu des accords de Rio, bien au contraire, M. Michel Barben l'a soulevé, la lettre *j* en parle déjà à l'alinéa 1. On peut aussi évoquer la lettre *l* qui aborde cette question de l'environnement, il ne s'agit absolument pas de cela. Nous croyons que M^{me} Claudine Stähli-Wolf est tout à fait sur la même longueur d'onde que nous, elle veut des critères qualitatifs, le développement durable et c'est justement cela. Nous ne voyons simplement pas pourquoi on met en exergue la biodiversité, quand on parle de qualité de vie. Eh bien, le patrimoine culturel fait aussi partie de la qualité de vie, il s'agit de préserver la Collégiale ou la Maison blanche à La Chaux-de-Fonds, nous le disons, nous le savons, on n'a pas précisé que le canton devait en particulier tenir compte de son patrimoine culturel dans cet alinéa. La biodiversité est aussi un élément, mais il fait partie du développement durable et il nous paraît que c'est suffisant.

M. Christian Piguet : – C'est précisément sur cet argument que nous aimerions intervenir. Non, le développement durable, la biodiversité, ce n'est pas la même chose. En fait, à Rio, il y a bien les deux notions qui ont été données et il ne faut pas faire croire à tout le monde que, finalement, quand on dit l'un, on dit l'autre. La biodiversité, c'est vraiment toutes les formes de vie qui existent sur notre planète et cette diversité, cette variété est vraiment la richesse de la nature. Comme l'a dit M. Laurent Debrot auparavant, effectivement, c'est un capital de gènes, etc., qui est fondamental à la vie et c'est bien pour cela que l'on a pu évoluer et rebondir même après des catastrophes. Le développement durable, cela veut dire qu'il faut laisser la planète, quand on naît et quand on meurt, dans le même état. C'est cela, cette notion de développement durable.

Constitution cantonale

Donc, biodiversité, c'est vraiment le capital vivant qui existe sur cette planète, qui doit rester diversifié et on sait, aujourd'hui, qu'il y a beaucoup d'espèces qui disparaissent, cela devient un capital qui se rétrécit et c'est là qu'il faut intervenir. Ce n'est donc pas la même chose.

M. *Jean Studer*, président de la commission « Constitution » : – Deux choses : lors de la consultation, nombreuses ont été, où les associations, où les personnes individuelles qui ont souhaité que le texte qui sera présenté soit plus complet sur le domaine général de la protection de l'environnement. Nous avons d'ailleurs reçu des formulations de plusieurs articles auxquels la commission a finalement renoncé, en estimant que la mention des guides que devaient suivre l'Etat et les communes dans l'accomplissement de leurs tâches, devait suffire, telle qu'elle figure, pour répondre à cette préoccupation manifestée lors de la consultation.

Le second élément, c'est qu'entre-temps, la Constitution fédérale a été adoptée. Elle demande à la Confédération et aussi aux cantons de veiller à un développement durable. Dans les tâches qu'elle dévolue à la Confédération sur le plan de la protection de la nature et du patrimoine, elle lui demande expressément de légiférer sur la protection de la faune et de la flore et sur le maintien de leur milieu naturel dans sa diversité. Il nous semblait difficile que, dans le domaine de compétence des cantons, on ne retrouve pas non plus cette exigence de maintien de la diversité des différentes espèces et ce sont les raisons pour lesquelles la commission vous propose ce texte.

La présidente : – Nous allons donc nous prononcer sur l'amendement Damien Cottier qui est modifié comme suit :

Art. 5 ²... Ils prêtent une attention particulière aux exigences du développement durable. (Suppression de: « et du maintien de la biodiversité ».)

On passe au vote.

L'amendement Damien Cottier est refusé par 72 voix contre 30.

Article 5. – Adopté.

Article 6. – Adopté.

La présidente : – Nous sommes à la fin des dispositions générales, nous vous accordons une pause.

(Interruption de séance.)

COMMUNICATION DE LA PRÉSIDENTE

Vous trouverez, à l'entrée de la salle du Grand Conseil, une liste où vous pouvez souscrire à l'achat d'un porte-documents du Grand Conseil neuchâtois. Il s'agit d'un objet qui est très souvent remis en tant que cadeau à nos visiteurs. Vous pouvez l'obtenir à un prix très favorable et cela constitue quand même un beau souvenir pour ceux qui un jour quitteront le Grand Conseil, ce qui sera le cas pour tout le monde quand même !

Discussion en second débat (suite)

La présidente: – Nous allons reprendre nos travaux, à l'article 7.

Articles 7 à 11. – Adoptés.

Article 12. –

M. Willy Haag: – Etant donné une position assez vive d'une minorité lors de la consultation au sujet de cet article 12, en particulier l'alinéa 2, une opposition assez vive qui reflétera sans doute dans le secret des urnes une minorité expressive, mais qui se cache pour le moment, qui est silencieuse. Il nous semble qu'il n'est pas sans intérêt de rappeler ici la position officielle des catholiques concernant les couples homosexuels, puisque l'alinéa 2 y fait penser.

Nous le faisons pour deux raisons. La première, c'est que sur les 140.000 citoyens déclarés chrétiens de ce canton, il y a tout de même 65.000 catholiques. La deuxième raison, c'est que la prise de position sur la situation des couples homosexuels en Suisse par la Conférence des évêques suisses n'est intervenue que le 27 décembre 1999, soit bien après que soit bouclée notre propre consultation populaire. La Conférence des évêques répondait à une consultation demandée par la conseillère fédérale Ruth Metzler et permettez-nous de vous en citer un extrait: «En réponse à la consultation lancée par la conseillère fédérale Ruth Metzler, la Conférence des évêques suisses a fait savoir qu'elle accepte d'envisager des aménagements juridiques en faveur des couples homosexuels, mais qu'elle refuse l'idée d'un partenariat enregistré. Si des gens ont choisi de vivre différemment, estiment les évêques, ils ont droit à la protection de l'Etat, notamment dans les domaines du droit de séjour du partenaire étranger, du droit de bail, du droit successoral et du droit de visite en cas de maladie. Cette prise de position ne met toutefois pas en cause l'attitude générale de l'Eglise vis-à-vis de l'homosexualité. A ses yeux, celle-ci ne peut être admise comme une norme sociale parce qu'elle nie l'altérité sexuelle qui donne sa fécondité à la nature.» Nous remarquons que cette position est pratiquement identique à celle prise par notre Conseil d'Etat dans la même consultation.

Constitution cantonale

M. *Hugues Scheurer* : – Le groupe libéral-PPN est favorable à cet alinéa 2, il a juste deux questions à poser aux professeurs Pascal Mahon ou Jean-François Aubert. Les couples non mariés bénéficient-ils fiscalement des mêmes avantages que les couples mariés? Est-ce qu'il y a d'éventuelles incidences sur la Caisse de pensions de l'Etat en inscrivant cet alinéa 2?

La présidente : – Monsieur Pascal Mahon, vous avez la parole.

M. *Pascal Mahon*, expert de droit constitutionnel : – En ce qui concerne la première question, à savoir est-ce que les couples mariés bénéficient de certains avantages ou, au contraire, subissent certains inconvénients au point de vue du droit fiscal? Il existe à ce sujet une jurisprudence assez abondante du Tribunal fédéral. Celui-ci a, dans un premier temps, cherché à réaliser l'égalité dans l'imposition des couples mariés et des couples non mariés. Mais, devant les difficultés de parvenir à une égalité parfaite ou absolue, il a nuancé par la suite sa jurisprudence. Il reste donc certaines différences de traitements au détriment des couples mariés, mais cela relève de l'article 4 de l'ancienne Constitution fédérale, de l'article 8 de la nouvelle Constitution fédérale.

Pour ce qui est des influences éventuelles de la disposition de l'article 12, alinéa 2, du projet de nouvelle Constitution sur la Caisse de pensions de l'Etat, *a priori*, nous ne voyons pas d'influence directe. La nouvelle disposition n'oblige pas l'Etat à traiter de manière identique la situation des personnes mariées et celle des personnes non mariées. Elle prévoit que la liberté de choisir une autre forme de vie en commun que le mariage est reconnue, mais il n'y a pas l'obligation de traiter les deux situations de manière identique. Il est évident toutefois que si les traitements devaient être très différents, donc si une législation cantonale prévoyait des statuts très différents pour les personnes mariées et non mariées, on pourrait, sur la base de cette nouvelle disposition, envisager certaines conséquences.

Le rapport donne un exemple, celui du droit de l'imposition successorale dans le canton de Neuchâtel. Avant ce qui est aujourd'hui le projet de nouvelle Constitution, la loi neuchâteloise prévoyait une imposition très différente pour le conjoint marié du défunt, qui était taxé à 6%, alors que le partenaire du défunt, qui vivait avec lui en union libre depuis un grand nombre d'années, était taxé au même taux que tous les autres proches, c'est-à-dire à un taux de 40%. En septembre 1997, le Tribunal fédéral n'y a pas vu d'inégalité de traitement au sens de la Constitution fédérale. Avec la disposition qui est envisagée ici, une telle différence pourrait éventuellement être jugée contraire à la Constitution cantonale, ce qui ne signifie pas encore que le taux d'imposition de la personne non mariée devrait être égal à celui de la personne mariée.

La présidente : – S'il n'y a pas d'autres remarques au sujet de cet article 12, nous le considérons comme adopté.

Discussion en second débat (suite)

Article 12. – Adopté.

Articles 13 et 14. – Adoptés.

Article 15. –

M. Hugues Scheurer: – Le groupe libéral-PPN insiste pour que cet article 15 soit véritablement appliqué dans les communes. En particulier, les raisons fiscales ne sont pas pertinentes pour obliger, notamment un fonctionnaire, à résider dans une commune plutôt que dans une autre. Seuls certains fonctionnaires sont susceptibles d'être obligés d'habiter dans une commune, on pense particulièrement aux pompiers, par exemple, ou aux policiers, mais les raisons fiscales qui sont pratiquées par certaines communes du canton ne sont pas des raisons pertinentes pour obliger quelqu'un à s'établir dans la commune.

Article 15. – Adopté.

Articles 16 et 17. – Adoptés.

Article 18. –

M. Hugues Scheurer: – A propos de l'article 18, encore une question : y a-t-il une obligation constitutionnelle pour que les différents services de l'Etat déposent les archives aux archives de l'Etat de Neuchâtel ? On a pensé qu'il était bon de se poser la question pour les générations futures, est-ce que le droit à l'information peut se lire également dans le long terme ?

La présidente: – Un des professeurs a été interpellé, Monsieur Pascal Mahon, vous avez la parole.

M. Pascal Mahon, expert de droit constitutionnel : – Pour répondre à la question de M. Hugues Scheurer, il n'y a actuellement pas, à notre connaissance en tout cas, d'obligation constitutionnelle de déposer les documents administratifs aux archives, c'est une matière qui est réglée par la loi. Il y a un petit problème de conciliation entre la législation sur les archives et la future législation, prévue par cette disposition du projet de Constitution, qui devra régler le droit à l'information, c'est-à-dire l'accès aux documents administratifs par les particuliers, par les administrés. En général, les législations sur les archives prévoient un délai avant que la consultation soit possible.

Or, avec ce nouveau droit constitutionnel à l'information, et avec la législation qui devra concrétiser ce droit, il faudra régler ce problème, rendre compatible la législation sur les archives avec la législation qui donne, sans délai, accès à l'information du public.

Constitution cantonale

Article 18. – Adopté.

Articles 19 et 20. – Adoptés.

Article 21. –

La présidente: – Nous sommes en présence d'un amendement du groupe radical qui propose, à l'alinéa 2, de supprimer « quant au fond ».

M. Didier Burkhalter: – Cet amendement peut être *a priori* un peu surprenant parce que nous proposons de supprimer: « quant au fond », donc dans la réponse aux pétitions. Nous vous rappelons que dans le texte actuel, il n'y a aucune obligation de répondre, rien qu'un droit de pétition. On introduit donc dans la Constitution l'obligation pour les autorités de répondre quant au fond et d'y répondre le plus tôt possible également. Alors, loin de nous l'idée de dire que l'on devrait éviter systématiquement que les autorités répondent sur le fond. Bien évidemment qu'elles répondront dans la très grande majorité des cas et en principe sur le fond, mais nous nous sommes interrogé sur la nécessité de cette obligation constitutionnelle. Ne pourrait-elle pas aboutir parfois à des situations un peu embarrassantes ou même absurdes? On peut imaginer des pétitions répétitives, des pétitions excessives. On peut imaginer même une situation, encore une fois un peu absurde, où l'on devrait constitutionnellement répondre sur le fond à une pétition qui est totalement infondée.

Donc, est-ce que ce constitutionnellement devenu correct, n'est pas un peu politiquement incorrect? Est-ce que l'on ne devrait pas laisser la liberté de dire: examinez les pétitions? Il est évidemment clair que les autorités répondront quant au fond – peut-être pas dans certains cas –, mais si dans certains cas elles ne voyaient pas comment répondre quant au fond, comment pourrait-on répondre dès le moment où le texte constitutionnel les y obligerait? C'est pourquoi, nous vous proposons encore une fois de s'en tenir sur le principe d'examiner les pétitions et d'y répondre le plus tôt possible.

M. Francis Portner: – Notre groupe refusera l'amendement du groupe radical. Il tient très spécialement à ce que le fond soit traité lors d'une pétition. Donc, la version du projet de la Constitution nous plaît bien, cette priorité est importante à nos yeux, même si parfois sur la forme certaines pétitions ne sont peut-être pas très léchées et officielles.

M. Hugues Scheurer, rapporteur de la commission « Constitution »: – Pour répondre à M. Didier Burkhalter, il nous semble que si une autorité se retrouve face à une pétition qui n'a pas de fond, cette autorité devrait dire la dure vérité aux pétitionnaires et répondre que la pétition a un fond qui est inexistant, tout simplement et ainsi elle aura répondu sur un fond qui n'existe pas.

Discussion en second débat (suite)

M. *Christian Piguet*: – C'est exactement le même argument, c'est effectivement bien répondre sur le fond que de dire qu'une initiative n'a pas de fond.

M. *Claude Borel*: – Le groupe socialiste s'opposera à l'amendement radical. La garantie de l'examen d'une pétition quant au fond lui paraît indispensable. A défaut, on vide ce droit fondamental d'une bonne partie de sa substance et on n'élimine pas une règle pour quelques cas douteux. Nous ajouterons que le peuple neuchâtelois n'abuse pas de cette possibilité et que le traitement des pétitions ne constitue guère une charge importante des autorités.

La présidente: – L'amendement du groupe radical qui propose à l'article 21, alinéa 2, de supprimer « quant au fond » est donc contesté, nous allons le mettre au vote.

On passe au vote.

L'amendement du groupe radical, à l'article 21, est refusé par 70 voix contre 15.

Article 21. – Adopté.

Articles 22 à 24. – Adoptés.

Article 25. –

La présidente: – Nous sommes en présence d'une question et d'un possible amendement du groupe PopEcoSol:

Question concernant l'article 25: Le droit fédéral qui fait référence à la Constitution fédérale ne semble mentionner que la propriété privée. Une Constitution cantonale peut-elle aller au-delà et parler de la propriété coopérative et publique? En cas de réponse positive, on pourrait dès lors proposer l'amendement suivant:

Propriété *Art. 25* ¹ *La pluralité des formes de propriété est garantie à savoir: la propriété privée, coopérative et publique.*

Alinéa 2: sans changement.

La présidente: – Est-ce que vous voulez vous exprimer?

M. *Eric Augsburger*: – Vous avez la question par écrit, nous attendons une réponse et, cas échéant, nous développerons l'amendement.

La présidente: – Nous allons donner la parole au professeur Pascal Mahon pour répondre à cette question.

Constitution cantonale

M. *Pascal Mahon*, expert de droit constitutionnel : – Pour répondre à la question, nous croyons qu'il faut tout d'abord préciser que l'article 26, alinéa 1, de la nouvelle Constitution fédérale, auquel il est fait allusion dans la question, garantit la propriété mais ne garantit pas spécifiquement, contrairement à ce qui figure ou en tout cas ce qui est sous-entendu dans la question, la propriété privée. Il garantit toutes les formes de propriété et nous dirons même qu'il garantit plus que la simple propriété au sens du droit réel de propriété mobilière et immobilière des articles 641 et suivants du Code civil. Il garantit toutes les formes de propriété, c'est-à-dire y compris les droits de propriété intellectuelle et les droits de créances. Donc, en ce sens-là, il nous semble que la prémisse de la question est inexacte.

Au surplus, il faut rappeler que les droits fondamentaux – et cela vaut pour l'article 26 de la nouvelle Constitution fédérale comme pour tous les autres droits fondamentaux – protègent les particuliers contre les interventions de l'Etat et non le contraire. Les collectivités publiques ne peuvent donc se prévaloir de cette garantie des droits fondamentaux que si elles agissent comme des particuliers et non pas en tant que détentrices de la puissance publique.

La présidente : – Monsieur Eric Augsburger, voulez-vous faire valoir votre amendement ?

M. *Eric Augsburger* : – Nous avons écouté avec beaucoup d'attention la réponse du professeur Pascal Mahon, mais on ne nous dit pas s'il y a – nous dirons – des problèmes de parler au niveau de la Constitution cantonale, ou du moins de son projet, de propriété coopérative ou publique, c'est-à-dire d'aller plus avant dans cette question au niveau de notre Constitution. Les membres du groupe PopEcoSol s'accordent pour estimer que l'article 25 du projet de Constitution comme étant incomplet à leurs yeux on ne saurait y faire mention que de la propriété privée, au risque d'avoir une vision réductrice de la réalité sociale.

Nous rappellerons ici les quatre articles que, dans le débat de la Convention nationale, Robespierre proposait d'ajouter à la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, à savoir dans son article premier : la propriété, le droit qu'a chaque citoyen de jouir et de disposer de la portion des biens qui lui est garantie par la loi. Le droit de propriété est borné, comme tous les autres, par l'obligation de respecter les droits d'autrui. Il ne peut pas préjudicier ni à la sûreté, ni à la liberté, ni à l'existence, ni à la propriété de nos semblables. Enfin, toute possession et tout trafic qui violent ce principe est illicite et immoral. A ceux qui érigent le droit de propriété en symbole de la liberté, nous rappellerons un principe fondamental formulé au grand jour de la Révolution française, qui elle est le premier objet de la société, c'est de maintenir les droits imprescriptibles de l'homme. Quel est le premier de ces droits ? Celui d'exister. La première loi sociale est celle qui garantit à tous les membres de la société les moyens d'exister, tous les autres sont subordonnés à celle-là.

Discussion en second débat (suite)

De plus, nous estimons nécessaire, et nous attendons que l'on nous prouve qu'une telle adjonction est en contradiction avec le droit fédéral, que la propriété coopérative et la propriété publique soient également garanties par la nouvelle Constitution cantonale.

En effet, nous estimons que l'on réduit les acteurs économiques au seul secteur privé, alors qu'il serait nécessaire de reconnaître et d'appuyer une forme de propriété collective non étatique, la forme coopérative en étant une, laquelle est trop souvent laissée pour compte. C'est pourquoi, nous tenons à ce que la Constitution garantisse expressément la propriété publique, afin de permettre aux autorités présentes et à venir de disposer des bases légales pour s'opposer à des opérations de privatisations tous azimuts des secteurs publics.

Nous maintiendrons notre amendement, s'il se confirme, et nous croyons que nous avons une réponse à ce sujet qu'il est compatible avec le droit fédéral.

M. *Jean Studer*, président de la commission « Constitution » : – La commission vous invitera à rejeter l'amendement parce qu'il paraît, soit contradictoire avec l'objet même du titre, à savoir des droits fondamentaux, soit rempli.

Nous vous rappelons que les droits fondamentaux sont des droits que chaque citoyen, chaque citoyenne, chaque individu peut invoquer directement pour s'opposer à une intervention étatique – dirons-nous – du canton ou d'une commune et non pas des droits que l'on reconnaîtrait à une collectivité publique à l'égard d'une intervention des citoyens, ce que le professeur Pascal Mahon a déjà dit avant nous. Si l'on veut imaginer une privatisation de quelque chose qui est publique, c'est par un acte politique ou législatif que vous le ferez et c'est à l'occasion d'un débat sur cet acte politique ou législatif que vous pourrez manifester votre opposition, mais non pas en invitant le constituant à garantir une quelconque propriété publique. Et à supposer que vous estimiez utile de le faire par une propriété publique, on vous rappelle que toute liberté fut-elle celle que l'on reconnaîtrait à l'Etat – vous voyez déjà un peu la contradiction – toutes ces libertés peuvent être restreintes, c'est ce que mentionne l'article 33 du projet.

Autrement dit : insérer ici une notion assez particulière de propriété publique protégée contre les interventions des citoyens ne garantirait pas encore qu'on pourrait s'opposer à une privatisation, comme d'ailleurs la garantie de la propriété privée au sens strict n'empêche pas toutes les mesures d'aménagement ou de protection de l'environnement qui sont fondées sur les critères qu'évoque l'article 33.

Donc, il nous apparaît déjà qu'il y a là une contradiction avec l'objet même. Maintenant, s'agissant de la propriété, le professeur Pascal Mahon l'a dit, toutes les formes de propriétés sont protégées. La propriété coopérative n'est qu'une forme de propriété privée en l'occurrence, il y a d'autres formes

Constitution cantonale

de propriétés – la copropriété, par exemple, en est encore une autre – qui sont aussi protégées par l'article 25.

Enfin, on vous rappellera que dans ce domaine-là, c'est le droit fédéral qui s'impose d'une manière très nette aux cantons et que la marge de manœuvre des cantons n'est que celle que prévoit l'article 33, à savoir des possibilités de restrictions basées sur des lois qui répondent à des intérêts publics qui sont proportionnés. C'est la finalité de toutes les règles de l'aménagement du territoire.

M. Charles-Henri Augsburgers : – C'est une question de rédaction, cela nous dérange un peu que l'on dise : « En cas d'expropriation ou de restriction de la propriété qui équivaut à une expropriation... » Nous trouvons que ce n'est pas très heureux comme formulation et nous nous demandons si l'on ne devrait pas indiquer : « En cas de restriction, de réduction ou de suppression de la propriété qui équivaut à une expropriation, une pleine indemnité est due. » Nous ferions cette proposition, mais nous posons quand même la question, afin de savoir s'il y aurait juridiquement un inconvénient à ce changement de formulation.

M. Jean Studer, président de la commission « Constitution » : – L'argument de fond – puis l'argument facile, si vous nous permettez –, c'est que l'on distingue effectivement l'expropriation formelle de l'expropriation matérielle. L'expropriation formelle, c'est la nationalisation, non c'est le contraire pardon, nous sommes en train de dire des bêtises... L'expropriation matérielle, c'est la nationalisation, c'est quand l'Etat prend des terrains pour construire des routes et devient propriétaire de ces terrains. Et puis il y a des expropriations où l'Etat ne devient pas propriétaire, mais impose des contraintes aux propriétaires qui sont comme si l'on ne pouvait plus être propriétaire et si l'on ne pouvait plus faire ce que l'on voulait. C'est notamment le domaine des restrictions dans le cadre de la police des constructions ou de l'aménagement du territoire, on distingue ces deux choses. On distingue soit l'expropriation, c'est la première hypothèse visée par l'alinéa 2; la restriction de propriété, vous restez toujours propriétaire, mais on vous impose tellement de restrictions que c'est comme si vous ne l'étiez plus, mais au registre foncier, vous l'êtes toujours. Ces restrictions de la propriété, qui ne sont pas des suppressions de la propriété, constituent des expropriations qui méritent aussi une indemnisation, c'est en gros l'argument intellectuel, mais on distingue les deux choses. Au surplus, la disposition que vous avez sous les yeux est directement inspirée également de la Constitution fédérale qui reprend les mêmes termes, il y a juste l'ordonnement de la phrase qui est un peu différent, mais les mêmes termes figurent dans le droit fédéral.

M. Eric Augsburgers : – Après avoir écouté le président de la commission dans sa brillante démonstration, nous retirons notre amendement.

Discussion en second débat (suite)

La présidente: – **Nous prenons note que l'amendement du groupe PopEcoSol à l'article 25 est retiré.**

Article 25. – Adopté.

Article 26. – Adopté.

Article 27. –

M. Damien Cottier: – Il s'agit d'une question concernant l'article 27. Dans la procédure de consultation le parti radical avait signalé qu'il préférerait que nous reprenions, concernant cette liberté syndicale, l'alinéa 3, les termes exacts de la nouvelle Constitution fédérale, afin de bien montrer que ce droit de grève ou de lock-out était tout à fait toléré, qu'il était garanti, mais que néanmoins nous privilégions avant tout les négociations et la paix du travail et que la grève n'était qu'une ultime solution. Le projet que nous propose la commission est écrit un peu différemment, mais c'est l'ordonnement de la phrase qui change par rapport à la Constitution fédérale, ce n'est pas un problème. Il y a simplement un terme qui change de manière assez fondamentale, c'est-à-dire que la Constitution fédérale dit que la grève ou le lock-out, la mise à pied collective sont licites. Le projet de nouvelle Constitution neuchâteloise dit qu'ils sont garantis.

Nous aimerions savoir si ces deux termes ont exactement la même portée juridique. S'il y a là uniquement des nuances dans les termes ou aussi dans le fond de l'application de cet article 27, ou si nous serons bel et bien dans l'application exacte des termes de la Constitution fédérale. Dans ce cas, nous ne comprenons d'ailleurs pas pourquoi nous avons choisi d'autres termes dans notre canton.

M. Pascal Mahon, expert de droit constitutionnel: – Nous ne savons pas si nous osons nous exprimer sur ce sujet délicat qui a suscité de longs débats dans le cadre de la discussion de la nouvelle Constitution fédérale. Il est vrai qu'il y a un petit changement rédactionnel. Dans la Constitution fédérale, on ne parle pas de droit de grève et de lock-out, mais seulement de grève et de lock-out. C'est dû – si nos souvenirs sont bons – à un compromis qui a permis de faire adopter cette disposition et – si nos souvenirs sont bons – votre commission a décidé d'appeler un chat un chat – si vous nous permettez cette expression – et de dire le droit de grève et de lock-out, puisque l'on est dans le chapitre des droits fondamentaux. Il en résulte que les droits ne peuvent pas être licites, mais qu'ils sont garantis ou ne sont pas garantis. Mais nous ne croyons pas qu'il y ait, entre le texte de la nouvelle Constitution fédérale et celui qui vous est proposé aujourd'hui, de différence matérielle.

Article 27. – Adopté.

Articles 28 à 33. – Adoptés.

Constitution cantonale

Article 34. –

La présidente: – A cet article 34, le projet de nouvelle Constitution nous propose les deux versions suivantes:

Version 1:

² L'Etat et les communes s'efforcent en particulier de promouvoir le plein emploi, de combattre la sous-enchère dans les conditions de travail et d'encourager le reclassement professionnel.

³ Ils tiennent compte des intérêts de la famille. Ils veillent en particulier à la création de conditions qui favorisent la maternité et la paternité et qui permettent notamment de concilier la vie familiale et la vie professionnelle.

Version 2:

Biffer l'alinéa 2 (l'alinéa 3 devenant 2)

²⁽³⁾ L'Etat et les communes tiennent compte des intérêts de la famille. Ils veillent en particulier à la création de conditions qui favorisent la maternité et la paternité et qui permettent notamment de concilier la vie familiale et la vie professionnelle.

M. *Marcel Amstutz:* – Le groupe libéral-PPN refusera la version 1 de l'article 34 et, par conséquent, acceptera la version 2 qui correspond en tous points à celle de la consultation que notre parti a acceptée à l'unanimité. Concernant l'alinéa 2 de la version 1 que nous refuserons, notre groupe estime que l'Etat, au travers de ses institutions, de la promotion économique en particulier, répond dans la mesure de ses moyens à promouvoir le plein emploi et le reclassement professionnel. Quant au combat de la sous-enchère dans les conditions de travail, nous pensons qu'il doit être traité au moyen des accords de partenariat entre associations patronales, syndicats et associations de personnel. En conséquence, toutes ces dispositions qui, en l'occurrence, figurent pour la plupart d'entre elles dans le chapitre des droits fondamentaux, en particulier à l'article 8, n'ont pas à être reprises à l'article 34.

Nous répétons donc que le groupe libéral-PPN acceptera la version 2 de cet article.

M. *Didier Burkhalter:* – Même position pour le groupe radical qui votera également la version 2.

M. *Claude Borel:* – Le groupe socialiste est favorable au maintien de l'alinéa 2, version 1. Il considère que promouvoir le plein emploi, combattre la sous-enchère dans les conditions de travail et encourager le reclassement professionnel, ces points constituent des mandats plus précis que le

Discussion en second débat (suite)

développement de l'économie et le maintien et la création d'emplois que l'on trouve à la lettre *f* de l'article 5.

A l'heure de la mondialisation, du développement du travail sur appel et de la paupérisation de certaines catégories de travailleurs, alors qu'il faut aussi prévoir des mesures d'accompagnement pour canaliser la concurrence de nos voisins européens sur le marché suisse du travail, les dispositions prévues à l'alinéa 2 de l'article 34 ne nous paraissent pas superflues et cela même s'il ne s'agit que de déclarations d'intentions qui doivent ensuite être concrétisées au niveau législatif.

Nous voterons donc en faveur de la version 1.

M^{me} Laurence Boegli : – Pour notre groupe, cet alinéa est quasi naturel dans la Constitution, il nous est presque difficile de le défendre tellement on peut considérer qu'il va de soi qu'il appartient à l'Etat et aux communes de chercher le plein emploi pour les habitants, de viser à ce que les conditions de travail ne soient pas mises sous pression et n'aient pas de sous-enchère, ainsi que le reclassement professionnel; on aurait d'ailleurs pu ajouter beaucoup d'autres choses. On pourrait reprendre à nouveau ce qui est proposé par le pacte de l'ONU, pacte qui est certainement aussi totalement inutile. Le travail reste et restera probablement pour longtemps encore une des valeurs-clés de nos sociétés. C'est un élément qui permet à chaque individu de se situer personnellement dans la société et qui lui offre les moyens de son autonomie, notamment financière, mais pas seulement. S'engager à fournir à chacun un travail constitue un engagement que l'Etat doit prendre pour viser l'intégration sociale et le libre épanouissement de chacun.

Dès lors, nous voterons sans hésiter cet alinéa 2.

M. Christian Piguet : – Nous n'avons pas très bien compris l'argumentation qui a été avancée par le parti libéral-PPN pour s'opposer à cet alinéa, puisqu'en fait nous croyons que dans ce parlement tout le monde est d'accord que l'on est en train de le faire avec la promotion économique. Donc, ce n'est pas en disant qu'on le fait déjà que cela justifie le fait de l'ôter et de ne pas le dire. Il nous semble que nous sommes tous d'accord avec cela, maintenant, pourquoi ne pas le dire, si nous le sommes tous ?

La présidente : – Si la parole n'est pas demandée, nous allons opposer les deux versions proposées dans le projet de nouvelle Constitution, à l'article 34.

On passe au vote.

La version 1 de l'article 34 est refusée par 55 voix contre 47, l'article 34 est donc adopté avec la version 2.

Article 34. – Adopté.

Articles 35 et 36. – Adoptés.

Constitution cantonale

Article 37. –

La présidente : – Nous allons prendre tout d'abord la question suivante du groupe PopEcoSol et pensons que vous désirez tout d'abord une réponse :

Art. 37: N'y a-t-il pas lieu de préciser «sont électrices et électeurs en matière cantonale *et communale*»? Une interprétation juridique rigoureuse de cet article pourrait peut-être provoquer la suppression du droit de vote aux étrangers sur le plan communal.

M. *Hugues Scheurer*, rapporteur de la commission « Constitution » : – Sans répondre encore sur le fond, il semblerait plus judicieux que cette question soit posée plutôt à l'article 95. Nous sommes ici dans les droits cantonaux et c'est une question qui est relative au droit de vote des étrangers en matière communale, thème qui est réglé à l'article 95. Il serait donc peut-être judicieux de la renvoyer à l'article 95 et de la traiter plus tard.

M. *Jean Studer*, président de la commission « Constitution » : – Nous croyons que la remarque de M. Hugues Scheurer est juste, mais nous souhaiterions aussi que l'on sache très clairement si – sur ce point-là qui est sensible il faut être clair – l'ordonnancement restait celui qui vous est proposé – parce que l'on ne va pas faire attendre le groupe PopEcoSol jusqu'à demain et l'article 95, nous pensons qu'il souhaite avoir une réponse maintenant – est-ce qu'il y a un risque, comme l'évoque le groupe PopEcoSol, qu'à un moment donné ou à un autre, une interprétation que ce groupe qualifie de rigoureuse, conduise à considérer qu'il y a une suppression du droit de vote aux étrangers?

Nous proposons de poser la question à l'un des professeurs et si nous avons bien compris ce sera M. Jean-François Aubert qui s'occupe de cette partie-là.

M. *Didier Burkhalter* : – Avant que M. Jean-François Aubert ne réponde à la question, nous souhaiterions également lui poser une question inverse. Imaginons que l'on vote ce texte avec l'adjonction communale et que le peuple refuse la Constitution, en ayant fait toute une campagne essentiellement sur cet article-là. Est-ce que cela aurait pour effet de faire tomber le droit de vote des étrangers au plan communal? Nous pensons que cette hypothèse-là n'est pas complètement improbable et comme la loi règle le problème actuellement, nous ne voyons pas très bien pourquoi le soulever ici.

La présidente : – La question a deux volets, nous donnons donc la parole au professeur Jean-François Aubert.

M. *Jean-François Aubert*, expert de droit constitutionnel : – M. Hugues Scheurer a déjà dit l'essentiel, mais ce que nous aimerions vous rappeler,

Discussion en second débat (suite)

c'est qu'aujourd'hui le droit de vote des étrangers en matière communale n'est pas dans la Constitution. L'article 66, alinéa 2, de la Constitution actuelle renvoie cette question à la législation ordinaire et c'est l'article 3, alinéa 2, de la loi sur les droits politiques qui donne ce droit de vote aux étrangers. Donc, aujourd'hui, il n'y a rien dans la Constitution.

Le chapitre dont nous parlons maintenant ne concerne que le canton, les autorités cantonales et le droit de vote en matière cantonale, mais nullement le droit de vote en matière communale. C'est donc parfaitement net, l'interprétation rigoureuse consiste à ne pas s'écarter de son sujet et de dire: « Nous parlons du canton, nous ne parlons pas des communes. » La commune vient à l'article 95. Alors là, vous avez le choix: ou bien vous restez au système actuel, c'est-à-dire renvoi au législateur ordinaire comme aujourd'hui dans la loi sur les droits politiques, ou alors vous avez un souci pour cette question-là, vous voulez la mettre en évidence, alors à l'article 95, alinéa 3, mais seulement là, vous dites que les étrangers qui ont le permis d'établissement et qui, de surcroît, sont domiciliés depuis un an dans le canton et également dans la commune, ont le droit de vote.

Donc, ne mettez pas cela à l'article 37, ne mêlez pas le cantonal et le communal et renvoyez la discussion, si elle vous paraît nécessaire, à l'article 95.

La présidente: – Nous posons la question au groupe PopEcoSol, est-ce que vous avez été sensible à cette réponse ?

M. Eric Augsburger: – Vous avez noté que nous n'avons pas déposé d'amendement, nous avons simplement posé une question et nous réfléchirons à ce que vient de dire le professeur Jean-François Aubert.

La présidente: – Nous pouvons donc laisser pour l'instant le texte tel quel, mais nous avons d'autres amendements à examiner.

Nous vous proposons de prendre l'amendement Nicolas Aubert, puisqu'il est un peu différent des deux autres et qui propose :

Art. 37, alinéa 1, lettre c: supprimer l'adjectif « fédérale » à « autorisation fédérale d'établissement ».

M. Nicolas Aubert: – La loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers donne la compétence aux cantons d'attribuer ce type d'autorisation, les autorisations de séjour. Ces autorisations de séjour sont limitées, quant à leur portée, aux cantons justement qui les attribuent.

En conséquence, ce n'est en tout cas pas une autorisation fédérale qui est donnée, mais bien une autorisation qui serait plutôt cantonale. Cette version – et cette vision de la situation – a été confirmée par le canton, par l'office, et par le Département fédéral, par son service juridique, si bien

Constitution cantonale

qu'à notre sens, il sied simplement de ne pas préciser « fédérale » et de laisser le texte en tant que tel, ce qui permettra véritablement d'élargir le droit de vote. Sinon, on l'élargit à des gens qui ne seront jamais bénéficiaires d'autorisations fédérales.

M. *Jean Studer*, président de la commission « Constitution »: – Nous remercions M. Nicolas Aubert de sa précision. *A priori*, nous ne voyons pas de problèmes, mais si on a dit: « fédérale », nous pensons que c'était plutôt selon le droit fédéral. Toute la législation en matière d'étrangers, dans un domaine aussi important que l'établissement des ressortissants étrangers, est de la compétence de l'autorité fédérale. C'est bien la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers qui règle les conditions d'établissement par une autre loi. C'est en fonction de cette loi fédérale, et du critère développé par cette loi fédérale, que l'on définit la notion d'autorisation d'établissement, même si pratiquement c'est l'autorité cantonale qui délivre le permis C. Il faut réunir les conditions qui sont posées par le droit fédéral. Nous croyons que c'est pour qu'il n'y ait pas d'ambiguïtés sur ce plan-là que la commission a finalement choisi le texte qui vous est proposé. Nous ne savons pas si le professeur Jean-François Aubert a d'autres précisions à donner.

La présidente: – Monsieur le professeur Jean-François Aubert, vous avez la parole.

M. *Jean-François Aubert*, expert de droit constitutionnel: – Nous croyons que l'on peut tout à fait accepter la proposition de M. Nicolas Aubert. Au fond, ce que l'on a voulu dire – cela est expliqué dans le message et M. Jean Studer l'a rappelé tout à l'heure –, c'est une autorisation d'établissement, et non pas de séjour, fondée sur la législation fédérale. Cette autorisation fondée sur le droit fédéral est délivrée par une autorité cantonale. « Autorisation fédérale d'établissement », cela peut paraître un peu ambigu; on peut se dire que c'est une autorité fédérale qui la délivre. Non, c'est une autorité cantonale, de sorte que vous pouvez, sans aucun danger et peut-être même avec un progrès dans la concision, biffer l'adjectif « fédérale ».

M. *Didier Burkhalter*: – On peut d'autant plus l'accepter que la formulation dans la loi pour le vote des étrangers sur le plan communal parle de permis d'établissement, et non de permis fédéral d'établissement.

La présidente: – Cet amendement est-il combattu? Ce n'est pas le cas. **L'amendement Nicolas Aubert, à l'alinéa 1, lettre c, de l'article 37, est donc accepté.**

Discussion en second débat (suite)

Toujours à l'article 37, les deux amendements suivants ont été déposés:

Amendement du groupe radical

Art. 37 ¹ ...

c) ... domiciliés dans le canton depuis au moins *dix* ans.

Amendement d'une minorité du groupe libéral-PPN

Art. 37, alinéa 1: supprimer la lettre *c*.

M. *Hugues Scheurer*, rapporteur de la commission « Constitution »: – Au nom de la commission, unanime, nous voulons développer les principes qui nous ont incité à mettre cet article 37 et, en particulier, la lettre *c*.

Pour cette principale nouveauté, la commission s'est inspirée du principe que la démocratie cherche à faire participer au pouvoir politique ceux qui en supportent les effets. Or, les effets du pouvoir politique sont essentiellement territoriaux. La règle contraire qui attache le droit de vote à la nationalité plutôt qu'au domicile est assurément la plus répandue, quoiqu'elle commence à s'effriter, notamment dans le cadre de l'Union européenne.

Si l'on recherche la justification du système de l'attachement du droit de vote à la nationalité, on s'aperçoit que cette règle repose sur un curieux amalgame de trois hypothèses, à savoir, premièrement, que les étrangers partiront et que les Suisses resteront ou reviendront pour le cas évoqué à l'article 37, lettre *b*, deuxièmement, que les Suisses, à la différence des étrangers, votent dans l'intérêt de leur pays, et, troisièmement, que si tous les électeurs étrangers comme suisses votent dans l'intérêt du pays, les Suisses en ont une meilleure perception que les étrangers.

A ces suppositions, difficilement vérifiables, la commission a opposé une réalité plus simple. Elle a constaté que les étrangers durablement établis dans notre canton en partageaient le destin, qu'ils en subissaient les revers comme les Suisses, qu'ils contribuaient à ses succès comme les Suisses et, dès lors, qu'ils avaient le droit de vote comme les Suisses.

L'objection de la naturalisation, nous l'avons combattue en trois points: premièrement, la législation sur la naturalisation est malaisée chez nous, on peut même dire que la Suisse, en refusant d'accorder sa nationalité à des personnes où, à situation égale, d'autres Etats auraient donné le droit de vote depuis longtemps, a créé elle-même son problème d'étrangers. Deuxièmement, la décision de naturalisation ordinaire est un acte qui peut être coûteux – à Neuchâtel, cela peut coûter jusqu'à 10.000 francs – et qu'il est surtout discrétionnaire; l'étranger peut solliciter sa naturalisation s'il remplit certaines conditions, mais il n'a pas un droit à l'obtenir. Enfin, il faut avoir égard à l'attachement que l'étranger, même bien enraciné dans notre canton, peut conserver pour son pays d'origine; cet attachement serait directement mis en cause si ce pays retirait sa nationalité à ceux de ses

Constitution cantonale

ressortissants qui en acquièrent une autre. Mais même si la législation étrangère ne contient pas une telle règle, on peut facilement comprendre que chez bien des personnes, la recherche d'une nouvelle patrie pourrait être ressentie comme une offense à l'ancienne. En autorisant les titulaires de permis C à voter sur le plan cantonal, nous leur évitons tout geste de rupture envers leur pays d'origine.

La mobilité croissante de la population nous a conduit à élargir le droit de vote, tout comme cette mobilité a conduit nos ancêtres à l'élargir aux Zurichois, aux Vaudois et aux autres Confédérés il y a de cela un siècle et demi.

Pour ne pas effrayer une partie du corps électoral, il faut préciser que nous n'avons pas voulu accorder le droit de vote aux étrangers, mais à des personnes ayant vécu longtemps, au moins cinq à dix ans, à Neuchâtel. Si cette population peut bien sûr être légalement qualifiée d'étrangère, elle est par contre bien neuchâteloise dans sa réalité économique, sociale et humaine.

Combien sont-elles ces personnes qui pourraient bénéficier du droit de vote en matière cantonale? Si l'on examine cette population étrangère âgée de plus de 18 ans et détentrice d'un permis C, on compte 22.700 individus, dont 21.000 sont des ressortissants de l'Union européenne, soit un peu plus de 90%. Autrement dit, pratiquement, ce fameux droit de vote aux étrangers revient à accorder le droit de vote aux membres de l'Union européenne établis depuis cinq à dix ans à Neuchâtel.

En conclusion, nous dirons que ces Neuchâteloises et Neuchâtelois titulaires d'un permis C, établis durablement dans notre canton, partagent la vie et le destin des citoyens de notre pays, participent à la prospérité économique et contribuent au financement de notre Etat et de nos assurances sociales. A partir de ces faits, les membres de la commission ont estimé qu'ils avaient leur mot à dire sur l'utilisation des deniers publics d'une part et sur les lois qui régissent notre canton d'autre part.

Enfin, on ne peut pas afficher une ouverture économique, faire venir des entreprises étrangères, c'est-à-dire des patrons et de la main-d'œuvre étrangère, créer même un bureau de promotion économique pour faire venir des étrangers en terre neuchâteloise et, ensuite, ne rien faire pour ancrer cette population étrangère en terre neuchâteloise et, une façon d'ancrer cette population étrangère en terre neuchâteloise, c'est aussi leur donner le droit de vote. Voilà quels ont été les arguments de la commission pour voter à l'unanimité le droit de vote à des Neuchâtelois et Neuchâteloises détenteurs d'un permis C.

M. Didier Burkhalter: – Nous sommes, pour notre part et pour le groupe radical, assez largement d'accord sur le fond de ce qui vient d'être dit, mais nous souhaiterions qu'on laisse d'abord s'exprimer les signataires des amendements. Si la commission veut s'exprimer, qu'elle le fasse après que les signataires des amendements aient développé leurs propositions, parce

Discussion en second débat (suite)

qu'il nous semble que la proposition, en particulier celle d'une minorité du groupe libéral-PPN, a déjà été combattue avant même qu'elle soit développée.

La présidente: – Veuillez nous excuser, Monsieur Didier Burkhalter, mais M. Hugues Scheurer était inscrit pour cette question...

M. Didier Burkhalter: – Qu'il soit inscrit ne change rien sur le fonctionnement qu'un amendement est d'abord développé par son signataire et puis qu'après, les autres, ainsi que la commission, s'expriment. Ce n'est qu'une question de fonctionnement sur la forme.

Sur le fond, nous sommes parfaitement d'accord et nous pourrions signer la plupart des choses qui ont été dites, mais nous avons signé précisément un amendement.

Pour en venir aux amendements, l'amendement du groupe radical est simple et clair, puisqu'il demande simplement de passer la durée de domiciliation de cinq à dix ans. Si, sur le principe de l'élargissement du corps électoral, le groupe radical y est acquis, en revanche, certains dans le groupe estiment – et il s'en est trouvé une majorité – qu'il faut donner le maximum de chance de succès en votation populaire. En Suisse, seul le canton du Jura a fait ce pas, on le sait, et il l'a fait pour les étrangers domiciliés dans le canton depuis dix ans, d'où cet amendement. Le groupe radical n'est pas unanime sur ce point, c'est donc l'amendement d'une majorité, et il se trouve une minorité dans le groupe pour estimer que la version de la commission doit être votée telle quelle.

A titre personnel, nous voterons également la version de la commission compte tenu en particulier, pour prendre un autre amendement – nous ne croyons pas qu'il ait été donné –, c'est que le droit de vote sur le plan communal est accordé aux étrangers qui sont domiciliés depuis une année, donc il est encore plus ouvert. Il nous paraît, encore une fois à titre personnel, très important que le débat sur le droit de vote des étrangers sur le plan cantonal soit lié constamment au fait que cela existe déjà sur le plan communal. C'est à notre avis le meilleur argument pour qu'une large majorité de la population suive la Constitution que nous sommes en train de voter.

La présidente: – Nous donnons la parole à la minorité du groupe libéral-PPN qui a déposé un amendement.

M. Jean-Pierre Authier: – Oui, nous avons fort bien compris et, dans l'intitulé de l'amendement, il est bien dit « amendement d'une minorité du groupe libéral-PPN ». Nous ne revendiquons pas la majorité aujourd'hui, mais c'est un sujet grave qui mérite tout de même que l'on entende les arguments même d'une minorité.

Constitution cantonale

Avec quelques députés libéraux-PPN, nous proposons – c'est aussi clair et net que l'amendement radical – que l'on biffe de l'article 37 la lettre donnant la qualité d'électeurs aux étrangers au bénéfice d'une autorisation d'établissement.

Nous évoquons les différents arguments qui nous conduisent à faire cette proposition. Tout d'abord, nous observons que dans la Constitution actuelle, à son article 31, il y a la mention que, nous citons: «Tout électeur est éligible.» Cette règle est, elle aussi, claire, logique, démocratique et égalitaire. Celui qui a le droit de vote peut aussi être élu; celui qui ne l'a pas, par conséquent, ne peut pas l'être. Tous les électeurs, tous les citoyens, sont donc placés sur le même pied, c'est la base même de l'égalité devant la loi, valeur démocratique à laquelle, nous a-t-il semblé, nous tenons tous.

Or, voilà que, désormais, cette règle égalitaire ne sera plus valable. Le projet accorde la qualité d'électeurs aux étrangers; ils pourront donc s'exprimer, manifester leur accord ou leur désaccord avec les lois ou avec les crédits qu'on leur demande; ils pourront élire leurs députés et leur gouvernement, mais s'ils souhaitent, eux, participer plus activement à la vie politique, et l'on sait que cette participation passe presque toujours par la volonté d'occuper une charge dans un législatif ou dans un exécutif, eh bien non, cela, ils ne le pourront pas. Il y aura donc, d'une certaine manière, l'introduction d'électeurs d'une deuxième zone, au niveau cantonal: ceux qui élisent et qui ne sont pas éligibles. C'est, à notre avis, quelque chose qui tient mal; on veut bien intégrer les étrangers, mais on ne veut pas faire un pas trop important; ou alors, craint-on de susciter de trop abondantes réactions populaires? Si c'est là la raison, permettez-nous de dire qu'en l'occurrence, ces réactions se manifesteront tout de même.

On évoque, et c'est un autre argument pour justifier cette extension de la qualité d'électeur, notre situation au sein de l'Union européenne si un jour – nous le souhaitons aussi et nous sommes beaucoup à le souhaiter – nous intégrons l'Union européenne. Or, une bonne lecture du rapport qui nous est soumis et des textes nous démontre que l'Union européenne prévoit le droit actif, donc le droit d'élire, au niveau communal, ce que Neuchâtel d'ailleurs connaît déjà de par sa loi sur les droits politiques, mais ce droit n'est pas accordé, d'après les Traités de Maastricht, au niveau régional, ni national, même si certains pays le font, mais l'on sait que cela provoque aussi de larges débats. Donc, l'argument de l'Union européenne nous semble être un peu spécieux et, au surplus, malgré notre sensibilité à cette question, il faut bien reconnaître que, ma foi, la Suisse ne fait pas encore partie de l'Union européenne.

On met également en exergue l'argument historique: Neuchâtel – nous ne savons pas si c'est en 1848 ou 1858, que l'on a adopté les droits politiques, mais enfin, il y a près d'un siècle et demi – a en effet accordé le droit de vote aux étrangers sur le plan communal. C'est vrai, on pourrait se poser la question de savoir si le contexte à l'époque était tout à fait comparable avec

Discussion en second débat (suite)

celui d'aujourd'hui. Nous nous sommes laissé dire que les considérations de l'époque – mais nous n'avons pas vérifié – étaient un peu différentes: le canton de Neuchâtel était un jeune Etat faisant partie de la Confédération; on devait accorder le droit de vote sur le plan communal à tous les ressortissants suisses et certains disaient: « Mon Dieu, un ressortissant zurichois a le droit de vote à Neuchâtel, on pourrait aussi bien donner ce droit de vote à un Munichois. » C'était ce genre de considération à une époque où, évidemment, les problèmes n'étaient pas les mêmes qu'aujourd'hui. Mais, ceci a peu d'importance. Puisque l'on parle d'histoire, rappelons l'histoire plus récente: en 1990, il y a dix ans, il s'est agi de savoir si les étrangers pourraient être éligibles sur le plan communal, donc de réaliser l'égalité dont nous parlions tout à l'heure, être électeur et éligible. Eh bien malgré une prise de position favorable de tous les partis qui comptent dans ce canton, le peuple neuchâtelois a refusé cette extension par 56% des voix; ce n'était pas tout à fait à la raclette, c'était quand même un vote net de la part de la population du canton, il y a dix ans.

On veut donc, à peine dix ans plus tard, revenir à la charge en étendant – ce n'est pas tout à fait le même objet, il est vrai – au niveau cantonal le droit de vote des étrangers. Il nous vient deux réflexions: la première, c'est qu'une fois de plus, la population pourrait bien avoir la conviction que l'on ne tient pas beaucoup compte de son avis: « Ils font ce qu'ils veulent, à quoi bon aller voter! » La deuxième, c'est que le fait de revoir la Constitution est une bonne occasion de peut-être noyer le poisson. On table sur le fait que, tout compte fait, cette innovation, même si elle déplaît à certains, ne sera pas suffisante pour faire échec à l'entier du projet. Peut-être est-ce vrai? Mais cela n'est ni très respectueux du peuple ni très courageux. Le vrai courage eut été sans nul doute de proposer cette modification par vote séparé.

Nous en venons à une préoccupation que nous considérons plus importante. Cet objet, manifestement, ne plaît pas à beaucoup de citoyens neuchâtelois pour de bonnes raisons, mais aussi, malheureusement, pour de plus viles raisons. Quelques vieux démons assoupis ne demandent probablement qu'à se réveiller. La xénophobie, le racisme ne sont pas l'unique apanage d'autres cantons ou d'autres communes du côté d'Emmen. Certaines formations politiques sont prêtes à s'engouffrer dans cette brèche éventuelle et en introduisant cette disposition dans la Constitution, le parlement prend ici une responsabilité redoutable; la responsabilité de l'apprenti sorcier qui ne soupçonne pas les forces négatives qu'il risque de révéler.

Cela est à notre sens d'autant plus regrettable qu'une solution alternative existe: c'est évidemment la naturalisation. Nous aimerions revenir sur les arguments que M. Hugues Scheurer a avancés puisqu'il est intervenu avant, ce qui nous permet de connaître ses arguments, enfin certains des siens. Le droit de naturalisation, l'acquisition du droit de cité, n'est en effet pas automatique puisqu'il nécessite une demande de la part de celui qui veut l'avoir, mais n'est pas aussi difficile que cela, dans notre canton en tout cas.

Constitution cantonale

Plusieurs mesures ont été prises pour faciliter l'exercice de ce droit. Elle offre en tout cas des avantages qui sont déterminants ; cette voie implique un acte volontaire et l'intégration réelle nous semble nécessiter une double démarche : celle des autorités qui doit faciliter cette intégration autant que possible – il faudrait peut-être se repencher une fois sur les coûts d'obtention de cette naturalisation –, et celle aussi de la personne qui souhaite s'intégrer. Nous sommes attaché au fait que l'étranger procède à une démarche, c'est-à-dire qu'il manifeste son intention, et cela est possible par cette demande de naturalisation. Cela ne sera pas le cas si l'on adopte le projet que vous nous proposez. Le résultat probable de l'opération est que le nombre d'absentions va certainement encore augmenter parce que l'on a bien vu, sur le plan communal, que la population étrangère se déplace encore moins aux urnes que la population suisse.

Deuxième avantage de la naturalisation : elle offre tous les droits, éligibilité incluse. C'est donc la possibilité d'accéder à un statut de citoyen complet avec ses droits, avec ses devoirs, alors que la proposition offre une partie de ces droits et aura pour effet de diminuer encore les demandes de naturalisation, parce qu'il est vrai qu'il n'y aura plus beaucoup d'intérêt à se faire naturaliser, sinon celui de devenir éligible.

Troisième point : la naturalisation réelle n'implique plus autant que par le passé, en tout cas dans le cadre de l'Union européenne, la renonciation à la nationalité d'origine. Il reste encore un pays ou l'autre, croyons-nous l'Espagne, qui l'exige, mais sinon, la plupart des pays de l'Union européenne n'exigent pas, si quelqu'un acquiert la nationalité de notre pays, qu'il renonce à sa nationalité d'origine. Cela est très important, parce qu'on peut bien imaginer le conflit de conscience auquel peut être confronté quelqu'un qui souhaite changer de nationalité lorsque ce changement implique la renonciation à sa nationalité d'origine.

Puis, la procédure de naturalisation, pour revenir à cet élément-là, nous avons oublié de le dire tout à l'heure, est aussi simplifiée pour les étrangers de la deuxième génération qui peuvent l'obtenir plus facilement et aussi plus rapidement.

En conclusion et parce que, d'une part, sur le plan stratégique, cet article risque de faire capoter notre Constitution devant le peuple et surtout donne d'excellents arguments à ceux qui voudraient réveiller un débat qui, dans notre canton, aujourd'hui n'oppose pas les citoyens entre eux, et, d'autre part, pour une question de fond parce que la naturalisation doit garder son sens, son importance, et que cette voie permet mieux encore d'intégrer les étrangers, nous nous opposerons à cette proposition à la lettre c, alinéa 1, de l'article 37.

M. Claude Borel : – Le groupe socialiste s'opposera à l'amendement radical qui introduit une forme de contradiction dans la Constitution. En effet, le permis d'établissement, on l'a dit, est octroyé après cinq ans aux ressortissants

Discussion en second débat (suite)

de divers pays, le plus souvent européens, qui ont signé un traité d'établissement avec la Suisse et, après dix ans, aux ressortissants d'autres pays.

En exigeant un séjour de dix ans dans le canton, on rajouterait donc un délai supplémentaire par rapport aux conditions d'octroi du permis d'établissement et ce, précisément, pour les immigrés qui s'intègrent le mieux dans notre canton. De plus, l'exigence d'un séjour de dix ans dans le canton pourrait signifier une attente de vingt ans depuis l'arrivée en Suisse pour des étrangers ayant acquis leur permis d'établissement dans un autre canton, ce qui nous paraît pour le moins fort long.

Quant à l'amendement d'une minorité du groupe libéral-PPN, développé par M. Jean-Pierre Authier, il remet en question l'une des principales innovations de la nouvelle Constitution. Le vote des étrangers constitue l'un des meilleurs facteurs d'intégration et son existence au niveau communal dans notre canton contribue beaucoup à la bonne entente qui y règne avec les communautés d'immigration traditionnelles.

Les étrangers font partie intégrante de la population du canton; ils y travaillent, ils paient leurs impôts et leurs cotisations sociales, bénéficiant des avantages et des inconvénients de notre législation. Il nous semble normal qu'ils puissent aussi dire leur mot au niveau du choix des autorités cantonales et de la législation s'appliquant à chacun.

Quant à l'éligibilité évoquée tout à l'heure par M. Jean-Pierre Authier, elle a été refusée trop récemment par le peuple neuchâtelois pour la reprendre aujourd'hui dans la Constitution. Nous avons donc tenu compte de la décision populaire. Donc, c'est avec conviction que le groupe socialiste s'opposera à l'amendement d'une minorité du groupe libéral-PPN visant à supprimer la lettre *c*, à l'alinéa 1 de l'article 37.

M^{me} *Claudine Stähli-Wolf*: – C'est en effet un point central, en tout cas pour notre groupe, que l'introduction dans notre Constitution d'un paramètre manifestant notre souhait d'intégration des étrangers.

Dans les différents développements qui ont été faits par le porte-parole radical aussi bien que par le porte-parole d'une minorité du groupe libéral-PPN – nous espérons que c'est une minorité toute petite –, nous analysons les éléments de la manière suivante.

Il a été posé une équation tout à fait étrange. Souvent, on utilise les mots sans vraiment peser ce qu'ils impliquent. La première partie de cette équation pose que les étrangers ne font pas partie de la population, mais nous croyons que c'est quand même quelque chose de grave d'en arriver à un constat de cette sorte. Pour préserver la prise de position de la population, la compréhension de la population, on définit la population d'une manière exclusive. C'est quelque chose qui se fait souvent sans que l'on s'en aperçoive mais cela a des conséquences dommageables au niveau de la

Constitution cantonale

manière dont la population elle-même, dans son ensemble, va se lire et se fracturer éventuellement.

Le deuxième élément, c'est que la population, donc puisque les étrangers ne font pas partie de la population, se sent loin des étrangers. Donc, la population devient une sorte d'interlocuteur prédéfini qui permet de confirmer une deuxième fois que les étrangers, en tout cas, ne font pas partie de la population.

Le troisième élément, c'est que toute manœuvre visant à intégrer les étrangers à cette population va accentuer la fracture que l'on vient de déterminer. C'est un artifice argumentatif. En réalité, on détermine une fracture pour la démontrer et tout le discours va le faire. Nous vous signalons que l'article 37 s'inscrit dans le titre III, « Le peuple ». Donc, la Constitution, elle, pose bien la question à laquelle elle souhaite répondre.

Les étrangers, par l'acte que nous allons faire, vont faire partie du peuple ou de la population. Par la lettre *c*, nous allons leur octroyer un certain nombre de droits et de reconnaissance qui s'inscrivent dans une tradition qui est très longue, mais qui s'inscrivent aussi, pour notre canton, par la mise sur pied d'un service de l'intégration des étrangers, un service qui pense à cette unification, à expliquer, à présenter, à rationaliser un certain nombre de réactions, de telle sorte que, au moment où la question d'accorder le droit de vote à des étrangers, de les intégrer à la notion de peuple du canton de Neuchâtel, la population ait les moyens de faire le pas et d'accepter en son sein des gens qui s'y trouvent déjà et qui s'y trouveraient, si on était dans l'Union européenne, au moins d'une manière plus officielle.

Dans les discours que nous avons entendus, nous souhaitons quand même signifier qu'ainsi, on en appelle aux vieux démons que l'on prétend combattre et c'est quelque chose d'extrêmement dommage à un moment où une commission émanant du Grand Conseil a réussi à se mettre d'accord sur une autre démarche.

Notre groupe refusera l'amendement radical parce qu'il est la même illustration, mais plus faible, c'est une restriction contre une opposition, et notre groupe refusera et l'un et l'autre.

M. *Jean Studer*, président de la commission « Constitution » : – Nous croyons que M. Hugues Scheurer a bien exposé les motifs de fond qui ont guidé les réflexions et le choix de la commission. Nous ne croyons pas non plus inutile de dire ici que la commission a aussi eu des considérations de nature stratégique, si l'on veut prendre l'exposé qu'en a fait M. Jean-Pierre Authier. Elle s'est posé la question de savoir si, effectivement, on apportait la démonstration que, de toute façon, on faisait ce que l'on voulait en revenant, dix ans après le vote de 1990, avec cette question-là. Elle a répondu négativement pour en tout cas deux motifs : d'abord la question n'est pas la même ; il nous paraît qu'il y a une différence nette entre l'éligibilité, fût-ce sur le plan communal, et la reconnaissance d'un droit de vote sur le

Discussion en second débat (suite)

plan cantonal. On s'est aussi rappelé qu'entre 1990 et maintenant, ce Grand Conseil a voté – M^{me} Claudine Stähli-Wolf vient de le rappeler – la mise sur pied du service d'intégration des étrangers; il a aussi voté la possibilité pour des étrangers de siéger comme juge assesseur dans des tribunaux de prud'hommes. Nous croyons nous souvenir qu'un référendum avait été lancé contre ces solutions-là, mais qu'il n'a pas abouti. Toujours est-il que ces dispositions sont maintenant en vigueur, ce qui était quand même un peu dans le prolongement de l'ouverture de ce canton.

Un autre élément a aussi pesé un poids dans la décision de la commission, ce sont ces engagements que ce Grand Conseil a pris à la Vue-des-Alpes en 1998. Vous vous souvenez que lorsque l'on s'est réuni pour la manifestation du 150^e, nombreuses ont été les propositions des jeunes qui venaient discuter avec nous, qui tous tendaient à un élargissement du droit de vote des étrangers, certaines propositions demandant aussi l'éligibilité, que sur ce point-là, il a semblé à la commission que tout le monde avait manifesté beaucoup de compréhension à l'égard des propos que nous tenait tel ou tel élève et il semblait juste, un peu pour montrer que les politiciens ne faisaient pas ce qu'ils voulaient justement, de concrétiser aujourd'hui les engagements qui avaient été pris à la Vue-des-Alpes et de relayer ces propositions au niveau du Grand Conseil singulièrement dans la Constitution.

M. Hugues Scheurer: – Le rapporteur libéral-PPN ne va pas reprendre ce qu'a dit le président de la commission. Sur le fond, ils sont d'accord.

Maintenant, en ce qui concerne l'amendement radical, l'argument est de dire qu'il faut pousser à dix ans pour ne pas aller plus loin que les Jurassiens, mais nous allons déjà plus loin que les Jurassiens parce que ces derniers limitent le droit de vote aux étrangers en matière électorale et législative. Ils n'ont pas le droit de réviser leur Constitution alors qu'à Neuchâtel, on va jusqu'à donner le droit de réviser la Constitution aux détenteurs de permis C. Donc, nous allons plus loin.

Une grande partie des libéraux-PPN ne suivront donc pas les radicaux, mais le vote sera partagé sur cette question-là. Quant aux arguments de la minorité du groupe libéral-PPN, on en a eu un match interne, on ne va pas reprendre le débat ici. Nous en resterons donc là.

M. Didier Burkhalter: – Nous sommes tous conscients ici, tous les groupes, tous les partis, que c'est le point central de la Constitution. Lorsque certains groupes disent que, pour eux, c'est le point central, nous croyons que c'est le point central pour tout le monde. Lorsqu'il y a un point central dans un texte fondamental, il est normal aussi qu'il soit débattu. Nous croyons qu'il est juste qu'une minorité ou une majorité d'un groupe dépose un projet, discute de ce projet, et justement qu'ici, cela soit largement débattu.

Sur ce que propose M. Jean-Pierre Authier avec sa minorité plus ou moins grande – d'ailleurs s'il était tout seul, il aurait raison de le proposer pour que

Constitution cantonale

l'on en discute – nous aimerions aussi nous exprimer au nom du groupe radical pour dire tout d'abord que le lien qui est fait entre naturalisation et droit politique des étrangers existe bien évidemment. Mais déjà à l'époque, en 1996, la loi d'intégration des étrangers – et cette loi est une très bonne loi et une loi qui était novatrice à l'époque au plan des cantons suisses –, eh bien cette loi d'intégration des étrangers n'a pas résolu pour autant l'évolution des droits politiques des étrangers. A l'époque, nous avons pris position en disant qu'il faudrait que ce débat sur les droits politiques des étrangers soit fait, qu'il soit fait de manière à ce que tout soit dit et que la votation populaire puisse avoir lieu avec l'ensemble des arguments qui auront été dits et justement pas non dits dans un parlement, ce qui serait grave.

Le groupe radical est favorable, dans sa majorité, à la version de la commission avec cette remarque sur les dix ans pour une majorité du groupe, mais elle est favorable à l'élargissement du corps électoral aux étrangers. Pourquoi? Parce que cette innovation, dans cette Constitution, qui est en effet le cœur du projet, nous paraît acceptable. Si elle nous avait paru inacceptable ou justement en décalage total avec le peuple, c'est un choix politique et c'est une appréciation qui est difficile à faire, mais c'est bien qu'on la fasse ici, mais elle ne nous paraît pas en décalage – contrairement à ce qui a été dit par M. Jean-Pierre Authier – avec la population. Pourquoi encore une fois? Parce que le droit de vote des étrangers existe au plan communal, qu'il est intégré et qu'il fait partie en quelque sorte de la tradition neuchâteloise. Dans cette Constitution neuchâteloise, on a ressenti assez régulièrement la volonté d'innover tout en gardant quand même un certain nombre d'enracinements.

Sur ce plan-là, il y a évidemment un risque, mais ce risque est mesuré et s'il y a une véritable défense de cette position par les partis et de manière générale un consensus fort sur le canton, il y a de fortes chances aussi que le peuple soit d'accord. C'est exactement l'inverse, selon nous, pour le droit d'éligibilité. Ce droit-là ne passerait pas, ce droit-là ne correspond pas à l'heure actuelle à ces traditions et à cet enracinement neuchâtelois. On peut alors faire le débat sur la cohérence ou l'incohérence de donner le droit de vote et non le droit d'éligibilité. En attendant, si l'on veut que la Constitution ait une chance, prévoir l'éligibilité des étrangers, c'est à notre avis irresponsable, c'est le suicide de la Constitution.

Ensuite, va-t-on créer un climat xénophobe? Là, évidemment que la responsabilité est assez grande là aussi. Encore une fois, avec le droit de vote, à notre avis, pas dans la mesure où il sort de ce débat un climat et un consensus politique fort et que l'on arrête de toujours trouver absolument inadmissible que quelqu'un ait un avis différent au départ d'une discussion. Nous devons dire que c'est quelque chose que nous ne supportons plus, mais ce sont certainement les années qui passent en politique. Il est normal que l'on en débattenne et surtout ici.

Discussion en second débat (suite)

Dernière chose: a-t-on voulu noyer le poisson en le mettant dans la Constitution? Nous pensons que si cet argument était compris comme cela, ce serait très dommage, parce que, dans la Constitution, c'est vraiment l'inverse que l'on a souhaité. On a souhaité justement que l'information la plus large soit faite, qu'il y ait consultation, que l'on en parle, que l'on en discute dans les partis, dans les groupes, dans la société civile et précisément que l'on utilise le tremplin de la Constitution pour élargir au maximum le débat politique et Dieu sait s'il est difficile d'intéresser la société civile aux débats politiques. Il y a eu ce débat, il y a eu cette consultation, il y a eu des prises de position et elles n'étaient pas si négatives que cela.

Ne devait-on faire un débat que pour cela? Il y a aussi eu une discussion en commission pour savoir si on allait faire un vote séparé ou un vote avec variantes. Ces choses-là n'étaient pas possibles. Il ne s'agit pas maintenant d'entrer dans les détails, mais il aurait fallu réviser la Constitution actuelle pour pouvoir faire une variante et c'était montrer là alors que le consensus n'existait pas ou en tout cas qu'il était assorti d'un très large doute.

Pour toutes ces questions et en étant conscient encore une fois que c'est le point central du projet, que l'on peut avoir un certain nombre d'hésitations, mais qu'on est là dans la continuation d'une tradition neuchâteloise forte, le groupe radical, dans sa majorité, votera la version de la commission, pour certains avec l'amendement déposé concernant les dix ans qui, contrairement à ce qui a été dit, ne dénature pas complètement le projet, mais a simplement pour effet de diminuer le nombre de personnes qui auraient directement le droit de vote. Ce ne serait plus « depuis au moins cinq ans », mais ce serait « depuis au moins dix ans », cela ne changerait pas fondamentalement le principe.

M. Martial Debély: – Sans vouloir allonger le débat, nous trouverions tout de même pour le moins étonnant que l'on donne un droit de vote cantonal à une personne habitant à 15.000 kilomètres de son canton et qu'on le refuse à des gens qui sont ici depuis cinq ans!

M. Claude Borel: – Nous aimerions demander au professeur Jean-François Aubert s'il est, à son avis, conciliable de parler d'une double condition qui est, d'une part, celle d'une autorisation d'établissement qui peut être obtenue en cinq ans et, d'autre part, d'un domicile dans le canton de dix ans.

RÉUNION DU BUREAU

La présidente: – Nous prions les membres du bureau de se réunir autour de nous. Nous avons une question à leur poser.

(Interruption de séance.)

Constitution cantonale

Avec les membres du bureau, nous avons décidé de terminer ce soir la discussion sur l'article 37.

RAPPORT 00.009, CONSTITUTION CANTONALE (suite)

Discussion en second débat (suite)

Article 37 (suite). –

La présidente: – Nous donnons la parole au professeur Jean-François Aubert pour répondre à la question qui a été posée.

M. Jean-François Aubert, expert de droit constitutionnel: – Nous regrettons ici de devoir dire à M. Claude Borel que ce sont deux questions tout à fait différentes. L'exigence de l'établissement est une condition, la durée du domicile est une autre condition. Vous pouvez demander l'exigence d'établissement, vous pouvez d'ailleurs l'obtenir à Saint-Gall, à Berne ou au Tessin, et vous pouvez aussi demander trente ans de domicile dans le canton de Neuchâtel pour être tout à fait dissuasif.

Nous aimerions vous faire sentir que ce sont deux choses qui se distinguent parfaitement l'une de l'autre. Vous pouvez penser qu'elles sont contradictoires, mais c'est un argument politique, cela n'a rien à voir avec le droit.

La présidente: – Y a-t-il d'autres prises de position au sujet de cet article 37? Si ce n'est pas le cas, avec l'autorisation du bureau, nous allons d'abord voter la proposition d'une minorité du groupe libéral-PPN qui vise à supprimer, à l'alinéa 1 de l'article 37, la lettre c. Nous allons ensuite l'opposer...

M. Pierre-Jean Erard: – ...

La présidente: – Non! Nous aimerions dire à M. Pierre-Jean Erard qu'il y a plusieurs possibilités de procéder. Nous avons fait venir le bureau et nous avons décidé cette façon de faire.

M. Pierre-Jean Erard: – Motion d'ordre! Ce que vous voulez, Madame la présidente, même avec le cinéma du bureau, cela ne prend pas. Nous avons déjà été très violemment frustré dans une situation de ce genre. Nous osons intervenir maintenant, puisque vous avez accepté le principe des deux votes.

Opposer les amendements, cela voudrait dire que vous frustrez un tiers de la salle de ne pas pouvoir s'exprimer. Nous voulons abréger, nous disons que nous avons deux amendements, un qui concerne la structure de l'article et un qui concerne un alinéa. Ces amendements ne sont pas au même niveau et le deuxième, celui qui touche l'alinéa, doit être traité en principe comme un sous-amendement par rapport à celui qui touche l'article. Si la loi ne le

Discussion en second débat (suite)

prévoit pas, c'est qu'elle a oublié de le faire ou que c'est une chose tellement évidente que cela ne doit même pas être dit.

Pour que l'on ne soit pas embêté chaque fois que cela se passe, nous voudrions que votre procédure fasse maintenant jurisprudence et qu'on continue comme cela.

La présidente: – Monsieur Pierre-Jean Erard, nous allons procéder comme nous l'avons décidé. Tout d'abord, nous allons voter les dix ans contre les cinq ans. Nous croyons que ce sont deux choses que l'on peut opposer.

On passe au vote.

La proposition des cinq ans, selon le projet de la commission, obtient 81 voix, l'amendement du groupe radical en obtient 12.

La présidente: – Nous allons maintenant opposer la proposition de la commission telle qu'elle est ici à l'amendement proposé par une minorité du groupe libéral-PPN.

On passe au vote.

La proposition de la commission est acceptée par 81 voix contre 9.

Article 37. – Adopté.

La présidente: – Nous avons terminé la discussion de l'article 37. Nous arrêtons là nos travaux. Nous vous souhaitons une bonne soirée et vous donnons rendez-vous à demain matin.

Séance levée à 18 h 25.

La présidente,
T. HUMAIR
Les secrétaires,
F. GERTSCH
R. DEBÉLY

Le secrétaire-rédacteur,
J.-M. REBER

PAGE SANS TEXTE

DIX-NEUVIÈME SESSION DE LA 45^e LÉGISLATURE

Session extraordinaire des 6, 7 et 8 mars 2000

Séance du mardi 7 mars 2000, à 8 h 30, au Château de Neuchâtel

Présidence de M^{me} Thérèse HUMAIR, présidente

PRÉSENCE

Présents: 109 députés.

Absents et excusés: M^{mes} Anne-Valérie Ducommun, Carol Gehringer, Marina Giovannini, MM. Olivier Haussener, Pierre Meystre et Jean Walder. – Total : 6.

COMMUNICATIONS DE LA PRÉSIDENTE

Elections dans des commissions

Au sein de la commission législative, avec effet immédiat, M^{me} Valérie Garbani et M. Jean Studer sont remplacés par M. Pierre Bonhôte et M^{me} Pierrette Erard.

Au sein de la commission de gestion et des finances, M. Max Schafroth, président de la sous-commission du Département de la gestion du territoire, est remplacé par M. Damien Cottier.

Anniversaire

Nous avons une annotation dans le carnet rose ou plutôt peut-être dans le carnet bleu puisqu'il s'agit d'un grand garçon, nous souhaitons un joyeux anniversaire à M. Jean-Marc Nydegger! (*Applaudissements.*)

RAPPORT 00.009, CONSTITUTION CANTONALE (suite)

Discussion en second débat (suite)

La présidente: – Nous sommes arrivés hier à l'article 37 que nous avons adopté. Nous continuons avec l'article 38.

Constitution cantonale

Article 38. –

La présidente: – M. Alain Bringolf vient de déposer l'amendement suivant:

Art. 38 Les électrices et les électeurs élisent les membres du Grand Conseil. (Biffer: « et les membres du Conseil d'Etat ».)

M. Alain Bringolf: – Tout d'abord, nous vous devons des excuses de ne pas avoir déposé cet amendement avec les autres. Nous avons fait une proposition d'amendement à l'article 66, au chapitre qui concerne le Conseil d'Etat, et nous nous sommes aperçu ce matin qu'il était déjà question du type d'élection de l'autorité exécutive à l'article 38, au niveau du peuple, puisque cet article dit: « Les électrices et les électeurs élisent les membres du Grand Conseil et les membres du Conseil d'Etat. »

En conséquence, c'est maintenant que nous devons intervenir pour essayer de vous faire comprendre l'objectif que nous voyons, au groupe PopEcoSol, de procéder à l'élection de l'exécutif cantonal par le Grand Conseil plutôt que par le peuple.

Pour argumenter cette proposition, nous dirions qu'au niveau de la conduite de l'Etat, il faut que la pratique soit aussi claire que possible. Nous en avons parlé brièvement hier au niveau de la démocratie, du pouvoir du peuple, et il nous semble important que le jeu démocratique ne soit pas tronqué ou dévié. Ainsi, si l'on admet que les parlements, qu'ils soient du reste cantonaux ou communaux, sont véritablement les représentants des décisions du peuple à la suite des élections, il semble que cette logique-là doit être poursuivie jusqu'au bout. Ainsi, le parlement a besoin, pour exercer les décisions qu'il prend, de directeurs des services; c'est le pouvoir exécutif, c'est donc le Conseil d'Etat. On connaît les différences d'opinions qu'il y a entre le parlement qui veut quand même garder les pleins pouvoirs dans la conduite de l'Etat et parfois la tendance que l'on peut lire un peu partout aux exécutifs qui, pris dans les feux de l'action, ont tendance, pour se faciliter le travail aussi et par mesure d'efficacité, à prendre de plus en plus d'autonomie, d'indépendance et, finalement, d'autorité.

Le fait de vouloir un rapprochement avec le peuple est une chose, le fait de ne pas dériver dans la pratique en est une autre. Ainsi, actuellement, on s'aperçoit que les membres du collège gouvernemental sont élus par le peuple, ce qui veut dire que le parlement et le pouvoir exécutif ont pour référence, ont comme chef, le peuple. A notre avis, cela amène une distorsion de compétences. C'est un peu comme s'il y avait deux chefs dans une entreprise. Or, lorsqu'il y a deux chefs, il y a quand même un risque que l'un des chefs ne pense pas tout à fait la même chose que l'autre, et c'est normal. Il nous est apparu que ce qui est important au niveau de la représentation démocratique, c'est que la population, les électrices et les électeurs, puisse bien voter pour des principes politiques auxquels elle croit, auxquels elle attache une importance et qu'ensuite, les gens qui ont été nantis de

Discussion en second débat (suite)

ce pouvoir de décision, le parlement, élisent, comme c'est le cas maintenant au niveau communal, les membres des exécutifs.

Qu'un conseiller d'Etat puisse dire en toute bonne foi, comme on l'entend parfois: « Je n'ai que faire de la collégialité du collège gouvernemental, car c'est le peuple qui m'a élu et je ne rends des comptes qu'au peuple », revient à réduire d'autant le pouvoir du parlement. Il nous paraît important de replacer les pouvoirs au bon endroit; il faut que le peuple sache que le pouvoir qu'il a confié aux députés ou aux conseillers généraux dépend de choix politiques, de différentes conceptions d'organisation de la société et non pas des capacités de vedettariat de tel ou tel conseiller d'Etat soutenu par une machine électorale publicitaire de plus ou moins grande envergure ou par des médias enthousiasmés par tel ou tel aspect de sa personnalité ou de son originalité.

Alors que nous étions à l'exécutif de la ville de La Chaux-de-Fonds, nous avons trouvé qu'il était très agréable pour nous de dire à la population que nous pouvions rencontrer que, finalement, nous n'avions de comptes à rendre qu'au Conseil général et non pas à la fois au Conseil général et à la fois à la population, si nous voulions obtenir un certain nombre de voix, et de dire à ces mêmes gens que c'est au niveau de l'élection des parlements qu'ils doivent insister. Il nous semble que c'est redonner une marche de plus à l'expression politique.

La réaction est intervenue lors de la mise en consultation du projet de la Constitution, notamment au niveau du Conseil communal, mais, finalement, notre groupe a étendu cette réflexion pour vous proposer de l'appliquer au niveau du Conseil d'Etat. Le fait même que, dans les arguments concernant les Conseils communaux, on dise: « Ah, mais on est le dernier canton de Suisse à opérer de cette manière », ne veut encore pas dire que parce qu'on est le dernier, on a tort. Nous vous invitons à réfléchir à cette notion de logique, de pratiques politique et démocratique en disant que faire élire par le parlement ses directeurs de services replacerait l'autorité politique au bon endroit.

M. Didier Burkhalter: – Les amendements du groupe PopEcoSol concernent toute une série d'articles: entre autres l'article 38 et l'article 66 pour ce qui est du Conseil d'Etat. Le porte-parole du groupe PopEcoSol a déjà parlé de l'amendement qu'il a déposé à l'article 95 au sujet des Conseils communaux. Nous nous contenterons pour le moment de prendre position pour ce qui concerne les articles 38 et 66.

Nous sommes opposé à ces amendements. On peut en discuter longuement – nous avons écouté avec intérêt le développement de M. Alain Bringolf –, mais il nous semble que son raisonnement est un peu théorique et un peu coupé de la réalité populaire. En fait, le Conseil d'Etat et le Conseil des Etats – nous pourrions en effet dire un peu la même chose en ce qui concerne l'article 39 – sont des autorités pour lesquelles les traditions

Constitution cantonale

d'élections sont fortement enracinées dans le terroir neuchâtelois. Il y a tout un tas d'éléments – que nous pourrions en fait plutôt reprendre dans le cadre de l'amendement qui consiste à remettre en cause le système majoritaire – qui sont favorables à l'élection par le peuple. Pour ce qui est des éléments de l'article 38 et de l'article 66, les Neuchâtelois sont attachés à cette élection par le peuple, cette représentativité en quelque sorte populaire. Nous maintiendrons donc les traditions et la version de la commission à l'article 38 ainsi qu'à l'article 66.

M. Claude Borel : – Aux niveaux cantonal et communal, là où l'on se côtoie de près, le parti socialiste n'est pas un chaud partisan des élections au deuxième degré. Il avait en son temps lancé une initiative pour l'élection du Conseil des Etats par le peuple, initiative qui avait heureusement abouti.

L'élection du Conseil d'Etat par le Grand Conseil, malgré certains arguments intéressants développés tout à l'heure par M. Alain Bringolf, n'est dès lors pas de nature à séduire le groupe socialiste. Il rejettera donc ces amendements.

M. Hugues Scheurer : – Nous parlons au nom du groupe libéral-PPN. On est un peu dans la politique fiction, parce que l'on ne songe pas sérieusement à retirer un droit populaire qui a été accordé au peuple neuchâtelois en 1906.

La commission a considéré que le parlementarisme n'avait pas de racines chez nous – c'est un euphémisme – et que son introduction risquerait de créer un conflit difficile à résoudre entre l'élection du parlement et le référendum ; nous reprenons là les termes du rapport.

On pousse l'idée du groupe PopEcoSol : il y a une majorité du parlement, en l'occurrence une majorité libérale-PPN - radicale, qui élit un gouvernement représentant la majorité du parlement, autrement dit peut-être trois libéraux-PPN et deux radicaux. A quoi sert-il d'avoir un régime parlementaire avec un gouvernement qui doit mettre en place son programme politique, en l'occurrence bourgeois, et que ce programme vole en éclats à coups de référendums et d'initiatives lancés par une opposition, en l'occurrence de gauche ? Cela pourrait être l'inverse dans un autre parlement ou plus tard dans notre canton. Votre système d'élection remet donc en cause directement la démocratie directe, raison pour laquelle le groupe libéral-PPN s'opposera à cet amendement.

M. Christian Piguet : – Nous croyons que les arguments que nous venons d'entendre sont relativement faibles, puisqu'on mélange Conseil des Etats et l'élection d'un exécutif par le parlement. On vient de parler de gouvernements monocolores, mais en fait, aujourd'hui, les Conseils communaux sont élus par les Conseils généraux et ils sont loin d'être monocolores.

Nous aimerions insister sur le fonctionnement très différent qu'occasionne une élection du gouvernement par le peuple ou par le Grand Conseil. Il faut tout de même admettre que le parlement, en principe, doit guider

Discussion en second débat (suite)

le gouvernement – nous le faisons par nos motions, par nos interventions, etc. – et le gouvernement peut très bien dire: « Ecoutez, j'ai été élu par le peuple, je n'en ai rien à faire de vos histoires, ma légitimité, ce n'est pas vous, c'est le peuple. » Cela s'est produit dans pas mal de gouvernements, souvenez-vous celui du canton de Vaud, etc., où les arguments étaient: « J'ai été élu par le peuple, je n'ai pas besoin d'être collégial, je fais ce que je veux, ma légitimité, c'est le peuple ! » Alors que si la légitimité vient du parlement, un conseiller d'Etat ne peut plus faire cela et, finalement, au point de vue du fonctionnement, c'est beaucoup plus clair que l'autre version, celle que l'on connaît maintenant.

On peut donc se poser des questions et bien réfléchir à la manière dont fonctionnent notre vie parlementaire et le gouvernement. Les arguments que l'on vient d'entendre ne sont, de notre point de vue, pas très convaincants et ne répondent pas sur le fond du fonctionnement d'un parlement et d'un gouvernement.

M. *Jean-Pierre Authier*: – Une extrêmement petite minorité du groupe libéral-PPN va rejoindre les arguments avancés par MM. Alain Bringolf et Christian Piguet. Il est vrai qu'il est difficile de revenir sur un droit que l'on a octroyé au peuple, cela est toujours compliqué et nous comprenons les arguments de ceux qui veulent maintenir le système, parce que retirer un droit au peuple, cela ne se fait pas, c'est, politiquement, très incorrect.

Cependant, au point de vue de la logique des institutions, il ne faut pas dire que c'est profondément ancré dans la vie neuchâteloise parce que, précédemment – nous, nous ne l'avons pas retrouvé historiquement –, cela se passait comme cela, c'était le parlement qui élisait le Conseil d'Etat et c'était le parlement qui délguait ses conseillers aux Etats et non pas le peuple. Donc, cette méthode de désignation ou d'élection par le peuple n'est pas très profondément ancrée.

L'intervention de M. Hugues Scheurer nous oblige à nous lever, parce qu'il confond un problème de proportionnalité majoritaire avec le mécanisme d'élection par le parlement. On voit, dans les Conseils communaux, que l'on pourrait très bien imaginer qu'un Conseil général, à majorité de droite ou de gauche, élise cinq conseillers communaux de droite ou de gauche. En fait, il ne le fait pas parce qu'il y a un respect d'une proportionnalité de fait, de consensus ou, s'il tente de le faire – c'est arrivé dans une commune ou dans une autre –, cela se corrige très vite par le mécanisme des référendums.

Ce que vous dites est aussi valable pour l'élection majoritaire par le peuple; à Genève, c'est le peuple, par un système majoritaire, qui avait élu un Conseil d'Etat entièrement de droite et, ensuite, il y a eu la correction qui s'est produite quatre ans après. On confond donc deux notions, celle de l'élection majoritaire, qui a ses mérites et ses inconvénients, et celle de l'élection proportionnelle, mais cela ne remet pas en cause l'élection au deuxième degré, comme le prône le groupe PopEcoSol.

Constitution cantonale

Nous n'allons pas reprendre les autres arguments, mais, personnellement, nous pensons que le fait d'élire le Conseil d'Etat par le parlement obéirait à une certaine logique.

M. *Didier Burkhalter*: – S'il y a une tradition qui est forte, c'est celle de la collégialité du Conseil d'Etat. Nous avons été très étonné d'entendre qu'il y aurait des exécutifs qui diraient – à la ville de Neuchâtel, cela nous étonnerait beaucoup – qu'étant élus par le peuple, ils ne sont pas tenus à la collégialité. Ce serait bien la première fois que nous entendrions cela; en tout cas, de notre côté, nous ne l'avons jamais entendu à la ville de Neuchâtel et encore moins pour le Conseil d'Etat.

M. *Alain Bringolf*: – Nous avons deux choses à dire. Premièrement, c'est que dans l'hypothèse que notre proposition est retenue, rien n'empêchera que la loi sur les droits politiques détermine que le parlement élit le Conseil d'Etat selon une représentation proportionnelle. A la rigueur, c'est quelque chose qui pourrait se préciser, ce n'est pas quelque chose d'impossible à penser. Il est vrai qu'au niveau des Conseils généraux actuellement, s'ils ont la majorité en place, ils auraient la possibilité de nommer que leurs directeurs à eux, mais nous ne sommes pas sûr que ce soit juste, nous sommes même convaincus du contraire. Pour le moment, cela se passe bien parce qu'il y a une certaine maturité politique qui fait que le respect des minorités existe, et nous souhaitons que cela puisse continuer longtemps comme cela.

Par ailleurs, l'intervention concernant la liberté d'un conseiller d'Etat ou d'un autre, nous nous sentons particulièrement bien concerné pour en parler. Dans le canton de Vaud, on sait qui, comme conseiller d'Etat, a blackboulé la collégialité et même si, dans notre pratique personnelle, nous respectons la collégialité, dans le cas particulier, nous ne pouvions même pas donner tort à notre camarade Josef Zisyadis, parce que effectivement, il s'appuyait sur qui l'avait élu. Il s'agissait d'une argumentation qui en détruisait une autre, c'est vrai, mais c'en était une. Nous dirons aussi que, finalement, si l'on n'a qu'un patron, c'est parfois assez compliqué comme cela, mais c'est quand même plus simple que d'en avoir deux.

M. *Christian Piguet*: – Nous rebondissons sur cet élément, car il faut aussi voir que, dans la vie politique, il y a une tendance à la médiatisation. Cette tendance-là, nous la vivons tous et ce qui est arrivé au Conseil d'Etat vaudois avec M. Josef Zisyadis, c'est cela qui nous interpelle finalement.

Si cette dérive continue en fait et que, finalement, pour être conseiller d'Etat, il faut plaire au peuple avec toutes sortes d'arguments que l'on connaît, c'est vraiment un problème du système de l'élection du gouvernement par le peuple. A notre avis, si c'est le Grand Conseil qui élit le gouvernement cantonal, on n'a pas ce genre de problème. C'est donc vraiment ceci qui nous interpelle. Nous n'avons pas entendu, dans cette assemblée, d'arguments

Discussion en second débat (suite)

forts qui montreraient que ce système d'élection du gouvernement par le Grand Conseil serait quelque chose qui ne fonctionnerait pas.

M. Martial Debély: – A titre personnel, nous soutiendrons l'amendement proposé. Nous rappellerons par exemple les débats qui se passent actuellement au niveau fédéral quant à l'élection de l'exécutif et, à notre avis, certains partis qui, ici, ne soutiendront pas l'amendement trouvent aussi que l'élection par le parlement au niveau fédéral a de bonnes raisons d'être et qu'ils ne souhaitent pas le changement, comme quoi on peut varier les arguments par rapport aux niveaux et on peut se poser la question de savoir si les arguments aussi forts qui ont été donnés ont la même cohérence à tous les niveaux. Il est vrai que l'on pourrait, en corrigeant cet état de fait actuellement, redonner un même niveau, au niveau de la commune, du canton et de la Confédération, c'est-à-dire des exécutifs, en tout cas dans le canton de Neuchâtel, élus par des parlements ou des législatifs.

M. Bernard Matthey: – Nous croyons qu'il y a un certain nombre de gens en Suisse qui aimeraient que le Conseil fédéral soit élu par le peuple. Nous aimerions rappeler à tous les gens qui sont dans cette salle et qui font partie de partis politiques que la plupart des partis politiques suisses sont opposés à cette solution et préfèrent la situation actuelle. Ce que l'on aimerait ici, dans le débat que nous avons, on aimerait simplement que le Conseil d'Etat soit élu par le parlement, comme c'est le cas au niveau communal et comme c'est le cas au niveau fédéral. Si nous étions dans la situation antérieure et qu'un parti d'extrême-droite venait proposer le contraire, on dirait: « Ce sont des démagogues, ce sont des gens qui veulent le pouvoir, ils veulent placer leurs gens, parce que Monsieur « B » ne peut pas être élu, etc. » Donc, ce système permet d'éviter l'élection de Monsieur « B » et de donner une certaine sagesse au parlement. A part cela, il y a aussi un rapport de force. Il est évident qu'au moment où le Conseil d'Etat est élu directement par le peuple, il y a, comme on l'a dit, un conflit d'autorité et un rapport de force et il est évident que le parlement neuchâtelois a perdu de son pouvoir et de sa force au moment où les conseillers d'Etat ont été élus par le peuple et non plus par le parlement.

M. Claude Borel: – Nous aimerions savoir si le Conseil d'Etat a un avis sur ce sujet. (*Voix.*)

M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Nous avons dit que nous n'interviendrions que si nous étions interpellé. C'est le cas. Il n'appartient évidemment pas aux personnes concernées de dire de quelle manière elles souhaiteraient être élues! Nous croyons que les choses sont bien ancrées dans notre canton que le Conseil d'Etat est élu par le peuple et nous aurions de la peine à concevoir que ce même peuple neuchâtelois accepte une modification de ce genre.

Constitution cantonale

Cela dit, pour les membres du Conseil d'Etat, il est clair que si c'était le Grand Conseil qui les élaient, ils pourraient faire l'économie d'une campagne électorale !

La présidente: – Nous allons donc nous prononcer sur l'amendement Alain Bringolf à l'article 38. Cet amendement a la teneur suivante: « Les électrices et les électeurs élisent les membres du Grand Conseil. » (Biffer: « et les membres du Conseil d'Etat. »)

On passe au vote.

L'amendement Alain Bringolf à l'article 38 est refusé par 74 voix contre 19.

M. *Alain Bringolf:* – En fonction de ce regrettable vote, le groupe PopEcoSol retire son amendement à l'article 66, ce qui va de soi.

La présidente: – **Nous prenons note que l'amendement du groupe PopEcoSol à l'article 66 est retiré.**

Article 38. – Adopté.

Article 39. –

La présidente: – A cet article 39, nous sommes en présence de l'amendement du groupe socialiste suivant:

Election de la
députation
au Conseil

Art. 39

Alinéa 1: sans changement.

Alinéa 2: remplacer « scrutin majoritaire à deux tours »
par « *scrutin proportionnel* ».

Alinéa 3: supprimer la deuxième phrase (« Sont réservées... »).

M. *Claude Borel:* – Il s'agit là de notre seul amendement et nous le défendrons avec d'autant plus de conviction !

Dans notre pays, le système proportionnel est largement reconnu pour la désignation des autorités législatives, que cela soit au niveau fédéral, cantonal et communal. La seule exception porte sur le Conseil des Etats où, à notre connaissance, seul le canton du Jura a franchi le pas. Or, il n'existe guère d'arguments objectifs pour ne pas en faire autant que les Jurassiens. Le système majoritaire ne nous donne pas nécessairement de meilleurs candidats que le système proportionnel, tout au plus aujourd'hui des candidats peut-être plus médiatiques.

Le slogan électoral voulant que les deux élus du canton doivent parler d'une seule voix n'a pas de justification logiquement fondée.

Discussion en second débat (suite)

Nous ajouterons que si l'on analyse les résultats des dernières élections, cette seule voix aurait plutôt été un duo Studer/Cuche que Berger-Wildhaber/Cavadini.

En ce qui concerne la suppression de la dernière phrase de l'alinéa 3, elle découle du fait que l'existence d'un suppléant est logique dans le cadre du système proportionnel. Notre conclusion va donc dans le sens d'une représentation équitable des principales forces politiques du canton au Conseil des Etats et donc de l'introduction du scrutin proportionnel pour cette élection. Nous vous prions donc d'appuyer notre amendement.

M. Didier Burkhalter: – Nous sommes désolé de refuser les 100% des amendements socialistes, mais, en l'occurrence, il nous semble que la proportionnelle induit une problématique qui n'est pas négligeable et que la majoritaire a un certain nombre d'atouts. Nous sommes donc plutôt favorable au texte de la commission.

La problématique de la proportionnelle, c'est en quelque sorte qu'un non-élu, voire même un non-candidat, peut devenir élu en cours de législature. C'est le cas de la proportionnelle. Dans certaines autorités, on peut le comprendre, mais dans d'autres, c'est plus difficile. Cette problématique, à notre avis, ne cadre pas avec des élections du type de celles du Conseil des Etats, mais ce serait la même chose pour le Conseil d'Etat, à notre sens.

La majoritaire, en revanche, a des atouts en elle-même. Ce n'est donc pas seulement parce que la proportionnelle nous plaît peu que nous sommes pour la majoritaire. Il y a tout de même, avec la majoritaire, une représentativité particulièrement forte, c'est quand même une majorité de la population qui décide, l'importance des personnes est grande et cela, c'est juste pour ces postes. Autant c'est peut-être moins important et cela devrait l'être encore moins dans certains cas, il nous semble que, dans ces postes-là, la représentativité des personnes est à l'évidence quelque chose qui compte. Puis, la tradition neuchâteloise, une fois encore, est assez profonde et, en ce sens-là, un changement pour nous ne serait pas un progrès et c'est pourquoi nous nous opposerons à cet amendement.

M. Hugues Scheurer: – Nous parlons au nom du groupe libéral-PPN. Avec le mode d'élection proposé par le groupe socialiste se pose un problème fondamental: que se passe-t-il en cas de défaillance de l'élu par démission ou, ce qui serait plus tragique, par décès? Est-ce que ce sera le «vient-ensuite» qui prendra la place, c'est-à-dire celui qui a été justement clairement rejeté par le peuple qui siègera? Vous en conviendrez, cela ne serait guère heureux.

D'ailleurs partout, sauf dans le canton du Jura, l'élection a lieu au système de la majoritaire. Avec la proportionnelle sur deux personnes, dès qu'un parti obtient plus que le tiers des voix, il a un siège. Un parti important ou une combinaison de partis qui s'épauleraient sont sûrs de placer leurs candidats, à moins qu'ils choisissent quelqu'un de tellement rébarbatif qu'ils

Constitution cantonale

perdent leurs troupes. Mais il faut se donner beaucoup de peine pour ne pas faire élire quelqu'un lorsque l'on a besoin du tiers des suffrages.

La proportionnelle est un système qui donne des fiefs aux partis. En défendant la majoritaire, nous privilégions les personnalités par rapport aux partis.

Nous rappellerons enfin l'exemple qui s'est passé dans le canton du Jura au début des années 1990 lorsqu'au cours de la même législature, les deux conseillers aux Etats, MM. Jean-François Roth et Michel Flückiger sont partis. Deux « viennent-ensuite » leur ont alors succédé et aucun des deux n'a été réélu.

Enfin, avec le panachage, on a un pas vers la proportionnelle, pas qui ne provoque pas les inconvénients que nous avons évoqués liés au système de la proportionnelle.

M. *Alain Bringolf*: – Nous ne pouvons pas nous empêcher de dire au groupe socialiste que, finalement, ce mode d'élection majoritaire est ancré dans les habitudes du peuple neuchâtelois. Dès lors, pourquoi voulez-vous en changer finalement? Cela mis à part, nous soutiendrons votre argument parce que cela nous paraît beaucoup plus juste.

La présidente: – Nous allons nous prononcer sur l'amendement du groupe socialiste à l'article 39.

On passe au vote.

L'amendement du groupe socialiste à l'article 39 est refusé par 55 voix contre 46.

Article 39. – Adopté.

Article 40. –

La présidente: – Nous ouvrons la discussion sur l'article 40 qui compte les trois versions suivantes :

Version 1:

¹ L'initiative populaire appartient à 3000 électrices ou électeurs, dont les signatures doivent être réunies dans un délai de six mois.

Version 2:

¹ L'initiative populaire appartient à 4500 électrices ou électeurs, dont les signatures doivent être réunies dans un délai de six mois.

Version 3:

¹ L'initiative populaire appartient à 6000 électrices ou électeurs, dont les signatures doivent être réunies dans un délai de six mois.

Discussion en second débat (suite)

M^{me} *Francine John* : – Le groupe PopEcoSol a défendu en commission et continue à défendre ici le chiffre de 3000 signatures pour l'initiative populaire.

En effet, nous prônons le maintien, voire le renforcement des droits démocratiques. Abaisser de 6000 à 3000 le nombre de signatures à récolter s'inscrit donc parfaitement dans la ligne politique que nous défendons.

Par ailleurs, nous rendons attentif le Grand Conseil que cet abaissement du nombre de signatures placerait le canton de Neuchâtel exactement dans la moyenne nationale, et ceci en tenant compte du corps électoral élargi aux électeurs et électrices au bénéfice d'une autorisation d'établissement telle que définie par l'article 37 adopté hier.

Nous nous réjouissons de ce progrès et aimerions beaucoup qu'il soit confirmé ici par l'acceptation du nombre de 3000 signatures. On ne peut pas toujours regretter que la population se désintéresse de la chose publique et politique et, dans le même temps, multiplier les obstacles et les difficultés qui devraient permettre à ces mêmes citoyens et citoyennes d'exprimer leurs droits démocratiques.

En laissant le chiffre de signatures à 6000, voire 4500, nous rendons l'exercice quasiment impraticable pour la plupart des personnes qui n'appartiennent pas à un groupe constitué en association ou en parti politique. Ceci est regrettable et nuit à la démocratie.

M. *Claude Borel* : – Nous détenons, en Pays neuchâtelois, les records toutes catégories en ce qui concerne le nombre de signatures exigées, aussi bien pour les initiatives que pour les référendums. Le groupe socialiste estime que cela doit changer et que notre canton doit adopter des exigences plus proches de la moyenne suisse, soit 3000 signatures.

A l'heure où tous les partis se plaignent de leurs difficultés financières et du faible engagement politique de la population, il est en effet regrettable de fixer à un tel niveau les conditions de succès d'une proposition populaire de niveau législatif.

Il convient en effet de souligner que l'on ne traite pas ici des initiatives de niveau constitutionnel qui font l'objet des articles 101 et 102 et présentent dans le projet les mêmes chiffres qu'aujourd'hui, 6000 et 10.000 signatures, mais bien en présence de l'initiative populaire législative.

Dans l'ensemble, la commission s'est engagée en faveur de l'extension des droits populaires. Pour nous, le droit d'initiative en est l'un des attributs les plus nobles et nous tenons à en faciliter et à en encourager l'exercice. Nous préférons aussi une telle solution à celle du référendum constructif que nous considérons comme valable là où n'existe pas l'initiative législative ou l'initiative législative exercée dans des conditions favorables.

En conclusion, le groupe socialiste votera en faveur de la version 1 à 3000 signatures et, en cas d'échec, nous donnerons logiquement la préférence à la version 2, 4500 signatures, par rapport à la version 3, 6000 signatures.

Constitution cantonale

M. *Didier Burkhalter*: – Nous l'avons dit lors du débat général, le groupe radical est favorable au statu quo, c'est-à-dire la version 3, dans la mesure où il a admis l'élargissement du corps électoral. Cet élargissement a été voté hier. Avec cette augmentation du corps électoral, le maintien à 6000 signatures équivaut à une baisse de 5,8% à 4,8% des électeurs inscrits pour ce qui est de l'initiative. Dans la consultation, le parti radical avait proposé une solution justement en pourcentage, proposant d'ailleurs 5%. Cette solution n'avait pas été retenue par la commission à la suite de l'examen de la consultation, mais en fait, le maintien à 6000 signatures avec l'élargissement parvient à peu près au même niveau, c'est pourquoi nous pouvons donc accepter la version 3. Cette proportion est acceptable, à nos yeux, encore une fois. Il est vrai que c'est un obstacle, mais c'est un obstacle qui ne nous paraît pas insurmontable.

S'agissant des comparaisons intercantionales, elles ne sont pas forcément toujours prioritaires. Il s'agit en fait là d'un choix politique. Etre dans la moyenne suisse n'est pas en soi toujours un but, mais c'est un choix politique et ce n'est pas forcément toujours bien et toujours le choix politique le plus juste d'être dans la moyenne. En l'occurrence, nous estimons que le choix qui est fait ici est un choix avant tout neuchâtelois et nous sommes donc favorable à la version 3.

M. *Jean-Pierre Authier*: – Nous avons écouté avec beaucoup d'attention l'intervention de M. Didier Burkhalter qui nous a semblé frappée au point du bon sens. Nous croyons pouvoir dire que le groupe libéral-PPN soutiendra aussi la version 3, estimant que le droit d'initiative, compte tenu du vote d'hier, ramène la proportion des signatures nécessaires dans des chiffres tout à fait acceptables.

M. *Laurent Debrot*: – On prendra note ici que la droite laisse la possibilité au peuple de se prononcer sur des objets d'initiatives ou de référendums que si elle est financée et soutenue par la Chambre immobilière, la Chambre du commerce ou les communes aisées du bas du canton !

M. *Damien Cottier*: – Il est vrai que si le WWF avait donné son avis, on aurait peut-être le groupe PopEcoSol avec nous !

La présidente: – La parole n'étant plus demandée, nous allons passer au vote. Nous allons tout d'abord opposer la version 1 et la version 2. Par la suite, la version qui l'emporte sera opposée à la version 3.

Nous opposons donc la version 1 à la version 2.

On passe au vote.

La version 1 obtient 49 voix, la version 2 en obtient 55. La version 1 est donc refusée.

Discussion en second débat (suite)

Nous allons maintenant opposer la version 2 à la version 3.

On passe au vote.

La version 2 obtient 51 voix, la version 3 en obtient 53. La version 3 est donc acceptée.

Article 40. – Adopté.

Article 41. –

La présidente: – Nous vous signalons qu'à cet article 41, il est proposé les deux versions suivantes :

Version 1:

Motion populaire *Art. 41* Cent électrices ou électeurs peuvent adresser une motion au Grand Conseil. Le Grand Conseil traite la motion populaire comme l'initiative d'un de ses membres.

Version 2:

Biffer l'article 41 (la numérotation des dispositions devant alors être adaptée, de même que l'alinéa 3 de l'article 64 et la table des matières).

M. Claude Borel: – Le système de la motion populaire, forme mineure de l'initiative populaire ou forme consolidée de la pétition, fonctionne à satisfaction dans le canton de Soleure où l'on enregistre chaque année quatre ou cinq de ces propositions qui ont en fait la valeur d'une motion au Grand Conseil, celui-ci restant toutefois seul maître de sa décision.

Certains membres de notre groupe ont estimé que cela dévalorisait quelque peu le mandat de député; d'autres, plus nombreux, sont d'avis qu'il y a là une manière d'intéresser à la politique des milieux peu politisés qui n'auraient pas la possibilité de lancer une initiative populaire. C'est ce dernier avis qui l'a emporté, notre groupe s'étant fixé comme objectif le renforcement des droits populaires. Nous voterons donc en faveur du maintien de l'article 41 proposé, tout en soulignant qu'il va moins loin que le droit d'initiative nouvellement octroyé aux communes à l'article 64.

M^{me} Francine John: – Comme précédemment, notre groupe soutient évidemment la motion populaire qui va à nouveau dans le sens d'un élargissement des droits démocratiques. En effet, cent citoyens ou citoyennes auront la possibilité d'adresser une initiative à notre Grand Conseil qui aura alors tout le loisir de l'examiner et d'en disposer comme bon lui semblera.

Ce procédé permettra à ces citoyens ou citoyennes de faire une proposition sans pour autant appartenir à un parti et sans devoir s'adresser à un député

Constitution cantonale

pour faire le relais. Cette proposition nous intéresse particulièrement parce qu'elle nous paraît être aussi un moyen de se rapprocher de la population pour l'aider à s'exprimer sur des sujets qui lui tiennent à cœur et auxquels notre Grand Conseil n'aurait pas pensé.

Nous interprétons même cette innovation comme un remède possible pour lutter contre l'abstentionnisme qui ronge notre démocratie lors des votations. Il faut absolument que nous redynamisons les moyens démocratiques à disposition de la population pour permettre à celle-ci de se réapproprié un tant soit peu ses droits et afin d'éviter aussi d'assister à une indifférence grandissante face à la politique. La recherche de candidats et de candidates pour les élections communales prochaines est là pour nous rappeler que nombre de citoyens et de citoyennes ne sont pas prêts à s'engager en politique, parfois par peur d'une surcharge de travail, mais souvent par indifférence. A nous donc d'essayer de remédier à ce constat pitoyable et de proposer des solutions novatrices. La motion populaire en est une.

L'intérêt de cette motion populaire réside essentiellement dans le fait que cette démarche civique est simple et pratique.

M. Didier Burkhalter : – Cette innovation à l'article 41, a provoqué un large débat dans nos rangs. Déjà dans le cadre du parti radical, la discussion avait été vive aussi à ce sujet. Une majorité du parti radical lors de la consultation, une majorité du groupe également, est opposée à cette innovation. Les inconvénients l'emportent, bien que nous soyons au courant que cela existe dans le canton de Soleure, nous en sommes très heureux pour lui, mais nous estimons que les inconvénients l'emportent sur le principe ; l'inconvénient majeur pour nous, c'est un mélange des rôles, c'est le rôle du député, de surcroît dans un canton de dimension moyenne, d'être le lien avec la population, de transmettre ses souhaits, ses idées. En quelque sorte, pour la majorité de notre groupe, la motion populaire est en quelque sorte un court-circuit que nous ne souhaitons pas institutionnaliser.

S'agissant de ce qui vient d'être dit, les moyens démocratiques à revitaliser, il faut quand même aussi un peu relativiser, dans le cas présent, ils existent, ces moyens démocratiques dans notre canton, il ne faudrait pas toujours donner l'impression qu'on les découvre, mais finalement, les moyens démocratiques, ils ont la vitalité de ceux qui les utilisent. Dans ce sens-là, nous ne voterons pas, dans une majorité, cet article 41, nous voterons donc pour la version 2.

M^{me} Muriel Bovay : – Nous ne suivons pas notre groupe pour ce qui est de la motion populaire et, qui sait, peut-être serons-nous suivie par l'un ou l'autre député radical autour de nous aujourd'hui ?

En effet, nous considérons ce nouvel outil comme une réelle extension des droits populaires, comme un élément enrichissant pour la démocratie et sans danger réel pour le fonctionnement du parlement.

Discussion en second débat (suite)

Si nous sommes bien, en tant que députés, les représentants des citoyennes et des citoyens, nous restons convaincue de la nécessité pour les élus que nous sommes de rester humbles et d'admettre d'une femme ou d'un homme, même député, n'a pas l'exclusivité des idées intéressantes. C'est la raison pour laquelle nous nous réjouissons de prendre connaissance des motions populaires à venir qui sauront, nous l'espérons, bouculer le ronron parlementaire.

M^{me} Madeleine Bubloz : – Le groupe libéral-PPN n'est pas favorable à l'inscription de cet article introduisant la motion populaire. En effet, il nous semble que les droits populaires sont déjà très étendus avec le référendum et le droit d'initiative. Nous sommes ici le parlement élu démocratiquement par les citoyens du canton de Neuchâtel et nous croyons que les 115 personnes et députés qui se trouvent ici ne sont pas installés sur une sphère inaccessible qui fasse que tout citoyen qui aurait une proposition à faire ne puisse s'approcher de celui qui représente le plus ses idées et auprès duquel il pourrait trouver un appui pour introduire auprès du parlement et du Conseil d'Etat la motion, les idées qu'il voudrait défendre.

Nous croyons même que, sur ce point-là, nous avons plus de poids peut-être pour présenter ce projet que le simple individu qui ira chercher, à droite ou à gauche, les cent signatures dont il a besoin.

Nous ne pensons donc pas que nous limitons ainsi les droits populaires, mais, au contraire, nous pensons que nous devons rester éveillés à la population, écouter, accepter et, dirions-nous même, défendre les idées de ceux qui nous paraissent les mêmes que les nôtres. C'est donc à l'unanimité que le groupe libéral-PPN acceptera la version 2, c'est-à-dire de biffer cet article de la Constitution.

M. Jean-Gustave Béguin : – Nous prions notre collègue de nous excuser, mais il s'agit de l'unanimité moins un ! Le fait qu'un ou deux collègues soient d'accord avec notre idée ne nous gênerait pas, mais nous distançons par notre modestie excessive de député de l'argumentation évoquée qui dit que le député représente la population.

Cette motion populaire est un instrument de plus au service de la démocratie qui n'est pas indispensable, mais qui est intéressant. Cette phrase est tirée des procès-verbaux, c'est le professeur Jean-François Aubert qui le disait en commission. Un vaste débat sur ce sujet d'ailleurs avait mobilisé la commission lors de l'élaboration de l'avant-projet.

Notre avis personnel s'est au fil du temps conforté dans l'inscription de ce nouveau droit de citoyen, en voici quelques raisons.

Il serait bon que le peuple puisse s'adresser au Grand Conseil d'une manière plus légère que par l'initiative et le référendum. On vient de renforcer pratiquement l'accès à l'initiative, puisqu'il y a une augmentation du nombre d'électeurs par l'introduction du droit de vote aux étrangers. Nous savons que la motion populaire n'a de loin pas le caractère impératif de l'initiative,

Constitution cantonale

mais elle permet de mobiliser des gens sur des actions très précises et, surtout, une mobilisation de proximité. On sait aujourd'hui que la population se désintéresse souvent de problèmes moyens, de grands problèmes, mais est très friande des rendez-vous de quartier, de la vie associative. Cette motion populaire représente un potentiel (cent signatures) de gens qui doivent s'investir un tout petit peu plus que de bougonner à la table ronde du café du commerce derrière « trois de blanc » avec un député – cela ne veut pas dire que la motion populaire ne va pas être provoquée ou contre-signée par des députés – et alors, pour le débat démocratique, nous trouvons que c'est un plus et nous pensons que si nous avons entendu de nombreux collègues atteints dans leur légitimité d'élus du peuple, cela nous navre un peu et qu'avec une dose de susceptibilité marquée, nous refusons une ouverture qui donne un signe de renouvellement d'attrait démocratique.

Notre nouvelle Constitution a besoin qu'on la marque d'espoir et de dynamisme, ce n'est pas un espoir et un dynamisme qui nous coûtent très cher et qui provoqueront de graves dysfonctionnements au sein de notre plénum.

Conserver un esprit craintif à outrance dénote une attitude de méfiance qui caractérise la peur du changement.

M. *Jean Studer*, président de la commission « Constitution » : – Permettez-nous de vous donner quelques informations qui ont été mises à disposition des membres de la commission concernant cet outil d'expression reconnue au corps électoral autrement que sous forme d'initiative ou de référendum. Ce sont des informations qui nous proviennent du canton de Soleure qui a été, à notre connaissance, le premier à introduire cette proposition de motion populaire qui n'est pas le dernier, le projet de nouvelle Constitution du canton de Saint-Gall, actuellement en débat au parlement, prévoit lui aussi la possibilité de la motion populaire.

Pour que vous compreniez bien la façon dont les choses se passent, par exemple à Soleure – nous ne disons pas que ce serait la même chose ici, mais au moins que l'on ait un exemple pratique –, vous devez d'abord savoir que si le principe de la motion populaire est inscrit dans la Constitution soleuroise, la loi sur les droits politiques définit les domaines où cette motion peut s'exercer. Elle est par exemple irrecevable lorsque l'on a affaire à une motion qui demande l'acceptation d'une initiative populaire ou l'acceptation d'une motion populaire; elle est irrecevable s'agissant de dépenses financières, s'agissant de l'approbation ou du refus des comptes, s'agissant des grâces, s'agissant des élections, s'agissant des recours. Il y a donc un certain nombre de domaines que la loi soleuroise sur les droits politiques ne permet pas à la motion populaire d'aborder et il serait tout à fait concevable que ces genres de domaines soient aussi exclus par la loi neuchâteloise. Par contre, la loi précise bien que la motion populaire peut tendre à une modification de la Constitution cantonale, à l'adoption, à l'abrogation, à la modification d'une loi ou à l'adoption d'une ordonnance du

Discussion en second débat (suite)

Conseil d'Etat et qu'elle doit elle aussi respecter l'unité de la matière. Ce n'est donc pas n'importe quoi ; il y a des choses qu'elle ne peut pas toucher, il y a des choses qu'elle peut viser.

La procédure sur le plan soleurois est assez simple : une fois la motion déposée, on examine très rapidement si elle a le nombre de signatures valables, ensuite on examine si elle touche des domaines où, effectivement, elle peut s'exercer, puis on envoie les motions directement au Conseil d'Etat soleurois qui les fait figurer à l'ordre du jour, avec sa prise de position, et l'ordre du jour est ensuite transmis au Grand Conseil et la motion est débattue au parlement soleurois sans qu'un des auteurs de la motion puisse s'exprimer. C'est là la principale différence qu'il y a entre la motion populaire et la motion parlementaire ; la motion parlementaire qui peut être développée directement devant le parlement.

Pour que cela soit encore plus clair, le rapport vous donne le nombre de motions qui ont été présentées. Il y en a eu 41 dont 13 qui ont été acceptées. Pour que cela soit encore plus clair et que vous compreniez l'intention que la commission a portée à cet instrument, nous croyons qu'il n'est pas inutile de vous donner des exemples de motions populaires qui ont été débattues devant le parlement soleurois. Les exemples n'ont pas été réactualisés par rapport aux discussions que la commission a eues, les listes que nous avons sous les yeux s'arrêtent à 1997. En 1997, il y a eu une motion populaire avec 337 signatures au moment où ces renseignements nous étaient transmis. Elle demandait la suppression des zones de transition entre les zones de construction et les zones agricoles.

En 1996, dans le canton de Soleure, il y a eu trois motions populaires ; une qui demandait une pleine réduction des primes LAMal, elle a été refusée par le Grand Conseil, il y en a une qui souhaitait une réduction sociale et équitable de ces primes, notamment la suppression de discrimination des célibataires, des personnes âgées, des invalides en cas de réduction de primes ; elle était munie de 621 signatures, elle a été acceptée par le Grand Conseil, et il y en a une qui souhaitait, avec 126 signatures, l'introduction d'une taxe de chevaux ; elle a été refusée par le Grand Conseil.

Il y a eu également trois motions en 1995 ; une, avec 312 signatures, qui demandait la privatisation du contrôle des chauffages ; elle a été acceptée par le Grand Conseil ; une qui demandait l'introduction de la représentation proportionnelle, mais étant donné qu'elle touchait un domaine qui était exclu, elle a été déclarée irrecevable ; une autre visait la même chose pour l'introduction de la représentation proportionnelle au Conseil national, mais elle a été également déclarée irrecevable parce que c'est un domaine du droit fédéral ; 131 personnes avaient estimé qu'il y avait quelque chose à faire à ce niveau-là, mais cela ne relevait pas de la compétence du Grand Conseil soleurois.

En 1994, il y a eu cinq motions populaires, l'une, avec 529 signatures, pour un concept contre l'abus de drogue ; elle a été refusée par le Grand Conseil. Il

Constitution cantonale

y en a une qui a eu forcément un grand succès, c'était celle pour le maintien de l'hôpital pour soins intensifs à Breitenbach, avec 2316 signatures et qui a été acceptée par le Grand Conseil. Par contre, celle qui avait recueilli 5954 signatures, aussi pour un domaine sensible, soit le maintien de la clinique en altitude Allerheiligenberg, a été refusée par le Grand Conseil. Ensuite, il y a eu une motion pour des allocations plus équitables pour les enfants; elle a été refusée par le Grand Conseil, et une pour plus de liberté pour les restaurateurs et les clients – cela aurait peut-être intéressé quelques communes dans le canton –, avec 983 signatures, qui a aussi été refusée par le Grand Conseil. Tous les renseignements que nous ont fournis les autorités soleuroises tendaient à montrer à la commission que restreintes dans leur nombre, abordant des sujets qu'aucun des 144 membres du Grand Conseil soleurois n'avait pensé à aborder, ces motions n'avaient nullement entravé l'ordre du jour du Grand Conseil, en tout cas moins que les interventions de l'un ou l'autre des membres du Grand Conseil soleurois.

Voilà les informations que nous pouvions vous donner et qui n'avaient pas forcément été détaillées dans le rapport de la commission.

M. Damien Cottier: – Personnellement, nous sommes favorable à cette motion populaire pour les raisons qui ont été évoquées par M^{me} Muriel Bovay et sur lesquelles nous ne reviendrons pas.

Si elle est acceptée, le parlement devra être cohérent. La loi lui impose de traiter les motions de ses propres membres dans le délai d'une année, mais la première motion qui est dans la liste est de février 1998. Quelle image aurait le Grand Conseil – encore une fois, nous dirons que nous sommes favorable à cette motion et nous espérons qu'elle passera – s'il se donnait des délais de deux ou trois ans pour répondre ensuite à la population. Il s'agira, là aussi, dans la loi d'organisation du Grand Conseil, de prendre les mesures pour que le Grand Conseil puisse traiter les motions de la population, mais aussi celles de ses membres, dans des délais raisonnables.

La présidente: – La parole n'étant plus demandée à cet article 41, nous allons nous prononcer.

On passe au vote.

La version 1 obtient 62 voix alors que la version 2 en obtient 40. **Le principe de la motion populaire est donc accepté par 62 voix.**

Article 41. – Adopté.

Article 42. –

La présidente: – A cet article 42, une question a été posée par M. Roland Debély. Nous lui donnons la parole en premier.

Discussion en second débat (suite)

M. *Roland Debély* : – Le projet de la nouvelle Constitution ne prévoit pas le référendum financier obligatoire, c'est-à-dire le caractère obligatoire du référendum lorsque certains seuils de dépenses sont dépassés. La Constitution actuelle reconnaît ce système et les dispositions fixent un seuil de 1,5% du montant total des revenus du compte de fonctionnement pour dépenses non renouvelables et un seuil de 1,5‰ pour les dépenses qui sont appelées à se renouveler chaque année. Le taux de 1,5% représente, si l'on se réfère aux comptes de 1998, une dépense unique de l'ordre de 18 millions de francs. Dans notre amendement, nous proposons de reprendre les dispositions existantes, telles quelles, sans changement. Pourquoi et quelles raisons motivent à conserver le système d'aujourd'hui? Certes, les grosses dépenses ne sont pas forcément celles qui sont le plus contestées. Par contre, il est incontestable que, financièrement, ce sont elles qui ont une incidence directe sur les charges de fonctionnement de l'Etat. Dès lors, une obligation de soumettre les grandes dépenses automatiquement au peuple nous paraît être une démarche indispensable.

Associer le peuple, les citoyens, aux décisions qui ont des répercussions financières importantes est nécessaire et l'incitation à un débat nous paraît souhaitable.

C'est aussi une façon de contribuer à un frein aux dépenses. L'inscription, dans la Constitution, d'une telle disposition est à conserver, car finalement, l'argent reste, comme le disent certains, le nœud de la guerre, l'argent reste le pivot de toute entreprise publique ou privée.

Dans les commentaires pour cet article, on peut lire qu'entre 1970 et 1996, les Neuchâtelois ont eu à se prononcer sur 115 votes dont 85 procédaient du référendum financier obligatoire. Ce nombre élevé de votes nous a surpris. Dans ces mêmes commentaires, à la page 69 du rapport (p. 2658 du *BGC*), on lit également que ces votes n'attirent aux urnes qu'un nombre dérisoire d'électeurs et que, nous citons : « La démocratie n'y gagne rien. »

Nous comprenons tout à fait cette réflexion dans le sens que trop de démocratie, trop de votes sur des sujets de faible intérêt desservent la démocratie. Nous ne contestons pas cet argument; nous le mettons toutefois en parallèle avec les résultats des scrutins de ces 85 objets soumis à votation, dont 6 ont tout de même été refusés et 6 sur 85 objets, cela représente environ 7% des votes. Ce n'est tout de même pas insignifiant.

Ces refus populaires démontrent qu'un certain nombre de cas étaient dès lors combattus et que la proposition du Conseil d'Etat a été battue. Ces données doivent donc nuancer l'argument qui insinue que ce type de dépense et de vote populaire est souvent incontesté.

Comme élément de débat sur ce chapitre, nous souhaitions entendre les porte-parole de la commission ou les experts sur deux questions que nous avons envoyées et qui ont été conjointement photocopiées avec les amendements qui ont été distribués. Dès lors, nous ne lirons pas les questions, mais

Constitution cantonale

une a trait aux dispositions qui sont aujourd'hui prévues dans d'autres cantons, à savoir surtout, c'est cet élément de frein de dépenses qui aurait été institué par les cantons qui connaissent de graves crises financières. La deuxième question a trait à la rédaction d'une telle disposition.

Conjointement, un des éléments significatifs du référendum financier est le frein aux dépenses. Cette notion nous a entraîné dans une autre réflexion, celle de la notion de saine gestion financière, voire d'équilibre des comptes qui pourrait être inscrit dans la Constitution, mais, sur cet objet-là, à des fins de clarification de débat, nous interviendrons dans un deuxième temps.

La présidente: – Avant de donner la parole aux experts qui ont été interpellés, M. Claude Borel a demandé la parole pour, peut-être, ajouter quelque chose à cette question.

M. Claude Borel: – Nous donnerons simplement la position du groupe socialiste qui s'opposera à la réintroduction du référendum financier obligatoire. Cette institution, qui n'a jamais déplacé les foules et qui, de plus, a rarement abouti à l'annulation d'une dépense, le seul cas que nous ayons en tête remonte aux années 1970 et concernait la route La Chaux-de-Fonds - Le Locle, peut, à notre avis, avantageusement être remplacée par le référendum facultatif élargi, prévu à l'article 42, élargi parce qu'il porte désormais sur toutes les dépenses. Le peuple ne voterait donc que sur les propositions qui poseraient vraiment problème.

A cet égard, la réduction du nombre de signatures, que nous avons vraiment souhaitée, sans succès, exigées pour le référendum, constituait précisément une certaine compensation pour le changement de système dans le cadre du référendum financier qui ne serait plus obligatoire.

Notons encore qu'un tel amendement devrait, à notre avis – et c'est une question que nous posons aussi aux experts – plutôt constituer une nouvelle lettre c de l'article 44. Il n'a pas sa place à l'article 42, mais enfin, ce n'est pas un problème important puisque cet amendement sera rejeté, nous l'espérons.

La présidente: – M. Jean-Pierre Authier a demandé la parole. Nous vous la donnons, mais il est très difficile de savoir si vous donnez déjà la position de votre groupe ou si vous désirez ajouter un complément à la question.

M. Jean-Pierre Authier: – Madame la présidente, nous vous remercions de nous donner la parole. Nous avons cru comprendre que les groupes prenaient position sur la question de M. Roland Debély. Nous n'avons pas de question supplémentaire à poser aux experts.

Madame la présidente, souhaitez-vous que nous intervenions au nom du groupe ou que le débat ait lieu après.

La présidente: – Dans ce cas, tous les groupes peuvent prendre position maintenant et, ensuite, nous donnerons la parole aux experts.

Discussion en second débat (suite)

M. *Jean-Pierre Authier*: – Le groupe libéral-PPN combat l'amendement Roland Debély essentiellement pour les raisons qui ont été développées de manière assez large dans le rapport de la commission. Nous n'allons pas toutes les reprendre. Il est vrai que c'est le parti libéral qui, à l'époque, en 1948, avait provoqué l'introduction du référendum financier obligatoire dans le but de freiner les dépenses. La réalité, c'est que nous avons constaté, au fil des décennies, que cela n'a pas vraiment freiné les dépenses et donc que cet outil n'était pas adapté au but pour lequel il avait été créé. Dans ce cas-là, il n'y a que les partis qui sont figés qui ne changent pas d'avis et nous estimons qu'il est temps maintenant de modifier cette pratique et d'abandonner ce référendum financier obligatoire.

Nous reprenons quand même un ou deux arguments, mais pas tous, mais parce que le montant d'une dépense n'est pas réellement déterminant quant à l'importance politique de l'objet en question. Il peut y avoir des dépenses très importantes qui ne posent aucun problème politique, parce qu'ils sont acceptés de manière consensuelle par chacun et, malgré tout, on va devoir déplacer le peuple pour se prononcer sur quelque chose qu'il ne conteste pas. Si l'on veut, dans ce cas-là, décourager les gens d'aller aux urnes, eh bien c'est le bon moyen de s'y prendre et on l'a vu à certaines occasions.

En revanche, les montants qui se trouvent en dessous de la limite ont, eux, réellement une importance politique; ils ne font pas l'objet d'un référendum financière obligatoire, mais ils pourront le faire d'un référendum financier facultatif.

Au surplus, la tendance que pourrait avoir le parlement, peut-être même le gouvernement, mais nous pensons que cela ne lui viendrait pas à l'idée, d'essayer de se trouver systématiquement juste en dessous des limites du référendum financier pourrait bien les tenter. On l'a vu tout de même à quelques reprises que, souvent, les montants dont on parlait ici au sein de ce parlement se trouvaient – mais ce n'était pas des prix Migros à 10 centimes près – à quelques centaines de milliers de francs près en dessous de la limite. Nous pensons que, dans ce cas-là, c'était une forme d'astuce, qui n'est pas condamnable, pour éviter un référendum financier obligatoire.

Un autre risque, c'est de présenter tout de même des demandes de crédits selon le principe de la tranche de salami. Il est vrai que l'on devrait respecter l'unité de matière, mais on a vu, par exemple dans le cas de la décentralisation de l'administration cantonale, le Grand Conseil voter plusieurs fois, trois fois ou en tout cas deux fois, des crédits qui, s'ils avaient été votés ensemble, auraient nécessité un référendum financier obligatoire. On peut donc aussi considérer que là, c'est une forme d'astuce qui permettait de détourner l'obstacle de ce référendum financier obligatoire.

Compte tenu qu'il a été démontré que ce n'était pas vraiment un frein – il est vrai que le canton de Vaud le réintroduit. Il ne l'avait pas jusqu'à présent, il va faire l'essai, il fera ses propres expériences. Il ne nous étonnerait pas que, mais nous ne serons plus là pour en juger, dans trente ou quarante ans, il se

Constitution cantonale

rend compte que cette arme n'est réellement pas efficace. Il ne fait pas de doute qu'introduire le référendum financier facultatif pour tous les objets est certainement un meilleur moyen, si la population estime que les dépenses sont trop importantes, d'intervenir.

La présidente: – Y a-t-il d'autres intervenants? Ce n'est pas le cas pour l'instant. Nous donnons la parole à l'un des experts.

M. *Jean-François Aubert*, expert de droit constitutionnel: – Nous nous bornerons à répondre aux questions que M. Roland Debély a posées. Il y a actuellement douze cantons qui connaissent le référendum financier obligatoire à partir de certains seuils. Nous laissons de côté les deux cantons à Landsgemeinde, pour lesquels la question ne se pose pas, et il y a douze cantons qui n'ont que le référendum financier facultatif. Mais vous savez, cela bouge; on a de la peine à vous donner une réponse tout à fait exacte; nous nous sommes fondé sur des textes de 1998 et 1999. Par exemple, le canton de Berne a abandonné le référendum financier obligatoire en 1993, le canton du Valais en 1994, le canton de Zurich en 1998. Mais cette même année de 1998, l'intuition de M. Roland Debély ne l'a pas trompé, le canton de Vaud a introduit le référendum financier obligatoire. Vous voyez donc qu'il y a une sorte de va-et-vient. Nous ne voulons pas nous hasarder davantage sur ce terrain glissant, parce que c'est une question très politique que vous avez à trancher, mais tout ce que nous aimerions dire du point de vue technique, c'est que, si l'idée du référendum financier obligatoire emporte la majorité de cette assemblée, c'est à l'article 44 qu'il faut l'indiquer, et non à l'article 43, il faut reprendre le texte actuel et non pas déléguer aux législateurs le soin de fixer les montants, ce qui serait trop souple. Nous voulons dire par là, Monsieur Roland Debély, qu'il est bien préférable de prendre la formule de votre amendement plutôt que celle que vous suggérez au bas de votre question.

La présidente: – Nous avons entendu que ce serait l'article 44 qui serait touché. Cela vous donne le temps de réfléchir à ce que vous avez entendu. Nous nous penchons sur l'article 42 où, à l'alinéa 1, nous sommes en présence des deux amendements suivants:

Amendement du groupe libéral-PPN

Référendum
populaire
facultatif

Art. 42 ¹ La faculté de demander le vote populaire appartient à 6000 électrices ou électeurs, dont les signatures doivent être réunies dans un délai de *soixante* jours à compter de la publication de l'acte attaqué.

Amendements du groupe PopEcoSol

Référendum
populaire
facultatif

Art. 42 ¹ La faculté de demander le vote populaire appartient à 4500 électrices ou électeurs, dont les signatures doivent être réunies dans un délai de *soixante* jours à compter de la publication de l'acte attaqué.

Discussion en second débat (suite)

Alinéa 2 (nouveau): ² *La demande de vote populaire n'est cependant valable que si elle a fait l'objet, dans un délai de quatorze jours à compter de la même date, d'une annonce préalable portant les signatures de cent électrices ou électeurs.*

Alinéa 3: ancien alinéa 2.

Alinéa 4: ancien alinéa 3.

M. Laurent Debrot: – Lors de la consultation et aujourd'hui encore, plusieurs milieux réclament une prolongation du délai référendaire. La commission a jugé qu'un délai trop long bloquerait l'application de tout acte du Grand Conseil soumis au référendum facultatif. En effet, la plupart de ceux-ci ne sont jamais combattus et pourraient même être appliqués plus rapidement.

Notre double amendement, à l'alinéa 1 et à l'alinéa 2 (nouveau), permettrait de répondre partiellement à ces deux exigences antagonistes; la première, d'accélérer l'application d'actes non combattus, et la seconde, de prolonger le délai pour la récolte des signatures.

En instituant une espèce de pré-référendum, nous obligerions les référendaires à se manifester dans les quatorze jours suivant la publication de l'acte contesté. Ils auraient par contre un délai plus long, c'est-à-dire soixante jours selon notre amendement, pour récolter l'ensemble des signatures.

Le fait de subordonner la validité du référendum à une annonce préalable rend cette annonce obligatoire et, sans l'indiquer explicitement, permet aux autorités, dès le quinzième jour, d'appliquer tout acte non annoncé comme étant combattu.

L'alinéa 2 ne modifie pas la longueur du temps imparti pour la récolte des signatures, soixante jours en tout selon notre premier amendement. Nous proposons ici que cette annonce soit accompagnée de cent signatures valables. Il est évident qu'un certain nombre de signatures doivent légitimer cette annonce. Toutefois, quelques députés pourraient trouver ce nombre trop élevé. Nous sommes prêt à entrer en matière sur d'éventuels sous-amendements allant dans ce sens. Mais il faut savoir que l'aboutissement d'un pré-référendum n'engage nullement les signataires au dépôt d'une demande de référendum. Or, un nombre trop faible de signatures pourrait rendre, peut-être, trop facile l'annonce préalable et permettrait à quelques électeurs mal intentionnés d'abuser de ce droit d'allonger le délai référendaire sans avoir l'intention de récolter les 4500 signatures requises. Avec cent signatures, il nous paraît que ce risque n'existe pas et qu'il serait en tous les cas sans graves conséquences.

Enfin, il est clair que les cent signatures déposées à l'annonce d'une demande de référendum comptent aussi dans les 4500 de la demande elle-même. Nous estimons que notre amendement est novateur et qu'il

Constitution cantonale

permet de concilier des intérêts politiques divergents, qu'il est clair et qu'il est facilement applicable. Nous vous invitons donc à l'accepter.

En ce qui concerne l'amendement libéral-PPN visant à fixer à 6000 le nombre de signatures, nous ne voulons pas refaire le débat de tout à l'heure sur le droit d'initiative, bien que nous en ayons envie... Un élément supplémentaire est à relever. Actuellement en Suisse, la moitié des cantons font une différence entre le nombre de signatures nécessaire pour l'initiative et le référendum et, toujours, en faveur du référendum. Nous tenons à laisser le référendum à un prix populaire accessible à tous, indépendamment des enjeux financiers qui apportent souvent des moyens financiers obscurs aux référendaires.

M. Jean-Pierre Authier : – Tout d'abord, nous croyons qu'il fallait répondre à une question qui nous est posée par la commission et qui est de savoir si l'on estime que le nombre de voix récoltées pour les initiatives doit être différent de celui du nombre de voix récoltées pour une demande de référendum. La commission estime qu'il serait faux de faciliter – cela est dit dans le rapport – le référendum par rapport à l'initiative et elle est assez favorable au maintien du même nombre de voix, comme c'est le cas dans la Constitution d'aujourd'hui.

Le groupe libéral-PPN partage cet avis. Il estime que le nombre de 6000 voix est, il est vrai, assez élevé en comparaison cantonale, mais on a déjà parlé de ce problème des comparaisons intercantionales lors de la discussion sur le nombre de signatures pour les initiatives, cela ne nous gêne pas particulièrement, d'autant plus que nous avons la conviction que ces 6000 signatures, bien que la barre soit assez haute, sont assez facilement récoltables lorsqu'un sujet fait l'objet d'une contestation dans les milieux du peuple. On le voit actuellement où une récolte de signatures bat son plein contre un projet qui avait pourtant rencontré une large majorité ici au Grand Conseil, nous pensons que le comité référendaire arrivera à récolter ces 6000 signatures sans trop de difficulté.

Il ne nous semble pas que l'abandon du référendum financier obligatoire justifie un abaissement de ce niveau-là. On a jugé que le référendum financier obligatoire n'atteignait pas son but, on l'abandonne et il n'y a pas de raison, à notre avis, de modifier le nombre de signatures pour le référendum populaire.

En revanche, si les 6000 signatures ne sont pas un seuil infranchissable, et de loin pas, en tout cas pas dans notre canton et l'histoire l'a prouvé, la question des délais pose indiscutablement des problèmes d'organisation, surtout si le comité référendaire n'est pas chevronné, s'il n'est pas habitué à ce genre d'exercice. C'est pourquoi nous proposons de prolonger ce délai de quarante à soixante jours, car un délai de quarante jours nous semble relativement court pour pouvoir organiser de manière efficace la récolte des signatures.

Discussion en second débat (suite)

Il nous semble aussi que l'amendement proposé par le groupe PopEcoSol introduit une complication supplémentaire. Nous n'avons pas en mémoire d'exemple où un comité référendaire s'est constitué uniquement pour essayer de retarder l'application d'une loi de soixante jours ou de quarante jours. Quand un comité référendaire se constitue, il l'annonce d'ailleurs assez vite et on sait, dans la population, qu'il a un délai de quarante jours – nous proposons soixante jours – pour récolter ses signatures. Nous n'avons pas souvenir qu'un comité référendaire bidon se soit constitué uniquement pour éviter qu'une loi ne s'applique tout de suite, parce que c'est cela que vous craigniez, c'est que l'on essaie d'entraver l'application des lois. Nous croyons que cela n'a pas encore existé et nous pensons que ceux qui feraient cela se disqualifieraient tant auprès de la population qu'auprès des partis politiques. C'est pourquoi nous combattons l'amendement du groupe PopEcoSol.

M. Christian Piguet : – Non, le problème qu'a soulevé M. Laurent Debrot, ce n'est pas une histoire de comité référendaire bidon, etc. ! En fait, lorsque Monsieur Jean-Pierre Authier, vous pensez introduire un délai référendaire de soixante jours, c'est très bien pour les référendaires, mais c'est effectivement un peu moins bien pour le gouvernement qui va devoir attendre soixante jours avant de savoir s'il peut mettre en œuvre ces mesures.

Dès lors, précisément, l'idée de l'amendement, c'est que dans 99 virgule nous ne savons pas combien de décisions qui pourraient faire l'objet d'un référendum, il n'y a pas référendum et, finalement, ce délai référendaire, qu'il soit de quarante ou de soixante jours, surtout s'il est de soixante jours, est relativement long. L'innovation qui est introduite là, c'est que s'il n'y a pas ces cent signatures, le délai référendaire devient de quatorze jours et au bout du quinzième jour, on peut mettre en œuvre la décision.

Bien sûr, vous avez raison, c'est un peu plus compliqué que d'avoir un seul délai référendaire de quarante ou de soixante jours, mais on pourrait quand même réfléchir à cette notion qui, finalement, donne effectivement plus de temps aux référendaires, quand il y aura référendum – soixante jours, ce qui était souhaité par M. Jean-Pierre Authier –, mais d'un autre côté, pour la quasi-totalité des décisions où il n'y a pas annonce de référendum, le délai référendaire devient de quatorze jours. Cela nous semble tout de même relativement intéressant.

M. Damien Cottier : – Le parti radical l'avait annoncé dans la consultation, le groupe le maintient, il est pour une différenciation du référendum et de l'initiative dans le nombre de signatures. C'est pour cela qu'il ne soutiendra pas l'amendement libéral-PPN qui fait repasser ce nombre de signatures à 6000 et estime qu'il est nécessaire d'avoir cette différence pour plusieurs raisons, mais notamment une essentielle qui est finalement d'ordre technique.

Constitution cantonale

En adoptant l'article 40 il y a quelques minutes, nous avons élargi l'objet du référendum. Or, la Constitution précise que, outre une modification ou l'adoption d'une loi ou d'un décret, l'initiative peut porter aussi sur l'abrogation d'un acte du Grand Conseil. Il n'est donc absolument pas inimaginable que l'initiative devienne une sorte de référendum bis, c'est-à-dire qu'on lance une initiative qui demande l'abrogation d'un acte du Grand Conseil. Cette raison-là est d'autant plus valable à l'heure actuelle que nous avons, encore une fois, élargi la portée de l'initiative à tous les décrets de notre Grand Conseil.

Par conséquent, notre groupe voudrait éviter que l'initiative devienne une sorte de référendum bis parce qu'elle a plus de temps pour récolter des signatures, si le nombre de signatures est identique, ou, pire encore, que l'initiative soit lancée pour rattraper un référendum qui n'aurait pas abouti.

Pour cette raison, nous estimons qu'il est nécessaire de faire passer le référendum à 4500 signatures et nous combattons donc l'amendement du groupe libéral-PPN.

Quant à l'amendement du groupe PopEcoSol, il est effectivement novateur, on pourrait même dire qu'il est très créatif. Toutefois, nous estimons, comme le groupe libéral-PPN, qu'il apporte une chicane inutile au référendum en demandant finalement le dépôt de deux annonces, l'ensemble des signatures et puis cette annonce préalable avec une centaine de signatures. Cela ne nous paraît pas utile, d'autant plus que nous ne voyons pas de cas d'application concret où il serait véritablement nécessaire de faire entrer le décret ou la loi dans les quatorze jours. Sur cette question précise de la nécessité de raccourcir le délai référendaire à quatorze jours, nous souhaiterions entendre le Conseil d'Etat, parce que ne voyons véritablement pas cette nécessité. Le délai de quarante jours n'est pas non plus excessif, ce d'autant plus que si, véritablement il y a urgence, la clause d'urgence est prévue dans la Constitution.

Le groupe radical s'opposera donc aux deux amendements.

M. Claude Borel: – Nous nous exprimons en premier lieu au sujet de l'amendement libéral-PPN. Nous avons déjà vu, lors de la discussion de l'article 40, que le nombre de signatures requis pour les initiatives et les référendums était extrêmement élevé dans notre canton. Le projet prévoit de descendre de 6000 à 4500 signatures. Réunir ces dernières en quarante ou même en soixante jours nous paraît déjà demander un gros effort d'organisation. Nous nous opposons dès lors avec fermeté à l'amendement libéral-PPN qui postule le maintien d'un statu quo insatisfaisant et cela même s'il nous apparaît paradoxal d'être plus généreux avec des référendaires à vocation généralement destructrice qu'avec des initiants à l'imagination fertile qui nous sont souvent plus sympathiques. Nous soulignerons encore qu'à nos yeux, cette réduction du nombre de signatures était aussi liée à la renonciation au référendum financier obligatoire.

Discussion en second débat (suite)

Par ailleurs, le groupe socialiste considère l'amendement PopEcoSol préférendaire comme une fausse bonne idée. Il réduirait les possibilités d'intervention des groupes peu ou mal organisés, ce qui va à l'encontre de notre volonté d'extension des droits populaires. Il constitue aussi une complication dans un domaine où les interventions populaires sont déjà assez peu nombreuses. Nous nous opposerons donc à cette proposition. En revanche, nous approuverons l'amendement PopEcoSol/libéral-PPN prolongeant de vingt jours le délai de récolte des signatures.

M. Jean-Bernard Wälti : – A titre personnel, nous vous dirons que nous nous dissociions de notre groupe et que nous voterons avec le groupe libéral-PPN l'amendement qui demande soixante jours et 6000 signatures. Pour nous, la différence entre initiative et référendum peut très bien être marquée par cette différence de délais.

M. Hugues Scheurer : – Pour faire bon poids, bonne mesure, nous allons prendre le contre-pied du dernier intervenant radical. Une très petite minorité – nous croyions être seul, mais nous serons peut-être deux, voire plus – combattra l'amendement libéral-PPN.

Un rappel: sur les 115 votes de ces trente dernières années, huit sont dus à des référendums facultatifs. Il n'y a donc pas eu d'excès démocratique, il n'y a pas eu de blocage démocratique. L'abandon du référendum financier obligatoire justifie à nos yeux l'abaissement de signatures à 4500.

Enfin, une comparaison – nous savons qu'une partie du Grand Conseil n'apprécie pas les comparaisons et nous en comprenons bien le motif – : Soleure: 1500 signatures dans un délai de nonante jours; Neuchâtel actuellement: 6000 signatures dans un délai de quarante jours.

Ce sont les raisons pour lesquelles nous ne voterons pas l'amendement libéral-PPN.

M. Jean-Pierre Authier : – Nous voulions simplement préciser à l'intention du groupe socialiste que si nous sommes battu sur notre proposition d'amendement, nous ne maintiendrons pas notre proposition de prolonger le délai à soixante jours. Nous estimerons à ce moment-là que si c'est la proposition de 4500 signatures qui passe, le temps de quarante jours doit pouvoir suffire pour récolter ces signatures.

Cela signifie que si nous sommes battu sur cet objet-là, nous ne maintiendrons pas notre proposition de prolongation du délai.

La présidente : – Nous vous remercions, Monsieur Jean-Pierre Authier, cela clarifie la procédure du vote! Le Conseil d'Etat a été interpellé par M. Damien Cottier, nous donnons la parole à M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales.

Constitution cantonale

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – M. Damien Cottier demande quelle est l'incidence du délai. Il nous paraît que c'est relativement clair. Cela signifie que la loi ou le décret ne peut pas être mis en vigueur avant l'expiration du délai référendaire. Il est clair que s'il s'agit d'un crédit, celui-ci ne peut pas être débloqué avant l'expiration du délai référendaire au moment où le Conseil d'Etat peut promulguer la loi ou le décret et lui permettre d'entrer en vigueur.

Il est vrai aussi que, dans certains cas où il n'y a pas de référendum, il ne nous paraît pas nécessaire d'introduire une procédure toute particulière telle qu'on nous l'a suggéré tout à l'heure. On sait, après une dizaine, voire parfois vingt jours, qu'il n'y aura pas de référendum et, par conséquent, ceux qui attendent le crédit peuvent faire un certain nombre d'actes préparatoires en sachant que le crédit sera débloqué. S'il s'agit d'une loi, il y a toujours la possibilité, pour le Grand Conseil, dans les dispositions finales de la loi, de déterminer l'entrée en vigueur de la loi. Donc, l'entrée en vigueur de la loi peut être prévue à un moment antérieur à celui de l'expiration du délai référendaire; la loi n'entrant en vigueur qu'à l'expiration du délai référendaire, mais le cas échéant, avec effet rétroactif. Vous l'avez accepté lors de la dernière session s'agissant de la modification du nombre des conseillers généraux dans les communes.

M. *Laurent Debrot*: – Nous tenons à répondre aux socialistes qui craignent que notre amendement réduise les droits populaires. Nous aimerions rappeler ici que notre amendement a deux axes: un sur un rallongement du délai de récolte à soixante jours et le deuxième sur une annonce préalable à quatorze jours. Nous pensons donc que les deux amendements, en ce qui concerne les droits populaires, peuvent se compenser.

Nous pensons aussi qu'un mouvement de citoyens qui désirerait lancer un référendum, s'il est capable de trouver 4500 signatures en quarante jours, est capable de trouver cent signatures en quatorze jours. Il n'est pas question de réduction des droits populaires.

La présidente: – Nous allons opposer l'amendement du groupe libéral à l'article 42, alinéa 1, à l'amendement du groupe PopEcoSol à l'article 42, alinéas 1 et 2. Ensuite, la version qui l'emporte sera opposée au texte proposé par la commission.

M. *Christian Piguet*: – Nous ne sommes pas d'accord avec la procédure, car il s'agit d'amendements à deux alinéas différents. A notre avis, il ne faut pas les opposer.

La présidente: – Monsieur Christian Piguet, nous vous dirons que l'on peut en discuter, mais nous croyons que vous les avez défendus en même temps. Si vous le souhaitez, les alinéas peuvent être pris séparément.

Discussion en second débat (suite)

M. *Laurent Debrot* : – Nous ne sommes pas d'accord. Les amendements à l'alinéa 1, concernent donc le même alinéa. Nous pensons qu'il est nécessaire de les amender parce que, dans ce cas, si le groupe libéral-PPN l'emporte, nous pourrions alors choisir la version actuelle, ce qui ne serait plus possible si l'on votait différemment.

La présidente : – Si nous vous avons compris, vous souhaitez que vos deux amendements soient liés. C'est ce que nous avons bien compris. Nous l'opposons aussi à l'amendement libéral-PPN qui comporte aussi deux conditions.

M. *Claude Borel* : – Nous souhaitons que l'on vote séparément : pour les 4500 signatures et pour la durée de quarante ou soixante jours.

La présidente : – Le groupe libéral-PPN a bien dit qu'ils sont liés. Nous vous proposons donc un sous-amendement pour que l'on arrive au même résultat.

Les groupes qui ont déposé les amendements souhaitent que leurs amendements soient liés. Nous posons la question aux personnes qui ont déposé leurs amendements.

M. *Jean-Pierre Authier* : – C'est une question de procédure, mais nous avons dit que nous liions nos deux propositions et il nous semblait que la proposition de la présidente d'opposer les deux amendements, libéral-PPN et PopEcoSol, était bonne. Ensuite, le vainqueur sera opposé à la proposition de la commission.

La présidente : – C'est comme cela que nous voulions procéder. Nous allons donc opposer l'amendement du groupe libéral-PPN à l'article 42, alinéa 1, à l'amendement du groupe PopEcoSol à l'article 42, alinéas 1 et 2 (nouveau).

On passe au vote.

L'amendement du groupe PopEcoSol obtient 50 voix, l'amendement du groupe libéral-PPN en obtient 39.

La présidente : – Nous allons maintenant opposer l'amendement du groupe PopEcoSol au texte.

M. *Jean-Pierre Authier* : – Nous intervenons pour que l'on soit bien au clair. Désormais, puisque notre amendement n'a pas passé, nous soutiendrons la position de la commission.

M. *Damien Cottier* : – Même clarté et même position pour le groupe radical !

Constitution cantonale

M. *Claude Borel*: – Le groupe socialiste soutiendra l'amendement du groupe PopEcoSol.

La présidente: – Nous allons donc opposer l'amendement du groupe PopEcoSol au texte de la commission.

On passe au vote.

Le texte de la commission est accepté par 60 voix contre 42.

La présidente: – A cet article 42, alinéa 2, lettre *g*, nous sommes encore en présence de l'amendement suivant du groupe radical: « *g*) ..., si celui-ci en décide ainsi.»

M. *Damien Cottier*: – Le groupe radical estime en effet que la clause référendaire devrait être décidée par le Grand Conseil lui-même et non pas par ce que l'on pourrait considérer comme une minorité de barrage. Les décisions du Grand Conseil ne peuvent en effet à nos yeux être que les décisions de la majorité de ce Conseil et non pas d'une minorité de celui-ci, fût-elle une minorité qualifiée.

Nous proposons de dire non pas « si trente-cinq de ses membres en décident ainsi », mais « si celui-ci » – donc le Grand Conseil – « en décide ainsi. » La solution proposée dans le projet nous paraît en effet être excessivement sous l'angle d'un instrument de lutte politique.

M. *Hugues Scheurer*: – Nous ne pouvons pas suivre l'amendement radical, car on n'a jamais vu la majorité d'une autorité tendre volontairement la joue en sachant qu'elle va recevoir une claque populaire. Il faut que ce soit absolument une minorité du Grand Conseil qui demande la clause référendaire, sinon celle-ci ne sera mise que sur les actes qui ne risquent pas d'être attaqués par un référendum.

L'amendement radical revient en quelque sorte à biffer la lettre *g* ou, en tout cas, à en modifier singulièrement le sens et la portée.

Nous ajouterons que cette minorité qui peut réclamer la clause référendaire n'est pas forcément marquée politiquement, elle peut l'être également géographiquement.

M. *Laurent Debrot*: – M. Hugues Scheurer ayant donné nos arguments, nous ne voulons pas allonger le débat. Nous refuserons l'amendement radical.

M. *Claude Borel*: – Le groupe socialiste s'opposera à cet amendement. La disposition exigeant un minimum de trente-cinq députés pour soumettre au référendum financier un acte du Grand Conseil non prévu à l'article 42 aura

Discussion en second débat (suite)

un caractère très exceptionnel. Il nous semble que l'on devrait pouvoir conférer ce droit à une forte minorité pour les raisons évoquées tout à l'heure par le rapporteur.

Soulignons aussi qu'une telle décision ne remplacerait évidemment pas la récolte des signatures.

M. Damien Cottier : – Nous intervenons très vigoureusement contre les propos du rapporteur de la commission. Il ne s'agirait pas, pour le Grand Conseil, de dire que l'on va se faire gifler et que l'on tend encore l'autre joue, bien au contraire ! Il s'agirait non pas de créer un référendum obligatoire, il s'agirait simplement de dire que le Grand Conseil étant démocratique, il estime que cet acte, même s'il n'est pas prévu par les autres lettres de l'article 42, peut également être soumis au référendum facultatif ! Cela ne veut toujours pas dire qu'il y aura ensuite un référendum et une récolte de signatures. Il ne s'agit vraiment pas d'être giflé, il s'agit simplement d'ouvrir, dans les cas qui ne sont pas prévus autrement par la Constitution, la possibilité éventuelle d'un référendum. Nous croyons que c'est une mécompréhension de notre volonté.

La présidente : – Nous allons nous prononcer sur cet amendement.

On passe au vote.

L'amendement du groupe radical à l'article 42, alinéa 2, lettre g, est refusé par 80 voix contre 17.

Article 42. – Adopté.

COMMUNICATIONS DE LA PRÉSIDENTE

Réunion de commissions

Avant de vous donner la pause, nous avons encore deux rappels à vous faire. Nous vous rappelons que les membres de la commission de gestion et des finances élargie se retrouvent dans l'antichambre de la salle du Grand Conseil afin de fixer une séance.

Les membres de la commission législative sont invités à se rendre pendant la pause à la galerie Philippe-de-Hochberg pour l'adoption du projet de loi portant révision de la loi d'exécution de la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite.

Nous vous donnons une pause jusqu'à 10 h 55 précises.

(Interruption de séance.)

RAPPORT 00.009, CONSTITUTION CANTONALE (suite)

Discussion en second débat (suite)

Article 43. –

La présidente: – A cet article 43, un amendement avait initialement été déposé par M. Roland Debély, mais cet amendement a été déplacé à l'article 44.

Article 43. – Adopté.**Article 44. –**

La présidente: – Nous sommes en présence de deux amendements. Nous donnons la parole à M. Roland Debély.

M. Roland Debély: – Effectivement, notre amendement à l'article 43 (nouveau) est déplacé à l'article 44, alinéa 1, lettre c.

Cet amendement est combattu, même largement combattu si nous faisons référence aux porte-parole des groupes. Toutefois, nous le maintiendrons pour marquer une cohérence politique qui se veut soucieuse d'une gestion rigoureuse en terme de ressources financières et une gestion participative au niveau du corps électoral pour les dépenses dépassant les seuils proposés.

La discussion que nous avons eue sur le référendum financier met en exergue, de façon plus générale, l'aspect financier et la gestion de l'Etat. Hier, nous avons inscrit dans la Constitution le maintien de la biodiversité et de la survie de toute forme de vie. Sur un plan économique et financier, nous ne trouvons pas une disposition qui vise, elle, à assurer la survie économique et financière de personnes dépendant de l'Etat; cette survie étant elle-même tributaire de la bonne santé financière du canton et des communes. Ce que nous trouvons pour toute forme de survie environnementale, nous ne le trouvons pas en parallèle pour la survie financière de l'être humain dépendant de l'aide de l'Etat ni l'élément de la pérennité économique de nos institutions cantons/communes ou autres institutions subventionnées.

Des dispositions existent dans d'autres constitutions cantonales sous des chapitres par exemple régime des finances, et la Constitution fédérale connaît également quelques dispositions par exemple en terme d'équilibre de comptes.

Nous aimerions dès lors savoir si cet aspect du régime des finances et ces éléments d'aspects financiers économiques en terme de gestion des cantons et des communes ont été discutés en séance de commission, si elles ont été un peu discutées ou beaucoup discutées sur le fond et pour quelles raisons et pour quels arguments ces dispositions n'ont-elles pas été prise dans le projet de Constitution.

Discussion en second débat (suite)

La présidente: – Y a-t-il des prises de position au sujet de l'amendement proposé par M. Roland Debély à l'article 44, alinéa 1, lettre c ?

M. Hugues Scheurer: – Monsieur Roland Debély, si vraiment le référendum financier était un frein aux dépenses, on vous suivrait, mais l'expérience montre, sur ces trente dernières années, que ce frein aux dépenses est une gomme de bicyclette placée sur un « 40 tonnes ». Si c'était quelque chose qui permettait de limiter les dépenses de l'Etat, mais sur 85 référendums, 79 fois le peuple a suivi le Grand Conseil et 6 fois seulement, il a refusé, non pas en raison du coût du projet, mais en raison de son contenu politique. Le dernier en date concernait la décentralisation de l'administration.

Suite à votre question, oui, on a discuté de l'avenir des générations futures et de la limite de l'endettement de l'Etat, c'est à l'article 57, finances, où l'on dit que le Grand Conseil autorise le recours à l'emprunt et fixe la limite de l'endettement.

M. Laurent Debrot: – Certaines personnes de notre groupe accepteront cet amendement pour des raisons d'ouverture démocratique. Nous relèverons que les derniers référendums obligatoires qui ont eu lieu ont eu trait à des grands projets routiers et autoroutiers contre lesquels nous nous étions opposé et si le référendum obligatoire passe, cela nous évitera de récolter 4500 signatures pour le faire passer au vote populaire, par exemple.

La présidente: – Nous allons nous prononcer sur l'amendement Roland Debély.

On passe au vote.

L'amendement Roland Debély à l'article 44, alinéa 1, lettre c, est refusé par 72 voix contre 10.

La présidente: – A cet article 44, nous sommes encore en présence de l'amendement suivant de M. Hugues Scheurer :

Art. 44, alinéa 1, lettre c (nouvelle):

c) les décrets d'approbation des traités internationaux ou intercantonaux dont le contenu équivaut à une révision de la Constitution.

M. Hugues Scheurer: – Cet amendement ne vise qu'à être plus clair et à établir un parallèle avec l'article 42, alinéa 2, lettre e, qui dit: « e) les décrets d'approbation des traités internationaux ou intercantonaux dont le contenu équivaut à l'un des actes mentionnés aux lettres a et b... » – c'est-à-dire des modifications législatives – « ... du présent alinéa ».

Dès lors, il nous paraissait logique de mettre l'équivalent pour les modifications de rang constitutionnel. La ligne de partage entre les traités de rangs constitutionnel et législatif ne doit pas être aisée à établir et il appartiendra

Constitution cantonale

aux juristes de la délimiter, mais cette idée que nous exprimons ici explicitement était contenue implicitement dans notre projet. On clarifie simplement les choses avec cet amendement.

M. Claude Borel: – Nous aimerions l'avis des experts et du Conseil d'Etat à ce sujet et, peut-être, un ou deux exemples concrets.

M. Hugues Scheurer: – Un exemple: ce serait une autorité supracantonale qui aurait un pouvoir réel de décision qui donc court-circuiterait le système actuel qui est établi dans notre Constitution. Par exemple, si l'on faisait de l'Espace Mittelland un supercanton, ce serait un traité intercantonal qui modifierait notre Constitution et cela supposerait, à nos yeux, un référendum obligatoire et non un référendum facultatif.

La présidente: – Un des experts a été interpellé. Osons-nous donner la parole à M. Jean-François Aubert?

M. Jean-François Aubert, expert de droit constitutionnel: – Nous croyons que M. Hugues Scheurer a décelé un oubli dans notre projet. On aurait pu le combler par interprétation en disant que si, vraiment, un traité intercantonal – international, cela nous paraît plus rare – a pour effet de modifier la Constitution, on suivra la procédure de la révision de la Constitution, mais nous pensons que c'est encore mieux de le dire clairement en ayant, à l'article 44, alinéa 1, lettre c, le pendant de l'article 42, alinéa 2, lettre e.

M. Hugues Scheurer a donné un exemple qui nous paraît irréfutable. Il est évident que si le canton de Neuchâtel s'unissait à d'autres cantons, sans fusion bien entendu, pour créer, par exemple, un parlement intercantonal ou un gouvernement intercantonal disposant de pouvoirs de décisions, à ce moment-là, il y aurait l'équivalent d'une révision de la Constitution. Nous vous engageons à accepter cet amendement.

M. Didier Burkhalter: – Nous sommes d'accord avec cet amendement.

La présidente: – Cet amendement est-il combattu? Ce n'est pas le cas.
L'amendement Hugues Scheurer à l'article 44, alinéa 1, lettre c (nouvelle) est donc accepté.

Article 44. – Adopté.

Article 45. –

M. Jean-Sylvain Dubois: – Nous trouvons cet article un peu glacial pour les autorités. Nous pensons qu'au lieu de mettre « information suffisante et objective », nous pensons que les autorités peuvent donner leur avis sur un vote populaire. Nous ne voyons pas pourquoi on interdirait les autorités à

Discussion en second débat (suite)

donner leur avis à la population. Nous souhaiterions que l'on mette, dans cet article, que l'autorité cantonale peut donner son avis.

La présidente : – Monsieur Jean-Sylvain Dubois, s'il s'agit d'un amendement, nous vous demandons de le faire par écrit.

M. Jean Studer, président de la commission « Constitution » : – En fait, l'article 45 n'apporte pas une très grande nouveauté par rapport à ce que l'on connaît, que ce soit sur le plan fédéral ou sur le plan cantonal. En demandant à ce que l'information soit suffisante, on demande à ce qu'elle donne en tout cas assez d'éléments pour que l'on comprenne de quoi on parle et, lorsque l'on dit qu'elle doit être objective, on ne dit pas qu'elle ne doit pas exister et, forcément, l'autorité qui veut donner une information doit dire ce qu'elle pense de l'objet soumis à votation, son sentiment subjectif, en clair son opinion politique, mais elle doit aussi laisser une place aux avis contraires. En fait, c'est quelque chose qui se pratique sans aucune difficulté et en tout cas, après des premières contestations, lorsque le processus du message que l'on reçoit à la maison avant chaque votation fédérale – il y a eu quelques hésitations au début, mais nous croyons que, maintenant, les choses sont bien ancrées –, on a l'avis de l'Assemblée fédérale, l'avis aussi des initiants qui ne partageraient pas l'avis de l'Assemblée fédérale et, en fait, cela ne supprime en rien la position qui est offerte aux autorités d'exprimer leur point de vue, leur avis. Simplement, on leur demande de laisser aussi une place à ceux qui ne partagent pas forcément ce point de vue. Ce n'est pas forcément à la même place, mais il doit y avoir quand même une mention.

Nous vous invitons dès lors à accepter l'article 45 qui ne fait que consacrer une pratique qui est maintenant, croyons-nous, bien établie.

La présidente : – Monsieur Jean-Sylvain Dubois, est-ce que vous maintenez votre amendement ?

M. Jean-Sylvain Dubois : – Oui, Madame la présidente.

La présidente : – Monsieur Jean-Sylvain Dubois, l'amendement que vous nous avez remis n'étant pas très clair pour nous, nous vous prions de le lire.

M. Jean-Sylvain Dubois : – Oui, Madame la présidente. Nous souhaitons que l'on mette les autorités donnent une information suffisante et... enfin, nous n'avons pas de double ! (*Rires.*)

La présidente : – Il faudra tout de même qu'on le rédige.

M. Didier Burkhalter : – A titre purement rédactionnel, mais sur le fond nous sommes d'accord avec l'amendement Jean-Sylvain Dubois, nous pourrions proposer : « Avant les votes populaires, les autorités *communiquent leur avis*

Constitution cantonale

et donnent une information suffisante et objective sur les objets qui y sont soumis.»

La présidente: – Est-ce que M. Jean-Sylvain Dubois peut se rallier à cette formulation ?

M. Jean-Sylvain Dubois: – Tout à fait, Madame la présidente, cela a le même sens.

La présidente: – Est-ce que tout le monde peut se rallier à cet amendement ?

M. Alain Bringolf: – Non, Madame la présidente. Le texte actuel nous paraît parfaitement clair. Nous n'avons encore jamais vu une autorité qui ne donne pas son avis ! En avez-vous déjà vu, vous ? Nous n'en avons jamais vu ! Par contre, s'il y a un manque quelque part, c'est au niveau des minorités qui ont quelquefois un peu de peine à faire paraître leur opinion !

Donc, le texte actuel nous paraît suffisant ; le reste, c'est un glissement vers l'autoritarisme.

M. Jean-Pierre Authier: – Nous nous méfions un peu des corrections qui arrivent au dernier moment sur un texte qui a fait l'objet d'une profonde réflexion au sein d'une commission avec des rédactions qui se font sur un coin de table, malgré l'excellence de celui qui rédige. Nous n'aimons pas trop ce mode de faire.

C'est la raison pour laquelle nous estimons que la formulation qui est proposée par la commission est tout à fait suffisante et nous nous y rallierons.

M. Claude Borel: – Une partie du groupe socialiste estime que l'avis des autorités est inclus dans l'information objective et s'opposera à l'amendement Jean-Sylvain Dubois.

La présidente: – Cet amendement étant combattu, nous allons passer au vote.

On passe au vote.

L'amendement Jean-Sylvain Dubois, à l'article 45, est refusé à une majorité évidente.

Article 45. – Adopté.

Article 46. – Adopté.

Article 47. –

La présidente: – A cet article 47, nous sommes en présence de l'amendement suivant du groupe PopEcoSol :

Discussion en second débat (suite)

Conditions
d'éligibilité

Art. 47 Toute électrice et tout électeur est éligible. La loi peut aussi déclarer éligibles au Conseil d'Etat et aux autorités judiciaires des personnes qui sont domiciliées dans un autre canton suisse.

M. *Eric Augsburger*: – Nous saluons bien sûr l'innovation qui consiste à octroyer, à l'article 37, le droit de vote aux étrangères et aux étrangers, ainsi qu'aux apatrides qui sont au bénéfice d'un permis d'établissement et qui sont domiciliés, rappelons-le, dans le canton depuis au moins cinq ans. Cela n'a pas été de soi, comme on a pu le constater encore hier après-midi.

D'aucuns parlent d'une nouveauté, alors qu'il s'agit plutôt de la réintroduction d'un droit que nos prédécesseurs avaient accordé aux étrangers en 1848 en même temps qu'ils leur octroyaient quelques années seulement, il est vrai, d'éligibilité.

Aujourd'hui, Mesdames et Messieurs les députés, nous faisons appel à votre esprit d'ouverture, à l'esprit d'ouverture qui n'a jamais manqué de caractériser notre canton. Nous avons maintenant l'occasion d'adopter un projet de nouvelle Constitution dont on a déjà dit, sur certains bancs, qu'il apportait des changements bienvenus, mais qu'il ne provoquait pas d'améliorations significatives pour la population.

Quitte à remettre en question le consensus ou plutôt le compromis stratégique élaboré en commission, il nous semble en effet indispensable de remettre à l'ordre du jour, aujourd'hui, l'éligibilité des étrangers. La politique n'est pas toujours une affaire de tactique; elle est parfois aussi une affaire de cœur.

Les quelque 20.000 étrangers, dont une partie importante d'entre eux sont nés en Suisse ou y sont domiciliés depuis de nombreuses années déjà, doivent à nos yeux pouvoir jouir des mêmes droits civiques que les Neuchâtelois et les nombreux Confédérés qui résident dans notre canton. Tout électeur doit pouvoir être éligible. Il existe de fait déjà plusieurs catégories d'étrangers en fonction des permis de séjour qui leur sont attribués. De fait, le projet de nouvelle Constitution établit une nette séparation entre ceux qui ont le droit de vote et ceux qui continuent à être de simples spectateurs de la démocratie populaire parce qu'ils habitent le canton depuis moins de cinq ans.

Ne créons pas une catégorie ou sous-catégorie supplémentaire en n'octroyant que le droit de voter, mais pas encore celui d'être élu.

La minorité du groupe libéral-PPN qui s'était opposée hier à l'octroi du droit de vote aux étrangers devrait dès lors nous suivre sur ce terrain-là, du moins si l'on s'en tient à la première partie du développement de M. Jean-Pierre Authier qui se refusait à créer une catégorie de citoyens de seconde zone.

Il ne s'agit pas, Mesdames et Messieurs les députés, d'un problème gauche/droite comme nous avons souvent l'occasion d'en débattre dans cet

Constitution cantonale

hémicycle. Non, il s'agit plutôt de reconnaître un droit fondamental, comme nous l'avons reconnu fort tardivement aux femmes de ce canton et trop tardivement à celles de ce pays.

Si, comme la commission, nous relevons également que les étrangers durablement établis dans notre canton en partagent le destin, qu'ils en subissent les revers comme les Suisses, qu'ils ont contribué à ses succès, qu'au fond, rien ne se fait sans eux, qu'ils sont vraiment, et certains d'entre eux même davantage que les Suisses de l'étranger, une partie intégrante de la population du pays, qu'ils paient leurs impôts comme les autres, qu'ils cotisent comme les autres aux assurances sociales, alors pourquoi ne pas leur donner la possibilité de siéger également à nos côtés ?

Pour notre part, nous ne pouvons pas nous résoudre à considérer, comme la majorité de la commission, que la capacité politique active aux étrangers établis représente déjà, à elle seule, une réforme importante et qu'une extension à la capacité passive devrait faire l'objet d'une révision ultérieure.

Ne sommes-nous pas ici les représentants d'une population qui a voté très massivement en faveur de l'Espace économique européen et qui sera sans doute favorable, on peut l'espérer, le moment venu, à ce que la Suisse adhère à l'Union européenne, cette même Union européenne qui a édicté des lois permettant aux ressortissants des Etats membres de faire valoir leurs droits civiques là où ils vivent dans l'Europe des Quinze ?

Nous percevons bien que, sur le fond, une partie du Grand Conseil ne saurait rester sourde à notre argumentation, mais que la peur de voir échouer la nouvelle Constitution devant le peuple est trop grande. Il est bien évident que tout projet et tout progrès comportent une certaine dose de risque, mais ne nous leurrions pas, l'octroi du simple droit de vote aux étrangers est déjà de nature à réveiller la bête qui dort.

Si les partis ou les mouvements d'extrême-droite veulent se mobiliser, ils le feront de toute manière. Ils trouveront déjà suffisamment de prétextes avec les quelques innovations contenues dans le projet de nouvelle Constitution pour se profiler et, sait-on jamais, pour préparer le terrain des prochaines élections cantonales.

Nous ne pouvons pas faire de la politique avec la peur au ventre. C'est justement ce que veulent la droite nationaliste et l'extrême-droite qui n'ont de toute façon que peu de considérations pour la classe politique en général. N'oublions tout de même pas que ce sont ces mêmes milieux qui réclament maintenant que les naturalisations soient soumises au vote populaire. La meilleure des défenses face à ce populisme, c'est encore de se montrer innovateur. L'intégration des étrangers passe donc aussi par l'exercice des droits passifs et des droits actifs.

Ces dernières semaines, on reproche, un peu abusivement, au parti socialiste de se montrer trop passif, trop craintif, de simplement réagir au lieu de se montrer créatif. Voilà bien aujourd'hui une occasion de se rattraper.

Discussion en second débat (suite)

Ainsi, Mesdames et Messieurs les députés, osons ensemble faire non seulement un pas, mais deux pas en direction des étrangers avec qui nous travaillons, avec qui nous partageons nos loisirs et avec qui nous faisons progresser ce canton. Nous avons la chance d'être un des premiers et encore un des seuls cantons à disposer d'une commission et d'un délégué à l'intégration des étrangers qui font, disons-le, un travail remarquable et unanimement salué.

Ne nous arrêtons pas en si bon chemin et renouons avec la philosophie qui prévalait dans la Constituante de 1848; nous n'en ressortirons alors que grandis.

Enfin, à tous ceux qui ne veulent pas entendre parler d'éligibilité des étrangers sous prétexte que le peuple neuchâtelois l'avait refusé sur le plan communal en 1990, nous disons qu'il n'est pas interdit au peuple de changer d'avis dix ans après. Où en serions-nous aujourd'hui en effet si les militantes féministes avaient baissé les bras lorsque les hommes leur avaient nié à plusieurs reprises l'exercice d'un droit fondamental?

Nous ne sommes pas naïf au point de croire que notre amendement recueillera l'approbation d'une majorité de députés, mais nous avons la faiblesse de croire qu'une part non négligeable d'entre eux saura faire preuve de courage et de générosité.

Encore une précision concernant notre amendement: nous avons bien évidemment supprimé la phrase qui dit que la loi peut étendre l'éligibilité aux étrangères et aux étrangers pour les autorités judiciaires. Il nous semble en effet que si ces derniers sont éligibles, comme nous le souhaitons, ils le sont aussi de fait dans les autorités judiciaires.

M. Didier Burkhalter: – Nous avons déjà largement évoqué cette question lorsque le droit de vote a été abordé. Nous serons bref et allons résumer la position du groupe radical.

Nous estimons, contrairement à ce qui vient d'être dit, que cet amendement n'aboutirait pas à l'ouverture, mais vraisemblablement finalement à la fermeture, qu'il n'aboutirait pas à l'innovation, mais peut-être même au recul selon la tactique du retour de flamme. C'est une surenchère qui nous paraît suicidaire pour le projet, nous l'avons déjà dit hier. L'élargissement des droits politiques des étrangers est un processus qui est délicat et que nous souhaitons tous pouvoir obtenir sur la durée et donc finalement pas à pas. Que faut-il pour cela? Il faut d'abord un large consensus politique, en particulier ici; il faut un appui populaire et donc une assimilation par la société. C'est une question de responsabilité, sinon les conséquences pourraient être très défavorables.

L'amendement du groupe PopEcoSol a, à notre avis, le mérite d'ouvrir à nouveau la discussion, mais concrètement, c'est tout le contraire de ce que nous avons estimé comme *Realpolitik* dans ce dossier et nous nous y opposerons par conséquent.

Constitution cantonale

M. *Claude Borel*: – Le groupe socialiste est fondamentalement favorable à l'éligibilité des étrangers, au moins au niveau communal, et nous avons manifesté cette volonté en déposant un projet de loi dans ce sens au début des années 1990.

A la suite d'un référendum, cette innovation avait été refusée en votation populaire. Nous avons dès lors renoncé en commission à relancer cette proposition de manière à respecter une volonté populaire exprimée il y a moins de dix ans. Subsidiairement, nous ne voulions pas charger le projet de Constitution de trop d'innovations susceptibles de mobiliser certaines ardeurs populistes.

Laissant parler la raison plutôt que le cœur, une partie de notre groupe s'opposera donc à cet amendement, mais il est fortement probable que d'autres membres de notre groupe inverseront cet ordre de priorités.

M. *Jean Studer*, président de la commission « Constitution »: – Nous croyons que M. Didier Burkhalter a dit qu'effectivement, la discussion avait déjà été nourrie et passionnée au sein de la commission.

Nous souhaiterions ici dire deux choses. Nous souhaiterions dire que toutes les tentatives qui ont été faites ces dernières années dans les différents cantons qui ont été confrontés pour introduire, sur le plan cantonal, le droit d'éligibilité des étrangers se sont heurtés à des refus d'en tout cas plus de 70%, y compris dans des cantons que l'on a parfois l'habitude de qualifier de plus progressistes que d'autres.

La seconde chose que nous voudrions dire: nous ne souhaiterions pas qu'à travers la proposition compréhensible que fait le groupe PopEcoSol, on relativise l'importance que constitue dans le projet dont nous débattons aujourd'hui la reconnaissance du droit de vote aux étrangers. Sans aucun doute, cette question-là est la principale innovation de ce projet, même si d'autres tiennent à cœur aux membres de la commission. Tout le monde s'accorde pour reconnaître que si nous arrivons à faire accepter cette nouvelle Constitution avec la reconnaissance, sur le plan cantonal, du droit de vote aux étrangers, nous pourrions être fiers du travail qui aura été accompli maintenant.

M. *Michel Barben*: – Le groupe libéral-PPN suivra les propositions de la commission pour les raisons déjà largement énoncées, d'autant que nous faisons une véritable différence psychologique entre la possibilité pour un étranger d'être électeur, soit de donner son avis et de donner la préférence à des gens, et celle d'être éligible et de véritablement prendre des décisions. Cette différence entre quelqu'un qui est électeur et quelqu'un qui est éligible est fondamentale. Nous pensons aussi que la commission a su faire preuve de *Realpolitik*, cela a été dit, et que toutes les votations qui ont eu lieu, notamment en 1990, ont refusé l'éligibilité des étrangers également au

Discussion en second débat (suite)

niveau communal. Nous croyons donc qu'il serait important de ne pas mettre de l'huile sur le feu inutilement.

Le groupe libéral-PPN suivra les propositions de la commission.

La présidente : – Cet amendement étant combattu, nous allons passer au vote.

On passe au vote.

L'amendement du groupe PopEcoSol, à l'article 47, est refusé par 62 voix contre 27.

M. Damien Cottier : – Nous intervenons maintenant. Nous souhaitons intervenir à propos de l'article 47, mais notre intervention n'a rien à voir avec le débat que nous venons de tenir sur cet amendement.

Nous souhaitons faire une remarque ou poser une question qui n'a pas du tout été évoquée ni par la commission ni par les experts ni par les porte-parole de groupes. A l'article 37 que nous venons adopté hier, nous élargissons le droit de vote aux Suisses de l'étranger et qu'à l'article 47, nous précisons que sont éligibles comme membres des autorités cantonales, les électriques et électeurs de nationalité suisse. Selon l'interprétation que nous en faisons, cela signifierait quand même une innovation, c'est-à-dire que les Suisses de l'étranger seront éligibles dans les autorités cantonales, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle. Nous ne nous y opposons pas, nous trouvons que c'est une bonne innovation, mais nous souhaitons le relever, si tout au moins notre interprétation est correcte, de manière à ce que cela apparaisse dans ces débats. Nous signalons que c'est déjà le cas par exemple pour ce qui est du Conseil national, puisque c'est une réglementation fédérale, mais qu'à l'heure actuelle, un Suisse de l'étranger ne peut pas être élu dans une autorité cantonale et nous croyons que cela mérite d'être souligné.

M. Hugues Scheurer, rapporteur de la commission « Constitution » : – Il nous semble que la réponse apparaît dans les commentaires à l'article 47 où il est dit que la subordination de l'éligibilité à la qualité d'électeur, c'est-à-dire un domicile à Neuchâtel, est une exigence qui peut se révéler dissuasive. Il est donc préférable de n'exiger le domicile qu'après l'élection ; ce point relevant de la législation ordinaire.

La présidente : – Est-ce que M. Damien Cottier est satisfait ou désire-t-il une autre réponse ?

M. Damien Cottier : – Nous ne savons pas exactement à quel passage le rapporteur de la commission fait référence. Il nous semble que là, on parle plutôt des candidats au Conseil d'Etat qui seraient domiciliés dans un autre canton. Nous parlions des Neuchâtelois qui habitent à l'étranger et qui seraient éligibles dans le canton de Neuchâtel tout en maintenant leur

Constitution cantonale

domicile à Paris, à Lisbonne ou où ils habitent. Peut-être que l'un des professeurs pourrait s'exprimer sur cette question ?

La présidente: – Est-ce que l'un des professeurs a une réponse à cette question ?

M. *Jean-François Aubert*, expert de droit constitutionnel: – Pour nous, tout est dit à la page 73 du rapport (p. 2662 du *BGC*) et nous invitons M. Damien Cottier à lire cette page. Il a raison de dire que c'est une nouveauté. Il a fallu aussi tenir compte du problème des Suisses qui sont domiciliés dans un autre canton que le canton de Neuchâtel. Ceux-là ne sont pas des électeurs, c'est pourquoi l'équation « tout électeur est éligible », cela ne va pas. Si vous voulez permettre à une personne domiciliée dans le canton de Zurich d'être candidate au Conseil d'Etat neuchâtelois, vous ne pouvez pas l'obliger à venir prendre domicile dans le canton de Neuchâtel avant l'élection, avec le risque de ne pas être élue et de repartir pour le canton de Zurich. C'est trop demander. C'est pourquoi il a été prévu que ces personnes-là étaient éligibles et c'est le législateur, après les élections, qui pourrait ensuite exiger, comme il le ferait d'ailleurs pour les Suisses de l'étranger, qu'elles prennent domicile dans le canton.

Donc, pour nous, la commission avait vu la chose et avait essayé de l'expliquer. Nous regrettons qu'elle ait été si peu claire.

Article 47. – Adopté.

Article 48. –

La présidente: – A l'alinéa 2 de cet article 48, nous sommes en présence des amendements et sous-amendement suivants:

Amendement du groupe radical

Cas
d'incompatibilité

*Art. 48*² ..., ni d'aucune autorité judiciaire. Ils *ne peuvent être membres du Grand Conseil, à l'exception des membres du corps enseignant.*

Amendement du Conseil d'Etat

Cas
d'incompatibilité

*Art. 48*² Les membres du personnel de l'administration cantonale ne peuvent être membres simultanément du Conseil d'Etat, ni d'aucune autorité judiciaire. Ils peuvent être membres du Grand Conseil à l'exception du personnel *d'encadrement, des membres du personnel qui disposent d'un pouvoir décisionnel ou de police*, du personnel *des autorités judiciaires* et des services du Grand Conseil, ainsi que des collaboratrices et des collaborateurs de l'entourage immédiat du Conseil d'Etat et de la chancellerie d'Etat; la loi définit ces catégories.

Discussion en second débat (suite)

Sous-amendement du groupe socialiste à l'amendement du Conseil d'Etat

Art. 48, alinéa 2: biffer les termes « ou de police, du personnel des autorités judiciaires ».

La présidente: – Nous allons d'abord nous pencher sur l'amendement du Conseil d'Etat et de son sous-amendement du groupe socialiste, étant donné que c'est ce dernier que nous voterons en premier.

M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Nous avons dit que nous étions en retrait dans cette discussion, mais nous intervenons ici parce que l'article 48 concerne la question du respect de la séparation des pouvoirs. L'alinéa 1, on l'a rappelé tout à l'heure, rappelle clairement la séparation des trois pouvoirs et accepte donc, à juste titre, une exception pour les membres non permanents d'une autorité judiciaire qui peuvent, le cas échéant, être membres du Grand Conseil. Nous dirons que, ici, à titre personnel, nous avons pu profiter de cette disposition qui est déjà aujourd'hui appliquée puisque lorsque nous étions député dans cette salle, nous étions en même temps président suppléant du Tribunal du Locle et nous pensons que cela ne posait pas de grands problèmes.

L'alinéa 2, qui nous intéresse plus particulièrement ici, concerne le problème de la compatibilité du statut de membres du personnel de l'administration cantonale avec, d'une part, la fonction judiciaire et, d'autre part, la fonction de député. S'agissant de la compatibilité de membres du personnel avec la fonction judiciaire, la proposition qui vous est faite est de consacrer une incompatibilité absolue, ce qui exclut qu'un fonctionnaire puisse être, par exemple, en même temps membre de l'administration et d'une autorité de conciliation en matière de bail, juge suppléant ou assesseur de l'autorité tutélaire qui sont des charges à temps partiel. Nous avons d'ailleurs soulevé cette question dans le cadre des travaux de la commission et nous nous étions posé la question de savoir s'il n'y avait pas lieu là de faire une exception, par exemple à l'égard des juristes à temps partiel qui travaillent à l'Etat et qui auraient pu aussi fonctionner à temps partiel comme suppléant du tribunal. On pouvait en effet se poser la question de savoir s'il y avait véritablement plus d'inconvénients à avoir un juge suppléant qui était en même temps un juriste à l'Etat ou un juge suppléant qui était en même temps avocat. Nous avons simplement tenu à rappeler cette situation. Nous n'avons pas fait de proposition d'amendement dans la mesure où la commission n'a pas voulu faire d'exception.

Reste la question discutée qui est celle de la compatibilité entre le statut du personnel de l'administration et celui de député. Le Conseil d'Etat reconnaît que la question est délicate et qu'elle mérite d'être discutée. On peut certes souhaiter, comme le fait l'amendement radical qui sera développé tout à l'heure, le statu quo qui consacre, comme pour les fonctions judiciaires que

Constitution cantonale

nous venons d'expliquer, une incompatibilité absolue, mais le Conseil d'Etat n'est pas insensible au souci et au souhait de la commission de prévoir une incompatibilité limitée à certaines fonctions. Le Conseil d'Etat est donc favorable à cette ouverture, d'autant qu'elle est pratiquée dans d'autres cantons, semble-t-il, sans difficultés majeures, et que l'incompatibilité à l'égard des enseignants, elle, n'est pas remise en cause. Les enseignants peuvent donc siéger dans cette salle. Le Conseil d'Etat admet qu'un certain nombre de membres du personnel de l'administration pourraient aussi siéger dans cette salle. Nous acceptons donc, dans le principe, la proposition de la commission.

Notre amendement a pour seul but de préciser davantage le cercle des personnes pour lesquelles, et cela la commission en est d'accord, l'incompatibilité doit demeurer. Notre précision tient en effet à mieux définir ce que le projet appelle «le personnel supérieur». Il nous paraît que, dans notre amendement, la formulation que nous vous proposons en parlant de «personnel d'encadrement» est peut être plus adéquate que celle du «personnel supérieur». Il nous permet en effet d'inclure l'ensemble des cadres de l'administration, indépendamment d'une référence hiérarchique à laquelle le mot «supérieur» pourrait faire référence.

De plus, il nous paraît indispensable que la Constitution précise que l'incompatibilité, qui doit subsister, touche aussi les membres du personnel de l'administration qui disposent d'un pouvoir décisionnel ou d'un pouvoir de police, de même que le personnel des autorités judiciaires qui participe aux décisions judiciaires. Seraient donc concernées essentiellement les personnes qui disposent d'un pouvoir décisionnel ou de police: les gendarmes, les inspecteurs de la police de sûreté, les gardes-faune ou les surveillants des maisons de détention, pour ne donner que des exemples qui paraissent tout à fait clairs.

En ce qui concerne le personnel des autorités judiciaires, il s'agit, dans notre esprit, des greffiers et des employés des autorités judiciaires qui participent à la procédure de jugement; le greffier, par exemple, participe à l'audience comme membre du tribunal et signe ensuite le jugement du tribunal. Il nous paraît que pour ce type de personne, il doit y avoir toujours une incompatibilité. C'est la raison pour laquelle nous vous proposons l'amendement qui a été déposé.

Nous aimerions rassurer d'emblée le groupe socialiste. Nous entendrons leurs arguments quant à leur sous-amendement. L'incompatibilité évidemment ne toucherait pas le personnel administratif de la police ou de secrétariat des autorités judiciaires qui ne répondrait pas aux critères que nous venons d'évoquer.

En tout état de cause et comme la disposition constitutionnelle le précise, il appartiendra à la loi, donc de toute manière au Grand Conseil, de fixer les catégories en question. Nous rappelons d'ailleurs que l'article 48, alinéa 3, laisse à la loi la possibilité de prévoir encore d'autres cas d'incompatibilité.

Discussion en second débat (suite)

Le Conseil d'Etat est donc d'accord avec l'ouverture qui est proposée par la commission. Il vous demande simplement de prévoir, dans la Constitution, les cas qui devront nécessairement faire encore l'objet d'une incompatibilité. Nous vous remercions donc d'accepter l'amendement du Conseil d'Etat.

M. Claude Borel : – L'amendement du Conseil d'Etat ne nous dérange pas trop dans sa première partie où il exclut le personnel d'encadrement et les membres du personnel qui disposent d'un pouvoir décisionnel dans la mesure où il peut s'agir là d'une approche plus précise de ce que la commission avait qualifié de personnel supérieur. En revanche, nous avons de la peine à admettre l'exclusion de tout détenteur d'un pouvoir de police, du plus modeste gendarme au commandant, quoique nous ayons obtenu un démenti concernant sa secrétaire. Il en va de même du personnel des autorités judiciaires. Il est paradoxal qu'un juge non permanent puisse siéger au Grand Conseil, mais que son collaborateur qui classe ses dossiers ne puisse pas le faire. Mais là aussi, nous avons obtenu un démenti qui nous rassure un tout petit peu.

Nous venons donc d'obtenir quelques assurances du Conseil d'Etat, mais nous aimerions encore attendre l'avis du président de la commission « Constitution » et le débat pour décider du retrait ou non de notre sous-amendement.

M. Jean-Sylvain Dubois : – On voit que l'amendement du Conseil d'Etat, que nous approuvons, est incomplet. Nous voulons dire par là que si l'on veut que l'on connaisse bien les personnes qui sont éligibles ou qui ne le sont pas, dans la loi, on devrait vraiment préciser les personnes qui ne sont pas éligibles, parce que si l'on ne met pas cette précision, trois jours ne suffiront pas au Grand Conseil pour savoir si la personne est éligible ou pas !

Nous proposons au Conseil d'Etat d'établir une liste non exhaustive sur les éligibilités et les non-éligibilités !

M. Didier Burkhalter : – Nous ne nous exprimons, pour le moment, que sur le sous-amendement socialiste. Pour notre part, nous avons un peu l'impression inverse de celle de M. Claude Borel, c'est-à-dire que la clarification donnée par le Conseil d'Etat nous paraît poser problème, surtout lorsqu'il a été dit que le commandant de la police ne pourra pas être éligible alors que sa secrétaire le pourra. Nous croyons qu'il faut être clair ; le personnel administratif de la police est un personnel assermenté et il n'y a pas, comme cela, un bras de l'Etat qui n'est que chez le commandant ou le personnel non administratif de la police. Il y a tout de même toute la partie administrative de l'autorité policière en quelque sorte, qui devra aussi être délimitée dans le cadre de l'amendement, sinon nous ne comprendrions pas. A notre sens, il ne faut en tout cas pas accepter le sous-amendement socialiste. S'il est retiré, nous aimerions qu'une appréciation soit faite et que, un petit peu comme notre collègue Jean-Sylvain Dubois, qu'une liste exhaustive soit

Constitution cantonale

établie et pas simplement dire oui au personnel administratif et non à l'autre personnel, pour ce qui est de la police particulièrement.

M. Claude Bernoulli: – Nous sommes de l'avis de M. Jean-Sylvain Dubois. Il y a quelque chose qui ne fonctionne pas dans cette incompatibilité à géographie variable. Nous comprenons bien la position du Conseil d'Etat au niveau de l'incompatibilité dans ses relations avec ses hauts fonctionnaires, mais, à l'étage d'en dessous, vous pouvez bien vous imaginer qu'il peut y avoir des fonctionnaires non élus et des fonctionnaires qui seraient élus au Grand Conseil et cela crée des problèmes. Il faut donc absolument arriver à préciser, nous semble-t-il, très clairement quels sont les membres de la fonction publique qui peuvent siéger au Grand Conseil par exemple. Nous partageons l'opinion de M. Jean-Sylvain Dubois et disons qu'il faut absolument le préciser dans la loi. Personnellement, nous préférierions que l'on reste au statu quo.

M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – M. Claude Bernoulli a d'ores et déjà engagé le débat qu'il y aura au sujet de l'amendement radical. C'est l'option de l'incompatibilité absolue ou de l'ouverture que la commission nous propose. Le Conseil d'Etat vous dit que nous sommes prêt à accepter cette ouverture, mais nous donnons toutes les garanties à M. Jean-Sylvain Dubois, d'ailleurs l'article le dit: la loi définit ces catégories. Il faudra bien qu'il y ait une loi, il y aura un débat ici, et vous avez raison, il faudra que cette loi soit exhaustive de manière qu'il n'y ait pas de doute possible. C'est la raison pour laquelle la Constitution doit tout de même dire quels sont les types de fonctions qui doivent rester incompatibles. Or, les types de fonctions qui doivent rester incompatibles, ce sont celles qui impliquent, pour les membres du personnel de l'administration, soit un pouvoir de décision, soit un pouvoir de police. Il ne faut pas que l'agent de la sûreté qui pourrait vous arrêter si vous avez commis un délit en tant que citoyen ou que l'agent de police qui peut vous mettre une amende puisse en même temps siéger sur les bancs de ce Grand Conseil. Nous croyons que c'est cela qu'il faut éviter, mais vous avez raison, Monsieur Jean-Sylvain Dubois, c'est la loi qui définira de manière précise les catégories prévues si le Grand Conseil décide d'aller dans le sens de l'ouverture de la commission.

M. Nicolas Aubert: – Pour clarifier le débat et la position libérale-PPN qui a été tout à l'heure évoquée par M. Claude Bernoulli, nous préciserons que d'emblée, le groupe libéral-PPN soutiendra l'amendement radical qui a été déposé, à défaut soutiendra l'amendement du Conseil d'Etat et, dans tous les cas, combattra le sous-amendement socialiste.

Cela pour les arguments qui ont été évoqués brièvement par M. Claude Bernoulli, à savoir que le principe de la séparation des pouvoirs, prévu par l'article 46 de la Constitution que l'on vient de voter, fait justement cas de

Discussion en second débat (suite)

cette séparation des pouvoirs et doit nous permettre, à nous, de la justifier et d'aller jusqu'au bout, et ce non seulement en la réservant à l'application aux magistrats.

Le bon fonctionnement de l'administration va dans ce sens-là. A notre sens, il y a un statut ambivalent du député qui doit être subordonné hiérarchiquement, alors que l'article 59 de la Constitution, que l'on va voir tout à l'heure, prévoit que le Grand Conseil exerce la haute surveillance sur l'activité du Conseil d'Etat et de l'administration. Donc, à la fois, la personne qui est subordonnée dans l'administration aura le pouvoir de contrôle.

La garantie qui est apportée par la disposition relevant de la récusation n'est pas suffisante, à notre sens, dans la mesure où la récusation doit être faite lorsque le député est concerné personnellement par l'affaire qui sera traitée. Or, en l'occurrence, ce n'est pas un problème qui va le concerner personnellement, mais qui va concerner peut-être le service ou l'office dans lequel il travaille. A notre avis, cette disposition-là est insuffisante.

Enfin, le député aura des connaissances globales de l'administration par son activité au sein du Grand Conseil. Il y aura aussi des décisions législatives qui peuvent avoir une incidence sur le domaine d'activité du fonctionnaire et qui ne peuvent être prises, à notre sens, par de tels fonctionnaires.

Il y a aussi une crainte pour le secret de fonction, parce qu'il est vrai que le fonctionnaire qui siègera, notamment qui sera au sein des groupes, aura une tentation de dire ce qui se passe à l'intérieur de l'administration, aura une plus grande tentation que ce qui se passe dans la vie de tous les jours, et cela aussi, c'est un élément qui nous fait pencher pour soutenir l'amendement radical, à défaut l'amendement du Conseil d'Etat sans sous-amendement.

Il y a ensuite ces notions ambiguës – on en a parlé tout à l'heure –, notamment l'entourage immédiat, le personnel d'encadrement, le personnel disposant d'un pouvoir décisionnel. Tout cela est ambigu et est sujet à interprétation. On ne peut pas le tolérer, à notre sens, dans une Constitution.

On peut aussi se demander si le législatif deviendra un sous-pouvoir, parce que le projet de l'article 48, alinéa 2, de la Constitution prévoit que les membres de l'administration cantonale ne peuvent être membres simultanément du Conseil d'Etat ou d'une autorité judiciaire, mais ils peuvent l'être du Grand Conseil. Là, on voit une distinction entre les trois pouvoirs, législatif, exécutif et judiciaire, et on ne voit pas pourquoi le personnel de l'administration, qui ne peut pas être membre des deux premières, peut être membre de la dernière qui est quand même l'autorité suprême de notre canton.

Pour les raisons évoquées, nous soutiendrons donc, à défaut, l'amendement du Conseil d'Etat, dans la mesure où il est plus précis que le projet initial qui nous est soumis et nous permettra à notre sens de mieux cerner les cas d'incompatibilité.

Constitution cantonale

La présidente : – Il nous semble que l'on va déjà un peu plus loin dans la discussion. Nous nous rendons compte en effet que tout le monde prend déjà position sur l'amendement radical. Dans ce cas, nous allons ouvrir la discussion en donnant la parole au porte-parole du groupe radical.

M. Didier Burkhalter : – M. Nicolas Aubert a très largement développé l'amendement radical, nous lui en savons gré, cela nous évitera de le faire une nouvelle fois, mais nous pouvons de manière très brève insister sur quelques points.

Nous estimons que le rapport de la commission banalise – c'est un peu schématique – les ambiguïtés d'une trop large ouverture. On ne peut pas faire l'économie de ce débat, il a lieu maintenant et nous croyons que c'est une bonne chose. Il faut ajouter quelque chose qui n'a pas été dit, nous semble-t-il, c'est qu'à l'article 59 de cette Constitution, il y a la haute surveillance du Grand Conseil sur l'administration et il y a là à nouveau une certaine ambiguïté. A chaque fois, on peut résoudre pragmatiquement ces ambiguïtés, mais, sur le principe, elles sont quand même là. Nous estimons aussi, comme l'a dit M. Nicolas Aubert, que les règles de récusation de l'article 49 et la composition de la commission de gestion et des finances – depuis quelque temps, plus de gestion que de finances –, même s'il est clair que l'on y sera très attentif, elles n'empêcheront pas un certain manque de clarté dans la délimitation des rôles ou dans la séparation des pouvoirs, si vous préférez. Cela doit rester une priorité quand on a un doute sur un article, il faut revenir à l'essentiel et l'essentiel, c'est la séparation des pouvoirs.

Nous avons eu une large discussion, comme chaque groupe, imaginons-nous, à ce sujet. Il y a des points de vue un peu différents. Une majorité du groupe radical était finalement favorable, compte tenu justement de cette priorité de délimitation des rôles, au retour, au statu quo, d'où l'amendement du groupe radical dans sa majorité. Nous sommes en tous les cas opposé à la version de la commission, mais nous pourrions aussi, comme le groupe libéral-PPN, à défaut, pour certains même d'emblée, nous rallier à la version du Conseil d'Etat sans le sous-amendement socialiste et avec les déclarations qui ont été faites de faire une liste exhaustive et très claire délimitant les termes relativement vagues de l'amendement du Conseil d'Etat.

M. Claude Borel : – Nous nous exprimons au sujet de l'amendement du groupe radical. La Constitution actuelle, qui interdit aux fonctionnaires et employés cantonaux, d'accéder au Grand Conseil restreint les droits politiques de milliers de personnes: chefs de services, mais aussi infirmières à l'Hôpital de Perreux, cantonniers, bûcherons dans les forêts de l'Etat, et nous pourrions allonger cette liste à volonté.

Quand ces incompatibilités ont été introduites, elles ne concernaient que quelques dizaines de personnes très proches des conseillers d'Etat. Aujourd'hui, elles pénalisent des gens qui n'ont jamais vu ni de près ni de loin un membre de notre gouvernement. (*Rires.*) Il est temps de revenir à la

Discussion en second débat (suite)

situation antérieure, ce que fait très bien la proposition de la commission. Quinze cantons suisses ont adopté une telle solution ou même renoncé à toute incompatibilité entre la fonction publique et l'appartenance au parlement et ils ne s'en portent pas plus mal. Nous nous opposerons donc à l'amendement radical qui tend à figer *ad eternum* le statu quo.

M. *Francis Portner*: – Notre groupe, par principe, soutiendra les projets pour une ouverture maximale. Dans ce sens, il acceptera le sous-amendement socialiste.

Il soutiendra également l'amendement du Conseil d'Etat dans le souci de préciser les choses et nous sommes en partie rassuré après ce que M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, nous a dit.

De plus, il existe l'alinéa 3 qui dit que la loi peut prévoir d'autres cas d'incompatibilité. Il nous semble donc qu'il y a une protection à ce niveau-là suffisante.

Nous aimerions aussi dire qu'il nous semble qu'il y a une peur exagérée quelque part et qu'il peut y avoir ici, au niveau du parlement, d'autres cas d'ambiguïté par rapport au fait de siéger. Il n'y a donc pas seulement les représentants de la fonction publique qui peuvent poser, entre guillemets, des problèmes ou des ambiguïtés, mais peut-être aussi d'autres personnes. A ce niveau-là, nous croyons qu'il faut accepter que la motivation des gens soit peut-être l'élément essentiel et, après, nous croyons que le problème est large.

Nous refuserons l'amendement radical. Il est trop limitatif et, personnellement, nous pensons que si l'on veut limiter, limitons complètement et n'accordons pas de privilège aux enseignants. C'est pour eux un cadeau empoisonné.

M. *Jean Studer*, président de la commission « Constitution »: – C'est aussi, vous l'avez bien compris, une question qui a passablement animé les débats de la commission.

Dans le projet qu'elle vous propose, la commission souhaitait ouvrir la vie politique non seulement à de nouveaux cercles de la population – nous pensons ici aux étrangers –, mais aussi en offrant de nouveaux outils – nous faisons référence ici à la motion populaire – et, dans le cadre de cette ouverture, elle s'est finalement trouvée confrontée à la question de l'incompatibilité aujourd'hui que nous connaissons pour l'ensemble du personnel de l'administration, quel que soit ce personnel-là, quel que soit son taux d'activité, que ce personnel soit nommé ou simplement engagé en vertu d'un contrat de droit privé.

Il a semblé à la commission que la situation en tout cas actuelle du canton crée une double inégalité. Hier, M. Jean-Pierre Authier a parlé des citoyens de seconde zone que seraient les étrangers. Le Grand Conseil a considéré

Constitution cantonale

que mieux valait être de seconde zone que de pas de zone du tout. Ici, on crée aussi des citoyens de seconde zone, c'est pour le personnel qui, finalement, s'investit dans le cadre de l'activité de l'administration cantonale, qui, parce que, simplement, il travaillerait au service de l'administration, ne pourrait pas être éligible. C'est la première inégalité.

Il y a une inégalité à l'intérieur même de l'activité de la collectivité publique entre le personnel « administratif » et le corps enseignant, puisque pour cette seconde catégorie, cela ne se discute pas sérieusement ici, en tout cas jusqu'à maintenant, on n'envisage pas de modifier la liberté qui est reconnue au corps enseignant d'occuper des fonctions dans les autorités cantonales.

L'expérience du corps enseignant montre d'ailleurs que les craintes que l'on a lorsque l'on envisage plus largement la compatibilité avec une fonction dans la collectivité publique, ces craintes ne sont pas fondées. La commission n'a pas eu le sentiment que la marche des écoles dans ce canton a été entravée, qu'elle a été discutée oui, mais entravée non par la présence, dans les autorités, de membres du corps enseignant. Elle n'a pas le sentiment non plus que les membres du corps enseignant, voire les directions d'écoles, voire les directions d'écoles supérieures, se feraient un malin plaisir de renseigner, sur des secrets de fonction, telle ou telle commission du Grand Conseil ou d'émailler leurs interventions de telles violations du secret de fonction. Il ne nous semblait pas, au sein de la commission, que l'on avait forcément une différence à faire entre les membres de ce corps enseignant, les directions d'écoles et le personnel administratif, d'autant moins que, et cela a été dit, de nombreux cantons et non des moindres connaissent soit pas d'incompatibilité du tout, soit des incompatibilités différenciées telles que propose la commission.

S'agissant de l'amendement du Conseil d'Etat, il nous paraît clair à la lumière des explications qui viennent d'être données. Il correspond à ce que la commission souhaitait, avec certes une petite précision lorsqu'il vise non seulement la catégorie du personnel supérieur, mais aussi la catégorie du personnel de décision qui a une compétence décisionnelle, une compétence de décision de police. En fait, ce que propose la commission, c'est ce que le canton de Bâle-Campagne a imaginé. Nous avons, dans le cadre de la commission, sollicité de la chancellerie de Bâle-Campagne la législation en la matière. Vous avez effectivement, dans la législation de Bâle-Campagne, à l'image de la loi qui devait être adoptée par ce Grand Conseil, une définition extrêmement précise des postes que l'on considère incompatibles avec une fonction dans une autorité cantonale. Nous prenons l'exemple de la direction des finances : on définit la direction des finances, les personnes qui ne peuvent pas siéger, on parle notamment des actuaires du contrôle financier, on parle de l'ensemble des collaborateurs du service de contrôles financiers du canton de Bâle-Campagne, on parle des chefs du personnel de la direction des finances ; en fait, on a une définition très précise, qui est d'ailleurs le

Discussion en second débat (suite)

choix du Grand Conseil, des postes pour lesquels on estime qu'entre en conflit un pouvoir de décision ou un pouvoir de police avec un mandat dans le cadre d'une autorité cantonale. Il est clair qu'en adoptant la solution que propose le Conseil d'Etat, vous n'ouvrez pas encore la porte à n'importe quel employé de l'administration. Il appartiendra encore à notre Grand Conseil de définir ces postes, mais il est vrai aussi que, par contre, que pour l'infirmière – pour utiliser l'exemple qu'a donné M. Claude Borel –, pour la ou le secrétaire à temps partiel, à ce moment-là, vous ouvrez la porte avec une possibilité, s'il n'est pas dans le cadre de l'entourage immédiat du Conseil d'Etat ou de la chancellerie, de siéger.

Il est vrai aussi – c'était l'exemple que nous avons évoqué à la commission – que notre collègue M^{me} Béatrice Bois, qui était employée à 20 % à la bibliothèque de la faculté de droit, dans cette hypothèse-là, n'aurait pas dû choisir entre son mandat de députée et ce poste à temps partiel, sans être nommée, à la bibliothèque de la faculté de droit alors que, parallèlement, pouvaient siéger ou siégeaient en notre sein des professeurs de l'Université.

M. Nicolas Aubert: – Nous voulons compléter ce qui a été dit tout à l'heure. Tout d'abord, pour revenir sur la déclaration qui avait été faite par le Conseil d'Etat, qui mentionnait qu'il y avait une incompatibilité absolue qui était le résultat de l'amendement radical, ce n'est pas une incompatibilité absolue, mais relative, dans la mesure où il y a une exception pour le corps enseignant. Ce corps enseignant, qui est aujourd'hui représenté ici, manifestement ne fait pas l'objet d'un cadeau empoisonné. Les enseignants qui sont ici présents ont l'air de bien se porter, ils sont de qualité, nous le précisons !

Si nous, nous sommes favorable effectivement à cette exception, c'est parce que, à notre sens, le corps enseignant n'est pas dans une même hiérarchie que le sont les autres fonctionnaires. Cela ne permet pas un dysfonctionnement dans la hiérarchie comme cela le permettrait si l'on abonde dans le sens de l'évolution qui est projetée par le projet ou, subsidiairement, par l'amendement du Conseil d'Etat.

En ce qui concerne les citoyens de seconde zone auxquels a fait référence le président de la commission, il y a lieu de relater que cela découle de toute manière de la séparation des pouvoirs dans la mesure où même le projet qui figure ici et qui est soumis aujourd'hui au vote prévoit des citoyens qui n'auront pas la possibilité d'être élus au Grand Conseil. Donc, il y aura de toute manière des citoyens de seconde zone quel que soit l'objet qui sera voté, quel que soit l'amendement qui sera voté.

M. Claude Borel: – Partisan du principe que «Mieux vaut un je le tiens que deux tu l'auras», adepte une fois de plus de la *Realpolitik*, le groupe socialiste retire son sous-amendement à l'amendement du Conseil d'Etat qui semble recueillir un certain consensus, même à titre plus ou moins subsidiaire.

Constitution cantonale

La présidente: – **Nous prenons note que le sous-amendement du groupe socialiste à l'amendement du Conseil d'Etat est retiré.**

Nous allons opposer l'amendement du Conseil d'Etat à l'amendement du groupe radical.

On passe au vote.

L'amendement du Conseil d'Etat obtient 53 voix, alors que l'amendement du groupe radical en obtient 48.

M^{me} *Isabelle Opan-Du Pasquier:* – Nous avons une petite demande de clarification. Il nous semble que l'amendement du Conseil d'Etat n'était pas combattu. Est-ce que quelqu'un combattait cet amendement ?

La présidente: – Nous avons eu des déclarations claires disant qu'ils soutiendraient le statu quo, donc l'amendement...

M^{me} *Isabelle Opan-Du Pasquier:* – Oui, mais qu'à défaut, l'amendement du Conseil d'Etat était accepté !

La présidente: – Nous avons deux amendements que nous avons opposés. Nous sommes désolée, Madame Isabelle Opan-Du Pasquier.

M^{me} *Isabelle Opan-Du Pasquier:* – Est-ce que la commission combattait l'amendement du Conseil d'Etat ?

Voix: – Si maintenant il n'est pas combattu, il passe.

La présidente: – Nous aimerions vous dire que l'on n'a pas fini avec le vote. Nous allons maintenant opposer l'amendement du Conseil d'Etat au texte de la commission.

L'amendement du Conseil d'Etat est accepté par 91 voix contre 11.

Article 48. – Adopté.

Article 49. – Adopté.

Article 50. –

M. *Jean-François Aubert*, expert de droit constitutionnel: – En relisant le projet de la commission, M. Pascal Mahon et nous-même, nous nous sommes aperçus qu'à l'article 50, nous avons peut-être été excessivement restrictif en disant: « Les membres du Grand Conseil et du Conseil d'Etat ne peuvent être poursuivis pénalement pour les propos qu'ils tiennent devant le Grand Conseil ou l'un de ses organes. »

Discussion en second débat (suite)

Si l'on maintient l'adverbe « pénalement », cela signifie que l'on pourra les poursuivre civilement avec des conséquences qui peuvent être graves. Le droit actuel du canton de Neuchâtel, c'est l'immunité non seulement pénale, mais aussi civile. Nous avons introduit cet adverbe restrictif, nous semble-t-il, par mégarde.

L'immunité contre une poursuite civile peut très bien s'accorder avec l'article 61, alinéa 1, du code des obligations, autrement dit non seulement l'immunité pénale est couverte par l'article 366 du code pénal, mais l'immunité civile est couverte par l'article 61 du code des obligations, de sorte que nous vous suggérons – nous ne l'avons pas fait par écrit, mais, comme il s'agit de supprimer un adverbe, c'est peut-être plus facile – de renoncer à l'adverbe « pénalement » ; c'est le droit actuel.

La présidente : – Un amendement a été proposé. Nous vous suggérons que ce soit un amendement interpartis.

M. *Jean Studer*, président de la commission « Constitution » : – La proposition que formule M. Jean-François Aubert est simple à comprendre : si vous tenez des propos diffamatoires à l'égard d'une personne dans le cadre d'un débat du Grand Conseil ou d'une commission, la personne qui s'estime lésée peut déposer une plainte pénale. Le député qui aura tenu ces propos diffamatoires ne pourra pas être poursuivi sans autre, il faudra peut-être lever son immunité selon les conditions que fixe la loi. Cela, c'est le pénal.

Mais tenir des propos diffamatoires, et c'est vrai que cela devient de plus en plus la mode avec le développement de la loi sur la protection de la personnalité, peut aussi amener la personne qui se sent victime d'engager des poursuites en paiement d'une somme d'argent, par exemple pour tort moral, parce qu'elle a été injustement diffamée.

Or, dans la version que vous avez sous les yeux, vous échapperez peut-être à 200 francs d'amende, mais vous n'échapperez pas du tout à 5000 francs d'indemnité pour tort moral. En clair, c'est ce que signifie la version que vous propose la commission. On en a discuté avec les professeurs et nous ne croyons pas trop abuser de notre fonction de président pour considérer que la remarque que vient de faire M. Jean-François Aubert est pertinente et donc inviter le Grand Conseil à admettre que l'immunité est non seulement pénale face à l'amende, mais elle peut être aussi civile face à des prétentions en dommages et intérêts.

La présidente : – Y a-t-il une opposition à cette proposition à laisser tomber cet adverbe ? Ce n'est pas le cas. A-t-on besoin d'avoir cet amendement par écrit ? Non. **L'amendement demandé oralement par M. Jean-François Aubert, expert de droit constitutionnel, n'étant pas combattu, il est donc accepté.**

Constitution cantonale

M. *Damien Cottier*: – Nous avons une question à poser à l'alinéa 2 de l'article 50. Le texte parle de dispositions spéciales sur la poursuite des membres du Conseil d'Etat et des tribunaux supérieurs. Quelle est l'interprétation de la commission sur ce qu'est un tribunal supérieur, parce que ce n'est pas précisé, à notre sens, dans le rapport. Est-ce qu'il s'agit uniquement du Tribunal cantonal ou est-ce qu'il s'agit de l'ensemble des autorités judiciaires de notre canton? Quelle est la portée de ce terme «tribunaux supérieurs»?

M. *Jean-François Aubert*, expert de droit constitutionnel: – M. Damien Cottier a raison de se poser ce genre de question. Si nous avons mis «supérieur», c'est parce que nous y sommes tenu par le code pénal suisse qui ne permet des dispositions spéciales que pour les membres de gouvernements et les membres de tribunaux supérieurs. Autrement dit, c'est une notion du droit fédéral. Naturellement, il faut l'appliquer ici dans le canton. Qu'est-ce qui est supérieur au sens du droit fédéral dans le canton de Neuchâtel? Nous, nous partons de l'idée que c'est le Tribunal cantonal et le Tribunal administratif.

Article 50. – Adopté.

Article 51. – Adopté.

Article 52. –

La présidente: – Nous sommes en présence d'un amendement du groupe libéral-PPN qui vise à supprimer l'alinéa 3 de l'article 52.

M. *Hugues Scheurer*: – Le groupe libéral-PPN souhaite supprimer l'alinéa 3, c'est-à-dire la possibilité de donner à la loi d'organiser une suppléance en vue du remplacement des membres empêchés. Ce système existe dans deux cantons: dans le canton du Valais où chaque député a son suppléant, et dans le canton du Jura où il y a nettement moins de suppléants que de députés.

Nous avons la conviction que le système de suppléance constitue un oreiller de paresse pour les députés. Il nous apparaît certain que les députés feraient un effort moindre pour assister aux séances s'ils disposent de suppléants.

Par ailleurs, il est important pour l'efficacité, pour le fonctionnement du Grand Conseil, que les députés siègent régulièrement. Avec le système de la suppléance, le suivi des affaires, la connaissance des dossiers, seront encore plus lacunaires qu'ils ne le sont actuellement. Bref, ce système affaiblit le parlement.

Enfin, nous avons la conviction qu'en se présentant comme candidat au Grand Conseil, c'est avec l'intention de remplir un mandat, de faire son devoir de député, de prendre ses responsabilités, et la moindre des responsabilités, c'est de siéger avec régularité.

Discussion en second débat (suite)

M. *Claude Borel*: – L'institution de suppléants nous apparaît comme une intéressante innovation du projet, surtout si l'on retient la solution jurassienne plus souple que la solution valaisanne. Cela permet d'élargir quelque peu le cercle du législatif, de former la relève, d'alléger un peu les contraintes liées à la fonction de député, car il faut reconnaître que le travail du parlement s'est fortement accru ces dernières années et, de plus, que les employeurs octroient de moins en moins facilement et généreusement les congés à leurs employés députés. Nous nous opposerons donc à l'amendement libéral-PPN qui vise à renoncer à l'organisation de suppléance.

M. *Didier Burkhalter*: – Nous aimerions préciser à nouveau ce que tout le monde sait, c'est que la Constitution prévoit seulement que la loi peut instaurer cette suppléance, donc on n'en est pas encore aux détails de la suppléance elle-même qui devra être discutée selon le modèle jurassien, valaisan ou autre.

Nous aimerions compléter ce qui vient d'être dit par M. Claude Borel. Nous croyons qu'il y a tout de même une évolution réelle dans la société à l'heure actuelle et que tout un pan de la société, toute une série de professions ont de plus en plus de peine à être, sinon représentés, du moins à déléguer en quelque sorte leur point de vue dans ce Grand Conseil tout simplement parce qu'il n'est pratiquement plus possible de concilier activité professionnelle dans certains cas et même parfois cela devient quasiment interdit dans la vie professionnelle d'avoir quelque chose à côté, que ce soit la vie de député ou la vie dans d'autres domaines encore.

C'est un peu dans ce sens-là, c'est de prévoir déjà dans la Constitution, puisque de toute manière, il devrait y avoir une mention, que si cette évolution persiste, qu'il y ait la possibilité, sans devoir faire une révision constitutionnelle, d'en arriver à un système de suppléance qui, encore une fois, devrait être largement discuté sur ses modalités, mais ce sera au niveau de la loi et c'est un autre débat.

Cela dit, le groupe radical est divisé sur le sujet; certains soutiendront quand même la version libérale-PPN pour des questions de principe, mais la majorité est favorable au projet de la commission.

M^{me} *Laurence Boegli*: – Le groupe PopEcoSol refusera l'amendement libéral-PPN. Nous avons évoqué en partie les raisons dans le débat principal. Il nous paraît qu'il s'agit là à nouveau d'une possibilité supplémentaire d'élargir quelque peu la participation des citoyens à la vie politique. Cette possibilité nous paraît intéressante et, sans reprendre les éléments de M. Claude Borel, ajoutons peut-être qu'il est aussi plus intéressant d'avoir un Grand Conseil qui siège régulièrement avec 115 personnes plutôt qu'avec 100 ou 110 personnes et lorsque l'on voit le nombre de sessions supplémentaires qui viennent se greffer année après année aux sessions normales du Grand Conseil, on peut supposer que le nombre d'absences va également croître. Effectivement, les députés ne pourront pas s'absenter de leur travail de plus

Constitution cantonale

en plus de jours. Dès lors, une suppléance, là aussi, permettrait d'avoir un Grand Conseil qui reste bien muni de ses 115 membres plutôt que d'un Grand Conseil qui, multipliant les séances, voit la participation diminuer et l'abstentionnisme augmenter.

M. Raoul Jeanneret: – Nous aimerions nous prononcer sur le système de la suppléance. Dans le parlement jurassien, qui compte 50 députés, une particularité du législatif est donc de compter 26 suppléants. Elus sur les mêmes listes que les députés, ils en sont les premiers «viennent-ensuite». Ils ont des droits et des devoirs identiques, documentation, indemnités, travaux de commissions, droits d'intervention, etc., sauf naturellement celui des sièges lorsque tous les parlementaires du même groupe et du même district participent à la séance plénière.

Les suppléants permettent ainsi de pouvoir compter sur un plénum quasiment toujours complet. Ce système, dans le canton du Jura, donne entière satisfaction. Toutefois, on peut signaler que le statut a dû être mieux défini. Ainsi, aujourd'hui, les suppléants ne peuvent pas accéder aux fonctions de président, de vice-président, ni de scrutateur.

Dans le canton du Valais, on l'a dit, le parlement compte 130 députés et chaque député a son suppléant. L'élection des députés et des suppléants a lieu par district sur des listes séparées quoique sur le même bulletin. Il peut arriver que dans le même district, un parti n'obtienne pas le même nombre de députés élus que de suppléants. Cela ne signifie qu'un suppléant noir remplace un député rouge, mais le nombre de suppléants est toujours suffisant.

Le principe de la suppléance permet une représentation meilleure des petites localités et une présence plus fournie aux séances du parlement.

Nous aimerions évoquer quelques points en faveur de la suppléance: cela renforce le débat démocratique; les «viennent-ensuite» sont motivés, au courant des affaires politiques, alors que, chez nous, les non-élus s'éloignent le plus souvent des partis. On voit régulièrement des «viennent-ensuite» refuser la possibilité d'accéder à la charge de député, c'est le signe d'une démotivation rapide et souvent définitive.

Sans doute, la suppléance permettrait une meilleure représentativité des localités d'un district. Ce système peut introduire aussi une saine émulation entre l'élu et son suppléant. Il favorise donc l'engagement et s'attaque à l'absentéisme, car il y a toujours le risque de voir, à la prochaine élection, le député perdre son statut d'élu pour redevenir un jour l'apprenti député.

Tout est à recommencer. D'ailleurs, en Valais, sauf erreur, le passage par la suppléance avant de devenir député est pratiquement obligatoire par décision des partis. C'est l'épreuve probatoire du novice qui dure au minimum quatre ans, mais souvent deux, trois législatures.

De toute façon, la nouvelle Constitution sauvegarde la possibilité d'introduire – on l'a dit et M. Didier Burkhalter a insisté là-dessus – le système de la suppléance à travers la loi. Dès lors, ne fermons pas la porte, s'il vous plaît.

Discussion en second débat (suite)

La présidente : – Nous allons nous prononcer sur l'amendement du groupe libéral-PPN qui vise à supprimer l'alinéa 3 de l'article 52.

On passe au vote.

L'amendement du groupe libéral-PPN est refusé par 57 voix contre 35.

Article 52. – Adopté.

Articles 53 à 58. – Adoptés.

Article 59. –

M. Damien Cottier : – Là encore, il s'agit d'une question d'interprétation. Il semble logique que le parlement exerce la haute surveillance sur l'activité du Conseil d'Etat et de l'administration et aussi sur les autorités judiciaires. Nous ne comprenons pas bien pourquoi le texte se limite à la surveillance sur la gestion du Tribunal cantonal et non pas de l'ensemble des autorités judiciaires.

Nous prolongeons un peu notre question en ajoutant qu'à notre connaissance, les institutions telles que le ministère public, par exemple, ne sont pas directement subordonnées au Tribunal cantonal et que, par conséquent, on n'a pas là une vision globale de la gestion des autorités judiciaires. Pourquoi s'est-on limité au seul Tribunal cantonal dans cette surveillance de gestion à l'article 59.

M. Jean-François Aubert, expert de droit constitutionnel : – Il nous a semblé que toutes les autorités judiciaires étaient soumises à la surveillance du Tribunal cantonal, d'après l'article 83, alinéa 3, et qu'ensuite, le parlement n'avait qu'à exercer la haute surveillance sur le Tribunal cantonal.

Article 59. – Adopté.

Article 60. – Adopté.

Article 61. –

La présidente : – A cet article 61, nous sommes en présence de l'amendement suivant du groupe radical :

Autres
compétences

Art. 61, alinéa 1, lettre *f* (nouvelle) :

f) statue sur les demandes de naturalisation ;

La lettre *f* ancienne devient lettre *g*, et ainsi de suite.

Constitution cantonale

M. *Willy Haag* : – Naturalisations sous la responsabilité du Grand Conseil ou sous la responsabilité du Conseil d'Etat, voilà la question, comme disait William Shakespeare, en français ! Quelle est la situation dans la consultation ? Eh bien au cours de la consultation, au sujet de cette lettre qui n'existe pas au chapitre Le Grand Conseil, mais qui existe au chapitre Le Conseil d'Etat, à l'article 74, lettre e, le parti radical neuchâtelois propose la suppression de la lettre e de l'article 74, cela veut dire redonner au Grand Conseil la tâche des naturalisations. Le parti libéral-PPN, lui, est pour laisser cette compétence au Conseil d'Etat – nous ne savons pas si nous sommes clair, nous avons l'impression de nous embrouiller un peu – et les autres partis ne se sont pas manifestés, indifférence totale !

La commission, elle, dans sa majorité, recommande de transférer cette compétence des naturalisations au Conseil d'Etat, mais au sein de cette commission, nous étions quelques récalcitrants, quelques nostalgiques – nous voyons notre ami Jean-Gustave Béguin sourire –, nous pensions qu'adopter une nouvelle patrie, changer de langue, de traditions, de système politique, de règles, d'habitudes sociales, bref de devenir Suisse était un acte important et nous pensions que c'était un acte d'une haute valeur symbolique et qu'il valait plus qu'une signature apposée, probablement distraitemment, par un membre du Conseil d'Etat. Oui, parce que quand on doit signer 50, 60 ou 70 naturalisations, nous supposons que l'on signe quand même d'une façon un peu distraite !

Certes, la décision de naturaliser un étranger en passant par le vote du Grand Conseil est aussi une formalité, mais son poids est tout autre. Elle est le fait d'un vote de 115 parlementaires – quand ils sont tous là bien sûr, ou presque – représentants directs du peuple neuchâtelois. Par ailleurs, il n'était pas rare qu'après la décision du Grand Conseil – cela, c'est pour la petite histoire –, certains députés allaient chercher papier et enveloppe officiels au confessionnal, là-bas au coin de l'hémicycle, et prenaient leur plus belle plume pour écrire à certains étrangers de leur connaissance pour leur souhaiter la bienvenue dans la communauté helvético-neuchâteloise et les féliciter de leur décision ; regrets donc que l'on risque aujourd'hui de passer du symbolisme au formalisme le plus sec.

M. *Hugues Scheurer* : – Nous rappellerons qu'en 1992 déjà, le Grand Conseil avait décidé de transmettre cette compétence au Conseil d'Etat et si l'on y a renoncé, c'est parce que c'était tout simplement contraire à la Constitution en vigueur. Nous n'avons pas eu le mauvais esprit de voir la position du groupe radical en 1992, nous espérons que c'est la même qu'aujourd'hui.

Le Grand Conseil s'est prononcé clairement en faveur de déléguer cette compétence au Conseil d'Etat il y a huit ans. Nous ajouterons un argument de fond, c'est que le système actuel prolonge la période de naturalisation de quatre mois. On a tous exprimé ici notre avis qu'il fallait faciliter la naturalisation. Transmettre cette compétence au Conseil d'Etat, c'est également faciliter la naturalisation.

Discussion en second débat (suite)

M. *Claude Borel*: – Certaines communes suisses alémaniques organisent désormais des scrutins populaires au sujet des naturalisations et distribuent à tout vent des informations personnelles sur les candidats. Cette publicité se veut dissuasive dans un pays où la naturalisation constitue déjà une course d'obstacles plutôt pénible. Les décisions du Grand Conseil neuchâtelois, dans ce domaine, n'ont jusqu'ici jamais été sujettes à critiques, mais le rôle de la commission des naturalisations a toujours été un peu ambigu dans la mesure où coexistaient déjà des enquêtes des autorités cantonales et communales. De plus, le Grand Conseil ne délibérait pas lui-même sur des cas particuliers, ce qui n'est pas un reproche.

La commission a dès lors préféré la discrétion entre cinq conseillers d'Etat à celle impliquant cent quinze députés appelés à répondre par oui ou par non. De plus, comme l'a relevé M. Hugues Scheurer, la compétence donnée au Conseil d'Etat devrait permettre d'accélérer la procédure.

Le groupe socialiste s'opposera donc aux amendements radicaux aux articles 61 et 74.

M. *Jean-Pierre Authier*: – Nous sommes surpris, après avoir entendu le débat d'hier qui visait à accorder des droits supplémentaires aux étrangers, de voir un groupe qui ne tente pas d'accélérer un peu le fonctionnement de la naturalisation. Nous disions hier que nous aurions préféré largement que l'on utilise systématiquement la voie de la naturalisation et qu'il s'agissait de la simplifier.

Elle a déjà été simplifiée par le passé par des décisions que nous avons prises ici. Nous nous souvenons que précédemment, les demandes de naturalisation passaient devant les Conseils généraux respectifs des communes avant d'être soumises au Conseil d'Etat et au Grand Conseil. Cette obligation de passer devant les Conseils généraux a été supprimée et ce sont les exécutifs des communes qui, maintenant, se prononcent sur ces demandes de naturalisation avant de les acheminer au niveau du canton.

Au niveau du canton, il nous semblerait aussi logique que l'exécutif soit pourvu de cette compétence pour accélérer les choses et aussi pour ne pas continuer une espèce d'hypocrisie – nous semble-t-il – qui consistait à prendre des listes, à mettre un oui avec une flèche qui traversait le document que l'on nous propose de quarante non et en oubliant parfois de le retourner au verso et en se rendant compte qu'il fallait vite reprendre la formule pour ajouter ces oui, ce vote était parfaitement, pour la plupart, certainement pas pour M. Willy Haag, automatique.

Nous croyons que là, il faut donner cette facilité, nous dirions même qu'il faudrait une fois que l'on se repenche, au niveau de notre canton, sur d'autres éléments de la procédure de naturalisation. Elle prenait, il y a encore peu de temps, près de trois ans, entre le moment où l'on déposait une demande de naturalisation et le moment où le Grand Conseil s'était prononcé, c'est long, nous croyons que ce délai a été ramené à peu près à

Constitution cantonale

deux ans à la suite d'une intervention au niveau des Conseils généraux. Si la décision que nous allons prendre aujourd'hui permet de ramener ce délai à une année et demie, on commence à arriver dans des délais qui sont praticables, mais il y aurait possibilité d'intervenir aussi sur un autre problème qui est le problème des taxes et des émoluments que l'on perçoit à cette occasion. Vous ne serez donc pas surpris d'apprendre que, personnellement, nous combattons l'amendement radical.

M^{me} Claudine Stähli-Wolf: – Le groupe PopEcoSol n'a pas pour habitude de déléguer au Conseil d'Etat des compétences du Grand Conseil et nous nous sommes souvent exprimé sur des objets de ce type.

Néanmoins et malgré le caractère très judicieux du développement de M. Willy Haag, nous rappelons que nous sommes ici les représentants du peuple et qu'en ce sens, nous sommes aussi plus proches peut-être du vécu des demandeurs de naturalisations. Il nous semble qu'il est en effet cohérent d'accepter l'idée qu'il s'agirait, pour les naturalisations, d'une simple mesure administrative qui revienne au Conseil d'Etat et qui soit prise dans un esprit ouvert tel qu'a été celui du Grand Conseil jusqu'ici. Nous souhaiterions en particulier que cette délégation ne dispense pas le Conseil d'Etat de nous rapporter sur la situation des naturalisations, des naturalisés et des différents développements dans ces secteurs-là de façon à ce que nous soyons confortés dans l'idée que cette délégation ne consiste pas en fait à une fermeture qui ne serait plus sous notre contrôle.

M^{me} Françoise Rutti: – Nous nous exprimons en tant que présidente de la commission des naturalisations et ceci concerne aussi la lettre e de l'article 74.

L'actuelle commission des naturalisations considère que l'option prévue par la Constitution est raisonnable, même si elle conduit de fait à la suppression de ladite commission.

Le système de filtre mis en place aux niveaux des communes, de la Confédération et des cantons a démontré que la commission n'était plus qu'une chambre d'enregistrement et qu'il n'y avait pratiquement plus de refus.

Toutefois, et parce que la naturalisation est un acte extrêmement important dans la vie d'une femme ou d'un homme, la commission des naturalisations, à l'unanimité de ses membres présents lors de sa dernière séance, demande expressément qu'après l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution, le Conseil d'Etat organise au moins une fois par année une cérémonie officielle de réception des nouveaux citoyens. Elle souhaite que cette manifestation revête une certaine solennité par le lieu retenu (au Château, par exemple), par les personnes présentes (le Conseil d'Etat, le bureau du Grand Conseil), et par les personnes invitées. La manifestation pourrait être précédée d'une visite du Château suivie d'une verrée et, pourquoi pas peut-être, d'un repas convivial. Sur le plan pratique, les membres de la commission demandent

Discussion en second débat (suite)

également que tous les nouveaux citoyens aient au moins une fois au cours de leurs démarches administratives rencontré un représentant politique en activité préparé à ce type d'entretien. Ils admettent bien évidemment que cette exigence ne soit appliquée aux étrangers de la deuxième génération ou aux étrangers bénéficiant de la naturalisation facilitée.

Voici donc, Mesdames et Messieurs, les vœux de la certainement dernière commission des naturalisations au moment où elle accepte son sabordement.

M. Jean-Gustave Béguin : – Notre collègue Willy Haag tout à l'heure a fait allusion aux travaux de la commission. Nous nous sommes retrouvés les deux derniers aux remparts de l'obstruction et du maintien de la sanction par le Grand Conseil.

Dès lors, nous avons peuplé nos nuits et nos jours de réflexions sur ce sujet (*rires*) et, pensant qu'il n'y avait que les sots qui ne changeaient pas d'avis, nous nous sommes rangé aux avis péremptoires de nos collègues et acceptons la version que l'on nous propose !

M. Willy Haag : – Nous aimerions rassurer l'assemblée en disant que cet amendement n'est pas le noyau dur de la Constitution. Comme on le dit en termes familiers, nous n'en ferons pas un fromage, même si quelques parlementaires soutiendront le maintien de cette prérogative.

La présidente : – Nous allons nous prononcer sur cet amendement.

On passe au vote.

L'amendement du groupe radical à l'article 61, lettre f (nouvelle) est refusé à une majorité évidente.

Article 61. – Adopté.

Articles 62 et 63. – Adoptés.

Article 64. –

La présidente : – Etant donné que l'article 41 a été maintenu, l'article 64 est adopté avec la version 1 suivante: «³ Sont réservées les dispositions sur l'initiative populaire et sur la motion populaire.»

M. Damien Cottier : – Nous nous permettons d'intervenir sur ce point particulier du projet, car il présente à nos yeux une innovation importante qui a, en fait, été rarement mentionnée dans les différents textes, les différentes prises de parole et positions qui ont eu lieu autour de ce projet de nouvelle Constitution.

Constitution cantonale

Nous nous étions en effet permis, lors de la procédure de consultation, de proposer à la commission l'introduction d'une nouvelle sorte d'initiative que nous pourrions peut-être appeler « initiative communale ». On le sait en matière fédérale, l'initiative appartient, outre au peuple par le biais d'une initiative populaire et aux députés au Conseil fédéral, également aux cantons membres de la Confédération. La commission a donc repris l'idée de transposer ce droit au niveau cantonal et de permettre aux communes d'intervenir directement devant le Grand Conseil. Cela signifiera donc qu'une commune qui voudrait proposer une modification d'une loi ou d'un décret pourrait le faire directement et non pas seulement par le biais d'une pétition. Cette innovation est à nos yeux importante au moins à deux titres: d'une part, l'autonomie communale est de plus en plus limitée et les communes se plaignent d'être souvent soumises à des décisions qui finalement sont prises ailleurs; ce droit leur permettra peut-être de trouver un moyen direct d'agir sur des textes cantonaux qui leur déplairaient et qui les concernent tellement. D'autre part, les personnes qui assument le double mandat de député et de conseiller communal ou de député et de conseiller général sont de plus en plus rares et, par là même, le lien entre le parlement cantonal et les parlements communaux est de plus en plus ténu. Ainsi donc, outre qu'il donne davantage la parole aux citoyens par diverses modifications des droits populaires, le projet de nouvelle Constitution renforce aussi, par ce biais mais aussi par d'autres, de manière sensible le rôle de nos communes.

La loi devra naturellement régler les modalités de ce droit. Nous nous permettons cependant de dire ici déjà qu'il est à nos yeux évident que ce droit d'initiative communale devra appartenir au Conseil général, de même que c'est au Grand Conseil qu'appartient le droit d'initiative fédérale, mais nous aurons l'occasion d'en reparler lors des adaptations de la loi.

Article 64. – Adopté.

Article 65. – Adopté.

Article 66. –

La présidente: – Nous ouvrons la discussion sur l'article 66 qui compte les deux versions suivantes:

Version 1:

² Le Conseil d'Etat est élu par le peuple selon le système du scrutin majoritaire à deux tours. Le panachage est admis. La circonscription électorale est le canton.

Version 2:

² Le Conseil d'Etat est élu par le peuple selon le système de la représentation proportionnelle. La circonscription électorale est le canton.

Discussion en second débat (suite)

M. Claude Borel : – Nous sommes favorable à la version 2 pour l'élection du Conseil d'Etat par le peuple, retenant le système de la représentation proportionnelle. Il nous semble en effet important qu'il y ait concordance de couleurs politiques entre le législatif et l'exécutif. Le système proportionnel permet aussi d'offrir un plus large éventail de candidats à l'appréciation de l'électorat sans faire courir le risque aux partis de perdre un siège.

Il n'est toutefois pas exclu que cela accélère un peu le rythme de renouvellement de l'exécutif cantonal. A vous de juger s'il s'agit d'un avantage ou d'un inconvénient !

M. Hugues Scheurer : – Au nom du groupe libéral-PPN, nous allons prendre la défense de la version 1, c'est-à-dire le système majoritaire. L'avantage de la proportionnelle est d'entériner le principe que les forces politiques au gouvernement devraient être représentatives de la répartition des forces politiques en général du canton. Vous admettez que c'est le cas actuellement sans ce mode d'élection proportionnelle.

Par ailleurs, les défenseurs de la proportionnelle affirment qu'avec le système actuel, l'élection est jouée d'avance et que les cinq membres du gouvernement sont connus avant même que le vote ait eu lieu, ce à quoi nous répondons par les affirmations suivantes.

Premièrement, seuls deux cantons élisent leur gouvernement à la proportionnelle ; il s'agit des cantons de Zoug et du Tessin, et ce dernier examine la possibilité de revenir à la majoritaire.

Deuxièmement, si l'on examine la physionomie actuelle du gouvernement neuchâtelois, le système de la proportionnelle n'y changera rien.

Troisièmement, la technique de la proportionnelle offre deux variantes : les listes peuvent être bloquées ou modifiables. La première variante est odieuse, la seconde n'est guère heureuse. Si les listes sont bloquées, cela signifie que l'on peut placer n'importe qui au Conseil d'Etat, puisque l'on prend le candidat figurant en tête de liste. Ce sont les partis qui décident qui sont les élus et non les électeurs. On peut penser que c'est pareil aujourd'hui, mais encore les partis doivent chercher des candidats populaires. Avec la proportionnelle bloquée, les partis n'auraient même plus besoin de se donner cette peine-là. Par contre, si les listes sont modifiables, les disputes apparaissent à l'intérieur des partis, car si un parti propose trois personnes sur une liste modifiable, ce parti va se diviser en lui-même.

Quatrièmement, en cas de défaillance d'un élu par démission ou par décès, est-ce que ce sera le « vient-ensuite » ? Cela convient pour le Grand Conseil ou pour les Conseils généraux de mettre un « vient-ensuite », mais décidément pas pour le Conseil d'Etat.

En conclusion, il est préférable de maintenir la situation actuelle, c'est-à-dire une proportionnelle en quelque sorte par consensus. La plupart des cantons

Constitution cantonale

ont adopté ce système et pratiquent en quelque sorte la proportionnelle à travers la majoritaire. Ce mode d'élection est plus souple et assure les candidats d'une réelle popularité, alors que la proportionnelle permet d'élire des personnes peut-être talentueuses, mais qui n'ont pas la sympathie populaire.

Enfin, nous ajouterons que le panachage adoucit le système de la majoritaire. Une majorité de bourgeois qui feraient leur liste à cinq, sans panachage, seraient probablement tous placés dans notre canton actuellement. Ce ne serait pas sain et donc pas juste. Le panachage permet d'amollir le système de la majoritaire. C'est donc le premier pas vers la proportionnelle, pas qui ne pose pas les inconvénients liés au système de la proportionnelle.

M. *Didier Burkhalter*: – Pour l'élection du Conseil d'Etat, nous sommes favorable au système du scrutin majoritaire. Donc, pour des raisons que nous avons déjà évoquées, nous voterons donc la version 1.

M. *Alain Bringolf*: – Si le parlement avait soutenu notre proposition, nous aurions déjà économisé des débats. Ceci dit, notre groupe soutiendra la version 2 qui correspond mieux à notre vision de la politique.

La présidente: – Nous allons donc nous prononcer au sujet de ces deux versions de l'article 66.

On passe au vote.

La version 1 obtient 56 voix alors que la version 2 en obtient 43. **C'est donc la version 1 qui est adoptée.**

Article 66. – Adopté.

Articles 67 à 73. – Adoptés.

Article 74. –

La présidente: – Vu le résultat du vote de l'amendement radical à l'article 61, **l'amendement radical qui était déposé à l'article 74 est retiré.**

Article 74. – Adopté.

Articles 75 à 80. – Adoptés.

Article 81. –

La présidente: – Nous sommes en présence des deux amendements suivants:

Discussion en second débat (suite)

Amendement du Conseil d'Etat

Motion *Art. 81* Par la motion, le Grand Conseil peut enjoindre au Conseil d'Etat de lui adresser un rapport ou un projet.
Alinéa 2: à supprimer.

Amendement du groupe radical

Motion et *Art. 81* ² Par la recommandation, le Grand Conseil peut recommandation inviter...

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Nous croyons qu'il est normal que le Conseil d'Etat interviene à ce chapitre puisqu'il s'agit du chapitre des rapports entre le Grand Conseil et le Conseil d'Etat. Nous sommes d'avis que la proposition d'introduire, à l'article 81, alinéa 2, une nouvelle forme d'intervention du Grand Conseil pose un certain nombre de problèmes au Conseil d'Etat.

Nous avons dit, dans les déclarations liminaires, ce que nous pensions de ce projet de Constitution, que nous saluons, les travaux de la commission, que nous comprenons que la volonté de la commission du Grand Conseil a été d'introduire un certain nombre de nouveautés dans notre loi fondamentale, de rééquilibrer aussi, d'une certaine manière, les différents pouvoirs. Nous en sommes parfaitement d'accord, mais nous estimons que ce rééquilibrage ne doit pas aller jusqu'au risque de la confusion des pouvoirs.

Or, c'est ce à quoi risque de conduire l'alinéa 2 de l'article 81. Nous reconnaissons que la proposition de la commission entend seulement inviter, comme le dit le texte, le Conseil d'Etat à agir dans telle ou telle direction dans son pouvoir réglementaire et que le mandat n'a pas de caractère impératif. Le commentaire dit bien qu'il aurait été inadmissible de prévoir un caractère impératif. Il y a certaines constitutions cantonales qui vont jusque-là.

Il n'empêche qu'avec une invitation votée par le Grand Conseil, cette invitation aura un caractère pressant et que le Conseil d'Etat, même s'il ne se sentira pas obligé de suivre l'invitation, aura grand-peine à ne pas le faire ou en tout cas il devra se justifier s'il ne le fait pas.

Le terme de recommandation que propose le groupe radical par son amendement atténué peut-être ce caractère pressant qu'aurait un mandat qui invite, parce que le mandat, c'est tout de même, avec le terme même, une invitation qui n'a peut-être pas de caractère impératif, mais qui demande qu'on agisse dans le sens du mandat qui a été donné. De toute manière, que l'on dise mandat ou que l'on parle de recommandation, cela ne modifierait guère la situation dans laquelle se trouverait le Conseil d'Etat.

Si le Conseil d'Etat vous demande donc de ne pas introduire une forme nouvelle d'intervention parlementaire, que ce soit sous la forme de mandat ou de recommandation, ce n'est pas tellement pour une raison de lutte de pouvoirs, cela n'a par ailleurs non plus rien à voir avec la manière dont les

Constitution cantonale

conseillers d'Etat sont élus, on l'a évoqué ce matin, mais c'est pour nous une question de respect de nos institutions et de notre système législatif.

En effet, si le Grand Conseil accepte en votant une loi ou un décret de déléguer le pouvoir d'exécuter la disposition légale adoptée, il faut que le Conseil d'Etat puisse le faire dans sa sphère de compétences. Il arrive d'ailleurs souvent que le Conseil d'Etat, dans le rapport qu'il vous présente à l'appui d'un projet de loi, dise déjà dans quel sens il pense adopter les dispositions d'exécution. On pourrait même imaginer que dans certaines lois, le Grand Conseil ne prévoie même pas la possibilité pour le Conseil d'Etat d'adopter des dispositions d'exécution, auquel cas seul s'appliquerait le texte légal sans qu'il soit besoin d'avoir des dispositions d'exécution. Mais il y a des lois dont on sait très bien qu'il faut des dispositions d'exécution. Nous aurons l'occasion de débattre prochainement de la loi fiscale et nous savons bien que celle-ci doit avoir un règlement d'exécution.

Il faut donc, Mesdames et Messieurs, que vous mesuriez les conséquences de l'introduction d'un mandat ou d'une recommandation dans l'arsenal des moyens d'interventions du Grand Conseil, parce que, concrètement, que va-t-il se passer? Nous vous décrivons ce qui va se passer si vous acceptez le mandat ou la recommandation. Lorsque le Conseil d'Etat vous proposera d'adopter une loi, il y aura discussion dans ce Grand Conseil, le projet de loi sera amendé, discuté, et lorsque le projet de loi aura été voté, il va se passer ceci: déjà aujourd'hui, vous le savez, très souvent lorsqu'un projet de loi est présenté par le Grand Conseil, les groupes y ajoutent un postulat demandant qu'une étude soit faite rapidement sur tel ou tel point qui a été discuté par rapport au projet de loi. Eh bien, Mesdames et Messieurs, si vous acceptez le mandat ou la recommandation, nous pouvons vous garantir que chaque fois qu'une loi importante sera prise par ce Grand Conseil, il y aura immédiatement derrière non seulement un postulat, mais un mandat ou une recommandation indiquant au Conseil d'Etat dans quelle direction il doit adopter les dispositions d'exécution.

Prenez l'exemple de la prochaine loi fiscale! S'il y avait la possibilité de la recommandation ou du mandat, nous pouvons vous garantir qu'à la fin de la discussion de la loi, il y aurait une longue discussion encore dans ce Grand Conseil pour adopter un texte de recommandation ou de mandat qui indiquerait dans quel sens le Conseil d'Etat doit adopter son règlement d'exécution.

A l'égard évidemment des lois existantes, il y aurait également, c'est ce que souhaite peut-être davantage cette disposition, fréquemment présentées par le Grand Conseil des demandes au Conseil d'Etat de modifier dans tel ou tel sens un règlement d'application.

Nous ne sommes pas sûr que le Grand Conseil souhaite vraiment créer une telle situation qui accroîtrait le travail du Grand Conseil et qui ne faciliterait pas, il faut le reconnaître, le travail du Conseil d'Etat. Nous sommes donc d'avis, Mesdames et Messieurs, qu'avec les motions, postulats,

Discussion en second débat (suite)

interpellations, questions, projets de lois, résolutions, le Grand Conseil dispose de suffisamment d'instruments pour inciter le Conseil d'Etat dans le sens qu'il souhaite. Nous vous demandons avec empressement, Mesdames et Messieurs, de ne pas introduire ce nouvel instrument à l'article 81, alinéa 2.

M. Didier Burkhalter : – Nous avons déposé un amendement qui paraît de pure forme, mais qui nous paraît tout de même relativement important. Le terme de mandat, à la réflexion – cela ne nous était pas venu en commission, mais par la suite – semble ici peu opportun. Le fait de parler de mandat donne un caractère plutôt impératif. Or, ce n'est pas un élément impératif, mais plutôt une invitation polie – adjectif que nous avons même ajouté hier – à reconsidérer un texte. De plus, le terme de mandat est déjà utilisé au titre II, « Droits fondamentaux, buts et mandats sociaux » et, en conséquence, il n'est peut-être pas très heureux d'avoir ce terme à deux endroits dans ce texte de Constitution pour deux éléments différents.

Nous proposons donc de reprendre une terminologie qui n'est pas nouvelle, puisque c'est celle de l'instrument fédéral qui existe déjà. La recommandation, dans le même style de ce qui est intégré maintenant au projet de nouvelle Constitution, existe au plan fédéral.

S'agissant de la position du groupe radical sur l'amendement totalement destructeur du Conseil d'Etat, qui propose de supprimer complètement l'alinéa 2 de l'article 81, nous comprenons les craintes du Conseil d'Etat, mais nous pensons qu'il a peut-être mal compris l'instrument lui-même, parce que lorsqu'il dit qu'il y aura d'emblée une recommandation avant même que la disposition d'exécution apparaisse, ce n'est pas du tout comme cela qu'elle a été introduite et ce n'est pas du tout comme cela qu'elle est prévue dans la nouvelle Constitution, ou alors nous ne l'avons pas comprise. La recommandation ne peut pas avoir lieu avant, la recommandation est une invitation à revoir ou à réviser un texte existant. Donc, c'est à la suite de la promulgation des dispositions d'exécution qu'il y aurait là, au lieu de n'avoir que la voie du projet de loi pour tout cela, en quelque sorte, la possibilité d'une invitation, qui est d'ailleurs possible uniquement par la signature de vingt membres du Grand Conseil. Ce n'est donc pas quelque chose qui se fera par une seule personne, mais par vingt signataires au moins.

Nous proposons donc de maintenir, encore une fois pas seulement parce que nous avons proposé de changer la dénomination, mais c'est juste finalement, et peut-être que ce n'est pas encore très sensible chez nous, mais c'est assez juste sur le principe de donner quelques contrepoids à la tendance à légiférer par la voie pas tellement exécutive, mais plutôt administrative. C'est quelque chose qui est tout à fait fort au niveau fédéral, avec de plus en plus de législations par ordonnances, si vous nous passez cette expression, et là, il faut aussi un contrepoids. La politique est une affaire d'équilibre, ce n'est vraiment encore pas le cas au niveau cantonal, mais mieux vaut prévenir que guérir. Cet instrument est là pour cela et il ne devrait pas donner lieu

Constitution cantonale

à des abus. Cela aura un effet regrettable et ce n'est en tout cas pas dans ce sens-là et dans la manière dont le Conseil d'Etat l'a décrit que nous voyons, nous radicaux, cet instrument.

Pour la procédure, si nous osons nous le permettre, Madame la présidente, il nous paraît peu opportun de voter ces amendements l'un contre l'autre, parce qu'il s'agit vraiment tout d'abord de savoir si l'on veut ou non cet instrument et ensuite savoir comment on l'appelle si on le maintient.

M. Claude Borel : – Le mandat est une des propositions du projet qui devrait contribuer à un certain rééquilibrage des forces entre législatif et exécutif à l'heure où le Grand Conseil vote de plus en plus souvent des lois-cadres.

Le mandat porterait en principe sur les ordonnances d'exécution et ne serait pas impératif. En cas de désaccord, le Grand Conseil devrait se poser la question de l'opportunité d'une modification législative.

Le groupe socialiste est favorable à cet instrument et s'opposera dès lors à l'amendement intéressé du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat y trouvera aussi son avantage, car il évitera ainsi de trouver des amendements mal formulés dans les lois votées par le Grand Conseil.

En ce qui concerne l'amendement du groupe radical qui vise à troquer le mandat contre la recommandation, il nous intéresserait d'avoir l'avis des experts au sujet des conséquences de ce changement de terminologie, alors que le reste de l'article reste identique. De prime abord, nous sommes plutôt favorable au maintien du terme mandat.

M. Willy Haag : – Le tableau dépeint par le représentant du Conseil d'Etat est d'une noirceur qui nous fait presque trembler. Dès lors, nous avons peur, nous avons des doutes, et nous aimerions que l'on demande aux experts s'ils connaissent, en dehors des Chambres fédérales, des exemples de mandats existant dans d'autres cantons.

M^{me} Laurence Boegli : – Nous croyons que tout a été à peu près dit dans ce débat. Une large majorité du groupe PopEcoSol refusera l'amendement du Conseil d'Etat. Les arguments ont été dits. Face à l'augmentation générale des tâches et des compétences de l'exécutif, c'est ici une façon, pour le législatif, de contrebalancer cette tendance. Le débat est logique, le Conseil d'Etat cherche à conserver sa sphère d'autonomie ou à l'élargir et le Grand Conseil cherche à conserver ou à élargir sa sphère d'influence. Rien de plus normal. On peut supposer que les députés ont aussi à cœur leurs tâches et leur sphère d'influence.

Nous voudrions tout de même dire que l'alinéa 2 de l'article 81, tel qu'il a été proposé, est relativement agréable et devrait plaire au Conseil d'Etat plutôt que de lui déplaire. Il s'agit justement d'une invitation et non pas d'une obligation. La commission a donc déjà fait preuve d'une certaine modération en rédigeant cet alinéa.

Discussion en second débat (suite)

M. Hugues Scheurer: – Le groupe libéral-PPN accepte l'amendement du groupe radical qui a le grand mérite de clarifier les termes.

Le groupe radical refuse l'amendement du Conseil d'Etat pour les raisons évoquées par le représentant du groupe radical. Nous croyons qu'il ne sert à rien d'allonger le débat.

M. Pascal Mahon, expert de droit constitutionnel: – Nous ne nous prononceons pas ici sur l'amendement du Conseil d'Etat qui soulève une question politique, mais sur les deux questions techniques qui ont été posées.

Tout d'abord, concernant la proposition du groupe radical de substituer au terme de mandat celui de recommandation, nous croyons que la proposition est effectivement judicieuse. Le terme de recommandation est plus approprié à l'idée qui est derrière cet instrument. Nous croyons donc que, du point de vue technique, cette proposition est judicieuse. Elle n'entraîne pas de modification sur le fond puisque le contenu de la disposition reste le même.

Pour ce qui est de la deuxième question, à savoir s'il existe, dans d'autres cantons, des instruments de ce genre, nous aimerions rappeler que la commission était d'abord partie de l'institution qui existe dans le canton de Soleure, du veto, instrument qui aurait permis au Grand Conseil de s'opposer à une disposition réglementaire du Conseil d'Etat, et qu'ensuite, elle a atténué cette proposition pour arriver finalement à ce mandat ou à cette recommandation. Nous aimerions aussi rappeler que cette question des rapports entre le Conseil d'Etat et le Grand Conseil se pose dans différents cantons. Nous ne connaissons pas les dispositions cantonales, nous n'avons pas eu le temps non plus de les examiner, mais, au niveau fédéral, la question a aussi été réglée dans la Constitution fédérale, et non seulement dans la loi sur les rapports entre les Conseils, avec une disposition qui, sous l'appellation « mandat » – c'est l'article 171 de la nouvelle Constitution fédérale – dit que l'Assemblée fédérale peut confier des mandats au Conseil fédéral; il s'agit plutôt des motions au sens traditionnel du terme. Mais la deuxième phrase de cette disposition ajoute que la loi règle les modalités et définit notamment les outils à l'aide desquels l'Assemblée fédérale peut exercer une influence sur les domaines relevant de la compétence du Conseil fédéral.

La présidente: – Nous n'allons effectivement pas opposer ces amendements. Nous allons tout d'abord nous prononcer sur l'amendement du Conseil d'Etat qui souhaite supprimer l'alinéa 2 de l'article 81.

On passe au vote.

L'amendement du Conseil d'Etat est refusé à une majorité évidente.

Constitution cantonale

La présidente: – Nous allons maintenant nous prononcer sur l'amendement du groupe radical...

M. *Jean Studer*, président de la commission « Constitution » : – Pour ne pas provoquer des conflits de loyauté chez les membres de la commission, nous partageons aussi le point de vue exprimé par M. Pascal Mahon et sommes aussi personnellement d'avis que, même si nous n'en avons pas eu l'idée tout au long des heures que nous avons passées notamment sur cet article, nous sommes aussi d'avis que le terme de recommandation exprime mieux ce que la commission a souhaité que le terme de mandat.

La présidente: – D'autres personnes souhaitent-elles s'exprimer ?

M. *Claude Borel:* – Après ce double avis éclairé, le groupe socialiste se ralliera à l'amendement du groupe radical.

La présidente: – Cet amendement est-il combattu? Ce n'est pas le cas. **L'amendement du groupe radical n'étant pas combattu, il est donc accepté.**

Article 81. – Adopté.

Articles 82 à 86. – Adoptés.

La présidente: – Nous croyons que nous allons tenir parole en vous donnant congé. Nous vous souhaitons bon appétit et vous donnons rendez-vous demain matin, à 8 h 30. Nous vous souhaitons un bon après-midi.

Séance levée à 13 h 15.

La présidente,

T. HUMAIR

Les secrétaires,

F. GERTSCH

R. DEBÉLY

Le secrétaire-rédacteur,

J.-M. REBER

DIX-NEUVIÈME SESSION DE LA 45^e LÉGISLATURE

Session extraordinaire des 6, 7 et 8 mars 2000

Séance du mercredi 8 mars 2000, à 8 h 30, au Château de Neuchâtel

Présidence de M^{me} Thérèse HUMAIR, présidente

PRÉSENCE

Présents: 106 députés.

Absents et excusés: M^{mes} Michèle Berger-Wildhaber, Carol Gehringer, M. André Gerber, M^{me} Marina Giovannini, MM. Olivier Haussener, Philippe Loup, Pierre Meystre, Bernard Renevey et Jean Walder. – Total: 9.

RAPPORT 00.009, CONSTITUTION CANTONALE (suite)

Discussion en second débat (suite)

La présidente: – Nous reprenons nos débats à l'article 87 où nous sommes en présence de l'amendement suivant du Conseil d'Etat:

Fonctions *Art. 87* Les districts sont des divisions territoriales du canton.

Alinéa 2: à supprimer.

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Si le Conseil d'Etat intervient à cet article 87 – en réalité nous intervenons pour les articles 87 et 88 –, c'est simplement parce que le Conseil d'Etat souhaite que soit laissé à la loi le soin de dire quel est le rôle des districts, ce que faisait d'ailleurs l'avant-projet. L'avant-projet, nous semble-t-il, n'a pas fait l'objet de contestations sur ce point, il laissait à la loi le soin de définir le rôle des districts. Ce que nous voulons, en effet, c'est éviter de figer la situation actuelle, en particulier s'agissant des autorités judiciaires. Vous nous avez demandé d'opérer un certain nombre de réformes de structures que nous étudions, en particulier des structures qui pourraient avoir des conséquences sur le rôle de ressort administratif ou judiciaire que jouent aujourd'hui les districts. C'est pour nous permettre de réaliser ces éventuelles réformes, car elles ne sont pas encore mûres pour l'instant, et nous souhaiterions que les réformes ultérieures que nous serions amené à vous proposer puissent être faites par la voie législative,

Constitution cantonale

sans passer nécessairement par une révision préalable de la Constitution. C'est la raison pour laquelle nous vous avons proposé de biffer l'alinéa 2, de l'article 87, et dans la version corrigée de nos amendements, nous l'avons modifié de telle manière qu'il soit plus clair au point de vue rédactionnel.

Donc, nous vous proposons de biffer ce deuxième alinéa de l'article qui se borne à donner la définition du district et, à l'article 88, de dire que la loi fixe le nombre, le rôle et le territoire des districts. Voilà ce que nous vous demandons.

M. *Didier Burkhalter*: – Nous sommes d'accord avec la souplesse qui est apportée par le Conseil d'Etat et évidemment dans la nouvelle version qui, en effet, sur le plan rédactionnel est bien meilleure.

M. *Hugues Scheurer*: – A titre personnel, nous combattons l'amendement du Conseil d'Etat. La formulation actuelle impose une certaine déconcentration. L'amendement du Conseil d'Etat tend à faire du district une coquille vide. Encore faut-il souligner que l'amendement du Conseil d'Etat obligera la loi à donner un rôle au district, sinon les autorités dénatureront l'idée de districts. A terme, si l'on accepte l'amendement du Conseil d'Etat, on ne comprendra pas pourquoi les districts sont des divisions territoriales du canton. En quoi le seraient-ils donc, s'il n'y a plus de tribunaux, plus de registre foncier, etc. ?

Avec l'amendement du Conseil d'Etat, le district est une notion constitutionnelle qui est remplie uniquement par le législateur. Avec l'article actuel, on ne fige pas tout, contrairement à ce que dit le Conseil d'Etat, la souplesse existe bel et bien. Il permet, par exemple, de mettre un seul tribunal de district pour deux districts. Avec l'amendement du Conseil d'Etat, on enlève quasiment toute garantie aux districts d'avoir un rôle à jouer.

A notre avis, l'amendement du Conseil d'Etat revient fondamentalement à supprimer la notion de districts, à terme. La seule chose, c'est que le Conseil d'Etat n'a pas osé le dire clairement.

M. *Claude Borel*: – Le groupe socialiste ne voit pas aussi noir que le rapporteur de la commission. Il se rallie à l'argumentation du Conseil d'Etat et approuve la nouvelle formulation des articles 87 et 88.

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Le rapporteur de la commission laisse entendre que le Conseil d'Etat veut supprimer les districts. Nous aimerions ici nous inscrire en faux contre cette affirmation, ce n'est pas du tout notre intention, preuve en soit que nous acceptons que la notion de districts reste dans la Constitution. Nous voulons simplement avoir une certaine souplesse et ne pas figer des situations qui nous obligeraient, dans le cadre encore une fois de réforme de structures, de commencer par réviser la Constitution avant de pouvoir procéder à cette réforme.

Discussion en second débat (suite)

M. *Michel Barben*: – Le groupe libéral-PPN dans sa majorité se rallie aux arguments du Conseil d'Etat.

La présidente: – Nous allons donc nous prononcer sur l'amendement du Conseil d'Etat à l'article 87.

On passe au vote.

L'amendement du Conseil d'Etat à l'article 87 est accepté à une majorité évidente.

Article 87. – Adopté.

Article 88. –

La présidente: – L'article 88 est un peu lié à l'article 87. Il fait donc aussi l'objet de l'amendement suivant du Conseil d'Etat:

Nombre, rôle
et territoire

Art. 88 La loi fixe le nombre *et le rôle* des districts. Elle les énumère et en définit le territoire en désignant les communes qui les composent.

On passe au vote.

L'amendement du Conseil d'Etat à l'article 88 est accepté à une majorité évidente.

Article 88. – Adopté.

Articles 89 à 94. – Adoptés.

Article 95. –

La présidente: – A cet article nous sommes en présence des deux versions suivantes proposées dans le projet:

Version 1:

² Les deux conseils sont élus pour quatre ans par le peuple de la commune, selon le système de la représentation proportionnelle, sauf les exceptions réglées par la loi.

Version 2:

^{2a} Les deux conseils sont élus pour quatre ans.

^{2b} Le Conseil général est élu par le peuple de la commune; l'élection se fait selon le système de la représentation proportionnelle, sauf les exceptions réglées par la loi.

Constitution cantonale

^{2c} Pour le Conseil communal, la commune décide s'il est élu par le peuple ou par le Conseil général et fixe le système électoral.

³ La loi détermine le corps électoral communal et règle la procédure électorale, de même que ce qui a trait à l'initiative et au référendum populaires.

La présidente: – Nous sommes également en présence des trois amendements suivants:

Amendement du groupe PopEcoSol

Organisation *Art. 95* Le Conseil communal est élu par le Conseil général.

Amendement Roland Debély

Organisation *Art. 95, version 2*

^{2c} *Le Conseil communal est élu par le Conseil général.*

Question:

Art. 95: Le projet de Constitution ne parle pas, sauf erreur, du mode de désignation des membres des commissions; pourquoi?

Amendement du groupe libéral-PPN

Art. 95 ...

Version 2:

^{2c} Pour le Conseil communal, la commune décide s'il est élu par le *peuple au système majoritaire à deux tours* ou par le Conseil général.

La présidente: – Nous allons ouvrir la discussion sur tout l'article. Pour le vote, nous allons opposer toutes les versions proposées pour l'alinéa 2c.

M. *Jean-Pierre Authier:* – Le groupe libéral-PPN a assez longuement débattu de cette problématique, c'est-à-dire de savoir de quelle manière nous souhaitons que les autorités communales soient élues. Il y a en fait deux tendances au sein du groupe libéral-PPN, mais qui reposent quand même sur une appréciation de la situation qui est à peu près similaire, c'est de dire que le groupe libéral-PPN est attaché au système actuel. Il y est attaché parce qu'il estime judicieux que le peuple élise le Conseil général à la proportionnelle, cela ne pose aucun problème, c'est la situation actuelle. Et qu'ensuite, dans un deuxième temps, ce Conseil général procède à l'élection de ses autorités exécutives, ce qu'il fait actuellement et il pense que c'est une bonne chose pour plusieurs raisons.

Discussion en second débat (suite)

D'abord, pour un certain nombre de raisons qui ont été évoquées hier quand certains préconisaient que le Conseil d'Etat soit élu par le parlement. Ces mêmes arguments s'appliquent évidemment au niveau communal. Ensuite, parce que l'on s'est rendu compte que l'on évitait ainsi – en règle presque unanime, il y a eu une ou deux exceptions – d'avoir une image différente au Conseil communal et au Conseil général. C'est-à-dire que les forces représentées au Conseil général l'étaient, même si l'élection se faisait à la majorité du Conseil général. Il y avait un consensus qui fait que le Conseil communal représentait un peu le miroir des forces politiques du Conseil général. C'est un avantage parce que, par le système de la majoritaire, on peut avoir l'inverse. Cela s'est passé notamment dans le canton de Vaud où, il y a une vingtaine d'années, le système a changé en passant du système de l'élection au deuxième degré à celui de l'élection des Conseils communaux – nous utilisons les termes neuchâtelois, parce que dans le canton de Vaud on parle de municipalité – par le peuple et là, il y a eu quelques situations délicates, à Lausanne, par exemple, où le législatif était d'une majorité différente de celle de l'exécutif. On a même connu cela au niveau cantonal, ici même dans cette enceinte, lorsque nous avons eu pendant une période législative une représentation au Conseil d'Etat qui était à majorité de gauche. C'était le conseiller d'Etat Michel von Wyss qui avait fait cette bascule du côté de la gauche, alors que le parlement était à droite en majorité. Cela n'avait pas facilité le fonctionnement du gouvernement et de ses institutions.

Nous pensons donc qu'il faut essayer d'éviter cela et c'est la deuxième raison pour laquelle nous pensons que le système actuel est bon. Une autre raison réside dans la difficulté de trouver des membres de l'exécutif, particulièrement dans les petites communes. La difficulté est moins marquée dans les communes plus grandes où dans les villes, ne serait-ce que par la professionnalisation de la fonction de conseiller communal. Mais dans les petites, c'est souvent un sacerdoce d'être conseiller communal et si l'on exigeait le passage devant le peuple, cela pourrait provoquer des difficultés supplémentaires. On peut imaginer que l'on aurait encore plus de peine à trouver des candidats. C'est une troisième raison pour laquelle nous pensons que le système actuel est bon.

Une quatrième raison enfin, qui peut être un peu plus discutable, c'est de dire que le conseiller communal devant rendre compte au Conseil général, tenant sa légitimité du Conseil général, est moins soucieux des préoccupations électorales à l'approche des élections communales.

Nous disons que c'est plus discutable, parce que la pratique veut, la plupart du temps, que les conseillers communaux se mettent aussi sur les listes du Conseil général et peuvent ainsi mesurer d'une certaine manière leur popularité. Mais il n'en reste pas moins, il n'y a pas si longtemps, certains conseillers communaux, même en ville de Neuchâtel, ne se présentaient pas sur les listes du Conseil général et étaient ensuite tout de même élus au Conseil communal.

Constitution cantonale

Donc, c'est une possibilité qui nous semble pouvoir mieux définir au fond les relations hiérarchiques, en quelque sorte dans notre système politique, entre le peuple, le Conseil général – donc le parlement local – et le Conseil communal.

Pour toutes ces raisons, un certain nombre de députés libéraux-PPN vont soutenir l'amendement radical, c'est-à-dire celui consistant à dire: maintenons la situation actuelle.

Cependant, une courte majorité de députés du groupe libéral-PPN font le raisonnement supplémentaire suivant: ils se rallient aux arguments qui ont été avancés précédemment, mais ils ajoutent finalement que les communes peuvent s'organiser elles-mêmes. Comme nous sommes attentif en général à l'autonomie des communes, au fait de pouvoir rendre aux communes certaines compétences qu'elles réclament par ailleurs, parce que souvent les communes se plaignent de ne pas avoir suffisamment de compétences, comme le Grand Conseil a décidé de leur donner une certaine liberté quant à la définition, par exemple, du nombre de conseillers généraux, eh bien ce mouvement novateur qui consiste à renforcer les compétences des communes pourrait l'être aussi avantageusement dans ce domaine-là.

En ce sens, la version 2 du rapport de la commission nous semble pouvoir être soutenue, puisqu'elle laisse la liberté aux communes de pouvoir s'organiser. Il semble que très probablement la plupart des communes, du moins cela résulte de la consultation qui a eu lieu, s'en tiendront au statu quo. Peut-être que les villes pourraient être tentées de changer de système, encore faudra-t-il qu'elles en débattent de manière tout à fait démocratique au sein de leur Conseil général et au sein de la population puisque cela va impliquer un vote populaire, si l'on change le système au niveau communal.

En fait, une majorité du groupe libéral-PPN se ralliera à la version 2, mais il souhaite amender cette version 2 en proposant alors que l'élection du Conseil communal au cas où il était décidé par l'autorité locale de la faire par le peuple, se fasse au système majoritaire à deux tours pour les raisons que nous avons évoquées également lorsque l'on parlait de l'élection à la majoritaire du Conseil d'Etat.

Nous croyons que la situation est relativement claire et donc si nous résumons, le groupe est partagé, une partie du groupe suivra l'amendement radical, une autre partie se ralliera à la version 2 amendée.

M. *Claude Borel*: – Le groupe socialiste qui a longtemps flirté avec la variante 1 se prononcera finalement en faveur de la version 2 qui lui paraît plus souple et ramène au niveau communal les décisions relatives à l'autorité de désignation du Conseil communal et au système électoral. Cela permettrait, par exemple, aux villes d'introduire l'élection du Conseil communal par le peuple, luxe que ne pourraient pas se payer de plus petites communes où l'exercice d'une charge publique tient davantage de l'apostolat que de la fonction prestigieuse.

Discussion en second débat (suite)

En saluant cette innovation, le groupe socialiste s'oppose donc au statu quo défendu par le groupe PopEcoSol et par le député Roland Debély, mais aussi à l'amendement libéral-PPN qui voudrait restreindre la liberté de choix des communes. Laissons-les décider elles-mêmes du système électoral qu'elles veulent instituer.

M. Alain Bringolf: – Nous n'allons pas allonger beaucoup parce que M. Jean-Pierre Authier a dit dans sa première partie tout ce qu'il fallait. Il y a des alliances qui sont curieuses, puisque notre proposition rejoint celle du radical Roland Debély, mais il est des circonstances où des réunions sont tout à fait logiques et peuvent s'expliquer.

Nous pensons que l'élection au deuxième degré est une meilleure solution pour les villages, c'est quand même quelque chose de juste. Dans notre groupe, nous nous situons dans une position qui est opposée au vedettariat, au moins en politique, et cela explique le reste. Et, pour un conseiller communal n'avoir qu'un seul patron, c'est déjà suffisamment compliqué, plutôt que d'en avoir deux.

Nous ne nous sommes pas opposé, au contraire, à la vérification du fonctionnement que le conseiller communal a, lorsqu'il se présente sur les listes de son parti. C'est une manière habile, souple et intelligente de vérifier si le fonctionnement qu'il a est ressenti, ce qui n'enlève pas leur rôle aux choix politiques des partis, puisque c'est finalement eux qui présentent le candidat.

En résumé, il nous semble que la solution actuelle est la bonne et nous vous invitons à la soutenir.

M. Roland Debély: – Une partie du groupe radical est opposée à l'élection du Conseil communal par le peuple. Nous sommes opposé à ce changement, comme nous l'étions en matière de référendum financier obligatoire et ce n'est pas du tout par nostalgie, mais c'est au contraire une conviction que ces dispositions actuelles ne sont pas du tout obsolètes.

Aujourd'hui, Neuchâtel est le seul canton à connaître le système d'élection des exécutifs communaux par leur législatif et ce n'est pas une raison de modifier une spécificité de chez nous qui n'a jamais été antérieurement véritablement contestée. L'organisation actuelle fait partie de notre culture politique et il n'y a pas de raison évidente d'y apporter une modification, si ce n'est le plaisir de changer pour changer et de faire comme les autres.

La fonction de conseiller communal est une fonction de milice, exceptée celle des villes comme cela a déjà été dit, la tâche de conseiller communal est délicate, elle est ingrate, elle absorbe beaucoup de temps et d'énergie. L'activité de conseiller communal est très en vue, elle a une forte visibilité. L'action du conseiller est rendue publique et c'est heureux, mais cela a pour conséquence qu'un certain nombre de ses tâches sont contestées, critiquées et le Conseil communal vit dans un environnement du « il n'y a qu'à ».

Constitution cantonale

Dès lors, une désignation des conseillers communaux par le peuple équivaudrait à personnaliser cette fonction, à faire campagne pour cette tâche et cela fait oublier la réalité de la situation. Le député Jean-Pierre Authier l'a mentionné, le problème dans une commune, c'est souvent de trouver des citoyens qui acceptent une charge de conseiller communal pour différentes raisons, dont celles mentionnées tout à l'heure. Les citoyens prêts à prendre une responsabilité de conseiller communal sont assez rares.

Alors, les mettre sous le feu des projecteurs et le verdict populaire n'est pas la meilleure façon pour promouvoir et valoriser cette fonction. Il est des cultures et des traditions qui ne doivent pas forcément être abandonnées pour faire comme tout le monde. Dès lors, nous sommes opposé à cette proposition et au maintien du statu quo.

En ce qui concerne le projet qui prévoit de laisser aux communes la liberté de choisir entre l'élection par le Conseil général ou par le peuple, une partie du groupe radical est également opposée à cette autonomie à la carte et pourquoi?

Eh bien, en particulier pour des raisons de marketing politique. Dans une orientation de marketing, l'offre doit être simple, elle doit être homogène pour les usagers ou les consommateurs et doit être facilement compréhensible.

Aujourd'hui, notre structure politique est déjà suffisamment complexe pour le citoyen qui ne s'y intéresse que modérément et l'indigestion des leçons d'instruction civique avec le peu qui en reste en est une preuve. Nos trois niveaux politiques, avec des autorités exécutives et législatives qui n'ont pas le même nom, qui ont des modes de représentation et d'élection différents sont un cauchemar pour celle ou celui qui doit s'y familiariser. Donner aux communes une autonomie pour le mode de désignation de l'autorité exécutive, alors que l'on parle d'eurocompatibilité, nous semble surtout compliquer les choses pour le citoyen moyen, et cela dans un espace démographique de 170.000 habitants environ et dans un espace géographique de soixante-deux communes. Ce type d'autonomie communale nous paraît être une autonomie alibi du même genre que celle qui laisse aux communes la liberté de choisir le nombre de leurs conseillers généraux. Les quelques scrutins populaires que nous avons eus dernièrement à ce sujet enregistrent des scores de médiocrité dans la participation à la votation. Le citoyen est peu intéressé par ces nuances d'organisation. Ce que les citoyens-contribuables demandent, ce sont des prestations publiques efficaces à moindre coût. Ce que demandent les autorités communales, c'est davantage d'autonomie, mais une autonomie comme celle qui est maintenant discutée, c'est davantage d'autonomie et de compétences dans une série de domaines afin que cette autorité communale puisse exercer de façon responsable la mise à disposition des services à la population.

Dès lors, sur le mode de désignation de l'autorité exécutive nous avons une conviction. Oui à davantage d'autonomie dans la gestion des services communaux, ce qui sera fait par désenchevêtrement. Oui à une organisation

Discussion en second débat (suite)

standard et simple de nos fonctionnements institutionnels et facilement compréhensible par les citoyens, ce qui incite à rejeter la proposition de laisser aux communes le choix du mode de désignation de l'exécutif. Et oui au maintien du statu quo pour les raisons qui ont été développées par différents intervenants.

M. Didier Burkhalter : – Pour préciser la position du groupe radical sur cet article 95, une partie du groupe suivra l'amendement Roland Debély pour les raisons évoquées et nous n'y revenons donc pas. Une autre partie du groupe, qui devrait être une courte majorité, est plutôt favorable à la version 2, donc à la liberté laissée aux communes. Ce n'est pas tant par volonté de changement, parce que dans ce cas-là, il y a peu d'arguments convainquants pour défendre le changement, sinon le fait de le changer lui-même, mais plutôt par la volonté de liberté aux communes, comme nous l'avions dit dans le débat général, cela a beaucoup pour nous plaire parce que nous pensons qu'il faut, en effet, maintenant un peu élargir les domaines dans lesquels les communes peuvent décider et se prendre en charge. On a trop souvent dit, ces derniers temps, que les communes avaient de moins en moins de domaines dans lesquels elles pouvaient prendre des décisions par elles-mêmes. Alors, si cette Constitution peut permettre dans certains domaines là aussi un rééquilibrage, cela nous paraît une bonne chose.

Dès lors, pour donner la liberté, donnons-la en entier, même si nous sommes plutôt favorable au système majoritaire qui, encore une fois, a plus d'atouts dans ce cas-là d'élection à l'exécutif. Mais nous sommes d'avis que dès le moment où l'on donne la priorité à une certaine liberté aux communes, on ne va pas commencer d'emblée à la restreindre, c'est donc la version 2, sans l'amendement du groupe libéral-PPN sur le système majoritaire, que nous soutiendrons par une courte majorité.

M. Charles-Henri Augsburger : – Nous voudrions dire, à titre personnel, que nous adhérons, une fois n'est pas coutume, aux arguments de M. Roland Debély, puisque nous les trouvons pertinents, de même qu'à une grande partie de l'intervention de M. Jean-Pierre Authier, concernant notamment la mise en adéquation sur le plan politique de l'exécutif avec le législatif. Il est vrai que le fait de passer par le peuple signifie aussi que les partis sont aptes, et c'est le problème du renouvellement à présenter des candidatures susceptibles d'être agréées et nous pensons notamment aux villes, par une majorité de la population ou en tout cas à un nombre de citoyennes et de citoyens relativement important. L'élection par le Conseil général permet peut-être davantage l'accessibilité de jeunes candidats ou également l'accessibilité des femmes qui sont souvent moins connues pour arriver dans des exécutifs. Nous croyons que pour un membre d'exécutif – où lorsqu'il est député – qu'il a déjà fait plusieurs législatures, qu'il est connu, qu'il a fait partie de différentes sociétés, c'est peut-être plus facile d'affronter une élection populaire, on le voit.

Constitution cantonale

En revanche, lorsque l'on arrive dans la vie politique, lorsqu'on est jeune, lorsque l'on n'a pas un métier qui nous met en perspective, c'est relativement difficile. Le fait de passer au système, même si ce n'est que dans quelques communes, d'élection directe par le peuple, nous semble être un obstacle supplémentaire, voire même conduire à un certain vieillissement dans l'accessibilité à certaines responsabilités.

Dès lors, nous pensons que la formule actuelle, même si nous sommes le seul canton en Suisse, nous semble encore être la meilleure.

La présidente: – S'il n'y a plus d'interventions pour l'instant, nous allons donc nous prononcer tout d'abord sur le statu quo, à savoir sur l'amendement du groupe PopEcoSol et l'amendement Roland Debély. Si ces amendements sont acceptés, nous ne devons plus nous prononcer sur les deux autres versions.

On passe au vote.

L'amendement du groupe PopEcoSol et l'amendement Roland Debély sont refusés par 52 voix contre 40.

La présidente: – Il nous reste encore à nous prononcer sur les deux versions proposées par le projet, ainsi que sur l'amendement du groupe libéral-PPN.

M. Charles Häsler: – Quelques mots complémentaires sur notre amendement dont le sujet a déjà été abordé par notre collègue Jean-Pierre Authier dans son développement d'introduction. Nous sommes d'avis que si le choix de notre Grand Conseil – et il vient d'être fait – est de laisser la liberté d'option aux communes entre l'élection du Conseil communal par le Conseil général ou par le peuple, dans ce dernier cas, un minimum de réglementation doit être fixée.

Dès lors, le mode de scrutin doit à nos yeux être le même pour toutes les communes. Dans ce cas, nous proposons le système majoritaire à deux tours pour les raisons qui rejoignent en très grande partie celles que notre collègue Hugues Scheurer a développées hier, lors de la discussion sur l'élection du Conseil d'Etat à l'article 66 et nous reprendrons en particulier et brièvement les raisons ci-après.

Tout d'abord, le souci de la cohérence entre le mode d'élection du Conseil d'Etat et du Conseil communal au cas où les conseillers communaux devraient être élus par le peuple, bien que cette notion de cohérence au cours des débats ait très largement fluctué dans notre parlement.

Mais nous avons un deuxième argument en ce qui concerne le mode d'élection au système proportionnel. Là, nous voyons les problèmes, pas tellement lors de l'élection en début de législature, mais nous les voyons surtout en cas de succession, lors d'une démission d'un membre de l'exécutif en cours de législature.

Discussion en second débat (suite)

Nous sommes d'avis que l'on ne peut pas faire de parallèle entre le Conseil général et le Conseil communal. La fonction exercée par chacun de ces conseils, ainsi que le nombre de leurs membres, s'oppose à un tel raccourci. Si nous comprenons qu'un «vient-ensuite» entre au Conseil général de manière automatique s'il est sorti, par exemple, onzième de sa liste alors que son parti dispose de dix sièges – donc en cas de succession le problème ne nous paraît pas majeur –, nous voyons mal qu'un élu à l'exécutif en fasse de même. De plus, nous ne pouvons pas du tout concevoir qu'un parti, quel qu'il soit, propulse à l'exécutif un homme ou une femme qui n'aurait été élu par personne, c'est-à-dire ni par l'électorat ni par le Conseil général si ledit parti n'a plus de «vient-ensuite» sur sa liste en cas de demande de succession à un exécutif. Cette situation-là ne nous paraît pas acceptable pour la conduite des affaires communales, car c'est bien ce qui arriverait avec le système qui est proposé. Un système où la commune aurait le choix de scrutin proportionnel déboucherait sur ce cas de figure, lorsqu'un parti doit remplacer un conseiller communal démissionnaire et qu'il n'a personne sur sa liste, le parti propose une candidature qui est implicitement admise sous possibilité de recours par publication dans la *Feuille officielle*, comme cela se fait pour les conseillers généraux, nous l'imaginons. Mais c'est bien une personne, qui entrerait à l'exécutif d'une commune qui est un poste, faut-il le dire quand même, à responsabilités, qui serait ainsi désignée.

Donc, cette situation-là, nous ne pouvons pas l'envisager ni la tolérer, d'autant plus que la Constitution prévoit clairement, dans le texte qui nous est soumis, que le Conseil communal est élu par le Conseil général ou par le peuple. Or, dans le cas de figure de succession que nous citons maintenant, ce conseiller communal ou conseillère communale ne serait élu par personne. Cette situation-là nous pousse à demander que si le Conseil communal est élu par le peuple, le choix du scrutin majoritaire à deux tours soit imposé aux communes.

Pour ces diverses raisons, nous avons donc déposé notre amendement et nous souhaitons vivement que l'ensemble ou la majorité de ce Grand Conseil suive notre raisonnement et accepte notre amendement, même s'il égratigne quelque peu la liberté laissée aux communes. Mais nous pensons que vis-à-vis de l'électorat, nous créons là une transparence beaucoup plus grande et une plus grande «honnêteté» pour la désignation d'un conseiller communal.

M. Alain Bringolf: – Notre groupe soutiendra la version 2, telle qu'elle est présentée par la commission puisque à notre grand regret le statu quo n'a pas été voté. Nous pensons du reste que c'est une erreur politique, à notre avis.

Par rapport à la proposition d'une élection au système majoritaire à deux tours, nous nous y opposons pour deux raisons au moins. La première, c'est que l'on affaiblit la réflexion politique au bénéfice de l'émotion. Elire les conseillers communaux par la population, c'est mettre en place des

Constitution cantonale

réflexions d'un tout autre ordre que des réflexions un peu plus posées, de nature politique, à savoir quelle organisation voulons-nous de la commune.

Ensuite, nous aimerions nous élever en faux contre les raisons qui ont fait poser cet amendement en cas d'élection en cours de renouvellement. On ne peut pas faire autrement que de faire parler de nous, car c'est ce que nous connaissons de mieux, et nous figurons effectivement dans l'exemple à ne pas suivre, selon M. Charles Häsler, puisque nous sommes arrivé au Conseil communal en cours d'exercice et que la première fois que nous avons mis nos pieds dans la salle du Conseil général de la ville de La Chaux-de-Fonds, c'était comme conseiller communal. Nous étions donc complètement ignoré de tout le monde. Nous y sommes resté trois ans, pas parce que nous nous y sommes accroché et nous ne croyons pas que nous ayons à rougir du travail que nous y avons fait. Les propos tenus sont donc très relatifs et nous croyons que la qualité des personnes ne dépend pas du tout de la connaissance ou d'élection qu'elles ont par le peuple ou non, c'est au sein de leur parti que doit se faire le choix en fonction d'objectifs politiques.

Nous vous invitons donc à ne pas accepter cet amendement.

M. *Charles Häsler* : – Juste une remarque. Sans vouloir comparer des choses qui ne sont pas comparables, et à tout autre niveau, nous avons un point commun avec M. Alain Bringolf, c'est que nous avons passé aussi peu de temps, l'un et l'autre, sur les bancs du Conseil général dans nos communes respectives, mais cela remonte à un certain nombre d'années.

Nous pensons quand même que dans le cas de figure qu'il vient de présenter, M. Alain Bringolf a été élu par le Conseil général. Il y a eu quelque part une institution qui a désigné un candidat au Conseil communal.

Or, si nous prenons le cas de figure que nous avons cité tout à l'heure, à savoir le remplacement d'un conseiller communal ou d'une conseillère communale en cours de législature comme cela s'est produit avec le système de scrutin proportionnel, sans « vient-ensuite », le parti désigne lui-même son ou sa candidat(e) et c'est terminé. Il n'y a pas d'élection par qui que ce soit, ni par le peuple ni par le Conseil général, alors que le texte de la Constitution qui nous est proposé est clair, le Conseil communal est élu par le Conseil général ou par le peuple. Avec ce système-là – comme le dit Marcel Pagnol dans la trilogie, on frise le jeu du « trompe-couillon » –, encore une fois, la procédure est complètement contraire à ce que l'on promet à l'électeur.

Donc, il y a un cas qui est fondamentalement différent et nous voulons éviter à tout prix, quel que soit le parti par ailleurs, qu'un conseiller communal ou qu'une conseillère communale accède à un poste sans avoir passé par l'élection de qui que ce soit.

Aujourd'hui, il y a toujours une élection et c'est par le Conseil général qu'elle se fait, le cas de figure est totalement différent par rapport à ce que vient de dire notre collègue Alain Bringolf.

Discussion en second débat (suite)

M. *Claude Borel* : – Laissons le choix aux communes, la situation est très différente dans les villes et les campagnes. Il appartiendra à chaque commune de décider en pesant les arguments de M. Charles Häsler. Il est clair que très probablement, seules les villes choisiraient le système d'élection par le peuple et le système proportionnel et, pour des raisons électorales, les partis ont de toute façon intérêt à présenter de nombreux candidats, ce qui est possible dans les villes, ce qui l'est moins avec l'apostolat des conseillers communaux de campagne.

Ainsi, le problème du manque de suppléants ne se poserait vraisemblablement pas dans les villes. Relevons aussi que le système fonctionne à satisfaction dans d'autres cantons, qu'il n'a généralement pas posé de problèmes. Mentionnons enfin que la loi ou la réglementation communale peut aussi régler les problèmes soulevés par M. Charles Häsler.

M. *Adrien Laurent* : – Nous soutiendrons bien évidemment la proposition du choix des communes pour la désignation de son Conseil communal, mais nous voudrions nous inscrire en faux, à l'égard des arguments développés par M. Charles Häsler.

En réalité, un conseiller général est élu par le peuple, lorsqu'il n'a pas été présenté lors de l'élection régulière, puisque le Conseil communal doit, à ce moment-là, lorsqu'il s'agit d'un « vient-ensuite » qui n'a pas été présenté, publier dans la *Feuille officielle* l'élection de cette personne. Donc, dans le fond, l'élection est quand même assurée, même si – nous vous l'accordons – elle est un peu plus facilitée que lorsqu'il y a vote populaire.

M. *Charles Häsler* : – Nous croyons qu'on joue sur les mots. Dans le cas que vient de citer M. Adrien Laurent, il ne s'agit pas d'une élection, il s'agit tout au plus d'une validation d'une décision par le peuple, mais alors étendre la notion d'élection à ce cas de figure-là, c'est faire preuve d'une élasticité qui dépasse certaines bornes.

La présidente : – Nous allons nous prononcer sur l'amendement du groupe libéral-PPN, à cet article 95, version 2, qui propose : «^{2c} Pour le Conseil communal, la commune décide s'il est élu par le *peuple au système majoritaire à deux tours* ou par le Conseil général. »

On passe au vote.

L'amendement du groupe libéral-PPN est refusé par 65 voix contre 36.

La présidente : – Nous devons maintenant nous prononcer sur les versions 1 et 2 proposées dans le projet.

On passe au vote.

La version 2 du projet, à l'article 95, obtient 99 voix, la version 1 n'en obtient aucune.

Constitution cantonale

La présidente : – Avant de nous prononcer définitivement sur l'article 95, nous avons encore la question de M. Roland Debély, à savoir :

Art. 95 : Le projet de Constitution ne parle pas, sauf erreur, du mode de désignation des membres des commissions ; pourquoi ?

M. *Roland Debély* : – L'actuelle Constitution mentionne la façon dont certaines commissions au niveau communal sont désignées. La nouvelle Constitution ne parle pas du tout de cet élément-là et nous aimerions savoir pour quelles raisons ?

M. *Jean Studer*, président de la commission « Constitution » : – On rappellera ici que la Constitution est un texte fondamental qui, bien sûr, doit encore faire l'objet de mesures d'application à travers les multiples lois qui constituent notre ordre juridique neuchâtelois. Parmi ces multiples lois, il y a la loi sur les droits politiques et la loi sur les communes. Il nous semblait que dans le cadre de ce texte fondamental, il fallait mentionner les deux autorités essentielles de chaque commune, soit l'autorité législative et l'autorité exécutive, il appartiendra ensuite à la loi de préciser les commissions qui seront éventuellement reconnues sur le plan communal, mais leurs places ne nous paraissaient pas être à ce stade-là.

La présidente : – Monsieur Roland Debély, êtes-vous satisfait de la réponse ?

M. *Roland Debély* : – Oui !

Article 95. – Adopté.

Articles 96 et 97. – Adoptés.

Article 98. –

La présidente : – Nous sommes en présence de l'amendement suivant du groupe PopEcoSol

Eglises reconnues *Art. 98* : à supprimer.

La numérotation des articles suivants est adaptée à ces suppressions.

Motivation : Dans la Constitution, l'article 97 définit à notre satisfaction le principe de la séparation de l'Etat et des Eglises. Les autres articles pourraient être inscrits dans une loi appropriée.

M. *Alain Bringolf* : – Notre proposition de ne pas accepter les articles 98 et 99 revient à interpréter que l'article 97 correspond bien à la séparation des Eglises de l'Etat et que le texte qui est prévu dans cet article 97, constitutionnellement, détermine bien les positions des uns et des autres. Il nous semble que d'entrer, par exemple, dans l'article 98 en disant normalement que :

Discussion en second débat (suite)

« L'Etat perçoit gratuitement la contribution ecclésiastique volontaire que les Eglises reconnues demandent à leurs membres », c'est entrer dans un détail qui devrait plutôt figurer dans une loi. Notre intervention ne doit pas être comprise comme une montée aux barricades contre la pratique actuelle, mais contre le fait que ce détail d'exécution ne devrait pas figurer dans le cadre de la Constitution. Car, finalement, si l'on admet la séparation des Eglises et de l'Etat, constitutionnellement parlant, et que dans cette même Constitution on dise: c'est bien indépendant, mais quand même l'Etat aide à la perception de la contribution ecclésiastique, il y a une indépendance qui n'est pas aussi grande qu'on le voudrait dans l'article précédent.

Dès lors, notre intervention est au fond la même pour l'article 98 que pour l'article 99 et nous pensons effectivement que ces deux articles devraient être supprimés de la Constitution pour que leur contenu fasse l'objet d'un examen au niveau de la loi.

M. Didier Burkhalter : – Nous nous exprimons donc sur l'article 98 et nous reviendrons sur l'article 99 tout à l'heure. Nous croyons qu'il y a deux notions importantes, la notion de séparation et la notion de reconnaissance. Ces deux notions-là ne peuvent pas, à notre avis, être traitées différemment l'une de l'autre, elles sont de niveaux pratiquement importants de la même manière. Si à l'article 97, on reconnaît cette séparation de l'Etat et de l'Eglise, cette laïcité de notre canton, de notre Etat, en revanche, il est important que ce soit aussi au niveau constitutionnel que la notion de reconnaissance apparaisse. Il n'y a pas de contradiction à faire apparaître ces deux notions, bien au contraire, c'est justifié. Dans ce sens-là, nous souhaitons le maintien de l'article 98 et nous reviendrons sur la manière dont il faut interpréter l'article suivant.

M. Claude Borel : – Le groupe socialiste trouve équilibré le système choisi par la commission pour les relations Eglises - Etat, d'ailleurs sur proposition des Eglises elles-mêmes. Il s'opposera aux divers amendements déposés aux articles 98 et 99. Il trouve normal de mentionner les exceptions à la séparation dans la Constitution elle-même. Notons que la suppression de l'article 98 aboutirait probablement à un affaiblissement du soutien de l'Etat, par exemple, aux œuvres sociales des Eglises, solution qui ne devrait certainement pas plaire au groupe PopEcoSol qui apprécie, tout comme nous, l'activité importante du Centre social protestant et de Caritas dans le domaine social.

M. Alain Bringolf : – Nous n'allons pas livrer un long combat, l'objet n'en vaut pas la peine parce que l'essentiel y est. Mais nous dirons à M. Didier Burkhalter qu'à l'article 97, alinéa 2, il est dit: « L'Etat est séparé des Eglises et des autres communautés religieuses. Il peut toutefois les reconnaître comme institutions d'intérêt public. » Il y a donc bien reconnaissance et nous le disons précisément à M. Claude Borel, comme institutions d'intérêt public, ce que nous reconnaissons nous-même bien évidemment.

Constitution cantonale

Donc, la manière de régler les rapports avec les Eglises pourrait tout à fait être réglée par une loi.

M. Hugues Scheurer: – Au nom du groupe libéral-PPN, nous reprenons les arguments avancés par M. Didier Burkhalter au nom du groupe radical et ceux de M. Claude Borel au nom du groupe socialiste. Nous ajouterions juste que si l'on supprimait cet article 98, on se mettrait à dos beaucoup de citoyens et ce serait peut-être ce qui ferait pencher la balance pour l'acceptation ou pour le refus de la Constitution.

La présidente: – Nous allons donc voter l'amendement du groupe PopEcoSol qui vise à supprimer l'article 98.

On passe au vote.

L'amendement du groupe PopEcoSol à l'article 98 est refusé par 87 voix contre 8.

Article 98. – Adopté.

Article 99. –

La présidente: – A cet article 99, nous sommes en présence des trois amendements suivants à cet article :

Amendement du groupe PopEcoSol

Autres communautés religieuses *Art. 99:* à supprimer.

Amendement Roland Debély

Autres communautés religieuses *Art. 99:* à supprimer.

Amendement du groupe radical

Autres communautés religieuses *Art. 99* ... d'intérêt public. *La procédure de la reconnaissance ressortit à la compétence du Grand Conseil. La loi fixe les conditions et règle également les effets, à moins que ceux-ci ne fassent l'objet d'un concordat.*

M. Didier Burkhalter: – A cet article 99, on dit que la loi fixe les conditions pour la reconnaissance d'intérêt public d'autres communautés religieuses que celles qui sont mentionnées à l'article précédent. Le rapport qui explique cet article un peu plus loin précise, en gros et schématiquement, que tout est ouvert, de sorte qu'il pourrait y avoir, par exemple, une reconnaissance

Discussion en second débat (suite)

directe par le Conseil d'Etat – si la loi le prévoyait bien évidemment – et il faudrait que le Grand Conseil le décide comme cela. Mais malgré tout, dans le cadre de l'appréciation politique de cet article, il nous paraissait critiquable que l'on puisse envisager de reconnaître d'intérêt public une communauté religieuse directement par le Conseil d'Etat.

Alors, loin de nous l'idée que le Conseil d'Etat le ferait mal, mais c'est le niveau de compétence qui nous paraît devoir être discuté ici. C'est à notre sens, clairement au moins, une décision de niveau parlementaire. Une décision du Grand Conseil avec éventuel référendum qui nous paraît beaucoup plus juste, d'autant que les Eglises reconnues actuellement le sont par la Constitution, on l'a vue à l'article qui vient d'être accepté.

C'est donc, encore une fois, une question de niveau de compétence dans la Constitution et on doit y trouver cette mention. Alors, peut-être fallait-il à la réflexion le mettre à l'article 61, sauf erreur, qui donnait les compétences du Grand Conseil, mais enfin, nous ne le savons pas. Nous laisserons peut-être les experts le préciser, si jamais l'endroit de l'amendement était critiquable. Il nous apparaît que dans la Constitution elle-même, quelque part soit à l'article 61, sauf erreur, qui parle des compétences du Grand Conseil, soit à cet article 99, si l'on peut se permettre de régler en l'occurrence la question directement dans l'article concerné, il faudrait préciser que la compétence de reconnaissance est de niveau du Grand Conseil.

M. Jean-Bernard Wälti : – Nous nous permettons de défendre l'amendement de M. Roland Debély, qui a dû nous quitter. Le droit fédéral laisse aux cantons le soin de régler leurs rapports avec les communautés religieuses. Le canton de Neuchâtel connaît jusqu'ici une stricte séparation entre l'Etat et l'Eglise. Le canton reconnaît toutefois certaines communautés avec un statut d'intérêt public et auxquelles il fournit un certain nombre de prestations, nous l'avons dit tout à l'heure. Le canton reconnaît dans ce projet de Constitution trois communautés religieuses. L'article 97 permet à l'Etat d'en reconnaître d'autres.

Nous pourrions donc avoir des communautés reconnues sur le plan de la Constitution et d'autres communautés reconnues sur un plan législatif. Il y a quelque part discrimination ou, dit autrement, certaines communautés pourraient devenir reconnues d'intérêt public par la petite porte, sans légitimité populaire, contrairement aux trois Eglises initialement reconnues. Avec les brassages de populations, de cultures et de races qui sont une réalité, qui vont peut-être même s'amplifier, nous comprenons que la commission ait indiqué une piste pour que d'autres communautés puissent se faire reconnaître d'intérêt public et réclamer à leur tour des prestations du canton.

A nos yeux, la reconnaissance d'autres communautés religieuses en tant qu'institutions d'intérêt public doit faire l'objet d'une révision constitutionnelle. Le prix à payer doit être identique pour tous, c'est celui de la légitimité populaire.

Constitution cantonale

M. *Alain Bringolf*: – Nous avons imaginé que les deux articles 98 et 99 devaient être réglés par la loi. Le Grand Conseil a estimé que l'article 98 devait rester dans la Constitution. L'article 99 doit rester aussi dans la Constitution, il s'agit d'une certaine logique. Donc, nous retirons notre amendement portant sur l'article 99 et nous nous opposerons à l'amendement Roland Debély.

La présidente: – **Nous prenons note que l'amendement du groupe PopEcoSol à l'article 99 est retiré.**

M. *Claude Borel*: – La suppression de l'article 99 serait à nos yeux regrettable. Cet article offre une ouverture vers d'autres communautés religieuses qui comptent, par exemple, davantage de membres que l'Eglise catholique chrétienne. Par ailleurs, en ce qui concerne l'amendement radical, il est à nos yeux inutile parce que le rôle du Grand Conseil est déjà précisé aux articles 61, lettre *e*, et 74, lettre *d*. Nous nous opposerons donc à cet amendement.

M. *Hugues Scheurer*, rapporteur de la commission « Constitution »: – Au nom de la commission, en tout cas pour une partie de notre intervention, nous développerons quelques points pour combattre l'amendement Roland Debély et, en partie, l'amendement radical.

La commission a souhaité maintenir une différence entre les trois Eglises reconnues d'intérêt public et les autres parce que, quel que soit le libéralisme avec lequel on considère les autres religions, et en particulier les communautés non chrétiennes, il ne faut pas oublier nos racines historiques. Il est juste de faire une différence entre des Eglises qui ont des siècles d'existence derrière elles dans le canton de Neuchâtel et celles dont l'implantation est plus récente. Jugée discriminatoire, la reconnaissance constitutionnelle des unes et éventuellement législative des autres n'est donc pas juste. La différence a une justification historique et démographique.

Nous n'avons pas discuté en commission des avantages et inconvénients de donner la compétence en la matière au Conseil d'Etat ou au Grand Conseil. Si c'est de la compétence du Conseil d'Etat, on élimine la possibilité d'un référendum. Si c'est de la compétence du Grand Conseil, le référendum est possible, sauf si l'on ajoute à l'article 42, alinéa 3, la reconnaissance d'intérêt public.

A partir de là, nous ne pouvons plus nous exprimer au nom de la commission puisque celle-ci ne s'est pas prononcée. Mais nous pensons qu'il est bon que la reconnaissance d'intérêt public soit de la compétence du Grand Conseil, mais alors de grâce évitons les référendums sur ce type d'objet. En voulant supprimer l'article 99, M. Roland Debély souhaite un référendum obligatoire et à écouter les radicaux, une majorité d'entre eux, ils semblent souhaiter le référendum facultatif. On navigue avec cela de Charybde en Scylla et on risque d'être submergé par la houle brune. Imaginons un seul

Discussion en second débat (suite)

instant que les Juifs de Neuchâtel aient demandé la reconnaissance d'intérêt public, juste avant l'affaire des fonds en déshérence. Eh bien, malgré la position remarquable des Suisses de religion juïaïque dans cette affaire, combien de propos haineux n'aurions-nous pas entendus à cette occasion et, dans l'isoloir des bureaux de vote, combien d'électeurs auraient eu la sagesse de faire la part des choses.

En conclusion, oui à ce que l'on amende le projet pour donner la compétence au Grand Conseil qui a une légitimité populaire manifeste, mais alors, de grâce encore une fois, rendons impossible la clause référendaire, sinon nous risquons des dérapages.

M. Didier Burkhalter : – Sans en faire non plus un immense combat, nous croyons que notre collègue se trompe, parce que les articles qu'il a cités tout à l'heure sont deux articles qui règlent en fait les compétences au niveau des concordats. Dès le moment où la reconnaissance d'intérêt public serait traitée par la loi, la loi elle-même pourrait préciser que le Conseil d'Etat reconnaît directement d'autres communautés religieuses. C'est bien cet élément-là qui est précisé dans le rapport et c'est cet élément-là qui nous paraît critiquable encore une fois.

Par ailleurs, sur les remarques qui ont été faites par le rapporteur de la commission, M. Hugues Scheurer, tout d'abord au nom de la commission, puis de lui-même, nous dirons qu'il n'y a pas de nécessité de croire toujours que le Grand Conseil est forcément beaucoup plus sage que le peuple ou d'essayer d'éviter l'avis du peuple. Il nous paraît même beaucoup plus raisonnable que si l'évolution de la société va vers une reconnaissance d'intérêt public d'une communauté religieuse, que celle-ci soit acceptée largement, si possible même, et assimilée par la population. C'est encore un élément sur lequel il nous paraît beaucoup plus sage de travailler avec le peuple et non pas contre lui.

M. Claude Borel : – Nous aimerions demander aux experts s'il est possible d'avoir une reconnaissance sans concordat ?

M. Jean Studer, président de la commission « Constitution » : – Afin que ce soit un peu clair, car il nous semble que cela pourrait être confus. La proposition de M. Roland Debély, défendue aujourd'hui en son absence par M. Jean-Bernard Wälti, signifie qu'il n'y aurait pas d'autres communautés religieuses qui pourraient être reconnues sans un référendum obligatoire. Il faudrait donc modifier la Constitution pour reconnaître d'autres Eglises que celles mentionnées à l'article 98. Article 98, dont on devra quand même rappeler qu'il offre une garantie constitutionnelle à ce que l'on a l'habitude d'appeler les trois Eglises traditionnelles. A cet égard, cette garantie constitutionnelle de reconnaissance s'accompagne également de garanties constitutionnelles de prestations de l'Etat, garanties constitutionnelles qui ne peuvent être modifiées ou supprimées qu'en cas de modification de la

Constitution cantonale

Constitution. Et, sous cet angle-là, même avec la solution préconisée par la commission, il n'y aura jamais d'égalité formelle complète entre les Eglises traditionnelles et les autres communautés religieuses que l'on pourrait reconnaître, parce que les autres communautés religieuses – nous sommes un peu pédagogique, nous nous en excusons, mais nous voudrions bien le faire comprendre – ne bénéficieront que d'une reconnaissance légale existant tant que le Grand Conseil le souhaitera. Il pourrait, à un moment donné, ne plus reconnaître ce qu'il aurait précédemment reconnu, ou ne plus offrir comme prestations ce qu'il aurait précédemment offert. Ce qui n'est pas le cas pour les trois Eglises mentionnées à l'article 98.

Si l'on estime, dans la lignée de la proposition de M. Didier Burkhalter, qu'il appartient au Grand Conseil de se prononcer sur la reconnaissance, il ne nous semble pas – nous réservons l'avis des experts – possible qu'il y ait des concordats sans reconnaissance, c'est clair. Autrement dit, si l'on doit se prononcer sur des concordats, cela voudrait dire que, précédemment, on aura reconnu les Eglises. Par contre, il peut y avoir des reconnaissances – nous semble-t-il – sans concordat, sans que l'on prévienne des prestations particulières.

A notre avis, les articles qui doivent être visés sont bien ceux plutôt développés par M. Didier Burkhalter dans son intervention. On peut le mentionner à l'article 99, mais il faudrait au moins le mentionner aux articles 61, voire 42. Article 61, sur les compétences du Grand Conseil et article 42, sur les possibilités de référendum. Les articles 61 et 42 disent déjà que, s'agissant des compétences du Grand Conseil, celui-ci approuve les concordats.

Donc, la question que si l'on estime qu'un concordat implique une reconnaissance, elle est implicitement là, mais si l'on veut imaginer une solution où l'on pourrait reconnaître sans passer de concordat et que l'on voudrait offrir la garantie constitutionnelle que cette reconnaissance ne peut être que l'affaire du Grand Conseil, eh bien, à notre avis, on peut le mentionner à l'article 98, certes, mais il faut surtout le mentionner à l'article 61 et régler après la question que vient de soulever M. Hugues Scheurer, à titre personnel, de la possibilité de référendum ou pas, s'agissant de l'article 42.

Nous pensons avoir été assez explicite, nous ne savons pas si les experts veulent ajouter quelque chose, mais la question à poser est de savoir si vous voulez une reconnaissance qui soit constitutionnellement garantie au Grand Conseil et, dans ce cadre-là, il faut travailler plutôt sur l'article 61. On pourrait maintenir les articles 98 et 99 parce que la loi devrait de toute façon fixer les conditions et la procédure de reconnaissance. Mais on pourrait simplement préciser, à l'article 61, que c'est le Grand Conseil qui se prononce sur la reconnaissance des autres communautés. Après devrait se poser la question de savoir si une telle reconnaissance, indépendamment de la conclusion d'un concordat, doit être soumise au référendum facultatif de l'article 42. Si vous le permettez, nous demandons à MM. Jean-François Aubert et Pascal Mahon s'ils ont quelque chose à ajouter.

Discussion en second débat (suite)

M. *Claude Borel* : – Nous aimerions encore préciser notre question. Nous souhaiterions savoir quelles seraient les conséquences juridiques d'une éventuelle reconnaissance sans concordat, n'est-ce pas une coquille vide ?

La présidente : – Nous donnons la parole au professeur Pascal Mahon.

M. *Pascal Mahon*, expert de droit constitutionnel : – Pour répondre à la première question de M. Claude Borel – et en même temps à la deuxième, mais le président de la commission « Constitution » l'a dit avant nous –, il peut effectivement y avoir reconnaissance sans concordat. Cela ressort clairement des deux dernières phrases de l'article 99.

Donc, la loi fixe – dans la version de la commission – les conditions et la procédure de la reconnaissance ; elle en règle également les effets, à moins que ceux-ci ne fassent l'objet d'un concordat. Il n'y a donc pas nécessairement concordat. Il peut y avoir reconnaissance prévue par la loi et la loi doit alors régler les effets, à titre subsidiaire, c'est-à-dire pour les cas où il n'y aurait pas de concordat.

Or, si l'on veut – et c'est ce que veut la proposition du groupe radical – fixer ou déterminer dans la Constitution qui, du Conseil d'Etat ou du Grand Conseil, seul ou avec le peuple en référendum facultatif, décide de la reconnaissance, il faut le faire. Mais nous croyons que la proposition du groupe radical appelle, du point de vue technique, trois remarques.

Tout d'abord, une remarque concernant sa formulation. Il nous semble que ce qui est visé par la proposition, c'est la décision de reconnaissance et non pas tant la procédure de la reconnaissance. La procédure de la reconnaissance relève de la loi, pas du Grand Conseil. Il faudrait donc parler de décision de reconnaissance ou de reconnaissance, tout simplement.

Deuxième remarque qui est plus importante – nous le croyons –, c'est la question de la place de la proposition dans la systématique du projet. Là, comme le président de la commission l'a dit et comme vous l'avez évoqué, Monsieur Didier Burkhalter, c'est plutôt à l'article 61 qu'il faudrait compléter l'énumération des compétences du Grand Conseil.

Cette question de la compétence amène une troisième question, dont les conséquences politiques sont évidentes, mais qui a aussi un aspect technique. Selon la décision que vous prendrez, en ce qui concerne la soumission de cette décision de reconnaissance au référendum facultatif ou, au contraire, l'exclusion du référendum facultatif ; il faut modifier l'article 42. Soit compléter la liste de l'article 42, alinéa 2, parce que, si vous vous en référez à l'article 42, alinéa 2, tel qu'il figure actuellement dans le projet de la commission, la reconnaissance ne tomberait sous aucune des lettres *a* à *f* ; il n'y aurait que l'hypothèse de la lettre *g*, c'est-à-dire référendum facultatif si trente-cinq députés le demandent ; donc, si vous souhaitez ajouter une hypothèse de référendum facultatif automatique, il faut compléter l'énumération en rajoutant une lettre avant la lettre *g*. Soit, si vous souhaitez ou décidez, au

Constitution cantonale

contraire, d'exclure tout référendum, il faut – comme l'a dit M. Hugues Scheurer – compléter l'alinéa 3 de l'article 42 afin d'exclure le référendum même dans l'hypothèse de la lettre *g* de l'alinéa 2, c'est-à-dire même dans le cas où trente-cinq députés le demanderaient. Mais c'est là une question éminemment politique sur laquelle nous n'avons pas à nous prononcer.

M. Didier Burkhalter: – Nous remercions le professeur Pascal Mahon d'avoir simplifié ce qui est assez compliqué. Nous n'avions pas pensé être aussi compliqué avec notre proposition. Alors, ce que nous souhaitons, c'est qu'en effet la compétence soit au Grand Conseil et que la possibilité d'un référendum existe, c'est ce que souhaite l'amendement.

Nous avons donc compris que techniquement, si cet amendement était soutenu sur le fond par la majorité de ce Grand Conseil, nous le retirerions de l'article 99 pour le proposer à l'article 61, lettre *e* (nouvelle) qui dirait: « *e*) a la compétence de reconnaître d'intérêt public d'autres communautés religieuses que celles mentionnées à l'article 98 », ou: « ... d'autres communautés religieuses ». Au sens de l'article 99 peut-être plutôt: « ... a la compétence de reconnaître d'autres communautés religieuses au sens de l'article 99 ».

Nous proposerions donc de modifier l'article 42 pour qu'il y ait la possibilité de référendum sur ce point-là également.

La présidente: – Nous avons bien pris note de ces remarques.

M. Alain Bringolf: – En matière de pratique juridique, nous serions plutôt pour la forme simplifiée. Dans l'article 99, tel qu'il ressort du texte de la commission, on dit que c'est la loi qui fixe, la loi, c'est le Grand Conseil qui la décide. On a appris que pour les concordats, c'est aussi le Grand Conseil et, ce que nous comprenons dans l'amendement en général, c'est qu'il veut que ce soit le Grand Conseil qui décide. Dès lors, nous avons un peu de peine à savoir pourquoi il faut être aussi compliqué, alors que l'article 99, dans ce qu'il précise, c'est bien le Grand Conseil qui va décider. Donc, pour nous, l'article 99 nous convient tout à fait.

M. Claude Borel: – Puisque ses propres compétences seraient concernées, oserions-nous sortir le Conseil d'Etat de son silence et solliciter son avis sur ce sujet?

La présidente: – Avant, nous donnons encore la parole à M^{me} Isabelle Opan-Du Pasquier.

M^{me} Isabelle Opan-Du Pasquier: – Nous avons l'impression que l'on est en train de parler d'une chose extrêmement importante et nous rejoignons M. Alain Bringolf dans sa réflexion. Nous avons parlé hier des amendements un peu rapidement bricolés et si on décide aujourd'hui de fixer la procédure

Discussion en second débat (suite)

parce que c'est un peu cela que le parti radical propose, c'est bien de déterminer aujourd'hui qui dit oui ou qui dit non, alors que la commission, qui a pu largement parler de ces choses-là, ne l'a pas précisé, nous, nous sommes un peu inquiète et nous ne soutiendrons pas l'amendement radical.

Nous croyons que l'article qui nous est proposé ici nous permettra en temps voulu de parler et de réfléchir, à tête reposée, de toutes ces choses sur cet objet-là et non pas sur l'ensemble de la Constitution. La Constitution est claire, elle dit que c'est la loi qui dira le jour venu qui fait quoi, c'est la position de la commission et nous souhaiterions entendre, encore une fois, la commission sur ces réflexions. Pourquoi est-ce qu'elle n'a pas fixé – puisqu'il y en a qui semble dire que c'est tellement évident – dans le projet que c'est le Grand Conseil qui décide et pourquoi a-t-elle dit que c'est la loi qui décidera? Elle avait probablement de bonnes raisons, il n'y a même pas de variantes sur ce point, elle était donc d'accord. Il serait intéressant d'avoir la position, encore une fois, de la commission à ce sujet.

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Ce n'est pas que nous restons volontairement silencieux, nous répondons très volontiers. Nous croyons que la problématique qui a été soulevée par M. Alain Bringolf tient ici d'un problème constitutionnel. Si vous adoptez l'article 99 tel qu'il est indiqué là, pour reconnaître une autre communauté religieuse que celles indiquées à l'article 98 de la Constitution, il faudra que le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil une loi qui fixera les conditions et la procédure de reconnaissance.

Donc, il appartiendra au Grand Conseil de décider de cette procédure et des conditions. Mais dans cette loi, il appartiendra au Conseil d'Etat de proposer, si on laisse l'article 99 comme cela, quelle serait l'autorité compétente pour opérer la reconnaissance. Il est clair que dans cette loi l'autorité compétente pourra être le Grand Conseil ou le Conseil d'Etat ou une autre autorité, c'est à ce moment-là le Grand Conseil qui en déciderait. Si on suit l'amendement proposé par le groupe radical, à ce moment-là, on inscrit d'ores et déjà dans la Constitution que la reconnaissance d'une autre communauté religieuse, autre que celles de l'article 98, sera obligatoirement de la compétence du Grand Conseil.

Dès lors, nous ne pouvons pas vous dire quelle est l'opinion du Conseil d'Etat. A première vue – parce que nous n'avons pas imaginé encore pour le moment quelle serait la loi d'application –, compte tenu de l'importance de la reconnaissance d'une autorité religieuse, il n'est pas exclu que le Conseil d'Etat propose que l'autorité compétente, pour procéder à cette reconnaissance, soit le Grand Conseil. Ou, si le Conseil d'Etat proposait que ce soit le Conseil d'Etat, que le Grand Conseil lui-même dise non, nous voulons que ce soit le Grand Conseil. Mais la question qui se pose maintenant est de savoir si vous voulez décider aujourd'hui que ce sera le Grand Conseil et personne d'autre.

Constitution cantonale

M. *Jean Studer*, président de la commission « Constitution »: – Pour répondre à M^{me} Isabelle Opan-Du Pasquier. Vous l'avez vu dans ce texte, la commission a cherché à tracer les grands axes de l'organisation politique du canton et la plupart du temps, s'est réservée les modalités d'application à travers la loi. Cet article 99 est l'un des derniers exemples de cet état d'esprit qui a animé les délibérations de la commission. Il nous semblait juste de définir dans la Constitution le principe d'une possibilité de reconnaissance pour d'autres communautés religieuses, mais très honnêtement – on doit aussi vous le dire ici –, nous n'avons pas réfléchi du tout à savoir quelles seraient les conditions de cette reconnaissance et quels seraient les effets subsidiaires d'une telle reconnaissance. Nous nous sommes dit que ceux qui nous succéderaient seraient autant sages que nous et qu'il fallait donc faire confiance à ce que l'on appelle au début de la Constitution, « les générations futures » et qu'on n'allait pas maintenant déjà essayer de définir ce que l'on entendait par conditions ou procédure.

Voilà un peu l'état d'esprit de la commission ; fixons le principe ici, laissons à ceux qui élaboreront une loi sur la reconnaissance d'autres communautés religieuses de définir ce qui leur semblera opportun. En fait, la proposition qui est faite aujourd'hui, comme l'a dit le Conseil d'Etat, vise à savoir si le Grand Conseil entend se préserver de lui-même, en ancrant déjà sa compétence exclusive au niveau constitutionnel ou si on laissera cette question débattue dans le cadre de la loi qui devra être adoptée.

M. *Didier Burkhalter*: – Nous aimerions simplement dire que c'est une question importante, mais alors, elle n'est pas bricolée. Le fond est clair, on fait de la politique ici, alors nous reconnaissons ouvertement que l'amendement est techniquement à la mauvaise place, qu'il n'est peut-être pas bien formulé. De toute façon, il y a une question rédactionnelle qui peut aussi être revue. Il y a même une deuxième lecture pour des éléments de purs aspects rédactionnels.

Nous voulons bien même proposer une suspension de séance de quelques minutes s'il le faut, mais le fond n'est pas compliqué, encore une fois. Nous nous sommes trompé d'endroit. Nous le regrettons et nous nous en excusons auprès de vous, mais enfin, on fait de la politique encore une fois.

Donc, le fond, c'est quoi? La loi – et le Conseil d'Etat l'a dit clairement – qui viendrait, eh bien, le principe est que ce n'est pas exclu que le Grand Conseil soit celui qui fera l'acte de reconnaissance. Mais la Constitution qui nous est proposée précise bien que cela pourrait être le Conseil d'Etat qui est compétent pour l'acte de reconnaissance. Alors, encore une fois pour vous Madame Isabelle Opan-Du Pasquier – nous voyons que vous secouez les épaules –, c'est peut-être normal que ce soit le Conseil d'Etat. Mais pour ce qui nous concerne, nous estimons qu'il est important que les représentants populaires du Grand Conseil fassent cet acte de reconnaissance.

Discussion en second débat (suite)

On a discuté longuement des actes de reconnaissance des naturalisés. L'acte de reconnaissance d'une communauté religieuse est un acte politique de la responsabilité du Grand Conseil. Il nous paraîtrait important que cela apparaisse dans la Constitution.

Techniquement, il paraît vraiment assez simple, maintenant que l'on y a un peu réfléchi. Il est possible, jusqu'au vote final, de modifier des articles qui ont été adoptés auparavant – nous vous le rappelons –, cela implique, en effet, deux modifications sur deux articles qui ont été déjà adoptés dans une version finale ou presque. C'est l'amendement à l'article 61, lettre *e*, (nouvelle) et qui serait – nous le redisons et nous le déposerons, si vous êtes d'accord – : « Le Grand Conseil a la compétence de reconnaître d'autres communautés religieuses au sens de l'article 99. » Et, pour qu'il y ait la possibilité du référendum, il y a déjà une lettre *f* à l'article 42, alinéa 2, que nous pourrions compléter.

Ce n'est donc pas une lettre nouvelle, c'est un complément à la lettre *f* qui dirait que : « les décrets reconnaissant d'intérêt public une communauté religieuse » – cela, c'est nouveau et le texte suivant qui est déjà là – « ... et les décrets d'approbation des concordats conclus avec les Eglises et les autres communautés religieuses reconnues ». Cet amendement-là permettrait alors la possibilité du référendum – possibilité encore une fois – dans un acte du Grand Conseil sur ce sujet.

M. Hugues Scheurer : – Nous nous exprimons au nom du groupe libéral-PPN. Si on laisse à la loi le soin de fixer les conditions et que le Grand Conseil se donne la compétence de reconnaître l'intérêt public, on ne pourra pas empêcher le référendum facultatif, raison pour laquelle le groupe libéral-PPN est favorable à dire que le Grand Conseil est compétent ici dans la Constitution et sur ce point nous rejoignons le groupe radical.

Par contre, nous voulons empêcher des référendums sur la question des reconnaissances d'intérêt public et nous ferions alors un amendement à l'article 42, alinéa 3, pour ajouter : « La reconnaissance d'intérêt public. » Nous rejoignons donc le groupe radical sur la première partie de son amendement, mais pas sur la seconde.

M. Michel Barben : – Au vu de ce problème sensible, le groupe libéral-PPN demande une petite suspension de séance pour pouvoir se prononcer véritablement et se mettre d'accord.

La présidente : – Si l'amendement Roland Debély devait être accepté, il n'y aurait plus de discussion sur cet article. La discussion était importante et elle doit avoir lieu de toute manière. Cela nous met donc dans une situation déjà plus claire. Nous vous demanderons, par la suite, si vous êtes d'accord avec une suspension de séance. Nous pourrions aussi prévoir la pause un peu plus vite si vous le souhaitez, réfléchissez !

Constitution cantonale

Nous allons déjà voter l'amendement Roland Debély qui propose de supprimer l'article 99.

On passe au vote.

L'amendement Roland Debély à l'article 99 est refusé par 88 voix contre 8.

La présidente: – L'article 99 actuel est donc maintenu. S'il le faut, nous voterons l'ouverture des articles qui ont déjà été adoptés.

M. *Jean Studer*, président de la commission « Constitution »: – Nous nous excusons, mais afin que la réflexion pour la suspension de séance soit complète, nous pensons effectivement que les questions que pose l'intervention de M. Didier Burkhalter sont claires et peuvent tout à fait être soulevées dans le débat, c'est en fait le problème de la compétence de l'autorité compétente, si l'on veut que cette compétence soit inscrite dans la Constitution et réservée au Grand Conseil. Cela implique donc la modification de l'article 61 et c'est la première question.

La deuxième question, qui est séparée, est la question du référendum. Pour que vos délibérations soient complètes, nous vous rappelons que dans la teneur actuelle, les décrets d'approbation des concordats sont soumis au référendum facultatif. Il y a une proposition qui vise à exclure la reconnaissance du référendum facultatif. Cela va signifier en clair que vous reconnaissez une autre communauté religieuse sans référendum possible, mais que vous passez à un concordat, à ce moment-là, il y a un référendum.

Nous voulons simplement attirer votre attention sur ce point-là, il faut quand même qu'il y ait une certaine cohérence dans l'exercice des droits populaires et une certaine lisibilité des objets qui sont soumis au référendum facultatif. Nous souhaitons simplement encore vous signaler cette question.

COMMUNICATIONS DE LA PRÉSIDENTE

Nous allons faire une suspension de séance et une pause, ce sera donc un peu plus long que d'habitude. Nous reprendrons nos travaux à 11 h 45.

Réunion d'une commission

Les membres de la commission législative sont priés de se retrouver à la galerie Philippe-de-Hochberg, afin de poursuivre la discussion entamée hier. A la limite, si vous voulez d'abord régler votre problème vous vous y retrouvez un quart d'heure plus tard.

Communications de la présidente (fin)

Election dans une commission

Nous vous informons que M. Raoul Jeanneret remplacera M^{me} Valérie Garbani au sein de la commission de rédaction.

(Interruption de séance.)

RAPPORT 00.009, CONSTITUTION CANTONALE (suite)

Discussion en second débat (suite)

La présidente : – Nous reprenons nos débats.

M. Claude Borel : – Après mûres réflexions, le groupe socialiste refusera aujourd'hui tous les amendements sur ce sujet. La question pourra encore toutefois être discutée lors de la séance de la commission « Constitution », agendée au début avril 2000 et être réglée définitivement en deuxième débat. Mais nous ne voulons pas aujourd'hui faire du bricolage.

M. Hugues Scheurer : – Une majorité du groupe libéral-PPN va voter pour le projet de Constitution, tel qu'il est et une minorité de notre groupe suivra les amendements radicaux, en laissant le soin au Grand Conseil de décider qui du Conseil d'Etat ou du Grand Conseil est compétent. On laisse les mains libres aux députés de demain. On laisse également libre le Grand Conseil, si ce dernier décide d'être compétent, d'ajouter la clause référendaire à la reconnaissance. Le groupe radical et une minorité libéral-PPN préfèrent bétonner, en garantissant dans la Constitution que le peuple pourra intervenir par référendum facultatif.

M. Alain Bringolf : – Notre groupe soutiendra également la version issue du projet de la commission. Nous estimons que le Grand Conseil aura tout loisir de se prononcer lorsqu'il devra examiner la loi. A ce moment-là, il saura d'un peu plus près quels sont les enjeux, les éventuelles tensions ou les problèmes existants et ainsi le débat de fond pourra avoir lieu. Il ne nous semble pas utile de nous ligoter déjà maintenant.

M. Didier Burkhalter : – Nous respectons bien évidemment les positions des différents groupes qui se sont exprimés, nous n'allons pas continuer à combattre leurs positions. Mais ce que nous aimerions dire, c'est que loin de nous l'idée de poser des grands problèmes ou d'émettre des éléments qui comportent des risques excessifs en proposant ce débat.

Bien au contraire, encore une fois, il nous paraît simplement que ce débat est important, il doit avoir lieu et nous comprenons que l'on puisse être un peu inquiet quand on voit arriver un amendement pratiquement en dernière minute, puisque la version technique est en dernière minute. Mais nous

Constitution cantonale

voulons tout de même préciser que l'amendement de base sur le fond a été déposé dans les premiers amendements, au cours de la semaine dernière, donc les groupes étaient au courant que nous lancions le débat sur ce sujet.

Maintenant, concernant le vote, pour que ce soit bien clair et que l'on comprenne notre position, le groupe radical unanime, soutiendra les amendements que nous avons donc déposés sous la forme technique aux articles 42 et 61 et non plus à l'article 99 – amendement à l'article 99 qui est donc retiré – et ces amendements, en deux mots, concernent la reconnaissance d'intérêt public des communautés religieuses par le Grand Conseil. Cela nous paraît être un niveau de compétence clair dans la Constitution et celle-ci doit être claire, mais en l'occurrence sur ce sujet elle ne l'était pas. Ensuite, possibilité d'expression par le peuple par référendum sur ce sujet. C'est un droit populaire évident à nos yeux et nous sommes surpris que ceux qui nous disent régulièrement que l'on n'élargit pas assez les droits populaires soient inquiets en la matière.

La présidente: – **Nous prenons note que l'amendement du groupe radical à l'article 99 est retiré.**

Avant de nous prononcer sur ces amendements, nous devons vous demander si vous êtes d'accord que nous revenions sur les articles 42 et 61.

On passe au vote.

L'ouverture de la discussion sur les articles 42 et 61 est acceptée par 54 voix contre 9.

Article 42. –

M. *Willy Haag:* – Quand le député Claude Borel parle de bricolage, ce n'est pas juste. Nous sommes convoqué ici pour une session de trois jours pour rediscuter le projet de la Constitution et l'affiner. C'est notre travail de proposer des modifications et nous ne pensons pas que nous soyons près du bricolage quand on assortit cette discussion d'une interruption de séance qui a duré assez longtemps pour que l'on puisse avoir des idées claires.

Maintenant, un autre problème nous frappe sur le plan pratique. Est-ce que chacun s'imagine, réalise que lorsque l'on devra inscrire une nouvelle communauté religieuse, cela représentera des milliers de personnes, des milliers? Alors, il nous semble tout à fait normal que ce soit le Grand Conseil qui prenne une décision aussi importante que celle-là. Il faut imaginer cela!

M. *Claude Borel:* – Nous retirons le terme «bricolage» s'il est de nature à vexer le groupe radical.

M. *Alain Bringolf:* – Il nous paraît faux de dire dans les choix que nous devons faire que dans l'un, c'est le Grand Conseil qui décide et dans l'autre,

Discussion en second débat (suite)

pas ! Ce n'est pas vrai, M. Willy Haag se trompe. En soutenant votre proposition, cela ne veut pas dire que c'est le Grand Conseil qui décide et dans l'autre cas, ce n'est pas le Grand Conseil qui décide. De toute façon, c'est le Grand Conseil qui décide, selon une formalité différente.

M. Damien Cottier : – Nous nous excusons, mais nous croyons que ce qui vient d'être dit est faux. Nous siégeons ici pour adopter la nouvelle Constitution, nous ne sommes pas uniquement ici sous forme de Grand Conseil, mais sous forme, par délégation populaire, d'Assemblée constituante, si on le veut bien.

Nous sommes en train d'écrire la Constitution et il nous paraissait légitime que ce soit le constituant que nous sommes aujourd'hui, lui-même, qui impose que ce soit à l'avenir et pour les X prochaines années, pour les prochaines générations, que ce soit le Grand Conseil qui ait cette compétence-là.

Bien sûr que le Grand Conseil, dans la loi si cet amendement est refusé, pourra garder cette compétence, mais ce sera le parlement qui s'accordera cette compétence et non pas le constituant qui aura imposé cette décision au parlement. C'est un autre niveau de compétence et il nous paraissait légitime que cela figure dans la Constitution.

La présidente : – Nous allons nous prononcer sur la nouvelle rédaction de l'amendement du groupe radical, à l'article 42, alinéa 2, lettre *f*, qui est la suivante : « *f*) les décrets reconnaissant d'intérêt public une communauté religieuse et les décrets d'approbation des concordats conclus avec les Eglises et les autres communautés religieuses reconnues ».

On passe au vote.

L'amendement du groupe radical à l'article 42, alinéa 2, lettre *f*, est refusé par 67 voix contre 28.

La présidente : – Nous demandons à M. Didier Burkhalter si son amendement à l'article 61 est maintenu.

M. Didier Burkhalter : – Nous ne nous faisons pas trop d'illusions sur le résultat du vote, mais ce n'est pas tout à fait la même chose quand même, c'est un autre principe. Nous souhaitons qu'il y ait le vote du Grand Conseil, sans prendre trop de votre temps, si vous le permettez.

La présidente : – Donc, l'article 42, comme voté dans sa version initiale, selon le texte proposé par la commission, est maintenu.

Article 42. – Adopté.

Constitution cantonale

Article 61. –

La présidente: – Nous passons maintenant à l'article 61, avec l'amendement suivant du groupe radical, à l'alinéa 1, lettre *e* (nouvelle): « *e*) reconnaît d'intérêt public des communautés religieuses au sens de l'article 99 ». Nous ouvrons la discussion.

M. *Alain Bringolf:* – Jusqu'à présent, il y avait un avis qu'a exprimé le groupe radical, qui avait une certaine cohérence. Maintenant, l'article 42 ayant été refusé, cela devient un peu incohérent. Dès lors, nous nous approcherons des propos de M. Claude Borel, on commence à entrer dans le bricolage. Donc, nous refuserons les propositions d'autant plus.

M. *Didier Burkhalter:* – Nous ne voyons vraiment pas pourquoi il faut prendre la parole pour trouver cela incohérent maintenant. La seule chose qui change, c'est que si vous votiez l'article 61, sans l'article 42, alinéa 2, lettre *f*, c'est la lettre *g* qui s'applique, c'est-à-dire que trente-cinq membres du Grand Conseil peuvent demander le référendum. Où est l'incohérence? Excusez-nous, mais on peut voter tout à fait de manière cohérente, oui ou non, c'est vrai, à l'article 61, alinéa 1, lettre *e*, sans que l'article 42 ait passé.

La présidente: – Nous allons nous prononcer sur l'amendement du groupe radical, à l'article 61, alinéa 1, lettre *e* (nouvelle): « *reconnaît d'intérêt public des communautés religieuses au sens de l'article 99* ».

On passe au vote.

L'amendement du groupe radical à l'article 61, alinéa 1, lettre *e*, est refusé par 65 voix contre 27.

Article 61. – Adopté.

La présidente: – Nous allons reprendre à l'article 99, s'il n'y a pas d'objections, il est adopté.

Article 99. – Adopté.

Articles 100 et 101. – Adoptés.

Article 102. –

La présidente: – Nous sommes en présence des deux amendements suivants, l'un de la commission « Constitution » et l'autre du groupe radical.

Discussion en second débat (suite)

Amendement de la commission « Constitution cantonale »

Art. 102 ¹ La révision partielle peut être *proposée* par le Grand Conseil ou demandée par 6000 électrices ou électeurs agissant par la voie de l'initiative populaire. (Modifications: « *proposée* » au lieu d'« élaborée » et suppression de « de sa propre initiative ».)

Suite sans changement.

Amendement du groupe radical

Révision partielle *Art. 102* ¹ La révision partielle peut être *proposée par le Conseil d'Etat*, élaborée par le Grand Conseil...

M. *Jean Studer*, président de la commission « Constitution »: – Nous prenons la parole et nous la donnerons ensuite au professeur Jean-François Aubert, pour nous excuser auprès des fidèles membres de la commission d'avoir assumé, en notre nom et au nom de M. Hugues Scheurer, un amendement de la commission « Constitution » et que ladite commission n'a pas examiné.

En fait, c'est une proposition de rédaction qui émane de nos experts à qui on a reconnu le droit d'être présents dans nos débats, d'intervenir, mais on n'a pas reconnu le droit d'amendement, ce qui fait que c'était plus simple de le faire ainsi, pour que sur le plan formel, cet amendement puisse être considéré comme tel. Nous laisserons alors aux véritables auteurs de l'amendement le soin de vous l'expliquer.

La présidente: – Nous allons donner la parole au professeur Jean-François Aubert.

M. *Jean-François Aubert*, expert de droit constitutionnel: – Cet amendement nous a été inspiré par la proposition du groupe radical ou de M. Didier Burkhalter. Le texte que nous avons proposé pouvait prêter à malentendu, parce que nous y disions: «... le Grand Conseil de sa propre initiative...» Le mot « initiative » figure dans une autre partie de la Constitution, à l'article 64, on sait bien que c'est l'initiative des députés, des commissions, des groupes, du Conseil d'Etat, des communes, tandis que, dans l'article 102, « de sa propre initiative » avait un autre sens. Cela voulait dire que ce n'était pas une initiative populaire, mais c'était une initiative qui venait des autorités constituées. Cette équivoque est évidemment assez désagréable.

De sorte que, maintenant, nous vous proposons de dire ceci. Il y a deux manières d'aller devant le peuple, pour une révision partielle de la Constitution. Ou bien ce sont 6000 électeurs ou électrices qui déposent une initiative populaire. Ou bien c'est le Grand Conseil, lui-même mis en mouvement par les initiatives de l'article 64, qui se présentera au peuple avec une proposition de révision partielle.

Constitution cantonale

Il nous semble que l'équivoque est ainsi levée et nous supposons que la proposition du groupe radical, qui a l'air de donner une sorte de monopole de révision partielle au seul Conseil d'Etat, dépasse sa pensée.

M. Didier Burkhalter: – C'est le fond qui nous intéressait, par rapport à l'ancienne Constitution. La Constitution ancienne était peut-être aussi ambiguë sur ce point, mais elle donnait clairement l'initiative d'une révision partielle à trois possibilités: le Conseil d'Etat, le Grand Conseil et le peuple.

En fait, il est vrai que formellement, cela se passera bien, comme cela a été dit maintenant, mais le texte du projet était en effet ambigu et nous remercions la commission dans laquelle nous sommes d'avoir fait l'amendement, dont on ne nous a jamais parlé, qui en effet règle alors le problème d'une manière beaucoup moins bricolée au dernier moment que l'amendement que nous avons déposé. Mais le fond est important et là nous pouvons donc retirer notre amendement formellement et nous soutiendrons l'amendement de la commission.

La présidente: – **Nous prenons note que l'amendement du groupe radical à l'article 102 est retiré.**

L'amendement de la commission à l'article 102 n'étant pas combattu, il est donc accepté.

Article 102. – Adopté.

Article 103. –

La présidente: – Nous sommes aussi en présence d'un amendement de M. Laurent Debrot qui a la teneur suivante:

Art. 103 Toute révision, totale ou partielle, de la Constitution fait l'objet de deux votes, *d'une même version*, au Grand Conseil. Le second ne peut avoir lieu qu'un mois après le premier.

M. Laurent Debrot: – Le texte de l'actuel article 84 nous paraît extrêmement flou. Les discussions sur le deuxième débat montrent bien que cet article ne répond pas à satisfaction aux questions que nous nous posons.

Or, cet article 84 est repris de l'article 103 de notre projet, à peu près tel quel, en tout cas sur le fond. En déposant un amendement à l'article 103, nous désirons, non pas modifier dans le fond le texte provenant de l'article actuel, mais plutôt de le clarifier. Le débat que nous lançons ici permettra, nous l'espérons, d'y voir un peu plus clair en ce qui concerne l'avenir de nos débats et de corriger le tir, si nécessaire, dans la nouvelle Constitution.

Pour nous, la lecture de l'article 84, parallèlement l'article 103, nous paraissait claire. Il semble, par contre, que le bureau n'en a pas fait la même

Discussion en second débat (suite)

analyse et nous nous permettons de donner ici notre point de vue. Quand il dit que toute révision de la Constitution fait l'objet de deux votes, il nous semble évident qu'il s'agit de deux votes sur un même objet. Le professeur Jean-François Aubert parle dans ses commentaires de vote de confirmation. Or, il ne nous paraît pas possible de confirmer un premier vote si l'objet de celui-ci a été amendé entre-temps. Il ne s'agirait plus alors d'un vote de confirmation, mais bel et bien d'un vote d'un nouvel objet amendé.

Deux scénarios possibles lors de ce deuxième débat, ou le premier vote est confirmé et le projet peut passer devant le peuple ou alors, il est combattu et il ne peut être dans ce cas confirmé. Dans ce deuxième cas, donc si le projet est combattu, il pourra alors être purement et simplement abandonné, ce qui vous en conviendrez, est un peu excessif après trois années de travail, ou alors être amendé.

Nous devons donc nous garder la possibilité de modifier le projet jusqu'à ce qu'il soit définitivement accepté. Sinon, le deuxième vote n'aurait pas de sens puisqu'un vote négatif bloquerait tout processus et qu'il n'est jamais possible de s'en prémunir, sinon en cherchant une nouvelle version qui réunirait alors une majorité, tel est notre mandat.

Or, si le projet est amendé en deuxième débat, il y aura lieu de le soumettre à nouveau à la procédure voulue par l'Assemblée constitutive et soumis à nouveau une deuxième fois au vote un mois plus tard. On le voit, le petit jeu peut durer longtemps, mais il est la seule garantie que le projet définitif soumis au peuple a été accepté par le Grand Conseil et confirmé par celui-ci.

Notre amendement vise seulement à clarifier l'article 103 dans le sens de ce que nous pensons avoir été la volonté de nos ancêtres et d'éviter de copier simplement un article qui porte à confusion.

M. *Jean Studer*, président de la commission « Constitution »: – L'amendement que propose M. Laurent Debrot a en tout cas le mérite de nous pencher sur la teneur actuelle de la Constitution que nous devons encore observer et plus particulièrement de savoir ce qu'il faut entendre par deux votations pour reprendre les termes de l'article 84, alinéa 6. Et une fois que l'on aura compris ce que cela veut dire, le Grand Conseil pourra savoir s'il est d'accord de rester à ce que l'on a compris ou bien s'il entend changer les choses comme le propose M. Laurent Debrot.

Lors de sa dernière séance, la commission s'est penchée sur cette question et avait le sentiment – parce que nous croyons que ce n'était qu'un sentiment – que par deux votations, on entendait également deux délibérations et qu'en conséquence, on pouvait très bien, à l'occasion de la deuxième votation, revenir sur des choses qui avaient été discutées, mais aussi revenir sur de nouvelles choses qui n'avaient pas été discutées pendant ces trois jours. Les experts se sont penchés sur cette question encore lundi et mardi et nous nous permettons de donner la parole à M. Jean-François Aubert, si

Constitution cantonale

vous le permettez, Madame la présidente, qui exprimera le résultat de leurs recherches.

M. *Jean-François Aubert*, expert de droit constitutionnel : – Comme le président de la commission l'a très bien dit tout à l'heure, au fond la discussion porte sur deux objets. D'abord l'objet qui nous est proposé par M. Laurent Debrot, un amendement au projet de Constitution, à l'article 103, dont vous délibérez aujourd'hui. Mais, du même coup, on ne peut pas s'empêcher de se prononcer sur l'interprétation de l'actuel article 84, alinéa 6, de la Constitution de 1858.

Nous aimerions d'abord vous dire quelques mots de la signification de l'article 84, alinéa 6. C'est vrai que l'autre jour, nous avons été pris au dépourvu par M. Laurent Debrot, car on peut se demander si, quand on parle d'une double votation, cela signifie que l'on vote deux fois sur le même objet, ou bien si votation n'est pas donnée pour délibération, avec la conséquence que, dans la deuxième délibération, on peut modifier l'objet qui avait été arrêté dans la première délibération. Il y a une hésitation, on peut en tout cas hésiter et M. Laurent Debrot nous a fait hésiter. Nous sommes allé regarder aux sources.

L'article 84, alinéa 6, a été introduit dans la Constitution neuchâteloise en 1906, le même jour d'ailleurs que l'article qui prévoyait que le Conseil d'Etat serait élu par le peuple. C'était au mois d'août, c'était le temps où l'on votait encore au mois d'août (*rires*). Et, nous le disions tout à l'heure malicieusement à M. Pascal Mahon, cela donne aussi une idée de la conception que le Conseil d'Etat et le Grand Conseil de ce temps-là avaient de l'unité de la matière, puisqu'on votait dans un même projet sur l'élection du Conseil d'Etat par le peuple et sur la nouvelle procédure de révision partielle de la Constitution.

Mais enfin, nous sommes allé voir – nous nous adressons en particulier à M. Laurent Debrot, puisqu'il nous a engagé à le faire – et voici ce que le Conseil d'Etat explique dans son rapport le projet de révision de 1906 : « Le projet prévoit que tout nouveau texte constitutionnel devra faire l'objet d'au moins deux délibérations à un mois de distance, ainsi l'opinion publique ne pourra jamais être surprise, les oppositions auront largement le temps de se manifester. » Eh bien, pour qu'elles se manifestent, il faut naturellement que le Grand Conseil puisse revenir sur des décisions qu'il aurait prises précédemment. C'était l'explication donnée par le Conseil d'Etat et ensuite vient celle de la commission.

La commission dit ceci : « On a voulu qu'en matière de révision constitutionnelle, les textes mêmes fassent l'objet de deux délibérations et de deux votations successives à un mois de distance, afin que l'opinion publique soit nantie, que la discussion puisse se produire dans la presse et que le Grand Conseil puisse éventuellement tenir compte des critiques adressées au projet qu'il aura adopté. »

Discussion en second débat (suite)

Donc, là encore, on attend que la deuxième fois le Grand Conseil puisse non seulement confirmer ce qu'il a décidé la première fois, mais aussi corriger et même corriger assez fortement si l'opinion publique ou si la réflexion des membres du Grand Conseil conduit à des changements.

Or il est bien clair que l'on a toujours considéré, dans le canton de Neuchâtel, que la pratique c'est à peu près ceci : on ne changeait pas grand-chose la deuxième fois, mais on ne se sentait pas empêché de le faire.

Nous devons vous dire qu'une demi-douzaine de cantons en Suisse a la double délibération, nous en avons dressé la liste. Vous avez Zurich à l'article 65, Berne à l'article 127, Schwyz à l'article 106, Soleure aux articles 138 et 139, Thurgovie à l'article 36 et le Valais à l'article 103. Mais ce qui est intéressant, c'est que nulle part il n'est dit : deux votes. C'est toujours dit : *Beratung, zweimal beraten* ou *zwei Beratungen*, excusez-nous, mais quand vous « beratez », eh bien, cela veut dire que vous discutez. Vous discutez le fond et vous êtes prêts à modifier ce que vous aviez décidé la première fois. Le canton de Berne a dans sa version française « lecture », le canton du Valais dans sa version française a « discussion », donc autant d'indices qui font qu'on délibère deux fois, on rediscute la deuxième fois ce que l'on avait discuté la première fois.

Mais aucun commentateur n'a jamais dit qu'après la deuxième fois, même s'il y a un changement dans les délibérations, il faut se réunir une troisième fois pour confirmer ce qu'on avait dit la deuxième fois. Dans aucun des cantons qui pratiquent la double délibération, vous n'avez cela.

Nous ne l'avons jamais fait dans le canton de Neuchâtel et cela signifie, pour parler de l'article 84, dont nous essayons de donner l'interprétation, enfin, celle qui s'impose par la lecture des textes, cela signifie que le Grand Conseil, au mois d'avril, pourra revenir sur certaines décisions qu'il a prises, pourra même engager une discussion et proposer des modifications sur des textes qui n'ont fait l'objet d'aucun amendement jusqu'à maintenant. La réflexion d'un mois peut vous conduire à cela. Il y aura des votes, peut-être que ces votes ne changeront rien du tout, mais peut-être que ces votes changeront quelque chose. Mais le vote final, qui n'aura lieu qu'au mois d'avril, sera le vote définitif sur le projet de Constitution, si nous nous en tenons aux termes de l'article 84, alinéa 6.

Nous ne ferions qu'une réserve, c'est que, s'il y avait un bouleversement complet – assez peu probable – de l'économie du projet, si des choses fondamentales qui ont été, par exemple, refusées ces deux derniers jours étaient tout à coup acceptées, nous pourrions comprendre que le Grand Conseil, de sa propre autorité – non parce que l'article 84, alinéa 6, lui en ferait l'obligation –, décide de se revoir encore une fois pour confirmer. Cela, on peut l'imaginer, le Grand Conseil est maître de son ordre du jour et il ne serait pas empêché de le faire par la Constitution, mais il n'y est pas non plus obligé, comme M. Laurent Debrot paraît l'indiquer.

Constitution cantonale

A notre avis, vous aurez peut-être cette discussion tout à l'heure, nous croyons qu'il y a une certaine sensibilité politique, un certain tact politique qui fait que l'on ne reviendra pas sur toutes les propositions qui ont été faites et qui n'ont pas été acceptées. En tout cas, nous en doutons fort et nous ne l'avons jamais vu dans les travaux de ce Grand Conseil, mais nous pouvons imaginer que des propositions qui n'ont été rejetées que de justesse puissent être une nouvelle fois faites devant cette assemblée; cela c'est pour l'interprétation de l'article 84, alinéa 6.

Il reste maintenant un amendement de M. Laurent Debrot. M. Laurent Debrot est vraiment trop rigoriste. On peut naturellement soutenir cette thèse-là, mais c'est une thèse qui n'est soutenue nulle part en Suisse, on n'a jamais dit: «Si vous changez quoi que ce soit à la deuxième lecture, alors faites une troisième lecture.» Nous réservons le cas de changements majeurs où le Grand Conseil, de sa pleine volonté et sans y être obligé par la Constitution, ferait une troisième lecture. Mais tel que vous le proposez ici – c'est tout à fait paralysant –, cela signifierait que si on change fût-ce la rédaction – et nous aimerions quand même vous dire qu'il y a un ou deux points dans cette Constitution qui mériteraient une petite toilette rédactionnelle, des mots –, eh bien, avec le système de M. Laurent Debrot – qui n'est pas applicable aujourd'hui, mais qui le serait si son amendement était en vigueur –, cela signifierait qu'il faudrait que le Grand Conseil se réunisse encore une fois au mois de mai ou au mois de juin.

Voilà pourquoi nous avons l'impression qu'il y a des raisons de combattre l'amendement de M. Laurent Debrot.

La présidente: – Monsieur Laurent Debrot, au vu des explications, est-ce que vous maintenez cet amendement?

M. Laurent Debrot: – On se rend quand même effectivement compte que l'article 84 de la Constitution actuelle et l'article 103 sont peu clairs puisqu'il est nécessaire que le président demande l'avis d'un professeur pour pouvoir nous expliquer ce que cela signifie dans le fond. Est-ce que dans 150 ans, on devra redemander à un professeur pour expliquer ce que nous, à l'époque et aujourd'hui, avons pensé. Cela dit, si tout le monde est d'accord sur le fond, nous pouvons très bien retirer notre amendement.

La présidente: – **L'amendement Laurent Debrot, à l'article 103, est donc retiré.**

Article 103. – Adopté.

Article 104. – Adopté.

La présidente: – Nous donnons maintenant la parole au Conseil d'Etat qui nous a soumis le texte suivant pour les articles 105 et 106:

Discussion en second débat (suite)

- Abrogations* **Art. 105** *Sont abrogés:*
- a) *la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel, du 21 novembre 1858;*
 - b) *le décret concernant les couleurs cantonales, du 11 avril 1848;*
 - c) *le décret constitutionnel concernant l'application de la loi fédérale sur l'utilisation pacifique de l'énergie atomique et la protection contre les radiations, du 29 janvier 1979.*
- Entrée en vigueur* **Art. 106** *La présente Constitution est soumise au vote du peuple.*
- ² *Le Grand Conseil fixe la date de son entrée en vigueur.*

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Le Conseil d'Etat, à la lecture du projet de Constitution, s'est évidemment posé la question de savoir quelles seraient les conséquences, d'un point de vue de sa responsabilité, de présenter au Grand Conseil les adaptations législatives qu'impliquera l'adoption de cette nouvelle Constitution, si elle est adoptée par le Grand Conseil et par le peuple neuchâtelois.

C'est la raison pour laquelle il nous est apparu que le texte qui était proposé devrait comporter des dispositions et nous avons hésité de savoir s'il fallait à la fois des dispositions transitoires et finales. Vous avez vu que dans un premier stade nous vous avons proposé deux dispositions transitoires. Mais après discussions avec les professeurs, ainsi qu'avec le service juridique, il nous apparaît que si vous acceptez le principe de l'article 106 que nous vous proposons, à savoir qu'il appartient au Grand Conseil de fixer la date d'entrée en vigueur de la Constitution – c'est d'ailleurs ce qui avait été fait sur le plan fédéral pour l'adaptation de la Constitution fédérale –, alors, nous n'avons pas besoin de dispositions transitoires. Nous ferons en sorte que les questions qui auraient dû en faire l'objet – comme la question de l'assermentation ou la question du sort des initiatives et des référendums qui seraient pendants au moment de l'entrée en vigueur de la Constitution – n'aient pas besoin de ces dispositions transitoires.

Donc, ce que nous vous proposons, c'est d'abroger, parce que le texte ne le dit pas formellement, la Constitution de 1858. C'est la conséquence de l'adoption du nouveau texte et les deux textes constitutionnels qui sont maintenant réglés dans la Constitution et, bien sûr à l'article 106, réaffirmer ce qui est déjà dans la Constitution actuelle qui veut que cette révision est évidemment soumise au vote du peuple, afin de prévoir que c'est le Grand Conseil qui fixera la date d'entrée en vigueur de cette Constitution.

Constitution cantonale

Nous allons assez rapidement maintenant voir quels sont les textes que nous devons adapter le plus vite possible pour permettre l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution, si elle est acceptée. Nous pensons en particulier à deux textes importants qui sont la loi sur les droits politiques et la loi d'organisation du Grand Conseil pour tenir compte des choses nouvelles qui ont été acceptées dans ce texte. Voilà, c'est au fond simplement pour la clarté du texte que nous vous proposons ces deux dispositions finales.

La présidente: – Y a-t-il des prises de positions par rapport à ces deux articles? Nous allons bien sûr les adopter l'un après l'autre.

M. Pierre Hainard: – Nous aurions simplement une question. Pourquoi l'assermentation n'est pas dans la nouvelle Constitution?

M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – C'est ce qui nous avait fait hésiter de mettre une disposition transitoire, puisque actuellement l'assermentation est dans la Constitution, mais la nouvelle Constitution renvoie la question de l'assermentation à la loi, en particulier à la loi sur l'exercice des droits politiques qui devra traiter du problème de l'assermentation. Il y a d'ailleurs d'autres lois qui prévoient l'assermentation, par exemple, pour les gendarmes ou pour les juges, mais ce n'est plus une disposition constitutionnelle. De plus, la formule actuelle dans la Constitution, comme vous le savez, n'est plus tout à fait conforme au droit fédéral.

M. Alain Bringolf: – Pour nous faciliter la tâche, nous aimerions que le Conseil d'Etat nous dise en quoi, dans la Constitution que l'on est en train d'adopter, figure ce qui est lié à lettre *c*: « *le décret constitutionnel concernant l'application de la loi fédérale sur l'utilisation pacifique de l'énergie atomique et la protection contre les radiations* ». Vous nous dites qu'il est traité dans la Constitution, est-ce que vous nous aidez à savoir où il est traité?

M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Vous savez qu'à l'époque, il avait été demandé que les consultations fédérales en matière d'installations nucléaires puissent faire l'objet d'une demande de référendum et il avait fallu un décret constitutionnel pour cela. Le débat, vous l'avez eu, il n'y a pas longtemps, à propos de l'initiative en matière de planification sanitaire, c'était le même problème. Donc, il y a eu un décret constitutionnel qui a prévu là un nouveau droit populaire.

Or, il est prévu maintenant à l'article 61 du texte que vous avez accepté, sous la lettre *b*, « Le Grand Conseil: donne l'avis du canton prévu par la législation fédérale au sujet de l'implantation d'une installation atomique ». Puis, vous avez l'article 42 qui soumet cette déclaration, il s'agit de la lettre *d*, au référendum facultatif.

Discussion en second débat (suite)

La présidente : – S'il n'y a pas d'autres oppositions, nous allons adopter ces deux articles.

Articles 105 et 106. – Adoptés.

La présidente : – Avant le vote final, nous avons encore quelques personnes qui souhaitent s'exprimer.

M. Jean Studer, président de la commission « Constitution » : – M. Hugues Scheurer, rapporteur de la commission dira encore quelques mots en conclusion, mais nous souhaiterions dire encore deux choses de procédure. La commission « Constitution » se réunira comme annoncé le lundi 3 avril 2000.

Nous entendions aussi informer le Grand Conseil que l'on envisageait de saisir déjà maintenant la commission de rédaction, qui constitue l'une des commissions du Grand Conseil, afin qu'elle examine le texte pour que, si possible le 25 avril 2000, l'on vote sur la version définitive, non seulement sur le plan matériel, ce qui va de soi, mais aussi sur le plan formel et mettre ainsi à profit ce système des doubles votations et délibérations pour avoir un texte définitif à votation ce jour-là.

M. Michel Barben : – Avant de passer au vote final de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel, le groupe libéral-PPN tient à exprimer toute sa satisfaction pour la qualité du travail accompli, tout d'abord par la commission « Constitution ».

Le résultat des débats de notre Grand Conseil démontre que le projet présenté par la commission était bien dans la cible des préoccupations de l'ensemble de la députation neuchâteloise. Les débats qui s'y sont déroulés durant ces trois jours ont été dignes et constructifs. Les différentes sensibilités se sont exprimées et même souvent au-delà des clivages politiques traditionnels.

Pour le groupe libéral-PPN le résultat est très satisfaisant et nous allons mettre à profit les quelques semaines qui nous séparent de la deuxième lecture, fixée au 25 avril 2000, pour relire et s'imprégner de cette charte fondamentale.

Les articles et amendements acceptés sont la représentativité des sensibilités, parfois politiques, mais également personnelles dans des votes serrés. Le groupe libéral-PPN fera une analyse profonde quant à leur importance avant de revenir avec des amendements pour autant que cela en soit le cas, car il entend pouvoir avoir un esprit positif vis-à-vis de la Constitution et partager son enthousiasme avec la population neuchâteloise qui sera appelée à voter la nouvelle Constitution, certainement cet automne.

La Constitution, de par ses qualités alliant le respect de la République, le reflet des sensibilités des tâches de l'Etat et des préoccupations actuelles de la population, ainsi que ses ouvertures sur de nombreux éléments essentiels en font un pilier de nos lois. Cette Constitution doit pouvoir affronter

Constitution cantonale

quelques décennies avant d'être totalement remaniée, mais cela n'empêchera pas nos successeurs de lui apporter des corrections ponctuelles, si cela s'avère nécessaire.

Le groupe libéral-PPN adoptera la nouvelle Constitution – peut-être que l'un ou l'autre des députés, à titre personnel, s'abstiendra-t-il –, car il désire encore apporter une réflexion sur les amendements qu'ils ont déposés ou défendus, le système voulant une deuxième lecture qui permet cette attitude.

Nous aimerions pour terminer notre intervention, et en réitérant nos remerciements à tous les acteurs de cette Constitution, remercier sincèrement notre présidente qui a conduit nos débats d'une main accomplie.

M^{me} Laurence Boegli: – Lors de l'entrée en matière, le groupe PopEcoSol avait réservé sa position en fonction du résultat de la fin des débats, il nous appartient donc de vous dire que, d'une manière générale, notre groupe se considère davantage soulagé que véritablement satisfait du projet. Ce soulagement vient de ce qui a été disons sauvé parmi les innovations principales du projet et à savoir, en particulier bien évidemment, le droit de vote des étrangers, mais aussi, par exemple, l'introduction de la motion populaire qui était à l'origine un projet du groupe PopEcoSol, respectivement du groupe des petits partis à l'époque au Grand Conseil. Il s'agit là incontestablement de deux avancées démocratiques que nous saluons.

Inversement, deux points essentiels nous déçoivent. Le premier qui a été l'objet d'un vote bloc contre bloc, donc gauche contre droite, et a abouti au rejet, à l'article 34, alinéa 2. Alinéa qui enjoignait l'Etat et les communes de promouvoir le plein emploi, de lutter contre la sous-enchère dans les conditions de travail et d'encourager le reclassement professionnel. Le refus de la droite que ces objectifs figurent dans la Constitution – et rappelons dans un article qui n'est pas directement contraignant – dénote, à notre avis, un manque d'ouverture, voire peut-être même d'une volonté plus ou moins cachée d'avoir les mains libres pour faire ou laisser faire une détérioration des conditions de travail.

La seconde déception, c'est bien évidemment les 6000 signatures nécessaires pour les initiatives. Sur ce point, le résultat du vote a été très serré entre 6000 et 4500 signatures. Serré à tel point, que l'on ne peut pas nécessairement parler d'une majorité réelle, du moins le groupe PopEcoSol estime et espère que ce score pourrait provenir d'une majorité de circonstances.

Dès lors, nous reviendrons, lors de la deuxième lecture sur ce sujet et, en principe, sur ce sujet uniquement, sur l'ensemble. Nous voterons donc le projet.

M. Didier Burkhalter: – Devant un texte de Constitution cantonale, nous ne croyons pas qu'il faut regarder tel ou tel article, tel ou tel vote, suite à cette session. Il faut essayer de regarder l'ensemble au moment du vote final et qu'est-ce que l'on voit? Pour notre part, nous nous sommes efforcé de la

Discussion en second débat (suite)

relire rapidement – avec les changements évidemment, sauf ceux de ce matin – hier soir. Nous trouvons que nous sommes en face d'une bonne Constitution et d'une Constitution juste. Ce sont évidemment des termes qui diffèrent selon chacun, mais à notre sens, c'est un bon, voire très bon projet qui aboutit maintenant, après ces débats de trois jours.

Nous souhaitons, pour notre part, globalement – et nous ne reprendrons pas point par point – que ce texte constitutionnel jette des ponts, tisse des liens, renforce des équilibres et si l'on regarde ce qui sort des débats, eh bien, la mission est à notre sens largement accomplie.

Les changements apportés ont été, à notre sens, soit souhaitables, soit tout à fait acceptables. Peut-être, ici ou là encore ce matin, aurait-on préféré un autre sort à certains de nos amendements, mais notre but était de lancer un débat qui aboutisse à un projet dans lequel se retrouve véritablement une grande majorité de ce parlement et nous espérons qu'au vote final, on verra apparaître cette grande majorité. Mais notre souhait, c'est évidemment que le peuple se retrouve également dans cette Constitution et qu'il l'accepte très largement aussi.

Pour notre part, nous espérons que la deuxième session à ce sujet ne sera pas le « redépart » de chaque discussion, parce que nous croyons que ce n'est vraiment pas le but. Nous espérons que ce projet qui aboutit maintenant, qui doit bien surpasser quand même formellement dans un deuxième vote, soit très largement accepté par la population neuchâteloise.

M. Claude Borel : – Le groupe socialiste salue également le fruit des travaux du Grand Conseil et remercie les experts, le président et le rapporteur de la commission pour leurs réponses substantielles. Il en fait de même pour le Conseil d'Etat et remercie aussi la présidente du Grand Conseil pour la direction de nos travaux.

Notre groupe ne reviendra pas plus en deuxième débat qu'en premier débat avec une pluie d'amendements, nous pouvons nous y engager. Il appuiera aujourd'hui, à l'unanimité, le projet de Constitution résultant de ces trois jours de travaux qui nous apparaît moderne et innovateur.

La présidente : – Nous vous remercions tous de vos compliments, cela fait du bien !

M. Hugues Scheurer, rapporteur de la commission « Constitution » : – Dans l'introduction générale, au nom de la commission, nous avons souligné trois aspects de notre future Constitution. Nous disions que notre Constitution ne devait pas être un carcan pour le législateur. Nous disions que notre Constitution devait être un texte réaliste et nous disions encore que notre Constitution devait tenir compte des différentes tendances politiques présentes. Sur ces trois points, vous avez suivi – nous semble-t-il – la commission.

Constitution cantonale

Dans l'introduction générale, nous avons également évoqué les inévitables regrets, déceptions des uns et des autres sur tel ou tel aspect du projet. Les déceptions, vous en avez eu, à gauche, par exemple, pour l'abandon de la version 1, des buts et mandats sociaux, à droite, ou en tout cas dans une majorité de celle-ci, pour la levée de l'incompatibilité entre fonctionnaires et députés.

On pourrait continuer la liste des regrets des uns et des autres, mais à cette lecture bien sombre, nous préférons prendre une démarche plus positive et continuer par la satisfaction à gauche, et dans une très large majorité de la droite, de l'octroi du droit de vote pour des personnes détentrices d'un permis C. Par la satisfaction, à droite comme à gauche, du renforcement des libertés fondamentales. Par la satisfaction à droite des 6000 signatures pour les initiatives. Par la satisfaction à gauche surtout de l'introduction de la motion populaire et des 4500 signatures pour les référendums. Par la satisfaction, à gauche comme à droite, pour le nouveau contenu donné à la clause d'urgence. Par la satisfaction, à gauche surtout, de la levée de l'incompatibilité entre fonctionnaires et députés. Par la satisfaction à droite de l'élection des conseillers d'Etat et des conseillers aux Etats au système majoritaire. Par la satisfaction du Grand Conseil pour le nouvel instrument que constitue la recommandation. Nous nous arrêtons là dans la liste des satisfactions. Elle est encore longue, très longue.

Objets de déception, d'une part, objets de satisfaction, d'autre part, chaque député a eu l'occasion de faire le bilan de ces trois journées et il disposera encore d'un mois de réflexion sur le projet. Il ne nous appartient pas de faire des remarques sur les commentaires des partis.

Par contre, nous pouvons rappeler ici, au nom de la commission, qu'au-delà de l'intérêt partisan, il y a l'intérêt général. L'intérêt général du peuple neuchâtelois est d'avoir une loi fondamentale qui repose, autant que possible, sur un large consensus. Une droite monolithique, l'emportant sur tous les points, aurait constitué à nos yeux un grave échec pour l'équilibre de notre canton. A l'inverse, une gauche soudée, imposant à une majorité de droite divisée son point de vue sur une multitude d'articles aurait également été nuisible au projet. Heureusement, ni le premier cas de figure, ni le second ne se sont produits. Bien sûr, on a assisté à un partage gauche-droite sur plusieurs points, mais à plusieurs reprises également, la ligne de partage était autre. Plus d'une fois, on a vu les représentants des petits partis voter avec la droite ou, une partie de la droite soutenir un amendement des petits partis. On a vu une majorité radicale voter avec les socialistes contre des libéraux-PPN. On a vu une majorité de libéraux-PPN voter avec les socialistes contre un amendement radical. On a vu le parti socialiste voter avec les partis de droite contre une proposition PopEcoSol. Bref, les lignes de partage furent multiples, elles ne suivaient pas toujours les partis et ceci est fort heureux.

Avant de se prononcer sur le vote d'aujourd'hui, nous souhaitons encore que tout député dépasse ses positions idéologiques, partisans, surmonte

Discussion en second débat (suite)

ses quelques déceptions et qu'il en arrive à la conclusion que ce projet est bon, parce qu'il offre un équilibre entre les différents courants politiques présents. Que ce projet est bon, car ce qui était objet de satisfaction à gauche, n'était pas nécessairement objet de déception à droite et vice versa. Qu'il est bon, parce qu'il conserve et renforce les valeurs démocratiques et les libertés fondamentales héritées de 1848. Qu'il est bon, parce qu'il supprime les défauts de notre actuelle Constitution. Enfin, qu'il est bon parce que la commission réunissant environ un quart des députés a bénéficié des lumières de deux experts que nous remercions encore présentement.

Un oui massif du Grand Conseil sur ce projet de Constitution donnerait un signe clair au peuple neuchâtelois. Est-il nécessaire de rappeler que la discussion que nous avons eue sur cette Constitution s'inscrit entre deux objets qui divisent le canton. Il serait judicieux que ce projet de Constitution offre l'occasion de réaffirmer la cohésion cantonale. Nous vous invitons donc à accepter largement ce projet et vous en remercions.

M. Willy Haag : – N'ayez pas peur, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs les parlementaires, ce ne sera pas très long. Mais dans nos remerciements, nous avons oublié quelqu'un et ce quelqu'un, c'est le peuple neuchâtelois. Le peuple neuchâtelois qui a eu la grande sagesse de choisir le système le plus simple et le plus efficace pour créer une nouvelle Constitution.

Nous aimerions vous rappeler que notre voisin, le canton de Vaud, a voté un crédit de 1.800.000 francs pour sa Constituante. Constituante qui a été nommée et qui est composée de 180 personnes, lesquelles sont divisées en nombreuses sous-commissions. Alors, nous ne vous faisons pas le petit dessin pour vous dire quand et comment la nouvelle Constitution vaudoise sera sur pied.

A titre de comparaison, pour le même travail, nous serons dans une fourchette qui se situe entre 600.000 et 700.000 francs au maximum. Nous aimerions le dire aussi, il ne faut pas l'oublier, grâce à la générosité des professeurs Jean-François Aubert et Pascal Mahon qui, spontanément, ont refusé leurs honoraires de spécialistes émérites.

La présidente : – Nous allons maintenant procéder au vote final.

On passe au vote d'ensemble.

Le projet de nouvelle Constitution cantonale est adopté par 92 voix sans opposition.

La présidente : – Au terme de ce dossier, nous aimerions remercier les membres de la commission « Constitution », tous les membres de ce Grand Conseil, ainsi que nos deux experts, les professeurs Jean-François Aubert et

Constitution cantonale

Pascal Mahon. Nous croyons que nos discussions ont été extrêmement constructives, il y a eu des choses importantes qui ont été dites dans cet hémicycle et nous vous remercions également pour tout le respect que vous avez mis dans cette tâche.

Nous nous retrouverons donc le 25 avril 2000 et procéderons, à ce moment-là, au classement des documents qui sont en relation avec ce projet de nouvelle Constitution, ce qui est plus logique, lorsque l'on aura, pour la deuxième fois – nous l'espérons –, adopté la Constitution.

COMMUNICATION DE LA PRÉSIDENTE

Les scrutateurs nous prient de vous faire une petite communication: ils souhaitent plus de discipline au moment des votes. Ils nous en ont fait part au moment de la pause, seulement, vous étiez tellement disciplinés que nous n'osions pas vous le dire! Mais avant la pause, lorsque nous avons beaucoup d'amendements, s'il y a des personnes qui se promènent, il est difficile d'avoir une précision dans le résultat de nos votes. Nous vous le disons maintenant, mais tout en vous disant que la fin des débats était fantastique, la discipline était grande.

EXPOSITIONS COMMERCIALES

98.167

**Rapport de la commission législative
au Grand Conseil**

à l'appui

**d'un projet de loi
portant révision de la loi sur la police
du commerce (expositions commerciales)**

(Du 18 août 1999)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

I. INTRODUCTION ET PROJET DE LOI

En date du 18 novembre 1998, M. Serge Vuilleumier a déposé le projet de loi suivant:

98.167

18 novembre 1998

**Projet de loi Serge Vuilleumier
Loi portant révision de la loi sur la police du commerce***Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,*

sur la proposition de la commission législative,

décète:

Article premier L'article 23, alinéa 2, de la loi sur la police du commerce, du 30 septembre 1991, est abrogé et remplacé par la disposition suivante:

Art. 23 ² Cette autorisation peut être accordée deux fois par année, pour une durée de trois jours au maximum, y compris le dimanche.

Art. 2 ¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Expositions commerciales

² Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution. Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président, Les secrétaires,

Ce projet de loi a été transmis à la commission législative comme objet de sa compétence.

II. TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission législative, en présence de la cheffe du service du commerce et des patentes, représentante du chef du Département de l'économie publique, a traité de ce projet de loi lors de ses séances des 22 avril, 12 mai et 18 août 1999. Elle a auditionné M. Serge Vuilleumier, auteur du projet de loi.

Par l'intermédiaire de la cheffe du service du commerce et des patentes, la commission a sollicité l'avis des villes du Locle, de La Chaux-de-Fonds et de Neuchâtel au sujet de ce projet de loi.

III. DÉVELOPPEMENT DU PROJET DE LOI

M. Serge Vuilleumier rappelle que même si la loi sur la police du commerce est récente – elle a été promulguée le 11 novembre 1992 –, l'Assemblée fédérale a adopté depuis lors une loi portant modification de la loi fédérale contre la concurrence déloyale. Entrée en vigueur en novembre 1995, cette loi a abrogé les dispositions concernant les liquidations et opérations analogues. Le Grand Conseil a dès lors abrogé les articles 71 à 77 de la loi sur la police du commerce, qui régissaient ce domaine sur le plan cantonal. Ainsi, ce que l'on appelle communément les soldes ou les ventes spéciales ne doivent plus obligatoirement se tenir à une période particulière (janvier et juillet de chaque année pendant trois semaines selon décision du Conseil d'Etat).

M. Serge Vuilleumier explique que l'article 23, alinéa 2, de la loi sur la police du commerce qui interdit l'organisation d'expositions commerciales en janvier, en juillet, en août et en décembre est directement lié aux anciennes périodes de soldes.

En effet, les méthodes de ventes actuelles imposent une adaptation de la législation à la réalité. A l'époque, l'article 23 permettait de protéger la période des soldes et évitait que des expositions commerciales organisées

Rapport de la commission législative (suite)

simultanément ne viennent les concurrencer. Or, comme ces ventes spéciales peuvent maintenant se dérouler à n'importe quel moment de l'année, il n'y a plus de raison de les protéger en empêchant la tenue d'expositions commerciales pendant quatre mois.

Comme en pratique ces exceptions sont obsolètes, les organisateurs d'expositions commerciales demandent des dérogations à la loi qui sont généralement accordées. M. Serge Vuilleumier est donc d'avis qu'il faut adapter la législation afin de permettre la tenue d'expositions telles que Marché de Noël, Salon des artisans, Salon du mariage et de la gastronomie... Il précise que toutes ces manifestations contribuent à soutenir le commerce local et méritent d'être encouragées. De plus, il mentionne que plusieurs salles polyvalentes ont été construites et se prêtent bien à l'organisation de telles expositions. Pour conclure, il indique que les restrictions de l'article 23 n'ont plus leur raison d'être et auraient dû être abrogées en même temps que les articles 71 à 77 qui concernaient les soldes.

IV. POINT DE VUE DU SERVICE DU COMMERCE ET DES PATENTES

Le Conseil d'Etat n'ayant pas délégué de représentant pour participer aux séances de la commission, la cheffe du service du commerce et des patentes a donné implicitement le point de vue du Conseil d'Etat.

Elle souscrit à la proposition de M. Serge Vuilleumier qui répond véritablement à une attente des commerçants et cite le récent exemple du Salon du mariage et de la gastronomie qui s'est déroulé dans les derniers jours du mois de janvier et qui n'aurait, en principe, pas pu être autorisé. En l'occurrence, une dérogation a été accordée, mais d'autres sociétés ont présenté des demandes d'exception qui ont été rejetées.

La cheffe du service du commerce et des patentes a encore précisé la distinction qu'il fallait faire entre une exposition commerciale et un marché.

Le marché est du ressort de la commune, il est défini par les articles 46 et suivants de la loi sur la police du commerce, du 30 septembre 1991. Il a en principe lieu sur la place publique, mais peut être organisé dans une halle polyvalente. La distinction principale par rapport à l'exposition commerciale provient du fait qu'au marché, il est possible d'acheter directement les produits offerts par le commerçant alors que dans l'exposition commerciale, la vente directe des articles exposés est interdite, sauf autorisation spéciale du Conseil communal dans quelques cas particuliers (art. 26 de la loi sur la police du commerce, du 30 septembre 1991).

L'exposition commerciale est le fait d'un ou de plusieurs commerçants qui exposent dans leur local ou à proximité, alors que dans une foire ou un marché, il y a davantage l'idée d'une collectivité de commerçants qui peuvent venir d'ailleurs et ne sont pas nécessairement établis sur place.

Expositions commerciales

Les marchés de Noël sont donc assimilés à des marchés et ce sont les communes qui délivrent les autorisations. Ils ne sont donc pas touchés par la modification proposée par M. Serge Vuilleumier.

En outre, les trois villes consultées sont favorables au projet de loi Serge Vuilleumier.

V. DISCUSSION GÉNÉRALE

La commission législative est entrée en matière à l'unanimité de ses membres sur le projet de loi Serge Vuilleumier après avoir obtenu les éclaircissements de la cheffe du service du commerce et des patentes.

En effet, la matière est complexe ; il a fallu vingt-neuf séances de commission pour mettre sous toit la loi sur la police du commerce. Elle est le fruit d'un compromis.

Les commissaires ont exprimé quelques préoccupations sur le statut du personnel engagé lors des expositions commerciales, mais cela ne relève pas de la loi sur la police du commerce. L'article 27 de la loi renvoie expressément au texte réglant la protection des travailleurs.

De même, la commission s'est assurée que la proposition Serge Vuilleumier n'offrirait pas de possibilités d'abus et ne défavoriserait pas les petits commerçants à l'égard des grandes surfaces.

VI. DISCUSSION DE DÉTAIL

Si les avis ont été rapidement unanimes pour lever les restrictions aux mois de janvier, juillet et août, le mois de décembre a fait l'objet d'un débat plus animé.

En effet, ce mois est particulièrement propice aux achats, la tentation serait grande pour les commerçants d'organiser, en plus des deux « nocturnes » autorisées, trois jours d'expositions commerciales qui peuvent être ouvertes jusqu'à 22 heures durant la semaine et de 10 à 20 heures le dimanche (art. 24 de la loi sur la police du commerce).

Ainsi, dans la mesure où les marchés de Noël sont considérés comme marché et pas comme exposition commerciale, la commission législative décide à l'unanimité de suivre le projet de loi Serge Vuilleumier pour supprimer l'interdiction d'organiser des expositions commerciales durant les mois de janvier, juillet et août, mais maintient cette interdiction pour le mois de décembre.

Les discussions ont encore porté sur la durée de l'exposition, limitée à trois jours au maximum et deux fois par année pour un même organisateur.

Rapport de la commission législative (suite)

La cheffe du service du commerce et des patentes a rappelé que des dérogations peuvent être accordées par le Conseil communal pour la durée de l'exposition et les heures d'ouverture lorsqu'il s'agit d'expositions commerciales collectives qui revêtent en outre un caractère culturel ou touristique. La durée de telles expositions ne peut toutefois pas excéder deux semaines (art. 25 de la loi sur la police du commerce).

C'est ainsi que les expositions bien connues de MODHAC à La Chaux-de-Fonds et le Salon-Expo du Port à Neuchâtel bénéficient de dérogations. Il est vrai qu'il s'agit de manifestations de grande envergure, exceptionnelles, puisqu'elles sont uniques dans l'année et d'une certaine ampleur.

La commission a considéré qu'une libéralisation totale permettrait par exemple à un garagiste d'organiser une exposition commerciale six dimanches par année. En outre, la limitation à trois jours évite que les expositions se tiennent dans l'intégralité du week-end de l'Ascension ou de celui de Pâques.

A l'unanimité des membres présents, la commission législative a accepté de garder la pratique de deux fois trois jours à l'article 23, alinéa 2, et se rallie donc au projet de loi de M. Serge Vuilleumier en maintenant néanmoins l'interdiction des expositions commerciales pour le mois de décembre.

VII. CONCLUSION

M. Serge Vuilleumier est satisfait par la proposition de la commission législative qui va dans le sens de sa demande tout en évitant des risques d'abus en décembre.

Le présent rapport a été adopté à l'unanimité des 12 membres présents lors de la séance du 18 août 1999.

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

Neuchâtel, le 18 août 1999

Au nom de la commission législative:

Le président,

W. WILLENER

Le rapporteur,

L. AMEZ-DROZ

**Loi
portant révision de la loi sur la police du com-
merce
(expositions commerciales)**

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition de la commission législative, du 18 août 1999,
décède :

Article premier L'article 23, alinéa 2, de la loi sur la police du commerce, du 30 septembre 1991, est abrogé et remplacé par la disposition suivante :

Art. 23 ² Cette autorisation peut être accordée deux fois par année, pour une durée de trois jours au maximum, y compris le dimanche, sauf en décembre.

Art. 2 ¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution. Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

La présidente, Les secrétaires,

M. Laurent Amez-Droz occupe le siège du rapporteur.

Discussion générale

M. *Serge Vuilleumier*: – La loi sur la police du commerce a été enfantée dans la douleur puisqu'il a fallu vingt-neuf séances de commission pour la mettre sur pied. Elle fut acceptée lors de la session de septembre 1991. Depuis cette date, l'assemblée fédérale a adopté une loi modifiant la loi contre la concurrence déloyale entrée en vigueur en novembre 1995. Elle avait pour effet d'abroger les dispositions concernant les liquidations et opérations analogues.

Les articles 72 à 77 de la loi cantonale sur la police du commerce avaient précisément pour but d'assurer l'application du droit fédéral à l'échelon cantonal. Comme sur le plan fédéral, les articles susmentionnés furent abrogés dans la loi cantonale en 1996.

Lorsque nous parlons de liquidations ou d'opérations analogues, il faut comprendre les soldes ou ventes spéciales. Or, l'article 23, dont il est demandé la modification, est, ou plutôt était, directement lié à l'article 77 qui a été supprimé et nous devons adapter la loi à ce qui se pratique dans le commerce.

Dans l'esprit du Grand Conseil de l'époque, pas si lointaine puisque cela date de huit ans, l'article 23 permettait de protéger la période des soldes ou ventes spéciales de toute ingérence de la concurrence d'une autre forme de vente et, par conséquent, d'éviter que des expositions commerciales se déroulent en même temps que les soldes. Les ventes pouvant maintenant se dérouler à tout moment dans l'année, il n'y a plus besoin de protéger ce genre de ventes en empêchant la tenue d'expositions commerciales pendant quatre mois, puisque l'article 23 interdit l'organisation d'expositions en janvier, juillet, août et décembre.

La pratique démontre aussi que ces restrictions sont obsolètes. En ce domaine, elles bloquent les difficultés d'adaptation des commerces à la demande de la clientèle. Le service du commerce et des patentes se voit nanti de demandes de dérogations qu'il doit parfois refuser en application de la loi mais, à une seule exception, il a accordé ces dérogations.

Plusieurs salles polyvalentes, voire même des patinoires, ont été construites grâce au soutien des collectivités publiques, communales, cantonales, et avec participation de la LIM. La tenue d'expositions commerciales ou de manifestations culturelles dans ces locaux, permet de louer lesdites salles et de mieux les rentabiliser. Elles se prêtent bien à l'organisation d'expositions ou de marchés, ce qui en fait des lieux de rencontre et de convivialité pour les visiteurs et anime, grâce aux exposants, la vie commerciale locale ou régionale.

Nous aurions préféré une libéralisation plus complète en ce qui concerne le mois de décembre, mais nous pouvons comprendre le souci de la

Expositions commerciales

commission de vouloir protéger les petits commerces face à la concurrence des grands distributeurs en cette période de l'année propice aux achats.

Comme la loi n'empêche pas, par exemple, la mise sur pied de marchés de Noël, qui ne peuvent, soit dit en passant, guère avoir lieu à une autre période qu'en décembre, puisqu'il s'agit là d'une compétence communale, ce qui permet plus particulièrement aux artisans de vendre leurs produits, nous accèterons la version de la commission.

Les restrictions de l'article 23, relatives au mois de janvier, juillet et août, n'ont plus de raison de figurer dans la loi, car il n'y a pas lieu de protéger quelque chose qui n'existe plus, soit la période des soldes. Il s'agit en quelque sorte d'un oubli découlant de la première révision de la loi sur le commerce qui trouve ainsi sa solution.

M. *Walter Willener*, président de la commission législative: – Nous voudrions d'abord, en tant que président de la commission législative, attirer l'attention de la présidence et du bureau du Grand Conseil, sur le retard mis à l'examen en plénum des rapports de notre commission qui ont tendance à s'accumuler en fin d'ordre du jour.

En effet, nous prenons aujourd'hui un rapport du 19 août de l'année dernière, soit près de sept mois après son approbation. Si nous le traitons, c'est encore uniquement dû à la clause qui dit qu'un rapport de commission, qui n'est pas traité durant deux sessions, arrive en tête d'ordre du jour. Sinon, nous aurions peu de chance de pouvoir le traiter aujourd'hui.

Dans notre commission, nous nous efforçons de traiter les nombreux projets de loi qui nous sont transmis dans des délais raisonnables, voire rapides, vous en aurez un échantillon à la prochaine session.

Mais il est dommage, par exemple, que le rapport relatif au financement des partis, qui revêt quand même une certaine importance, une certaine urgence, aux yeux de certains partis, adopté en décembre dernier ne sera discuté, si tout va bien, qu'en juin prochain.

Nous demandons donc que le bureau réfléchisse à cette situation.

Venons maintenant au rapport 98.167. Nous n'avons pas grand-chose à rajouter. La révision, pour notre commission, vise à adapter la législation à la réalité et le vote unanime traduit cette volonté.

Le groupe radical, unanime pour une fois, est favorable à l'assouplissement proposé. Toutes mesures visant à faciliter les activités commerciales locales sont bénéfiques pour tous et, dans cet esprit, nous voterons le rapport et le projet de loi.

La présidente: – Au nom du bureau du Grand Conseil, nous précisons qu'une réflexion est en cours actuellement sur le fonctionnement, notamment sur le temps, afin de pouvoir maîtriser tous les rapports.

Discussion générale (suite)

M. *Pierre-Alain Brand* : – Le groupe libéral PPN, tout au moins ce qu'il en reste, approuvera le rapport de la commission législative qui nous est soumis, faisant siennes ses conclusions.

Nous sommes convaincus par la mesure d'assouplissement de la loi sur la police du commerce, qui va tout à fait dans le sens des demandes exprimées par les commerçants qui auront ainsi l'occasion d'exprimer un surcroît de dynamisme tout en limitant le surengagement du personnel durant les week-ends d'expositions.

Par ailleurs, on devrait éviter, par cette mesure, l'arbitraire des dérogations souvent mal comprises par la concurrence. Nous admettons volontiers qu'une libéralisation totale, on aurait peut-être pu le souhaiter, engendrerait des abus et il est évident que la majorité d'entre nous ne le souhaite pas.

Nous remercions donc l'auteur du projet, la commission pour son travail et vous certifions de notre appui et que les députés présents voteront ce rapport.

M. *Eric Augsburg* : – Il n'est pas si fréquent de voir la commission législative se montrer unanime sur un projet de loi. C'est pourtant le cas en ce qui concerne la modification de l'article 23 de la loi sur la police du commerce.

Le groupe PopEcoSol salue la mise en conformité de la loi à la législation fédérale qui abroge, depuis 1995 déjà, les dispositions concernant les liquidations et opérations analogues.

Il nous paraît, dès lors, justifié de ne pas prolonger l'inégalité de traitement entre les commerçants, qui peuvent parfois se voir octroyer une dérogation par une commune si ceux-ci ont l'intention d'organiser une exposition à cheval entre le mois de janvier et de février, par exemple.

Mais les libéralisations, aussi nécessaires puissent-elles être aux yeux de certains, doivent toujours s'accompagner de garde-fous si nous ne voulons pas devoir en subir les abus.

Ainsi, il nous paraît également justifié de maintenir l'interdiction de tenir une foire commerciale au mois de décembre et de limiter l'autorisation sur une période de trois jours et demi, ceci deux fois par année seulement. En effet, les travailleurs doivent être protégés de toute tentation de multiplier les expositions à une période déjà très chargée sur le plan commercial. Il est également nécessaire d'éviter l'overdose aux consommateurs eux-mêmes.

Le projet de loi qui nous est soumis donne ces garanties. C'est ainsi que nous le soutiendrons.

M. *Francis Matthey*, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique : – Devant une telle unanimité de la commission et du Grand Conseil sur le sujet, le Conseil d'Etat peut limiter son intervention en remerciant la commission et l'auteur de l'intervention, dans la mesure où celui-ci a

Expositions commerciales

permis d'adapter une disposition qui suscitait de plus en plus de modifications et surtout d'exceptions de la part des communes. Une loi qui demande trop d'exceptions ou trop de dérogations n'est pas une bonne loi.

M. Serge Vuilleumier l'a dit, à l'époque il a fallu vingt-neuf séances pour arriver au terme de l'élaboration de la loi sur la police du commerce. Les questions que nous avons à régler à travers cette loi sont, en tout cas dans un secteur, devenues extrêmement délicates et il ne nous étonnerait pas qu'à terme, des interventions dans le parlement ou des propositions du Conseil d'Etat à votre intention nous préoccupent à nouveau.

C'est toute la question de l'ouverture des magasins et surtout la multiplication de ces points de vente que sont devenues les stations-service, parce que nous avons de la peine nous-même, nous le disons au Grand Conseil, à distinguer d'un point de vente pour des articles courants comme les cigarettes et le chocolat.

On a fait allusion plusieurs fois ici à une inégalité de traitement, à des dérogations, etc. C'est un point sur lequel, en tout cas aujourd'hui, plusieurs services du département planchent pour mesurer la situation de telle façon que nous n'ayons pas ou à fermer les yeux ou à aller à l'encontre d'un certain nombre de besoins des consommateurs. Ou alors encore que les décisions puissent être réaffirmées au besoin.

Dans le cas qui nous préoccupe, nous sommes satisfait de voir à quelle solution on est parvenu pour libéraliser la question des expositions et, si un jour on fête Noël en janvier, nous croyons que personne n'y verra un inconvénient.

La présidente : – La parole n'est plus demandée. L'entrée en matière n'étant pas combattue, nous passons à la discussion en second débat.

Discussion en second débat

**Loi
portant révision de la loi sur la police du commerce
(expositions commerciales)**

Titre et préambule. – Adoptés.

Article premier. – Adopté.

Article 2. – Adopté.

On passe au vote d'ensemble.

Le projet de loi est adopté par 74 voix sans opposition.

REGISTRE DES LIENS D'INTÉRÊTS

97.124

**Rapport de la commission législative
au Grand Conseil**

à l'appui

**d'un projet de loi
portant révision de la loi d'organisation
du Grand Conseil (OGC)
(création d'un registre des liens d'intérêts)**

(Du 18 août 1999)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

I. INTRODUCTION ET PROJET DE LOI

En date du 26 mars 1997, M. Pierre Bonhôte a déposé le projet de loi suivant:

97.124

26 mars 1997

**Projet de loi Pierre Bonhôte
Loi portant révision de la loi sur les droits politiques**

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition de la commission législative,
décrète:*

Article premier La loi sur les droits politiques, du 17 octobre 1984, est modifiée comme suit:

Elections

CHAPITRE PREMIER

Dispositions générales

Art. 39 bis (nouveau) Les partis politiques qui disposent de députés au Grand Conseil sont tenus de fournir annuellement leurs comptes à la chancellerie d'Etat qui procède à leur vérification et à leur publication dans la Feuille officielle. Ces comptes doivent notamment indiquer l'origine des revenus du parti.

Registre des liens d'intérêts

CHAPITRE 2

Election du Grand Conseil

Art. 46, alinéas 1 à 3: inchangés.

Alinéa 4 (nouveau) ⁴ *Chaque candidat ou candidate doit indiquer, par écrit:*

- a) *sa formation professionnelle et son activité actuelle;*
- b) *les conseils professionnels et conseils d'administration où il ou elle siège.*

Art. 54 ¹ La chancellerie d'Etat publie dans la *Feuille officielle* et fait afficher les listes définitives, pourvues de leur dénomination et du numéro d'ordre qu'elle leur attribue, au plus tard le lundi de la troisième semaine qui précède l'élection.

² *Les listes mentionnent, pour chaque candidat ou candidate, les indications fournies en vertu de l'article 46, alinéa 4.*

Art. 55, alinéa 1: inchangé.

² Les bulletins imprimés ne sont valables que s'ils reproduisent l'une des listes définitives. *Les indications fournies en vertu de l'article 46, alinéa 4, ne sont pas obligatoires.*

Art. 66 La chancellerie d'Etat publie le nom du nouveau député ainsi que les indications fournies en vertu de l'article 46, alinéa 4, dans la *Feuille officielle*.

CHAPITRE 3

Election du Conseil d'Etat

Art. 69, alinéas 1 et 2: inchangés.

Alinéa 3 (nouveau): ³ *Chaque candidat ou candidate doit indiquer, par écrit:*

- a) *sa formation professionnelle et son activité actuelle;*
- b) *les conseils professionnels et conseils d'administration où il ou elle siège.*

Art. 76 ¹ La chancellerie d'Etat publie dans la *Feuille officielle* et fait afficher les listes définitives, pourvues de leur dénomination et du numéro d'ordre qu'elle leur attribue, au plus tard le lundi de la troisième semaine qui précède l'élection.

Rapport de la commission législative (suite)

² Les listes mentionnent, pour chaque candidat ou candidate, les indications fournies en vertu de l'article 46, alinéa 4.

Art. 2 ¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution. Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président, Les secrétaires,

Cosignataires: J. Studer, C. Borel, J.-J. Delémont, S. Mamie, J.-J. Miserez, Ch. Ruedin Fauché, J.-A. Maire, J.-S. Dubois, M. Schaffter, L. Vaucher, L. Matthey, B. Soguel, F. Berthoud et G. Bochslers-Thiébaud.

Ce projet de loi a été transmis à la commission législative comme objet de sa compétence.

II. TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission législative, en présence de M. Pierre Bonhôte, auteur du projet de loi, du chancelier d'Etat et du chef du service juridique, a traité de cet objet lors de ses séances des 10 novembre 1998, 23 février, 17 mars, 22 avril et 18 août 1999.

La commission a obtenu de l'Institut du fédéralisme de l'Université de Fribourg les textes légaux cantonaux concernant la publicité des liens d'intérêts des députés et du financement des partis politiques ainsi que les différents rapports concernant la loi genevoise sur le sujet.

Le projet de loi Pierre Bonhôte comprend deux volets bien distincts: les liens d'intérêts des députés d'une part, le financement des partis politiques d'autre part. La commission législative a décidé de renvoyer la discussion sur le second sujet au moment où elle traitera du projet de loi 99.102, déposé par le bureau du Grand Conseil, concernant le financement des partis.

Le présent rapport ne porte par conséquent que sur le premier volet.

Après être entrée en matière sur la question de la création d'un registre des liens d'intérêts, la commission législative a demandé au service juridique d'élaborer un projet de loi en s'inspirant principalement des textes législatifs vaudois et bernois. Ce texte a été adopté par la commission législative qui vous le soumet par le présent rapport.

Registre des liens d'intérêts

III. DÉVELOPPEMENT DU PROJET DE LOI

M. Pierre Bonhôte explique que le but de son projet de loi est d'instaurer une certaine transparence entre le monde politique et les électeurs ainsi qu'entre les députés. La publication des liens d'intérêts des députés au Grand Conseil permettrait de mieux appliquer les règles de la loi d'organisation du Grand Conseil sur la récusation; la publication des mêmes renseignements concernant les candidats permettrait aux électeurs de faire leur choix en toute connaissance de cause. Plusieurs cantons, de même que la Confédération, ont légiféré dans ce sens.

IV. DISCUSSION GÉNÉRALE

L'entrée en matière a été largement controversée au sein de la commission législative. Pour certains, la publication des liens d'intérêts des candidats au Grand Conseil ainsi que des élus est un moyen destiné à faciliter le choix de l'électeur et d'accroître la transparence dans le monde politique. Pour d'autres, il ne s'agit pas de transparence mais de voyeurisme. De plus, introduire de telles dispositions dans la loi préjugerait d'une certaine méfiance de la population vis-à-vis des politiciens, ce qui n'est pourtant pas le cas dans notre canton.

Au vote, l'entrée en matière est acceptée par 10 voix contre 3.

La discussion a alors porté sur les points suivants:

1. Autorité concernée

Il est décidé que le projet de loi se limitera à l'élection au Grand Conseil.

2. Candidats ou députés élus

L'élection au Grand Conseil intervient selon le système proportionnel, ce qui fait que l'électeur choisit avant tout un parti plutôt que tel ou tel candidat. Il est de la responsabilité des partis politiques de bien choisir les candidats qu'ils font figurer sur leur liste. La publication des liens d'intérêts des candidats pourrait entraîner des risques de mauvaises interprétations.

Seul le canton de Genève étend le champ d'application de la loi aux candidats, alors que les autres cantons qui ont légiféré, de même que la Confédération, se limitent aux députés élus.

A Genève, le fait de devoir donner des indications personnelles sur les candidats n'a pas eu de conséquence sur le nombre de ces derniers. L'électeur doit être informé le mieux possible.

Au vote, la commission décide de limiter la publication d'une liste des liens d'intérêts aux membres du Grand Conseil élus, par 8 voix contre 5.

Rapport de la commission législative (suite)

3. Mode de publication

Il est renoncé à publier le registre des liens d'intérêts dans la *Feuille officielle*. La loi indiquera simplement que le registre est public. Les modalités de sa diffusion (distribution dans les communes, aux députés, consultation à la chancellerie, etc.) seront réglées par le bureau du Grand Conseil.

Le registre sera mis à jour chaque année, sur la base des indications données par les députés.

4. Contenu du registre

La loi sur la protection de la personnalité ne s'oppose pas à la publication de renseignements concernant les députés. Il s'agit en effet d'une loi cantonale qui n'est pas opposable à une autre loi cantonale. Par contre, le secret professionnel doit être préservé. Un député n'aura dès lors pas à indiquer les relations professionnelles qu'il entretient avec ses clients.

Les indications que fournira le député seront difficilement vérifiables. Il n'est par ailleurs pas possible de prévoir de sanctions, hormis l'éventuelle sanction populaire lors des élections ultérieures, en cas d'indications incomplètes ou erronées.

Les liens d'intérêts peuvent être de natures différentes: affectifs, familiaux, financiers, personnels ou professionnels. Ils ne sont pas toujours connus. Seul ce que l'on estime facilement accessible, par les registres publics notamment, doit être annoncé, par souci d'exactitude.

Le texte proposé par le service juridique, reproduit en fin de rapport, se base essentiellement sur les lois vaudoise et bernoise. Il n'a suscité que peu de remarques, résumées ci-après.

Formulation épïcène

La commission s'est efforcée d'utiliser un langage épïcène.

Article 5 b, lettre c

Comme indiqué ci-devant dans le rapport, le secret professionnel est réservé. La notion de « groupe d'intérêt important » ne se rapporte dès lors qu'à des organismes tels que l'ASLOCA, la Chambre immobilière neuchâteloise, l'ACS ou le TCS par exemple. Une liste plus étendue se trouve dans le message du Conseil fédéral concernant la révision de la loi fédérale sur les rapports entre les Conseils. Il s'agit essentiellement de fonctions de direction au sein de comités.

Articles 5 c et 9

Sur le plan pratique, le registre sera tenu par la chancellerie, qui agira sur la base des instructions que lui donnera le bureau du Grand Conseil.

Registre des liens d'intérêts

Au vote final, la commission législative a adopté le projet de loi proposé par 11 oui contre 2 non et 2 abstentions.

V. CONCLUSIONS

Le projet de loi Pierre Bonhôte comprend deux volets. Seule la création d'un registre des liens d'intérêts fait l'objet du présent rapport. La publication des comptes des partis sera traitée avec le projet de loi 99.102, du bureau du Grand Conseil, concernant le financement des partis.

La commission, se référant aux dispositions légales adoptées par de nombreux cantons ainsi que par la Confédération, a demandé au service juridique de lui proposer un texte concernant l'établissement d'un registre public des liens d'intérêts des députés élus, non publié dans la *Feuille officielle*, mais accessible à tout le monde. Ce registre, mis à jour chaque année, contiendra les indications facilement accessibles, par le biais des registres publics notamment.

La commission législative a adopté le présent rapport lors de sa séance du 18 août 1999, à l'unanimité des membres présents.

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

Neuchâtel, le 18 août 1999

Au nom de la commission législative:

Le président,

W. WILLENER

Le rapporteur,

C. BLANDENIER

Loi portant révision de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC) (création d'un registre des liens d'intérêts)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition de la commission législative, du 18 août 1999,
décète :

Article premier La loi d'organisation du Grand Conseil (OGC), du 22 mars 1993, est complétée par les articles 5 b, 5 c et 9, alinéa 1, lettre *d*, suivants :

Obligation
d'indiquer les
liens d'intérêts

Art. 5 b ¹ En entrant au Grand Conseil, chaque membre indique à la chancellerie d'Etat, sous réserve du secret professionnel :

- a) son activité professionnelle ;
- b) ses fonctions au sein d'organes de direction ou de surveillance de fondations, de sociétés et d'établissements importants, suisses ou étrangers, de droit public ou de droit privé ;
- c) ses fonctions permanentes de direction ou de consultation pour le compte de groupes d'intérêts importants, suisses ou étrangers ;
- d) ses fonctions au sein de commissions ou d'autres organes de la Confédération, du canton et des communes ;
- e) ses fonctions politiques importantes.

² Les modifications intervenues sont indiquées chaque année.

Registre des
liens d'intérêts

Art. 5 c ¹ La chancellerie d'Etat tient un registre des liens d'intérêts indiqués par les membres du Grand Conseil, conformément aux instructions de son bureau.

² Ce registre est public.

Tâches

Art. 9 ¹ ...

- d) de veiller au respect de l'obligation d'indiquer les liens d'intérêts, ainsi qu'à la tenue du registre, et de se prononcer sur les cas litigieux.

Registre des liens d'intérêts

Art. 2 ¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution. Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

La présidente, Les secrétaires,

M. Christian Blandenier occupe le siège du rapporteur.

Discussion générale

M. *Pierre Bonhôte*: – Il y a quelque trois ans de cela, nous déposions un projet de loi destiné à apporter une transparence accrue dans la vie politique cantonale, projet duquel découle la proposition qui nous est soumise aujourd'hui.

Nul scandale de financement douteux d'un parti politique ou de corruption ne motivait notre démarche. Mais confrontés à une méfiance croissante du public envers l'action politique et envers les partis, nous estimions toutefois opportun de prendre l'initiative d'un surcroît de clarté dans l'exercice du noble engagement qui est le nôtre.

Ce que les médias aiment à désigner comme « classe politique » apparaît trop souvent comme un monde clos et opaque où s'affairent des lobbyistes qui n'ont de l'intérêt commun qu'une vision très sectorielle. Si nous ne portons pas l'entier de la responsabilité de cette piètre image, nous en portons certainement une partie. Et il est incontestable qu'une telle image nuit à l'intérêt que la citoyenne ou le citoyen porte à la chose publique. Redresser un tant soit peu cette image déformée est un exercice auquel nous devons nous atteler, même s'il est à la fois délicat et colossal.

Nous n'aurons pas la prétention d'affirmer que notre projet pourrait être de nature à apporter une contribution décisive à cette tâche. La plus grande transparence que nous entendions introduire, dans la vie politique cantonale, ne rallumera certainement pas chez les contempteurs de la politique une flamme brûlante pour la chose publique. Elle n'accroîtra pas la participation aux élections. Nous sommes néanmoins d'avis qu'elle constitue une modeste mais nécessaire contribution à la promotion d'une meilleure image de l'action politique.

Le projet que nous avons déposé affichait de grandes ambitions puisqu'il proposait d'introduire la publicité des comptes des partis politiques représentés au Grand Conseil et la déclaration par les candidates et candidats au Grand Conseil et au Conseil d'Etat de leurs liens d'intérêts.

L'accueil que la commission législative réserva à ce paquet de propositions ne fut pas d'un unanime enthousiasme. Beaucoup jugeaient en effet que le canton pouvait continuer de vivre avec la pratique actuelle, toute de discrétion, où les choses qui doivent se savoir se savent, car la République est petite et ses politiciens honnêtes.

C'est finalement, peut-on dire, le constat d'une pratique de transparence, très répandue dans les autres cantons indépendamment de leur taille, qui a contribué à convaincre une majorité de la commission que Neuchâtel ne pouvait plus longtemps se cantonner dans le quarteron des réfractaires à ladite pratique.

Registre des liens d'intérêts

Vouloir résister avec Lucerne, Fribourg, Thurgovie et le Jura à la salubre contagion de la publicité des liens d'intérêts des élus risquait fort de nous faire passer pour des gens qui ont quelque chose à cacher.

Alors que la Confédération et vingt-deux cantons et demi-cantons se sont dotés de dispositions légales d'une grande homogénéité en la matière, il apparaît très naturel que notre canton se joigne au mouvement, non parce qu'il résulte d'un effet de mode mais parce qu'il traduit à l'évidence un besoin.

Si la commission législative s'est laissée partiellement convaincre de la pertinence de notre démarche, elle n'a toutefois pas laissé notre projet de loi indemne. Outre le renvoi de la question de la publicité du financement des partis à un débat ultérieur, conjointement à la problématique de leur financement, la portée de notre proposition relative à la divulgation des liens d'intérêts a été passablement réduite.

Nous nous étions inspirés, pour la rédaction de notre projet, de la pratique genevoise, qui voit l'ensemble des candidates et candidats au législatif ou à l'exécutif cantonal soumis à l'obligation de déclarer leurs liens d'intérêts avant les élections. Cette manière de procéder nous semblait la plus adéquate dans la mesure où elle place les élus sortants et candidats nouveaux sur un pied d'égalité. Tous doivent déclarer dans quelles associations, conseils ou groupes de pression ils sont actifs. Cette information est portée à la connaissance de l'électorat qui dispose donc d'une vision plus complète que celle que les partis veulent bien leur donner.

L'obligation de transparence faite aux Genevoises et Genevois briguant un siège de député n'a visiblement pas constitué un obstacle à leur engagement. Jamais, en effet, lors des dernières élections cantonales, les premières à se tenir sous l'égide de la nouvelle loi, le nombre de candidatures n'a été si élevé. Malheureusement, pour notre projet, Genève s'est avéré le seul canton à étendre l'exigence de transparence aux candidates et aux candidats.

La commission législative n'a donc pas voulu suivre nos lointains Confédérés dans tant d'audace. Nous le regrettons et nous nous rallions au consensus helvétique porté par les vingt et un autres cantons qui se contentent d'exiger des élus la divulgation de leurs liens d'intérêts.

Cette restriction nous paraît néanmoins malheureuse pour l'électeur, qui se trouvera face à des candidats sortants dont il pourra tout connaître des engagements associatifs ou professionnels, alors que le flou régnera autour des nouvelles candidatures.

Dans la version retenue par la commission, la publicité des liens d'intérêts sert plus à éclairer l'exercice du mandat politique que le choix de l'électeur. La création d'un registre des liens d'intérêts permet une application plus rigoureuse du principe fixé à l'article 49 de notre nouvelle Constitution, qui veut qu'un membre d'une autorité se récusé lors d'un débat qui le concerne personnellement.

Discussion générale (suite)

Jusqu'à présent régnait en cette matière une pratique très dissymétrique. D'un côté les employés de l'administration cantonale visaient, pour ce qui concerne le Grand Conseil, une situation de récusation générale sous le prétexte qu'ils auraient perpétuellement vécu un conflit d'intérêts entre leur activité professionnelle et leur mandat politique. D'un autre côté, les députés n'étaient aucunement sollicités de faire état d'éventuels conflits d'intérêts entre leurs activités privées et leur mandat politique.

Les nouvelles dispositions constitutionnelles et le projet de loi qui vous est soumis rééquilibrent la situation en limitant l'état d'incompatibilité et en permettant une plus grande transparence de l'application du principe de récusation.

Pour certains, en dépit de la généralisation de la pratique, la constitution d'un registre des liens d'intérêts des élus relève du voyeurisme plutôt que de la transparence. Nous déplorons cette manière de considérer les choses. Le fait de s'engager dans un mandat public et de solliciter la confiance de l'électorat implique la renonciation à la protection complète de sa sphère privée.

Un élu ne peut prétendre à une séparation hermétique entre son activité politique, publique et ses engagements privés. Le Grand Conseil n'est pas constitué de purs esprits dépourvus d'activités autres que le sage exercice du pouvoir législatif.

Nous toutes et tous sommes, et c'est heureux, entrés dans d'autres activités sociales que l'exercice du mandat de député. Les activités que nous exerçons, parallèlement à notre mandat, ne sont pas sans rapport aucun avec celui-ci. A ce titre, la connaissance de ces autres activités est une information nécessaire et pertinente au bon déroulement du débat politique et à l'appréciation de l'action de celles et ceux qui le mènent.

Il y aurait par contre naturellement voyeurisme si les élus étaient contraints de dévoiler des renseignements dépourvus de rapports évidents avec l'exercice du mandat public. Tel n'était, à l'évidence, pas le cas de la proposition de modification de l'article 5 de la loi sur les droits politiques qui nous est soumise.

Pour l'ensemble de ces raisons, nous vous invitons à accepter le projet de loi.

M. Christian Piguet: – C'est bien sûr avec beaucoup d'intérêt que nous avons pris connaissance des propositions de la commission législative quant à la création d'un registre des liens d'intérêts.

Nous sommes d'avis, et nous l'avons toujours été, que la transparence en politique est une notion très importante. Nous regrettons bien sûr que les candidats au Grand Conseil n'aient pas à indiquer leurs liens d'intérêts, ce que seuls les élus auront à faire, selon la proposition qui nous est faite, et nous penserons toujours que l'électeur a droit à une information la plus complète possible sur les candidats.

Registre des liens d'intérêts

Car enfin, entendre un candidat clamer ses idées généreuses alors qu'il est au conseil d'administration d'une société qui soutient exactement le contraire, nous pensons que c'est là une information intéressant l'électeur. Nous devons donc nous contenter des élus, selon le vœu de la commission, et nous nous rallierons à cette position.

Le seul point où nous différons légèrement du point de vue de la commission est un point de détail. C'est en fait la publication, et nous ne voyons pas très bien pourquoi, ce registre étant public, on renonce à le publier dans la *Feuille officielle*. Ce n'est en fait qu'une question pratique où l'on peut épargner un peu de temps à quelqu'un qui aurait besoin de ces informations ou qui serait intéressé de manière générale à ces informations, en ne l'obligeant pas à courir au Château.

C'est pourquoi, nous avons déposé un vraiment tout petit amendement à l'article 5c, alinéa 2, où il est mentionné: «Ce registre est public.» Nous souhaitons compléter cet alinéa par les phrases suivantes: «*Il est mis à disposition sur le serveur Web du canton à la rubrique du Grand Conseil. Il est publié dans la Feuille officielle.*» Nous espérons donc qu'un amendement, somme toute mineur, remportera l'adhésion du Grand Conseil et notre groupe votera la loi proposée.

M^{me} *Elisabeth Berthet*: – Vouloir instaurer une certaine transparence entre le monde politique et les électeurs, ainsi qu'entre les députés, savoir qui est qui et qui fait quoi peut être apprécié de diverses manières.

Peut-on considérer que l'abstentionnisme lors des élections provient d'une méfiance envers les candidats ou envers les partis politiques? La publication des liens d'intérêts des candidats, est-ce alors vraiment un moyen de faciliter le choix des électeurs? Et, dans ce cas, où se situe la limite entre la transparence et le voyeurisme, ou encore assistons-nous à une mode passagère? Nous pensons qu'il est impossible de répondre affirmativement ou négativement et sans nuance à l'une ou l'autre des interrogations.

Néanmoins, la Confédération et plusieurs cantons ont déjà été interpellés à ce sujet et disposent de lois dont la commission s'est largement inspirée. Dans quelques cantons, la publication du registre des liens d'intérêts est déjà une obligation pendant la campagne électorale, alors que dans d'autres cantons c'est seulement au moment où le candidat accède au statut de membre du parlement que cela devient obligatoire.

Pour les uns, la publication du registre dans la *Feuille officielle* est obligatoire, mais pour les autres ce registre est destiné à un usage interne, ne peut être consulté et n'est par conséquent pas public.

Le projet de loi qui nous est soumis est donc une proposition raisonnable. Le registre des liens d'intérêts se limitera aux députés élus et permettra ainsi de répondre à l'essentiel, c'est-à-dire qui est qui et qui fait quoi. Il sera donc mis à jour régulièrement. Il restera à usage interne mais sera toujours consultable auprès de la chancellerie et sera donc par conséquent aussi public.

Discussion générale (suite)

Contrairement à l'amendement du groupe PopEcoSol, nous estimons que la publication dans la *Feuille officielle* n'est pas une obligation. En principe, en matière de protection de la personnalité, un registre et des fichiers sur lesquels les gens se trouvent n'est pas obligatoirement publié.

Nous estimons que les députés, même si on estime que ce sont des personnages publics, ont quand même droit à une vie privée. On n'a pas forcément besoin d'étaler sur les Feuilles ou dans une publication ses intérêts privés. Quelqu'un qui désire connaître les occupations d'un député peut toujours se rendre à la chancellerie ou s'informer auprès de la chancellerie. Nous trouvons que cela est amplement suffisant.

Le groupe radical votera donc le projet tel qu'il nous est soumis. Il refusera l'amendement Christian Piguet.

M^{me} *Isabelle Opan-Du Pasquier*: – Le groupe libéral-PPN a pris connaissance avec intérêt de cette loi sur le registre des liens d'intérêts. Il observe avec satisfaction que la question du financement des partis, qui était liée au départ, a été renvoyée à une discussion ultérieure pour avoir une loi spécifique sur cet objet.

Nous estimons que ce projet obéit à un effet de mode. D'autres cantons que le nôtre ont introduit la publication des liens d'intérêts des députés. Le souci de transparence masque mal le fait qu'il s'agit plutôt d'un acte de méfiance. On craint que les députés représentent, ou défendent, de manière cachée certains de leurs groupes de pression. On soupçonne qu'ils renoncent à se récuser dans les cas où leurs intérêts personnels sont en cause. Bref, on laisse entendre que les députés neuchâtelois ont quelque chose à cacher.

En outre, et ceci est mentionné dans le rapport, les indications fournies seront difficilement vérifiables. Seuls certains liens d'intérêts seront publiés, ceux que l'on estime facilement accessibles. Au surplus, le secret professionnel est reconnu. Et peut-être est-ce quelque part ce qui pourrait intéresser le plus de personnes, les liens familiaux, conjugaux, extra-conjugaux, les liens commerciaux, n'apparaîtront pas, bien qu'ils puissent être très puissants.

Compte tenu de ces arguments, nous estimons que cette publication a peu de chance dans un petit canton comme le nôtre où les députés sont connus, du moins par ceux ou celles qui souhaitent les connaître.

Nous n'avons pas le sentiment que les députés soient contestés sous prétexte qu'ils manquent de transparence. Il y a entre les citoyens et leurs députés, nous semble-t-il, un climat de confiance. Il n'y a pas eu, à notre connaissance, de scandale tel que le canton du Valais l'a connu.

Pour répondre aux préintervenants concernant les candidats, nous estimons que ce n'est pas à l'Etat de s'occuper de la liste des qualités ou défauts des candidats, mais bien aux partis.

Registre des liens d'intérêts

D'ailleurs, nous votons à la proportionnelle, ce qui a pour effet d'abord techniquement de voter pour un parti, avant de voter pour un candidat. Ce sont donc les partis qui sont responsables de la qualité et de la publicité de leurs candidats.

En somme, le groupe libéral-PPN estime que cette publication est superflue.

Cependant, il n'en fait pas un *casus belli*. Chaque député est prêt à commencer à annoncer ses liens d'intérêts. Mais, comme nous n'en voyons pas l'utilité, vous comprendrez que, pour la plupart, les députés libéraux-PPN s'opposeront à l'entrée en matière.

M. *Francis Matthey*, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique : – Au Conseil d'Etat, on ne laisse pas de place vacante. Le président n'étant pas là, le vice-président étant également absent, pour des raisons honorables, nous le précisons, on a passé la parole au président précédent.

Il nous appartient donc de présenter la position du Conseil d'Etat, qui sera courte, puisqu'il s'agit, comme dans la Constitution que nous venons de quitter, du traitement d'une affaire qui concerne essentiellement le Grand Conseil et les députés.

La prise de position du Conseil d'Etat est en faveur du projet qui est soumis au Grand Conseil. Le Conseil d'Etat estime également qu'il n'est pas nécessaire que les candidats fassent l'objet de déclarations d'intérêts, dans la mesure où cela pourrait aussi avoir pour conséquence que des candidats ne le soient plus s'ils ont besoin avant d'être élus de déclarer l'ensemble de leurs intérêts, ou en tout cas de découvrir un certain pan de leur vie privée, pour être candidat au Grand Conseil.

Nous ne pensons pas non plus que la publication de cette liste à travers la chancellerie soit du voyeurisme, comme le mot intervient dans le rapport. Le Conseil d'Etat estime, contrairement peut-être à M^{me} Isabelle Opan-Du Pasquier ou à une partie des membres du groupe libéral-PPN, que l'honnêteté des politiques, qui est à l'honneur dans notre canton, est la meilleure des solutions pour prévenir que de guérir. En conséquence, ouvrir cette porte de la transparence est en définitive un signe supplémentaire de la confiance que le peuple neuchâtelois peut avoir dans ses députés.

Donc, le Conseil d'Etat est favorable au projet tel qu'il est soumis. Il ne se prononce pas sur la proposition de M. Christian Piguët, dans la mesure où elle a été débattue en commission et que la commission a d'ores et déjà tranché sur la solution à donner pour cette publication.

Permettez-nous encore un tout petit commentaire lié à une expérience personnelle. Du fait qu'au parlement fédéral, on doit déclarer ses intérêts, Francis Matthey était devenu un homme de Conseils d'administration, tout simplement parce qu'à travers ses fonctions politiques, il siégeait à Electricité neuchâteloise S.A. (ENSA), aux Forces motrices neuchâteloises (FMN), ainsi que dans un certain nombre de Conseils d'administration publics, où

Discussion générale (suite)

précisément il était envoyé par ses fonctions. Cela a été modifié par la suite, mais nous tenions simplement à le signaler pour que, dans la façon dont on publiera les choses, ces éléments-là soient aussi précisés. Nous pensons en particulier à tous les conseillers communaux qui siègent dans ce parlement.

M. Claude Bernoulli : – Les derniers propos de M. Francis Matthey étaient sur nos lèvres du point de vue des questions, parce nous sommes un homme précisément soumis selon la loi, sous lettre *c* : « ses fonctions permanentes de direction ou de consultation pour le compte de groupes d'intérêts importants... ». C'est exactement notre cas personnel et, du fait de cette mission, de notre position dans cette institution, par cascade nous appartenons à d'autres organisations. On peut prendre l'exemple de RET S.A., c'est une fonction d'un Conseil d'administration semi-public, de commissions du Grand Conseil, de commissions non parlementaires, etc.

S'il fallait évoquer l'ensemble de tous ces éléments, de toutes ces appartenances, de tous ces liens d'intérêts, on peut se poser un certain nombre de questions. Nous posons la question à M. Pierre Bonhôte, du fait du mandat professionnel que nous avons – en l'occurrence directeur de la Chambre neuchâteloise du commerce et de l'industrie –, est-ce suffisant pour couvrir l'ensemble des activités professionnelles qui y sont liées ?

Si nous appartenions, à titre personnel, à des Conseils d'administration, l'Union de banques suisses (UBS) par exemple, nous comprendrions bien l'obligation de les déclarer comme liens. En revanche, des appartenances par cascade posent vraiment un problème et la question qui a été posée par M. Francis Matthey dans son ex-fonction de conseiller nous interpelle quand même et nous souhaitons avoir une réponse sur cet objet.

M. Pierre Bonhôte : – Puisque M. Claude Bernoulli nous a interpellé et demandé d'interpréter la loi, ce qui n'est en principe pas le travail des députés, nous souhaiterions lui dire, d'une part, qu'il n'y a aucune honte à être membre par cascade de divers Conseils d'administration parce qu'on exerce une certaine fonction et, en ce sens, nous ne pensons pas qu'il puisse être gêné à déclarer ses appartenances. Mais d'autre part, il faudra que l'usage règle la pratique et que finalement nous nous mettions d'accord pour savoir jusqu'à quel degré d'appartenances par cascade nous devons déclarer nos affiliations.

M. Christian Blandenier, rapporteur de la commission : – Permettez-nous, en tant que rapporteur de la commission, d'intervenir très brièvement sur la question posée par M. Claude Bernoulli.

Ces éléments nous ont bien sûr travaillé, nous y avons réfléchi et, notamment, sur ce qui devait être publié et non publié. Un élément de réponse figure en page 5 du rapport (p. 2925 du *BGC*) sur le contenu du registre où l'on dit : « Les liens d'intérêts peuvent être de natures différentes : affectifs,

Registre des liens d'intérêts

familiaux, financiers, personnels ou professionnels. Ils ne sont pas toujours connus. Seul ce que l'on estime facilement accessible, par les registres publics notamment – on pense surtout au registre du commerce –, doit être annoncé, par souci d'exactitude.»

A notre sens, selon cette loi, si, de par sa fonction, on appartient à quinze Conseils d'administration et que c'est publié dans le registre du commerce, cela devra être annoncé.

C'est ce que cette loi dit. Alors, avec les différentes interprétations que l'on peut faire, peut-être que tout le monde sait que, pour reprendre l'exemple dont il a parlé, M. Francis Matthey, en tant que conseiller d'Etat, est membre d'un certain nombre de Conseils d'administration, on peut imaginer aussi que d'autres se sont dit: «Comment est-ce possible que cette personne fasse partie d'autant de Conseils d'administration?»

C'est un des risques que l'on voit dans cette loi, et c'est ce qui nous a, entre autres, amené à refuser l'entrée en matière. Nous parlons à titre personnel et non plus au nom de la commission.

M. *Nicolas Aubert*: – Nous aurons juste une question à poser au rapporteur de la commission: quelles seraient les conséquences de l'irrespect de cette obligation d'annoncer les liens d'intérêts?

M. *Christian Blandenier*, rapporteur de la commission: – Nous avons une réponse qui figure dans l'excellent rapport de la commission: «Les indications que fournira le député seront difficilement vérifiables. Il n'est par ailleurs pas possible de prévoir des sanctions, hormis l'éventuelle sanction populaire lors des élections ultérieures, en cas d'indications incomplètes ou erronées.»

Donc pour être clair, il n'y a aucune sanction possible.

La présidente: – La parole n'étant plus demandée, nous allons nous prononcer sur l'entrée en matière.

On passe au vote.

L'entrée en matière est acceptée par 63 voix contre 29.

Discussion en second débat

Loi

**portant révision de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC)
(création d'un registre des liens d'intérêts)**

Titre et préambule. – Adoptés.

Discussion en second débat (suite)

Article premier de la loi de révision. –

Article 5 b de la loi d'organisation du Grand Conseil. – Adopté.

Article 5 c de la loi d'organisation du Grand Conseil. –

La présidente: – Nous sommes en présence de l'amendement suivant déposé par M. Christian Piguët:

Art. 5 c ² Ce registre est public. Il est mis à disposition sur le serveur Web du canton à la rubrique du Grand Conseil. Il est publié dans la Feuille officielle.

M. Pierre Bonhôte: – Si le groupe socialiste a renoncé à amender le projet de loi présenté par la commission législative pour y réintroduire ce qu'il souhaitait au départ, à savoir la déclaration des liens d'intérêts des candidats, par contre, il suivra le groupe PopEcoSol, soit l'auteur de l'amendement Christian Piguët, sur ce point-là.

Il estime effectivement qu'il appartient à la loi de fixer quelle est l'ampleur de la publicité du registre des liens d'intérêts plutôt qu'à un règlement d'application.

En ce sens, il estime que le fait que ce registre est public doit s'accompagner de dispositions qui précisent qu'il est publié dans la *Feuille d'avis officielle* et mis à disposition sur le site Internet du Grand Conseil.

Cette pratique n'a rien d'exceptionnel. On notera que le parlement fédéral procède de même, le registre des liens d'intérêts est disponible sur Internet, vous pouvez le copier, l'imprimer, le consulter comme bon vous semble, et il nous semblerait assez maladroit que, sur ce point-là, notre canton fasse preuve de plus de frilosité que la Confédération.

M^{me} Isabelle Opan-Du Pasquier: – D'abord, pour contester ce que vient de dire M. Pierre Bonhôte, la loi, dans la modification de l'article 5 c, précise que ce registre sera confié au Grand Conseil par son bureau. On lit que: «La chancellerie d'Etat tient un registre des liens d'intérêts indiqués par les membres du Grand Conseil, conformément aux instructions de son bureau.»

A notre sens, il n'y aura pas de règlement d'application. C'est l'affaire du Grand Conseil.

Vous comprendrez que nous sommes opposée à cet amendement. Dès lors que ce registre, certes public, ne concerne que les députés élus, il sera essentiellement consulté par les députés, et non, sauf exception, par Madame et Monsieur Tout-le-monde. On a bien vu par les deux exemples notés que Monsieur et Madame Tout-le-monde aussi pourraient avoir une lecture mal étayée de ce registre parce qu'il ne correspond qu'à une moitié de la vérité, puisque certains auront des listes impressionnantes malgré eux

Registre des liens d'intérêts

et que certains ou certaines auraient peut-être une liste très courte bien que, en fait, ils se dévouent beaucoup pour la société mais par des liens qui ne sont pas des liens publics.

Nous estimons qu'il est excessif d'élargir cette publication par voie de la *Feuille officielle* et encore moins par Internet qui d'ailleurs n'est réservé qu'à une minorité d'intéressés.

Nous considérons, en outre, que ce n'est pas là une tâche de l'Etat, qui a autre chose à faire, que moins on lui donne, moins il dépensera.

Nous nous opposons donc fermement à cet amendement.

M. *Christian Piguet* : – C'est sur l'intervention du porte-parole du groupe libéral-PPN que nous intervenons.

En fait, toute la démarche qu'il y a derrière cette loi, est une plus grande transparence, pour que, précisément, on ne puisse pas dire des députés neuchâtelois que certains ont quelque chose à cacher.

C'est uniquement ce but-là et nous croyons que c'est extrêmement bien. Il y a des suspicions, on le sait, vis-à-vis du monde politique. Donc plus on se montre transparent, moins on aura de réactions de la population qui pourrait dire : « Celui-ci cache cela et ceci, etc. » Dès lors, à partir du moment où l'article 5c dit que ce registre est public, cela veut dire que tout le monde peut venir à la chancellerie le consulter. Pourquoi cette information ne serait-elle pas à disposition ? C'est un amendement très pratique, qui ne change rien au fond. Ce registre est déjà public, c'est simplement une question de pratique. Le publier dans la *Feuille officielle*, de l'avoir sur le serveur Internet du Grand Conseil ne change rien au fond de la loi.

La présidente : – Nous allons nous prononcer sur cet amendement Christian Piguet.

On passe au vote.

L'amendement Christian Piguet à l'article 5c est refusé par 48 voix contre 43.

Article 5c de la loi d'organisation du Grand Conseil. – Adopté.

Article 9 de la loi d'organisation du Grand Conseil. – Adopté.

Article premier de la loi de révision. – Adopté.

Article 2 de la loi de révision. – Adopté.

On passe au vote d'ensemble.

Le projet de loi est adopté par 62 voix contre 29.

SANTÉ PUBLIQUE

00.005

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de décret
autorisant le Conseil d'Etat
à donner la caution solidaire de l'Etat
à concurrence de 25 millions de francs
à titre de garantie des emprunts
destinés à la Maison de santé de Prêfargier

(Du 24 novembre 1999)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

I. INTRODUCTION

Par lettres du 12 août 1992 et du 15 octobre 1993, ainsi que par arrêtés du 9 septembre 1992 et du 4 octobre 1993, le Conseil d'Etat acceptait formellement la transformation de la Maison de santé de Prêfargier en unités de soins aigus, dites secteur LAIS (loi sur l'aide aux institutions de santé), et unités d'hébergement de long séjour, dites secteur LESPÀ (loi sur les établissements spécialisés pour personnes âgées). Les travaux impliquaient non seulement la construction d'une nouvelle aile destinée à abriter les unités LESPÀ, mais une rénovation des bâtiments extrêmement vétustes du secteur hospitalier lui-même.

Ces importants travaux se sont terminés à la fin de l'année 1998 et l'occupation des locaux par les patients et résidants dans chacun des secteurs ainsi restructurés a pu se faire dès le début de l'année 1999. Aujourd'hui, la Maison de santé de Prêfargier doit consolider son compte de construction, qui s'élève à 25 millions de francs.

La banque commerciale sollicitée pour la consolidation du prêt propose deux variantes à la consolidation: avec ou sans le cautionnement de l'Etat.

Ces propositions sont la conséquence de la préoccupation actuelle des institutions bancaires. En effet, au vu des modifications de missions décidées par les autorités politiques dans le contexte des travaux de planification sanitaire qui se déroulent dans tous les cantons, les banques peuvent craindre

Santé publique

de se retrouver propriétaires potentielles d'objets difficilement négociables sur le marché, au cas où les collectivités publiques ne reconnaîtraient plus l'intérêt public des établissements hospitaliers concernés. Les deux variantes proposées par l'institution bancaire – avec ou sans cautionnement étatique – présentent donc des différences notables s'agissant de la durée de l'amortissement financier du prêt, ainsi que du taux d'intérêts.

Bien que l'offre date déjà de quelques mois, le différentiel d'intérêts en faveur d'un prêt cautionné par l'Etat s'élève entre 1,3% et 1,5% selon la durée de fixité du taux en raison de la diminution du risque encouru par l'institution bancaire. Ce différentiel représente une somme d'intérêts de plus de 300.000 francs par an durant les premières années d'amortissements.

Par ailleurs, la durée de remboursement fixée à dix ans dans la variante sans cautionnement serait relevée à vingt-cinq ou trente ans en cas de cautionnement par l'Etat. Comme l'Etat accepte de prendre en charge un montant annuel au titre de l'amortissement comptable qui correspond à une durée de vie de l'objet de l'ordre de vingt à cinquante ans, selon qu'il s'agisse de construction ou d'installations techniques, la Maison de santé de Préfargier se retrouverait rapidement dans une situation de cessation de paiement, si l'amortissement financier du prêt s'éloigne par trop de l'amortissement comptable reconnu par l'Etat.

II. FINANCEMENT DE LA MAISON DE SANTÉ DE PRÉFARGIER PAR L'ÉTAT ET LES COMMUNES

L'Etat et les communes participent au financement des investissements de la Maison de santé de Préfargier par plusieurs biais. D'une part, la LESPA a permis l'octroi d'une subvention directe versée par le biais du compte d'investissements. D'autre part, l'Etat et les communes participent au coût des intérêts et des amortissements par la subvention au fonctionnement de l'institution.

En ce qui concerne le volet hospitalier au sens propre, la LAIS prévoit la reconnaissance par l'Etat, dans le déficit des institutions, d'un montant d'intérêts et d'amortissement relatif aux investissements acceptés.

Il est important de relever que seules les collectivités publiques participent au financement des investissements dans le domaine hospitalier, les charges liées auxdits investissements ne faisant pas partie des charges imputables utilisées pour le calcul de la participation des assureurs-maladie. En ce qui concerne les institutions ressortissant à la LESPA, les résidents et les collectivités publiques participent à la couverture des frais d'investissements, par le biais respectivement du prix de pension assumé par chaque pensionnaire grâce à ses ressources propres, et par la couverture d'un éventuel déficit par les pouvoirs publics. Dans ce domaine également, la LAMal exclut une participation des assureurs-maladie aux charges d'investissements.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

L'Etat et les communes sont donc directement touchés par les décisions qui seront prises s'agissant de la consolidation du prêt de construction de la Maison de santé de Préfargier. C'est pourquoi nous proposons un cautionnement solidaire de 25 millions de francs pour l'obtention d'un crédit bancaire consolidé plus favorable pour la Maison de santé de Préfargier.

III. CONSÉQUENCES DU CAUTIONNEMENT

Le cautionnement d'un prêt implique un certain nombre d'obligations vis-à-vis du créancier du prêt, mais il convient ici de relativiser les implications pour l'Etat de la décision de cautionner ce prêt. En effet, nous l'avons vu ci-devant, l'Etat et indirectement les communes assument déjà en grande partie les charges liées à ces investissements. D'autre part, la Maison de santé de Préfargier a sa place assurée dans le tissu sanitaire du canton, comme le Conseil d'Etat l'a rappelé dans son rapport d'information au Grand Conseil concernant la planification sanitaire, du 25 août 1999, notamment dans la partie relative au dispositif prévu s'agissant des soins psychiatriques.

Le cautionnement doit donc être considéré dans ce contexte essentiellement comme une mesure technique permettant à l'Etat et aux communes de profiter des taux préférentiels que les collectivités publiques obtiennent par rapport aux institutions de droit privé. Les risques financiers qui en découleront pour l'Etat sont dès lors infimes, voire inexistantes.

IV. CONCLUSIONS

Le cautionnement par l'Etat du prêt consolidé des travaux de la Maison de santé de Préfargier a pour conséquence une diminution importante de la charge d'intérêts assumée par les collectivités publiques et par les patients. Par ailleurs, la durée d'amortissement financier du prêt correspond mieux à son amortissement comptable reconnu par l'Etat, ce qui permet à l'institution de faire face à ses engagements financiers. C'est pourquoi nous vous prions de bien vouloir prendre en considération le présent rapport et adopter le projet de décret ci-après.

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

Neuchâtel, le 24 novembre 1999

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,

P. HIRSCHY

Le chancelier,

J.-M. REBER

**Décret
autorisant le Conseil d'Etat
à donner la caution solidaire de l'Etat
à concurrence de 25 millions de francs
à titre de garantie des emprunts
destinés à la Maison de santé de Préfargier**

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 24 novembre 1999,
décète :

Article premier Le Conseil d'Etat est autorisé à donner la caution solidaire de l'Etat à concurrence de 25 millions de francs à titre de garantie des emprunts destinés à la Maison de santé de Préfargier.

Art. 2 ¹ Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

² Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

La présidente, Les secrétaires,

Discussion générale

M^{me} *Fabienne Droz* : – La Maison de santé de Préfargier est un élément de la planification sanitaire cantonale. Cette institution devant remplir la mission qui lui a été attribuée, il devenait urgent d'agrandir et de rénover les lieux.

Les travaux de transformation de la Maison de santé de Préfargier sont aujourd'hui terminés. Les patients et résidents ont pris possession des lieux.

Nous constatons que la demande de cautionnement solidaire par l'Etat et les communes des 25 millions de francs du compte de construction de Préfargier permet non seulement une diminution importante des charges d'intérêts assumés par les collectivités publiques et les patients, comme le souligne le rapport, mais également allonge la durée de remboursement.

De plus, les risques financiers sont faibles. La proposition est raisonnable, c'est pourquoi le groupe radical acceptera le projet de décret qui lui est soumis.

M^{me} *Isabelle Opan-Du Pasquier* : – Nous avons examiné avec intérêt ce rapport qui, à première lecture, nous fait dire que l'autorisation tombe sous le sens.

En bref, comme développé dans le rapport, les collectivités publiques économisent ainsi 300.000 francs par an, sans effet pratique majeur, puisqu'en vertu de la loi sur l'aide aux institutions de santé (LAIS), les collectivités publiques reconnaissent les conséquences financières du crédit engagé. Donc, il est intéressant de dire oui.

Cependant, nous nous interrogeons sur les effets, non pas sur l'objet demandé, mais sur deux objets que cette autorisation pourrait avoir. Dans quel engrenage mettons-nous ici le doigt? Selon le rapport, il s'agit des conséquences de la préoccupation actuelle des institutions bancaires. Quel est le prochain projet qui pourrait nécessiter une telle procédure? Les collèges, les établissements médico-sociaux (EMS), les établissements pour enfants, les institutions de santé nécessitent des crédits agréés par l'Etat, mais où l'Etat n'est pas le maître de l'ouvrage. L'Etat, sur pression des banques, devra-t-il cautionner ces crédits? Pourrions-nous dire tantôt oui, tantôt non dans un même cas? Faudrait-il légiférer sur les conditions de cautionnement de l'Etat? Nous aimerions une position du Conseil d'Etat sur ces points. Notre réponse pourrait en dépendre.

M^{me} *Heidi Deneys* : – Le groupe socialiste acceptera le décret qui nous est soumis puisque le cautionnement proposé permet d'alléger les charges des malades, des pensionnaires et des contribuables.

L'économie réelle qui en découle n'est pas à négliger quand on se préoccupe des coûts de la santé. Le cautionnement en garantie du montant emprunté ne présente en outre, à vue humaine, pas de risque financier

Santé publique

pour l'Etat, puisque la planification sanitaire attribue cent lits hospitaliers, trente-six lits LESPA-AVS et trente-six LESPA-AI à Préfargier, qui continuera donc à jouer un rôle majeur en psychiatrie, notamment dans le cadre de l'association de gestion Perreux/Préfargier.

Nous voudrions faire observer en conclusion que les bâtiments des hôpitaux psychiatriques, tant à Préfargier qu'à Perreux, ont fait l'objet d'un entretien minimaliste pendant des décennies. Les travaux de rénovation qui ont finalement été entrepris, pour les adapter aux conditions de vie actuelle, sont donc très importants et absolument justifiés.

Le Conseil d'Etat en avait d'ailleurs jugé ainsi puisqu'il avait accepté l'agrandissement et la rénovation de Préfargier en 1992 et 1993.

M^{me} *Francine John* : – La Maison de Préfargier fait partie intégrante des institutions figurant dans la planification sanitaire, ce qui lui assure effectivement une certaine pérennité quant aux missions qui lui sont attribuées.

Dès lors nous ne comprenons pas très bien la frilosité exprimée par les milieux bancaires concernant les risques financiers encourus. En tout cas, ils ne nous paraissent pas bien grands.

Comme nous ne souhaitons pas non plus que la Maison de Préfargier paie des intérêts plus élevés pour des investissements souhaités par la collectivité, PopEcoSol accepte volontiers ce décret prévoyant une caution solidaire de l'Etat à concurrence de 25 millions de francs, tout en regrettant que certaines institutions parapubliques aient choisi une forme juridique de type fondation ou association pour préserver leur rôle de propriétaire. Cette pratique nous interroge et, dans le cas d'un hôpital, on peut se poser la question de la pertinence de ce choix lorsqu'il déploie comme ici un tel effet pervers.

M^{me} *Monika Dusong*, conseillère d'Etat, cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité : – Nous croyons que ce dossier montre à l'évidence la nécessité d'une planification sanitaire. Nous n'aurions pas pu, avec bonne conscience, vous présenter cette demande de cautionnement si l'institution de Préfargier ne s'inscrivait pas, de manière durable et claire, dans la politique de santé du canton.

Voilà la nécessité donc d'avoir une planification sanitaire et, ce qui fait dire à tous les groupes que nous ne prenons pas un risque majeur en cautionnant ce prêt, c'est tout simplement parce que nous connaissons, parce que nous les avons adoptées ensemble, les grandes lignes de notre politique de la santé. Nous savons que nous ne pourrions pas nous passer de l'institution de Préfargier, nous ne le souhaitons pas. Elle fonctionne bien, merci, et nous lui souhaitons longue vie.

Bien sûr, nous pouvons regretter l'attitude des banques. On peut être heurté à ce sujet et nous aimerions simplement faire la part des choses. Ici, nous parlons de l'Etat et non pas des banques.

Discussion générale (suite)

Vous avez amorcé la réflexion en demandant: «Finalement la forme juridique pour nos établissements ne les fragilise-t-elle pas alors?» puisque nous devrions peut-être une autre fois de nouveau cautionner une telle institution. Faut-il pour autant légiférer? M^{me} Isabelle Opan-Du Pasquier, votre groupe s'interroge à ce sujet. Nous ne le pensons pas, mais il est clair que chaque objet fera alors l'objet d'un débat au Grand Conseil. Sinon, cela voudrait dire que l'on légifère et vous nous donnez, à nous Conseil d'Etat, la compétence de souscrire à un tel cautionnement. Il nous semble quand même que c'est un objet qui devrait passer devant le Grand Conseil, même s'il ne nous retient à peine plus de cinq minutes. Il tombe sous le sens parce qu'il s'inscrit dans un ensemble.

La même chose n'est certainement pas vraie pour les écoles parce qu'il s'agit là d'une collectivité publique. Elle pourrait être vraie pour un home, c'est certain.

Il est vrai que notre intérêt financier, du moment que nous avons une planification, fait en sorte que nous pouvons y adhérer. Mais il est aussi vrai que nous devons nous interroger sur les formes juridiques que prennent nos partenaires dans le domaine de la santé. Cette réflexion-là est en cours.

Nous espérons, avec ces quelques éléments, que le groupe libéral-PPN pourra se rallier à notre version, tant il est vrai que nous avons un intérêt, non pas seulement de l'Etat, mais nous avons nos partenaires, les communes, qui paient quand même le 40% de la facture. En plus de cela, vous l'avez relevé, la durée d'amortissement est prolongée d'autant et, franchement, nous ne savons pas comment ferait l'institution de Préfargis si elle devait amortir ses investissements sur dix ou quinze ans, alors que nous ne reconnaissons pas un tel amortissement.

Nous vous remercions de l'accueil fait à ce rapport et vous rappelons l'importance de la planification sanitaire pour le prochain dossier.

M^{me} *Isabelle Opan-Du Pasquier*: – Nous remercions M^{me} Monika Dusong pour ses réponses. Il est clair qu'il s'agissait de questions et non pas de souhaits. Ce ne sont pas les libéraux-PPN qui vont demander de légiférer pour donner le pouvoir d'autrui à l'Etat de cautionner les projets.

Il est vrai que la situation est un peu ambiguë par rapport à la forme des différentes institutions de santé. Cela ne simplifie pas les choses, mais nous croyons que cela les enrichit. Les fondations ont, chacune, leur Conseil de fondation, lesquels font, avec un dévouement qui n'est absolument pas mis en doute, un travail pour la communauté publique et, en ce sens-là, l'Etat est servi par ces institutions.

Donc, nous croyons qu'il n'est pas là l'objet d'étatiser les établissements de santé mais notre souci était de dire: l'objet est nouveau dans sa forme et notre préoccupation est de ne pas encourager les banques à continuer à faire les choses comme cela. Franchement dit, c'est exactement le fond de

Santé publique

notre pensée. La proposition est sage et économique. Nous espérons que les banques nous entendent en disant qu'elles doivent faire confiance à l'Etat, confiance à la planification sanitaire, et donner les prêts à des taux supportables aux collectivités publiques. Ainsi chacun fera un bout de chemin dans le travail pour la communauté.

Sur ces bonnes paroles, le groupe libéral-PPN acceptera le rapport.

La présidente : – La parole n'est plus demandée. L'entrée en matière n'étant pas combattue, nous passons à la discussion en second débat.

Discussion en second débat

Décret
autorisant le Conseil d'Etat à donner la caution solidaire de l'Etat
à concurrence de 25 millions de francs à titre de garantie
des emprunts destinés à la Maison de santé de Préfargier

Titre et préambule. – Adoptés.

Article premier. – Adopté.

Article 2. – Adopté

On passe au vote d'ensemble.

Le projet de décret est adopté par 79 voix sans opposition.

INITIATIVE SANITAIRE

00.006

**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de décret
relatif à l'initiative législative populaire
cantonale « Pour un moratoire
en matière d'investissements hospitaliers »**

(Du 20 décembre 1999)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

1. RAPPEL DE LA TENEUR DE L'INITIATIVE LÉGISLATIVE

Le Grand Conseil a approuvé le 28 septembre 1999, le rapport du Conseil d'Etat 99.035, à l'appui d'un projet de décret concernant la recevabilité matérielle de l'initiative législative populaire cantonale « Pour un moratoire en matière d'investissements hospitaliers », du 12 août 1999.

Le présent rapport fait suite à ce décret et se prononce sur le fond de l'initiative qui est rédigée comme suit :

Les électrices et les électeurs soussignés souhaitent la construction d'un nouvel hôpital en ville de Neuchâtel. Ils sont soucieux de mettre à disposition de la nouvelle planification sanitaire en cours d'élaboration des infrastructures nécessaires et suffisantes, mais qui correspondent à un besoin réel et justifié. Ils proposent au Grand Conseil d'adopter le décret suivant :

**Décret
fixant un moratoire en matière d'investissements hospitaliers**

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel
décrète :*

Article premier ¹ *Dès le dépôt de l'initiative populaire « Pour un moratoire en matière d'investissements hospitaliers » et jusqu'à la mise en œuvre de la nouvelle Planification sanitaire cantonale, les subsides d'exploitation accordés aux hôpitaux ne comprendront pas les intérêts passifs, ni les amortissements liés aux nouveaux investissements.*

Initiative sanitaire

² Lorsque l'urgence médicale les rend nécessaires, le Conseil d'Etat peut reconnaître certains investissements d'équipement.

Art. 2 *¹ Le présent décret est soumis au référendum facultatif.*

² Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président, Les secrétaires,

2. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

Lors de sa session du mois de septembre 1999, votre Conseil a été saisi de trois objets relatifs au domaine de la santé:

- le rapport du Conseil d'Etat relatif à la recevabilité matérielle de l'initiative législative populaire cantonale «Pour un moratoire en matière d'investissements hospitaliers», dont votre autorité a pris acte le 27 septembre 1999;
- le rapport relatif à la recevabilité matérielle de l'initiative législative populaire cantonale «Pour une planification sanitaire sanctionnée par le peuple», dont votre autorité a amendé le décret soumis alors, en lui accordant un rang constitutionnel;
- le rapport d'information du Conseil d'Etat relatif à la planification sanitaire cantonale, auquel vous avez réservé votre soutien, en l'approuvant par 85 voix contre 1, le 28 septembre 1999.

Consécutivement aux décisions rappelées ci-devant relatives à la recevabilité matérielle des initiatives et conformément à la loi sur les droits politiques, le Conseil d'Etat doit dorénavant saisir votre Conseil d'un rapport visant au traitement desdites initiatives, dans un délai de deux ans à compter de la publication des résultats.

Au vu de la situation issue des décisions intervenues, le Conseil d'Etat constate un relatif paradoxe qu'il estime nécessaire de dissiper dans les meilleurs délais.

D'une part, le Conseil d'Etat observe qu'il est compétent pour définir la planification sanitaire cantonale. Il rappelle de plus que la conception du plan qui a été soumis à votre Conseil au mois de septembre avait fait l'objet d'une concertation en profondeur avec les partenaires. Loin d'avoir été élaboré de façon isolée par le gouvernement ou l'administration, il a été démocratiquement débattu par les instances concernées dans le cadre d'un intense processus participatif. Saisi du rapport d'information détaillant les options retenues, le Grand Conseil a approuvé les choix de l'exécutif en

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

prenant acte du rapport à une très large majorité. Cette approbation et les positions exprimées lors du débat montrent la volonté manifeste des autorités politiques d'aller de l'avant dans les réformes envisagées en faveur d'une rationalisation et d'une amélioration de notre système cantonal de santé.

D'autre part, les deux initiatives « sanitaires » poursuivent des objectifs contradictoires et rendent toute approche globale de la politique sanitaire impossible. Il s'agit donc dans un premier temps de proposer un traitement préalable de l'initiative législative permettant de sortir d'une impasse certaine si l'on voulait s'en tenir à un traitement simultané des deux initiatives.

2.1. Incompatibilité des objectifs poursuivis par les deux initiatives « sanitaires »

L'initiative législative, qui fait l'objet du présent rapport, préconise que les investissements futurs doivent s'inscrire dans une planification sanitaire afin de garantir la cohérence du système sanitaire. Un tel souci pouvait être légitime avant la définition de la planification par le Conseil d'Etat afin d'éviter que des établissements hospitaliers ne profitent d'une période transitoire pour mettre le pouvoir politique devant un fait accompli en procédant à des investissements hors missions officiellement confiées. Or, la difficulté vient de l'interprétation du terme « mise en œuvre » de la planification. Une planification ne peut être mise en œuvre que par étapes, mais il est bien clair que celles-ci doivent s'inscrire dans la planification globale pour être admises.

L'objectif de l'initiative constitutionnelle est d'étendre les droits populaires en transférant au peuple les décisions concernant toute modification des activités hospitalières actuelles. Chaque décision, dans ce cas de figure, devrait faire l'objet d'un vote populaire. Ainsi, les investissements ne pourraient être décidés qu'au coup par coup, aucun plan d'ensemble ne pouvant être considéré comme opérationnel puisque dépendant d'une acceptation en référendum obligatoire du volet suivant de la mise en œuvre de la planification hospitalière.

De l'avis du Conseil d'Etat, une telle éventualité n'est pas envisageable. Elle l'empêcherait de remplir les obligations qui lui incombent en matière de planification dans le cadre de la législation fédérale (art. 39 LAMal). Ainsi, il faut clairement écarter toute possibilité de lier les buts des deux textes qui, en l'occurrence, poursuivent des objectifs incompatibles: l'initiative législative se réfère à la planification sanitaire en admettant qu'une telle planification est indispensable alors que l'initiative constitutionnelle rend toute planification globale impossible.

Un moratoire n'était envisageable que dans l'attente de l'acceptation d'un plan d'ensemble garantissant que les investissements consentis correspondent aux orientations déterminées par une planification globale. Cet objectif

Initiative sanitaire

est aujourd'hui atteint et le Conseil d'Etat estime dès lors souhaitable que le Grand Conseil se prononce rapidement sur le sort de l'initiative législative, objet du présent rapport.

Finalement, le Conseil d'Etat entend, en vous soumettant le présent rapport, apporter un signal politique fort aux établissements concernés par des restructurations. Ils doivent savoir que le Conseil d'Etat entend bien leur donner les moyens concrets pour assumer les nouvelles missions contenues dans la planification décidées lors de la session de septembre 1999. Ainsi, les craintes selon lesquelles la planification sanitaire déboucherait à plus ou moins brève échéance à un démantèlement du réseau sanitaire aboutissant à des fermetures d'établissements peuvent être clairement écartées.

2.2. Délais de traitement distincts

Le Conseil d'Etat entend proposer le traitement de l'initiative constitutionnelle portant sur le référendum obligatoire en cas de changement du champ d'activité des hôpitaux bien avant l'échéance légale de deux ans à partir du dépôt de l'initiative – sans doute en milieu de l'année 2000 – et ce afin de respecter la volonté des initiants, tout comme celle explicitée par votre autorité.

Toutefois, son traitement nécessite des étapes préalables qui ne sont pas comparables à celles qui prévalent pour le traitement de l'initiative législative. Pour cette dernière, il ne s'agit en effet que de confirmer aujourd'hui une prise de position déjà effectuée par votre Conseil dans le cadre du rapport sur sa recevabilité. En revanche, pour l'initiative constitutionnelle, il s'agira tout d'abord de prendre contact avec les initiants, en vue de clarifier les positions émises. Ces discussions sont nécessaires afin d'assurer une bonne compréhension des préoccupations exprimées par les signataires et de vérifier notamment la portée exacte des termes utilisés. Il faudra ensuite étudier dans le détail les conséquences d'un éventuel transfert des compétences au peuple, analyser les incidences juridiques et légales et préparer les informations pour la votation populaire afin que le peuple puisse se déterminer en connaissance de cause. Le Conseil de santé devra bien entendu être saisi pour faire part de son appréciation de la situation.

Au vu de ces considérants, le Conseil d'Etat a décidé de présenter dans un premier temps le rapport visant au traitement de l'initiative législative populaire cantonale «Pour un moratoire en matière d'investissements hospitaliers». En effet, le traitement immédiat de l'initiative législative aura pour avantage de clarifier la situation de droit et la nature de l'engagement financier de l'Etat en matière d'investissements hospitaliers conformes à la planification sanitaire cantonale. A défaut, les établissements pourraient nourrir des doutes sur la garantie de prise en compte de leurs investissements par les collectivités publiques. Dans la dynamique de mise en œuvre de la planification, de telles craintes seraient contreproductives.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

3. RAPPORT SUR LA PLANIFICATION SANITAIRE ET INTÉRÊT PRATIQUE DU MORATOIRE

Le Conseil d'Etat, lors de la présentation du rapport sur la recevabilité matérielle du décret, avait clairement fait connaître son analyse des implications des mesures proposées par l'initiative. Ainsi qu'il l'a déjà relevé, la prise en considération par le Grand Conseil du rapport sur la planification sanitaire, qui est intervenue lors de la même session du Grand Conseil que la présentation du rapport sur la recevabilité de l'initiative, aboutit à remplir les conditions de l'initiative dite « moratoire ».

Le paragraphe 2.4.3 suivant du rapport du Conseil d'Etat 99.035 garde donc toute sa validité: «... *Il convient cependant de ne pas perdre de vue que la planification sanitaire cantonale, qui est du ressort du Conseil d'Etat selon l'article 83 de la loi de santé, fait actuellement l'objet d'un rapport au Grand Conseil. Si vous prenez ce rapport en considération, la planification prévue pourra être mise en œuvre et justifiera alors de nouveaux investissements. Le moratoire proposé par les initiants perdra ainsi tout intérêt pratique.*»

3.1. Position des initiants

Dans la lettre qu'ils ont adressée aux députés en vue de la session de septembre du Grand Conseil, les initiants ont exprimé qu'ils approuvaient sans commentaire le contenu et les conclusions du rapport sur la recevabilité de l'initiative dite « moratoire », leur seul regret étant que le rapport ne mette pas davantage l'accent sur la clause « d'urgence médicale » prévue par le projet de décret.

Par ailleurs, l'intention exprimée par les initiants dans le préambule à leur décret – préambule qui rappelle le soutien des signataires à la construction d'un nouvel hôpital en ville de Neuchâtel – ne peut être considérée que comme un soutien exprimé à une politique déjà décidée et mise en œuvre dans le cadre de la précédente planification sanitaire.

4. PORTÉE THÉORIQUE DE L'INITIATIVE

Pour estimer la portée potentielle qu'aurait pu avoir le projet de décret proposé par l'initiative, si une nouvelle planification n'avait pas été élaborée par le gouvernement et acceptée par les députés, il faut comprendre que l'initiative prévoyait un moratoire sur tous les nouveaux investissements. Seuls des investissements dont le Conseil d'Etat aurait estimé qu'ils étaient justifiés par l'urgence médicale auraient pu faire l'objet d'une approbation ad hoc.

Rappelons encore une fois que les investissements déjà approuvés formellement n'auraient en tout état de cause pas pu être affectés par une telle mesure, pas plus que des montants globaux d'investissements soumis au vote du peuple ou décidés antérieurement dans le cadre des compétences

Initiative sanitaire

du Conseil d'Etat et dont la comptabilisation s'effectue par tranches au fur et à mesure du déroulement des travaux entrepris. Seuls des investissements « nouvellement décidés » auraient été concernés.

Dans ce contexte, il faut souligner pour la bonne compréhension des mécanismes qui régissent le financement, que du point de vue du plan comptable hospitalier et des directives en vigueur, tout achat de plus de 3000 francs pour un nouvel investissement et de plus de 7000 francs pour le renouvellement d'un équipement font l'objet d'une approbation par le service de la santé publique et sont amortis selon les règles prévues suivant la catégorie d'investissements.

Si l'initiative déployait encore ses effets, aucun achat d'équipement, même modeste (équipement de cuisine, petit équipement médical, voire ameublement) ne pourrait plus être approuvé du point de vue de la prise en charge des frais y afférents par les pouvoirs publics.

L'urgence médicale en tant que critère pour l'approbation exceptionnelle, prévue par le décret et soulignée à de nombreuses reprises par les initiants, ne pourrait s'appliquer que dans le cadre de problèmes aigus concernant l'équipement médical, problèmes qui se seraient déjà produits au moment de la demande d'autorisation exceptionnelle du Conseil d'Etat. En effet, comment le Conseil d'Etat se déterminerait-il sur des critères d'urgence médicale concernant par exemple la mise à jour d'instruments diagnostiques afin d'améliorer la pertinence de certaines indications thérapeutiques, l'aménagement de locaux permettant un fonctionnement plus rationnel de certains services hospitaliers, la mise à niveau d'appareils pour répondre aux nouvelles normes édictées par la Confédération ou encore le remplacement d'équipements non médicaux? Ainsi, le critère d'urgence serait-il nécessairement réservé à des remplacements d'équipements tombés en panne ou à des travaux sans lesquels une institution ne pourrait plus fonctionner dans des conditions minimalement adéquates par exemple. Par ailleurs, il se poserait le problème des travaux d'entretien des établissements. Ne pourrait-on alors plus rendre les toits étanches, remplacer des fenêtres, adapter le confort dans les chambres, etc. ? Au vu de ces exemples, on voit bien que la portée de cette initiative ne pouvait concerner qu'une brève période transitoire jusqu'à la définition d'une planification sanitaire par le Conseil d'Etat.

5. SORT DE L'INITIATIVE : L'ACCEPTATION FORMELLE

Selon l'article 110 LDP, le Grand Conseil doit se prononcer sur l'initiative législative au plus tard douze mois après qu'elle lui a été transmise (al. 1). Lorsqu'il s'agit d'un projet rédigé de toutes pièces – comme c'est le cas de l'initiative « Pour un moratoire en matière d'investissements hospitaliers » – le Grand Conseil peut l'approuver par une loi ou un décret de portée

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

générale ou ne pas l'approuver (al. 3). Dans ce dernier cas, le projet est soumis au vote du peuple accompagné, le cas échéant, d'un contre-projet ou d'une proposition de rejet.

Comme expliqué ci-devant, l'initiative législative sur le moratoire en matière d'investissements n'a plus sa raison d'être. Même si le Conseil d'Etat ne souscrit en aucune manière ni à sa nature ni à ses intentions, il ne peut, pour des raisons formelles, que vous proposer aujourd'hui de l'approuver, indiquant ainsi qu'elle est obsolète, ses objectifs étant d'ores et déjà remplis. Tout autre chemin que votre Conseil prendrait aboutirait à l'issue pour le moins absurde de présenter au peuple un texte dont l'approbation – tout comme d'ailleurs le rejet – serait sans effet aucun.

Votre prise de position relative à la planification sanitaire cantonale a donné le feu vert à sa mise en œuvre formelle. Elle déploie d'ailleurs d'ores et déjà ses premiers effets sur le terrain. Il apparaît ainsi utile que toute ambiguïté puisse être levée au plus vite, pour l'ensemble des partenaires hospitaliers engagés dans le processus de planification et pour lesquels des décisions et des engagements clairs doivent pouvoir intervenir.

Au vu de ce qui précède, l'acceptation par votre autorité du décret relatif à l'initiative législative populaire cantonale « Pour un moratoire en matière d'investissements hospitaliers » représente l'approbation formelle d'un texte qu'il faut considérer comme caduc. Elle permettra simplement de confirmer que la nouvelle planification sanitaire et sa mise en œuvre peuvent s'accompagner des investissements qui sont indispensables au fonctionnement du système hospitalier en général et à son adaptation aux nouveaux besoins de la population en particulier.

6. CONCLUSIONS

L'objectif de l'initiative proposant un moratoire sur les investissements était d'empêcher, dans une période transitoire, des investissements qui ne soient pas compatibles avec les objectifs d'une nouvelle planification sanitaire cantonale. Telle pouvait être la préoccupation légitime des signataires de l'initiative.

Le Grand Conseil ayant clairement fait connaître son approbation du plan élaboré par le Conseil d'Etat dans ce domaine, ces objectifs doivent être considérés comme remplis.

Les liens préconisés par les initiants entre l'initiative sur le moratoire et l'initiative constitutionnelle sur la « planification sanitaire approuvée par le peuple » ne peuvent simplement pas prévaloir, dans le cadre du traitement desdites initiatives, tant les objectifs visés sont incompatibles.

Nous relèverons que le Conseil d'Etat souhaite qu'une clarification rapide de la situation puisse intervenir quant à l'initiative législative, notamment

Initiative sanitaire

s'agissant de l'engagement de l'Etat qu'il estime devoir garantir aux partenaires, par rapport aux lignes émises dans le cadre de la planification sanitaire. Rappelons ici que les premières phases de mise en œuvre de la planification sont déjà effectives sur le terrain et se déroulent dans un climat constructif avec l'appui et la collaboration de l'ensemble des partenaires.

Notons encore que le présent rapport a été soumis au Conseil de santé qui en a débattu lors de sa séance du 16 décembre 1999. Il a fait état de son souhait que l'initiative législative puisse faire l'objet d'un traitement rapide. Il s'est exprimé sur le caractère obsolète de l'initiative en affirmant que ses buts étaient remplis, et a donné un préavis favorable unanime à sa version provisoire. La version définitive tient compte des remarques formulées par ses membres.

En conclusion, le Conseil d'Etat confirme son intention constante, non seulement d'inscrire l'ensemble des décisions de sa compétence dans le cadre de la planification sanitaire approuvée, mais également sa ferme volonté d'assurer une pérennité à l'ensemble des établissements du réseau sanitaire cantonal. La planification sanitaire constitue un processus évolutif, dans lequel chaque partenaire, chaque mission doit pouvoir être exercée de la manière la plus adaptée aux besoins et aux ressources disponibles, et ce en faveur de la population de notre canton.

Telles sont les convictions et la volonté du Conseil d'Etat et dans cet esprit, nous vous recommandons d'accepter formellement le décret approuvant l'initiative législative populaire cantonale dite «Pour un moratoire en matière d'investissements hospitaliers» en précisant que son but est atteint par le dépôt et la prise en considération du rapport de planification sanitaire du 25 août 1999 et de prendre acte du présent rapport.

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

Neuchâtel, le 20 décembre 1999

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,

P. HIRSCHY

Le chancelier,

J.-M. REBER

**Décret
relatif à l'initiative législative populaire cantonale
« Pour un moratoire
en matière d'investissements hospitaliers »**

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 20 décembre 1999,
décrète:*

Article premier L'initiative législative populaire cantonale « Pour un moratoire en matière d'investissements hospitaliers », du 8 juin 1999, est approuvée.

Art. 2 Dès le 8 juin 1999, date du dépôt de l'initiative législative populaire « Pour un moratoire en matière d'investissements hospitaliers » et jusqu'à la mise en œuvre de la planification sanitaire cantonale, approuvée par le Grand Conseil le 28 septembre 1999, les subsides d'exploitation accordés aux hôpitaux ne comprendront pas les intérêts passifs ni les amortissements liés aux nouveaux investissements.

Art. 3 ¹ Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

² Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

La présidente, Les secrétaires,

Initiative sanitaire

Discussion générale

M. Marcel Garin : – Nous ne reviendrons pas sur le titre puisque vous l'avez déjà donné. Le groupe radical nous ayant chargé de rapporter son point de vue sur ce projet, nous serons bref dans nos propos puisqu'en conclusion nous soutiendrons la position du Conseil d'Etat.

Disons, en préambule, que le domaine de la santé est particulièrement sensible. Nous en voulons pour preuve la copie de lettre du 10 janvier 2000 à la présidence sur l'inquiétude manifestée par le comité d'initiative pour une planification sanitaire cantonale et dont le siège est à Gorgier. Nous comprenons sa déception puisque ces deux initiatives avaient été déclarées recevables. Cependant, nous ne pourrions pas suivre la proposition présentée vis-à-vis de ce moratoire en matière d'investissements hospitaliers.

En effet, bien que les huit pages proposées par le Conseil d'Etat, qui présentent la démarche à suivre, soient quelque peu touffues, nous retiendrons essentiellement le bas de la page 6 (p. 2952 du *BGC*) et le haut de la page 7 (p. 2953 du *BGC*) afin de justifier en tant que législateur notre position.

Le Grand Conseil doit se prononcer dans les douze mois qui suivent le dépôt d'une initiative et ne dispose que de deux solutions, soit l'approuver, dans notre cas par un décret, soit ne pas le faire, ce qui implique que cette initiative devrait être soumise au vote du peuple.

Comme le souligne le premier paragraphe de la page 7 (p. 2953 du *BGC*), nous citons : « ... ses objectifs étant d'ores et déjà remplis. Tout autre chemin que votre Conseil prendrait aboutirait à l'issue pour le moins absurde de présenter au peuple un texte dont l'approbation – tout comme d'ailleurs le rejet – serait sans effet aucun. »

Certains seront probablement surpris par les propos que nous allons tenir maintenant à titre personnel. Cependant, dans les circonstances actuelles, l'optimisme se doit de l'emporter. Nous sommes en plein accord avec le communiqué publié vendredi 28 janvier 2000 dans *L'Express* et qui se termine par deux courts paragraphes que nous nous permettons de vous citer : Il répondait à la question : « Que devient l'hôpital-maternité de la Béroche ? »

La sécurité médicale reste acquise. Les activités en réseau avec d'autres hôpitaux neuchâtelois seront encore développés. En résumé, hormis la fermeture de la maternité, l'hôpital continue de fournir un éventail de soins complets, de qualité et de proximité pour la population bérochale.

Nous sommes certain qu'il en est de même dans les autres centres hospitaliers touchés par cette importante planification sanitaire cantonale. La conclusion proposée par le Conseil d'Etat, en page 8 (p. 2954 du *BGC*), va dans ce sens, nous citons : « ... assurer une pérennité à l'ensemble des établissements du réseau sanitaire cantonal. » Il faut maintenir la confiance de la population vis-à-vis de nos centres hospitaliers en étant positif. Cependant, nous continuerons à suivre attentivement l'évolution des dossiers hospitaliers.

Discussion générale (suite)

En conclusion, notre décision se veut constructive afin que les étapes de la planification globale soient franchies avec succès. Le groupe radical dans sa majorité accepte formellement le décret et prend acte du présent rapport.

M^{me} *Odile Duvoisin* : – Nous devons nous prononcer aujourd'hui sur un rapport délicat tant sur le fond que sur l'ambiance qui règne actuellement autour de la planification sanitaire.

En plus d'être délicate, la situation est paradoxale. En effet, lors de sa session du 28 septembre 1999, le Grand Conseil a accepté d'une part, dans l'intérêt général de la population neuchâteloise, et avec conviction, un projet global de planification sanitaire « Santé 21 » composé de différentes mesures indissociables les unes des autres et échelonnées dans le temps et par étapes, et d'autre part, en même temps, par souci de démocratie vis-à-vis des 9000 signataires, a accepté la recevabilité de deux initiatives ayant chacune des objectifs différents, voire même contradictoires à la réalisation du projet initialement voté.

Afin de dissiper toute ambiguïté, le Conseil d'Etat a préféré dissocier le traitement de ces deux initiatives et nous soumet aujourd'hui le rapport concernant le moratoire en matière d'investissements hospitaliers.

Nous pouvons comprendre, en partie, la volonté des initiants de mettre tous les établissements hospitaliers sur le même pied d'égalité en matière d'investissements, en instituant des garde-fous tels qu'un moratoire pour la période transitoire précédant la mise en œuvre de la planification sanitaire. Mais cette mesure n'était peut-être pas tout à fait nécessaire si nous nous référons aux explications données dans le rapport du Conseil d'Etat sur la technique comptable en matière d'investissements hospitaliers, en effet, toute dépense devant être justifiée et validée par le service de la santé publique avant d'être réalisée. Mais surtout, n'oublions pas également que toute décision en matière de planification sanitaire appartient au Conseil d'Etat, décision d'ailleurs qui a été souhaitée par le Grand Conseil lors de l'acceptation de la loi de santé.

De plus, force est de constater que l'acceptation par le Grand Conseil du rapport sur la planification sanitaire « Santé 21 » met automatiquement fin au moratoire demandé par les initiants.

Par ces différentes constatations, vous pourrez remarquer que le groupe socialiste n'est pas très convaincu de l'utilité d'une telle initiative. Toutefois, il entrera en matière et acceptera le décret ou ses amendements. Nous y reviendrons tout à l'heure.

Par cette acceptation, nous désirons montrer également notre volonté de mettre rapidement à disposition du Conseil d'Etat les moyens nécessaires à la réalisation des travaux de transformation prévus pour les établissements touchés par les premières mesures de la planification sanitaire. Nous pensons particulièrement à l'Hôpital du Locle et à l'Hôpital de la Béroche.

Initiative sanitaire

De plus, le groupe socialiste est sensible au fait que le but de cette initiative ne met pas en péril le projet « Santé 21 », contrairement à l'initiative constitutionnelle qui, si elle est acceptée, conduira inmanquablement au démantèlement du conseil global prévu et risque d'entraîner un déséquilibre régional en matière d'infrastructure sanitaire.

Nous constatons que le projet « Santé 21 » a suscité, suscite actuellement et suscitera encore beaucoup de réactions empreintes d'une vive émotion, ce qui malheureusement entraîne des dérapages tels que la dernière lettre du comité d'initiative adressée à la présidence du Grand Conseil. Nous le regrettons vivement.

Nous comprenons que la population du Val-de-Ruz et de la Béroche s'interroge sur la qualité des soins qui lui seront dispensés à l'avenir, sur la qualité de prises en charge de cas lourds, dans une région plus ou moins éloignée des deux grands centres hospitaliers du canton. Par contre, nous doutons fort que les 9000 signataires de ces initiatives désiraient vraiment entamer le dialogue sur un ton aussi arrogant qu'utilise le comité d'initiative.

C'est pourquoi le groupe socialiste ne répondra pas à ces attaques, mais essaiera en temps voulu d'expliquer à la population de ces régions les raisons de notre soutien à la planification hospitalière, en montrant, chiffres à l'appui, qu'effectivement à court terme l'Etat ne fera pas des économies mais tentera par ce concept de maîtriser les coûts de la santé. Cette politique globale de santé et de réseau portera ses fruits dans plusieurs années et sera indispensable à maintenir dans le canton une qualité de soins digne de notre population et à un prix abordable.

M^{me} *Claudine Stähli-Wolf*: – Notre groupe a pris connaissance du rapport du Conseil d'Etat avec beaucoup d'intérêt, et du courrier des initiants à son propos avec beaucoup d'inquiétude.

Très vraisemblablement d'ailleurs, le comité des initiatives a pris lui connaissance du rapport du Conseil d'Etat avec beaucoup d'inquiétude. L'argument développé par le Conseil d'Etat montre que les deux initiatives sont contradictoires et visent des buts incompatibles. La première initiative, celle qui nous occupe aujourd'hui, souhaite un projet cohérent à l'intérieur duquel inscrire les investissements hospitaliers. La seconde veut soumettre toute action planificatoire au verdict populaire.

Nous comprenons donc la perplexité du comité des initiants devant cette analyse. Comment faire pour corriger le tir? Comment unifier les deux discours et retrouver un semblant de crédibilité? Le comité des initiatives n'y va pas par quatre chemins. Dans le courrier qu'il nous a adressé, il lie les deux textes et prétend que c'est la planification « Santé 21 » qu'il voulait soumettre au peuple dans l'initiative constitutionnelle. Cela n'est pas crédible. La planification n'était pas arrêtée au moment du lancement des initiatives. L'initiative constitutionnelle prévoit de soumettre toute nouvelle mesure au peuple et, dans son nouvel alinéa, toute mesure de planification entraînant une

Discussion générale (suite)

modification du champ d'activité d'un hôpital. En conséquence, l'analyse du Conseil d'Etat est la bonne, malheureusement pour le comité.

Les personnes qui ont signé le texte sur la modification constitutionnelle ont bien demandé que toute mesure soit soumise au peuple, ce qui est, en effet, contraire à toute possibilité de planifier. Le comité référendaire a ainsi fait signer un texte demandant un moratoire jusqu'à l'avènement de la planification et un autre rendant impossible toute planification. Cherchez l'erreur !

A notre sens, le choix de séparer les deux initiatives est ainsi une nécessité et non pas une tromperie. Nous sommes donc appelés à traiter une seule des deux initiatives, celle qui appelait la planification de ses vœux. Notre groupe estime que la planification « Santé 21 », acceptée par notre parlement, répond à l'initiative législative.

Nous accepterons donc le projet de décret et le rapport du Conseil d'Etat. Nous ne reprendrons pas le débat sur la planification. Il a eu lieu en septembre dernier.

Nous souhaitons reprendre et analyser les insertions du comité des initiatives qui accuse le Conseil d'Etat et le Grand Conseil de ne respecter ni les besoins ni les droits des gens. Ces accusations sont graves. En particulier, celles qui ont trait aux droits démocratiques fondamentaux que nous venons de reconduire et d'étendre dans notre future Constitution.

D'une manière générale, notre groupe est favorable à ce que le souverain puisse s'exprimer systématiquement comme il souhaitait d'ailleurs que le Grand Conseil conserve la mainmise sur la planification. Cependant, nous ne pouvons admettre que l'on fasse croire aux gens que leurs droits sont bafoués lorsqu'ils ne le sont pas. Le Grand Conseil, comme le Conseil d'Etat, sont élus démocratiquement. Le Grand Conseil a confié au Conseil d'Etat démocratiquement le devoir de procéder à la planification, même si nous avons été minorisés à cette occasion.

Le Conseil d'Etat a consulté tous les intéressés à la planification et a tenu compte de ce qui s'est dit sur le terrain. Il n'a, bien sûr, pas repris tous les souhaits et desiderata exprimés, mais, globalement, les principaux soucis de toutes les régions et de tous les secteurs ont été pris en compte.

Le Conseil d'Etat a soumis sa position aux institutions démocratiques de référence, c'est-à-dire les différentes commissions issues du Conseil de santé, le Conseil de santé lui-même ainsi que le Grand Conseil. La planification a reçu l'aval de toutes ces autorités. Les initiants contestent donc la représentativité des élus et la réalité des lois qui régissent le système qui leur a pourtant permis de s'exprimer, une fois encore, par le biais de l'initiative. Les initiants vont plus loin, trop loin, lorsqu'ils tentent d'ameuter le peuple en utilisant le mensonge, l'insulte, l'agression verbale. Non contents de modifier le sens de leur texte, ils accusent l'Etat de tromperie, ils prennent en otage les malades et leur font croire qu'ils seront mal soignés et que l'Etat veut délibérément leur supprimer l'accès aux soins. Les initiants nous

Initiative sanitaire

accusent donc, chers collègues, de partager ces visées sauvages et irresponsables puisque nous avons avalisé la planification.

De notables efforts ont été consentis pour encadrer le personnel dans le processus de planification, qu'à cela ne tienne, les initiants instrumentent l'inquiétude du personnel et veulent lui faire croire que l'Etat est sournois, veut les tromper et les licencier. Nous voilà encore complices de ces infamies, nous les élus du Grand Conseil. Nous voulons dire que, pour nous, les initiants ne respectent ni les faits ni les gens.

Nous voulons préciser que non seulement les droits populaires n'ont pas été bafoués mais que ce sont bien les initiants qui manipulent la confiance des signataires de leurs initiatives et détournent le sens de ces droits.

Pour nous, la planification répond à la première initiative. Aussi, comme déjà dit, la voterons-nous ainsi que le décret qui la conclut.

Pour terminer, nous souhaitons que le Conseil d'Etat s'engage à poursuivre ces travaux de planification dans l'esprit qui a présidé jusqu'ici à ses travaux, celui de mettre à la disposition de toute la population des centres de soins efficaces et proches dans le respect de l'équilibre régional et des finances publiques. Nous souhaitons l'entendre enfin confirmer que la concertation et le respect de ses interlocuteurs resteront la règle, aujourd'hui et demain comme hier.

Nous nous exprimerons en deuxième débat sur les amendements.

M^{me} Isabelle Opan-Du Pasquier : – Concernant la planification sanitaire, le groupe libéral-PPN relève et salue le fait qu'elle soit de la compétence du Conseil d'Etat.

Le groupe constate que le Grand Conseil a pris acte – et non pas approuvé, ce qui fera l'objet d'un amendement – du rapport du Conseil d'Etat sur ce sujet. Le groupe admet volontiers que le processus de planification a commencé. Il en veut pour preuve les décisions prises, et mises en œuvre, par le Conseil d'Etat concernant notamment Le Locle et la Béroche ou le chantier de l'Hôpital de Neuchâtel.

Le groupe reconnaît qu'ainsi la portée de l'initiative est assez théorique et que la solution la plus élégante est de suivre la position du Conseil d'Etat et il accèptera le décret.

Par ailleurs, et sans contester ce qui précède, sur le fond, quelques libéraux-PPN s'interrogent sur les raisonnements du Conseil d'Etat dans son rapport ou/et sont sensibles aux vues du comité d'initiative exprimées dans leur lettre dans les derniers paragraphes, concernant la répartition sanitaire dans le canton. Ce point de vue sera développé par notre collègue, Christian Blandenier.

M. Christian Blandenier : – De prime abord, le rapport du Conseil d'Etat devrait nous permettre d'adopter le décret proposé sans arrière-pensée

Discussion générale (suite)

puisqu'il nous demande d'approuver une initiative rédigée de toutes pièces, donc donner raison aux initiants, sans qu'il soit nécessaire de la soumettre au vote populaire.

A y regarder de plus près, la question n'est pas si simple. La volonté des initiants est-elle respectée ? Leurs intentions sont-elles réalisées ? Permettez-nous d'en douter.

Nous observons tout d'abord que le Conseil d'Etat, s'il justifie le report de la discussion sur la seconde initiative, notamment par le fait qu'une discussion préalable avec les initiants est nécessaire, nous citons : « pour assurer une bonne compréhension des préoccupations exprimées par les signataires et vérifier notamment la portée exacte des termes utilisés », ce même Conseil d'Etat n'a pas pris la peine de consulter ces mêmes initiants sur la portée des termes utilisés dans la première initiative.

C'est ainsi que, page 5 (p. 2951 du *BGC*), point 3.1, le gouvernement considère le préambule du décret comme un soutien à la politique déjà décidée et mise en œuvre dans le cadre de la précédente planification sanitaire, en rapport avec le nouvel hôpital en ville de Neuchâtel. Une lecture, quelque peu attentive, de la phrase suivante du même préambule doit nous amener à relativiser cette interprétation. Si les initiants souhaitent la construction d'un nouvel hôpital en ville de Neuchâtel, ils sont par ailleurs soucieux que soient mises à disposition de la nouvelle planification sanitaire des infrastructures nécessaires et suffisantes mais qui correspondent à un besoin réel et justifié.

Cette analyse de faits, à défaut d'un contact direct avec les initiants, doit nous amener à relativiser le caractère péremptoire des affirmations du gouvernement dans le rapport quant à la volonté des initiants. Nous souhaiterions, par ailleurs, avoir l'avis du Conseil d'Etat sur ce qu'est pour lui la précédente planification sanitaire mentionnée à ce même point 3.1 du rapport. Faut-il comprendre qu'il s'agit d'une planification antérieure au dépôt des initiatives, le 8 juin 1999, ou même à la publication de ces initiatives dans la *Feuille officielle* du 18 décembre 1998 ? Il s'agirait alors d'une notion intermédiaire nouvelle dont on découvrirait l'existence aujourd'hui.

La planification sanitaire, de même que le traitement des deux initiatives populaires qui y sont rattachées, est une question politique. Nous avons l'impression que l'on s'enterre, depuis quelque temps, dans l'analyse des différents termes utilisés, et les interprétations que l'on peut leur donner, au détriment des options politiques qui se jouent.

Que signifie « mise en œuvre de la planification sanitaire » ? Le Conseil d'Etat nous en propose une définition selon lui la mise en œuvre a débuté le 28 septembre 1999, lorsque le Grand Conseil a pris acte du rapport du 25 août 1999. On parle de paradoxes dans ce rapport. Nous en voyons un dans l'affirmation qui précède. Alors que le Conseil d'Etat rappelle qu'actuellement la planification sanitaire est de sa compétence, il fixe la mise en œuvre de cette même planification sanitaire au jour d'une décision d'un vote du parlement, par ailleurs incompétent en la matière.

Initiative sanitaire

Cette date est, pour le Conseil d'Etat, tellement importante qu'il l'introduit dans le texte de l'initiative, alors qu'il s'agit d'une initiative rédigée de toutes pièces, que l'on ne peut pas modifier si on entend l'approuver.

Que signifie le terme « mise en œuvre » pour les initiants? Le courrier du 10 janvier 2000, dont on a déjà parlé tout à l'heure, adressé à notre présidente, dont lecture nous avait été faite lors de la session précédente, est très clair à ce propos. Permettez-nous d'en lire un paragraphe :

Chacun sait que l'initiative du moratoire s'inscrit en complément de la première de nos deux initiatives, qui demande notamment et expressément que le peuple neuchâtelois se prononce aussi, bien évidemment, sur la planification « Santé 21 ».

L'initiative du moratoire permet de ne pas engager des dépenses inutiles avant que l'appropriation ne se soit prononcée sur la planification « Santé 21 ».

Le Conseil d'Etat parle d'incompatibilité des deux initiatives. Au-delà de l'affirmation, nous ne voyons pas d'arguments convaincants pour justifier cette prise de position. Elle nous paraît, au contraire, complémentaire. Si la compétence de modifier le champ d'activités d'un hôpital reconnu d'utilité publique est attribuée au peuple – c'est ce que demande la seconde initiative – il est logique que, par une seconde initiative, qui est devenue la première, introduisant un moratoire, on évite de vider de toute sa substance la compétence que l'on pourrait donner au peuple.

Il tombe sous le sens que, par leurs deux initiatives, les quelque 9000 personnes qui les ont signées ont à l'esprit les réformes actuelles de notre système sanitaire et non pas d'éventuelles hypothétiques réformes ultérieures.

Dans ce contexte, que pense le Conseil d'Etat des réflexions contenues dans les derniers paragraphes de la lettre du comité d'initiative du 20 janvier 2000? Vous nous permettrez de vous en lire un extrait :

Les avantages de cette vision sur les plans humain et financier méritent à notre avis d'être sérieusement étudiés. Nous en sommes convaincus, soutenus sans nul doute par la volonté de la population, clairement exprimée dans son soutien aux deux initiatives. Nous vous demandons instamment de contribuer à faire respecter cette volonté populaire en face de l'attitude du Conseil d'Etat, désireux à tout prix de gagner du temps pour pouvoir ainsi mettre la population devant le fait accompli, ce que nous ne permettrons pas, vu la responsabilité que nous avons prise vis-à-vis d'elle.

Nous admettons tout à fait que certains termes de cette lettre sont un peu exagérés. Nous constatons toutefois que ces deux paragraphes méritent une certaine réflexion.

Il faut tenter de dépassionner le débat avec les risques de débordement verbal que la passion peut entraîner. Il faut impérativement se poser la

Discussion générale (suite)

question du respect de la volonté exprimée par les signataires. Actuellement, et jusqu'à ce que le sort de la seconde initiative soit connu, la planification sanitaire est de la compétence du Conseil d'Etat. Il serait très regrettable, sur le plan politique, que, par une utilisation précipitée de cette compétence, profitant de l'écoulement du temps qui peut jouer en défaveur des initiants, selon l'application plus ou moins rapide que l'on fait des textes légaux actuels s'agissant du traitement des initiatives, que le gouvernement vide de toute sa substance la compétence nouvelle qui pourrait être attribuée au peuple.

Il est dommage que le gouvernement ne veuille pas tenir compte du signe clair donné par près de 10.000 citoyennes et citoyens de ce canton et ne retienne pas pendant quelques mois encore le processus de réforme sanitaire jusqu'à ce que le peuple ait pu se prononcer sur le sort de la seconde initiative.

Nous avons déposé un amendement et nous y reviendrons en deuxième lecture.

Permettez-nous encore une réflexion suite aux propos tenus par la représentante du groupe PopEcoSol, nous citons : « Il est impossible de planifier si le peuple doit se prononcer. » Cette affirmation, non étayée, nous interpelle, nous étonne et nous inquiète quant à l'idée que son auteur se fait du peuple. Il va de soi que ce n'est pas au peuple d'effectuer lui-même les réflexions dans tous ses détails, que c'est là un travail de l'exécutif. Par contre, une fois le projet établi, pourquoi le peuple ne pourrait-il pas se prononcer ? Et si le projet est tellement bon, pourquoi le peuple le refuserait-il ?

M^{me} Claudine Stähli-Wolf : – Nous avons dû mal nous comprendre, Monsieur Christian Blandenier. Mais, nous ne sommes pas sûre que nous nous soyons mal compris, finalement.

Ce qui nous apparaît dans ce débat autour des initiatives, c'est qu'elles avaient certainement un objectif quelque part qui était peut-être de les soumettre au peuple. Nous n'avons jamais dit que nous craignons le verdict du peuple, détrompez-vous, nous appartenons à un groupe qui a une tendance importante, au contraire, à solliciter les avis du peuple, et c'est ce que nous avons dit dans notre intervention.

Par contre, réinterpréter sans cesse les textes et faire dire des choses aux gens ou aux phrases, de telle sorte à mettre en exergue des dysfonctionnements qui n'en sont pas, c'est quelque chose qui ne peut pas être présenté sans réponse.

Les deux initiatives déposées présentent des contradictions. Que cela vous déplaît, nous le comprenons. Il y a une contradiction à demander qu'une planification soit soumise au coup par coup au peuple et à prétendre à une planification globale. Nous sommes désolée et nous ne voyons pas comment vous pouvez vous débrouiller avec cette contradiction.

Initiative sanitaire

Il ne suffit pas de les mettre dans un autre ordre pour arriver à un meilleur résultat. Le comité d'initiative a fait signer deux initiatives qui sont contradictoires et qui avaient vraisemblablement pour objectif de ralentir un processus. Nous pouvons vous dire que ce canton attend la planification depuis suffisamment de temps pour que l'on trouve d'autres manières de prendre en compte les soucis des gens plutôt que bloquer un processus ou même le ralentir.

Discuter, prendre en compte les soucis, c'est quelque chose qui a été fait, qui doit continuer d'être fait, et notre groupe est absolument clair sur ce point. Il n'est pas question de planifier au détriment de la population. Il est question de planifier de telle sorte que la population soit mieux servie. L'absence de planification est la plus sûre garantie pour que la population de ce canton n'ait plus des soins de qualité et qu'une médecine à deux vitesses s'installe. Donc, de temps en temps il faut le rappeler.

M^{me} *Monika Dusong*, conseillère d'Etat, cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité: – Il est vrai que, dès l'instant où l'on parle santé, on est certainement sur un terrain sensible, plusieurs l'ont dit, c'est un débat difficile. Chaque fois, tout simplement – nous l'avons déjà vu lors du débat sur la planification sanitaire –, parce que cela touche chacun de nous dans la perspective où l'on se trouverait un jour malade et ayant besoin d'une institution de soins.

Ceci étant dit, nous croyons qu'il faut clarifier le débat et dire ce qu'on doit faire aujourd'hui et ce qu'on va faire ultérieurement dans d'autres débats.

Premièrement, nous aimerions vous dire que – vous l'avez soulevé – le diable se niche souvent dans les détails et il en va exactement de même pour certaines initiatives. Elles partent apparemment d'un bon sentiment pour suivre les buts privilégiés par l'autorité politique elle-même et elles déploient des effets contraires à ceux qu'elles disent rechercher. L'initiative législative pour un moratoire en matière d'investissements hospitaliers est certainement de celles-ci.

Elle exige un moratoire en matière d'investissements, jusqu'à l'adoption de la nouvelle planification sanitaire cantonale. Et là, nous croyons qu'il faut être extrêmement clair, Mesdames et Messieurs les députés, cette planification sanitaire cantonale, le Conseil d'Etat est compétent pour la définir, il l'a fait le 25 août 1999 et le Grand Conseil a approuvé et pris acte – vous avez raison Madame Isabelle Opan-Du Pasquier – de cette planification en lui apportant son soutien massif.

Nous parlons de cette planification-là et il est important que l'on ne commence pas à jouer sur nous ne savons pas quels termes. Lorsque les initiatives ont été lancées, il n'y avait pas de planification du mois d'août ou du mois de septembre, et les initiants pouvaient, nous dirons même légitimement, se poser la question de savoir quand viendrait enfin la planification, parce que c'est vrai qu'on l'attendait depuis longtemps. Alors même

Discussion générale (suite)

qu'il y a eu des étapes préalables de planification sanitaire, mais qui n'ont jamais réuni l'ensemble des établissements de soins.

En clair, du point de vue des objectifs poursuivis, les initiants ont vu les exigences qu'ils avaient formulées, satisfaites. D'ailleurs, lorsque l'on parlait de la recevabilité de cette initiative-là, les initiants vous avaient écrit – ils n'ont pas eu la gentillesse de nous écrire à nous, au Conseil d'Etat – pour dire: « Le rapport du Conseil d'Etat n'appelle aucun commentaire de notre part. » Et dans le rapport, nous avons d'ores déjà dit que si vous prenez en considération le rapport sur la planification prévue, elle pourra être mise en œuvre et justifiera alors de nouveaux investissements. Le moratoire proposé par les initiants perdra ainsi tout intérêt pratique.

Nous étions donc au clair à ce sujet, et les initiants également. C'est ce que nous sommes en train de faire aujourd'hui. Alors, nous comprenons le groupe socialiste qui dit: « Nous ne sommes pas convaincu de cette initiative, nous ne sommes pas d'accord sur le fond de ce que cela sous-entend. »

Toutefois, M. Marcel Garin l'a dit, on a deux solutions, ou on l'accepte ou bien on la refuse. Si on la refuse, elle passe devant le peuple et cela n'a aucun sens parce qu'elle est mise en œuvre, elle est devenue caduque, donc on doit l'accepter formellement, et c'est bien ce que le Conseil d'Etat vous propose. Il le propose d'autant plus que, peut-être, il y a un élément qui a quand même échappé aux initiants, c'est la manière dont on prend en compte les investissements. Du moment que, de bonne foi, les initiants pouvaient penser que les hôpitaux seraient à même de continuer à fonctionner pendant un certain laps de temps.

Mais lorsqu'on vous a appris dans le rapport que pour un achat de 3000 francs pour un nouvel investissement de 7000 francs pour un remplacement, c'est déjà considéré comme investissement, évidemment lorsque l'on définit l'investissement pour les urgences médicales de manière tellement serrée, cela veut simplement dire que tout est bloqué. On ne peut plus rien faire et nous avons mis quelques exemples dans le rapport comme: « Qu'est-ce que l'on fait lorsqu'un toit fuit? » Ce n'est pas une urgence médicale, mais que de toute évidence la vie continue.

Et la vie continue, on l'a vu, lundi soir, où le Conseil général de la ville de Neuchâtel, légitimé démocratiquement, a accepté un crédit pour un appareil qui va en plein dans la planification sanitaire et qui est absolument indispensable. Ce n'est pas une urgence médicale et toutefois il doit être accepté parce qu'il permet à l'hôpital de fonctionner. Il a d'ailleurs reçu l'aval de la santé publique.

Donc, nous sommes dans une situation de blocage, si nous ne pouvons pas lever rapidement l'hypothèque de cette initiative. Alors, il est clair que nous aurions pu nous contenter des déclarations que nous avons faites, il y a une demi-année, pour dire l'initiative est remplie, donc elle est obsolète et devenue caduque. C'est encore mieux lorsqu'on le dit parce que cela clarifie les

Initiative sanitaire

choses pour nos partenaires qui sont les hôpitaux. Et les hôpitaux ont besoin de cet aval aujourd'hui ne serait-ce que parce qu'ils se projettent dans l'avenir. Ils sont en train de planifier les modifications de leurs structures et vous avez énoncé notamment l'Hôpital du Locle. L'Hôpital du Locle doit aujourd'hui avoir l'espoir de pouvoir aller de l'avant. Il y a une vie dans la « Santé 21 » et vous nous avez demandé, M. Marcel Garin, de vous confirmer : oui, la planification sanitaire « Santé 21 » donne une vie à tous les établissements. Si nous l'avons groupé de cette manière-là, c'est bien parce qu'il y a cette volonté du Conseil d'Etat d'assurer une pérennité, d'assurer une vie. Merci de votre témoignage aussi pour la Béroche. Vous montrez bien la volonté politique pour aller de l'avant, mais cela on peut évidemment le faire uniquement lorsque l'on sait que dorénavant les investissements, qui interviennent dans la planification que nous avons établie en automne ensemble, tiennent.

Maintenant, il est bien sûr irréaliste de vouloir complètement ignorer les récents messages que nous avons reçus et vous avez tous parlé de la lettre des initiants. Nous pensons personnellement que ce n'est pas le lieu, au Grand Conseil, de répondre point par point à une lettre des initiants qui vous a été adressée à vous, députés – peut-être que votre bureau choisit de leur répondre... Mais nous pensons que l'on ne peut pas sortir finalement d'un contexte et commencer à répondre point par point à une lettre. Et nous croyons que la moindre des choses que l'on puisse dire, c'est que le ton pouvait manquer un tout petit peu de courtoisie çà et là et vous l'avez volontiers reconnu.

Ce qui est surprenant malgré tout, avec cette lettre, et c'est bien là que l'on se trouve avec le paradoxe, et vous l'avez exprimé, Monsieur Christian Blandenier, c'est que pour les initiants, ces deux initiatives sont liées. Et que l'initiative moratoire a pour but d'empêcher tout investissement jusqu'à la votation de l'autre. Là interviennent les termes choisis pour l'initiative, Monsieur Christian Blandenier. Mais nous parlons français ! A un moment donné, le Grand Conseil a déjà changé une initiative législative en une initiative constitutionnelle. On ne peut pas encore dire : « On change de terme maintenant, voter sur chaque champ d'activité » et « on vote sur la « Santé 21 ». A un moment donné, il faut être clair, on vote sur ce qui a été dit.

Ce que dit la deuxième initiative, sans entamer le débat à ce sujet qui interviendra au mois de juin, sans qu'on le prenne maintenant, empêche toute planification que vous le souhaitiez ou pas, que ce soit la volonté des initiants ou pas. Mais c'est ainsi que cela a été formulé et on ne peut pas indéfiniment changer les choses. Nous n'avons pas de base légale, alors même, si l'initiative était acceptée, de faire voter sur une planification parce qu'elle dit qu'il faut voter chaque fois qu'un hôpital change de mission. C'est cela qui va être soumis à la votation et c'est bien en cela que l'initiative est contradictoire. Elle est paradoxale et difficile à gérer dans ce sens-là parce que, d'une part, on attend la planification mais, d'autre part, on la rend effectivement impossible.

Discussion générale (suite)

Vous avez demandé quelques engagements de notre part, nous les donnons volontiers. Nous avons dit à M. Marcel Garin : oui. Nous continuons à penser qu'il y a de la place et de la vie pour tout le monde. D'autres missions, des missions crédibles, pérennes, des missions qui s'inscrivent dans la volonté de qualité sont confiées à tous les établissements.

Nous croyons que c'est cela notre souci constant, non pas d'offrir une fausse médecine de proximité dispersée, mais d'avoir des centres de compétence et des centres de proximité là où cela est nécessaire.

Vous avez aussi demandé, Madame Claudine Stähli-Wolf, de nous engager. Que l'esprit qui a prévalu, jusqu'à maintenant dans l'élaboration de « Santé 21 », soit poursuivi. On peut vous en donner la certitude. Il est bien clair que la concertation continuera, que la participation continuera, ceci d'autant plus que l'Etat n'est pas propriétaire des institutions. L'Etat n'est que celui qui met en œuvre. Il donne la volonté politique, mais c'est sur le terrain, avec les établissements, que « Santé 21 » doit vivre.

Donc, ce sont nos partenaires premiers et c'est avec les institutions que nous allons la mettre en œuvre. D'ailleurs ce travail se passe bien, nous avons un climat très constructif en la matière.

Nous avons l'impression que nous sommes en train un peu de faire une guerre des termes, Monsieur Christian Blandenier, l'histoire du préambule. Lorsque c'est marqué en gras : « Un nouvel hôpital pour le NHP à Neuchâtel », et après il faut lire en petit ce qu'il y a en dessous, excusez-nous, nous croyons que nous frisons ce que M. Jean-Pierre Authier, qui n'est pas là aujourd'hui, avait appelé : « On est à la limite de la bonne foi. » Nous croyons qu'il faut être très clair à ce sujet, vous ne pouvez pas faire pareillement dans la dentelle. Quelle était la précédente planification, Monsieur Christian Blandenier ? Elle date du 15 février 1995, rapport d'information du Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant une nouvelle étape de planification hospitalière. Cette planification hospitalière était à l'origine du vote populaire sur le NHP et la Providence.

Donc, c'est devenu du droit positif. C'est fait, il y a même une votation populaire qui a été organisée, il y a une légitimité populaire pour cette étape-là. Et cette étape-là n'est plus remise en cause. Que les choses soient claires, cette étape-là n'est plus remise en cause parce que l'on ne peut pas continuellement demander à la Providence, par exemple aujourd'hui, de détruire l'aile qui a été rénovée ou bien d'arrêter le NHP. Alors que nous savons que c'est cela finalement le but réel des initiants. Mais il fallait, à ce moment-là, lancer un référendum contre le crédit. Mais aujourd'hui, nous constatons que cette planification hospitalière était valable jusqu'au 25 août 1999 et aujourd'hui, il y a une nouvelle étape qui ne fait pas table rase de l'ancienne, qui construit sur l'ancienne et qui va un bout plus loin. Donc, nous sommes dans une continuité cohérente.

Vous nous demandez de prendre position sur les propositions des initiants dans la deuxième lettre. Encore une fois, nous pensons que ce n'est pas

Initiative sanitaire

l'endroit ici mais nous vous disons volontiers que ces propositions-là curieusement n'ont jamais été énoncées par les deux cents partenaires qui ont participé à la planification sanitaire. Ni dans le Conseil de santé, ni dans aucune commission, ni dans aucun groupe qui y a participé et ce n'est pas faute d'avoir ouvert, et largement ouvert, le débat.

On l'avait dit lorsque nous avons débattu de « Santé 21 ». Il y a probablement cent mille manières de faire une planification sanitaire. Il y a celle que nous avons décidé parce qu'elle est cohérente et parce qu'elle respecte cette vision sur le plan humain. Notre convention « Emploi-Santé 21 » a démontré, par exemple, que pour l'Hôpital du Locle et pour l'Hôpital de la Béroche, tous les collaborateurs ont été replacés, tous ceux qui le voulaient ont été replacés. Cette convention n'est pas lettre morte, elle est réelle. Sur le plan financier, nous avons fait l'analyse, elle ne souffre pas d'une contradiction simplement un peu gratuite.

Il nous semble donc à ce stade que nous devons aller de l'avant. Nous savons que ce n'est pas de gaieté de cœur parce qu'on est dans une situation paradoxale. On doit approuver quelque chose qui nous semble fondamentalement un peu tronqué et, pourtant, les hôpitaux ont besoin de cette levée d'ambiguïté, de cette clarification de la situation.

Nous reviendrons donc en deuxième débat sur l'amendement Christian Blandenier.

La présidente : – La parole n'est plus demandée. L'entrée en matière n'étant pas combattue, nous passons à la discussion en second débat.

Discussion en second débat

**Décret
relatif à l'initiative législative populaire cantonale
« Pour un moratoire en matière d'investissements hospitaliers »**

Titre et préambule. – Adoptés.

Article premier. – Adopté.

Article 2. –

La présidente : – A l'article 2, nous sommes en présence d'un amendement Christian Blandenier, ainsi que d'un sous-amendement du Conseil d'Etat, à savoir :

Amendement Christian Blandenier

Art. 2 ' Dès le 8 juin 1999, date du dépôt de l'initiative législative populaire « Pour un moratoire en matière d'investissements hospitaliers » et

Discussion en second débat (suite)

jusqu'à la mise en œuvre de la *nouvelle* planification sanitaire cantonale, les subsides d'exploitation accordés aux hôpitaux ne comprendront pas les intérêts passifs ni les amortissements liés aux nouveaux investissements. (Ajouter: « ... mise en œuvre de la *nouvelle* planification... » ; supprimer: « ... approuvée par le Grand Conseil le 28 septembre 1999... ».)

² Lorsque l'urgence médicale les rend nécessaires, le Conseil d'Etat peut reconnaître certains investissements d'équipement.

Sous-amendement du Conseil d'Etat

Art. 2 ¹ Dès le 8 juin 1999, date du dépôt de l'initiative législative populaire « Pour un moratoire en matière d'investissements hospitaliers » et jusqu'à la mise en œuvre de la nouvelle planification sanitaire cantonale *définie par le rapport du Conseil d'Etat du 25 août 1999, dont le Grand Conseil a pris acte le 28 septembre 1999*, les subsides d'exploitation accordés aux hôpitaux ne comprendront pas les intérêts passifs ni les amortissements liés aux nouveaux investissements.

Alinéa 2: inchangé.

M. *Christian Blandenier*: – Nous l'avons évoqué tout à l'heure dans le débat d'entrée en matière, on nous demande techniquement d'approuver par un décret, une initiative rédigée de toutes pièces. C'est, selon nos connaissances de la loi sur les droits politiques, le seul décret que nous puissions adopter sans que le vote du peuple ne soit demandé.

Par conséquent, nous avons été plus qu'étonné en lisant de plus près – nous avouons que nous ne l'avons pas vu tout de suite – que le décret figurant en page 9 du rapport (p. 2955 du *BGC*) ne correspond pas au texte rédigé de toutes pièces de l'initiative.

Alors, que l'on indique pour préciser, que la date du dépôt de l'initiative législative, c'est dès le 8 juin 1999, cet objectif, c'est clair, c'est net, même si à notre sens, ce n'est pas possible de modifier le texte, cela ne nous dérange encore pas.

Par contre, que l'on insère une nouvelle phrase qui – nous l'avouons a été maintenant modifiée quand même par le Conseil d'Etat –, en fait au-delà d'ajouter une précision, dit clairement ce qu'est la mise en œuvre de la planification, nous l'avons dit dans le débat d'entrée en matière, c'est un point qui était contesté. En modifiant cette phrase, le Conseil d'Etat décide ce qu'est pour les initiants la mise en œuvre: c'est l'approbation par le Grand Conseil du rapport présenté le 28 septembre.

Dans la nouvelle version amendée, on est un petit peu plus précis en disant que c'est jusqu'à la mise en œuvre de la nouvelle planification sanitaire, définie par le rapport du Conseil d'Etat, dont le Grand Conseil a pris acte. Alors là, on définit ce qu'est la nouvelle planification sanitaire, on ne définit pas ce qu'est la mise en œuvre. Dans la mesure où cela définit clairement les

Initiative sanitaire

faits, cela nous dérange moins que la première version, mais cela nous pose quand même un problème de principe. Nous voyons mal qu'on puisse, alors qu'on nous demande d'accepter une initiative rédigée de toutes pièces, modifier le texte des initiants.

Il nous importe d'entendre maintenant la position du Conseil d'Etat pour justifier ces modifications.

La deuxième modification, c'est l'alinéa 2 qui a aussi été rajouté. Là, nous croyons que cela va de soi, nous ne pouvons pas supprimer l'alinéa d'un texte rédigé de toutes pièces.

M^{me} *Monika Dusong*, conseillère d'Etat, cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité: – C'est vrai que nous avons examiné l'amendement de M. Christian Blandenier avec le service juridique. Il poursuit le but de modifier le moins possible le texte initial de l'initiative qui nous est proposée et nous pouvons accéder à cette demande sur le principe.

Le décret du Conseil d'Etat ne modifie par les termes de l'initiative, mais précise les dates auxquelles elle se référerait à son origine. La date de son dépôt, ainsi que le moment auquel interviendrait la prise en considération de la planification sanitaire, ne pouvait être connue par les initiants eux-mêmes au moment de la rédaction du texte de l'initiative. Le texte de l'initiative n'est pas dénaturé quant à son esprit mais il précise.

Les termes employés par l'amendement de M. Christian Blandenier ne sont pas explicites. L'amendement n'est pas complet, il précise une des dates-butoirs, à savoir celle du dépôt de l'initiative, mais ignore l'autre, à savoir celle où la nouvelle planification sanitaire a été définie. Cette omission, évidemment, n'est pas innocente et laisse entendre qu'il y aura encore une planification sanitaire à venir. Or, il n'y a pas de nouvelle planification sanitaire, n'en déplaît à certains, autre que celle du 25 août 1999, dont le Grand Conseil a pris acte à une large majorité, le 28 septembre dernier.

Pour lever toute ambiguïté, nous vous proposons un décret amendé – vous avez vu notre sous-amendement – pour que véritablement les choses soient limpides et claires dans ce débat, qui est un peu brouillé, qui spécifie bien ces deux dates, ces deux bornes, qui étaient inconnues – nous le voulons bien – au moment où l'initiative a été rédigée.

En ce sens, on ne change pas le texte de l'initiative, on précise deux dates-butoirs qui ne pouvaient pas être connues à l'époque.

Il ne faut pas jouer sur les mots, Monsieur Christian Blandenier, la mise en œuvre a commencé. La Maternité du Locle n'existe plus, elle a été fermée. Et si elle n'avait pas été fermée pour une question de « Santé 21 », elle aurait été fermée pour une question de police sanitaire. La Maternité de la Béroche est fermée. La Béroche est en train de développer d'autres actions, d'autres domaines dans lesquels elle excelle d'ailleurs et elle a tout notre appui.

Discussion en second débat (suite)

La mise en œuvre a commencé. Il y a des gens qui ont perdu leur emploi. Il y a des gens qui ont été reclassés. Il y a des gens qui ont subi déjà les effets de la planification. Il ne faut pas revenir en arrière, la mise en œuvre est en route. Nous l'avons toujours dit, elle ne pourra jamais se faire le jour J moins X. Heureusement, d'ailleurs, parce que cela nous permet d'absorber gentiment les effets sociaux qu'a la planification « Santé 21 », puisqu'on va diminuer l'effectif de deux cents emplois et ceci n'est pas une petite affaire.

Quant à l'alinéa 2 de l'article 2, il a sauté à l'impression, excusez-nous. Vraiment, c'est quelque chose qui nous a échappé et nous pouvons le réintroduire pour une question de forme, vous avez raison. Il ne faut pas le faire sauter. A un moment donné, on s'est dit: mais le texte de l'initiative comprend cette cautèle. A l'origine, elle visait à autoriser des investissements d'urgence, tant et aussi longtemps que la planification sanitaire cantonale n'était pas connue et en vigueur, l'adjonction du second alinéa revêt une importance formelle dans l'approbation de ce projet de décret.

Mais à la réflexion en fait, cela permet même, par exemple, à l'Hôpital du Locle, qui verra son service de chirurgie fermer à la fin de l'année, si jamais il devait y avoir une panne majeure dans un appareillage essentiel pour l'urgence médicale, d'obtenir l'autorisation de remplacer cet appareil, quitte à le déménager par la suite. Pour nous, en fait, elle donne un sens dans cette période d'adaptation qui pour l'Hôpital de Landeyeux, par exemple, va prendre cinq ans et c'est certainement utile de la mettre. On ne combat donc pas le deuxième alinéa.

Nous vous prions, pour une question de clarté et de sérénité du débat, d'accepter le sous-amendement du Conseil d'Etat et de faire vôtre ce nouveau texte.

M^{me} Odile Duvoisin : – Après les explications que nous a données le Conseil d'Etat, et comme l'a souligné M. Christian Blandenier, par souci de clarté aussi vis-à-vis des initiants, nous accepterons le sous-amendement du Conseil d'Etat, qui donne toutes les garanties, qui met des précisions quant au début et à la fin du moratoire et nous pensons que les initiants seront tout à fait conscients du fait que le moratoire débute le 8 juin 1999 et finit à l'acceptation de la prise en acte du rapport. Donc, nous soutiendrons le sous-amendement du Conseil d'Etat.

M. Marcel Garin : – Le groupe radical refusera l'amendement à l'alinéa 1 tel qu'il est proposé par le député juriste, M. Christian Blandenier.

Par contre, il acceptera le sous-amendement du Conseil d'Etat qui clarifie la situation du 25 août 1999, rapport du Conseil d'Etat, du 28 septembre 1999, nous en avons pris acte.

Quant à l'alinéa 2, il a amené une réflexion de notre part. Sera-t-il introduit? Oui, Madame la conseillère d'Etat nous en a parlé, mais alors notre question est: jusqu'à quel montant reconnaîtra-t-il certains d'investissements

Initiative sanitaire

d'équipement? Est-il nécessaire de l'indiquer puisque nous avons déjà voté la clause d'urgence?

M^{me} *Isabelle Opan-Du Pasquier*: – En premier lieu, nous remercions M. Christian Blandenier pour son attentive lecture, parce qu'en effet le texte proposé tout d'abord était plein d'inexactitudes, ce que le Conseil d'Etat lui-même semble reconnaître puisqu'il sous-amende les réflexions de M. Christian Blandenier.

Pendant, si nous entendons bien M. Christian Blandenier, quand on fait un tel décret – on prend des généralités, n'est-ce pas –, on reprend le texte de l'initiative tel qu'il est. Et il est vrai qu'une partie de notre groupe en tout cas s'interroge sur le fait que l'on doive, dans le texte, mettre les dates qui manquaient.

Est-ce qu'il ne serait pas plus rigoureux d'introduire un nouvel article 3, par exemple, qui dirait que «... la planification sanitaire cantonale définie par le rapport du Conseil d'Etat du 25 août 1999 et dont le Grand Conseil a pris acte le 28 septembre 1999...»? Donc, de séparer ces deux éléments plutôt que de les introduire à l'intérieur d'un texte rédigé de toutes pièces et voté par le peuple.

La présidente: – Nous croyons que le Conseil d'Etat a été interpellé.

M^{me} *Monika Dusong*, conseillère d'Etat, cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité: – Il est vrai que nous nous sentons interpellés.

Jusqu'à quel montant, Monsieur Marcel Garin? Il faut savoir que cela nous arrive de temps à autre d'être interpellé par les hôpitaux pour nous dire: «Contrairement à notre budget d'investissements, nous sommes obligés de remplacer tel et tel appareil d'urgence parce qu'il nous a lâché. Il est absolument indispensable qu'on en dispose.»

A ce moment-là, on a une procédure d'examen. Très souvent, on dit à l'hôpital: «Vous avez cette urgence-là, comment pouvez-vous rester dans l'enveloppe budgétaire, par exemple, ou comment est-ce que l'on peut planifier les choses?» Mais il est bien clair que là on parle vraiment d'urgence médicale. Et c'est quelque chose de tout à fait marginal. On peut aussi s'imaginer que l'on se prête les appareils et prenons l'hypothèse qu'un appareil lâche au mois de novembre alors que la fin du service est prévue le 1^{er} janvier, nous croyons que ce seraient les patients qui voyageraient et l'on n'achèterait pas un nouvel appareil.

Mais là, on peut vraiment vous rassurer, il y a un filtre très clair. On n'accorde pas des investissements qui seraient complètement absurdes, pour avoir après un nouvel appareil âgé de deux mois dont on ne saurait pas quoi faire. Alors, il y a aussi des cautions, des commissions qui nous aident à réfléchir à ce sujet.

Est-ce qu'il faudrait mettre un troisième alinéa, le séparer ou le mettre en toutes pièces? Notre service juridique nous a dit – nous ne sommes pas

Discussion en second débat (suite)

juriste, contrairement à d'autres ici qui ont cette chance-là – : « Vous pouvez introduire dans le texte, alors même qu'il est rédigé de toutes pièces, ce qui était inconnu au moment du dépôt, mais il faut le faire parallèlement parce que cela précise mais ne dénature pas le texte. »

Voilà la raison pour laquelle, du moment qu'il y avait déjà le début – dès le 8 juin 1999 – on avait mis à la suite le deuxième alinéa. Nous croyons que sur le fond cela ne fait pas de différence. Ce qui est important ici, c'est de clairement marquer la volonté. Il y a un début, une date-butoir, c'est le dépôt. Il y a une fin, au moment où nous avons pris la décision ensemble. Pendant ce laps de temps, cela déploie les effets. Le reste ce sont, à notre sens, des variantes qui n'ont pas vraiment une portée juridique.

M. Christian Blandenier : – Nous nous étonnons que, dans ce parlement, alors que l'on est en train de voter un décret qui reprend une initiative rédigée de toutes pièces, on s'interroge sur la nécessité ou non de maintenir un alinéa ou d'en rajouter un. Alors, si l'on n'est pas d'accord avec le texte, on refuse, et le peuple décide.

Maintenant, nous avons bien entendu ce que la représentante du Conseil d'Etat nous a dit, s'agissant de la manière dont on pouvait compléter un texte rédigé de toutes pièces pour apporter des précisions. Alors – on va dire de nouveau que nous jouons sur les mots –, le 8 juin 1999, c'est incontestable. Maintenant, si nous lisons l'amendement du Conseil d'Etat – auquel nous pourrions finalement nous rallier parce que nous sentons que de toute façon nous n'aurons pas une unanimité derrière nous –, il ne dit pas quand a lieu la mise en œuvre. Ce qui a été défini, c'est la planification par le Conseil d'Etat, le 25 août 1999, et le Grand Conseil en a pris acte, on ne donne pas la date de la mise en œuvre. Et cette date-là, on ne peut pas la mettre, parce que si on la met, cela veut dire que l'on décide à la place des initiants ce qu'est la mise en œuvre, et là, c'est une démarche que notre Grand Conseil ne peut pas faire.

Nous pouvons nous rallier au texte proposé par le Conseil d'Etat en prenant note qu'il s'agit en fait d'informations, mais qu'il ne donne pas la date de la mise en œuvre. Donc, nous retirons notre amendement à l'alinéa 1 au profit de celui du Conseil d'Etat.

La présidente : – Nous n'avons pas tout à fait compris. Est-ce que vous changez quelque chose? (*Voix*). Vous acceptez donc tel quel le sous-amendement du Conseil d'Etat.

La présidente : – **Nous prenons note que l'amendement Christian Blandenier est retiré en faveur du sous-amendement du Conseil d'Etat.**

M^{me} Monika Dusong, conseillère d'Etat, cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité : – Nous aimerions apporter une dernière précision. Il est vrai qu'on ne met pas la date de la mise en œuvre parce que ce

Initiative sanitaire

serait abscons. La mise en œuvre est roulante, elle a commencé. Elle est en route, elle est aujourd'hui, demain, elle était hier. La mise en œuvre est en route, donc on ne va pas mettre la date.

La présidente: – Si nous avons bien compris, l'article 2 a été remplacé par le sous-amendement du Conseil d'Etat qui dit :

Art. 2 ¹ Dès le 8 juin 1999, date du dépôt de l'initiative législative populaire « Pour un moratoire en matière d'investissements hospitaliers » et jusqu'à la mise en œuvre de la nouvelle planification sanitaire cantonale définie par le rapport du Conseil d'Etat du 25 août 1999, dont le Grand Conseil a pris acte le 28 septembre 1999, les subsides d'exploitation accordés aux hôpitaux ne comprendront pas les intérêts passifs ni les amortissements liés aux nouveaux investissements.

² Lorsque l'urgence médicale les rend nécessaires, le Conseil d'Etat peut reconnaître certains investissements d'équipement.

La présidente: – Est-ce qu'il y a opposition à accepter le sous-amendement du Conseil d'Etat qui devient finalement un amendement tout court. **Ce n'est pas le cas. L'amendement du Conseil d'Etat à l'article 2 n'étant pas combattu, il est donc accepté.**

Article 2. – Adopté.

Article 3. – Adopté.

On passe au vote d'ensemble.

Le projet de décret est adopté par 75 voix sans opposition.

La présidente: – Nous vous donnons rendez-vous le 20 mars 2000. Nous vous remercions de votre patience et de votre travail.

Séance levée à 13 h 55.

Session close.

La présidente,

T. HUMAIR

Les secrétaires,

F. GERTSCH

R. DEBÉLY

Le secrétaire-rédacteur,

J.-M. REBER

VINGTIÈME SESSION DE LA 45^e LÉGISLATURE

Session extraordinaire des 20, 21 et 22 mars 2000

Séance du lundi 20 mars 2000, à 14 h 15, au Château de Neuchâtel

Présidence de M^{me} Thérèse HUMAIR, présidente

PRÉSENCE

Présents: 109 députés.

Absents et excusés: M. Jacques Béguin, M^{me} Michèle Berger-Wildhaber, MM. Blaise Duport, Dominique Gilbert Rossier, Pascal Sandoz et Jean Studer. – Total: 6.

PROPOSITIONS DE DÉPUTÉS

Les propositions suivantes ont été remises à la présidente qui en a fait donner copie aux députés et aux membres du Conseil d'Etat:

1. Interpellation

00.121

Interpellation Alain Bringolf

Péréquation financière intercommunale: le peuple a droit à une information complète, précise, claire et objective

Le comité des personnes et des milieux opposés à la loi sur la péréquation financière intercommunale a déposé le nombre de signatures requis pour faire aboutir le référendum.

Les soussignés s'inquiètent de sa possible acceptation en votation populaire sur la base d'informations opaques, lacunaires ou mensongères.

D'après la presse, les porte-parole de la section radicale de la ville de Neuchâtel affirment que cette loi a été votée « par la gauche ».

Lors de conférences de presse ou de tribune de lecteur, certains disent que la ville de La Chaux-de-Fonds recevra 15 millions de francs sans souligner le fait qu'il ne s'agit pas des effets de la nouvelle loi, mais du cumul de la situation présente avec la future.

Propositions de députés (suite)

Les mêmes opposants laissent dans l'ombre les conséquences du refus de la péréquation sur les finances cantonales en relation avec la péréquation fédérale. Ceci sans parler du nécessaire rééquilibrage cantonal sur la base d'une solidarité indispensable au bien commun, qu'est le canton tout entier.

Pour argumenter contre la péréquation, nous craignons que les opposants utilisent n'importe quels arguments.

En conséquence, les soussignés demandent au Conseil d'Etat d'entreprendre immédiatement une large et objective information à la population.

Il en va de la bonne pratique de la démocratie qui ne saurait exister sans la connaissance exacte des diverses facettes d'un projet difficile.

Cosignataires: A.-V. Ducommun, C. Stähli-Wolf, L. Debrot, E. Augsburg, P.-A. Thiébaud, F. John, C. Gehringer et C. Piguët.

2. Motions

00.113

Motion Jean-Claude Baudoin

La sécurité au travail : une obligation pour tous ?

La sécurité au travail est à la une des préoccupations. Tous les partenaires traditionnels recherchent des solutions et proposent sans cesse des améliorations pour prévenir et diminuer les risques d'accidents sur les chantiers.

Malheureusement, il existera toujours des failles dans le meilleur des systèmes! L'une d'entre elles retient l'attention des associations professionnelles des métiers de la construction: il n'y a pas l'obligation de posséder un permis pour conduire des engins de chantiers réputés dangereux pour les néophytes. En clair, n'importe qui en l'absence d'une personne dûment formée peut prendre les commandes d'un engin sur un chantier et le risque est grand de devoir guérir plutôt que de prévenir.

Aujourd'hui, les cours de machinistes sont organisés par la commission paritaire de formation pour machinistes et grutiers. Malgré l'évidente volonté de tout mettre en œuvre pour sensibiliser les travailleurs aux dangers sur les chantiers, elle n'a pas la légitimité requise pour décréter l'obligation de posséder un permis pour conduire des engins (pelles mécaniques à pneus ou à chenilles, chargeuses à chenilles et rouleaux).

Nous prions et remercions donc le Conseil d'Etat de rechercher les voies et moyens pour rendre obligatoire l'obtention d'un permis de conduire pour machines de chantier, aux fins d'assurer la sécurité de tous les travailleurs.

Cosignataires: D. G. Rossier et J.-S. Dubois.

Propositions de députés (suite)

00.115**Motion Christian Piguet****Coordination entre la PC, police, pompiers et services sanitaires**

La mission de la protection civile (PC) a profondément changé ces dernières années. La plupart du temps, quand nous entendons parler de la PC, c'est qu'elle est engagée dans des organisations catastrophe, d'appui lors d'incendies ou de missions d'aide humanitaire. Nous approuvons bien entendu cette évolution.

Néanmoins, il est légitime de se poser la question de la coordination et du commandement de l'ensemble de ces services, soit la PC, la police et les pompiers. Selon les uns et les autres, la PC et les pompiers sont complémentaires ou au contraire en concurrence. Ou encore, selon une étude de la Confédération, les pompiers sont bien plus efficaces que la PC pour faire le même travail.

C'est ainsi qu'à Genève, Etat, ville et communes étudient une réorganisation de la PC, police et pompiers, avec pour but de mettre en commun le commandement et la logistique. Néanmoins, tout n'a pas l'air de se passer sans problème ; les uns et les autres (PC, police et pompiers) se sentant mis en concurrence si ce n'est carrément de côté. Cela a tout l'air de montrer que l'ensemble de ces services genevois ont tous l'air de faire plus ou moins la même chose, plutôt que d'être complémentaires.

Nous demandons donc au Conseil d'Etat :

- de procéder à une analyse de la complémentarité et des concurrences possibles entre les services PC, police, pompiers et services sanitaires lors de leurs engagements ;
- en fonction de cette analyse, proposer des solutions visant à la complémentarité des missions, ainsi qu'à un commandement coordonné des différents services lors de leurs engagements ;
- d'éviter autant que possible des doublons dans la logistique de ces services.

Cosignataires: P.-A. Thiébaud, F. John, A. Bringolf, A.-V. Ducommun, F. Portner, E. Augsburger, D. de la Reussille et L. Debrot.

3. Postulats**00.114** ad 99.038 / 99.039**Postulat de la commission fiscalité****Compensation de la nouvelle imposition des prestations AVS-AI**

Dès le 1^{er} janvier 2000, les rentes AVS-AI seront fiscalement imposées à 100 %, conformément à la LHID. Pour les rentiers qui n'ont d'autres ressources que le premier pilier et d'éventuelles prestations complémentaires, les

Propositions de députés (suite)

conséquences de cette nouvelle disposition peuvent être financièrement assez lourdes.

Plutôt que de résoudre la question par la fiscalité, il serait préférable d'emprunter d'autres chemins qui permettent à cette catégorie de contribuables de maintenir le même niveau de revenu disponible, par exemple, par le biais d'une prestation complémentaire cantonale, à l'instar de ce que pratiquent certaines communes à l'égard de leurs ressortissants les plus démunis.

Le Conseil d'Etat est prié d'étudier les voies et moyens pour introduire une telle prestation qui devrait, si possible, être mise en application simultanément avec la nouvelle loi sur les contributions directes.

00.116 ad 99.038 / 99.039

Postulat du groupe radical**Pour une imposition incitative des personnes morales**

Toutes les études comparatives des fiscalités cantonales montrent que le canton de Neuchâtel est dans le dernier groupe des cantons suisses, en ce qui concerne la lourdeur de la charge fiscale qui pèse sur les entreprises.

Le projet de loi 99.038 proposé dans le cadre de l'harmonisation des lois des impôts directs des cantons et des communes (LHID) atténue déjà l'impact négatif des taux pratiqués jusqu'ici (taux marginal actuel jusqu'à 18,5%).

Malgré tout, il reste beaucoup à faire pour rester compétitif dans la vague générale des réformes qui emporte tous les cantons vers une approche nouvelle du rôle des entreprises, d'une part, et de leur niveau de contribution à participer au financement des tâches de l'Etat, d'autre part.

Cette réflexion fondamentale n'épargne pas le canton de Neuchâtel qui devra, compte tenu de l'excentricité de sa situation géographique et de son éloignement de certains réseaux de communication, poursuivre dans la voie ouverte par la majorité de la commission fiscale qui a ramené le taux moyen à 9%, avec un taux marginal maximum à 12% (vote: 8 oui et 6 non).

Dans cette optique, le groupe radical invite le Conseil d'Etat à étudier tous les scénarios possibles, afin de réduire de façon durable le taux moyen à 7%, ou au-dessous.

Signataires: Y. Morel, P. Hainard, W. Geiser, Ph. Wälti, E. Berthet, D. Burkhalter, J. Tschanz, A. Gerber, W. Haag, G. Pavillon, J.-B. Wälti, R. Debély, M. Bovay, M. Garin et F. Löffel.

00.117 ad 99.038 / 99.039

Postulat du groupe radical**Pour l'encouragement à la propriété des logements**

La valeur locative a fait l'objet d'un âpre débat au sein de la commission fiscalité puisque pas moins de trois amendements ont été déposés.

Propositions de députés (suite)

Cela montre bien l'actualité du sujet et la nécessité de prendre des mesures. La solution qui a été intégrée dans le projet de loi 99.038, prévoyant 70% de la valeur, est déjà une première étape.

Compte tenu des décisions du Conseil fédéral de supprimer l'imposition de la valeur locative en interdisant, en contrepartie, de déduire les frais d'entretien et les intérêts hypothécaires, le groupe radical invite le Conseil d'Etat à étudier la possibilité, tant technique qu'économique, d'abolir l'imposition de la valeur locative de la loi cantonale sur les contributions directes.

Signataires: Y. Morel, P. Hainard, W. Geiser, Ph. Wälti, E. Berthet, D. Burkhalter, J. Tschanz, A. Gerber, W. Haag, G. Pavillon, J.-B. Wälti, R. Debély, M. Bovay, M. Garin et F. Löffel.

00.118 ad 99.038 / 99.039

Postulat du groupe radical**Pour l'allègement de l'imposition des successions**

Le canton de Neuchâtel est l'un des six cantons qui connaît un taux d'imposition sur les successions appliqué au conjoint survivant.

Une telle particularité a peut-être l'avantage d'augmenter les rentrées fiscales, mais elle a surtout l'inconvénient de créer pour tous les citoyens concernés un sentiment de mauvais traitement qui peut aller, pour certains, jusqu'à quitter le territoire cantonal pour éviter une telle ponction sur le patrimoine qu'ils désirent transmettre à celui, ou celle, qui a partagé une grande partie de leur existence.

Etant donné que nous remettons à jour une loi sur les contributions directes avec le rapport 99.038, il nous paraît plus correct d'agir sur la fiscalité directe pour obtenir les rentrées fiscales nécessaires au bon fonctionnement de l'Etat, plutôt que de conserver des pratiques très particulières, voire discriminatoires sur le plan suisse, comme c'est le cas avec l'imposition des successions dans le canton de Neuchâtel.

Le groupe radical invite donc le Conseil d'Etat à étudier la possibilité de s'aligner sur la majorité des cantons suisses en supprimant l'impôt sur les successions appliqué au conjoint survivant.

Signataires: Y. Morel, Ph. Wälti, P. Hainard, E. Berthet, D. Burkhalter, J. Tschanz, A. Gerber, W. Haag, G. Pavillon, J.-B. Wälti, R. Debély, M. Bovay et M. Garin.

00.119 ad 99.038 / 99.039

Postulat du groupe radical**Pour la possibilité de déduire les frais de garde de ses enfants**

La réalité économique oblige de plus en plus de femmes à travailler loin de leur domicile.

Propositions de députés (suite)

Dans certains cas, elles doivent confier leurs enfants à un système de garde structuré et organisé par les services publics, ou trouver des solutions individuelles.

Les frais qui en découlent ne peuvent pas, actuellement, être déduits fiscalement, alors que ce sont en réalité des frais d'acquisition du revenu.

Le groupe radical invite, de ce fait, le Conseil d'Etat à étudier les possibilités, les conditions, les limites et le cadre nécessaire pour pouvoir déduire ces frais de la déclaration d'impôts.

Signataires: Y. Morel, P. Hainard, W. Geiser, E. Berthet, D. Burkhalter, J. Tschanz, W. Haag, G. Pavillon, J.-B. Wälti, M. Bovay et M. Garin.

00.120 ad 99.038 / 99.039

Postulat du groupe radical
Pour arrêter de pénaliser la famille

Actuellement avec l'introduction du «splitting», il est affirmé que les familles sont encouragées par rapport à d'autres formes de vie en commun. Si cela peut paraître juste à travers la loi, notamment dans l'article 10, cela ne l'est pas, lorsque nous analysons le règlement d'application.

En effet, il est indiqué que le revenu cumulé est divisé par un coefficient de 55 %.

Cela introduit une inégalité de traitement par rapport à un couple non marié qui vit sous le même toit et dont le revenu est identique à celui d'un couple marié.

Cette façon de faire n'encourage pas le mariage. Elle introduit une discrimination et mérite d'être modifiée rapidement.

Le groupe radical invite le Conseil d'Etat à étudier la possibilité de ramener le taux du coefficient du «splitting» à 50 % au maximum, voire en dessous.

Signataires: Y. Morel, P. Hainard, W. Geiser, Ph. Wälti, E. Berthet, D. Burkhalter, J. Tschanz, A. Gerber, W. Haag, G. Pavillon, J.-B. Wälti, R. Debély, M. Bovay et M. Garin.

4. Questions

00.318

Question Claude Borel
Universités de Berne et de Neuchâtel: transferts en vue ?

En 2001, les autorités bernoises s'attendent à une augmentation de 40 % du nombre de nouvelles immatriculations à l'Université de Berne, en raison

Propositions de députés (suite)

notamment de la diminution de la durée de la formation gymnasiale dans le canton (deux promotions passeront leur maturité en même temps). Cela ne manquera pas de créer des problèmes de locaux et de personnel particulièrement difficiles.

Le financement des universités dépendra à l'avenir de plus en plus du nombre des étudiants, ce qui créera évidemment un climat plus concurrentiel.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat ne pense-t-il pas que notre *alma mater* devrait offrir son soutien, dans toute la mesure de ses moyens, à sa voisine et opérer une offensive de charme auprès des étudiants bernois ?

Cosignataires : J. Studer, B. Soguel, J.-J. Delémont et L. Vaucher.

00.319**Question Claude Borel****Cellules solaires neuchâteloises à l'honneur dans l'Empire du Soleil levant**

Une équipe de l'institut de microtechnique de l'Université de Neuchâtel vient de développer un nouveau matériau pour la production de cellules photovoltaïques qui vient d'être primé à Sapporo, Japon, lors d'une importante conférence mondiale.

Le développement ultérieur et l'industrialisation de cette découverte suscitent un grand intérêt au Japon, si l'on en croit les médias.

Le Conseil d'Etat et l'Université de Neuchâtel ont-ils pris des mesures pour que ce produit d'avant-garde puisse être industrialisé dans notre canton, à moyen terme ?

Quelles sont les formes de soutien qui ont été prévues ?

Ce projet figurait-il dans le dossier de la priorité microtechnique soumis récemment à Berne ?

Cosignataires : B. Soguel, J.-J. Delémont et C. Mermet.

00.320**Question Frédéric Cuche****Où en est-on avec l'équipement d'ordinateurs dans les classes de l'école primaire neuchâteloise ?**

Un crédit pour l'équipement d'ordinateurs a été voté par le Grand Conseil, sauf erreur en 1991.

Quelles dispositions ont été prises et quelles dispositions seront-elles prises à ce sujet à l'avenir ?

Propositions de députés (suite)

00.321**Question Pierre-Jean Erard
Députés branchés**

La presse genevoise vient de relater que la ville de Genève va donner à chacun de ses conseillers municipaux (législatif) la possibilité d'accéder par connexion informatique au réseau d'information nécessaire à ses activités. Ce sont en particulier les projets d'arrêtés, rapports de commissions, réponses du Conseil administratif (exécutif), un recueil systématique des lois, mais aussi les convocations et l'envoi de documents divers. Le canton de Genève pratique ce système depuis deux ans. Le même article évoque qu'à Neuchâtel «divers documents parlementaires seront publiés sur Internet dès ce printemps à l'intention des élus».

Le Conseil d'Etat peut-il nous dire où l'on en est aujourd'hui et quelles prestations il projette d'offrir aux députés par l'intermédiaire des réseaux informatiques ?

00.322**Question Pierre-Jean Erard
Directement du producteur au consommateur**

De tous les chiffres que nous avons dû inscrire sur la feuille principale de notre dernière déclaration d'impôt, deux seulement provenaient de données extérieures. Tous les autres étaient des reports d'autres feuilles (annexes), des totaux ou des résultats de soustractions. Peu sûr de nos capacités de calcul mental, nous avons utilisé un tableur, imprimé les résultats, puis recopié à la main ceux-ci sur la déclaration officielle, qui fut envoyée au service des contributions, qui en a remis les chiffres sur ordinateur. Tout ce travail pourrait être évité, si un tel formulaire pouvait être obtenu par courrier électronique (ou par Internet) et retourné de la même manière.

Le Conseil d'Etat envisage-t-il d'offrir un jour ce service aux contribuables... et au service des contributions? (Cette question est partie de la motion Christian Piguet 99.167, du 17 novembre 1999, « Rapprochement autorités-population par l'électronique ».)

00.323**Question Christian Piguet
Revenus des médecins et utilisation d'équipements publics**

On a pu lire dans le journal *Construire* (25 janvier 2000, page 4) les différences considérables de revenus des médecins selon leur spécialisation. On a pu relever les revenus les plus hauts – et encore, ce sont des moyennes –, 429.000 francs par an pour les urologues, et ceux à l'autre bout de l'échelle, 163.000 francs pour les médecins généralistes et 89.000 francs par an pour les pédopsychiatres.

Propositions de députés (suite)

Si cela en choque plus d'un, et nous en sommes – nous ne voyons pas quels sont les mérites particuliers d'un urologue pour justifier de pareils revenus –, il n'en reste pas moins que ce n'est pas un domaine qui est de la compétence du politique.

Le seul point où le politique peut intervenir, c'est l'utilisation par ces médecins des infrastructures de santé publique, à savoir les hôpitaux et équipements publics, pour leur clientèle privée. Nous voulons donc demander au Conseil d'Etat si des médecins utilisent les infrastructures de santé publique à charge des contribuables pour leur clientèle privée et, si oui, quel est le système de rétribution lié à cette utilisation d'équipements publics.

Nous demandons aussi au Conseil d'Etat, toujours en cas de réponse positive, si ce système de rétribution est identique pour les différents hôpitaux du canton, ou si chaque hôpital applique son propre système. Dans ce dernier cas, cela aurait pour effet, à notre avis, d'engendrer des injustices, et nous serions en faveur d'un système identique pour l'ensemble des hôpitaux du canton.

Toujours s'il y a rétribution, nous serions en faveur d'un système de rétribution qui prévoirait que les montants liés à l'utilisation d'équipements publics pour une clientèle privée soient proportionnels – ou même progressifs – aux revenus des médecins utilisateurs. En effet, si un médecin a, par exemple, un revenu de 1000 francs pour une utilisation d'un équipement public et qu'un autre médecin a lui un revenu de 200 francs pour la même durée ou la même utilisation de ce même équipement public, il paraît logique que les rétributions de ces deux médecins ne soient pas identiques, mais que le premier paie au moins cinq fois ce que paie le second pour la même utilisation. Que penserait le Conseil d'Etat d'un tel système ?

Cosignataires: P.-A. Thiébaud, A. Bringolf, F. Portner, A.-V. Ducommun, L. Debrot, E. Augsburger, D. de la Reussille et F. John.

00.324**Question Marianne Guillaume-Gentil-Henry
« Action humanitaire 2000 »**

Le 1^{er} mars 2000, le Conseil fédéral annonçait l'admission provisoire d'environ 13.000 requérants d'asile arrivés en Suisse avant décembre 1992, en provenance principalement des Balkans et du Sri Lanka.

Le Conseil d'Etat peut-il nous indiquer :

- combien de requérants sont concernés dans le canton par cette décision ;
- quel sera leur statut (permis) ;
- quelle est sa « marge de manœuvre » auprès de Berne pour certains autres requérants arrivés après cette date fatidique et qui manifestement ne pourront pas être expulsés pour des raisons humanitaires évidentes ?

Propositions de députés (fin)

00.325**Question du groupe socialiste
Les manœuvres des scientologues**

Le Conseil d'Etat est prié d'informer le Grand Conseil par quelle procédure la revue scientologique *Trahir notre société* a abouti sur les pupitres du Grand Conseil.

Signataires: B. Soguel, C. Mermet, J.-J. Delémont, H. U. Weber, A. Laurent, A. Crameri, L. Matthey, O. Duvoisin, P. Erard, M. Barrelet, F. Cuche, M. Guillaume-Gentil-Henry, M. Perroset, F. Perrin-Marti, P. Bonhôte, Ch.-H. Augsburg, J.-C. Perrinjaquet, Ph. Loup, J.-S. Dubois, R. Wüst, M. Blum et S. Mamie.

00.326**Question Jean-Marie Haefliger
Quo vadis Arc jurassien ?**

Récemment, le ministre jurassien de l'Economie a déclaré que le canton du Jura entend intensifier sa collaboration avec Bâle, notamment dans les domaines des hôpitaux, des laboratoires et de l'Université.

Nous demandons au Conseil d'Etat de nous renseigner sur les conséquences potentielles pour notre canton de ces déclarations. Celles-ci induiront-elles des effets négatifs pour nous, notamment pour nos hôpitaux, notre institut d'anatomie pathologique, nos campagnes de prévention communes présentes ou futures ?

Notre Université et notre Haute école spécialisée (HES) seront-elles menacées ?

Le Conseil d'Etat peut-il nous renseigner également sur les mesures qu'il entend prendre pour chercher à défendre nos structures ?

ORDRE DU JOUR

L'ordre du jour de la présente session a été envoyé en temps utile aux députés. Il est de la teneur suivante :

I. OBJETS À TENEUR DE LA LOI

Assermentation

Assermentation de députés.

00.010

DJSS

31 janvier et 22 février 2000

Naturalisations

Rapports concernant diverses demandes de naturalisation.

II. RAPPORTS DU CONSEIL D'ÉTAT¹⁾

(et rapports de commissions, selon l'article 48, alinéa 4, de la loi d'organisation du Grand Conseil)

99.038 / 99.039

DFAS

22 février 2000

Contributions directes

Rapport de la commission fiscalité à l'appui

- d'un projet de loi sur les contributions directes (LCdir);
- d'un projet de loi d'introduction de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LILIFD).

00.003

DJSS

8 mars 2000

Regroupement du service des poursuites et faillites et du registre du commerce

Rapport de la commission législative à l'appui d'un projet de loi portant révision de la loi d'exécution de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite.

¹⁾ Il n'y a pas lieu de tenir compte des rapports qui seront éventuellement traités lors de la session des 6, 7 et 8 mars 2000.

Ordre du jour (suite)

98.167

DEP

18 août 1999

Expositions commerciales

Rapport de la commission législative à l'appui d'un projet de loi portant révision de la loi sur la police du commerce (expositions commerciales).

97.124

PRÉSIDENTE

18 août 1999

Registre des liens d'intérêts

Rapport de la commission législative à l'appui d'un projet de loi portant révision de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC) (création d'un registre des liens d'intérêts).

00.005

DJSS

24 novembre 1999

Santé publique

Rapport du Conseil d'Etat à l'appui d'un projet de décret autorisant le Conseil d'Etat à donner la caution solidaire de l'Etat à concurrence de 25 millions de francs à titre de garantie des emprunts destinés à la Maison de santé de Prévargier.

00.006

DJSS

20 décembre 1999

Initiative sanitaire

Rapport du Conseil d'Etat à l'appui d'un projet de décret relatif à l'initiative législative populaire cantonale « Pour un moratoire en matière d'investissements hospitaliers ».

00.004

DGT

15 décembre 1999

Energie

Rapport du Conseil d'Etat à l'appui d'un projet de loi cantonale sur l'énergie (LCEn).

Ordre du jour (suite)

00.011

DIPAC

9 février 2000

Formation professionnelle

Rapport du Conseil d'Etat à l'appui d'un projet de décret portant octroi d'un crédit de 1.762.000 francs destiné à compléter les équipements de la Haute école neuchâteloise (Ecole d'ingénieurs du canton de Neuchâtel, au Locle, et Ecole supérieure d'art appliqué, à La Chaux-de-Fonds).

00.012

DGT

9 février 2000

Tunnels de la Vue-des-Alpes

Rapport du Conseil d'Etat à l'appui d'un projet de décret portant octroi d'un crédit de 4 millions de francs pour la modification des équipements de ventilation et l'amélioration de la sécurité des tunnels de la Vue-des-Alpes.

00.013

DGT

9 février 2000

Protection des eaux

Rapport du Conseil d'Etat à l'appui d'un projet de décret portant octroi d'un crédit de 2.600.000 francs destiné à l'acquisition du capital-actions de la Société Neuchâtel Asphalte S.A.

00.014

DFAS

9 février 2000

Etablissements spécialisés pour enfants et adolescents

Rapport du Conseil d'Etat à l'appui d'un projet de décret portant octroi d'un crédit de 2.800.000 francs destiné à la rénovation des immeubles occupés par la Maison de Belmont sur Boudry.

00.016

DIPAC

9 février 2000

Formation professionnelle – HES

Rapport du Conseil d'Etat à l'appui d'un projet de décret portant adhésion du canton de Neuchâtel à l'Accord intercantonal sur les Hautes écoles spécialisées (AHES).

Ordre du jour (suite)

00.015

DEP

9 février 2000

Politique de l'emploi

Rapport du Conseil d'Etat concernant l'évaluation des structures des services de l'emploi et le marché du travail, à l'appui d'un projet de loi portant modification de la loi concernant le marché du travail, le service de l'emploi, l'assurance-chômage et les mesures de crise.

00.017

DJSS

9 février 2000

Police du feu

Rapport du Conseil d'Etat à l'appui d'un projet de loi portant modification de la loi sur la police du feu (LPF).

99.043

DIPAC

16 août 1999

Protection des biens culturels

Rapport du Conseil d'Etat en réponse

- au postulat du groupe socialiste 94.126, du 3 octobre 1994, « Pour une conception générale de la protection des biens culturels dans le canton » ;
- au postulat du groupe libéral-PPN 98.151, du 28 septembre 1998, « Inventaire des biens culturels nécessitant une restauration ».

99.044

DJSS

12 août 1999

Examens d'élèves-conducteurs

Rapport du Conseil d'Etat en réponse au postulat Claude Borel 95.152, du 20 novembre 1995, « Examens d'élèves-conducteurs: pour une expertise des experts ».

00.007

DEP

8 décembre 1999

Abattoirs

Rapport du Conseil d'Etat en réponse au postulat du groupe socialiste 94.114, du 17 mai 1994, « Maintien d'un abattoir public dans le canton ».

Ordre du jour (suite)

III. RAPPORTS DE COMMISSION**98.159**

DFAS

21 octobre 1999

Statut de la fonction publique

Rapport de la commission législative à l'appui d'un projet de loi portant révision de la loi sur le statut de la fonction publique (intervention directe des fonctionnaires auprès de la commission de gestion et des finances du Grand Conseil).

97.124 / 99.102

PRÉSIDENCE

15 décembre 1999

Publication des comptes et financement des partis

Rapport de la commission législative à l'appui d'un projet de loi portant révision de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC) (publication des comptes et financement des partis).

IV. PROPOSITIONS DE DÉPUTÉS

Le signe → indique le groupage de propositions.

1. Interpellations (3)**00.105**

DJSS

31 janvier 2000

Interpellation Sylvie Perrinjaquet**Planification sanitaire et organismes privés. A quel jeu joue-t-on ?**

En date du 15 décembre 1999, le Conseil d'Etat a décidé de retirer les cliniques privées de la liste des hôpitaux du canton admis à pratiquer des soins à la charge de l'assurance obligatoire.

Nous sommes surpris de constater que le Conseil d'Etat n'a pas tenu compte de la demande d'une clinique privée d'exploiter une division commune de dix lits, alors que le recours auprès du Conseil fédéral a abouti.

Est-ce que le Conseil d'Etat annonce ainsi son intention de poursuivre sa planification sanitaire, comme s'il n'avait pas à tenir compte des organismes privés ?

Cette décision a été annoncée dans la même période où les pédiatres des Montagnes neuchâteloises ont annoncé leur volonté de refuser du jour au lendemain tout mandat électif ou en urgence concernant le suivi des nouveau-nés à la clinique.

Ordre du jour (suite)

Nous désirons connaître les raisons essentielles qui motivent le Conseil d'Etat à réagir ainsi.

Depuis quand et qui a donné l'ordre aux pédiatres de refuser tout mandat dans les cliniques privées?

Cosignataires: C. Blandenier, Ch. Häsler, M. Amstutz, M. Barben, P. Golay et M. Bubloz.

00.108

DFAS

1^{er} février 2000**Interpellation du groupe radical****Expo.02 : quelle garantie de déficit ?**

Expo.02 aura lieu. Après de nombreuses péripéties et une réorganisation profonde du projet, la décision est tombée, le Conseil fédéral continue à soutenir le projet.

Cette nouvelle est d'une très grande importance pour le pays et pour toute la région des Trois-Lacs.

Une des conditions de ce choix reposait sur l'attribution d'une garantie de déficit de 320 millions de francs.

Nous souhaitons savoir dans quelle mesure le canton de Neuchâtel envisage – en collaboration avec les autres cantons organisateurs – de participer à cette garantie de déficit, et à quelle hauteur.

Signataires: D. Cottier, P. Hainard, M. Berger-Wildhaber, D. Burkhalter, A. Gerber, P. Meystre et M. Bovay.

00.111

DFAS

2 février 2000

Interpellation Roland Debély**Désenchevêtrement des tâches et des charges**

Lors des débats sur la péréquation financière intercommunale, la nécessité ou non de la consultation des communes a été longuement discutée.

Le deuxième volet du nouveau paysage financier des collectivités publiques neuchâteloises est celui du désenchevêtrement des tâches et des compétences.

Nous demandons que cet objet soit mis en consultation avant qu'il soit examiné par le Grand Conseil.

L'urgence est demandée.

Ordre du jour (suite)

2. Motions (19)**98.115**

DIPAC

4 février 1998

**Motion du groupe socialiste
Enseignement des langues étrangères**

98.127

DFAS

23 mars 1998

**Motion Adrien Laurent
Tuteurs professionnels et tutelles**

98.135

DFAS/DEP

24 mars 1998

**Motion du groupe radical
Réduction de l'imposition des personnes morales et fiscalité
incitative pour la création d'emplois**

98.156

DGT

28 septembre 1998

**Motion Damien Cottier
RPLP – Accompagner les entreprises**

98.161

DFAS

30 septembre 1998

**Motion Claude Borel
Pitié pour les analphabètes de la révolution technologique!**

98.165

DFAS/DIPAC

17 novembre 1998

**Motion Bernard Matthey, Jean-Sylvain Dubois et Françoise Rutti
Un centre de formation romand des administrateurs communaux
dans le canton de Neuchâtel**

Ordre du jour (suite)

98.168

DIPAC

18 novembre 1998

Motion Damien Cottier (primitivement déposée sous forme de postulat)
Il faut savoir bourse délier

99.107

DJSS

1^{er} février 1999**Motion Roland Debély**
Détention à domicile avec surveillance électronique des détenus

99.117

DIPAC

24 mars 1999

Motion Bernard Soguel
La politique culturelle : une volonté du canton

99.121

DFAS

19 mai 1999

Motion du groupe radical
Perception des impôts

99.131

DGT

21 juin 1999

Motion du groupe radical
Galerie de secours pour le tunnel de la Vue-des-Alpes

99.146

PRÉSIDENTE

22 juin 1999

Motion du groupe socialiste
**Une véritable politique de communication, condition nécessaire
pour se rapprocher de la population**

Ordre du jour (suite)

99.159

DEP

29 septembre 1999

Motion du groupe socialiste**Des emplois durables pour faciliter la réinsertion professionnelle**

99.160

DIPAC

29 septembre 1999

Motion Bernard Soguel**Création d'une journée du patrimoine et de la citoyenneté**

99.162

DIPAC

10 novembre 1999

Motion Pierrette Erard**Pour une meilleure harmonisation des horaires scolaires et professionnels**

99.164

DFAS

10 novembre 1999

Motion du groupe libéral-PPN**Pour un travail à domicile dans la fonction publique**

99.166

DJSS

17 novembre 1999

Motion Christian Piguet**Semaine de 50 heures ou de 60 heures ?**

99.167

DFAS

17 novembre 1999

Motion Christian Piguet**Rapprochement autorités-population par l'électronique**

Ordre du jour (fin)

00.102

DIPAC

31 janvier 2000

Motion Pierre-Jean Erard**Faire évoluer les critères d'octroi de bourses d'études**

La situation de l'étudiant subit aujourd'hui le contrecoup de l'évolution de notre société (éclatement de la famille, recherche d'indépendance).

De ce fait, il se substitue à l'image traditionnelle de l'étudiant vivant aux frais de papa et de maman celle de l'étudiant indépendant, finançant ses études par son travail, ou de l'étudiante confrontée à des charges de famille dans des conditions, notamment financières, difficiles voire précaires.

De leur côté, les règles qui régissent l'octroi des bourses d'études, établies sur la base de critères automatiques, et surtout qui prennent en compte la situation des parents plutôt que celle de l'étudiant, ne permettent pas de traiter favorablement bon nombre de demandes qui mériteraient pourtant de l'être. Elles ne tiennent pas ou pas assez compte de la motivation de l'étudiant et de la qualité de ses études.

Par conséquent, nous demandons au Conseil d'Etat de bien vouloir reconsidérer les modalités et les critères d'octroi des bourses d'études, en tenant compte de la situation actuelle et réelle de l'étudiant, notamment :

- en élargissant l'échelle (avance du maximum, recul du minimum), de façon à augmenter le nombre de bénéficiaires ;
- en prenant en considération les étudiants dont l'indépendance vis-à-vis de leurs parents est avérée ;
- en examinant davantage les cas sur dossier et non seulement sur la base d'un calcul automatique fait à partir de paramètres rigides ;
- en instituant un suivi des études du bénéficiaire et en modulant le montant accordé en fonction des prestations (crédits ECTS obtenus, examens réussis) de l'étudiant.

ASSERMENTATION DE DEUX DÉPUTÉS

La présidente : – Une nouvelle fois, les démissions de deux députés nous sont parvenues, ce que nous regrettons infiniment, étant donné qu'il s'agit, dans les deux cas, d'une surcharge de travail qui a obligé M. Luc Rollier et Claude Ribaux à effectuer un choix entre leur activité professionnelle et leur mandat politique. Ce regret et cet état de fait ne doivent cependant pas nous empêcher d'accueillir nos deux nouveaux députés.

Nous demandons à un secrétaire de lire les lettres de M. Luc Rollier, du 7 mars 2000, et de M. Claude Ribaux, du 13 mars 2000.

Lecture de la lettre de démission de M. Luc Rollier, du 7 mars 2000

M. Frédy Gertsch, secrétaire : –

Madame la présidente,

Je vous fais part de ma décision de démissionner du Grand Conseil. Ma décision est motivée par des raisons professionnelles qui, actuellement, m'obligent à consacrer plus de temps à mon entreprise.

Ne pouvant dès lors assumer pleinement mon mandat de député, je me vois dans l'obligation de faire un choix, et c'est avec regret que je quitte ce parlement.

Je vous prie de transmettre la présente à qui de droit.

Veuillez agréer, Madame la présidente, mes salutations distinguées.

Signé : Luc Rollier.

Lecture de la lettre de démission de M. Claude Ribaux, du 13 mars 2000

M. Frédy Gertsch, secrétaire : –

Madame la présidente,

Mesdames et Messieurs les députés,

C'est avec un grand regret que j'ai pris la décision de renoncer à mon mandat de député. La difficulté toujours plus grande de concilier mon activité professionnelle avec ma charge politique en est la raison.

La réorganisation de mon secteur d'activité aux CFF a grandement modifié mon cadre de travail qui ne me laisse plus difficilement la possibilité de me libérer pour siéger. Les circonstances présentes m'obligent à définir des priorités et je suis obligé de placer mon travail au premier plan. J'aurais voulu pouvoir me consacrer au Grand Conseil jusqu'à la fin de la législature, mais je me rends compte qu'il ne me sera plus possible de tout faire convenablement.

J'ai trouvé au Grand Conseil un esprit empreint de fraternité et de respect de l'autre, d'estime mutuelle malgré la défense d'idées souvent opposées

Assermentation de deux députés (fin)

et j'ai apprécié l'appui provenant de mes collègues. L'exercice de cette charge m'a apporté beaucoup de choses, en particulier la connaissance des affaires de l'Etat et de nouvelles amitiés.

Je remercie tous ceux qui m'ont conseillé et appuyé dans mon travail de député.

C'est donc à contrecœur que je me résous à vous demander d'accepter ma démission du Grand Conseil.

En vous souhaitant de fructueux débats, je vous prie d'agréer, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs les députés, l'expression de ma haute considération.

Signé : *Claude Ribaux.*

La présidente : – M^{me} Ursula de Meuron, domiciliée à Chézard-Saint-Martin, suppléante de la liste libérale-PPN pour le collège du Val-de-Ruz, et M. Roland Walter, domicilié à Vaumarcus, suppléant de la liste libérale-PPN pour le collège de Boudry, ont accepté les sièges devenus vacants respectivement les 7 et 13 mars 2000.

Nous prions un huissier de faire entrer les nouveaux députés dans la salle et invitons le public et l'assemblée à se lever.

(Entrent M^{me} Ursula de Meuron et M. Roland Walter.)

Madame la députée, Monsieur le député, nous vous donnons lecture de la formule du serment. A l'appel de votre nom, vous voudrez bien lever la main droite et déclarer « je le promets » ou « je le jure ».

Je promets devant Dieu de respecter les droits et les libertés du peuple et des citoyens, d'observer strictement la Constitution et les lois constitutionnelles et de remplir fidèlement et consciencieusement les devoirs de ma charge.

M^{me} *Ursula de Meuron* : – Je le jure.

M. *Roland Walter* : – Je le jure.

La présidente : – Nous vous remercions et vous souhaitons la bienvenue dans ce parlement.

Nous vous invitons à vous installer à la place qui vous a été réservée.

COMMUNICATIONS DE LA PRÉSIDENTE

La rencontre avec le rectorat de l'Université a été fixée en commun accord au mercredi 10 mai 2000, à 17 heures. Une feuille circulera dans vos rangs afin de récolter, cette fois-ci, les inscriptions définitives pour cette rencontre.

Communications de la présidente (suite)

Nous avons le plaisir d'accueillir une classe. A notre connaissance, il s'agit d'une classe de 4^e année préprofessionnelle du collège du Mail avec leur maître, M. Arlettaz. Nous leur souhaitons un bon après-midi avec nous.

Procès-verbal

Le procès-verbal de la séance du 27 septembre 1999 est déposé sur le bureau. S'il n'appelle pas d'observation avant la fin de la session, il sera considéré comme adopté.

Pièces

Les pièces suivantes sont déposées sur le bureau :

- Copie de la lettre ouverte du Groupe de travail Histoire vécue à la Commission Bergier, du 31 janvier 2000, faisant une analyse critique du rapport « La Suisse et les réfugiés à l'époque du national-socialisme ».
- Copie de la réponse du Département de l'économie publique, du 17 février 2000, au courrier de M^{me} Zully Salas, de Neuchâtel, au sujet du Dancing B-Fly et des nuisances nocturnes en ville de Neuchâtel.
- Lettre de la Conférence des gouvernements de Suisse occidentale, du 3 mars 2000, accompagnée d'un projet de « Convention associant les parlements à la négociation des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger », ainsi que d'un projet de « Protocole d'accord » y relatif, demandant au bureau du Grand Conseil de prendre connaissance de ces deux textes, de les analyser et de lui transmettre ses observations.
- Lettre de M. Jean-Pierre Neuhaus, de Cortaillod, du 13 mars 2000, au sujet de la politique neuchâteloise concernant les questions de chômage, ainsi qu'une copie de la lettre que lui a adressée, le 10 février 2000, le Secrétariat d'Etat à l'économie du Département fédéral de l'économie.
Cette lettre a été transmise une fois de plus, puisqu'il s'agit d'une deuxième correspondance, au Département de l'économie publique, département compétent pour répondre aux questions de M. Jean-Pierre Neuhaus.
- Une lettre du 3 mars 2000 a été envoyée par la présidente du Grand Conseil. Elle était adressée au Comité gouvernemental de l'Espace Mittelland. Cette correspondance qui regroupe une requête de quatre cantons membres de l'EM demande au Comité gouvernemental d'élaborer une proposition afin d'instaurer une collaboration formalisée de la part des législatifs des cantons membres.

Groupage de propositions

La motion Damien Cottier 98.168, du 18 novembre 1998, « Il faut savoir bourse délier », et la motion Pierre-Jean Erard 00.102, du 31 janvier 2000, « Faire évoluer les critères d'octroi de bourses d'études », seront groupées.

Communications de la présidente (fin)

Elections d'un scrutateur et d'un scrutateur suppléant

Scrutateur: M. Claude Ribaux est remplacé par M. Jacques-André Choffet.

Scrutateur suppléant: M. Jacques-André Choffet est remplacé par M. Jean-Marie Haefliger.

NATURALISATIONS

Les rapports du Conseil d'Etat et de la commission des naturalisations ont été envoyés en temps utile aux députés.

Quarante-cinq dossiers concernant 55 personnes ont été examinés.

La commission vous propose d'accorder la naturalisation à l'unanimité des membres présents pour tous les cas.

M. Jean-Sylvain Dubois: – Puisque l'on parle de naturalisation, nous espérons pouvoir nous faire le porte-parole du Grand Conseil neuchâtelois concernant ce qui s'est passé dans un canton voisin sur les naturalisations.

A titre personnel, nous pesons nos mots en disant que ce qui s'est passé à Emmen est un scandale et nous voudrions que notre message puisse passer plus loin en disant que l'on ne peut pas admettre un racisme pareil en Suisse. Nous en voulons pour preuve que nous avons maintenant une loi fédérale qui réprime celui-ci. Or, dans un vote populaire, on fait preuve d'un racisme qui n'est plus dans la Constitution suisse. Nous trouvons que cela valait la peine de le relever.

La présidente: – Nous vous rappelons tout de même que, normalement, il n'y a pas de discussion. Puisque vous avez eu la parole, nous la donnons aussi à M. Jacques de Montmollin.

MOTION D'ORDRE

M. Jacques de Montmollin: – C'est en fait une motion d'ordre. Lorsque nous arrivons au Grand Conseil, nous trouvons beaucoup de documents sur nos tables. Nous protestons avec la dernière des véhémences sur le fait que l'on dépose sur nos tables des documents émanant de l'Eglise de scientologie. Nous demandons à ce que ces documents soient retirés de nos pupitres. Merci.

M. Pierre Hainard: – Le groupe radical avait l'intention de déposer une interpellation avec l'urgence concernant ces mêmes documents.

La présidente: – Nous proposons que ces documents soient retirés à ceux qui le souhaitent.

Motion d'ordre (fin)

M. *Hansueli Weber*: – Nous voulions poser une question écrite, nous pouvons la dire maintenant.

La présidente: – Non. Nous vous prions de nous excuser, mais nous avons parlé des naturalisations et nous ne savions pas que la personne qui avait levé la main allait parler de cela. Nous avons demandé que les documents dont il est question soient retirés des pupitres. Nous allons maintenant nous pencher sur notre ordre du jour.

NATURALISATIONS (suite)**Résultats du scrutin :**

Bulletins délivrés: 103

Majorité absolue: 52

Sont naturalisés :

1. Andemicael née Zegai, Susan	par 100 suffrages
2. Arellano Gonzales, Elena Teodora	» 100 »
3. Beriguete Reyes, Adel Geovanni	» 100 »
4. Beriguete Reyes, Lourdes Ercilia	» 100 »
5. Brum da Silva, Marcio Paulo	» 100 »
6. Buet, Laurent Robert	» 101 »
7. Caputo, Rita	» 101 »
8. Casella Gonzalez, Jean-Marck	» 100 »
9. Cavuoto née Rizzolo, Maria	» 101 »
10. Chaudry, Ghafoor Ahmad	» 100 »
11. Cucuzza, Dayana	» 101 »
12. Cucuzza, Fanny Teresa	» 101 »
13. Dabrowska, Dorota Marta	» 100 »
14. Dabrowska née Sicharulidze, Nina	» 100 »
15. Demissie, Ferede	» 100 »
16. dos Santos de Mesquita Sampaio, Ricardo Emanuel	» 101 »
17. Eusebi, Loretta	» 101 »
18. Fifaj, Agim	» 100 »
19. Fifaj, Andolina	» 100 »
20. Fifaj, Bekim	» 100 »
21. Fundi née Kabombo, Mujinga Meta Regine	» 100 »
22. Gaymard, Jules Roger Nicolas	» 100 »
23. Grieve Clark, Eduardo	» 100 »
24. Ko, Wai Ming	» 100 »
25. Maliki née Rama, Lucy Katiba	» 100 »
26. Mancuso, Grégoire	» 101 »
27. Miguel, Muanza	» 100 »
28. Miguel, Paulina da Fátima	» 100 »

Naturalisations (fin)

29. Mollichelli, Antonio	par 101 suffrages	
30. Nguyen, Duc Thuyet	» 100	»
31. Oliveri, Laetitia Maria Charlotte	» 101	»
32. Pandolfo, Mirco	» 100	»
33. Panzera, Donato	» 101	»
34. Pasinetti, Raymond Eugène	» 101	»
35. Pedrocchi, Marie-Claire Michelle Odette	» 101	»
36. Pereira, Sara	» 101	»
37. Personeni, Nicola	» 101	»
38. Rapagnetta, Katia	» 101	»
39. Rapagnetta, Tiziana	» 101	»
40. Rozo Cardona, Liliana	» 100	»
41. Savioz née Roseano, Eleonora Maria	» 101	»
42. Sousa Martins, Fernando Jorge	» 101	»
43. Torres Domingues, Sónia Fernanda	» 101	»
44. Vedorias Pimentel née Vedorias de Almeida, Rosa Maria	» 103	»
45. Yildirim, Mustafa	» 99	»

	99.038
CONTRIBUTIONS DIRECTES	99.039

Rapport de la commission fiscalité au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi sur les contributions directes (LCdir)
d'un projet de loi d'introduction de la loi fédérale
sur l'impôt fédéral direct (LILIFD)

(Du 22 février 2000)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

Lors de sa séance du 28 septembre 1999, le Grand Conseil a décidé de renvoyer à une commission de quinze membres le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil 99.038, du 11 août 1999, à l'appui d'un projet de loi sur les contributions directes (LCdir). Le procès-verbal des délibérations du Grand Conseil ce jour-là montre que le renvoi est demandé et souhaité par les quatre groupes politiques ainsi que par le Conseil d'Etat.

En fait, le rapport était renvoyé à la commission spéciale aussi désignée sous le terme de « commission fiscalité » qui avait déjà présenté trois rapports au Grand Conseil depuis le début de la législature, celui sur les frais de garde (95.115), du 18 mars 1998, celui sur la taxation intermédiaire (97.102), du 18 mars 1998, et celui sur l'impôt minimum des personnes morales (97.145 et 97.146), du 7 septembre 1998. Suite à ce nouveau mandat, la commission fiscalité a été remaniée et constituée comme suit :

Président: M. Pierre Meystre
Vice-président: M. Rolf Graber
Rapporteur: M. Raoul Jeanneret
Membres: M. Yves Morel
M. Pierre Hainard
M. Claude Bernoulli
M. Pierre-Alain Brand
M. Claude Bugnon
M^{me} Sylvie Perrinjaquet
M. Jean-Jacques Delémont
M. Bernard Renevey
M^{me} Heidi Deneys
M. Martial Debély
M^{me} Pierrette Erard
M. Denis de la Reussille

Contributions directes

La commission s'est réunie à douze reprises, soit les 15 octobre, 4, 12 et 25 novembre, 10, 13 et 21 décembre 1999, et les 17, 24 et 28 janvier, 15 et 22 février 2000.

Toutes les séances ont été suivies par le conseiller d'Etat Jean Guinand, chef du Département des finances et des affaires sociales, par l'administrateur et le juriste du service des contributions, ainsi que par un juriste au service juridique de l'Etat. L'administrateur adjoint responsable de l'office de taxation des personnes morales et de révision, et le responsable de l'office des impôts immobiliers et de succession ont été présents à plusieurs séances. A partir du 25 novembre 1999, un juriste au service juridique est venu appuyer le travail du rapporteur dans l'établissement des notes de séances.

Nous remercions ces personnes ainsi que celles qui se sont prêtées à une audition pour leur précieuse collaboration.

PARTIE A LOI SUR LES CONTRIBUTIONS DIRECTES (LCdir)

Le présent rapport découlant des débats de la commission s'organise selon le plan suivant :

1. Préambule
2. Discussion générale
3. Auditions
 - 3.1. Audition des représentants de la Chambre neuchâteloise du commerce et de l'industrie (CNCI)
 - 3.2. Audition des représentants de l'Organisation neuchâteloise de la Chambre fiduciaire
 - 3.3. Audition du conseiller à la promotion industrielle et commerciale (promotion économique)
 - 3.4. Audition des représentants de l'Association suisse des rentiers AVS-AI et préretraités (AVIVO, comité cantonal des sections de Neuchâtel)
 - 3.5. Audition du directeur du Centre social protestant à Neuchâtel
 - 3.6. Audition des représentants de la Chambre immobilière neuchâteloise (CIN)
 - 3.7. Audition des représentants du Tribunal administratif
4. Examen du projet de loi
 - 4.1. Articles avec propositions d'amendement ou avec modifications
 - 4.2. Articles sans amendement
5. Conclusions

Rapport de la commission fiscalité (suite)

1. PRÉAMBULE

Il est important de rappeler qu'il serait judicieux que le projet de loi soit traité en l'an 2000. En effet, il répond à une quadruple nécessité :

- délai d'adaptation: les cantons disposent d'un délai échéant au 31 décembre 2000 pour adapter leur législation aux principes figurant dans les articles 2 à 6 de la LHID. C'est l'article 72 LHID qui le précise: les cantons adaptent leur législation dans les huit ans qui suivent l'entrée en vigueur de la LHID (1^{er} janvier 1993). «A l'expiration de ce délai, le droit fédéral est directement applicable si les dispositions du droit fiscal cantonal s'en écartent» (al. 2). Ce délai d'adaptation s'applique également aux articles qui ont été introduits récemment par la loi fédérale sur le programme de stabilisation 1998, du 19 mars 1999, qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2001;
- l'obligation pour le canton de Neuchâtel d'abandonner le système actuel d'imposition (praenumerando annuel), la LHID ne reconnaissant que le système praenumerando bisannuel (art. 15 LHID) avec la faculté pour les cantons d'opter pour le système postnumerando annuel (art. 16 LHID). Le canton de Neuchâtel a choisi cette dernière solution qui unifie le système d'imposition pour les personnes morales et les personnes physiques en accord avec l'impôt fédéral direct;
- la volonté du Conseil d'Etat de regrouper dans un seul texte des législations séparées. Ainsi, le projet de loi proposé reprend la loi sur les contributions directes (LCdir), du 9 juin 1964, la loi sur les contributions directes dues par les personnes morales et instituant un impôt à la source (LCdirPMIS), du 3 octobre 1994, et la loi instituant un impôt sur les gains immobiliers (LIGI), du 20 novembre 1991;
- le projet de loi s'inscrit dans le cadre de la planification financière 1999-2002 acceptée à la session de juin 1999 dans ses principes, notamment les barèmes de référence sur le revenu et la fortune pour l'impôt direct cantonal et communal. Ce dernier point oblige à être attentif aux incidences financières des décisions qui pourraient être prises.

2. DISCUSSION GÉNÉRALE

Elle s'est limitée à la séance du 15 octobre 1999; en fait, elle s'est exprimée à travers l'examen de la loi article par article. Un aperçu de ces discussions est noté sous les articles respectifs, amendés ou non. Toutefois, ce premier échange a fait ressortir quelques préoccupations.

Le premier souci est celui du calendrier, car la loi doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2001 avec un règlement d'exécution qui doit être terminé au plus tard en septembre 2000. Le deuxième débat au Grand Conseil devrait avoir

Contributions directes

lieu à la session de mars 2000. Pour la commission fiscalité, cela suppose un travail soutenu aboutissant à un rapport à la mi-février déjà. Comme le Conseil d'Etat n'a pas soumis son projet de loi à consultation préalable, la commission estime qu'il serait utile d'entendre des représentants des milieux économiques, immobiliers, fiduciaires, de l'action sociale, des rentiers et du Tribunal administratif.

La prise en compte ou non des incidences financières liées à des amendements est évidemment au cœur du débat. Pour certains commissaires, il faut à tout prix sauvegarder la neutralité des recettes fiscales selon la planification financière, d'autres admettent une diminution possible de l'encaisse, enfin l'avis est aussi émis qu'il faut discuter des principes sans s'occuper des conséquences financières.

Par rapport à la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID), quelle marge de manœuvre reste-t-il au législateur cantonal? En cas de désaccord avec la LHID, qui a qualité pour recourir auprès du Tribunal fédéral? Sur ces points, les réponses sont claires: comme la LHID est une loi-cadre, qui contient des principes plus ou moins contraignants, réglant certains domaines de manière très complète et laissant au contraire dans d'autres domaines une marge de manœuvre aux cantons, les gouvernements cantonaux (Conseil d'Etat) reçoivent la compétence d'édicter les dispositions provisoires nécessaires, en cas de carence du législateur cantonal (art. 72, al. 3, LHID). En pratique, cela signifie que le Conseil d'Etat serait compétent pour adapter provisoirement la législation fiscale cantonale en vigueur à la LHID; mais le Conseil d'Etat ne pourrait s'écarter de la législation actuelle que dans la mesure où la LHID l'exige expressément.

- a) Par exemple, le Conseil d'Etat ne pourrait pas introduire par voie d'arrêté le nouvel impôt foncier cantonal pour les immeubles de placement des personnes morales (art. 113 du projet), ni l'impôt foncier cantonal sur les immeubles des institutions de prévoyance (art. 114 du projet).
- b) En revanche, le Conseil d'Etat devrait déroger à la réglementation fiscale actuelle qui prévoit une imposition à 80% des rentes AVS-AI (art. 25, al. 2, lettre *b*, LCdir), puisque la LHID oblige d'imposer ces rentes à 100% (art. 7, al. 1, LHID).

Et les exemples pourraient être multipliés.

Quant aux voies de droit, pour assurer une application uniforme de la LHID et sa concordance non seulement avec la législation concernant l'impôt fédéral direct, mais aussi avec la législation cantonale sur les impôts directs, la voie du recours de droit administratif au Tribunal fédéral a été ouverte contre les décisions cantonales de dernière instance portant sur les matières réglées par la LHID (titres 2 à 6, chapitre premier) (art. 73 LHID). En cas d'acceptation du recours, le Tribunal fédéral annule la décision attaquée et

Rapport de la commission fiscalité (suite)

renvoie l'affaire pour nouvelle décision à l'autorité inférieure (art. 73, al. 3, LHID). Ont qualité pour recourir, le contribuable, l'administration fiscale cantonale et l'Administration fédérale des contributions (art. 73, al. 2, LHID). C'est vraisemblablement par ce moyen que sera vérifiée et assurée, le plus souvent, la concordance du droit cantonal avec la LHID. Cela dit, une administration cantonale des contributions est tenue, comme une autorité judiciaire, de respecter le principe constitutionnel de la force dérogatoire du droit fédéral (*Bundesrecht bricht kantonales Recht*); en cas de conflit entre la législation fiscale cantonale et la LHID, l'administration doit appliquer le droit fédéral.

L'image fiscale du canton est évoquée avec en toile de fond la concurrence intercantonale d'où le souhait d'obtenir des comparaisons intercantionales sur l'effort fiscal, sur l'ensemble des prélèvements obligatoires, avec une moyenne suisse de référence, si possible avec les primes d'assurance-maladie. Même l'Office fédéral de la statistique ne garantit pas une réponse claire à la question des prélèvements obligatoires, tandis que les comparaisons entre cantons doivent être interprétées avec prudence en raison de l'hétérogénéité des éléments disponibles.

Une fiscalité moderne doit être transparente et éliminer, autant qu'il est possible, les niches fiscales; elle ne doit pas servir à résoudre les problèmes sociaux. Elle doit être élaborée pour le long terme. Elle devrait inclure les barèmes de référence sur le revenu et la fortune votés le 23 juin 1999. Par rapport à ceux-ci, il y a nécessité d'ouvrir le débat sur ce qu'on veut imposer et sur la manière de le faire.

Le dilemme qui touche chaque commissaire est de se satisfaire d'un examen rapide de la loi ou de s'engager dans une discussion de détails qui ne respecterait plus les délais impartis par la LHID.

Sont évoqués les effets différents sur la progression de l'impôt entre la déduction sur déclaration et la déduction sur bordereau, la LHID laissant la liberté de choix dans ce domaine.

Quant à l'introduction généralisée de l'impôt à la source, il est précisé que celui-ci est prélevé sur le revenu de l'activité lucrative ou sur les revenus de remplacement; il n'est pas perçu sur les revenus de la fortune mobilière, immobilière ou les rentes. Ainsi, le système généralisé de l'impôt à la source n'est pas concevable, les complications commencent quand il y a d'autres sources de revenus que le revenu du travail. Il y a une déclaration complémentaire pour les étrangers soumis à l'impôt à la source, ce qui complique considérablement les procédures administratives.

La fin des allègements fiscaux accordés dans le cadre de la promotion économique ne suscite pas de difficultés majeures car il s'agit soit de petites sociétés sans surcharge fiscale conséquente, soit de sociétés qui ont fait de nouveaux investissements (diversification, développement avec création d'emplois).

Contributions directes

3. AUDITIONS**3.1. Audition des représentants de la Chambre neuchâteloise du commerce et de l'industrie (CNCI)
(M. Daniel Burki, président, et M. Philippe Béguin, membre de la commission fiscale interne)**

Les représentants de la CNCI ont été reçus le 4 novembre 1999 durant une heure. Ils dressent d'abord un constat :

La consultation très raccourcie n'a pas permis au débat d'avoir lieu dans toute son ampleur. Comme de nombreuses études le démontrent (la dernière en date est celle du Crédit Suisse sur les perspectives de notre région), sur le plan économique la capacité concurrentielle de notre canton se dégrade en raison surtout de la charge fiscale trop lourde qui grève tant les personnes morales que les personnes physiques. Notre structure démographique est de plus en plus déséquilibrée car les personnes actives ont tendance à quitter le canton. La croissance du revenu cantonal sera faible, notre capacité financière restera insuffisante et les crédits bancaires deviendront plus chers dans notre canton. Cette constatation est d'autant plus grave que Neuchâtel figure depuis de nombreuses années en queue de classement lorsqu'on compare ses performances avec celles des autres cantons suisses.

La promotion économique ne peut assurer à elle seule le maintien d'un tissu économique fort et dynamique. Il faut l'appuyer en baissant la pression fiscale sur les personnes morales et sur les personnes physiques.

La loi proposée permettra *in fine* d'augmenter les recettes de l'Etat d'environ 11 millions de francs, alors que le but à atteindre est d'aller en sens inverse.

La CNCI entend créer un front commun avec l'Union neuchâteloise des arts et métiers (UNAM) et la Chambre fiduciaire pour défendre les intérêts des milieux qu'elle représente.

Les représentants de la CNCI font les propositions suivantes :

Le taux sur le bénéfice net des sociétés de capitaux et des sociétés coopératives doit être baissé à 5% et non à 10% (art. 94 du projet de loi). La réduction du taux de 18,5% à 10% entraîne une perte de recettes fiscales de 2 millions de francs seulement selon le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil (p. 31). La réduction à 5% pourrait se faire à un coût relativement faible mais aurait alors « un impact prodigieux » pour l'attractivité de notre canton. Il est rappelé que le bénéfice d'une personne morale subit la double imposition économique (sur les dividendes et sur les bénéfiques), sans aucun abattement particulier sur le dividende versé, contrairement à la législation de la totalité des pays qui nous entourent. Or, la double imposition est lourde: elle peut atteindre 60%.

Autre proposition : l'introduction de l'impôt forfaitaire de durée illimitée pour les étrangers n'exerçant pas d'activité lucrative (art. 16). Tous les cantons

Rapport de la commission fiscalité (suite)

romands connaissent ce type d'imposition ; à titre d'exemple, les 502 personnes étrangères imposées selon la dépense en 1997 dans le canton de Genève ont rapporté 55 millions de francs. La présence de telles personnes dans notre canton contribuerait à son essor économique.

Il est demandé que les barèmes uniques de référence en matière d'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques, du 23 juin 1999, soient assouplis pour que le canton soit fiscalement plus compétitif. Il est relevé qu'une majorité des chefs d'entreprises sises à La Chaux-de-Fonds résident à l'extérieur du canton. On assiste même à un exode. Il est urgent d'inverser la tendance.

La suppression de la réduction pour actions neuchâtoises (art. 49, al. 4) met en danger la survie de nombreuses PME du canton. La CNCI n'est pas convaincue qu'une telle mesure est obligatoire selon la LHID.

Il faut éviter un impôt foncier plus lourd (art. 113 et 114) que l'actuel impôt complémentaire sur les immeubles, car, d'une part, il ne sera plus remboursé en cas de vente soumise aux lods et, d'autre part, il frappe désormais les institutions de prévoyance qui sont déjà réticentes à investir dans le canton de Neuchâtel.

La CNIC est consciente que l'application de ces propositions touchera le budget de l'Etat par une amputation de recettes fiscales estimée entre 15 et 20 millions de francs, mais, pour elle, de telles mesures doivent être comprises comme un investissement pour l'avenir du canton. Elle suivra attentivement l'évolution de ce dossier, elle est prête à collaborer tout en précisant que « la voie référendaire n'est pas exclue ».

La commission rappelle les objectifs de la planification financière et se demande dans quel secteur des tâches de l'Etat il faudrait économiser. Faut-il rivaliser avec les cantons de Saint-Gall, Zoug, Schwyz...? Notre canton ne peut pas être en tête de l'attractivité fiscale ; il a aussi des avantages qu'il faut vendre, par exemple la sécurité sociale, la valeur de la formation, la qualité de vie. Ses conditions-cadres qui ont un coût ne sont pas aussi déplorables qu'on veut bien le dire dans certains milieux. La surenchère fiscale entre cantons et entre Etats inquiète, car elle pourrait fragiliser les efforts du Conseil d'Etat pour supprimer le déficit public et diminuer la dette publique.

3.2. Audition des représentants de l'Organisation neuchâtoise de la Chambre fiduciaire (M. Jean-François Wehrli et M. Pierre-François Brunner, membres du comité)

Les représentants de la Chambre fiduciaire ont été reçus le 4 novembre 1999 durant une heure. A peu de chose près, leurs arguments sont les mêmes que ceux de la CNCI. Ainsi, on retrouve les doléances sur le temps très bref qui a été accordé pour prendre position.

Contributions directes

Par leur fonction, les membres de la Chambre fiduciaire sont constamment confrontés aux récriminations de leurs clients contre la lourdeur des charges fiscales. La fiscalité neuchâteloise, tant en ce qui concerne les personnes physiques que morales, est une des plus élevées de Suisse. A ce titre, notre canton souffre d'un manque certain d'attractivité et est dès lors fortement pénalisé quand des investisseurs potentiels et des particuliers, dont l'attachement à une région plutôt qu'à une autre est indifférent, privilégient un autre canton pour s'établir. Par cette situation, notre canton se prive de recettes fiscales substantielles, alors qu'on observe que les cantons qui nous entourent diminuent leurs impôts. Toutefois, si les PME éprouvent des difficultés, le plus souvent ce n'est pas pour des raisons fiscales (dans ce cas elles n'ont pas ou peu d'impôts à payer); de même c'est plus le financement que le problème fiscal qui explique les obstacles à la création d'entreprises. Au lieu de tendre à réduire ou tout au moins à stabiliser la charge fiscale, le projet de loi l'accentue, notamment sur les rentiers AVS. Cette évolution inquiète les membres de la Chambre fiduciaire, qui proposent quatre points propres à rendre la fiscalité neuchâteloise concurrentielle:

- le taux proportionnel d'imposition des personnes morales doit être réduit à 5%. Cette mesure favoriserait le maintien dans notre canton de sociétés arrivant à l'échéance de l'exonération fiscale accordée par la promotion économique. La double imposition parle aussi pour cette diminution;
- la suppression de la déduction sur les actions neuchâteloises provoquera, dans certains cas, une hausse importante de la charge fiscale de propriétaires de PME et incitera ceux-ci à changer de canton. Elle ne favorise pas l'investissement dans les actions neuchâteloises. Si l'on ne peut déroger à la LHID, il faut prévoir plus que 30% d'abattement à l'article 49, alinéa 4. De toute façon, les 800.000 francs de gain sur les actions neuchâteloises sont dérisoires par rapport au mauvais effet de cette mesure. Autre solution: introduire une taxation différenciée pour les sociétés qui font du bénéfice et les autres;
- la Chambre fiduciaire propose d'introduire l'impôt à forfait de durée illimitée pour les étrangers n'exerçant pas d'activité lucrative. Il y a une clientèle étrangère pour le forfait; c'est une masse fiscale importante qui pourrait limiter la pression fiscale générale;
- l'impôt foncier ne sera pas déduit en cas de vente soumise aux lods. Il frappe désormais les institutions de prévoyance qui, par ailleurs, sont réticentes à investir dans le canton de Neuchâtel; cette décision paraît pour le moins contestable dans la mesure où précisément le législateur entend les exonérer de toute charge fiscale. Quant à la taxe foncière dont les gens du Haut se plaignent, elle est fiscalement réductible.

En conclusion, les représentants de la Chambre fiduciaire réaffirment que leur prise de position se veut constructive dans le but de défendre les intérêts généraux du canton et qu'il règne un climat de confiance entre les fiduciaires et l'administration fiscale.

Rapport de la commission fiscalité (suite)

La commission fait observer qu'on n'alourdit pas l'impôt des personnes morales puisqu'on diminue de 2 millions leurs charges fiscales, qu'il y a longtemps que le canton de Fribourg impose à 100 % les rentiers AVS et que l'article 7, alinéa 4, de la LHID est clair sur les exonérations possibles.

3.3. Audition de M. Karl Dobler, conseiller à la promotion industrielle et commerciale

M. Karl Dobler a été reçu le 4 novembre 1999 pendant une quarantaine de minutes. Il donne quatre impressions de celui qui est au front, sur le terrain de la promotion :

- Il faut adhérer à des traités de double imposition qui créent un certain attrait pour les sociétés financières et les holdings, comme au Danemark.
- Il faut réinventer une formule industrielle (automatisation, microtechnique, contract-manufacturing, know-how, distribution, management, contrôle, risque...) dans laquelle les allègements fiscaux auraient une bonne place.
- Il faut travailler sur le long terme. Les expansions et les diversifications des entreprises modernes doivent être traitées comme de nouveaux projets – c'est le cas en Irlande par exemple – avec des allègements fiscaux pour les dix premières années. Il existe un tarif financier international de la promotion économique, avec ses avantages fiscaux, dont les entreprises suisses profitent quand elles investissent à l'étranger (par exemple Novartis en Irlande). La Suisse n'a pas su s'offrir ces moyens pour accueillir des entreprises de haute technologie; elle doit absolument remplir ces exigences de tarif international si elle veut être compétitive. Il faut dix ans d'allègements fiscaux, puis ensuite d'autres mesures ad hoc. Le canton de Vaud, par exemple, pratique l'exemption de l'impôt sur le capital.
- Il ne suffit pas de défiscaliser les entreprises, mais aussi les managers qui les lancent. Ce sont les exigences aujourd'hui en Europe et aux Etats-Unis. Il faut offrir une base légale pour les managers du canton sinon l'entreprise doit compenser les impôts payés par ces managers. C'est un problème politique : il ne faut pas une exemption totale, mais un paquet de déductions généreuses, en évitant de faire apparaître deux classes de contribuables. Certes, cela crée des inégalités, mais si nous voulons une économie plus forte, une masse fiscale plus grande, il faut faire des concessions. Le point de référence en ce domaine est toujours Schwyz ou Zoug. Le canton de Neuchâtel perd de bons projets à cause de l'impôt.

En conclusion, M. Karl Dobler relève que l'aide financière neuchâteloise à la promotion économique est plus faible que celle de l'étranger et que celle de la plupart des cantons suisses. On a réussi jusqu'à maintenant à remplir les exigences du marché, mais celui-ci est toujours en mouvement; il faut de la flexibilité légale, donc aussi fiscale, pour augmenter nos atouts. Nos avantages spécifiques restent la microtechnique, l'infrastructure industrielle, le Swiss made et un carrefour multiculturel. Les grands centres d'innovation

Contributions directes

dans le monde établissent des liens avec les entreprises; il nous faut aussi à notre échelle lier la recherche et la production industrielle à travers les spin-off. La promotion économique est rentable par ce qu'elle génère sur le plan fiscal. Il serait souhaitable que la nouvelle loi donne un cadre pour répondre aux exigences du marché et pour faciliter la dynamisation et l'adaptation des entreprises avec le but d'une plus grande qualité.

3.4. Audition des représentants de l'Association suisse des rentiers AVS-AI et préretraités (AVIVO, comité cantonal des sections de Neuchâtel)

(M. Edgar Allemann, président, et M. Henri Von Kaenel, membre du comité cantonal)

Les représentants de l'AVIVO ont été reçus le 12 novembre 1999 durant trois quarts d'heure.

Ils sont extrêmement préoccupés par les incidences financières de l'imposition à 100% des rentes AVS-AI. Avec l'ancien barème, ces conséquences eussent été catastrophiques; le nouveau barème atténue certes cet effet désastreux mais insuffisamment. D'après des comparaisons entre l'ancien barème à 80% et le nouveau à 100%, il y aura entre 50% et 70% d'augmentation. Les contribuables bénéficiant de prestations complémentaires (exonérées) seront aussi touchés. Ce sont surtout les cas-limite qui posent problème: ce sont les gens qui n'ont qu'une AVS minimum, sans 2^e pilier, sans épargne et sans droit aux prestations complémentaires (ce n'est pas parce que leurs impôts augmentent qu'ils obtiendront ces dernières). La précarité des personnes âgées, qui sont dans une situation qui ne peut pas évoluer et qui au contraire s'aggrave, interpelle le législateur. A cela viendra s'ajouter l'augmentation de l'impôt communal qui variera en fonction du barème propre à la localité, mais qui sera la plupart du temps équivalente à l'augmentation cantonale.

Par exemple, un couple ayant un revenu annuel imposable de 25.000 francs, bénéficiant de prestations complémentaires, verra son impôt cantonal passer de 265 francs (ancien barème à 80% = 20.000 francs) à 453 francs (nouveau barème à 100%) en 2001, soit une hausse de 188 francs (+ 71%).

Une personne seule dont le revenu annuel imposable est de 20.000 francs paiera en 2001 un impôt cantonal de 700 francs au lieu de 461 francs (ancien barème à 80% = 16.000 francs) soit 239 francs de plus (+ 52%).

En conclusion, les représentants de l'AVIVO demandent l'introduction d'une déduction sociale spéciale pour les retraités de condition modeste, ou une autre mesure que fiscale mais qui soit équitable.

La commission est sensible aux remarques exprimées, mais elle estime que les cas de rigueur, qui sont effectivement préoccupants, ne doivent pas forcément être traités au travers de la fiscalité; il y a les aides sociales pour cela, sinon on risque de mettre en péril les recettes cantonales.

Rapport de la commission fiscalité (suite)

Bien des personnes ont uniquement la rente AVS et les prestations complémentaires pour vivre. La taxation à 100% va toucher les ressources consacrées à l'essentiel: la nourriture, le loyer, l'habillement, les rares loisirs. Et les personnes qui ont un deuxième pilier très modeste se comptent par milliers. Sur toutes ces catégories, il faudrait pouvoir disposer de statistiques fiables. Certes, on peut connaître le nombre de ceux qui reçoivent les prestations complémentaires, mais pas celui de ceux qui n'ont que l'AVS.

Les retraités qui jouissent d'une maison familiale ont souvent de la peine aujourd'hui à entreprendre des travaux de rénovation ou des dépenses normales d'entretien.

Il est précisé qu'il a été tenu compte, dans les simulations, de l'adoption du barème de référence par les communes, dans certaines desquelles il y aura diminution de la charge fiscale pour les bénéficiaires des rentes AVS.

3.5. Audition de M. Francis Berthoud, directeur du Centre social protestant à Neuchâtel (CSP), reçu par la commission fiscalité le 12 novembre 1999 durant trois quarts d'heure

M. Francis Berthoud présente tout d'abord les considérations positives des collaborateurs sociaux:

- la décimalisation de l'encaissement a été une heureuse initiative dont bénéficient les usagers à revenus modestes, pas trop endettés et capables de s'impliquer dans la gestion de leur budget;
- la nouvelle forme de la décision de taxation qui indique clairement ce qui a été mentionné sur la déclaration et ce qui a été maintenu ou corrigé est également appréciée.

Souhait

Il arrive que, malgré la décimalisation, les personnes à revenus modestes soient contraintes, confrontées à un imprévu, à différer d'un mois le paiement d'une mensualité. Cela induit le calcul d'un intérêt moratoire. Ne pourrait-on pas envisager d'y renoncer si la totalité de l'impôt est payée avant la fin de l'année?

Requêtes

Malgré le progrès constitué par la décimalisation, le paiement de l'impôt demeure un gros problème pour les personnes qui font appel aux services du CSP. Ce problème serait réglé par une généralisation de l'impôt à la source. On ne sait si on interprète bien la loi, mais il semble que l'article 241 de la nouvelle loi donne au Conseil d'Etat la possibilité d'aller plus loin que les dispositions de l'article 129 qui ne concernent que les personnes qui ne sont pas au bénéfice d'un permis d'établissement.

Contributions directes

Cette pratique introduit une inégalité de traitement qui a des conséquences notamment lorsque les contribuables ont affaire à l'office des poursuites et subissent une saisie de salaire.

L'office des poursuites se réfère au salaire net, toutes déductions effectuées y compris l'impôt à la source. Le contribuable qui bénéficie de l'impôt à la source s'acquitte de ses impôts courants en disposant du même minimum non saisissable que le contribuable dont l'impôt n'est pas retenu à la source. Ce dernier devrait s'acquitter de ses impôts en les prélevant sur le minimum non saisissable. Il n'y parvient quasi jamais, ce qui a pour conséquence au mieux une stabilisation du montant global de sa dette, au pire une aggravation de la dette par l'augmentation de la dette fiscale.

On peut imaginer une personne endettée de 50.000 francs auprès de plusieurs créanciers qui parvient à stabiliser sa dette par le remboursement de tous ses créanciers, alors que sa dette fiscale s'accroît au point qu'après un certain nombre d'années, sa dette globale est toujours de 50.000 francs, mais constituée uniquement par une dette fiscale.

Le CSP souhaite donc la généralisation de l'impôt à la source au moins à terme si les changements prévus dans la perception ces prochaines années font que les services des contributions n'auraient pas les disponibilités en temps pour gérer cette généralisation.

A défaut, ne pourrait-on imaginer une procédure simplifiée de prélèvement forfaitaire à la source? Ainsi un acompte important pourrait être acquis et, sur la base de la taxation, le solde décimalisé serait plus facile à intégrer dans les paiements courants. Cette manière de faire contribuerait à diminuer le montant de l'endettement fiscal des contribuables modestes.

2° requête

Elle concerne l'imposition des bénéficiaires de l'aide sociale. Sauf erreur, ceux qui sont totalement dépendants de l'aide sociale sont dispensés du paiement de l'impôt. Ceux qui réalisent un salaire trop bas et bénéficient d'un complément de l'aide sociale doivent remplir une déclaration d'impôt et sont taxés sur leur bas salaire.

Comme, même avec le complément d'aide sociale, leurs revenus sont identiques à ceux des bénéficiaires complets, ils ne parviennent pas à s'acquitter de leurs impôts. Ils sollicitent une remise qui leur est accordée une première année mais plus par la suite.

Très souvent, leurs impôts sont ensuite pris en charge par les services de l'aide sociale. C'est le serpent qui se mord la queue! L'aide sociale paie l'impôt qui lui-même alimente le budget de l'aide sociale.

Ne gagnerait-on pas un temps considérable en supprimant toute une série de démarches administratives en dispensant de l'impôt tous les bénéficiaires de l'aide sociale?

Rapport de la commission fiscalité (suite)

Les assistants sociaux seraient dispensés de remplir des déclarations d'impôt. Le service des contributions serait dispensé de les dépouiller, les assistants sociaux souvent dispensés de solliciter des remises et les services compétents de les examiner et d'y répondre.

Les bénéficiaires de l'aide sociale se voient attribuer automatiquement le maximum de subvention pour les primes d'assurance-maladie. L'information circule entre le service de l'action sociale et le service de l'assurance-maladie. La même information pourrait circuler entre le service de l'action sociale et le service des contributions.

Lorsqu'une personne améliorerait son revenu et cesserait de dépendre de l'aide sociale, le service des contributions en serait informé et lui enverrait une déclaration à remplir.

Les gens qui consultent le CSP ne sont pas en priorité des bénéficiaires de l'aide sociale. Ce sont surtout des gens qui ont juste le revenu suffisant qui ne leur permet pas d'y avoir recours. L'aide sociale envoie annuellement entre 50 et 80 personnes au CSP parce qu'elles ne peuvent obtenir le minimum d'aide. La perte d'emploi et le divorce sont les principales causes de cette situation. Quant à savoir si la personne aidée est prête à payer l'impôt, il est constaté que celui-ci n'est plus dans les paiements prioritaires. Assumer une dépense supplémentaire comme l'impôt demande un apprentissage. Il est donc rappelé que chaque citoyen est un contribuable et qu'une déclaration et une taxation forment le principe de l'égalité de traitement.

3.6. Audition des représentants de la Chambre immobilière neuchâteloise (CIN)

(M. Blaise Stucker, président, M. Laurent Amez-Droz, secrétaire général, M. Jean-Luc Frossard, fiscaliste, et M^{me} Anouk Ortlieb, chargée d'information)

Les représentants de la Chambre immobilière neuchâteloise ont été reçus par la commission le 12 novembre 1999 durant 1 heure 20 minutes. Ils ont pris position sur différents points.

a) Hypothèque légale

C'est la troisième tentative d'introduire une hypothèque légale (art. 249) après 1963 et 1990. La Chambre refuse cette inscription dans la loi, car on délègue sur l'acquéreur la charge fiscale du vendeur. Lors d'une vente, les charges qui échoient à l'acquéreur sont déjà assez lourdes sans qu'il ait encore à répondre d'une dette qu'un autre a faite : frais d'actes, émoluments notariés, frais de registre foncier, lods, taxes de raccordement en cas de construction.

Contributions directes

Mais il faut distinguer l'impôt spécial sur les gains immobiliers et l'impôt ordinaire sur le revenu pour les professionnels de l'immobilier.

b) Impôt foncier (art. 1, al. 1, lettre e, art. 113, 114, 124, 226, al. 4, lettres b et c)

La Chambre y est opposée et avance les arguments suivants :

- un nombre important de sociétés immobilières se sont dissoutes ;
- l'Administration fédérale annonce une fiscalité lourde sur les sociétés immobilières, notamment sur les dividendes ;
- la construction d'un immeuble est soumise à des taxes diverses. Par le biais de ces taxes, la contribution du propriétaire est correcte ;
- même si certains considèrent qu'il y a inégalité de traitement, la Chambre s'oppose à l'impôt foncier sur les immeubles des institutions de prévoyance dont elle admet le caractère social.

c) Valeur locative (art. 24, al. 2)

Elle fait l'objet de grandes discussions au niveau fédéral ; on va, semble-t-il, vers la conception d'une valeur locative fixée en fonction de la charge d'intérêt (endettement). En effet, la détermination actuelle de la valeur locative décourage les propriétaires à utiliser leurs fonds propres (épargne, LPP) pour amortir leur immeuble. Puis, au moment de la retraite, elle constitue une lourde charge fiscale notamment pour le contribuable modeste. Or, la Chambre cherche à encourager l'accès à la propriété de la classe moyenne. Le Tribunal fédéral a déclaré à plusieurs reprises que l'égalité de traitement est respectée entre propriétaires et locataires si la valeur locative correspond à 60% de la valeur vénale. D'un canton à l'autre, il y a de grosses différences dans la fixation de la valeur locative. Elle n'est pas toujours basée sur l'estimation cadastrale ; d'autres critères peuvent entrer en ligne de compte comme le quartier où est situé l'immeuble, la proximité des écoles, des centres commerciaux, les transports publics, etc. Cela permet d'avoir une valeur locative différenciée ; c'est un système que certains cantons connaissent.

On cite l'exemple d'une villa de 570.000 francs dont l'estimation cadastrale correspondant aux 87% de la valeur vénale est de 500.000 francs. Le loyer de marché calculé à 5% du prix d'acquisition de 570.000 francs correspond à 28.500 francs. La valeur locative fixée par le fisc est de 5% de l'estimation cadastrale, soit 25.000 francs. Les 60% de la valeur vénale (ou loyer de marché) de 28.500 francs par année correspondent à 17.100 francs. 17.100 francs représentent un revenu de 7900 francs inférieur à la valeur locative imposée selon le régime fiscal actuel.

Il faut donner des signes tangibles aux propriétaires, même au prix d'un déficit fiscal. Le canton de Neuchâtel présente une fiscalité peu engageante, il ne faut pas aggraver son isolement.

Rapport de la commission fiscalité (suite)

d) Valeur cadastrale (art. 115)

La définition actuelle de la valeur cadastrale est le résultat pondéré de la valeur intrinsèque et de la valeur de rendement, la plus petite des valeurs étant prise en compte deux fois.

Actuellement, on ne révisé la valeur cadastrale que si l'écart est de 20 %. La Chambre immobilière préconise une révision lorsque l'écart entre le prix de vente et la valeur cadastrale s'élève à 10 % au moins. Cela amènerait un peu plus d'équité entre contribuables. Il est également demandé que la valeur cadastrale soit plus régulièrement revue avec adaptation des bases de calcul (prix au m³, valeur de rendement, etc.).

e) Taxe foncière (art. 1, al. 2, lettre f, art. 276)

La Chambre est favorable à sa suppression. Il serait judicieux de mettre tous les contribuables à égalité; on pourrait rattraper les pertes par la péréquation.

f) Impôt sur les gains immobiliers (art. 60)

Pour corriger les effets de l'inflation, il faudrait réindexer en fonction du coût de la vie le prix d'acquisition de l'immeuble. Le système actuel taxe souvent un bénéficiaire qui n'est réalisé que grâce à l'inflation. Or, il est économiquement justifié que le vendeur d'un immeuble retrouve un montant identique à celui qu'il avait investi lors de l'achat, donc un montant réindexé.

Il n'est en outre pas question de l'exonération en cas de réinvestissement du gain par le contribuable pour sa propre habitation dans le canton ou dans un canton accordant la réciprocité. Cet élément est capital et l'arrêté actuel doit être repris dans la loi.

g) Déduction des frais d'entretien

Il faudrait mettre dans la loi la déduction « intégrale » de ces frais. En outre, le propriétaire devrait pouvoir passer du système forfaitaire au système des déductions justifiées non pas tous les cinq ans, mais à chaque période fiscale, donc d'une année à l'autre. Des dépenses considérables peuvent intervenir – remplacement imprévu d'une citerne par exemple – qui justifient une défalcation. Mais ceci relève du règlement d'application qui suit les ordonnances fédérales en relation avec l'impôt fédéral direct.

**3.7. Audition des représentants du Tribunal administratif
(M. François Perrin, président, et M. Christian Geiser, membre)**

Les représentants du Tribunal administratif ont été reçus le 17 janvier 2000 durant une heure et demie.

La LHID à son article 50, alinéa 1, pose que « le contribuable peut interjeter un recours écrit et motivé contre la décision sur réclamation devant une

Contributions directes

commission de recours indépendante des autorités fiscales, dans les trente jours à compter de la notification de la décision attaquée».

Retenant que la voie du recours intermédiaire actuellement existante devant le chef du Département des finances et des affaires sociales n'est plus conforme aux exigences de la LHID, le Conseil d'Etat propose dans le projet de loi que la compétence soit donnée au Tribunal administratif de trancher directement les litiges après que le service des contributions aura rendu les décisions sur réclamation; c'est l'article 218, alinéa 1: «... la voie du recours au Tribunal administratif est ouverte contre les décisions sur réclamation prises par les autorités fiscales...»

Mais il y a plus. Une autre disposition du projet de loi dite du «recours sautant» (art. 203, al. 3) permettra de saisir directement le Tribunal administratif sans avoir à passer par la procédure préalable de la réclamation, lorsque la décision de taxation sera déjà motivée et que toutes les parties à la procédure y consentiront.

Ces deux nouvelles dispositions législatives vont entraîner une surcharge de travail pour le Tribunal administratif. La première est de nature à engendrer un surplus de litiges fiscaux de l'ordre d'une centaine; la seconde pourrait concerner le dixième des réclamations, soit environ 250 recours sautants. Dans ces conditions et si le projet de loi devait être adopté tel quel, un renforcement des effectifs du Tribunal administratif serait nécessaire, pouvant aller jusqu'à la création d'une nouvelle cour de trois juges administratifs supplémentaires chargée uniquement des affaires fiscales sans oublier le surcroît de travail subséquent pour le greffe.

A l'évidence, cette évolution n'est pas souhaitable. D'une part, une telle prolifération de recours en matière fiscale constituerait une exception au principe qui veut que les recours auprès du Tribunal administratif ne soient recevables qu'après épuisement de toutes les voies inférieures de recours (art. 50 LPJA); d'autre part, le Tribunal administratif se verrait confronté à quantité de causes sans portée majeure exigeant un temps disproportionné pour leur instruction.

La suppression de la voie de recours intermédiaire n'est nullement commandée par la LHID. En conséquence, rien n'empêche d'instituer une commission de recours indépendante des autorités fiscales. D'ailleurs, de 1923 à 1980, une commission fiscale spéciale a tranché en deuxième instance les recours déposés. D'une étude comparative de tous les cantons en ce qui concerne les instances de réclamation et de recours en matière fiscale – étude datée du 22 décembre 1999 établie par l'Institut du fédéralisme de l'Université de Fribourg à la demande du Tribunal administratif du canton de Neuchâtel –, il ressort que:

- onze cantons connaissent la commission intermédiaire de recours;
- le recours sautant existe dans quatre cantons seulement (un cinquième envisage de l'introduire);

Rapport de la commission fiscalité (suite)

- environ une moitié des cantons ont institué une procédure de réclamation auprès de l'autorité de taxation ; les autres confient cette tâche soit à des commissions spéciales, soit à l'administration des contributions ;
- les cantons qui n'ont pas d'instance intermédiaire de recours ont généralement une autorité de recours avec un effectif fourni. Fribourg, par exemple, dispose d'un Tribunal administratif de 7 juges professionnels, 7 juges suppléants, d'assesseurs et de 10 greffiers-rapporteurs. En comparaison, Neuchâtel emploie 3 juges, 1 suppléant et 2 greffiers-rédacteurs ; en francs par habitant, c'est le canton qui dépense le moins pour sa juridiction administrative.

En résumé, le législateur doit mesurer toutes les conséquences de la réforme fiscale et prévoir une commission intermédiaire et indépendante, à défaut garantir les effectifs suffisants à l'exécution des nouvelles tâches confiées au Tribunal administratif.

La commission regrette l'abandon du système actuel qui fonctionne à satisfaction. Mais il sera difficile d'aller contre la LHID. La meilleure solution semble bien être l'institution d'une commission indépendante de recours, surtout que la diminution des comparutions devant l'autorité de taxation risque de provoquer une augmentation des réclamations. D'ailleurs, l'utilisation du recours et son traitement ne vont pas se limiter à l'avenir à la seule fiscalité ; on rencontrera ce type de problèmes dans d'autres secteurs de l'Etat.

4. EXAMEN DU PROJET DE LOI

4.1. Articles avec propositions d'amendement ou avec modifications

Article premier, alinéa 1, lettre d, alinéa 2, lettre c

Un amendement demande la suppression de l'impôt minimum sur les recettes brutes des personnes morales. Comme il s'agit de mettre en place une nouvelle loi fiscale, c'est l'occasion de supprimer cet impôt qui est mauvais parce qu'il a dévié de son but initial. Il est rappelé que le débat sur cet objet a eu lieu il n'y a pas si longtemps (rapport 97.145, 97.146 de la commission fiscalité, du 7 septembre 1998). Il a déjà été dit que cet impôt ne peut être supprimé en raison de la situation financière de l'Etat qui reste très difficile. Les modifications apportées à la LCdirPMIS, notamment la franchise de 5 millions de francs, ont soulagé les charges des PME, en particulier des garages. Il n'y a pas de recours pendant contre la nouvelle loi.

On peut aujourd'hui évaluer les effets des modifications apportées à l'impôt minimum sur les recettes brutes des personnes morales. La nouvelle loi est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1999 et s'est appliquée pour la première fois à la période fiscale correspondant à l'exercice commercial clos au cours de

Contributions directes

l'année civile 1998. Sur les 140 sociétés soumises à cet impôt qui ont payé 900.000 francs avant la révision législative, il en reste 57 qui paient 400.000 francs.

L'impôt minimum sur les recettes brutes ne figure pas parmi les impôts que les cantons doivent obligatoirement prélever (art. 2 LHID). Selon l'article 27, alinéa 2, LHID, les éventuels impôts minimaux prélevés sur des facteurs de remplacement sont déduits des impôts sur le bénéfice et sur le capital. L'article 109, alinéa 2, du projet prévoit, comme c'est d'ailleurs le cas actuellement, que l'impôt minimum est dû en lieu et place de l'impôt direct ordinaire s'il est plus élevé que ce dernier. Par conséquent, la réglementation de LHID consistant à déduire l'impôt minimum des impôts sur le bénéfice et le capital ne déploie pas d'effet en pratique.

Vote sur la suppression de l'impôt minimum : 7 voix pour, 7 voix contre et 1 abstention. L'impôt minimum est donc maintenu. Voir modifications apportées à l'article 112.

Article premier, alinéa 2, lettre f

Deux amendements identiques demandent la suppression de la taxe foncière. Par principe, on ne souhaite pas introduire un impôt supplémentaire qui, aujourd'hui, ne concerne que trois communes (La Chaux-de-Fonds, Le Locle et Montalchez). La taxe foncière ne tient pas compte de la capacité contributive des propriétaires; elle frappe aussi les personnes morales. Elle est prélevée sur la valeur brute de l'immeuble (estimation cadastrale), valeur qui est fixée par l'administration et non par le marché. Il ne faut pas inciter d'autres communes à l'introduire pour corriger les effets du barème de référence.

La taxe foncière n'est pas prise en compte dans les comparaisons inter-cantoniales des statistiques fiscales fédérales car l'indice de la charge fiscale ne tient compte que des impôts directs; or, la taxe foncière n'est pas un impôt direct. Elle est aussi diversement appliquée: les cantons la connaissent soit sous forme cantonale, soit sous forme communale, soit sous les deux formes. En Suisse, elle est prélevée dans treize cantons. Tous les cantons romands, ainsi que Berne et le Tessin connaissent ce type d'impôt. Actuellement, une commune ne peut instaurer une taxe foncière que si le produit des impôts communaux directs est supérieur au produit de l'impôt cantonal perçu auprès des contribuables de cette commune. Vraisemblablement, un certain nombre de communes pourraient introduire aujourd'hui cette taxe foncière. Dans le projet de loi, il n'y a plus cette restriction.

Pour les villes de La Chaux-de-Fonds et du Locle (environ 30% de la population neuchâteloise), la taxe foncière représente une source vitale de revenus. Ce n'est pas la péréquation financière intercommunale ni le barème de référence qui pourront compenser les pertes de ces communes où la taxe foncière a rapporté respectivement 5.280.000 francs et 1.619.000 francs en

Rapport de la commission fiscalité (suite)

1997, et 5.300.000 francs et 1.603.000 francs en 1998. Cela paraît tout à fait impossible. Il faudrait d'abord consulter ces communes avant de leur retirer cette ressource.

Si, dans le Haut, le rendement des immeubles est insuffisant et si leur état se dégrade, c'est en partie à cause de cette taxe. Mais il n'est pas prouvé que le pourcentage de propriétaires soit moindre dans les cantons qui prélèvent la taxe foncière. Ceux-ci d'ailleurs ont tous un barème de référence.

Rappelons que la taxe foncière est hors du champ d'application de la LHID. Les cantons sont libres de prévoir dans leur législation que les communes peuvent prélever un tel impôt. L'article 276, alinéa 1, du projet donne la faculté aux communes de prélever cette taxe, mais ne les oblige pas à le faire (taxe facultative).

Diverses variantes sont retenues sur lesquelles un vote indicatif a lieu :

- a) la suppression de la lettre *f* sans mesures transitoires est rejetée par 6 voix contre 1 ;**
- b) la suppression de la lettre *f* avec mesures transitoires (c'est-à-dire maintien de la taxe foncière pendant 3 à 5 ans) recueille 6 voix pour et 6 voix contre (ces dernières se prononçant pour le maintien pur et simple de la lettre *f* dans la loi).**

Voir vote définitif à l'article 276 siège de la matière.

Article 3

La commission demande que la loi instaurant un barème unique de référence en matière d'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques, du 23 juin 1999, soit intégrée dans la nouvelle LCdir.

Article 15, alinéa 2, lettre c

Un amendement propose la suppression de la lettre *c*. Il n'est pas souhaitable, même dans le domaine immobilier qu'une personne assume les dettes d'une autre. Au moment de l'achat, l'acquéreur ne connaît pas forcément toutes les données. Un prélèvement de garantie par le notaire pourrait être prévu, mais le Tribunal fédéral est opposé au système de la consignation.

Cette lettre *c* ne concerne que l'impôt dû pour la transaction. Elle n'est pas imposée par la LHID. Elle permet de s'adresser au vendeur ou à l'acheteur d'un immeuble sis dans le canton lorsque l'intermédiaire à l'étranger ne s'acquitte pas de la dette fiscale qui lui incombe en Suisse (cf. le point de rattachement prévu à l'art. 6, al. 1, lettre *g*, du projet). Les cas de non-paiement sont rares. Les poursuites à l'étranger étant impossibles, il faut garder un répondant dans le canton. Quant aux 3% du prix de vente, il vient de la LIFD (art. 13, al. 3, lettre *c*).

Contributions directes

Il est proposé de supprimer « l'acheteur » à la lettre *c* et de ne conserver que le vendeur. Le chef du département s'y rallie mais signale que la loi cantonale n'est plus compatible avec la LIFD. La commission accepte à l'unanimité la modification de la lettre *c* sous la teneur suivante:

- c) le vendeur d'un immeuble sis dans le canton jusqu'à concurrence de 3% du prix de vente, du paiement des impôts dus par le commerçant ou l'intermédiaire auquel il a fait appel, si celui-ci n'est pas domicilié en Suisse au regard du droit fiscal.*

Article 16

Un amendement a été déposé sous la forme d'un alinéa 2 nouveau qui prévoit un impôt à forfait pour les personnes physiques de nationalité étrangère qui sont domiciliées en Suisse et qui n'y exercent pas d'activité lucrative. Ce forfait serait valable pour une période déterminée et serait renouvelable.

Pour le canton, le forfait fiscal ne coûte rien et pourrait signifier une augmentation des rentrées fiscales. Il ne concerne pas seulement les sportifs d'élite, les artistes et les gens du spectacle, mais aussi les managers qui ne travaillent plus. A ce titre, il peut servir d'argument à la promotion économique. Il faut savoir que la non-reconnaissance de l'impôt forfaitaire par le canton de Neuchâtel est très largement connue des milieux fiduciaires qui sont en contact avec des gens aisés. L'offre ne peut pas être faite aujourd'hui et ce sont souvent des autres cantons qui en profitent; d'ailleurs dix-huit d'entre eux – dont tous ceux de Romandie – pratiquent ce type d'imposition.

Mais cet impôt met à mal l'égalité de traitement entre contribuables, entre Suisses et étrangers; il favorise encore plus ceux qui n'en auraient pas besoin; au point de vue éthique, on peut trouver cela difficilement supportable. Cependant, les personnes morales connaissent déjà cette différence de traitement à travers les allègements fiscaux.

Le droit cantonal actuel ne connaît pas le principe de l'imposition d'après la dépense. La LHID prévoit un tel système, mais limité dans le temps: « jusqu'à la fin de la période fiscale en cours ». La commission doit décider si elle veut appliquer la LHID (art. 6, al. 1) au sens strict, ou si elle veut élargir la durée dans le temps en introduisant le deuxième alinéa de ce même article qui précise que « le droit de payer l'impôt sur la dépense peut être accordé au-delà de cette limite ». L'article 14, alinéa 2, de la LIFD est plus contraignant en disant que cet impôt « est accordé ».

Finalement, la commission se rallie au texte de la LIFD et **accepte par 6 voix contre 4** de compléter l'article 16 par l'article 14, alinéa 2, de la LIFD: « Lorsque ces personnes ne sont pas des ressortissants suisses, le droit de payer l'impôt calculé sur la dépense est accordé au-delà de cette limite. »

Précisions: le calcul de contrôle est obligatoire. Si celui-ci donne un montant d'impôt qui est inférieur à celui déterminé selon l'imposition d'après la dépense, c'est le montant d'impôt déterminé selon le calcul de contrôle qui

Rapport de la commission fiscalité (suite)

est dû. Cette mesure, imposée par le droit fédéral, permet d'assurer un minimum de recettes fiscales et rend superflue la fixation d'un délai déterminé durant lequel l'imposition à forfait pourrait être accordée.

Vote final: 9 oui, 4 non, 2 abstentions.

Article 20

Un amendement, défendu par M. André Gerber devant la commission, prévoit que les allocations familiales et de formation professionnelle ne soient pas imposables. Ce serait un appui à la famille, surtout pour celle où il n'y a qu'un salaire, et en plus modeste. Ce serait reconnaître aussi le choix d'un conjoint qui renonce au travail pour éduquer les enfants. Pour un revenu imposable de 40.000 francs, la part d'allocations rétrocedée sous forme d'impôt s'élève à environ 16% (pour 80.000 francs à 26% et pour 100.000 francs à 30%).

A l'instar de l'article 7, alinéa 1, LHID, l'article 19, alinéa 1, du projet LCdir pose le principe selon lequel l'impôt sur le revenu a pour objet tous les revenus du contribuable, qu'ils soient uniques ou périodiques, en espèces ou en nature, et quelle qu'en soit l'origine. Par conséquent, il serait contraire au droit harmonisé d'exclure les allocations de la notion des revenus soumis à l'impôt direct. L'article 7, alinéa 4, LHID, qui traite des revenus exonérés, est exhaustif. Or cet alinéa ne mentionne pas les allocations. L'estimation du coût fiscal de l'exonération des allocations se monte à environ 8.500.000 francs pour le canton et autant pour les communes.

Il est regrettable que le soutien à la famille ait de la peine à se concrétiser; le but visé, ici, est louable mais le moyen maladroit car les hauts revenus profiteront plus de la défiscalisation. Il faut plutôt travailler avec les taux et les déductions sociales comme le prévoient des modèles en discussion sur le plan fédéral. On pourrait aussi augmenter les allocations.

Vote final: l'amendement est rejeté à l'unanimité (15 non).

Article 24

Premier débat: il concerne la valeur locative qui pourrait être ramenée à 60% ou 70% de sa valeur, dans le but de favoriser l'accès à la propriété. Le propriétaire qui s'emploie à amortir sa dette hypothécaire conserve la même valeur locative; il est surtaxé par rapport à l'épargne qui rapporte environ du 2%. C'est dans la loi et non dans le règlement d'application que doit être fixée cette marge de réduction. Il faudrait aussi une valeur locative différenciée selon la localisation de l'immeuble. Les immeubles sont souvent vendus aujourd'hui en dessous de l'estimation cadastrale, de sorte que celle-ci ne correspond plus à la valeur vénale réelle. La LIFD (art. 21, al. 2) parle des conditions locales et de l'utilisation effective du logement; ce dernier point est important pour les personnes âgées qui ont vu leurs enfants quitter le logis.

Contributions directes

Il est rappelé que la valeur locative vise à maintenir le principe de l'égalité de traitement entre le propriétaire et le locataire, principe inscrit dans la Constitution fédérale à l'article 4. Certes, la valeur locative pourrait être fixée en dessous des valeurs du marché, mais il faut compter avec des pertes importantes de rentrées fiscales. Il est tenu compte aussi du lieu où se situe l'immeuble puisqu'une pondération de plus ou moins 20 % intervient dans le prix des terrains et des immeubles.

Par ailleurs, on ne sait pas quand et dans quel sens les Chambres fédérales prendront une décision sur la valeur locative.

La norme fédérale de l'utilisation effective se révèle difficilement vérifiable ; apprécier chaque situation va apporter des complications sans fin. Cette disposition de la LIFD ne peut être appliquée que si des pièces sont désaffectées (elles devraient être vidées de leur mobilier !). Chez des locataires aussi, des pièces peuvent être inoccupées, paient-ils moins de loyer ?

Trois amendements sur la valeur locative sont déposés à l'article 24 ; ils seront repris en deuxième débat.

2^e débat

Un premier amendement à l'alinéa 2 propose de fixer la valeur locative à 70 % du loyer que le contribuable devrait verser s'il était locataire.

Le service des contributions a procédé à une évaluation rapide sur une centaine de cas, en majorité des PPE louées à des tiers selon les renseignements donnés par des gérances du haut du canton. L'étude a permis d'établir que la valeur locative correspond en moyenne aux 80 % de la valeur du loyer, donc du marché. Ceci implique à terme une correction des taux de la valeur locative. S'il fallait faire cette correction en 1999, les conséquences financières seraient de l'ordre de 2,5 millions de francs environ. A terme, il faudrait aussi supprimer les catégories de bâtiments, qui ne se justifient plus (habités par leurs propriétaires depuis avant 1970, de 1970 à 1974 et à partir de 1975).

La loi d'harmonisation prévoit que la valeur locative fait partie des revenus imposables (art. 7, al. 1, LHID). La LHID n'a pas introduit de nouvelle restriction quant à la marge de manœuvre dont disposent les cantons lors de la fixation des valeurs locatives. Les cantons doivent néanmoins respecter les exigences découlant de l'article 4 constitutionnel, à savoir le respect de l'égalité de traitement entre propriétaires et locataires.

Considérant que les locataires utilisent les revenus courants à la fois pour se loger (paiement du loyer, non déductible fiscalement) et pour vivre, alors que les personnes propriétaires de leur logement peuvent disposer de la totalité de leurs revenus pour vivre (ou avec paiement d'intérêts hypothécaires, fiscalement déductibles), il se justifie de tenir compte de cette différence de capacité contributive car, sinon, le législateur créerait une inégalité de traitement, à revenus égaux, entre ces deux catégories de contribuables.

Rapport de la commission fiscalité (suite)

Le Tribunal fédéral admet que la valeur locative soit fixée, dans une certaine mesure, au-dessous des loyers du marché. La limite inférieure a été arrêtée à 60 % de la valeur du marché.

La rigidité de la disposition envisagée, obligeant le fisc à ne pas dépasser une limite supérieure de 70 % des prix du marché, rendrait l'application de la loi particulièrement difficile, dans la mesure où la méthode schématique appliquée dans le canton de Neuchâtel ne permettrait pas de garantir le respect de ce principe. En outre, il en résulterait le risque majeur que dans un trop grand nombre de cas, cette valeur soit inférieure à la limite autorisée de 60 %.

Pas plus que la loi cantonale actuelle, ni la LHID, ni la LIFD ne comportent de règles précises sur le calcul de la valeur locative. Afin de permettre une application aisée de la loi, il est proposé de remplacer l'alinéa 2 par une disposition plus générale dont la teneur est la suivante :

Le Conseil d'Etat fixe les normes pour le calcul de la valeur locative, de sorte que, en règle générale, elle corresponde aux 70 % des prestations que le contribuable devrait verser à titre de loyer ou de fermage pour des locaux de même nature et se trouvant dans la même situation, notamment quant à leur lieu d'implantation, à leur grandeur, à leur aménagement et à leur état d'entretien.

Cette mesure ne nécessiterait pas forcément une modification des estimations cadastrales, mais dans tous les cas une correction à la baisse des taux retenus pour fixer les valeurs locatives. Lors de la fixation des taux, le Conseil d'Etat devrait faire en sorte d'éviter que, dans un nombre élevé de cas, la valeur locative soit inférieure au seuil de 60 %, conformément à la fois à la Constitution et à la LHID. Les conséquences financières dépendront de la diminution des taux. Pour mémoire, rappelons que le coût de la diminution de 10 % environ appliquée dès la taxation 1999 a été estimé à 2,5 millions de francs.

L'amendement à l'alinéa 2 est retiré.

Le texte proposé par l'administration (al. 2 nouveau) est accepté par 8 voix contre 7.

Un deuxième amendement sous la forme d'un alinéa 3 nouveau propose de fixer la valeur locative à 60 % du loyer que le contribuable devrait verser s'il était locataire, lorsque la dette a été entièrement amortie.

L'égalité de traitement doit également être respectée entre les propriétaires eux-mêmes. Ainsi, pour des immeubles semblables, la valeur locative doit être fixée de manière objective, que l'immeuble soit ou non grevé d'une dette hypothécaire. Par conséquent, on ne voit pas comment justifier que la loi fiscale évalue la valeur locative de manière moins importante lorsque la dette a été entièrement amortie. L'amendement paraît contraire à l'article 4 Cst.

L'amendement est retiré.

Contributions directes

Un troisième amendement sous la forme d'un alinéa 3 nouveau précise que la valeur locative tient compte de l'utilisation effective du logement au domicile du contribuable. Les personnes âgées avec la dislocation de leur famille n'occupent en général plus qu'une petite partie de la maison familiale. Leur capacité contributive est généralement réduite à la fin de l'activité lucrative et le revenu en nature dû à la valeur locative amène une charge fiscale qui devient très lourde. Un veuvage peut aussi entraîner un redimensionnement de l'espace occupé. L'amendement est d'ailleurs en harmonie avec la LIFD (art. 21, al. 2) et ne paraît pas incompatible avec la LHID.

Toutefois, il est délicat de justifier que l'on ne procède qu'à une imposition partielle d'un bien dont le contribuable peut disposer dans sa totalité. Au surplus, aucune réduction de loyer n'est accordée à un locataire qui, dans les faits, n'utilise qu'une partie de son logement.

Dans un arrêt rendu en novembre 1996 sur recours d'un contribuable neuchâtelois qui demandait l'application d'une valeur locative réduite en raison d'une prétendue sous-utilisation, le Tribunal fédéral a constaté, d'une part, que la manière dont le règlement d'exécution prescrit de fixer la valeur locative « est relativement favorable au propriétaire qui habite son propre immeuble » et, d'autre part, qu'une « réduction de la valeur locative à un niveau inférieur à ce que prévoit la législation applicable ne s'impose pas au regard du principe de l'égalité de traitement ».

L'acceptation de l'amendement compliquerait singulièrement la procédure de taxation, ce qui ne va pas dans le sens d'une simplification de la fiscalité. Les contribuables devraient prouver qu'ils ont cancelé des pièces qu'occupaient précédemment des enfants et qu'ils ne les utilisent pas pour y recevoir occasionnellement des visites ou pour y entreposer des objets divers. De simples allégations ne suffiraient pas à faire admettre une sous-utilisation.

Les conséquences financières sur le produit de l'impôt sont difficilement mesurables du fait qu'il est impossible d'évaluer le nombre de cas. Mais on peut s'attendre à un coût administratif élevé, en raison des difficultés d'application et de l'augmentation du nombre de réclamations et de recours.

Au vote final, l'amendement est rejeté par 8 voix contre 3 et 4 abstentions.

Article 26, lettre e

La modification apportée précise que les gains provenant des jeux de hasard ne sont pas imposables au sens de l'article 27, lettre *i*. Cette exception a été imposée par une modification de la LHID (art. 7, al. 4, lettre *l*) introduite par la loi fédérale sur les jeux de hasard et les maisons de jeu, du 18 décembre 1998. Pour échapper à l'impôt, le gain doit être attesté. Il va de soi que des gains de loterie, PMU, loto, etc., demeurent imposés.

Article 27

Il est complété par la lettre *i* (voir commentaire de l'art. 26, lettre *e*).

Rapport de la commission fiscalité (suite)

Vu le vote sur l'amendement à l'article 20 concernant la défiscalisation des allocations familiales et de formation professionnelle, l'amendement portant sur le même objet à l'article 27 est retiré.

Un deuxième amendement propose la suppression de l'exonération pour les versements à titre de réparation du tort moral. Or l'exonération est expressément prévue par la LHID (art. 7, al. 4, lettre *i*). Cela créerait aussi une divergence avec la LIFD (art. 24, lettre *g*)

L'amendement est retiré.

Un troisième amendement (lettre *i* nouvelle) vise à exonérer les revenus des entreprises organisées sous la forme d'une raison individuelle ou d'une société de personnes durant les trois premières années de leur existence, sous réserve d'une taxe annuelle de 100 francs. Il s'agit d'alléger les jeunes entreprises pour lesquelles les déclarations fiscales sont coûteuses et compliquées administrativement. L'idée est de favoriser les personnes qui créent des entreprises, de limiter leurs charges au départ de l'activité.

L'article 7, alinéa 4, LHID, qui traite des revenus exonérés, est exhaustif. Or, cet alinéa ne mentionne pas les revenus obtenus dans le cadre de la gestion d'une entreprise exploitée sous forme de raison individuelle ou de sociétés de personnes. Il faut aussi en déduire que les revenus de ce genre d'activité, qui sont considérés fiscalement comme des revenus d'une activité indépendante, sont compris dans la notion de revenu au sens de la LHID.

La LHID autorise les cantons à prévoir des allègements fiscaux en faveur d'entreprises nouvellement créées, pour autant qu'elles servent les intérêts économiques du canton, pour l'année de fondation et les neuf années suivantes (art. 5 LHID). Cette faculté s'étend alors à toutes les entreprises exploitées par des personnes physiques (raisons individuelles, sociétés en nom collectif et sociétés en commandite).

Le projet LCdir ne contient pas de disposition légale susceptible de fonder l'octroi d'allègements fiscaux en faveur des personnes physiques. En effet, par opposition avec les personnes morales, le patrimoine d'un indépendant constitue une seule masse d'un point de vue économique. Alors que la personne morale est en elle-même un sujet de droit (et un sujet fiscal) parfaitement distinct de la personne des associés ou propriétaires, le patrimoine de l'indépendant qui exploite une entreprise se confond avec celui de son entreprise. On opère une distinction, il est vrai, entre la fortune privée et la fortune commerciale d'un contribuable indépendant, mais cette différenciation est purement fiscale. D'un point de vue juridique et économique, les patrimoines sont confondus. Souvent, les contribuables eux-mêmes ne font pas clairement la distinction entre fortune privée et fortune commerciale. A cela s'ajoute le fait que les indépendants qui déploient une activité dont l'importance peut être considérée comme servant les intérêts économiques du canton ne sont pas très nombreux. S'il est indiscutable que l'ensemble des contribuables indépendants jouent un rôle essentiel pour le tissu

Contributions directes

socio-économique du canton, rares sont ceux qui, pris individuellement, déploient une activité générant un nombre élevé d'emplois.

Les incidences financières en terme de recettes fiscales sont difficiles à estimer. Il est néanmoins certain que l'amendement entraînerait des pertes de recettes pour l'Etat et les communes.

L'amendement est retiré.

S'agissant de subsides versés par des fondations de famille, ils sont généralement considérés comme un revenu. Ils sont donc imposés. Par contre, s'ils consistent à aider des jeunes dans leurs études (bourses) ou des personnes dans le besoin (assistance), ils sont exonérés. Tout dépend de la situation. Il faut savoir que la fondation de famille n'a pas le statut d'utilité publique et que son cercle de bénéficiaires est plutôt restreint.

Article 28

L'administration propose de compléter l'article 28 en précisant que les frais sont déductibles dans la mesure où ils sont effectivement supportés durant la période de calcul.

Article 29

Dans les frais d'acquisition du revenu qui peuvent être déduits, un amendement à la lettre *a* précise: les frais « justifiés » de déplacement « en transports publics ».

Il est observé qu'une partie de la population de notre canton habite des régions décentrées où les transports publics ne sont pas toujours à disposition aux bonnes heures, que les zones industrielles sont souvent situées en zones périphériques peu accessibles sinon en véhicule privé, que le canton investit massivement dans l'infrastructure routière pour faciliter la mobilité économique. Il est alors proposé de nuancer l'amendement en ajoutant: « en principe » en transports publics.

L'article 4, lettre *h*, du règlement d'exécution de la LCdir prévoit qu'au titre des frais nécessaires de déplacement entre le domicile et le lieu de travail, le contribuable qui utilise les transports publics peut déduire ses dépenses effectives. En cas d'utilisation d'un véhicule privé, le contribuable peut déduire les dépenses qu'il aurait eues en utilisant les transports publics. Le Conseil d'Etat envisage de maintenir cette réglementation. Il ne paraît guère opportun de limiter ces déductions aux seuls frais occasionnés par les déplacements en transports publics: on exclurait les cas dans lesquels les contribuables ne peuvent utiliser qu'un moyen de locomotion privé. Au surplus, il n'est pas certain que le supplément de recettes permette de couvrir le coût administratif lié à l'introduction d'une telle mesure (contestation des contribuables, recours).

Au vote, le texte du projet de loi (non amendé) l'emporte par 9 voix contre 6.

Rapport de la commission fiscalité (suite)

Article 31, alinéa 2

Un amendement propose de remplacer « la valeur effective » des différents éléments de fortune par « la valeur d'acquisition », car la notion de valeur effective n'est pas clairement définie dans la loi, notamment s'il faut prendre en considération les impenses et comment doit être calculé l'amortissement.

En fait, ce terme de « valeur effective » est repris de la LIFD (art. 28, al. 2) par volonté d'harmonisation verticale. Il y a deux techniques d'amortissements:

- sur la valeur d'acquisition (amortissements constants selon des taux fixes);
- sur la valeur résiduelle.

Toute liberté est laissée au contribuable de choisir l'une des méthodes dans les limites du droit commercial. D'un point de vue économique, l'amortissement enregistre la perte de valeur définitive d'un bien et il est logique de le calculer en fonction de la valeur résiduelle du bien, et non en fonction de sa valeur d'acquisition.

Etant établi que la valeur effective comprend le prix d'acquisition, cas échéant les impenses et les amortissements antérieurs, **l'amendement est retiré.**

Article 35

A l'alinéa 2, un amendement prévoit d'ajouter aux déductions les frais d'exploitation d'immeubles privés.

Le Tribunal administratif a jugé que les frais d'exploitation (ramonage, révision de chaudière, taxe d'épuration des eaux, etc.) d'un immeuble occupé par son propriétaire ne peuvent être défalqués de son revenu. Cette restriction est justifiée par des motifs d'égalité de traitement par rapport au locataire qui ne peut déduire ni son loyer, ni les frais accessoires destinés à couvrir les frais d'exploitation. Cette jurisprudence est appliquée par le service des contributions.

Pour les immeubles privés qui ne sont pas occupés par leurs propriétaires, c'est-à-dire les immeubles loués, les frais d'exploitation sont admis en déduction dans la mesure où le propriétaire supporte effectivement ces frais. Une ordonnance du 24 août 1992 dans le cadre de l'impôt fédéral direct énumère les frais d'exploitation. La pratique cantonale est donc la même, sur ce point, qu'en matière d'impôt fédéral direct.

L'article 32 LIFD ne distingue pas clairement ces deux situations. L'administration va essayer de traduire ces deux cas dans la loi par un nouveau texte.

Remarque: le jardin d'agrément n'entre pas dans les frais d'entretien d'immeubles.

Contributions directes

Une rédaction plus précise est proposée à l'alinéa 2 en y ajoutant que « pour les immeubles loués, les autres frais courants qui ne sont pas pris en charge par le locataire sont également déductibles ».

La commission se rallie à cette version par 14 oui et 1 abstention.

Un deuxième amendement à l'article 35 propose de supprimer l'alinéa 3 (la déduction forfaitaire pour frais d'entretien des immeubles).

L'introduction dans la loi d'une déduction à caractère forfaitaire a principalement pour but de simplifier la procédure de taxation des contribuables propriétaires d'immeubles privés. Elle permet de tenir compte des frais d'entretien liés aux immeubles sans qu'il soit nécessaire, dans chaque cas, de demander la preuve du détail des frais. Cette possibilité est déjà connue du droit fiscal cantonal actuel. La LIFD (art. 32, al. 4) la prévoit aussi, avec cette différence que le contribuable peut choisir la déduction forfaitaire pour chaque immeuble privé et pour chaque période fiscale. La suppression du forfait provoquerait sans doute un ralentissement dans le traitement des dossiers fiscaux et un probable surcoût administratif disproportionné par rapport à l'augmentation escomptée du produit de l'impôt. Il faut signaler que la majorité des propriétaires choisissent le forfait. Avec le système sur cinq ans, en principe il n'y a pas d'exceptions; toutefois la pratique a été assouplie pour des réparations importantes et urgentes (par exemple aux façades, à la toiture). Est rappelée la pratique de l'arrêt « Dumont »: en cas d'acquisition d'un immeuble en mauvais état, nécessitant immédiatement des réparations, le Tribunal fédéral considère celles-ci comme des dépenses d'investissement non déductibles qui augmentent la valeur réelle, et non comme des frais d'entretien. La jurisprudence a été précisée dans un arrêt de 1997 en ce sens que les frais d'entretien d'immeubles nouvellement acquis mais dont l'entretien n'a pas été négligé peuvent être déduits du revenu brut de la fortune.

L'amendement est retiré.

Article 36

Une précision rédactionnelle à la lettre *c* concerne les déductions autorisées. Un amendement propose d'ajouter, dans les déductions générales au revenu, à la lettre *d*, les cotisations aux assurances pour perte de gain. Les primes versées à ces assurances doivent être considérées comme des frais d'acquisition du revenu. Il y a discrimination entre l'indépendant qui finance son assurance pour perte de gain et le salarié qui bénéficie d'une garantie salariale grâce à une convention collective par exemple. Les petits indépendants ont raison de se couvrir pour assurer un revenu à leur famille et parfois payer un remplaçant (exemple: jardinier, propriétaire de kiosque). On doit donc déduire la totalité des primes. Il faut favoriser ce type d'assurance sinon ce sont les services sociaux qui doivent intervenir. Chez les indépendants, on trouve entre 80% et 90% d'assurés, on ne connaît pas leur

Rapport de la commission fiscalité (suite)

nombre exact ni les incidences financières de telles déductions sur les recettes de l'Etat, mais on peut supposer que les pertes seraient sérieuses.

L'article 9 LHID est exhaustif. Il ne mentionne pas les primes versées pour couvrir le risque de perte de gain en cas de maladie et d'accident. Par ailleurs, il faut relever que les indemnités journalières revêtent en règle générale la qualité de revenu acquis en remplacement du revenu du travail. Elles ne sont pas prioritairement destinées à financer les frais médicaux, pharmaceutiques ou d'hospitalisation. Elles couvrent les conséquences de l'incapacité de réaliser un gain. Par conséquent, ces cotisations ne peuvent pas être assimilées à des primes d'assurance-maladie. Néanmoins, une exception partielle est admise pour les primes versées par les indépendants, considérées à raison de 50 % de leur montant comme des frais d'acquisition du revenu, c'est-à-dire comme une dépense justifiée par l'usage commercial. Cette pratique est en vigueur dans la plupart des cantons; elle est admise par l'Administration fédérale des contributions en matière d'impôt fédéral direct.

L'amendement est retiré pour éviter une différence dans la déclaration entre le revenu net de l'impôt fédéral direct et le revenu net cantonal.

Un deuxième amendement à la lettre *g* vise à autoriser la déduction des primes versées pour l'assurance-maladie obligatoire, c'est-à-dire les primes couvrant l'assurance de base imposée par la LAMal. Cette déduction serait accordée à tous les contribuables, quels que soient leur état civil et leur situation de famille.

Il est remarqué qu'avec un montant global de 4800 francs pour les contribuables mariés, on est en retrait par rapport à la législation actuelle. La déduction forfaitaire permettra à nouveau aux bénéficiaires de subsides ce qu'on a voulu éviter: la déduction de primes pour des assurances complémentaires.

Selon l'article 9, alinéa 2, lettre *g*, LHID, cette déduction peut être conçue jusqu'à concurrence d'un montant déterminé par le droit cantonal. Une déduction forfaitaire est aussi admissible. Ici, les cantons disposent d'une certaine marge de manœuvre. Les incidences financières ne devraient pas être significatives (on connaît aujourd'hui l'impact fiscal des primes payées pour l'assurance-maladie obligatoire), sauf si les primes devaient augmenter de manière importante. Il est clair que le forfait a été fixé assez bas par souci des finances cantonales. Le Conseil d'Etat pourrait fixer chaque année les montants moyens déductibles. En tout cas, il faudrait éviter de lier la LCdir à un arrêté fédéral ou cantonal sur les primes d'assurance-maladie.

Finalement, il est proposé de conserver le texte du projet de loi, en augmentant toutefois les déductions pour enfant ou personne à charge. Entre 700 et 800 francs, la commission choisit la seconde proposition. Il en coûtera environ 1 million de francs au canton. **Cette solution est plébiscitée par les 15 membres de la commission.**

Contributions directes

A la lettre *h*, la commission accepte un amendement rédactionnel: « ... lorsque le contribuable supporte lui-même ces frais et *pour la part qui excède* 5% de son revenu net... » C'est une disposition LIFD (art. 33, al. 1, lettre *h*) qui a fait passer la limite de 3% (actuelle LCdir) à 5%. Le gain pour les recettes de l'Etat est d'environ 600.000 francs.

Il est demandé, sans modification de la loi, l'application d'une politique plus sociale vis-à-vis des personnes âgées qui restent à domicile, car dans la pratique fiscale il n'y a pas de déduction forfaitaire pour l'aide au ménage. Toutefois, si l'aide à domicile a un caractère médical, les frais en résultant peuvent être déduits selon la lettre *h*. Faut-il aller plus loin? Dans ce cas, ne va-t-on pas ouvrir une brèche fiscale? Les personnes aisées peuvent aussi se payer une aide de ménage. Dans l'aide à domicile, il est souvent difficile de déterminer la part médicale et celle qui ne l'est pas.

Un quatrième amendement à la lettre *i* propose de reconnaître comme déductibles les versements bénévoles effectués au profit des partis politiques constitués et reconnus sur le plan cantonal.

Le but est de favoriser le civisme des citoyens et d'attribuer une reconnaissance officielle aux partis sur le plan cantonal. En fait, quand un politicien s'engage, c'est pour le bien public. Certes, mais selon la philosophie fédérale, les partis servent en priorité les intérêts de leurs membres et ne sont pas reconnus d'utilité publique. Si l'amendement est accepté, une dysharmonie fiscale va se créer entre l'impôt fédéral direct et l'impôt cantonal. Les partis ne sont pas assimilés à des associations comme la Croix-Rouge, Caritas, Helvetas, etc. Ce qui est en jeu, c'est la définition fiscale de l'utilité publique qui a été définie par M^{me} Danielle Yersin, juge fédérale et spécialiste des problèmes de fiscalité. Qui devrait reconnaître si un parti est de pure utilité publique? Les Eglises aussi réclament la défiscalisation de la contribution ecclésiastique. Si on va dans le sens de l'amendement, on va créer une différence étrange car on exclut les versements bénévoles en faveur des Eglises. Sans doute l'aide aux partis devrait prendre un autre canal que celui de la fiscalité.

L'amendement est retiré.

Article 37, lettre i

Il faut ajouter dans les autres frais et dépenses non déductibles « les commissions occultes, au sens du droit pénal suisse, qui ont été versées à des agents publics suisses ou étrangers » en vertu de la loi fédérale sur l'interdiction de déduire fiscalement les commissions occultes.

Article 38

Selon l'article 38 du projet de loi, sous le chapitre « Déductions sociales » :

« Les époux vivant en ménage commun peuvent déduire de leur revenu net un montant de 1200 francs.

Rapport de la commission fiscalité (suite)

Cette déduction est diminuée de 100 francs pour chaque tranche de 1000 francs de revenu net dépassant 63.000 francs.»

Il ne s'agit pas d'une véritable déduction sociale, mais d'un complément au «splitting» pour le calcul du taux, ceci pour assurer l'égalité de traitement entre les époux faisant ménage commun et les couples non mariés dans les bas et moyens revenus.

Dans l'hypothèse de l'introduction d'une véritable déduction sociale pour l'ensemble des contribuables à faible revenu (mariés ou non), s'agissant des contribuables mariés, il conviendrait de l'intégrer dans la déduction «sociale» actuelle, avec laquelle elle se confondrait.

La proposition ci-après a été examinée à la fois sous l'angle de l'égalité de traitement entre couples mariés et couples de concubins et du point de vue de ses conséquences sur les recettes fiscales. Elle vise à alléger la charge fiscale de l'ensemble des contribuables à faible revenu, au nombre desquels se retrouvent de nombreux rentiers AVS-AI qui, malgré l'effet compensatoire du barème de référence, subiront une aggravation du fait de la pleine imposition de leurs rentes dès 2001.

Pour garantir l'égalité de traitement entre contribuables mariés et couples non mariés, à une déduction de 800 francs pour les personnes seules devrait correspondre une déduction de 2500 francs pour les contribuables mariés, englobant la déduction actuelle de 1200 francs.

Il convient par ailleurs de fixer le seuil du revenu net à partir duquel cette déduction serait réduite progressivement.

Pour les personnes seules, on peut envisager qu'elle serait diminuée de 100 francs par tranche de 1000 francs de revenu net dépassant 20.000 francs. En ce qui concerne les personnes mariées, toujours dans le souci de l'égalité de traitement, elle serait réduite de la même manière à partir d'un revenu net de 40.000 francs.

Dès lors, l'article 38 du projet est rédigé comme suit :

Déduction
forfaitaire

Art. 38 ¹ Les époux vivant en ménage commun peuvent déduire de leur revenu net un montant de *2500 francs*. Cette déduction est diminuée de 100 francs pour chaque tranche de 1000 francs de revenu net dépassant *40.000 francs*.

² *Les autres contribuables peuvent déduire de leur revenu net un montant de 800 francs*. Cette déduction est diminuée de 100 francs pour chaque tranche de 1000 francs de revenu net dépassant *20.000 francs*.

Le coût fiscal de cette déduction serait de l'ordre de 2,6 millions de francs pour l'impôt cantonal.

Au niveau communal, le coût dépendra en fait du coefficient appliqué au barème de référence. A noter que les communes, restant libres de fixer leur

Contributions directes

coefficient, pourront être tentées de le fixer suffisamment haut pour compenser l'effet négatif de cette nouvelle déduction.

Les avis divergent sur les manières de procéder autrement pour baisser la pression fiscale sur les revenus modestes: agir sur le barème, introduire le double barème, appliquer un splitting à 50% avec révision du barème, recourir au quotient familial... On annonce aussi des changements de la fiscalité familiale du côté de la Berne fédérale.

Au vote, l'article 38 nouvelle version est accepté par 13 voix contre 2.

Article 40

Après l'intégration à l'article 3 du barème unique de référence, la commission introduit ici en conséquence les catégories et les taux de l'impôt sur le revenu.

Il est proposé au Grand Conseil d'abroger la loi du 23 juin 1999 instaurant un barème unique et d'intégrer celui-ci à la nouvelle LCdir. En cas de référendum contre le projet de loi et de rejet en votation populaire, l'ancienne législation restera en vigueur (c'est-à-dire la LCdir du 9 juin 1964, complétée et modifiée par la loi instaurant un barème unique de référence en matière d'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques, du 23 juin 1999, et la LCdirPMIS, du 3 octobre 1994). Le Conseil d'Etat devra, par voie d'arrêté, prendre les mesures indispensables d'adaptation de l'ancienne législation pour que, en 2001, celle-ci soit en harmonie avec la LHID.

Il faut aussi pouvoir discuter de la courbe générale du barème unique, donc faire des simulations. Le barème de référence vise quatre objectifs:

- il doit assurer le même volume de recettes fiscales;
- il doit réduire le taux d'imposition des bas revenus;
- il doit compenser une trop forte augmentation de l'impôt communal (au-delà du taux maximal de 13%) pour les hauts revenus en baissant légèrement le taux maximum;
- il doit viser à être compétitif.

La marge de manœuvre est étroite, car le transfert de charges se fait sur la classe moyenne déjà bien taxée.

Article 49, alinéa 4

Un amendement à l'alinéa 4 propose de remplacer « en fonction de la valeur de rendement » par « en fonction du rendement qu'ils procurent ».

En fait, le problème est que la réglementation actuelle en matière d'estimation d'actions neuchâteloises (LCdir, art. 43, al. 1) n'est pas conforme à la LHID. Les titres qui ne sont pas régulièrement cotés en bourse sont évalués en fonction de la valeur de rendement et de la valeur intrinsèque. Ces instructions ont été émises par l'Administration fédérale des contributions

Rapport de la commission fiscalité (suite)

afin que les actions non cotées soient évaluées de manière identique sur tout le territoire de la Confédération. Il est admis que les cantons puissent prévoir des mesures tarifaires afin d'atténuer la double imposition économique.

En réalité, on impose la différence entre la valeur des titres (calcul d'estimation selon les comptes de la société) et le capital imposable de la société (les fonds propres + les réserves). C'est un calcul pour déterminer une valeur fiscale.

La plus-value pour le canton est estimée à 800.000 francs. La suppression de la déduction pour les actions neuchâteloises aurait rapporté sans l'abattement 1,5 million de francs (et autant pour les communes). Pour une minorité de contribuables, il y a effectivement de fortes conséquences fiscales, mais pour la grande majorité, l'incidence financière est faible : quelques centaines de francs. L'abattement sur la différence entre la valeur fiscale calculée et la valeur nominale est fixé à 30 %, mais il n'y a pas de limite, on pourrait aller à 40 % ou 50 %. L'abattement pourrait se faire aussi sur la valeur fiscale seulement. Sur l'ensemble des titres non cotés, 80 % sont représentés par des actions de sociétés domiciliées dans le canton. Les situations dans les autres cantons sont très variables : Saint-Gall et Zurich ne connaissent pas ce système ; l'abattement est de 50 % dans le canton de Vaud, de 30 % dans le Jura et de 20 % à Genève, sur la différence entre la valeur fiscale et la valeur nominale.

Il est difficile de suivre ce qui se passe dans les cantons car beaucoup sont en train d'adapter leur législation fiscale en fonction de la LHID.

Finalement, la commission propose un taux d'abattement de 60 % sur la valeur fiscale à condition d'en évaluer les conséquences financières.

L'amendement est retiré.

Il est décidé un abattement sur la valeur fiscale. Le système sur la valeur fiscale qui prend en compte deux fois la valeur de rendement et une fois la valeur intrinsèque est plus avantageux et plus simple administrativement. Il reste à fixer l'intensité de cette déduction : 30 % ou 60 %.

La seconde avantage les actionnaires de sociétés à fort rendement. Toutefois, il faut savoir que les bénéficiaires sont imposés une première fois auprès de la société et une deuxième fois auprès des actionnaires lorsqu'ils sont distribués. Avec ce système, le canton ne gagne plus que 300.000 francs au lieu des 800.000 prévus.

On peut aussi estimer qu'un abattement de 30 % est un geste suffisant vis-à-vis des détenteurs d'actions neuchâteloises pratiquement exonérés dans le système actuel. On fait alors observer que ces actions non cotées ne sont pas négociables sur le marché et donc qu'il est juste de les défiscaliser en partie.

Au vote, l'abattement de 60 % obtient 7 voix contre 6 pour un abattement à 30 %.

Contributions directes

Article 53

Intégration, dans le projet de loi, des catégories et des taux de l'impôt sur la fortune selon le barème unique de référence, du 23 juin 1999.

Article 59, alinéa 2

Précision rédactionnelle: « le conjoint » à la place de « l'épouse ».

Article 60, alinéa 1

Un amendement à l'alinéa 1 envisage de corriger le prix d'acquisition des effets de l'inflation. Le plus souvent, le pouvoir d'achat du vendeur n'a pas augmenté; donc on taxe des bénéficiaires qui n'en sont pas. Certes, le barème sur les gains immobiliers est progressif avec un supplément ou une réduction selon la durée de propriété (voir art. 72 et 73 du projet de loi), mais son objectif est de lutter contre la spéculation et non de corriger l'inflation. L'impôt immobilier est excessif dans le canton de Neuchâtel. Si l'on veut favoriser la propriété, la mobilité, le propriétaire doit pouvoir vendre son bien sans être pénalisé. La loi sur les gains immobiliers a été introduite en 1962 en pleine euphorie économique, elle a été modifiée en 1991 en pleine euphorie spéculative sur le bâtiment, aujourd'hui, on garde l'instrument fiscal alors que les conditions du marché ont changé. Seule la plus-value réelle devrait être imposée.

Il ne paraît pas incompatible avec la LHD de tenir compte des effets de l'inflation pour fixer le prix d'acquisition de l'immeuble lors du calcul du gain imposable. Seuls quatre cantons (Bâle-Ville, Jura, Grisons et Valais) tiennent compte de la dépréciation monétaire intervenue depuis le moment d'acquisition. Les cantons de Bâle-Ville et du Jura n'en tiennent compte qu'à raison de 50%.

En son article 73, le projet reprend le droit actuel en accordant une réduction progressive de l'impôt, jusqu'à 60% pour une durée de possession de l'immeuble de plus de quatorze ans. Si cette disposition a principalement pour but d'atténuer la charge fiscale en cas de longue durée de propriété, indirectement elle corrige aussi les effets de l'inflation. Ainsi dans l'hypothèse où l'amendement devait être adopté, il conviendrait pour le moins de supprimer la réduction de l'impôt prévue à l'article 73.

Si le droit fiscal jurassien ne tenait pas compte pour moitié des effets de l'inflation, le montant de l'impôt sur les gains immobiliers 1997 aurait été doublé. Le produit de cet impôt s'est élevé, dans le canton de Neuchâtel, à 8,8 millions de francs en 1998 et à 9 millions de francs en 1997. En raisonnant par analogie sur la base des expériences jurassiennes, la mesure proposée entraînerait une perte annuelle de l'ordre de 4,5 millions de francs, dans l'hypothèse où les effets de l'inflation ne seraient pris en compte qu'à raison de 50%. Les pertes de recettes fiscales seraient donc très importantes.

Rapport de la commission fiscalité (suite)

La prise en compte de l'inflation rendra difficile l'application de la loi. En effet, le gain imposable est la différence entre le prix d'aliénation et le prix d'acquisition, en prenant en considération les dépenses d'investissements (les impenses). Or, en pratique, la complication administrative sera considérable quand il faudra remonter à chaque investissement et en calculer la plus-value de la date de leur introduction jusqu'à la date de vente. D'autant plus que, souvent, les propriétaires ne conservent pas toujours leurs factures au-delà de dix ans (délai de prescription). Les archives de l'administration suppléent à ces absences de documents à condition que les données aient été transmises.

On constate aussi, à l'examen de tableaux comparatifs, que le canton de Neuchâtel, en matière d'impôts sur les gains immobiliers, reste largement dans la moyenne suisse. Souvent, après vingt ans de propriété, l'impôt est supérieur dans les autres cantons. En outre, l'article 73 du projet de loi remplit déjà ce que demande l'amendement. Faut-il encore cumuler? Il faut aussi rappeler que ce sont les abus qui ont conduit à cette législation; à certaines périodes, des immeubles étaient revendus plusieurs fois le même jour. Et pour que la loi soit efficace, elle doit prévenir l'événement, ici la spéculation. Il est encore précisé d'après la LHID, les cantons veillent à ce que les bénéfices réalisés à court terme soient imposés plus lourdement.

Le prix de l'immobilier ne correspond pas toujours à la valeur réelle du bien acquis: il est possible qu'on ait payé trop ou pas assez. En fait, on a quantité de cas en fiscalité où on ne tient pas compte de l'inflation. Si chaque fois qu'il y a un bien, la valeur à neuf doit être prise en compte, les complications administratives seront infinies. Sinon, il faudra remonter à un indice des prix à la consommation qui n'existe pas pour les prix dans l'immobilier (la fluctuation des prix dans l'immobilier ne suit pas l'indice des prix à la consommation). Par comparaison, les plus-values imposables sur les obligations à coupon zéro ne tiennent pas compte d'une correction due à l'inflation.

L'article 73 pourrait compenser l'inflation avec un taux forfaitaire. La réduction pourrait aussi intervenir avant cinq ans. Le but reste la neutralité des coûts (ou des recettes).

Vu le vote intervenu à l'article 73, l'amendement est retiré.

Article 68, alinéa 2

Un amendement prévoit de remplacer «l'estimation cadastrale de l'immeuble vingt-cinq ans avant l'aliénation» par «la dernière estimation cadastrale de l'immeuble».

L'amendement ne paraît guère compatible avec la LHID. Selon l'article 12, l'impôt sur les gains immobiliers a pour objet les gains réalisés lors de l'aliénation d'un immeuble. Or, par définition un gain est le résultat de la différence entre un prix d'aliénation et un prix d'acquisition augmentée

Contributions directes

des impenses. Ainsi, l'amendement aurait pour conséquence que, dans tous les cas de vente survenue plus de vingt-cinq ans après l'acquisition de l'immeuble, une part importante du gain, voire la totalité, échapperait à l'imposition.

La loi actuelle, totalement révisée en 1991, permet de prendre en considération comme prix d'acquisition l'estimation cadastrale de l'immeuble en 1972, lorsque l'immeuble a été acquis à une date antérieure. Cette disposition vise un double but : d'une part, faciliter le travail tant au plan administratif que pour le contribuable, lorsque l'immeuble a été acquis à une date très ancienne et qu'il est souvent très difficile voire impossible de connaître son prix d'acquisition, et d'autre part, éviter de frapper trop lourdement les gains obtenus après une longue durée de propriété. Dans cette optique, le projet doit être considéré comme un assouplissement supplémentaire du droit actuel, puisqu'il n'est plus fait référence à l'estimation cadastrale de 1972, mais à celle en vigueur vingt-cinq ans avant l'aliénation de l'immeuble. Les pertes de recettes fiscales seraient très importantes (plusieurs millions de francs) en cas d'acceptation de l'amendement.

L'amendement est retiré.

Article 73

Un amendement propose de réduire l'impôt sur les gains immobiliers (calculé selon l'art. 71) de 72% pour une durée de propriété de plus de seize ans.

Les conséquences financières sont de l'ordre de 2,7 millions de francs.

L'administration communique que dans 86% des cas, les ventes sont réalisées après une durée de propriété de plus de dix-sept ans. L'examen de tous les dossiers 1999 a permis de constater que généralement les immeubles vendus ont été achetés avant 1972. Cette forte proportion de cas, dont la durée de propriété est de plus de dix-sept ans, explique la forte baisse du produit de la taxation calculé sur la base de l'amendement. Ce produit pour 1999 s'élève à 8,9 millions de francs. Quant aux comparaisons intercantonnales sur cet impôt, elles révèlent que notre canton n'est de loin pas le plus cher. Tous les cantons ont introduit cet impôt et aucun ne projette de le supprimer. En pratique, cet impôt, dans la majorité des cas, est plutôt bien accepté. Généralement, le produit de la vente permet de rembourser le solde de la dette hypothécaire et, souvent, il reste de l'argent disponible pour payer l'impôt sur le gain immobilier.

Au vote, l'amendement est rejeté par 6 voix contre 5 et 3 abstentions.

Article 82, alinéa 4 nouveau

Un amendement propose que le Conseil d'Etat établisse dans son rapport de gestion un inventaire des entreprises bénéficiant d'allègements fiscaux avec les sommes en cause.

Rapport de la commission fiscalité (suite)

Le but de l'amendement n'est pas de mettre en cause la promotion économique, mais de viser la transparence, l'information et le contrôle par l'autorité législative.

Il est rappelé que la base légale sur les allègements fiscaux existe, qu'en matière fiscale doivent être respectés le secret fiscal et la protection de la personnalité économique. Les allègements fiscaux devraient être mis en rapport avec les places de travail qu'ils créent et avec les impôts sur les personnes physiques qu'ils rapportent.

Aucun canton ne cautionne cette façon de procéder et, dans ce domaine, la publicité pourrait bien être contre-productive. La compétition intercantonale et internationale existe bel et bien en promotion économique et l'indiscrétion risquerait de briser les relations de confiance patiemment mises en place avec les investisseurs.

Il est moins acceptable que certaines sociétés réclament des exonérations fiscales au-delà des dix ans prévus par la loi, mais il est aussi vrai qu'elles peuvent bénéficier d'un nouvel allègement en cas de diversification ou changement de production.

Certes, on peut revendiquer l'information du député à travers la commission de gestion et des finances ou la commission fiscalité, mais il n'est vraiment pas nécessaire d'inscrire ce principe dans la loi.

L'amendement est retiré.

Un amendement moins contraignant prévoyant que le Conseil d'Etat informe la commission de gestion et des finances du nombre d'entreprises ayant bénéficié d'allègements fiscaux et du montant global des contributions fiscales de ces entreprises **est refusé par 8 voix contre 7.**

Article 84, alinéa 1, lettre b

Les commissions occultes s'ajoutent ici au bénéfice net imposable, de même qu'elles ne sont pas déductibles du revenu (voir art. 37, lettre i).

Article 94

Un amendement à l'alinéa 1 vise à fixer l'impôt sur le bénéfice des sociétés de capitaux et des sociétés coopératives à 6% à partir de 10.000 francs.

Dans les questions fiscales, il faut privilégier le long terme. Aujourd'hui, le canton de Neuchâtel occupe l'avant-dernière position dans le classement intercantonal de la charge fiscale des personnes morales. La croissance des revenus devrait profiter aux personnes morales et favoriser le développement économique. Il est temps de rendre notre canton plus attractif, d'éviter l'exode de contribuables, de s'aligner sur la moyenne suisse. Les moyens financiers d'aller au-delà du projet de loi existent; le taux moyen actuel de l'impôt sur le bénéfice est de 11%. Proposer 10%, comme le fait le projet de loi, est insuffisant, il faut descendre à 6%. Le canton pourrait s'y retrouver en

Contributions directes

accordant moins d'avantages aux sociétés nouvellement établies. De toute façon, la tendance en Europe va vers la disparition de toute imposition sur les sociétés.

En matière d'impôt sur le bénéfice, il est proposé de changer de système : de passer d'un taux à trois paliers (art. 23 LCdir actuelle avec un impôt de base de 6%, une surtaxe de 12% et une seconde surtaxe de 15%, avec un maximum de 18,5%) à un taux proportionnel de 10%. Avec ce dernier taux, le canton de Neuchâtel est plus compétitif et rejoint la moyenne des autres cantons comme Vaud, Fribourg et Berne. Avec un taux inférieur à 10%, il faudrait sans doute revoir l'attribution des allègements fiscaux. Il est probable que les sociétés qui en bénéficient réclament une imposition à 3% ou 4%. Il est rappelé que les rentrées fiscales sur les personnes morales représentent aujourd'hui environ 75 millions de francs, 80 millions pour les prochaines années, sans compter la part de l'impôt fédéral direct (IFD) qui revient en partie au canton et aux communes.

Selon l'article premier, alinéa 3, de la LHID, la fixation des barèmes et des taux reste de la compétence des cantons. Afin de déterminer les incidences financières, 360 sociétés – les plus importantes, soit celles s'acquittant de plus de 10.000 francs d'impôt cantonal – ont été prises en considération. Elles représentent environ 46 millions d'impôt sur le bénéfice, soit près de 85% de l'impôt total (exercice 1997). Dans l'hypothèse où les accords passés avec plusieurs entreprises ne pourraient être maintenus, si on appliquait un taux uniforme de 6% à ces entreprises, les pertes fiscales par rapport au barème actuel représenteraient environ 23 millions de francs (15 millions de francs pour un taux à 8%, 11 millions pour un taux à 9%). Pour les petits cas, selon dernier bouclement, 90% des sociétés ne paient que 2,1 millions de francs d'impôt sur le bénéfice. La perte financière consécutive au passage à 6% et à l'exonération des bénéfices inférieurs à 10.000 francs peut être estimée à 1 million de francs. La proposition de la Chambre neuchâteloise du commerce et de l'industrie d'introduire un taux de 5% aggraverait la perte financière pour l'Etat et les communes de 2,5 millions supplémentaires. Il n'est pas impossible aussi qu'une réduction de l'imposition des personnes morales entraîne une diminution de la somme reversée au canton sur l'IFD (effet de la péréquation financière fédérale).

Pour les défenseurs de l'amendement, la limite des 10.000 francs se justifie par la suppression de l'avantage accordé aux détenteurs d'actions neuchâteloises. Cette proposition ne touche que les petites sociétés neuchâteloises en S.A. ou S.à r.l. qui sortent un bénéfice entre 1000 et 15.000 francs. Elle devrait pallier la double imposition économique (sur la fortune et sur le capital).

Or, la déduction sur le bénéfice net n'est pas compatible avec la LHID. Il faudrait dire que les 10.000 premiers francs sont taxés à 0% et la suite à 10% (ou 6% selon l'amendement), mais ainsi, on ne respecte pas le taux proportionnel. 2500 sociétés, sur 5100 en tout, seraient concernées pour un coût

Rapport de la commission fiscalité (suite)

d'environ 2,5 millions de francs pour le canton. De plus, cette limite n'est pas équitable: si une société réalise un bénéfice de 10.000 francs, elle ne paie pas d'impôt alors qu'une autre est frappée si son bénéfice est de 10.100 francs. Il serait préférable d'abandonner ce système et de proposer un abattement entre 30% et 75% sur la valeur des titres non cotés. Les conséquences financières seraient moindres et l'harmonie fiscale verticale serait sauvagée.

Au vote, l'amendement, sans le volet concernant l'exonération des 10.000 premiers francs, **recueille 6 voix pour et 6 voix contre**. L'article 94 sera repris en deuxième débat.

2° débat

La commission propose d'instituer un impôt progressif par tranches afin que les bénéficiaires modestes des PME soient soumis à un taux plus favorable. Là-dessus pratiquement tout le monde est d'accord même si le système progressif complique le travail administratif des entreprises. Le consensus est plus difficile à trouver sur l'application des taux. Il est souligné qu'un taux à 8% a l'avantage d'être inférieur de 1/2 point à celui de l'impôt fédéral direct. Toutefois, en passant à 8%, le canton perdrait environ 15 millions de francs (est-ce acceptable?) et l'accord discuté avec les entreprises sur la base de 10% serait caduc. Or ces accords sont importants, ils sont souvent liés à des investissements dans le canton, donc à des places de travail. Le chef du Département des finances et des affaires sociales avance que le Conseil d'Etat pourrait accepter un taux proportionnel de 9,5% faisant ainsi un geste psychologique envers l'économie.

Avec 9,5%, le canton de Neuchâtel ne serait pas si mal placé dans les comparaisons intercantionales: BE est à 9,2%; FR: 11%; VD: 9,5% (projet); GE: 17,7%; VS: 11,5%; JU: 10,1%; ZG: 6,1%; ZH: 10%. Il n'est pas admissible pour certains commissaires de gagner 13 millions de francs sur les rentiers AVS-AI et d'en faire bénéficier les personnes morales. Le produit global de l'impôt sur les personnes morales n'est pas à sous-estimer: la taxation 1998 prévoit 63,6 millions de francs de rentrées fiscales dont 54,2 sur le bénéfice, la taxation 1999 se monte à 72,3 millions dont 57,3 sur le bénéfice, donc avec une forte augmentation des rentrées sur le capital. On ne peut ignorer que le taux de 10% du projet de loi coûte déjà à l'Etat entre 2 et 2,5 millions de francs. Trois arguments militent pour un taux entre 9,5% et 10%: les effets de la crise économique des années 1990 qui ne sont pas révolus (action sociale accrue), l'amortissement de la dette publique et les objectifs de la planification financière (comptes équilibrés).

Finalement quatre propositions se dégagent des discussions:

- a) un taux proportionnel de 8%;
- b) un taux progressif de 6% à 9% pour les bénéficiaires allant de 0 à 40.000 francs, et 9% dès 40.000 francs;

Contributions directes

- c) un taux progressif de 6% à 10% pour les bénéfices allant de 0 à 20.000 francs, et 10% dès 20.000 francs;
- d) un taux progressif de 6% à 9,5% pour les bénéfices allant de 0 à 20.000 francs, et 9,5% dès 20.000 francs;

avec les moins-values suivantes (en millions d'impôt cantonal) par rapport au projet de loi du 11 août 1999 :

- a) 8,5,
- b) 5,5,
- c) 0,7,
- d) 3,5.

Au vote, le taux fixe est refusé par 10 voix contre 3, le taux progressif b est accepté par 8 voix contre 6 au taux progressif c.

Le chef du département souligne que, désormais, la solution **d** n'est plus une proposition du Conseil d'Etat.

Article 100

Un amendement propose d'imposer les associations et les fondations comme les personnes morales et non plus sur le revenu comme les personnes physiques. Par contre, les fonds de placement restent soumis à cette dernière forme d'imposition.

On constate que le canton n'est pas attractif pour les fondations et les associations; il faudrait au moins garder celles qui ont leur siège dans le canton, dont notamment environ 30 fondations de famille qui paient en tout 200.000 francs d'impôts. Avec l'impôt proportionnel, elles ne paieront plus que 40.000 francs. Quant aux associations, il s'agit de toutes celles qui poursuivent un but idéal (sociétés sportives, culturelles, etc.).

A l'unanimité, la commission souscrit à la proposition. Le texte est donc modifié comme suit: L'impôt sur le bénéfice des associations, fondations et autres personnes morales est *calculé conformément à l'article 94.*

Article 106, alinéa 2

Un amendement prévoit de préciser que les personnes morales poursuivant un but idéal pourront déduire de leur capital un montant «équivalent à l'ensemble de leurs revenus annuels mais au maximum de 100.000 francs», alors que le texte du projet de loi les autorise à déduire de leur capital un montant de 100.000 francs.

Il est relevé que l'amendement aggrave la taxation des associations et qu'il y a confusion entre le revenu et le capital.

L'amendement est retiré.

Articles 108 et 108 a

Amendements liés à la modification de l'article 100.

Rapport de la commission fiscalité (suite)

Article 112, alinéa 1 (lié à l'art. 1)

L'impôt minimum est donc maintenu, mais comme les taux d'imposition des personnes morales baissent, il y a lieu d'abaisser aussi ceux de l'impôt minimum. Il est proposé de passer de 2‰ à 1‰ pour les recettes provenant du commerce de détail, et de 1‰ à 0,5‰ pour les recettes « en gros ». La perte financière est estimée à 230.000 francs compte tenu de l'exercice 1998 des sociétés soumises à l'impôt minimum. Une suppression totale de cet impôt représente un risque potentiel de pertes financières plus grand.

Au vote, les modifications sont acceptées par 8 voix contre 0 et 4 abstentions.

Article 115, alinéa 2, lettre a

Un amendement prévoit d'étendre l'estimation cadastrale à la valeur de rendement pour les immeubles servant avant tout à une exploitation agricole, viticole ou forestière « même s'ils sont situés dans une zone autre qu'agricole, viticole ou forestière ».

Il faut éviter d'appliquer à un terrain une valeur qui ne corresponde pas au travail qu'on y fait. Pour une terre exploitée, c'est la valeur de rendement qui doit être prise en compte même si cette terre relève d'une zone à bâtir. Tant que des terrains sont exploités, ils devraient conserver leur estimation selon la valeur de rendement. C'est au moment de la vente que l'impôt sur les gains immobiliers rattrape le manque à gagner par rapport à la valeur vénale. Si les terrains augmentent trop de valeur, les paiements directs sont diminués, voire supprimés. Il faut être sensible à la capacité contributive de l'exploitant contribuable et savoir que, souvent, des terrains ont été acquis pour l'exploitation en dehors des zones agricoles.

L'article 14, alinéa 1, LHID prévoit que la fortune est estimée à la valeur vénale, la valeur de rendement pouvant toutefois être prise en compte de façon appropriée. Il résulte par ailleurs de l'ensemble de l'ordre juridique suisse que les terrains à bâtir sont généralement estimés à une moyenne entre la valeur vénale et la valeur de rendement.

Dès lors, il serait pour le moins discutable de ne tenir compte que de la valeur de rendement pour l'estimation d'un terrain se trouvant en zone à bâtir, non grevé d'interdiction, mais exploité de façon agricole, sous réserve des exceptions prévues par l'article 9 du règlement concernant la détermination de l'estimation cadastrale des immeubles, modifié par arrêté du 26 novembre 1997. Depuis lors, l'alinéa 3 réserve l'estimation d'un terrain situé dans une zone autre qu'agricole ou viticole, qui est utilisé pour l'agriculture et la viticulture et qui est grevé d'une interdiction temporaire de bâtir au sens de l'article 48 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LAT), du 2 octobre 1991. Dans ce cas, le terrain est estimé à sa valeur de rendement.

L'article 108 de la LCdir actuelle a été révisé dans le même sens en accord avec la LAT. Il y est précisé qu'on procède à une révision de l'estimation

Contributions directes

cadastrale dans l'année dès qu'un terrain passe d'une zone où il est interdit de construire à une zone où des possibilités de construire sont admises ou vice versa.

Par conséquent, les préoccupations des auteurs de l'amendement sont déjà prises en compte. L'acceptation de l'amendement fait craindre des abus de propriétaires en zones non agricoles. En effet, qui pourrait empêcher un propriétaire d'un vaste terrain d'en affecter une partie, par exemple, à l'élevage de moutons et de demander une réestimation cadastrale pour échapper en partie à l'impôt? Ce risque est bien réel; en plus, cette situation créerait des inégalités de traitement et des effets spéculatifs ne seraient pas à exclure. En définitive, on ne peut pas affirmer que les terrains à bâtir restent en zone agricole aussi longtemps qu'ils ne sont pas bâtis; il y a là un abus de langage auquel il ne faut pas souscrire.

Après une analyse fouillée, la commission d'harmonisation fiscale est arrivée à la conclusion que, lorsqu'un immeuble entre dans le champ d'application de la loi fédérale sur le droit foncier rural (LDFR) et qu'il est utilisé pour l'agriculture, cet immeuble est considéré comme agricole. Par conséquent et du point de vue fiscal, il peut être estimé à sa valeur de rendement.

L'immeuble agricole, au sens de cette loi, est un immeuble approprié à un usage agricole ou horticole situé en dehors d'une zone à bâtir. Un immeuble sis dans une zone à bâtir et qui est affecté à l'agriculture ne pourra pas être considéré comme immeuble agricole au sens de la LDFR, si bien que cet immeuble ne pourra pas être évalué à sa valeur de rendement, il devra au contraire être estimé selon les normes applicables aux terrains situés en zone à bâtir.

Selon l'état immobilier à fin 1999, l'estimation cadastrale totale des terrains non construits, situés en zone de construction, était d'environ 400 millions de francs. Réduite à la seule valeur de rendement agricole, elle ne représenterait plus qu'un montant de l'ordre de quelques millions. La diminution du produit de l'impôt sur la fortune peut être estimée à 1 million de francs au moins pour le canton et autant pour les communes. A cela devrait s'ajouter la part de l'estimation cadastrale du terrain pour des articles cadastraux sur lesquels un immeuble est construit, mais dont la superficie est partiellement exploitée au plan agricole (exemple: un article de plusieurs milliers de mètres carrés avec une maison d'habitation et une partie du terrain cultivée). La valeur cadastrale totale des terrains de ce type n'est pas connue.

L'idée est émise d'appliquer la valeur de rendement de façon restrictive, c'est-à-dire seulement pour les terres exploitées par leurs propriétaires. Initialement, l'Etat percevait immédiatement la contribution de dézonage lorsqu'un terrain passait en zone à bâtir; aujourd'hui, vu les difficultés de trésorerie des propriétaires agricoles, le paiement est différé au moment de la réalisation de l'immeuble.

En complément, il est rappelé que le calcul de l'estimation cadastrale prend en compte la valeur intrinsèque et la valeur de rendement (voir lettre c), la

Rapport de la commission fiscalité (suite)

plus petite étant prise deux fois en considération. En effet, sur le plan suisse, la tendance est de privilégier la valeur de rendement. Elle est souvent prise en considération trois, quatre voire cinq fois. Mais ces adaptations doivent se faire dans le règlement d'application, pas dans la loi.

En conclusion, sur le plan cantonal, on suit les critères de la LAT; sur le plan fédéral, on renvoie à la LDFR. Dans les deux cas, on aboutit au même résultat. Le canton de Berne évalue les terrains selon les mêmes principes et, sur le plan strictement neuchâtelois, la modification du règlement avait été accueillie favorablement par la Chambre de l'agriculture.

Au vote, l'amendement est rejeté par 9 voix contre 1 et 4 abstentions.

Article 121, alinéa 4

La modification du rattachement économique durant la période fiscale est étendue aux autres pays et pas seulement aux autres cantons (imposition de la fortune).

Article 122

Le texte doit être identique à celui qui concerne les personnes morales (art. 128); dans un système d'imposition postnumerando, c'est la fin (et non le début) de la période fiscale qui est le moment déterminant.

Article 193

Selon le code des obligations (art. 957 et 963, al. 2, modifiés le 22 décembre 1999), la tenue, la conservation et la production des documents accompagnant la déclaration d'impôt des indépendants et des personnes morales sont réglementées.

Article 203, alinéa 3

Comme le demande le Tribunal administratif (voir point 3.7), il est proposé de biffer l'alinéa 3. On supprime ainsi le recours direct ou recours sautant au Tribunal administratif.

Le législateur est placé devant l'alternative suivante :

a) renforcer le Tribunal administratif;

ou

b) instituer une instance intermédiaire de recours indépendante de l'administration.

Le chef du département garantit que la solution sera trouvée avant l'entrée en vigueur de la loi le 1^{er} janvier 2001.

Article 211, alinéa 1

Le travail administratif serait considérablement alourdi si l'on abaissait l'écart à 10% comme le propose l'amendement pour la révision de l'estimation

Contributions directes

cadastrale. Il faudrait sans doute engager une personne supplémentaire dans le service. En pratique, le propriétaire peut toujours demander un réexamen de l'estimation cadastrale; cette possibilité doit être inscrite dans le règlement d'application. L'Etat pourrait lui aussi décider d'une révision. Le mieux est de garder dans la loi l'écart de 20% avec la possibilité pour l'acheteur de demander la réestimation en cas d'achat en dessous de la valeur cadastrale.

Le chef du département propose d'ajouter un nouvel alinéa 4 qui concerne spécifiquement la réalisation de l'immeuble, étant entendu que dès qu'il y a construction nouvelle, transformation, ou démolition, il y a réestimation cadastrale. Le texte a la teneur suivante :

En cas de réalisation de l'immeuble à une valeur qui s'écarte d'au moins 10% de l'estimation cadastrale, l'autorité fiscale introduit également une procédure en révision lorsque le propriétaire en fait la demande; dans cette éventualité, la couverture des frais est mise à la charge du propriétaire. Le Conseil d'Etat fixe les modalités d'application dans un arrêté.

Cette proposition est acceptée par 10 voix contre 1 et 3 abstentions.

Article 226, alinéa 5

Selon les directives fédérales, en cas de déménagement dans un autre canton, c'est le canton d'arrivée qui procède à la taxation pour toute l'année en cours.

Il paraît ainsi possible de supprimer la lettre a.

Il est fait état de l'interrogation dans laquelle se trouvent de nombreux contribuables au moment où ils reçoivent le solde des impôts d'une période fiscale. Souvent ils ne comprennent pas comment il a été établi. Pour faciliter les choses surtout aux personnes âgées et aux services sociaux, l'autorité fiscale devrait prendre des mesures à l'occasion du changement de système par exemple en donnant la situation du compte courant à la dixième tranche ou en fournissant des bulletins de versement avec les sommes indiquées et les dates d'échéance.

A ce sujet, il est rappelé que, dans le système actuel, les acomptes sont expédiés en trois fois: quatre tranches en janvier, puis deux fois trois acomptes. La taxation intervient avant le dernier lot de tranches sur lesquelles est réparti le solde de l'impôt dû.

Pour les contribuables taxés en fin d'année, en plus des dix tranches, il y en a une onzième fixant la restitution ou le paiement. L'année 2000 sera la dernière à appliquer ce type de perception.

Avec le nouveau système postnumerando, on va percevoir en 2001 des acomptes basés sur la taxation 2000. Fin janvier 2001, en enverra une déclaration qui servira à rétrocéder l'impôt anticipé 2000 et à adapter les tranches. La taxation 2001 interviendra en 2002 avec le décompte final pour l'ensemble des contribuables.

Rapport de la commission fiscalité (suite)

En 2002, il y aura les acomptes 2002 et la taxation 2001. Il s'agira de veiller à la clarté de l'information auprès du contribuable notamment en lui communiquant l'état du compte courant de l'année précédente.

L'idée est suggérée d'ouvrir un compte auprès de la Banque cantonale neuchâteloise, sur lequel les contribuables pourraient verser à l'avance les sommes consacrées à l'impôt, ceci avec un intérêt rémunérateur supérieur à celui de l'épargne. C'est une pratique qui existe déjà à Bâle par exemple et qui assure à l'Etat une trésorerie relativement bon marché.

En fait, le canton n'a jamais envisagé que le contribuable place son argent sur un compte de l'Etat et il ne l'envisage pas. De plus, un tel service engendrerait un travail administratif important.

Article 229

Cet article est simplifié en supprimant la référence aux éléments portés dans la dernière déclaration d'impôt.

Article 230 bis (nouveau)

Ce nouvel article vise à soumettre les travailleurs dont le revenu dépend d'une activité lucrative dépendante, à un prélèvement à la source sur indication du service des contributions.

En réalité, il s'agit non pas d'un impôt à la source, mais d'une perception à la source qui concerne uniquement le revenu du travail. Cette manière de faire devrait faciliter l'encaissement de l'impôt par l'Etat et lui garantir une trésorerie; pour le contribuable, ce serait une simplification administrative considérable. Il faut voir que la tendance actuelle dans la mentalité des gens est de ne plus privilégier le paiement de l'impôt par manque de civisme; d'ailleurs les contentieux fiscaux augmentent déjà. Dans la société de consommation telle que nous la vivons, ce qui intéresse en premier lieu le contribuable citoyen, c'est son revenu disponible. Les dix bulletins de paiement seraient envoyés à l'employeur qui réglerait les échéances, assurant à l'Etat la priorité parmi les créanciers. La fonction publique pourrait appliquer ce système et montrer la voie à suivre. La ville de Neuchâtel comme employeur a déjà tenté l'expérience en prélevant en garantie une partie du salaire avec l'accord des fonctionnaires concernés. La ville du Locle a géré des comptes courants individuels pour ses employés.

La LHID et la LIFD régissent l'imposition à la source conçue comme règlement définitif de la dette fiscale vis-à-vis de l'Etat. L'imposition à la source remplace la procédure ordinaire de taxation dans certains cas de figure définis par la loi. Dans ce domaine, l'harmonisation verticale laisse très peu de marge de manœuvre aux cantons.

L'amendement vise à introduire un impôt de garantie perçu sur les revenus du travail des personnes de condition dépendante qui ne sont pas soumises à l'impôt à la source (contribuables suisses et titulaires de permis d'établissement). Dans une telle hypothèse, l'impôt sur le revenu serait retenu par les

Contributions directes

employeurs et versé à l'Etat. La perception d'un tel impôt de garantie nécessiterait vraisemblablement une modification des dispositions topiques relatives à l'impôt à la source dans la LHID et la LIFD.

Le problème central serait de tenir compte de la progressivité des taux d'impôt, puisque seul le salaire serait l'objet d'une retenue de garantie, alors que, pour les autres éléments de revenu et de fortune, la taxation et la perception s'effectueraient en procédure ordinaire. Dans le même ordre d'idées, quels barèmes appliquer pour l'impôt fédéral direct ?

L'égalité de traitement ne serait pas respectée, notamment vis-à-vis des indépendants et des rentiers, qui n'ont par définition pas d'employeurs.

Au plan financier, une commission de perception (actuellement de 3% pour l'impôt à la source) devrait être accordée aux employeurs, ce qui serait très onéreux, sans doute un coût de plusieurs millions. Des employeurs qui n'occupent pas de travailleurs soumis à l'impôt à la source se verraient désignés comme responsables de cette ponction fiscale.

La question devient encore plus problématique dès l'instant où le contribuable exerce son activité auprès d'un employeur domicilié hors du canton, ce qui est le cas pour un relativement grand nombre de salariés.

En cas de récession économique, il serait à craindre que les entreprises tardent à régler les impôts prélevés, ce qui pourrait entraîner des conséquences financières importantes et fâcheuses.

Sur le plan administratif, il faudrait sur la base des décomptes globaux et des listes nominatives, établis par les employeurs, procéder à une ventilation mensuelle des montants versés dans les comptes courants individuels de chaque contribuable.

En matière d'impôt à la source, l'expérience démontre que, dans bien des cas, les versements effectués par les employeurs ne correspondent pas aux montants des retenues indiqués dans les listes nominatives, ce qui contraint l'administration à entreprendre des procédures de rappels et de poursuites.

Il est enfin souligné que l'impôt sur le revenu et sur la fortune est de la responsabilité de l'individu et non de l'employeur.

L'amendement est retiré.

Article 232, alinéa 1

La modification établit le caractère facultatif pour le décompte intermédiaire.

Article 238

L'article est simplifié dans sa nature rédactionnelle.

Article 239

La modification introduit la possibilité de compenser des remboursements d'impôts avec les décomptes intermédiaires et pas seulement finaux.

Rapport de la commission fiscalité (suite)

Elle prévoit le remboursement par moitié aux conjoints après leur divorce ou leur séparation de droit ou de fait.

Une clause nouvelle prévoit la possibilité d'une clé de répartition différente.

Article 243, alinéa 4

Un ajout précise qu'il s'agit de la loi fédérale sur la poursuite « pour dettes » et la faillite, du 11 avril 1889.

Article 249

Un amendement propose de supprimer la garantie de l'hypothèque légale sur l'impôt foncier, la taxe foncière et l'impôt sur les gains immobiliers.

En cas de vente du bien immobilier, la responsabilité de l'hypothèque légale échoit à l'acquéreur et non au vendeur. Or, au moment de la transaction, l'acquéreur n'est pas renseigné sur l'existence de cette caution. Il faut donc corriger cette injustice en révoquant l'hypothèque légale du patrimoine immobilier.

C'est particulièrement flagrant avec l'impôt sur les gains immobiliers, car en cas de non-paiement de l'impôt, la saisie opère sur un bien qui n'appartient plus à celui qui doit payer (le vendeur). Or celui-ci peut être insolvable par exemple s'il est grevé d'une créance hypothécaire, parfois aussi il disparaît dans la nature (des cas sont arrivés lors du boom immobilier des années 1990).

On notera que ni la LHID, ni la LIFD ne contiennent des dispositions en matière d'hypothèque légale. Selon l'article 836 du code civil suisse, les hypothèques légales créées par les lois cantonales pour des créances de droit public sont, sauf disposition contraire, valables sans inscription. Il est évident que la garantie des créances d'impôt est, pour les collectivités publiques, d'une importance indéniable. De nombreux cantons connaissent une hypothèque légale garantissant le paiement de l'impôt sur les gains immobiliers (VD, JU, FR, BE, BS, SG, etc.).

Une modification de l'article 249 entraînerait une adaptation de la rédaction de l'article 99 de la loi concernant l'introduction du code civil suisse, du 22 mars 1910 (voir art. 296 du projet de loi).

On pourrait concevoir une consignation automatique, par exemple de 10% du prix de vente de l'immeuble, que celui-ci fasse partie de la fortune privée ou commerciale du contribuable. Si la consignation est effectuée, l'acquéreur est libéré du paiement de l'impôt dû par l'aliénateur. Dans le cas contraire, l'acquéreur prend le risque de devoir supporter une hypothèque légale si l'aliénateur ne s'acquitte pas de son dû. Ce système présenterait une certaine souplesse, inciterait l'aliénateur à s'acquitter rapidement de ses obligations fiscales afin d'obtenir la libération des sommes consignées, tout en évitant des recherches difficiles aux notaires.

A titre d'exemple, le canton de Vaud perçoit 3% sur le prix de vente; le paiement de garantie est effectué par le notaire.

Contributions directes

Toutefois, il faut savoir que le Tribunal fédéral n'est pas favorable à la consignation dans laquelle il voit une entrave à la liberté de contracter. De plus, le créancier hypothécaire peut recourir contre la consignation. Celle-ci devrait donc être une possibilité et non une obligation.

Les incidences financières de la suppression de l'hypothèque légale ne sont pas mesurables. Néanmoins, il faut savoir que l'hypothèque légale offre la meilleure garantie possible pour la récupération de créances fiscales souvent importantes (parfois plusieurs dizaines de milliers de francs par contribuable), en particulier quand le secteur immobilier connaît une situation de surchauffe.

Une contre-proposition à l'amendement vise à introduire une consignation de 10% du prix de vente, évitant à l'acquéreur le risque de l'hypothèque légale. L'impôt sur les gains immobiliers est en grande partie couvert par cette garantie de 10%. Par contre, s'il n'y a pas consignation, l'hypothèque légale a force de loi. Ce système responsabilise aussi la personne qui acquiert un bien. Mais il est clair que la loi ne peut obliger à la consignation. Le dépôt peut être fait auprès de toute institution bancaire reconnue. Le texte projeté a la teneur suivante :

² En cas d'aliénation d'un immeuble, les parties à la transaction peuvent consigner auprès d'une institution reconnue à cet effet 10% au moins, ou un pourcentage inférieur avec l'assentiment de l'autorité fiscale, de la valeur de la transaction, sur un compte ouvert au nom de l'Etat.

³ La consignation a pour effet d'éteindre l'hypothèque légale servant à garantir les créances d'impôt des collectivités publiques contre l'aliénateur et qui se rapportent à l'immeuble grevé. L'hypothèque légale n'est plus opposable à l'acquéreur pour les dettes d'impôt de l'aliénateur.

⁴ Dès que les impôts qui se rapportent à l'immeuble et qui sont dus par l'aliénateur sont exigibles, le consignataire verse leurs montants sur requête de l'autorité fiscale compétente. Le solde éventuel est restitué à l'aliénateur.

Au vote, la contre-proposition est acceptée par 8 voix contre 4 à l'amendement et 2 abstentions.

Article 270

Amendement: le barème unique est intégré à cet article, puisqu'il servira de référence pour le calcul de l'impôt communal sur le revenu et la fortune des personnes physiques.

Article 271, alinéas 1 et 3 (impôts communaux)

A l'alinéa 1, correction selon la décision prise à l'article 94 (impôt sur le bénéfice).

A l'alinéa 2, conséquence de la modification des articles 100 et 108 pour l'impôt cantonal.

Rapport de la commission fiscalité (suite)

L'article 271 prend la teneur suivante :

¹ Les taux des impôts sur le bénéfice et le capital *des personnes morales* sont identiques à ceux de l'impôt cantonal.

² L'impôt communal direct *sur le bénéfice et le capital* dû par les fonds de placement est calculé selon le barème *des personnes physiques*.

Article 276

Si le projet de péréquation est accepté par le peuple (après aboutissement du référendum), la taxe foncière sera-t-elle supprimée dans les communes qui l'appliquent? Rien ne le garantit. A ce sujet, on ne peut affirmer que la totalité des ressources de la péréquation sera consacrée aux diminutions fiscales. Une partie devra servir à la correction des charges structurelles, une autre partie à la baisse de la pression fiscale.

Quatre possibilités s'offrent à la commission pour qu'elle décide du sort de la taxe foncière :

- a) la suppression immédiate ;
- b) la suppression avec dispositions transitoires ;
- c) le maintien selon le projet de loi ;
- d) le maintien selon le projet de loi avec réintroduction de la restriction actuelle sous la forme d'un alinéa 2 nouveau : « La taxe ne peut être prélevée que si le coefficient de l'impôt communal est égal ou supérieur au coefficient de l'impôt cantonal dû par les personnes physiques. »

Le vote sur la suppression sans mesures transitoires donne 7 voix pour et 7 voix contre. La taxe foncière est donc maintenue.

La commission estime que la restriction est judicieuse et l'accepte par 13 voix et 1 abstention.

Article 284, alinéas 3 et 6, lettre a

Il faudrait éviter d'avoir durant la brèche de calcul un taux marginal pratiquement nul. Un indépendant pourrait renoncer à procéder à des amortissements, ce qui n'est pas interdit. Il pourrait aussi dissoudre des provisions avec l'intention de les reconstituer par la suite. Il y a une possibilité légale de construction comptable avec gains d'impôts substantiels. L'économie pourrait même intervenir deux fois. Ont été reprises ici les directives de l'impôt fédéral direct. Il faudrait fixer un taux moyen minimum pour éviter une telle niche fiscale. D'où un amendement à l'alinéa 3 : « Les revenus extraordinaires réalisés durant l'année civile 2000 ou lors d'un exercice clos au cours de cette année sont soumis à un impôt annuel entier, au taux applicable à ces seuls revenus, **mais au minimum au taux déterminant pour la dernière taxation ordinaire** de la période fiscale 2000. »

Au vote, l'amendement est accepté par 10 voix contre 1 et 2 abstentions.

Contributions directes

Précision rédactionnelle: sont considérés comme charges extraordinaires pour la période fiscale 2000 les frais d'entretien d'immeubles « faisant partie de la fortune privée ».

Article 287 a

Cet article supplémentaire précise que le coefficient d'impôt cantonal pour les personnes physiques est fixé à 1,00 pour l'année 2001.

Un amendement propose de biffer cet article car la fixation du coefficient devrait être du ressort du Conseil d'Etat, de la commission de gestion et des finances et du Grand Conseil.

Il est rappelé que la loi instaurant un barème unique de référence, votée le 23 juin 1999 par le Grand Conseil, précise en son article 6 que: « Pour l'année 2001, le coefficient de l'impôt direct cantonal dû par les personnes physiques sera le coefficient 1. »

La suppression de l'article 287 a est refusée par 6 voix contre 4 et 3 abstentions.

Article 289, alinéa 3

Selon une décision fédérale récente, le délai de liquidation et de radiation de sociétés immobilières à l'alinéa 3 a été prolongé au 31 décembre 2003 comme pour l'IFD. Au départ, la liquidation facilitée des sociétés immobilières est une mesure politique d'assainissement qui passe par un abattement de 75 % en raison de la double imposition sur le bénéfice en capital et sur le revenu (dividende).

Pour la période 1996-1999, il y a eu 12.463.000 francs d'impôts nets facturés (impôt cantonal + impôt communal à 80 % et IFD) répartis par 5.344.000 francs d'impôt S.A. et par 7.119.000 francs sur dividende. Aujourd'hui, il y a encore des cas dont la liquidation est en cours.

Article 295

Il faut abroger la loi du 23 juin 1999 instaurant un barème unique de référence puisque son texte est inséré désormais dans le projet de loi.

4.2. Articles sans amendement

Sous ce chapitre sont abordés les articles qui ont fait l'objet de discussions ou de demandes de précisions.

Article premier, alinéa 1, lettre e

Quel serait le coût pour le canton de la suppression de la lettre e? Il est rappelé que cet impôt a été proposé dans la planification financière et qu'il doit rapporter 500.000 francs de plus sur les sociétés immobilières (en

Rapport de la commission fiscalité (suite)

remplacement de l'impôt complémentaire sur les immeubles) et 2 millions de francs sur les immeubles des institutions de prévoyance (impôt foncier nouveau). Il est précisé que, pour l'exercice 1998, l'impôt complémentaire sur les immeubles a rapporté 2,3 millions de francs nets, contre 3,2 millions de francs en 1997. Les comptes 1999 devraient confirmer cette tendance due aux dispositions transitoires permettant la liquidation facilitée de sociétés immobilières avec réduction de l'impôt sur le bénéfice de réalisation de l'immeuble et réduction sur le dividende de liquidation.

En résumé, le canton perdrait environ 5 millions de francs si l'on supprimait cette lettre e.

Article 2

La réciprocité va s'appliquer d'elle-même. Les dispositions de la LHID prévoient que soit reconnu dans toute la Suisse le réinvestissement, par exemple de gains immobiliers.

La notion d'intransigeance quant à l'imposition sur le lieu de domicile est variable d'un canton à l'autre. De cas en cas des solutions acceptables sont trouvées, généralement sur demande du contribuable. Dans la répartition intercommunale de l'impôt, on dispose d'une certaine autonomie. L'impôt sur le revenu de l'activité indépendante, par exemple, est prélevé sur le lieu de l'activité, mais le règlement permet d'en attribuer une partie à la commune de domicile. Il faut régler ces problèmes non dans la loi, mais dans le règlement d'exécution; on peut penser qu'ils seront atténués en 2001 avec la péréquation.

Article 4, alinéa 4

Certains contribuables ne paient pas d'impôts parce qu'ils savent qu'il ne faut pas résider plus de 180 jours dans le canton; toutefois ils ont un domicile à l'étranger où généralement ils paient moins d'impôts. La double imposition ne règle que le cas du travailleur pour au moins 183 jours de l'année civile. Pour les autres cas, c'est à l'administration de surveiller et de repêcher les contribuables qui tentent d'échapper à l'assujettissement.

Article 5, alinéa 2

En principe, on ne peut pas imposer une entreprise qui ouvre un chantier dans un canton. Or, les chantiers qui durent plus d'une année sont nombreux dans notre canton. Ces questions sont réglées sur le plan intercantonal par la jurisprudence et non par la loi fiscale. Quant aux entreprises étrangères associées à des consortiums, elles paient des impôts directs au canton, tandis que, pour le travailleur, c'est l'impôt à la source qui est appliqué.

Article 6, alinéa 1, lettre d

Pour un contribuable habitant à l'étranger, il y a différence de traitement s'il a une pension d'une caisse de prévoyance publique ou privée. En effet, la

Contributions directes

rente publique est soumise par un prélèvement à la source, tandis que la rente privée est imposée au lieu de domicile. S'agissant des prestations en capital, elles peuvent être soumises à la source si le domicile est à l'étranger. C'est le canton siège des fondations de prévoyance qui prélève l'impôt; le canton de Neuchâtel est défavorisé, car elles ont tendance à quitter notre canton.

Article 7, alinéa 3

Si cet alinéa 3 n'est pas transparent, c'est que l'on a repris le texte de la LIFD (art. 6, al. 3), mais, ici, on a avantage à avoir le même texte que celui de la loi fédérale.

Article 9, alinéa 4

En cas de transfert du domicile à l'étranger, il n'y a aucune communication entre la commune suisse et la commune étrangère.

Article 10

Les alinéas 1 et 5 sont repris de la LIFD. Il est relevé que le couple marié paie plus d'impôts que les concubins et qu'ainsi on ne favorise pas la famille. Le système du splitting fonctionne de la manière suivante: pour un couple marié, on détermine le revenu imposable (s'il y a plusieurs revenus, ils sont additionnés). On en calcule le 55% et on applique le taux correspondant de ce 55% au revenu total. Ainsi, un revenu de 100.000 francs sera imposé au taux correspondant à un revenu de 55.000 francs. Dans le cas de concubins, si l'un gagne 40.000 francs et l'autre 60.000 francs, chacun est taxé séparément. Selon une jurisprudence du Tribunal fédéral, la différence de la charge fiscale globale ne doit pas dépasser 10%.

On reconnaît que l'on n'a pas trouvé de solution idéale pour favoriser la famille. Les Vaudois ne sont pas non plus contents du quotient familial. Toutefois, un couple marié peut faire certaines déductions qui ne sont pas accordées aux concubins. Une étude a été faite par la Confédération pour améliorer l'imposition de la famille; elle pourrait conduire à de nouvelles dispositions fiscales. En attendant, il est proposé de garder le système actuel, ce à quoi adhère la commission.

Article 21

Par rapport à l'alinéa 2, on s'interroge sur les réévaluations comptables dans le but d'atténuer un déficit. L'article 31, alinéa 3, du projet donne une réponse. Sont appliquées les règles d'usage justifiées par la situation économique et commerciale, mais ce n'est pas pour « lisser » les résultats.

L'alinéa 5 est illustré par un exemple: un immeuble est acquis pour 100, amorti jusqu'à 70 et vendu à 120. Le montant de 30 correspondant à la différence entre la valeur totale des biens avant amortissements et la

Rapport de la commission fiscalité (suite)

valeur comptable lors de l'aliénation est soumis à l'impôt sur le revenu. Le montant de 20 (bénéfice constitué par la différence entre la valeur d'aliénation et la valeur des investissements) est assujéti à l'impôt sur les gains immobiliers.

Article 22, alinéa 2

A l'alinéa 2, il est précisé que, si les droits de participation ne sont pas aliénés dans les cinq ans, il n'y a pas d'imposition. Dans le cas contraire, la pratique des cantons romands est de les imposer en admettant un abattement de 20% par an. Donc si une entreprise de personnes se transforme en société de personne morale, on sursoit à l'imposition, mais il ne faut pas aliéner les droits de participation.

Article 23

Une interpellation a été faite au Grand Conseil sur les primes de licenciement. Il est rappelé qu'une imposition privilégiée n'est pas conforme à la LHID. Toutefois, un recours est pendant devant le Tribunal administratif.

Article 25, alinéa 3

Le taux d'imposition des rentes viagères de 40% a été fixé par la table ronde fédérale.

Article 26

Les indemnités pour perte de gains sont imposables (lettre a). Par contre, ne sont plus imposées les prestations de logement et de nourriture en faveur d'une personne sans activité lucrative qui vit chez une autre personne.

Article 32, alinéa 1, lettre d

En fait, il ne s'agit pas de provisions, mais de réserves pour la recherche. Le terme « provision » a été repris par harmonisation verticale (LIFD, art. 29). Cette réserve n'est pas imposable parce qu'on la considère comme une provision.

Article 33, alinéas 1 et 2, alinéa 3

Le « délai raisonnable » est en général de deux ans, mais il peut y avoir des éléments extérieurs qui empêchent immédiatement le remploi; dans ce cas, l'administration procède à une taxation provisoire.

L'alinéa 3 fait la distinction entre les biens privés et les biens industriels ou commerciaux. Contrairement à la pratique ancienne selon laquelle les parts étaient différenciées, on procède actuellement selon la part prépondérante, c'est-à-dire que le bien est commercial dans son intégralité ou bien il ne l'est pas.

Contributions directes

Article 45

La LIFD, à son article 39, alinéa 2, fait référence à une augmentation de 7 % de l'indice suisse des prix à la consommation avant d'adapter les barèmes et les déductions. Le canton maintient à 5 % l'élévation requise.

Article 47

Le mobilier de ménage n'est plus considéré comme élément de fortune selon l'article 32, alinéa 2, lettre g, de la LCdir actuelle.

Article 58, alinéa 1, lettre e

Le réinvestissement est élargi à toute la Suisse, conformément à la LHID, alors que le système actuel le prévoit seulement dans le canton. Quant au délai approprié, il est fixé à deux ans, mais la LHID ne le prévoit pas de manière péremptoire.

Article 69

L'impense forfaitaire ne serait pas juste fiscalement. Les impenses réelles doivent être prises en compte sinon le propriétaire qui n'a pas investi dans son immeuble est favorisé par rapport à celui qui a augmenté la valeur de son bien.

Il faut distinguer clairement, d'un côté, les frais d'entretien qui sont déductibles du revenu et, de l'autre, les impenses considérées comme frais d'investissements.

Article 79, alinéa 2

L'imposition continue au-delà de l'annonce de la liquidation de la personne morale, mais il n'y a pratiquement plus de rentrées fiscales. Le registre du commerce informe le service des contributions de la radiation.

Article 104

Concernant le capital propre dissimulé, il n'y a pas de limite dans la législation cantonale de sorte que, en pratique, c'est une question d'appréciation. Le canton se réfère à une directive fédérale.

Article 107, alinéa 1

L'impôt sur le capital des sociétés de capitaux et des sociétés coopératives est légèrement plus haut dans le canton de Neuchâtel que dans les cantons voisins malgré la réduction du taux opérée en 1993, le faisant passer de 3,75 ‰ à 2,5 ‰.

Article 129

Ce type d'impôt se définit par une prise en compte forfaitaire dans des barèmes de la situation du contribuable (état civil, charge de famille, etc.).

Rapport de la commission fiscalité (suite)

L'application de l'impôt à la source est complexe, notamment quand les conditions d'assujettissement changent à la suite, par exemple, d'un mariage, de l'obtention d'un permis d'établissement, ou lorsqu'il faut établir une taxation complémentaire sur les revenus de la fortune. Pour les créanciers hypothécaires résidant à l'étranger, le contrôle s'effectue par le biais des déclarations d'impôt du débiteur, mais les cas sont rarissimes.

Avec la libre circulation des personnes prévues par les accords bilatéraux avec l'Union européenne, le service des contributions s'attend à un peu plus de complexité dans les contrôles en raison d'arrivées et de départs plus nombreux. Mais rien de plus car la LIFD et la LHID sont eurocompatibles.

Environ 6000 contribuables sont imposés à la source dans le canton, soit environ 6% du total des contribuables.

Article 245

Les restitutions sur des montants d'impôts payés par erreur sont peu importantes chez les personnes physiques (uniquement des taxations revues à la baisse à la suite de modifications du revenu). Pour les personnes morales, la restitution s'opère par une correction des acomptes plutôt que par le remboursement. Dans le nouveau système postnumerando, le contribuable pourra demander l'adaptation de ses tranches à la hausse ou à la baisse. S'il s'avère que les impôts dus sont inférieurs à la somme versée, un intérêt rémunérateur est appliqué à compter du jour du paiement de l'impôt (voir art. 238 du projet de loi).

Article 272

Selon l'article 26 du code civil, la maison de détention peut être reconnue comme domicile fiscal.

Article 278

Deux communes ne se sont pas encore ralliées au bordereau unique: Montalchez et Fresens.

5. CONCLUSIONS

La commission aurait souhaité de l'Administration fédérale des contributions des simulations qui rendent compte notamment de l'effet du barème unique sur les comparaisons intercantionales. Ces projections auraient permis d'évaluer les efforts consentis par le canton pour améliorer son classement fiscal et prouver que la situation n'est pas figée. Hélas, il semblerait que ce soit un travail trop important pour l'Administration fédérale, car il faut prendre en compte des barèmes des autres cantons. Or un canton qui change son barème modifie l'ensemble des indices de tous les cantons; ces

Contributions directes

effets sont encore pondérés par le poids respectif des cantons; en plus presque tous les cantons – LHID oblige – sont en train de modifier leur échelle fiscale et leur loi fiscale. Il faut aussi tenir compte des déductions sociales différentes d'un canton à l'autre. On ne sait pas non plus quels coefficients vont appliquer les communes par rapport au barème de référence. En l'état actuel des choses, le canton n'étant pas capable de fournir tous les renseignements nécessaires à l'Administration fédérale, il est difficile de demander à celle-ci des simulations pertinentes. Toutefois, si l'imposition des communes correspond à un coefficient moyen de 100% du barème de référence, le coefficient cantonal devrait baisser de l'ordre de deux points, donc présenter une amélioration dans les comparaisons intercantionales.

La commission regrette de ne pouvoir même pas obtenir ces courbes de progressivité comparative avec les cantons voisins (BE, VD, FR, JU).

D'après les dernières instructions fédérales, les personnes physiques qui investissent dans le capital-risque pourraient être exonérées selon des modalités non communiquées. Les personnes morales aujourd'hui peuvent profiter de cette défiscalisation particulière. L'inscription de cette exonération dans le projet de loi dépend de la loi fédérale sur le capital-risque et de ses modalités d'application.

Conséquences financières des principaux amendements retenus

	Millions de francs
– Article 16, imposition à forfait au-delà de la période fiscale en cours	+ 1,0
– Article 24, alinéa 2, valeur locative à 70%	– 2,5
– Article 36, lettre <i>g</i> , déductions générales augmentées pour les enfants et personnes à charge	– 1,0
– Article 38, déductions forfaitaires augmentées	– 2,6
– Article 49, alinéa 4, évaluation des actions non cotées, prises à 60% de la valeur fiscale	– 0,5
– Article 94, impôt des personnes morales: progressif de 6% à 9% pour les bénéficiaires allant de 0 à 40.000 francs et 9% dès 40.000 francs	– 5,5
– <i>Total des conséquences financières</i>	<u>– 11,1</u>

Le projet de loi sur les contributions directes devait aboutir à une augmentation des recettes de 10,7 millions de francs. Les propositions de la commission vont en sens inverse et se concluent par une perte supposée de 400.000 francs de recettes fiscales. Pour le Conseil d'Etat et une partie de la commission, ce résultat n'est pas acceptable eu égard à la situation générale

Rapport de la commission fiscalité (suite)

des finances du canton de Neuchâtel, l'objectif prioritaire restant l'assainissement financier par l'équilibre des comptes, l'amortissement de la dette publique et la fin de l'insuffisance de financement, tout en poursuivant une politique d'investissements raisonnables. Cette position n'empêche pas de prendre en considération des allègements ponctuels, mais supportables financièrement.

Une autre partie de la commission estime que ce résultat est tout à fait acceptable et que vis-à-vis des personnes morales notamment, il est nécessaire de faire un geste significatif.

Enfin, quelques-uns pensent que les allègements proposés sont insuffisants et ne renforcent pas suffisamment la compétitivité fiscale du canton.

Mais chacun s'accorde à dire qu'il est important que la loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2001.

Postulat

Le postulat suivant sera déposé par la commission fiscalité le 20 mars 2000:

Postulat de la commission fiscalité**Compensation de la nouvelle imposition des prestations AVS-AI**

Dès le 1^{er} janvier 2000, les rentes AVS-AI seront fiscalement imposées à 100%, conformément à la LHID. Pour les rentiers qui n'ont d'autres ressources que le premier pilier et d'éventuelles prestations complémentaires, les conséquences de cette nouvelle disposition peuvent être financièrement assez lourdes.

Plutôt que de résoudre la question par la fiscalité, il serait préférable d'emprunter d'autres chemins qui permettent à cette catégorie de contribuables de maintenir le même niveau de revenu disponible, par exemple, par le biais d'une prestation complémentaire cantonale, à l'instar de ce que pratiquent certaines communes à l'égard de leurs ressortissants les plus démunis.

Le Conseil d'Etat est prié d'étudier les voies et moyens pour introduire une telle prestation qui devrait, si possible, être mise en application simultanément avec la nouvelle loi sur les contributions directes.

C'est une demande d'étude pour répondre à l'anxiété des rentiers AVS-AI qui voient leurs impôts augmenter considérablement et pour lesquels des solutions doivent être trouvées. Il faut examiner comment l'aide pourrait intervenir: sous forme de prestations complémentaires cantonales ou sous forme d'abattement sur le bordereau. Un commissaire doute de la recevabilité du postulat dont la portée n'est plus strictement fiscale. Toutefois, le chef du Département des finances et des affaires sociales déclare que le Conseil d'Etat l'acceptera et l'étudiera en tenant compte des décisions prises en

Contributions directes

commission (notamment l'art. 38), sans s'engager pour 2001 déjà. Il estime que cet objet concerne plus le Département de l'économie publique que le Département des finances et des affaires sociales.

Le postulat est accepté à l'unanimité par la commission.

Au vote final, le projet de loi recueille 6 voix pour et 6 voix contre et 1 abstention.

Au cas où la loi serait acceptée en plénum, la commission recommande au Grand Conseil d'accepter le classement des motions, postulats et projets de loi suivants par **7 voix et 5 abstentions** (vote indicatif) :

- la motion du groupe radical 94.103, du 31 janvier 1994 ;
- la motion du groupe libéral-PPN 94.105, du 31 janvier 1994 ;
- la motion du groupe socialiste 94.107, du 1^{er} février 1994 ;
- la motion des groupes libéral-PPN et radical 96.118, du 21 mai 1996 ;
- le postulat du groupe PopEcoSol 97.133, du 29 septembre 1997 ;
- le postulat du groupe socialiste 99.126, du 21 juin 1999 ;
- le projet de loi du groupe des petits partis 94.128, du 3 octobre 1994 ;
- le projet de loi du groupe des petits partis 97.102, du 10 février 1997 ;
- le projet de loi du groupe libéral-PPN 98.109, du 2 février 1998.

Le présent rapport a été adopté par la commission fiscalité représentée par MM. Pierre Meystre, président, Rolf Graber, vice-président, et Raoul Jeanneret, rapporteur, le 28 février 2000. La commission vous propose de prendre en considération le présent rapport.

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

Neuchâtel, le 22 février 2000

Au nom de la commission fiscalité :

<i>Le président,</i>	<i>Le rapporteur,</i>
P. MEYSTRE	R. JEANNERET

Loi sur les contributions directes (LCdir)¹⁾

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 11 août 1999, et d'une commission spéciale,

décète :

PREMIÈRE PARTIE

INTRODUCTION

Objet de la loi

Article premier ¹ Le canton perçoit, conformément à la présente loi :

- a) un impôt sur le revenu et un impôt sur la fortune des personnes physiques ;
- b) un impôt sur le bénéfice et un impôt sur le capital des personnes morales ;
- c) un impôt à la source, auprès de certaines personnes physiques et morales ;
- d) un impôt minimum sur les recettes brutes des personnes morales ;
- e) un impôt foncier sur les immeubles de placement des personnes morales et sur les immeubles des institutions de prévoyance ;
- f) un impôt sur les gains immobiliers.

² Les communes peuvent percevoir, conformément à la présente loi :

- a) un impôt sur le revenu et un impôt sur la fortune des personnes physiques ;
- b) un impôt sur le bénéfice et un impôt sur le capital des personnes morales ;
- c) un impôt minimum sur les recettes brutes des personnes morales ;
- d) un impôt foncier sur les immeubles des institutions de prévoyance ;
- e) un impôt foncier sur les immeubles appartenant à l'Etat, à d'autres communes, à des syndicats intercommunaux ou à des établissements qui en dépendent ;
- f) une taxe foncière.

³ Le droit fédéral et les conventions internationales demeurent réservés dans les relations intercantoniales et internationales.

¹⁾ Les mots nouveaux par rapport au projet du Conseil d'Etat sont en italique.

Contributions directes

Mesures
de réciprocité

Art. 2 Le Conseil d'Etat est autorisé à prendre avec d'autres cantons des mesures de réciprocité portant sur des exonérations ou sur d'autres limitations réciproques de la souveraineté fiscale.

Impôt de base
et coefficient
d'impôt pour
les personnes
physiques

Art. 3 ¹ *Les impôts directs cantonal et communal sur le revenu et la fortune des personnes physiques sont déterminés d'après un barème unique de référence (art. 40 et 53).*

² *L'impôt ainsi déterminé est l'impôt de base.*

³ *Le coefficient de l'impôt est un facteur multiplicateur de l'impôt de base.*

⁴ *Le Grand Conseil fixe par voie de décret le coefficient de l'impôt direct cantonal dû par les personnes physiques.*

⁵ *Le Conseil général fixe par voie réglementaire le coefficient de l'impôt direct communal dû par les personnes physiques.*

⁶ *L'impôt de base et le coefficient d'impôt ne s'appliquent pas aux impôts suivants:*

a) *l'impôt à la source;*

b) *l'impôt sur les gains immobiliers;*

c) *les impôts fonciers perçus sur les immeubles des institutions de prévoyance exonérées et sur les immeubles de placement des personnes morales;*

d) *la taxe foncière communale.*

DEUXIÈME PARTIE

IMPOSITION DES PERSONNES PHYSIQUES

TITRE PREMIER

Assujettissement à l'impôt

CHAPITRE PREMIER

Conditions d'assujettissement

Rattachement
personnel

Art. 4 ¹ Les personnes physiques sont assujetties à l'impôt à raison de leur rattachement personnel lorsque, au regard du droit fiscal, elles sont domiciliées ou séjournent dans le canton.

² Une personne a son domicile dans le canton, au regard du droit fiscal, lorsqu'elle y réside avec l'intention de s'y établir durablement ou lorsqu'elle y a un domicile légal spécial en vertu du droit fédéral.

Rapport de la commission fiscalité (suite)

³ Une personne séjourne dans le canton, au regard du droit fiscal, lorsque, sans interruption notable :

- a) elle y réside pendant trente jours au moins en exerçant une activité lucrative ;
- b) elle y réside pendant nonante jours au moins, sans exercer d'activité lucrative.

⁴ La personne qui, ayant conservé son domicile hors du canton ou à l'étranger, réside dans le canton uniquement pour y fréquenter un établissement d'instruction ou pour se faire soigner dans un établissement ne s'y trouve ni domiciliée ni en séjour au regard du droit fiscal.

Rattachement
économique
a) entreprises,
établissements
stables et
immeubles

Art. 5 ¹ Les personnes physiques qui, au regard du droit fiscal, ne sont ni domiciliées, ni en séjour dans le canton sont assujetties à l'impôt à raison du rattachement économique lorsque :

- a) elles sont propriétaires ou usufruitières d'une entreprise dans le canton ou y sont intéressées comme associées ;
- b) elles exploitent un établissement stable dans le canton ;
- c) elles sont propriétaires d'un immeuble sis dans le canton ou sont titulaires de droits de jouissance réels ou de droits personnels assimilables économiquement à des droits de jouissance réels, portant sur un immeuble sis dans le canton.

² On entend par établissement stable toute installation fixe dans laquelle s'exerce tout ou partie de l'activité d'une entreprise ou d'une personne exerçant une profession libérale. Sont notamment considérés comme des établissements stables les succursales, usines, ateliers, comptoirs de vente, représentations permanentes, mines et autres lieux d'exploitation de ressources naturelles, ainsi que les chantiers de construction ou de montage ouverts pendant douze mois au moins.

b) autres
éléments
imposables

Art. 6 ¹ Les personnes physiques qui, au regard du droit fiscal, ne sont ni domiciliées, ni en séjour en Suisse sont assujetties à l'impôt à raison de leur rattachement économique lorsque :

- a) elles exercent une activité lucrative dans le canton ;
- b) en leur qualité de membres de l'administration ou de la direction d'une personne morale qui a son siège ou un établissement stable dans le canton, elles reçoivent des tantièmes, jetons de présence, indemnités fixes ou autres rémunérations ;
- c) elles sont titulaires ou usufruitières de créances garanties par un gage immobilier ou un nantissement sur des immeubles sis dans le canton ;

Contributions directes

- d) ensuite d'une activité pour le compte d'autrui régie par le droit public, elles reçoivent des pensions, des retraites ou d'autres prestations d'un employeur ou d'une caisse de prévoyance qui a son siège dans le canton ;
- e) elles perçoivent des revenus de la prévoyance professionnelle ou d'autres formes reconnues de prévoyance individuelle liée provenant d'institutions de droit privé ayant leur siège ou leur établissement stable dans le canton ;
- f) en raison de leur activité dans le trafic international à bord d'un bateau, d'un aéronef ou d'un véhicule de transports routiers, elles reçoivent un salaire ou d'autres rémunérations d'un employeur ayant son siège ou un établissement stable dans le canton ;
- g) elles font le commerce d'immeubles sis dans le canton ou servent d'intermédiaires dans des opérations immobilières.

² Lorsque, en lieu et place de l'une des personnes mentionnées ci-dessus, la prestation est versée à un tiers, c'est ce dernier qui est assujetti à l'impôt.

Etendue de
l'assujettissement

Art. 7 ¹ L'assujettissement fondé sur un rattachement personnel est illimité ; il ne s'étend toutefois pas aux entreprises, aux établissements stables et aux immeubles situés hors du canton.

² L'assujettissement fondé sur un rattachement économique est limité aux parties du revenu et de la fortune, ainsi qu'aux gains immobiliers qui sont imposables dans le canton, selon les articles 5 et 6. Au moins, le revenu acquis dans le canton et la fortune qui y est située doivent être imposés.

³ L'étendue de l'assujettissement pour une entreprise, un établissement stable ou un immeuble est définie, dans les relations intercantionales et internationales, conformément aux règles du droit fédéral concernant l'interdiction de la double imposition intercantonale. Si une entreprise ayant son siège ou son administration effective dans le canton compense les pertes subies à l'étranger par un établissement stable avec des revenus obtenus en Suisse et que cet établissement stable enregistre des gains au cours des sept années qui suivent, les pertes précédemment déduites sont réintégrées dans les revenus de l'entreprise sise dans le canton, à concurrence du montant des bénéfices compensés auprès de l'établissement stable. Les pertes provenant d'un autre canton mises à charge du revenu imposable dans le canton peuvent être déduites, au cours des sept années qui suivent, des revenus acquis dans cet autre canton ; dans ce cas, le montant de la perte reportée est imposable dans le canton, au taux du revenu global ou, au moins, au taux correspondant au montant reporté.

⁴ Les dispositions prévues dans les conventions visant à éviter la double imposition sont réservées.

Rapport de la commission fiscalité (suite)

Calcul de l'impôt
en cas
d'assujettissement
partiel

Art. 8 ¹ Les personnes physiques qui ne sont que partiellement assujetties aux impôts sur le revenu et sur la fortune dans le canton se voient appliquer les taux auxquels leur revenu et leur fortune seraient imposés si tous les éléments étaient imposables dans le canton.

² Toutefois, les contribuables domiciliés à l'étranger qui sont imposables en raison d'une entreprise, d'un établissement stable ou d'un immeuble sis dans le canton, sont imposables à des taux correspondant au moins au revenu acquis dans le canton et à la fortune qui y est située.

CHAPITRE 2

Début, modification et fin de l'assujettissement

Art. 9 ¹ L'assujettissement débute le jour où naissent dans le canton les conditions fondant un assujettissement à raison d'un rattachement personnel ou économique.

² L'assujettissement prend fin le jour du décès du contribuable, de son départ du canton ou le jour de la disparition des critères de rattachement fondant un assujettissement limité.

³ Dans les relations intercantionales, les effets du début, d'une modification ou de la fin de l'assujettissement fondé sur un rattachement personnel ou économique sont définis par la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes ainsi que par les règles de droit fédéral concernant l'interdiction de la double imposition intercantonale.

⁴ En cas de transfert du domicile à l'étranger, l'assujettissement à l'impôt dans le canton cesse dès le jour où le contribuable établit avoir créé un domicile fiscal à l'étranger fondé par un rattachement personnel.

⁵ L'assujettissement ne prend pas fin en cas de transfert temporaire du siège à l'étranger ou en cas d'application de toute autre mesure en vertu de la législation fédérale sur l'approvisionnement économique du pays.

CHAPITRE 3

Règles particulières concernant les impôts sur le revenu et la fortune

Epoux; enfants
sous autorité
parentale

Art. 10 ¹ Le revenu et la fortune des époux qui vivent en ménage commun sont additionnés, quel que soit le régime matrimonial.

Contributions directes

² En cas de mariage, les époux sont imposés conjointement pour toute la période fiscale au cours de laquelle leur mariage a eu lieu.

³ En cas de décès de l'un des époux, les conjoints sont imposés conjointement jusqu'au jour du décès; le décès entraîne la fin de l'assujettissement des deux époux et le début de l'assujettissement du conjoint survivant.

⁴ En cas de divorce ou de séparation judiciaire ou de fait, chaque époux est imposé séparément pour l'ensemble de la période fiscale en cours.

⁵ Le revenu et la fortune des enfants sous autorité parentale sont ajoutés à ceux du détenteur de l'autorité parentale jusqu'à la fin de l'année précédant celle au cours de laquelle ces enfants deviennent majeurs; est toutefois réservé le revenu de l'activité lucrative sur lequel l'enfant mineur est imposé séparément.

Hoiries
et sociétés
de personnes

Art. 11 ¹ Chacun des héritiers ou des associés ajoute à ses propres éléments imposables sa part du revenu et de la fortune de l'hoirie, de la société simple, de la société en nom collectif ou de la société en commandite.

² L'hoirie est toutefois considérée comme contribuable et soumise au régime prévu pour les personnes physiques lorsque tous les ayants droit sont domiciliés ou ont leur siège dans le canton et que leurs droits ne sont pas suffisamment connus; le domicile de l'hoirie est déterminé par le dernier domicile du défunt.

Sociétés
commerciales
étrangères
et autres
communautés
de personnes
sans personnalité
juridique

Art. 12 Les sociétés commerciales étrangères et autres communautés étrangères de personnes sans personnalité juridique qui sont assujetties à l'impôt en raison d'un rattachement économique sont imposables conformément aux dispositions applicables aux personnes morales.

Substitution fiscale.
Usufruit

Art. 13 Les biens grevés d'usufruit et leurs revenus s'ajoutent à ceux de l'usufruitier.

Succession
fiscale

Art. 14 ¹ Les héritiers d'un contribuable défunt lui succèdent dans ses droits et ses obligations. Ils répondent solidairement des impôts dus par le défunt jusqu'à concurrence de leur part héréditaire, y compris les avancements d'hoirie.

² Le conjoint survivant est responsable jusqu'à concurrence de sa part héréditaire et, s'il reçoit, du fait de son régime matrimonial, une part du bénéficiaire ou de la communauté supérieure à sa part légale selon le droit suisse, jusqu'à concurrence de ce montant supplémentaire.

³ L'Etat peut exiger des sûretés. L'article 246, alinéas 2 à 4, est applicable par analogie.

Rapport de la commission fiscalité (suite)

Responsabilité
des époux et
responsabilité
solidaire

Art. 15 ¹ Les époux qui vivent en ménage commun répondent solidairement du montant global de l'impôt. Toutefois, chaque époux répond du montant correspondant à sa part de l'impôt total lorsque l'insolvabilité de l'un d'eux a été établie. Ils sont en outre solidairement responsables de la part de l'impôt total qui frappe le revenu et la fortune des enfants.

² Sont solidairement responsables avec le contribuable :

- a) les enfants placés sous son autorité parentale, jusqu'à concurrence de leur part de l'impôt total ;
- b) les associés d'une société simple, d'une société en nom collectif ou d'une société en commandite qui sont domiciliés en Suisse, jusqu'à concurrence de leur part sociale, du paiement des impôts dus par les associés domiciliés à l'étranger ;
- c) le vendeur d'un immeuble sis dans le canton jusqu'à concurrence de 3% du prix de vente, du paiement des impôts dus par le commerçant ou l'intermédiaire auquel *il a fait appel*, si celui-ci n'est pas domicilié en Suisse au regard du droit fiscal ;
- d) les personnes chargées de la liquidation d'entreprises ou d'établissements stables sis dans le canton, de l'aliénation ou de la réalisation d'immeubles sis dans le canton ou de créances garanties par de tels immeubles, jusqu'à concurrence du produit net, lorsque le contribuable n'est pas domicilié en Suisse au regard du droit fiscal ;
- e) le nu-proprétaire, pour l'impôt afférent aux biens soumis à usufruit.

³ L'administrateur d'une succession et l'exécuteur testamentaire répondent solidairement avec les successeurs fiscaux du défunt des impôts dus par celui-ci, jusqu'à concurrence du montant qui doit être affecté au paiement de l'impôt selon l'état de la succession au jour du décès. Ils sont libérés de toute responsabilité s'ils prouvent qu'ils ont pris tous les soins commandés par les circonstances.

Imposition
d'après
la dépense
a) principe

Art. 16 ¹ Les personnes physiques qui, pour la première fois ou après une absence d'au moins dix ans, prennent domicile ou séjournent en Suisse, au regard du droit fiscal, sans y exercer d'activité lucrative, ont le droit, jusqu'à la fin de la période fiscale en cours, de payer un impôt calculé sur la dépense, au lieu des impôts sur le revenu et la fortune.

² *Lorsque ces personnes ne sont pas des ressortissants suisses, le droit de payer l'impôt calculé selon la dépense est accordé au-delà de cette limite.*

b) calcul

Art. 17 ¹ L'impôt est calculé sur la base de la dépense du contribuable et de sa famille et il est perçu d'après les barèmes des impôts ordinaires sur le revenu et la fortune. Il ne doit toutefois pas être

Contributions directes

inférieur aux impôts calculés d'après le barème ordinaire sur l'ensemble des éléments bruts suivants, dont le contribuable dispose en tant que propriétaire ou qu'usufruitier :

- a) la fortune immobilière sise en Suisse et les revenus qui en proviennent ;
- b) les objets mobiliers se trouvant en Suisse et les revenus qui en proviennent ;
- c) les capitaux mobiliers placés en Suisse, y compris les créances garanties par gage immobilier, et les revenus qui en proviennent ;
- d) les droits d'auteur, brevets et autres droits analogues exploités en Suisse et les revenus qui en proviennent ;
- e) les retraites, rentes et pensions de source suisse ;
- f) les revenus pour lesquels le contribuable requiert un dégrèvement partiel ou total d'impôts étrangers en application d'une convention conclue par la Suisse en vue d'éviter les doubles impositions.

² Le Conseil d'Etat édicte les dispositions nécessaires à la perception de l'impôt sur la dépense. Il peut arrêter des bases d'imposition et un mode de calcul de l'impôt dérogeant à l'alinéa 1, si cela est nécessaire pour permettre aux contribuables mentionnés à l'article 16 d'obtenir le dégrèvement des impôts d'un Etat étranger avec lequel la Suisse a conclu une convention en vue d'éviter les doubles impositions.

Exemption

Art. 18 ¹ Les membres des missions diplomatiques et des représentations consulaires accréditées auprès de la Confédération, ainsi que les membres des organisations internationales établies en Suisse et des missions représentées auprès d'elles, sont exemptés des impôts dans la mesure où le prévoit le droit fédéral.

² En cas d'assujettissement partiel, l'article 8, alinéa 1, est applicable.

³ Les dispositions régissant l'impôt sur les gains immobiliers et la taxe foncière sont réservées.

TITRE II

Impôt sur le revenu

CHAPITRE PREMIER

Revenu imposable

En général

Art. 19 ¹ L'impôt sur le revenu a pour objet tous les revenus du contribuable, qu'ils soient uniques ou périodiques, en espèces ou en nature et quelle qu'en soit l'origine.

Rapport de la commission fiscalité (suite)

² Les prestations en nature, notamment la pension et le logement, ainsi que les produits et marchandises que le contribuable prélève dans son exploitation et qui sont destinés à sa consommation personnelle, sont estimés à leur valeur marchande.

³ Les gains en capital réalisés lors de l'aliénation d'éléments de la fortune privée ne sont pas imposables; l'imposition distincte des gains immobiliers demeure réservée.

Produit
de l'activité
lucrative
dépendante

Art. 20 Sont imposables tous les revenus provenant d'une activité exercée dans le cadre d'un rapport de travail, qu'il soit régi par le droit privé ou par le droit public, y compris les revenus accessoires, tels que les indemnités pour prestations spéciales, les commissions, les allocations, les primes pour ancienneté de service, les gratifications, les pourboires, les tantièmes et les autres avantages appréciables en argent.

Produit
de l'activité
lucrative
indépendante
a) principe

Art. 21 ¹ Sont imposables tous les revenus provenant de l'exploitation d'une entreprise commerciale, industrielle, artisanale, agricole, ou sylvicole, de l'exercice d'une profession libérale ou de toute autre activité lucrative indépendante.

² Tous les bénéfices en capital provenant de l'aliénation, de la réalisation ou de la réévaluation comptable d'éléments de la fortune commerciale font partie du produit de l'activité lucrative indépendante. Le transfert d'éléments de la fortune commerciale dans la fortune privée ou dans une entreprise ou un établissement stable sis à l'étranger est assimilé à une aliénation.

³ La fortune commerciale comprend tous les éléments de fortune qui servent, entièrement ou de manière prépondérante, à l'exercice de l'activité lucrative indépendante; il en va de même pour les participations d'au moins 20% au capital-actions ou au capital social d'une société de capitaux ou d'une société coopérative, dans la mesure où le détenteur les déclare comme fortune commerciale, au moment de leur acquisition.

⁴ L'article 84 s'applique par analogie aux contribuables qui tiennent une comptabilité en bonne et due forme.

⁵ Les bénéfices provenant de l'aliénation d'immeubles agricoles ou sylvicoles sont soumis à l'impôt sur le revenu pour la part du gain représentée par la différence entre la valeur totale des biens avant amortissements et leur valeur comptable lors de l'aliénation; le bénéfice constitué par la différence entre la valeur d'aliénation et la valeur totale des investissements est, quant à lui, assujéti à l'impôt sur les gains immobiliers.

Contributions directes

b) transformations,
concentrations,
scissions

Art. 22 ¹ Les réserves latentes d'une entreprise de personnes (raison individuelle, société de personnes) ne sont pas imposées à condition que celle-ci reste assujettie à l'impôt en Suisse et que les éléments commerciaux soient repris à leur dernière valeur déterminante pour l'impôt sur le revenu :

- a) en cas de transformation en une entreprise de personnes d'une autre forme juridique ou en une personne morale, lorsque l'exploitation se poursuit sans changement et que les participations restent, en principe, proportionnellement les mêmes ;
- b) en cas de concentration d'entreprises par transfert de tous les actifs et les passifs à une autre entreprise de personnes ou à une personne morale ;
- c) en cas de scission d'une entreprise de personnes par transfert de parties distinctes de celle-ci à d'autres entreprises de personnes ou à des personnes morales, lorsque l'exploitation de ces parties se poursuit sans changement.

² Lorsque les droits de participation obtenus lors d'une telle restructuration sont partiellement ou totalement aliénés durant les cinq ans suivant la restructuration, les réserves latentes afférentes aux participations sont imposées, l'impôt étant calculé rétroactivement au moment de la restructuration.

³ L'imposition des réévaluations comptables et des prestations complémentaires demeure réservée.

⁴ Les alinéas 1 et 2 s'appliquent par analogie aux entreprises exploitées en main commune.

Rendement
de la fortune
mobilière

Art. 23 ¹ Le rendement de la fortune mobilière est imposable, en particulier :

- a) les intérêts d'avoirs, y compris les rendements versés, en cas de vie ou de rachat d'assurances de capitaux susceptibles de rachat et acquittées au moyen d'une prime unique, sauf si ces assurances de capitaux servent à la prévoyance. Est réputé servir à la prévoyance le paiement de la prestation d'assurance à compter du moment où l'assuré a accompli sa 60^e année, en vertu d'un rapport contractuel qui a duré au moins cinq ans et pour autant que ce dernier ait été établi avant que l'assuré ait accompli sa 66^e année. Dans ce cas, la prestation est exonérée ;
- b) les revenus résultant de l'aliénation ou du remboursement d'obligations à intérêt unique prédominant (obligations à intérêt global, obligations à coupon zéro) qui échoient au porteur ;
- c) les dividendes, les parts de bénéfice, l'excédent de liquidation et tous autres avantages appréciables en argent provenant de participations de tout genre (y compris les actions gratuites, les

Rapport de la commission fiscalité (suite)

augmentations gratuites de la valeur nominale, etc.), qui ne constituent pas un remboursement des parts au capital social existantes ; lorsque des droits de participation sont vendus au sens de l'article 4 a de la loi fédérale du 13 octobre 1965 sur l'impôt anticipé, à la société de capitaux ou à la société coopérative qui les a émis, le revenu de la fortune est considéré comme étant réalisé dans l'année pendant laquelle la créance d'impôt prend naissance (art. 12, al. 1 et 1 bis, de la loi fédérale du 13 octobre 1965 sur l'impôt anticipé) ;

- d) les revenus provenant de la location, de l'affermage, de l'usufruit ou d'autres droits de jouissance portant sur des choses mobilières ou sur des droits ;
- e) le rendement des parts de fonds de placement qui ne provient pas des immeubles en propriété directe du fonds ;
- f) les revenus de biens immatériels.

² Le produit de l'aliénation de droits de souscription ne fait pas partie du rendement de la fortune, à condition que les droits patrimoniaux appartiennent à la fortune privée du contribuable.

Rendement
de la fortune
immobilière

Art. 24 ¹ Le rendement de la fortune immobilière est imposable, en particulier :

- a) tous les revenus provenant de la location, de l'affermage, de l'usufruit ou d'autres droits de jouissance ;
- b) la valeur locative des immeubles ou de parties d'immeubles dont le contribuable se réserve l'usage en raison de son droit de propriété ou d'un droit de jouissance obtenu à titre gratuit ;
- c) les revenus provenant de droits de superficie ;
- d) les revenus provenant de l'exploitation de gravières, de sablières ou d'autres ressources du sol.

² *Le Conseil d'Etat fixe les normes pour le calcul de la valeur locative de sorte que, en règle générale, elle corresponde au 70 % des prestations que le contribuable devrait verser à titre de loyer ou de fermage pour des locaux de même nature et se trouvant dans la même situation, notamment quant à leur lieu d'implantation, à leur grandeur, à leur aménagement et à leur état d'entretien.*

Revenus
provenant
de la prévoyance

Art. 25 ¹ Sont imposables tous les revenus provenant de l'assurance-vieillesse et survivants, de l'assurance-invalidité, ainsi que tous ceux provenant d'institutions de prévoyance professionnelle ou fournis selon des formes reconnues de prévoyance individuelle liée, y compris les prestations en capital et le remboursement des versements, primes et cotisations.

Contributions directes

² Sont notamment considérées comme revenus provenant d'institutions de prévoyance professionnelle les prestations des caisses de prévoyance, des assurances d'épargne et de groupe, ainsi que des polices de libre passage.

³ Les revenus provenant de rentes viagères et de contrats d'entretien viager sont imposables à raison de 40%.

⁴ L'article 27, lettre *b*, est réservé.

Autres revenus

Art. 26 Sont également imposables :

- a) tout revenu acquis en lieu et place du revenu d'une activité lucrative ;
- b) les sommes uniques ou périodiques obtenues ensuite de décès, de dommages corporels permanents ou d'atteinte durable à la santé ;
- c) les indemnités obtenues lors de la cessation d'une activité ou de la renonciation à celle-ci ;
- d) les indemnités obtenues lors de la renonciation à l'exercice d'un droit ;
- e) les gains de loterie et d'autres institutions semblables, à l'exception des gains provenant des jeux de hasard au sens de l'article 27, lettre *i* ;
- f) la pension alimentaire obtenue pour lui-même par le contribuable divorcé ou séparé judiciairement ou de fait, ainsi que les contributions d'entretien obtenues par l'un des parents pour les enfants sur lesquels il a l'autorité parentale.

CHAPITRE 2

Revenus exonérés

Art. 27 Sont seuls exonérés de l'impôt :

- a) les dévolutions de fortune ensuite d'une succession, d'un legs, d'une donation ou de la liquidation du régime matrimonial ;
- b) les versements provenant d'assurances de capitaux privées susceptibles de rachat, à l'exception des polices de libre passage. L'article 23, alinéa 1, lettre *a*, est réservé ;
- c) les prestations en capital versées par l'employeur ou par une institution de prévoyance professionnelle lors d'un changement d'emploi, lorsque le bénéficiaire les réinvestit dans le délai d'un an dans une institution de prévoyance professionnelle ou les utilise pour acquérir une police de libre passage ;
- d) les subsides d'assistance provenant de fonds publics ou privés ;

Rapport de la commission fiscalité (suite)

- e) les prestations versées en exécution d'une obligation fondée sur le droit de la famille, à l'exception des pensions alimentaires que le conjoint divorcé, séparé judiciairement ou de fait obtient pour lui-même et des contributions d'entretien obtenues par l'un des parents pour les enfants sur lesquels il a l'autorité parentale;
- f) la solde du service militaire et l'indemnité de fonction du service de protection civile, ainsi que l'argent de poche des personnes astreintes au service civil;
- g) les versements à titre de réparation du tort moral;
- h) les revenus perçus en vertu de la législation fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité;
- i) *les gains provenant des jeux de hasard exploités dans les maisons de jeu au sens de la loi du 18 décembre 1998 sur les maisons de jeu.*

CHAPITRE 3

Détermination du revenu net

Règle

Art. 28 Le revenu net se calcule en défalquant du total des revenus bruts les déductions générales et les frais mentionnés aux articles 29 à 36, dans la mesure où ils sont effectivement supportés durant la période de calcul.

Activité
lucrative
dépendante

Art. 29 ¹ Les frais d'acquisition du revenu qui peuvent être déduits sont:

- a) les frais de déplacement nécessaires entre le domicile et le lieu du travail;
- b) les frais supplémentaires résultant des repas pris hors du domicile et du travail par équipe;
- c) les autres frais indispensables à l'exercice de la profession;
- d) les frais de perfectionnement en rapport avec l'activité exercée et les frais de reconversion professionnels.

² Les frais mentionnés à l'alinéa 1, lettres a à c, sont estimés forfaitairement; dans les cas de l'alinéa 1, lettres a et c, le contribuable peut justifier de frais plus élevés.

Activité lucrative
indépendante
a) en général

Art. 30 ¹ Les contribuables exerçant une activité lucrative indépendante peuvent déduire les frais qui sont justifiés par l'usage commercial ou professionnel.

Contributions directes

² Font notamment partie de ces frais :

- a) les amortissements et les provisions au sens des articles 31 et 32 ;
- b) les pertes effectives sur des éléments de la fortune commerciale, à condition qu'elles aient été comptabilisées ;
- c) les versements à des institutions de prévoyance en faveur du personnel de l'entreprise, à condition que toute utilisation contraire à leur but soit exclue ;
- d) les intérêts des dettes commerciales ainsi que les intérêts versés sur les participations visées à l'article 21, alinéa 3.

b) amortissements

Art. 31 ¹ Les amortissements d'actifs, justifiés par l'usage commercial, sont autorisés, à condition que ceux-ci soient comptabilisés ou, à défaut de comptabilité tenue selon l'usage commercial, qu'ils apparaissent dans un plan spécial d'amortissements.

² En général, les amortissements sont calculés sur la base de la valeur effective des différents éléments de fortune ou doivent être répartis en fonction de la durée probable d'utilisation de chacun de ces éléments.

³ Les amortissements opérés sur des actifs qui ont été réévalués afin de compenser des pertes ne sont admis que si les réévaluations étaient autorisées par le droit commercial et que les pertes pouvaient être déduites conformément à l'article 34, alinéa 1, au moment de l'amortissement.

c) provisions

Art. 32 ¹ Des provisions peuvent être constituées à la charge du compte de résultats pour :

- a) les engagements de l'exercice dont le montant est encore indéterminé ;
- b) les risques de pertes sur des actifs circulants, notamment sur les marchandises et les débiteurs ;
- c) les autres risques de pertes imminentes de l'exercice ;
- d) les futurs mandats de recherche et de développement confiés à des tiers, jusqu'à 10% au plus du bénéfice net imposable, mais au total jusqu'à 1 million de francs au maximum.

² Les provisions qui ne se justifient plus sont ajoutées au bénéfice imposable.

d) remploi

Art. 33 ¹ Lorsque des biens immobilisés nécessaires à l'exploitation sont remplacés, les réserves latentes inhérentes à ces biens peuvent être reportées, dans un délai raisonnable, sur les éléments acquis en remploi qui remplissent la même fonction ; le report de réserves latentes sur des éléments de fortune sis hors de Suisse est exclu.

Rapport de la commission fiscalité (suite)

² Lorsque le remploi n'intervient pas pendant le même exercice, une provision correspondant aux réserves latentes peut être constituée. Cette provision doit être dissoute et utilisée pour l'amortissement de l'élément acquis en remploi ou portée au crédit du compte de résultats dans un délai raisonnable.

³ Seuls les biens immobilisés qui servent directement à l'exploitation sont considérés comme nécessaires à celle-ci; n'en font pas partie, notamment, les biens qui ne sont utiles à l'entreprise que par leur valeur de placement ou leur rendement.

e) déduction
des pertes

Art. 34 ¹ Les pertes des sept exercices précédant la période fiscale peuvent être déduites du revenu de cette période, à condition qu'elles n'aient pas été prises en considération lors du calcul du revenu imposable des années précédentes.

² Les pertes des exercices antérieurs qui n'ont pas encore pu être déduites du revenu peuvent être soustraites des prestations de tiers destinées à équilibrer un bilan déficitaire dans le cadre d'un assainissement.

Déductions liées
aux revenus
de la fortune

Art. 35 ¹ Le contribuable qui possède une fortune mobilière privée peut déduire les frais nécessaires d'administration par des tiers et les impôts à la source étrangers qui ne peuvent être ni remboursés, ni imputés.

² Le contribuable qui possède des immeubles privés peut déduire les frais nécessaires à leur entretien, les primes d'assurances relatives à ces immeubles et les frais d'administration par des tiers; *pour les immeubles loués, les autres frais courants qui ne sont pas pris en charge par le locataire sont également déductibles.*

³ Au lieu du montant effectif des frais et primes se rapportant aux immeubles privés, le contribuable peut faire valoir une déduction forfaitaire dont les taux et les modalités sont fixés par le Conseil d'Etat.

⁴ Le contribuable qui possède des immeubles privés peut déduire, en outre, les dépenses d'investissement destinées à économiser l'énergie et à ménager l'environnement dans la mesure et aux conditions fixées par le Conseil d'Etat en collaboration avec le Département fédéral des finances.

⁵ Sont en outre déductibles les frais occasionnés par des travaux de restauration de monuments historiques que le contribuable entreprend en vertu de dispositions légales, en accord avec les autorités ou sur leur ordre, pour autant qu'ils ne soient pas subventionnés.

Déductions
générales

Art. 36 ¹ Sont déduits du revenu :

a) les intérêts passifs privés correspondant à la période de calcul, à concurrence du rendement imposable de la fortune au sens des

Contributions directes

articles 23 et 24, augmenté d'un montant de 50.000 francs; les intérêts des prêts qu'une société de capitaux accorde à une personne physique avec laquelle elle a des liens étroits ou qui détient une part importante de son capital et dont les conditions diffèrent de façon importante des clauses habituellement convenues dans les relations d'affaires entre tiers, ne sont pas déductibles;

- b) les charges durables et 40% des rentes viagères versées par le débirentier;
- c) la pension alimentaire versée au conjoint divorcé, séparé judiciairement ou de fait, ainsi que les contributions d'entretien versées à l'un des parents pour les enfants sur lesquels il a l'autorité parentale, à l'exclusion toutefois des *autres* prestations versées en exécution d'une obligation d'entretien ou d'assistance fondée sur le droit de la famille;
- d) les cotisations versées par le contribuable aux caisses de compensation en vertu de la législation fédérale sur les assurances-vieillesse et survivants, invalidité, pertes de gain, et aux caisses d'assurance contre le chômage, ainsi que les primes d'assurance-accidents obligatoire;
- e) les versements du contribuable en vue d'acquérir des droits dans une institution de prévoyance professionnelle;
- f) les versements du contribuable en vue d'acquérir des droits contractuels dans une institution reconnue de prévoyance individuelle liée au sens et dans les limites du droit fédéral;
- g) les primes d'assurance-vie, d'assurance-maladie, ainsi que les intérêts des capitaux d'épargne au profit du contribuable, le cas échéant de son conjoint et des personnes à sa charge au sens de l'article 39, jusqu'à concurrence d'un montant global de 4800 francs pour les contribuables mariés vivant en ménage commun et d'un montant de 2400 francs pour les autres contribuables; ces montants sont augmentés de 25% pour les contribuables qui ne versent pas de cotisations selon les lettres e et f. Ils sont augmentés de 800 francs pour chaque personne pour laquelle le contribuable peut faire valoir une déduction au sens de l'article 39, alinéa 1, lettres a à c et e;
- h) les frais provoqués par la maladie, les accidents ou l'invalidité du contribuable, le cas échéant de son conjoint, ou d'une personne à sa charge au sens de l'article 39, lorsque le contribuable supporte lui-même ces frais et *pour la part qui excède* 5% de son revenu net, calculé selon l'article 28, mais sans les déductions mentionnées au présent article, lettres h et i;
- i) les versements bénévoles faits en espèces à des personnes morales qui ont leur siège en Suisse et sont exonérées de l'impôt

Rapport de la commission fiscalité (suite)

en raison de leurs buts de service public ou de pure utilité publique (art. 81, al. 1, lettre *f*), jusqu'à concurrence de 1% du revenu net, calculé selon l'article 28, mais sans la déduction mentionnée au présent alinéa, à condition que les prestations versées pendant la période de calcul s'élèvent au moins à 100 francs.

² Lorsque les époux vivent en ménage commun, un montant équivalent à 25% mais au maximum 1200 francs, est déduit du produit du travail le moins élevé qu'obtient l'un des conjoints pour une activité indépendante de la profession, du commerce ou de l'entreprise de l'autre; une déduction analogue est accordée lorsque l'un des conjoints fournit un travail important pour seconder l'autre dans sa profession, son commerce ou son entreprise.

Frais et dépenses
non déductibles

Art. 37 Ne peuvent être déduits les autres frais et dépenses, en particulier :

- a) les frais d'entretien du contribuable et de sa famille et des personnes qui vivent avec lui ou dont il prend volontairement à sa charge les frais d'existence, y compris le loyer du logement et les dépenses privées résultant de sa situation professionnelle;
- b) les frais de formation professionnelle;
- c) les dépenses affectées au remboursement des dettes;
- d) les intérêts de fonds propres engagés dans un commerce, une industrie ou une entreprise;
- e) les frais d'acquisition, de production ou d'amélioration d'éléments de fortune;
- f) les salaires en espèces et en nature versés au personnel de maison, y compris les primes d'assurance et autres prestations accessoires versées pour ce personnel;
- g) les impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes, ainsi que les impôts étrangers analogues;
- h) les impôts sur les successions et les donations, ainsi que les lods versés lors de l'acquisition d'un immeuble dans un but non professionnel;
- i) *les commissions occultes, au sens du droit pénal suisse, qui ont été versées à des agents publics suisses ou étrangers.*

CHAPITRE 4

Déductions sociales

Déduction
pour couple
et personne seule

Art. 38 ¹ Les époux vivant en ménage commun peuvent déduire de leur revenu net un montant de 2500 francs. Cette déduction est

Contributions directes

diminuée de 100 francs pour chaque tranche de 1000 francs de revenu net dépassant 40.000 francs.

² *Les autres contribuables peuvent déduire de leur revenu net un montant de 800 francs.* Cette déduction est diminuée de 100 francs pour chaque tranche de 1000 francs de revenu net dépassant 20.000 francs.

Charges
de famille

Art. 39 ¹ Sont déduits du revenu net :

- a) un montant de 2600 francs pour le premier enfant mineur, ou majeur jusqu'à l'âge de 25 ans faisant un apprentissage ou des études, dont le contribuable assure l'entretien ;
- b) un montant de 3200 francs pour le deuxième enfant mineur, ou majeur jusqu'à l'âge de 25 ans faisant un apprentissage ou des études, dont le contribuable assure l'entretien ;
- c) un montant de 3700 francs pour le troisième enfant mineur, ou majeur jusqu'à l'âge de 25 ans faisant un apprentissage ou des études, ainsi que pour chaque enfant supplémentaire dans la même situation, dont le contribuable assure l'entretien ;
- d) un montant de 7700 francs pour les contribuables célibataires, veufs, séparés ou divorcés qui font ménage commun avec un enfant au sens de la lettre a ou avec une personne nécessiteuse au sens de la lettre e, dont ils assument pour l'essentiel l'entretien. Un montant de 1800 francs par enfant ou par personne nécessiteuse supplémentaire à charge est accordé ;
- e) des montants identiques à ceux mentionnés aux lettres a à c pour des personnes majeures autres que le conjoint ou les enfants, qui sont sans fortune et incapables de gagner leur vie par suite de maladie, d'invalidité ou de vieillesse, à l'entretien desquelles le contribuable pourvoit, à condition que son aide atteigne au moins le montant de la déduction.

² Lorsqu'une prestation versée à un tiers est déductible du revenu du contribuable, ce dernier ne peut prétendre bénéficier de surcroît d'une déduction sociale au sens du présent article.

³ Le montant de la déduction pour enfants et personnes à charge est réparti proportionnellement lorsque la charge est assurée par plusieurs contribuables.

CHAPITRE 5

Calcul de l'impôt

Catégories
et taux

Art. 40 ¹ *L'impôt de base sur le revenu est déterminé d'après le système progressif par catégories, selon le barème suivant :*

Rapport de la commission fiscalité (suite)

Catégories	Taux de chaque catégorie	Impôt dû pour le revenu maximal de la catégorie	Taux réel du maximum de chaque catégorie
	Fr.	%	Fr.
0.— à 5.000.—	0,00	0.—	0,000
5.001.— à 10.000.—	2,00	100.—	1,000
10.001.— à 15.000.—	4,00	300.—	2,000
15.001.— à 20.000.—	8,00	700.—	3,500
20.001.— à 25.000.—	12,00	1.300.—	5,200
25.001.— à 35.000.—	13,00	2.600.—	7,429
35.001.— à 60.000.—	14,00	6.100.—	10,167
60.001.— à 80.000.—	15,00	9.100.—	11,375
80.001.— à 120.000.—	16,00	15.500.—	12,917
120.001.— à 140.000.—	17,00	18.900.—	13,500
140.001.— à 180.000.—	18,00	26.100.—	14,500

² Le revenu supérieur à 180.000 francs est imposé à 14,5%.

³ Pour les époux vivant en ménage commun, le revenu est frappé du taux correspondant au 55 % de son montant.

⁴ Le revenu net imposable est arrondi à la centaine de francs inférieure.

Cas particuliers
a) versements
de capitaux
remplaçant
des prestations
périodiques

Art. 41 Lorsque le revenu comprend des versements de capitaux remplaçant des prestations périodiques ou des versements en capital à la fin des rapports de service, l'impôt se calcule compte tenu des autres revenus et des déductions autorisées, au taux qui serait applicable si une prestation annuelle était servie en lieu et place de la prestation unique.

b) prestations
en capital
provenant de
la prévoyance

Art. 42 Les prestations en capital provenant de la prévoyance selon l'article 25, ainsi que les sommes versées ensuite de décès, de dommages corporels permanents ou d'atteinte durable à la santé sont imposées séparément et soumises à un impôt annuel entier calculé sur la base d'un taux représentant le quart du barème déterminant pour l'impôt sur le revenu, cela sous les trois réserves suivantes :

- le taux de l'impôt ne peut être inférieur à 2,5% ;
- les déductions générales et les déductions sociales ne sont pas accordées ;
- aucune réduction supplémentaire du taux n'est accordée.

Totalisation
du revenu

Art. 43 ¹ Si le revenu d'un contribuable n'est imposable qu'en partie dans le canton, l'impôt est calculé au taux applicable au revenu total.

Contributions directes

² Lorsqu'une communauté héréditaire est considérée comme un contribuable, son revenu est imposé au taux moyen frappant le revenu, le cas échéant le bénéfice de ses membres.

Revenu
imposable
en cas de
répartition
intercantonale
ou internationale

Art. 44 Si une partie seulement du revenu est imposable dans le canton, les déductions générales et les déductions sociales sont réparties conformément aux règles du droit fédéral en matière d'interdiction de la double imposition intercantonale.

CHAPITRE 6

Compensation des effets de la progression à froid

Art. 45 ¹ Les effets de la progression à froid sur l'impôt frappant le revenu des personnes physiques sont compensés par une adaptation équivalente des barèmes et des déductions en francs opérées sur le revenu. Les montants doivent être arrondis aux 100 francs supérieurs ou inférieurs.

² Le Conseil d'Etat procède à l'adaptation lorsque l'indice suisse des prix à la consommation établi par le Département fédéral de l'économie publique a augmenté de 5% depuis l'entrée en vigueur de la présente loi ou depuis la dernière adaptation. Est déterminant l'indice de référence au 31 octobre de l'année civile précédant celle de la période fiscale.

TITRE III

Impôt sur la fortune

CHAPITRE PREMIER

Fortune imposable

Notion

Art. 46 L'impôt sur la fortune a pour objet l'ensemble des biens et des droits appartenant au contribuable, quelle qu'en soit la nature.

CHAPITRE 2

Actifs

En général

Art. 47 Sont notamment considérés comme des éléments de fortune:

Rapport de la commission fiscalité (suite)

- a) les immeubles ;
- b) les droits, les actions, les obligations, les titres, les options et les valeurs mobilières de toute nature ;
- c) les créances hypothécaires et toutes autres créances ;
- d) l'argent comptant, les avoirs en compte courant, les dépôts et tous titres représentant une somme d'argent ;
- e) les parts de fonds de placement ;
- f) les capitaux engagés dans un commerce, une industrie, une exploitation ou une entreprise ;
- g) le matériel, les machines, l'outillage, les marchandises, les approvisionnements, le bétail et le cheptel ;
- h) les objets d'art, les bijoux, l'argenterie, les collections et les véhicules de tous genres ;
- i) les assurances-vie, pour leur valeur de rachat ;
- j) les droits réels restreints et les concessions ayant une valeur vénale.

Règles
d'évaluation
a) règle générale

Art. 48 La fortune est estimée en général à la valeur vénale.

b) fortune
mobilière

Art. 49 ¹ Les biens immatériels et la fortune mobilière (à l'exception des papiers-valeurs) qui font partie de la fortune commerciale du contribuable sont estimés à la valeur comptable déterminante pour l'impôt sur le revenu.

² Les marchandises sont évaluées à leur coût de revient ou à leur valeur marchande si celle-ci est inférieure au coût de revient.

³ Les titres cotés en bourse sont évalués au cours moyen du mois de décembre de l'année pour laquelle l'impôt est dû.

⁴ Les actions, parts sociales des sociétés coopératives et autres droits de participation non cotés en bourse sont évalués en fonction de la valeur de rendement de l'entreprise et de sa valeur intrinsèque ; lorsque ces participations concernent des sociétés suisses, *un abattement de 60% est accordé sur la valeur fiscale. Cet abattement n'est pas applicable pour l'évaluation de droits de participation dans des sociétés qui ne sont pas soumises dans le canton du siège, à une imposition ordinaire, notamment les sociétés holding et les sociétés de domicile.*

⁵ Les créances non cotées en bourse, y compris celles qui sont incorporées dans des titres tels que cédules, obligations, bons de caisse, sont estimées à leur valeur nominale. Toutefois, dans l'estimation de ces créances, si elles sont litigieuses ou douteuses, il est tenu compte du degré de probabilité de leur recouvrement.

Contributions directes

⁶ Les assurances-vie ne sont imposables que si elles ont une valeur de rachat déterminée selon une méthode d'approximation; il en va de même des assurances de rentes susceptibles de rachat aussi longtemps que le service des rentes n'a pas commencé.

⁷ Les parts de fonds de placement sont imposables pour la différence entre la valeur de l'ensemble des actifs du fonds et celle de ses immeubles en propriété directe.

c) fortune
immobilière

Art. 50 ¹ La valeur des immeubles correspond à l'estimation cadastrale.

² Les immeubles destinés à l'exploitation d'une entreprise sont estimés à leur valeur comptable augmentée des réserves latentes prises en considération pour le calcul du revenu.

CHAPITRE 3

Fortune exonérée

Art. 51 Ne sont pas soumis à l'impôt sur la fortune :

- a) le mobilier de ménage et les objets personnels d'usage courant;
- b) le capital versé à titre d'épargne à une institution de prévoyance professionnelle ou sous une forme reconnue de prévoyance individuelle liée au sens de la législation fédérale, aussi longtemps que le contribuable ne peut en disposer.

CHAPITRE 4

Passif

Dettes

Art. 52 ¹ Les dettes sont déduites de la fortune brute.

² Il ne peut être déduit que les dettes effectivement dues dont le contribuable est le débiteur principal; les autres dettes, découlant notamment de la solidarité et du cautionnement, ne le sont que dans la mesure où le contribuable doit en répondre.

CHAPITRE 5

Calcul de l'impôt

Catégories
et taux

Art. 53 ¹ *L'impôt de base sur la fortune est déterminé d'après le système progressif par catégories, selon le barème suivant:*

Rapport de la commission fiscalité (suite)

<i>Catégories</i>	<i>Taux de chaque catégorie</i>	<i>Impôt dû pour la fortune maximale de la catégorie</i>	<i>Taux réel du maximum de chaque catégorie</i>
<i>Fr.</i>	<i>%</i>	<i>Fr.</i>	<i>%</i>
<i>0.— à 50.000.—</i>	<i>0,00</i>	<i>0.—</i>	<i>0,000</i>
<i>50.001.— à 200.000.—</i>	<i>3,00</i>	<i>450.—</i>	<i>2,250</i>
<i>200.001.— à 350.000.—</i>	<i>4,00</i>	<i>1.050.—</i>	<i>3,000</i>
<i>350.001.— à 500.000.—</i>	<i>5,00</i>	<i>1.800.—</i>	<i>3,600</i>

² La fortune supérieure à 500.000 francs est imposée à 3,6%.

³ La fortune des époux qui vivent en ménage commun est frappée du taux correspondant au 55% de son montant.

⁴ La fortune nette imposable est arrondie au millier de francs inférieur.

Totalisation
de la fortune

Art. 54 ¹ Si la fortune d'un contribuable n'est imposable qu'en partie dans le canton, l'impôt est calculé au taux applicable à la fortune totale.

² Lorsqu'une communauté héréditaire est considérée comme un contribuable, sa fortune est imposée au taux moyen frappant la fortune, le cas échéant le capital, de ses membres.

Fortune
imposable en cas
de répartition
intercantonale
ou internationale

Art. 55 Si une partie seulement de la fortune est imposable dans le canton, les dettes et les déductions sociales sont réparties conformément aux règles du droit fédéral en matière d'interdiction de la double imposition intercantonale.

TITRE IV

Impôt sur les gains immobiliers

CHAPITRE PREMIER

Objet de l'impôt

Art. 56 ¹ L'impôt a pour objet les gains réalisés :

a) lors de l'aliénation de tout ou partie d'un immeuble, y compris ses accessoires, faisant partie de la fortune privée du contribuable ;

Contributions directes

- b) lors de l'aliénation de tout ou partie d'un immeuble agricole ou sylvicole, à condition que le gain soit supérieur à la valeur totale des investissements ;
- c) lors de l'aliénation de tout ou partie d'un immeuble d'une personne morale exonérée au sens de l'article 81, alinéa 1, lettres d à h.

² Les gains qui ne sont pas soumis à l'impôt sur les gains immobiliers font partie du revenu ou du bénéfice imposable.

CHAPITRE 2**Aliénation**

Aliénations
donnant lieu
à imposition

Art. 57 ¹ Toute aliénation qui opère le transfert de la propriété juridique ou économique d'un immeuble donne lieu à imposition.

² Sont assimilés à l'aliénation d'un immeuble :

- a) les actes juridiques qui ont les mêmes effets économiques qu'une aliénation sur le pouvoir de disposer d'un immeuble, notamment la cession du droit d'acquérir un immeuble ;
- b) le transfert de tout ou partie d'un immeuble de la fortune privée d'un contribuable dans sa fortune commerciale ;
- c) la constitution de servitudes de droit privé sur un immeuble ou les restrictions de droit public à la propriété foncière, lorsque celles-ci limitent l'exploitation ou diminuent la valeur vénale de l'immeuble de manière durable et essentielle et qu'elles donnent lieu à une indemnité ;
- d) le transfert d'un ou de plusieurs titres de participations au capital d'une société immobilière.

³ En cas d'aliénation simultanée ou successive de plusieurs immeubles formant une unité économique, le gain global de ces aliénations est pris en considération pour le calcul de l'impôt.

Aliénations
dont l'imposition
est différée

Art. 58 ¹ L'imposition est différée :

- a) en cas de transfert de propriété par succession (dévolution d'hérédité, partage successoral, que le bien immobilier soit attribué en nature ou contre le versement d'une soulte, legs), avancement d'hoirie ou donation ;
- b) en cas de transfert de propriété entre époux en rapport avec le régime matrimonial ou en cas de dédommagement de contributions extraordinaires d'un époux à l'entretien de la famille (art. 165 CC) ou de prétentions découlant du droit du divorce, pour autant que les deux époux soient d'accord ;

Rapport de la commission fiscalité (suite)

- c) en cas de remembrement (échange de terrains) opéré soit en vue d'un remaniement parcellaire, de l'établissement d'un plan de quartier, de rectification de limites ou d'arrondissement d'une aire agricole, soit dans le cadre d'une procédure d'expropriation ou en raison d'une expropriation imminente;
- d) en cas d'aliénation totale ou partielle d'un immeuble agricole ou sylvicole, à condition que le produit de l'aliénation soit utilisé dans un délai raisonnable pour l'acquisition d'un immeuble de remplacement ou pour l'amélioration d'immeubles agricoles ou sylvicoles sis en Suisse appartenant au contribuable, et exploités par lui-même;
- e) en cas d'aliénation de l'habitation (maison ou appartement) ayant durablement et exclusivement servi au propre usage de l'aliénateur, dans la mesure où le produit ainsi obtenu est affecté, dans un délai approprié, à l'acquisition ou à la construction en Suisse d'une habitation servant au même usage.

² En cas d'échange d'immeubles sis dans le canton, l'impôt n'est perçu que sur la soulte, dans la mesure où elle constitue un gain imposable au sens de la présente loi.

CHAPITRE 3

Sujet de l'impôt

Art. 59 ¹ L'impôt est dû par l'aliénateur, quel que soit le lieu de son domicile ou de son siège.

² *Le conjoint* et les enfants sont imposés séparément sur leurs gains immobiliers. Toutefois, lorsqu'ils vivent en ménage commun, ils sont solidairement responsables du paiement de l'impôt.

³ La personne qui, en vertu de la loi ou d'un contrat, participe au gain réalisé lors d'une opération assujettie à l'impôt sur les gains immobiliers est assimilée à l'aliénateur.

⁴ Lorsqu'il y a plusieurs aliénateurs, ceux-ci sont solidairement responsables du paiement de l'impôt.

CHAPITRE 4

Matière imposable

Art. 60 ¹ Le gain réalisé lors de l'aliénation est constitué par la différence entre le prix d'aliénation et le prix d'acquisition, augmenté des impenses.

Gain réalisé
lors de
l'aliénation

Contributions directes

² Le gain est augmenté des indemnités reçues pour la constitution de servitudes, de charges foncières ou de restrictions de droit public grevant l'immeuble, d'une part, ainsi que des indemnités reçues pour la renonciation à de telles servitudes, charges ou restrictions de droit public créées en faveur de l'immeuble, d'autre part, dans la mesure où elles n'ont pas été soumises à l'impôt sur les gains immobiliers.

Gain réalisé lors de l'aliénation de participations à des sociétés immobilières

Art. 61 ¹ Lors de l'aliénation de participations à des sociétés immobilières, le gain imposable est égal à la différence entre le prix d'aliénation et le prix d'acquisition, sous déduction des frais liés à l'acquisition ou à l'aliénation du titre et qui ont été supportés par l'aliénateur.

² Le gain est toutefois réduit dans la mesure où l'actif brut de la société immobilière émettrice du titre se compose, selon le dernier bilan établi pour le calcul de l'impôt direct cantonal, de biens immobiliers sis hors du canton.

³ L'impôt n'est pas perçu si l'actif brut constitué par l'ensemble des biens immobiliers sis sur territoire neuchâtelois et appartenant à la société immobilière émettrice du titre représente moins de 25% de l'actif brut total.

⁴ Pour les contribuables domiciliés dans un autre canton, l'impôt n'est dû que si l'aliénation a pour effet de transférer le pouvoir de disposition réel et économique d'un immeuble.

Prix d'acquisition et prix d'aliénation
a) définition

Art. 62 Le prix d'acquisition et le prix d'aliénation comprennent l'ensemble des prestations auxquelles l'acquéreur s'oblige à l'égard de l'aliénateur (ou de tiers) pour l'immeuble transféré, y compris les accessoires.

b) transfert dans la fortune commerciale

Art. 63 En cas de transfert de tout ou partie de l'immeuble de la fortune privée dans la fortune commerciale, le prix de l'aliénation correspond à la valeur à laquelle ce bien est porté à l'actif du bilan de l'entreprise, pour autant qu'elle ne soit pas supérieure à la valeur vénale.

c) transfert dans la fortune privée

Art. 64 En cas d'aliénation de tout ou partie d'un immeuble ayant précédemment fait partie de la fortune commerciale, le prix d'acquisition correspond à la valeur de transfert retenue pour l'impôt sur le revenu.

d) immeubles acquis avec imposition différée

Art. 65 ¹ En cas d'aliénation d'immeubles précédemment acquis par des transferts justifiant une imposition différée, le prix d'acquisition est celui du dernier transfert imposable.

² Lors de l'aliénation sans réinvestissement entraînant un différé d'impôt d'un immeuble sis dans un autre canton et acquis avec une imposition différée selon l'article 58, lettre *d* ou *e*, seul le gain

Rapport de la commission fiscalité (suite)

immobilier qui a auparavant fait l'objet d'un sursis à l'imposition dans le canton, est imposable.

e) échange
d'immeubles

Art. 66 ¹ En cas d'échange d'immeubles, la valeur vénale de chacun d'eux estimée au jour de la transaction, est considérée comme prix d'aliénation.

² Si l'immeuble aliéné a été acquis à la suite d'un ou de plusieurs échanges successifs contre des immeubles sis dans le canton, le prix d'acquisition déterminant est celui de l'immeuble cédé en dernier lieu d'une autre manière que par un échange de cette nature, compte tenu le cas échéant de la ou des soultes versées ou reçues.

f) aliénation
partielle
d'immeuble

Art. 67 Lorsque l'aliénation ne porte que sur une partie d'immeuble, la part correspondante du prix d'acquisition total sert de base à l'imposition de l'aliénation partielle.

g) succédané
au prix
d'acquisition

Art. 68 ¹ Si le prix d'acquisition ne peut être établi avec certitude, il est censé correspondre à la valeur cadastrale de l'immeuble à la date d'acquisition.

² Lorsque l'acquisition de l'immeuble est intervenue plus de vingt-cinq ans avant son aliénation, le contribuable peut invoquer comme prix d'acquisition l'estimation cadastrale de l'immeuble vingt-cinq ans avant l'aliénation.

³ Si la valeur d'une impense, la valeur d'une indemnité reçue pour la constitution d'une servitude, d'une charge foncière ou d'une restriction de droit public grevant l'immeuble ou la valeur d'une indemnité reçue pour la renonciation à une telle servitude, charge ou restriction de droit public créée antérieurement en faveur de l'immeuble ne peut être établie, elle est censée correspondre à la mesure dans laquelle la valeur cadastrale de l'immeuble a été augmentée à l'époque.

⁴ Si le prix d'acquisition des participations à des sociétés immobilières au sens de l'article 61 ne peut être établi avec certitude, il est censé correspondre à la valeur boursière du titre à l'époque de l'acquisition, à défaut à sa valeur d'estimation selon la législation fiscale de l'Etat du siège de la personne morale émettrice, à défaut à sa valeur nominale.

Impenses

Art. 69 ¹ Sont considérés comme impenses les frais étroitement liés à l'acquisition ou à l'aliénation de l'immeuble, ainsi que les dépenses ayant eu pour effet d'en augmenter la valeur.

² Les impenses comprennent notamment:

a) les lods;

b) les frais d'acquisition et les frais d'aliénation tels que les courtages, les frais d'actes et de registre foncier, les émoluments administratifs;

Contributions directes

- c) les dépenses pour l'amélioration ou la plus-value de l'immeuble ;
- d) la valeur du travail personnel du contribuable qui a augmenté la valeur de l'immeuble, pour autant qu'elle a été imposée au titre de l'impôt sur le revenu ;
- e) les frais de constitution de servitudes ou de charges foncières en faveur de l'immeuble ;
- f) les frais de rachat de servitudes ou de charges foncières grevant l'immeuble ;
- g) la contribution de plus-value versée le cas échéant en vertu de la loi sur l'aménagement du territoire, du 2 octobre 1991.

³ Les prestations d'assurances, les indemnités versées par la Confédération, le canton ou les communes, ainsi que les prestations de tiers, que l'aliénateur ne réinvestit ou ne rembourse pas, sont déduites du prix d'acquisition.

⁴ Ne sont en tous les cas pas considérés comme impenses :

- a) l'impôt sur les gains immobiliers lui-même ;
- b) les dépenses qui étaient déductibles au titre de l'impôt sur le revenu.

CHAPITRE 5

Calcul de l'impôt

Règle

Art. 70 L'impôt sur le gain imposable est progressif avec un supplément ou une réduction selon la durée de propriété.

Taux
a) catégories

Art. 71 ¹ L'impôt de base est déterminé d'après le système progressif par catégories, selon le barème suivant :

<i>Catégories</i>		<i>Taux de chaque catégorie</i>	<i>Impôt dû pour le gain maximal de la catégorie</i>	<i>Taux réel du maximum de la catégorie</i>
Fr.	%	Fr.	%	
0.— à 5.000.—	10	500.—	10,000	
5.001.— à 10.000.—	15	1.250.—	12,500	
10.001.— à 30.000.—	20	5.250.—	17,500	
30.001.— à 50.000.—	25	10.250.—	20,500	
50.001.— à 75.000.—	30	17.750.—	23,667	
75.001.— à 100.000.—	35	26.500.—	26,500	
100.001.— à 135.000.—	40	40.500.—	30,000	

Rapport de la commission fiscalité (suite)

² Le gain supérieur à 135.000 francs est imposé à 30 %.

³ Le gain imposable est arrondi à la centaine de francs inférieure.

⁴ L'impôt n'est pas perçu lorsque son montant est inférieur à 100 francs.

b) supplément **Art. 72** L'impôt calculé selon l'article 71 est augmenté pour une durée de propriété :

– inférieure à une année	de 60 %
– inférieure à deux années	de 45 %
– inférieure à trois années	de 30 %
– inférieure à quatre années	de 15 %

c) réduction **Art. 73** ¹ L'impôt calculé selon l'article 71 est réduit pour une durée de propriété de :

– plus de 5 ans	de 6 %
– plus de 6 ans	de 12 %
– plus de 7 ans	de 18 %
– plus de 8 ans	de 24 %
– plus de 9 ans	de 30 %
– plus de 10 ans	de 36 %
– plus de 11 ans	de 42 %
– plus de 12 ans	de 48 %
– plus de 13 ans	de 54 %
– plus de 14 ans	de 60 %

² Le taux maximum de réduction ne peut dépasser 60 %.

Calcul
de la durée
de la propriété

Art. 74 ¹ Pour le calcul de la durée de propriété, est déterminante :

- a) en général, la date de l'accomplissement de l'acte juridique en vertu duquel l'immeuble est transféré lors de son acquisition ou de son aliénation ;
- b) si l'immeuble a été acquis ou aliéné en exécution d'une promesse de vente, d'un pacte d'emption, d'un pacte de préemption fixant le prix de l'aliénation ou d'un acte similaire, la date de cet acte ;
- c) si, lors de l'acquisition de l'immeuble, l'imposition a été différée, la date de la précédente aliénation imposable ;
- d) si l'immeuble aliéné provient de plusieurs acquisitions, la date de chaque acte d'acquisition proportionnellement à la part respective de ceux-ci dans la formation de l'immeuble aliéné.

² Si l'immeuble a été acquis à la suite d'un ou de plusieurs échanges successifs contre des immeubles sis dans le canton, ces actes et, le cas échéant, les actes préliminaires en exécution desquels ils ont été conclus sont pris en considération pour fixer la durée de la propriété si et dans la mesure où ils ont donné lieu au versement d'une soulte.

Contributions directes

³ La cession du droit d'acquérir un immeuble ou des droits réels mentionnés à l'article premier, ainsi que le transfert de la propriété économique d'un immeuble, n'ont pas d'influence sur la durée de la propriété juridique de l'immeuble.

*TROISIÈME PARTIE***IMPOSITION DES PERSONNES MORALES***TITRE PREMIER***Assujettissement à l'impôt**

CHAPITRE PREMIER

Définition de la personne morale

Art. 75 ¹ Les personnes morales soumises à l'impôt cantonal direct sont :

- a) les sociétés de capitaux (sociétés anonymes, sociétés en commandite par actions, sociétés à responsabilité limitée) et les sociétés coopératives;
- b) les associations, fondations et autres personnes morales.

² Les fonds de placement qui possèdent des immeubles en propriété directe au sens de l'article 36, alinéa 2, lettre a, de la loi fédérale sur les fonds de placement sont assimilés aux autres personnes morales.

³ Les personnes morales étrangères ainsi que les sociétés commerciales et communautés étrangères de personnes sans personnalité juridique, qui sont assujetties à l'impôt en raison d'un rattachement économique, sont assimilées aux personnes morales suisses dont elles se rapprochent le plus par leur forme juridique ou leur structure effective.

CHAPITRE 2

Conditions d'assujettissement

Art. 76 Les personnes morales sont assujetties à l'impôt à raison de leur rattachement personnel lorsqu'elles ont leur siège ou leur administration effective dans le canton.

Rapport de la commission fiscalité (suite)

Rattachement
économique

Art. 77 ¹ Les personnes morales qui n'ont ni leur siège, ni leur administration effective dans le canton sont assujetties à l'impôt à raison de leur rattachement économique, lorsque :

- a) elles sont associées à une entreprise établie dans le canton ;
- b) elles exploitent un établissement stable dans le canton ;
- c) elles sont propriétaires d'un immeuble sis dans le canton ou ont sur un tel immeuble des droits de jouissance réels ou des droits personnels assimilables économiquement à des droits de jouissance réels.

² Les personnes morales qui ont leur siège ou leur administration effective à l'étranger sont, en outre, assujetties à l'impôt, lorsque :

- a) elles sont titulaires ou usufruitières de créances garanties par un gage immobilier ou un nantissement sur des immeubles sis dans le canton ;
- b) elles font le commerce d'immeubles sis dans le canton ou servent d'intermédiaires dans des opérations immobilières.

³ On entend par établissement stable toute installation fixe dans laquelle s'exerce tout ou partie de l'activité de l'entreprise. Sont notamment considérés comme établissements stables les succursales, usines, ateliers, comptoirs de vente, représentations permanentes, mines et autres lieux d'exploitation de ressources naturelles, ainsi que les chantiers de construction ou de montage d'une durée d'au moins douze mois.

Etendue de
l'assujettissement

Art. 78 ¹ L'assujettissement fondé sur un rattachement personnel est illimité ; il ne s'étend toutefois pas aux entreprises, aux établissements stables et aux immeubles situés hors du canton.

² L'assujettissement fondé sur un rattachement économique est limité à la partie du bénéfice et du capital qui est imposable dans le canton selon l'article 77.

³ L'étendue de l'assujettissement pour une entreprise, un établissement stable ou un immeuble est définie, dans les relations intercantonnales et internationales, conformément aux règles du droit fédéral concernant l'interdiction de la double imposition intercantonale. Si une entreprise ayant son siège ou son administration effective dans le canton compense les pertes subies à l'étranger par un établissement stable avec des revenus obtenus en Suisse et que cet établissement stable réalise des bénéfices au cours des sept années qui suivent, l'impôt sera récupéré pendant ces exercices dans la mesure où les reports de pertes sont compensés dans l'État où il est sis. Les pertes portant sur des immeubles à l'étranger ne seront prises en considération que si un établissement stable est exploité dans le pays concerné.

Contributions directes

Les pertes provenant d'un autre canton supportées dans le canton peuvent être déduites, au cours des sept années qui suivent, des revenus obtenus dans cet autre canton ; dans ce cas, le montant de la perte reportée est imposable dans le canton, au taux du revenu global ou, au moins, au taux correspondant au montant reporté. Les dispositions prévues dans les conventions visant à éviter la double imposition sont réservées.

⁴ Les contribuables qui ont leur siège et leur administration effective à l'étranger doivent l'impôt au moins sur le bénéfice réalisé en Suisse et sur le capital qui y est investi.

CHAPITRE 3**Début, modification et fin d'assujettissement**

Art. 79 ¹ L'assujettissement débute le jour de la fondation de la personne morale, de l'installation de son siège ou de son administration effective dans le canton ou encore le jour où elle y acquiert un élément imposable.

² L'assujettissement prend fin le jour de la clôture de la liquidation de la personne morale, le jour du déplacement de son siège ou de son administration effective hors du canton, ou encore le jour où disparaît l'élément imposable dans le canton.

³ Dans les relations intercantionales, les effets du début, d'une modification ou de la fin de l'assujettissement fondé sur un rattachement personnel ou économique sont définis par la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes ainsi que par les règles du droit fédéral concernant l'interdiction de la double imposition intercantonale.

⁴ En cas de transfert des actifs et passifs d'une personne morale à une autre, les impôts dus par la personne morale reprise doivent être acquittés par la personne morale reprenante.

⁵ Le transfert temporaire du siège à l'étranger ainsi que toutes les autres mesures au sens de la législation fédérale sur l'approvisionnement économique du pays ne sont pas assimilés à la fin de l'assujettissement.

CHAPITRE 4**Responsabilité solidaire**

Art. 80 ¹ Lorsque prend fin l'assujettissement d'une personne morale, les personnes chargées de son administration et de sa liquidation répondent solidairement des impôts qu'elle doit jusqu'à

Rapport de la commission fiscalité (suite)

concurrence du produit de la liquidation ou, si la personne morale transfère son siège ou le lieu de son administration effective à l'étranger, jusqu'à concurrence de la fortune nette de la personne morale. Elles sont libérées de toute responsabilité si elles prouvent qu'elles ont pris tous les soins commandés par les circonstances.

² Sont solidairement responsables des impôts dus par une personne morale assujettie à l'impôt en raison d'un rattachement économique, jusqu'à concurrence du produit net réalisé, les personnes chargées :

- a) de la liquidation d'une entreprise ou d'un établissement stable dans le canton ;
- b) de l'aliénation ou de la réalisation d'un immeuble sis dans le canton ou de créances garanties par un tel immeuble.

³ Lorsqu'une personne morale qui n'a ni son siège ni son administration effective en Suisse sert d'intermédiaire dans une opération portant sur un immeuble sis dans le canton, les acheteurs et vendeurs de l'immeuble sont solidairement responsables, jusqu'à concurrence de 3% du prix d'achat, des impôts dus par cette personne morale en raison de son activité d'intermédiaire.

⁴ Les membres de sociétés commerciales et d'autres communautés de personnes de droit étranger sans personnalité juridique répondent solidairement des impôts dus par ces sociétés et communautés.

CHAPITRE 5

Exonération

Art. 81 ¹ Seuls sont exonérés de l'impôt :

- a) la Confédération et ses établissements, dans les limites fixées par la législation fédérale ;
- b) le canton et ses établissements qui ne sont pas dotés d'une personnalité juridique propre ou qui sont exonérés dans les limites fixées par le droit cantonal ;
- c) les communes, ainsi que les autres collectivités territoriales du canton, et leurs établissements qui ne sont pas dotés d'une personnalité juridique propre ou qui sont exonérés dans les limites fixées par le droit cantonal ;
- d) les institutions de prévoyance professionnelle d'entreprises qui ont leur domicile, leur siège ou un établissement stable en Suisse et d'entreprises qui les touchent de près, à condition que les ressources de ces institutions soient affectées durablement et exclusivement à la prévoyance en faveur du personnel ;

Contributions directes

- e) les caisses suisses d'assurances sociales et de compensation, notamment les caisses d'assurance-chômage, d'assurance-maladie, d'assurance-vieillesse, invalidité et survivants, d'allocations familiales, à l'exception des sociétés d'assurances concessionnaires;
- f) les personnes morales qui poursuivent des buts de service public et de pure utilité publique, sur le bénéfice et le capital exclusivement et irrévocablement affectés à ces buts. Des buts économiques ne peuvent être considérés en principe comme étant d'intérêt public. L'acquisition et l'administration de participations en capital importantes à des entreprises ont un caractère d'utilité publique lorsque l'intérêt au maintien de l'entreprise occupe une position subalterne par rapport au but d'utilité publique et que des activités dirigeantes ne sont pas exercées;
- g) les personnes morales qui visent des buts culturels dans le canton ou sur le plan suisse, sur le bénéfice et le capital exclusivement et irrévocablement affectés à ces buts;
- h) les entreprises de transport concessionnaires, dans la mesure où elles revêtent de l'importance du point de vue de la politique des transports et à condition qu'elles n'aient réalisé aucun bénéfice net pendant l'année fiscale ou que, pendant celle-ci et les deux années précédentes, elles n'aient distribué aucun dividende ni aucune part de bénéfice similaire;
- i) les Etats étrangers, sur leurs immeubles suisses affectés exclusivement à l'usage direct de leur représentation diplomatique et consulaire, sous réserve de réciprocité.

² Les personnes morales mentionnées à l'alinéa 1, lettres *d* à *h*, sont cependant soumises dans tous les cas à l'impôt sur les gains immobiliers.

CHAPITRE 6

Allègements fiscaux

Art. 82 ¹ Des allègements fiscaux peuvent être accordés à des entreprises nouvellement créées qui servent les intérêts économiques du canton, pour l'année de fondation de l'entreprise et pour les neuf années suivantes. L'extension et la diversification importantes de l'activité de l'entreprise sont assimilées à une fondation nouvelle.

² Le Conseil communal donne son préavis.

³ Le Conseil d'Etat arrête les dispositions d'application.

Rapport de la commission fiscalité (suite)

*TITRE II***Impôt sur le bénéfice**

CHAPITRE PREMIER

Objet de l'impôt

Principe

Art. 83 L'impôt sur le bénéfice a pour objet le bénéfice net.Détermination
du bénéfice net
a) en général**Art. 84** ¹ Le bénéfice net imposable comprend :

- a) le solde du compte de résultats, compte tenu du solde reporté de l'exercice précédent ;
- b) tous les prélèvements opérés sur le résultat commercial avant le calcul du solde du compte de résultats, qui ne servent pas à couvrir des dépenses justifiées par l'usage commercial, tels que :
- les frais d'acquisition, de production ou d'amélioration d'actifs immobilisés ;
 - les amortissements et les provisions qui ne sont pas justifiés par l'usage commercial ;
 - *les commissions occultes, au sens du droit pénal suisse, qui ont été versées à des agents publics suisses ou étrangers ;*
 - les versements aux fonds de réserve ;
 - la libération du capital propre au moyen de fonds appartenant à la personne morale, à condition qu'ils proviennent de réserves constituées par des bénéfices qui n'ont pas été imposés ;
 - les distributions ouvertes ou dissimulées de bénéfice et les avantages procurés à des tiers qui ne sont pas justifiés par l'usage commercial ;
- c) les produits qui n'ont pas été comptabilisés dans le compte de résultats, y compris les bénéfices en capital, les bénéfices de réévaluation et de liquidation, sous réserve de l'article 90. Le transfert à l'étranger du siège, de l'administration, d'une entreprise ou d'un établissement stable est assimilé à une liquidation.

² Les prestations que des entreprises d'économie mixte remplissant une tâche d'intérêt public fournissent, de manière prépondérante, à des entreprises qui leur sont proches sont évaluées au prix actuel du marché, à leur coût actuel de production majoré d'une marge appropriée ou à leur prix de vente final diminué d'une marge de bénéfice ; le résultat de chaque entreprise est ajusté en conséquence.

Contributions directes

³ Le bénéfice net imposable des personnes morales qui n'établissent pas de compte de résultats se détermine d'après l'alinéa 1, qui est applicable par analogie.

b) charges justifiées par l'usage commercial

Art. 85 Les charges justifiées par l'usage commercial comprennent également :

- a) les impôts fédéraux, cantonaux et communaux, ainsi que les contributions ecclésiastiques des Eglises reconnues par l'Etat, mais non les amendes fiscales ;
- b) les versements à des institutions de prévoyance en faveur du personnel de l'entreprise, à condition que toute utilisation contraire à leur but soit exclue ;
- c) les versements bénévoles faits en espèces à des personnes morales qui ont leur siège en Suisse et qui sont exonérées des impôts en raison de leur but de service public ou de pure utilité publique (art. 81, lettre f), jusqu'à concurrence de 10% du bénéfice net, si leur affectation est assurée de telle sorte que tout emploi différent soit impossible ;
- d) les rabais, escomptes, bonifications et ristournes accordés sur la contre-valeur de livraisons et de prestations, ainsi que les parts de bénéfice des compagnies d'assurances destinées à être réparties entre les assurés.

c) éléments sans influence sur le résultat

Art. 86 Ne constituent pas de bénéfice imposable :

- a) les apports des membres de sociétés de capitaux et de sociétés coopératives, y compris l'agio et les prestations à fonds perdu ;
- b) les réserves latentes qui n'ont pas été imposées antérieurement lors du transfert du siège, de l'administration, d'une entreprise ou d'un établissement stable dans un autre canton qui applique la même réglementation, à condition qu'il n'y ait ni aliénation, ni réévaluation comptable ;
- c) les augmentations de fortune provenant d'une succession, d'un legs ou d'une donation.

d) transformations, concentrations, scissions

Art. 87 ¹ Les réserves latentes d'une société de capitaux ou d'une société coopérative ne sont pas imposées, à condition que celle-ci reste assujettie à l'impôt dans le canton ou dans un autre canton qui applique la même réglementation et que les éléments commerciaux soient repris à leur dernière valeur déterminante pour l'impôt sur le bénéfice :

- a) en cas de transformation en une société de capitaux d'une autre forme juridique ou en une société coopérative, lorsque l'exploitation se poursuit sans changement et que les participations restent, en principe, proportionnellement les mêmes ;

Rapport de la commission fiscalité (suite)

b) en cas de concentration d'entreprises par transfert de tous les actifs et passifs à une autre société de capitaux ou société coopérative (fusion, selon les art. 748 à 750 CO, ou cession d'entreprise, selon l'art. 181 CO);

c) en cas de scission d'une entreprise par transfert de parties distinctes de celle-ci à d'autres sociétés de capitaux ou sociétés coopératives, lorsque l'exploitation de ces parties se poursuit sans changement.

² L'imposition des réévaluations comptables et des prestations complémentaires demeure réservée.

³ La société qui, ensuite de la reprise des actifs et passifs d'une société de capitaux ou d'une société coopérative, subit une perte comptable sur la participation qu'elle détient dans cette société, ne peut déduire cette perte sur le plan fiscal; la déduction d'une perte effective est réservée; tout bénéfice comptable sur la participation est imposable.

e) amortissements

Art. 88 ¹ Les amortissements des actifs justifiés par l'usage commercial sont autorisés, à condition que ceux-ci soient comptabilisés ou, à défaut d'une comptabilité tenue selon l'usage commercial, qu'ils apparaissent dans un plan spécial d'amortissements.

² En général, les amortissements sont calculés sur la base de la valeur effective des différents éléments de fortune ou doivent être répartis en fonction de la durée probable d'utilisation de chacun de ces éléments.

³ Les amortissements opérés sur des actifs qui ont été réévalués afin de compenser des pertes ne sont admis que si les réévaluations étaient autorisées par le droit commercial et que les pertes pouvaient être déduites conformément à l'article 93, alinéa 1, au moment de l'amortissement.

⁴ Les corrections de valeur ainsi que les amortissements effectués sur le coût d'investissement des participations d'au moins 20% sont ajoutés au bénéfice imposable dans la mesure où ils ne sont plus justifiés.

f) provisions

Art. 89 ¹ Des provisions peuvent être constituées à la charge du compte de résultats pour:

a) les engagements de l'exercice dont le montant est encore indéterminé;

b) les risques de pertes sur des actifs circulants, notamment sur les marchandises et les débiteurs;

c) les autres risques de pertes imminentes de l'exercice;

d) les frais de recherche, de développement et de restructuration.

Contributions directes

- ² Les provisions qui ne se justifient plus sont ajoutées au bénéfice imposable.
- g) emploi **Art. 90** ¹ Lorsque des biens immobilisés, nécessaires à l'exploitation, sont remplacés, les réserves latentes inhérentes à ces biens peuvent être reportées, dans un délai raisonnable, sur les éléments acquis en emploi qui remplissent la même fonction; le report de réserves latentes sur des éléments de fortune situés hors de Suisse est exclu.
- ² Lorsque le emploi n'intervient pas pendant le même exercice, une provision correspondant aux réserves latentes peut être constituée. Cette provision doit être dissoute et utilisée pour l'amortissement de l'élément acquis en emploi ou portée au crédit du compte de résultats dans un délai raisonnable.
- ³ Seuls les biens immobilisés qui servent directement à l'exploitation sont considérés comme nécessaires à celle-ci; n'en font pas partie, notamment, les biens qui ne sont utiles à l'entreprise que par leur valeur de placement ou leur rendement.
- h) intérêt sur le capital propre dissimulé **Art. 91** Les intérêts passifs dus sur la part du capital étranger qui doit être ajoutée au capital propre en application de l'article 104 font partie du bénéfice imposable des sociétés de capitaux et des sociétés coopératives.
- i) règles particulières pour les associations, fondations, autres personnes morales et fonds de placement **Art. 92** ¹ Les cotisations versées aux associations par leurs membres et les apports à la fortune des fondations ne font pas partie du bénéfice imposable.
- ² Les dépenses liées à l'acquisition des recettes imposables des associations peuvent être entièrement déduites de ces recettes; les autres dépenses ne peuvent l'être que dans la mesure où elles excèdent les cotisations des membres.
- ³ Les personnes morales poursuivant un but idéal peuvent déduire de leur bénéfice un montant de 10.000 francs.
- ⁴ Les fonds de placement sont soumis à l'impôt sur le bénéfice pour le rendement des immeubles qu'ils possèdent en propriété directe.
- j) déduction des pertes **Art. 93** ¹ Les pertes des sept exercices précédant la période fiscale peuvent être déduites du bénéfice net de cette période, à condition qu'elles n'aient pas été prises en considération lors du calcul du bénéfice net imposable de ces années.
- ² Les pertes des exercices antérieurs qui n'ont pas encore pu être déduites du bénéfice peuvent également être déduites des prestations qui sont destinées à équilibrer un bilan déficitaire dans le cadre d'un assainissement, à condition que celles-ci ne constituent pas des apports, selon l'article 86, lettre a.

Rapport de la commission fiscalité (suite)

CHAPITRE 2

Calcul de l'impôt

Sociétés
de capitaux
et coopératives.
En général

Art. 94 ¹ L'impôt sur le bénéfice des sociétés de capitaux et des sociétés coopératives est *déterminé d'après le système progressif par catégories, selon le barème suivant* :

Catégories	Taux de chaque catégorie		Impôt dû pour le bénéfice maximal de la catégorie		Taux réel du maximum de chaque catégorie	
	Fr.	%	Fr.	%	Fr.	%
0.— à 20.000.—		6,00	1.200.—			6,00
20.001.— à 40.000.—		12,00	3.600.—			9,00

² Le bénéfice supérieur à 40.000 francs est imposé à 9%.

³ Le bénéfice imposable est arrondi à la centaine de francs inférieure.

Sociétés
de participation
a) réduction

Art. 95 Lorsqu'une société de capitaux ou une société coopérative possède 20% au moins du capital-actions ou du capital social d'une autre société ou une participation représentant une valeur vénale d'au moins 2 millions de francs, l'impôt sur le bénéfice est réduit proportionnellement au rapport entre le rendement net de ces participations et le bénéfice net total.

b) rendement
net des
participations

Art. 96 ¹ Le rendement net des participations au sens de l'article 95 correspond au revenu de ces participations diminué des frais de financement y relatifs et d'une contribution de 5% destinée à la couverture des frais d'administration, sous réserve de la preuve de frais d'administration effectifs inférieurs ou supérieurs à ce taux. Sont réputés frais de financement les intérêts passifs ainsi que les autres frais qui sont économiquement assimilables à des intérêts passifs. Font également partie du revenu des participations les bénéfices en capital provenant de participations ainsi que le produit de la vente de droits de souscription y relatifs. L'article 290 est réservé.

² Ne font pas partie du rendement des participations :

- a) les recettes qui représentent des charges justifiées par l'usage commercial pour la société de capitaux ou la société coopérative qui les verse ;
- b) les bénéfices de réévaluation provenant de participations.

Contributions directes

³ Le rendement d'une participation n'entre dans le calcul de la réduction que dans la mesure où cette participation ne fait pas l'objet d'un amortissement qui est lié à ce rendement et porté en diminution du bénéfice net imposable (art. 84 ss).

⁴ Les bénéfices en capital n'entrent dans le calcul de la réduction que :

- a) dans la mesure où le produit de l'aliénation est supérieur au coût d'investissement ;
- b) si la participation aliénée était égale à 20% au moins du capital-actions ou du capital social de l'autre société et si la société de capitaux ou la société coopérative l'a détenue pendant un an au moins.

⁵ Les transactions qui se traduisent au sein du groupe par une économie d'impôt injustifiée entraînent une rectification du bénéfice imposable ou une diminution de la réduction. L'économie d'impôt est injustifiée lorsque les bénéfices en capital et les pertes en capital ou les amortissements relatifs à des participations au sens des articles 88, 95 et 96 sont en relation de cause à effet.

Holding

Art. 97 ¹ Les sociétés de capitaux et les sociétés coopératives dont le but statutaire principal consiste à gérer durablement des participations et qui n'ont pas d'activité commerciale en Suisse ne paient pas d'impôt sur le bénéfice, sous réserve de l'alinéa 3, lorsque ces participations ou leur rendement représentent au moins deux tiers du total des actifs ou des recettes.

² La distinction entre le rendement des participations et les autres recettes est effectuée conformément à l'article 96.

³ Le rendement des immeubles suisses de ces sociétés est imposable au barème ordinaire, compte tenu des déductions correspondant à une charge hypothécaire usuelle.

Sociétés
de domicile

Art. 98 ¹ Les sociétés de capitaux, les sociétés coopératives et les fondations qui ont en Suisse une activité administrative, mais pas d'activité commerciale, paient l'impôt sur le bénéfice comme il suit :

- a) le rendement des participations au sens de l'article 96, ainsi que les bénéfices en capital et les bénéfices de réévaluation provenant de ces participations sont exonérés de l'impôt ;
- b) les autres recettes de source suisse sont imposées au barème ordinaire ;
- c) les autres recettes de source étrangère sont imposées au barème ordinaire, en fonction de l'importance de l'activité administrative exercée en Suisse ;

Rapport de la commission fiscalité (suite)

d) les charges justifiées par l'usage commercial, en relation économique avec des rendements et recettes déterminés, doivent être d'abord déduites de ceux-ci. Les pertes subies sur des participations au sens de la lettre a ne peuvent être compensées qu'avec les rendements mentionnés à la lettre a.

² Les sociétés de capitaux et les sociétés coopératives dont l'activité commerciale est essentiellement orientée vers l'étranger et qui n'exercent en Suisse qu'une activité subsidiaire, paient l'impôt sur le bénéfice conformément à l'alinéa 1. Les autres recettes de source étrangère, mentionnées à l'alinéa 1, lettre c, sont imposées selon l'importance de l'activité commerciale exercée en Suisse.

Conventions
de double
imposition

Art. 99 Les recettes et rendements pour lesquels un dégrèvement des impôts à la source étrangers est demandé ne bénéficient pas des réductions de l'impôt sur le bénéfice prévues aux articles 97 et 98, lorsque la convention internationale prescrit que ces recettes et rendements doivent être imposés selon le régime ordinaire en Suisse.

Associations,
fondations et
autres personnes
morales

Art. 100 L'impôt sur le bénéfice des associations, fondations et autres personnes morales est *calculé conformément à l'article 94*.

Fonds
de placement

Art. 100 a *L'impôt sur le bénéfice des fonds de placement est calculé d'après le barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.*

TITRE III

Impôt sur le capital

CHAPITRE PREMIER

Objet de l'impôt

Principe

Art. 101 L'impôt sur le capital a pour objet le capital propre.

Sociétés
de capitaux
et coopératives
a) en général

Art. 102 Le capital propre imposable des sociétés de capitaux et des sociétés coopératives comprend le capital-actions ou le capital social libéré, les réserves ouvertes et les réserves latentes constituées au moyen de bénéfices imposés, déduction faite des pertes comptabilisées.

Contributions directes

b) holding et sociétés de domicile **Art. 103** Le capital propre imposable des sociétés définies aux articles 97 et 98 comprend le capital-actions ou le capital social libéré, les réserves ouvertes et la part des réserves latentes qui aurait été constituée au moyen de bénéfices imposés, si l'impôt sur le bénéfice était prélevé.

c) capital propre dissimulé **Art. 104** Le capital propre imposable des sociétés de capitaux et des sociétés coopératives est augmenté de la part de leurs fonds étrangers qui est économiquement assimilable au capital propre.

d) sociétés de capitaux et coopératives en liquidation **Art. 105** ¹ Le capital propre imposable des sociétés de capitaux et des sociétés coopératives qui sont en liquidation à la fin d'une période fiscale correspond à leur fortune nette.

² La fortune nette est déterminée conformément aux dispositions applicables aux personnes physiques.

Associations, fondations, autres personnes morales et fonds de placement **Art. 106** ¹ Le capital propre imposable des associations, fondations et autres personnes morales correspond à leur fortune nette, déterminée conformément aux dispositions applicables à la fortune commerciale des personnes physiques.

² Les personnes morales poursuivant un but idéal peuvent déduire de leur capital un montant de 100.000 francs.

³ Le capital propre imposable des fonds de placement correspond à la fortune nette – déterminée conformément aux dispositions applicables aux personnes physiques – de leurs immeubles en propriété directe.

CHAPITRE 2

Calcul de l'impôt

Sociétés de capitaux et coopératives **Art. 107** ¹ L'impôt sur le capital des sociétés de capitaux et des sociétés coopératives est de 2,5% du capital propre imposable.

² L'impôt sur le capital des sociétés holding et des sociétés de domicile est de 0,5% du capital propre imposable.

³ Le capital imposable est arrondi au millier de francs inférieur.

Associations, fondations et autres personnes morales **Art. 108** L'impôt sur le capital des associations, fondations et autres personnes morales est calculé *conformément à l'article 107*.

Fonds de placement **Art. 108 a** *L'impôt sur le capital des fonds de placement est calculé d'après le barème de l'impôt sur la fortune des personnes physiques.*

Rapport de la commission fiscalité (suite)

*TITRE IV***Impôt minimum sur les recettes brutes des personnes morales**

CHAPITRE PREMIER

Objet de l'impôt

Principe **Art. 109** ¹ Les personnes morales qui exploitent une entreprise doivent payer au minimum un impôt calculé sur leurs recettes brutes.

² Cet impôt est dû en lieu et place de l'impôt direct ordinaire s'il est plus élevé que ce dernier.

Exonérations **Art. 110** Sont exonérées de l'impôt minimum :

- a) les entreprises de transports concessionnaires ;
- b) les entreprises nouvellement créées et ne provenant pas d'une transformation, d'une fusion, d'une réunion ou d'une reprise de sociétés, cela pendant l'année de fondation et les deux années suivantes.

Bases de calcul **Art. 111** ¹ Les recettes brutes comprennent la totalité des recettes provenant de l'activité de l'entreprise, y compris le produit des capitaux, mais à l'exclusion :

- a) des escomptes, rabais, ristournes et autres avantages analogues concédés à des tiers ;
- b) des bénéfices en capital et des autres recettes extraordinaires semblables.

² Une franchise de 5 millions de francs est déduite du total des recettes brutes.

³ La franchise est déduite en premier lieu des recettes provenant du commerce de détail.

CHAPITRE 2

Calcul de l'impôt

Art. 112 ¹ L'impôt minimum est égal au 1‰ des recettes provenant du commerce de détail et au 0,5‰ des recettes d'une autre nature.

Contributions directes

² L'impôt minimum est réduit d'un montant correspondant à 6% de la perte admissible fiscalement, y compris les pertes reportées au sens de l'article 93.

³ En outre, l'impôt minimum sera réduit ou supprimé, notamment lorsque la société se trouve sans capacité contributive, dans de sérieuses difficultés financières, ou procède à un assainissement.

⁴ Dans tous les cas, l'impôt dû ne peut pas être inférieur à l'impôt ordinaire.

TITRE V**Impôt foncier****CHAPITRE PREMIER****Impôt foncier sur les immeubles de placement des personnes morales**

Art. 113 ¹ Les sociétés anonymes, les sociétés en commandite par actions, les sociétés à responsabilité limitée, les sociétés coopératives et les associations sont astreintes à un impôt foncier calculé sur la valeur cadastrale des immeubles de placement dont elles sont propriétaires, sans aucune déduction des dettes.

² L'impôt est dû par les personnes morales propriétaires de l'immeuble au début de l'année, pour l'année civile entière.

³ Il n'est pas tenu compte d'un changement de l'affectation de l'immeuble en cours d'année.

⁴ L'impôt est calculé au taux de 1,5% de l'estimation cadastrale des immeubles de placement.

CHAPITRE 2**Impôt foncier sur les immeubles des institutions de prévoyance**

Art. 114 ¹ L'Etat prélève chaque année un impôt sur les immeubles ou parts d'immeubles sis dans le canton estimés à leur valeur cadastrale, sans aucune déduction des dettes, et qui appartiennent aux institutions de prévoyance mentionnées à l'article 81, alinéa 1, lettre d.

² L'impôt est dû par les institutions de prévoyance propriétaires de l'immeuble au début de l'année, pour l'année civile entière.

³ Il n'est pas tenu compte d'une aliénation de l'immeuble en cours d'année.

Rapport de la commission fiscalité (suite)

⁴ L'impôt est calculé au taux de 3‰ de l'estimation cadastrale des immeubles ou parts d'immeubles.

QUATRIÈME PARTIE

ESTIMATION DES IMMEUBLES

Art. 115 ¹ Tous les immeubles font l'objet d'une estimation officielle (estimation cadastrale).

² L'estimation cadastrale correspond en règle générale :

- a) à la valeur de rendement, s'il s'agit d'immeubles servant avant tout à une exploitation agricole, viticole ou forestière ;
- b) à la valeur intrinsèque, s'il s'agit de terrains à bâtir ;
- c) à un montant se situant entre la valeur de rendement et la valeur intrinsèque, s'il s'agit d'immeubles d'une autre nature.

³ Les choses et les droits, en particulier les forces hydrauliques attachées d'une manière durable à un immeuble, sont considérés comme faisant partie intégrante de l'immeuble.

⁴ Le Conseil d'Etat arrête au surplus les dispositions d'application du présent article.

CINQUIÈME PARTIE

IMPOSITION DANS LE TEMPS

CHAPITRE PREMIER

Impôt sur le revenu et la fortune

Période fiscale

Art. 116 ¹ Les impôts sur le revenu et la fortune sont fixés et prélevés pour chaque période fiscale.

² La période fiscale correspond à l'année civile.

³ En cas d'assujettissement inférieur à douze mois, l'impôt est prélevé sur les revenus obtenus durant cette période. Afin de déterminer le taux de l'impôt, les revenus à caractère périodique sont convertis en un revenu calculé sur douze mois ; la conversion de ces revenus est établie en fonction de la durée de l'assujettissement. Les revenus à caractère non périodique ne sont pas convertis pour le calcul du taux et viennent s'ajouter au revenu calculé sur douze mois. L'article 42 est réservé.

⁴ L'alinéa 3 s'applique par analogie aux déductions.

Contributions directes

Période de calcul **Art. 117** Le revenu imposable se détermine d'après les revenus acquis pendant la période fiscale.

Contribuable indépendant
a) calcul du revenu

Art. 118 ¹ Le produit de l'activité lucrative indépendante se détermine d'après le résultat des exercices commerciaux clos pendant la période fiscale. Il en va de même en cas de début ou de cessation de l'activité lucrative ou lorsque la date de clôture de l'exercice commercial ayant été modifiée, celui-ci comprend un nombre de mois supérieur ou inférieur à douze.

² Le résultat obtenu à la clôture des comptes ne subit aucune conversion en vue du calcul du revenu déterminant pour la période fiscale.

³ Afin de déterminer le taux de l'impôt, le résultat obtenu à la clôture des comptes ne subit pas de conversion en cas d'assujettissement annuel.

⁴ Lorsque l'assujettissement et la durée de l'exercice sont inférieurs à douze mois, les bénéfiques ordinaires sont convertis en bénéfice annuel pour le calcul du taux en fonction de la durée de l'assujettissement ou en fonction de la durée de l'exercice si celle-ci est plus longue que l'assujettissement.

⁵ Lorsque l'exercice comprend douze mois ou plus, les bénéfiques ordinaires ne sont pas convertis pour calculer le taux de l'impôt, même si l'assujettissement est inférieur à douze mois.

b) clôture des comptes

Art. 119 ¹ Le contribuable qui exerce une activité lucrative indépendante doit procéder à la clôture de ses comptes à chaque période fiscale, lorsqu'il cesse d'exercer une activité lucrative indépendante, ainsi qu'à la fin de l'assujettissement.

² La clôture des comptes n'est pas obligatoire lorsque l'activité ne débute que durant le dernier trimestre de la période fiscale.

³ En cas de cessation complète ou partielle de l'assujettissement ou lorsque le contribuable renonce à l'exercice de son activité lucrative indépendante, toutes les réserves latentes touchées par cet état de fait, qui n'ont pas été soumises à l'impôt auparavant, doivent être imposées avec le bénéfice net obtenu au cours de l'exercice commercial correspondant.

Déductions sociales et barèmes

Art. 120 ¹ Les déductions sociales et les barèmes sont déterminés d'après la situation existant à la fin de la période fiscale ou de l'assujettissement.

² En cas d'assujettissement inférieur à douze mois, les déductions sociales sont accordées proportionnellement. Elles sont entièrement prises en considération pour le calcul du taux.

Imposition de la fortune

Art. 121 ¹ La fortune imposable se détermine d'après son état à la fin de la période fiscale ou de l'assujettissement.

Rapport de la commission fiscalité (suite)

² Pour les contribuables qui exercent une activité indépendante et dont les exercices commerciaux ne coïncident pas avec l'année civile, la fortune commerciale imposable se détermine d'après le capital propre existant à la fin de l'exercice commercial clos pendant la période fiscale.

³ Si les conditions d'assujettissement ne sont réalisées que durant une partie de la période fiscale, seul le montant d'impôt correspondant à cette durée est prélevé.

⁴ En cas de dévolution successorale au cours de la période fiscale ou en cas de modification d'un rattachement économique dans un autre canton *ou dans un autre Etat* durant la période fiscale, l'alinéa 3 s'applique par analogie.

Taux
d'imposition

Art. 122 Sont applicables les taux d'imposition en vigueur à la fin de la période fiscale.

CHAPITRE 2

Impôt sur les gains immobiliers

Art. 123 L'impôt sur les gains immobiliers est fixé et prélevé à la suite de la réalisation du fait générateur de l'impôt.

CHAPITRE 3

Impôt foncier sur les immeubles de placement des personnes morales et sur les immeubles des institutions de prévoyance

Art. 124 ¹ L'impôt foncier est fixé et prélevé pour chaque période fiscale.

² La période fiscale correspond à l'année civile.

³ L'estimation cadastrale imposable se détermine d'après sa valeur au début de la période fiscale ou de l'assujettissement.

⁴ Est applicable le taux d'imposition en vigueur au début de la période fiscale.

CHAPITRE 4

Impôt sur le bénéfice et le capital

Période fiscale

Art. 125 ¹ Les impôts sur le bénéfice net et sur le capital propre sont fixés et prélevés pour chaque période fiscale.

² La période fiscale correspond à l'exercice commercial.

³ Chaque année civile, excepté l'année de fondation, les comptes doivent être clos et un bilan et un compte de résultats établis. Les

Contributions directes

comptes doivent être également clos en cas de transfert du siège, de l'administration, d'une entreprise ou d'un établissement stable à l'étranger, ainsi qu'à la fin de la liquidation.

Calcul du bénéfice net

Art. 126 ¹ L'impôt sur le bénéfice net est calculé sur la base du bénéfice net réalisé pendant la période fiscale.

² Lorsque l'exercice comprend plus ou moins de douze mois, le taux de l'impôt est fixé sur la base d'un bénéfice net calculé sur douze mois.

³ Lors de la liquidation d'une personne morale ou du transfert de son siège, de son administration, d'une entreprise ou d'un établissement stable à l'étranger, les réserves latentes constituées au moyen de bénéfices non soumis à l'impôt sont imposées avec le bénéfice net du dernier exercice.

Détermination du capital propre

Art. 127 ¹ L'impôt sur le capital propre est calculé sur la base du capital propre existant à la fin de la période fiscale.

² Si l'exercice commercial est supérieur ou inférieur à douze mois, l'impôt sur le capital est calculé compte tenu de la durée dudit exercice.

Taux d'imposition

Art. 128 Sont applicables les taux d'imposition en vigueur à la fin de la période fiscale.

SIXIÈME PARTIE

IMPOSITION À LA SOURCE DES PERSONNES PHYSIQUES ET MORALES

CHAPITRE PREMIER

Personnes physiques domiciliées ou en séjour dans le canton, au regard du droit fiscal

Personnes soumises à l'impôt à la source

Art. 129 ¹ Les travailleurs étrangers qui, sans être au bénéfice d'un permis d'établissement, sont, au regard du droit fiscal, domiciliés ou en séjour dans le canton, sont assujettis à un impôt perçu à la source sur le revenu de leur activité lucrative dépendante.

² Les époux qui vivent en ménage commun sont imposés selon la procédure ordinaire si l'un d'eux a la nationalité suisse ou est au bénéfice d'un permis d'établissement.

Prestations imposables

Art. 130 ¹ L'impôt à la source est calculé sur les revenus bruts.

² Sont imposables :

a) tous les revenus résultant d'un rapport de travail, y compris les revenus accessoires tels que les indemnités pour prestations

Rapport de la commission fiscalité (suite)

spéciales, les commissions, les allocations pour enfants et autres, les cadeaux pour ancienneté de service et jubilé, les gratifications, pourboires, tantièmes et autres avantages en espèces;

- b) tous les revenus acquis en remplacement des revenus du travail ainsi que ceux provenant de l'assurance-maladie, de l'assurance-accidents, de l'assurance-invalidité et de l'assurance-chômage. En font notamment partie les indemnités et les allocations journalières, les rentes partielles et les prestations en capital remplaçant des prestations périodiques.

³ Les prestations en nature et les pourboires sont en général évalués selon les normes de l'assurance fédérale vieillesse et survivants.

Principe régissant l'établissement des barèmes; autorité compétente

Art. 131 ¹ Les retenues d'impôt comprennent les impôts fédéral, cantonal et communal.

² Le barème des retenues est établi d'après le barème de l'impôt fédéral direct et le barème de référence pour les impôts directs cantonal et communal sur le revenu des personnes physiques. Il est tenu compte de façon appropriée du coefficient cantonal, ainsi que des coefficients pour les impôts communaux pondérés par le nombre de contribuables; l'article 133, alinéa 1, lettre e, est réservé.

³ Le barème des retenues est établi par l'autorité compétente désignée par le Conseil d'Etat.

⁴ Le même barème s'applique dans tout le canton.

Structure du barème

Art. 132 ¹ Le barème tient compte des frais généraux nécessaires à la réalisation du revenu (frais professionnels), des primes et cotisations d'assurance, sous forme de forfait, et des charges de famille, qui sont déductibles en vertu des dispositions sur l'impôt sur le revenu.

² Les retenues concernant les époux vivant en ménage commun et qui exercent tous deux une activité lucrative sont calculées selon des barèmes qui tiennent compte du cumul des revenus des conjoints, des déductions prévues à l'alinéa 1 et de la déduction accordée en cas d'activité des deux conjoints, ainsi que le prévoient les dispositions sur l'impôt sur le revenu.

Sortes de barème

Art. 133 ¹ La retenue d'impôt est effectuée au moyen d'un barème pour:

- a) les personnes seules;
- b) les personnes seules vivant avec des enfants ou des personnes nécessiteuses à charge et assurant pour l'essentiel leur entretien;
- c) les personnes mariées vivant en ménage commun et disposant d'un seul gain;

Contributions directes

- d) les personnes mariées vivant en ménage commun disposant chacune d'un gain ;
- e) les personnes exerçant une activité lucrative accessoire. Le taux de l'impôt est fixé sur la base des critères retenus par la Confédération.

² Est déterminante pour la retenue de l'impôt la situation au moment de son échéance.

Barème de l'impôt sur les revenus acquis en compensation

a) indemnités en capital remplaçant des prestations périodiques

Art. 134 Les indemnités en capital remplaçant des prestations périodiques sont imposées, compte tenu des revenus du travail, au taux de l'impôt à la source qui serait appliqué si une prestation annuelle était versée au lieu de la prestation unique.

b) autres revenus acquis en compensation

aa) versement par l'employeur

Art. 135 Les indemnités journalières et les autres prestations de remplacement versées par l'employeur font l'objet de la retenue de l'impôt à la source avec les revenus du travail, selon le barème de l'impôt à la source correspondant.

bb) versement par les assurances

Art. 136 ¹ Les prestations versées directement par les assurances aux bénéficiaires font l'objet de la retenue de l'impôt à la source selon le barème de l'impôt à la source correspondant.

² Sont réservées les prestations des assurances qui ne sont pas versées sur la base du gain assuré ou qui peuvent venir à échéance en sus d'un éventuel revenu d'activité lucrative. Pour ces prestations, le taux de l'impôt est fixé sur la base des critères retenus par la Confédération.

Impôts pris en considération

Art. 137 L'impôt à la source se substitue aux impôts fédéral, cantonal et communal, perçus selon la procédure ordinaire sur le produit du travail. Les articles 139 et 140 sont réservés.

Echéance de l'impôt

Art. 138 L'impôt à la source est perçu au moment du paiement, du virement, de l'inscription au crédit ou de l'imputation de la prestation imposable. Le prélèvement de l'impôt doit être opéré sans tenir compte d'éventuelles objections ou de saisies de salaire.

Taxation ordinaire complémentaire

Art. 139 Les personnes assujetties à l'impôt à la source sont imposables selon la procédure ordinaire sur leur fortune et leurs revenus qui ne sont pas soumis à l'impôt à la source. L'impôt est calculé au taux applicable au revenu total.

Rapport de la commission fiscalité (suite)

Taxation
ordinaire
ultérieure

Art. 140 ¹ Si les revenus bruts imposables à la source d'un contribuable dépassent, au cours d'une année civile, le montant fixé par le Conseil d'Etat, une taxation ordinaire est établie ultérieurement pour cette année et les années suivantes sur l'ensemble des revenus et de la fortune, en cas de domicile ou de séjour dans le canton. L'impôt prélevé à la source est alors imputé sans intérêt. Cette règle reste applicable même lorsque la limite précitée n'est plus atteinte temporairement ou durablement.

² Dans les cas où l'assujettissement dans le canton ne dure pas une année civile complète, les revenus déterminants pour une éventuelle taxation ordinaire ultérieure sont les revenus bruts convertis sur douze mois.

Passage de
l'imposition à la
source à la
taxation ordinaire

Art. 141 En cas d'obtention d'un permis d'établissement ou de mariage avec un citoyen suisse ou une personne au bénéfice d'un permis d'établissement, les contribuables imposés jusqu'ici à la source sont taxés selon la procédure ordinaire dès le début du mois suivant.

Passage de la
taxation ordinaire
à l'imposition
à la source

Art. 142 En cas de séparation de corps ou de fait ou de divorce des époux possédant la nationalité suisse ou un permis d'établissement, les travailleurs étrangers qui ne sont pas au bénéfice d'un permis d'établissement délivré par la police des étrangers sont soumis à la retenue de l'impôt à la source dès le début du mois suivant.

Rémunération
de l'étranger

Art. 143 Si une rémunération est versée par un débiteur qui a son domicile ou son siège à l'étranger, et qu'elle n'est pas prise en charge par une exploitation ou un établissement stable en Suisse, elle est imposée selon la procédure ordinaire.

Obligations
du débiteur
de la prestation
imposable
a) en général

Art. 144 ¹ Le débiteur de la prestation imposable a l'obligation de prendre toutes les mesures nécessaires à une perception correcte de l'impôt, notamment :

- a) de déterminer l'assujettissement à l'impôt à la source et le barème applicable avant le versement de la prestation imposable ;
- b) de retenir, à l'échéance, l'impôt dû sur les prestations en espèces et de le percevoir sur d'autres prestations (notamment prestations en nature et pourboires) auprès du contribuable ;
- c) de percevoir l'impôt également dans les cas où le contribuable est assujetti à l'impôt dans un autre canton ;
- d) de procéder à un décompte périodique avec l'autorité compétente et verser l'impôt à la source ; l'autorité compétente fixe les délais de paiement ;
- e) de délivrer au contribuable une attestation ou un décompte sur le montant de l'impôt perçu à la source ;

Contributions directes

f) d'annoncer d'office, chaque année, à l'autorité compétente, les contribuables qui relèvent de la taxation ordinaire ultérieure.

² Pour contrôler la perception de l'impôt, le débiteur de la prestation imposable doit permettre à l'autorité compétente de consulter tous les documents nécessaires et lui donner oralement ou par écrit tout renseignement qu'elle demanderait.

b) responsabilité;
commission **Art. 145** ¹ Le débiteur de la prestation imposable est responsable du paiement de l'impôt à la source.

² Il reçoit une commission de perception dont le taux est fixé par le Conseil d'Etat.

³ Si le débiteur de la prestation imposable ne remplit pas ses obligations, l'autorité compétente peut réduire le montant de la commission de perception. Si, à défaut de la remise d'un décompte, l'autorité compétente doit procéder à une taxation par estimation, la commission de perception est supprimée.

Obligations
du contribuable
a) généralités **Art. 146** Le contribuable doit communiquer à l'autorité compétente ainsi qu'au débiteur de la prestation imposable, oralement ou par écrit, tout renseignement sur les éléments déterminants pour le prélèvement des impôts à la source.

b) perception
directe **Art. 147** Le contribuable peut être contraint par l'autorité compétente de verser ultérieurement l'impôt dû lorsque celui-ci n'a pas été prélevé sur la prestation imposable, ou l'a été de manière insuffisante, et que la perception ultérieure auprès du débiteur de la prestation imposable est impossible.

Répartition
et décompte **Art. 148** ¹ L'autorité compétente répartit périodiquement le produit de l'impôt à la source entre la Confédération, les cantons et les communes concernés.

² Elle établit chaque année à leur intention un décompte de leur part respective.

³ Dans le canton, le Conseil d'Etat fixe la clé de répartition de l'impôt perçu à la source compte tenu des coefficients applicables à l'impôt cantonal et aux impôts communaux.

CHAPITRE 2

Personnes physiques et morales qui ne sont ni domiciliées, ni en séjour en Suisse, au regard du droit fiscal

Travailleurs **Art. 149** Les travailleurs domiciliés à l'étranger qui exercent dans le canton une activité lucrative dépendante pendant de courtes

Rapport de la commission fiscalité (suite)

périodes, ou comme employés exerçant une activité dirigeante pour le compte d'un employeur ayant son siège ou un établissement stable dans le canton, sont soumis à l'impôt à la source sur le revenu de leur activité, de même que pour les revenus acquis en compensation, sur la base des dispositions sur l'impôt à la source applicables aux travailleurs étrangers domiciliés ou en séjour dans le canton.

Travailleurs dans
une entreprise
de transports
internationaux

Art. 150 Les travailleurs domiciliés à l'étranger qui reçoivent un salaire ou d'autres rémunérations d'un employeur ayant son siège ou un établissement stable dans le canton, pour leur activité exercée dans le trafic international à bord d'un bateau, d'un aéronef, ou d'un véhicule de transport routier, sont soumis à l'impôt à la source sur ces prestations ainsi que les revenus acquis en compensation, sur la base des dispositions sur l'impôt à la source applicables aux travailleurs étrangers domiciliés ou en séjour dans le canton.

Artistes,
sportifs et
conférenciers
a) personnes
soumises
à l'impôt
à la source

Art. 151 S'ils sont domiciliés à l'étranger, les artistes tels que les artistes de théâtre, de cinéma, de radio, de télévision, de spectacles de variétés et les musiciens, ainsi que les sportifs et conférenciers, sont soumis à l'impôt à la source sur les revenus de leur activité personnelle dans le canton.

b) revenus
imposables

Art. 152 ¹ Les revenus soumis à l'impôt sont les recettes brutes, y compris tous les revenus accessoires et les indemnités, déduction faite des frais d'acquisition. S'y ajoutent les revenus et indemnités qui ne sont pas versés directement à l'artiste, au sportif ou au conférencier lui-même, mais à un tiers qui a organisé ses activités.

² Les prestations en nature sont en général évaluées selon les normes fédérales de l'assurance-vieillesse et survivants.

³ En lieu et place des frais d'acquisition effectifs, il peut être procédé à une déduction forfaitaire se montant à 20% des recettes brutes. La preuve de frais plus élevés demeure réservée.

c) calcul
de l'impôt

Art. 153 ¹ Le taux global des impôts cantonal et communal s'élève à:

- pour des recettes journalières jusqu'à 200 francs 9,2%
- pour des recettes journalières de 201 à 1000 francs 12,6%
- pour des recettes journalières de 1001 à 3000 francs 15%
- pour des recettes journalières de plus de 3000 francs 18%

² Les recettes journalières sont déterminées sur la base des revenus selon l'article 152, divisés par le nombre de jours de représentation et de répétition.

³ Si la part de chaque membre d'un groupe n'est pas connue ou difficilement déterminable, on calculera une recette journalière moyenne par personne pour l'application du taux de l'impôt.

Contributions directes

⁴ Si les revenus imposables n'atteignent pas un montant fixé par le Conseil d'Etat, l'impôt n'est pas perçu.

Organes
de personnes
morales

Art. 154 ¹ Les personnes domiciliées à l'étranger qui sont membres de l'administration ou de la direction :

- a) de personnes morales ayant leur siège ou leur administration effective dans le canton ;
- b) d'entreprises étrangères qui ont un établissement stable dans le canton ;

sont soumises à l'impôt à la source sur les tantièmes, les jetons de présence, les indemnités fixes et autres rémunérations qui leur sont versés.

² Les revenus imposables sont les revenus bruts, y compris les allocations et les revenus accessoires. En font aussi partie les indemnités qui ne sont pas versées directement au contribuable, mais à un tiers.

³ Le taux global des impôts cantonal et communal s'élève à 18%.

⁴ L'impôt n'est pas perçu lorsque les revenus imposables acquis au cours de l'année civile sont inférieurs à un montant fixé par le Conseil d'Etat.

Créanciers
hypothécaires

Art. 155 ¹ Si elles sont domiciliées à l'étranger, les personnes titulaires ou usufruitières de créances garanties par un gage immobilier ou un nantissement sur un immeuble sis dans le canton sont soumises à l'impôt à la source sur les intérêts qui leur sont versés.

² Les revenus imposables sont les revenus bruts. Les intérêts qui ne sont pas versés au contribuable lui-même mais à un tiers sont également soumis à l'impôt à la source.

³ Le taux global des impôts cantonal et communal s'élève à 17%.

⁴ L'impôt n'est pas perçu si les revenus imposables acquis au cours de l'année civile sont inférieurs à un montant fixé par le Conseil d'Etat.

Bénéficiaires
de prestations
de prévoyance

Art. 156 ¹ Les personnes domiciliées à l'étranger, qui :

- a) reçoivent des rentes, des pensions, des retraites, un capital ou d'autres prestations d'un employeur ou d'une caisse de prévoyance ayant son siège ou un établissement stable dans le canton, ensuite d'une activité pour le compte d'autrui régie par le droit public ;
- b) reçoivent des rentes, des pensions, des retraites, un capital ou d'autres prestations provenant d'une institution suisse de droit privé de prévoyance professionnelle, ou de toute autre forme reconnue de prévoyance individuelle liée, qui a son siège ou un établissement stable dans le canton ;

sont soumises à l'impôt à la source sur ces prestations.

² Les revenus imposables sont les revenus bruts.

Rapport de la commission fiscalité (suite)

³ Le taux global des impôts cantonal et communal s'élève à 10 % des revenus imposables. Pour les prestations en capital, le taux des impôts cantonal et communal est fixé conformément à la règle exprimée à l'article 42.

⁴ L'impôt n'est pas perçu si les revenus imposables n'atteignent pas un montant fixé par le Conseil d'Etat.

Définition **Art. 157** Sont considérées comme contribuables domiciliés à l'étranger les personnes physiques qui ne sont ni domiciliées, ni en séjour en Suisse au regard du droit fiscal et les personnes morales qui n'ont ni leur siège, ni leur administration effective en Suisse.

Impôts pris en considération **Art. 158** L'impôt à la source se substitue aux impôts fédéral, cantonal et communal perçus selon la procédure ordinaire ; les taux de l'impôt fédéral sont fixés par la législation fédérale.

Echéance de l'impôt **Art. 159** L'impôt perçu à la source est échu au moment du paiement, du virement, de l'inscription au crédit ou de l'imputation de la prestation imposable. Le prélèvement de l'impôt doit être opéré sans tenir compte d'éventuelles objections ou de saisies de salaire.

Obligation du débiteur de la prestation imposable **Art. 160** ¹ Le débiteur de la prestation imposable a l'obligation de prendre toutes les mesures nécessaires à une perception correcte de l'impôt, notamment :

a) en général

- a) de déterminer l'assujettissement à l'impôt à la source et le barème applicable avant le versement de la prestation imposable ;
- b) de retenir, à l'échéance, l'impôt dû sur les prestations en espèces et de le percevoir sur d'autres prestations (notamment prestations en nature et pourboires) auprès du contribuable ;
- c) de percevoir l'impôt également dans les cas où le contribuable est assujetti à l'impôt dans un autre canton ;
- d) de procéder à un décompte périodique avec l'autorité compétente et verser l'impôt à la source ; l'autorité compétente fixe les délais de paiement ;
- e) de délivrer au contribuable une attestation ou un décompte sur le montant de l'impôt perçu à la source.

² Pour contrôler la perception de l'impôt, le débiteur de la prestation imposable doit permettre à l'autorité compétente de consulter tous les documents nécessaires et lui donner oralement ou par écrit tout renseignement qu'elle demanderait.

Contributions directes

- b) réserve
découlant de
conventions
internationales **Art. 161** Si une convention en vue d'éviter la double imposition conclue par la Confédération attribuée à l'Etat de domicile étranger la compétence pour imposer des prestations périodiques versées par une institution de prévoyance professionnelle ou fournies selon des formes reconnues de prévoyance professionnelle liée, il peut être renoncé à la perception de l'impôt à la source si le bénéficiaire de ces prestations prouve qu'elles ont été annoncées aux autorités fiscales compétentes de l'Etat de domicile.
- c) responsabilité;
commission **Art. 162** ¹ Le débiteur de la prestation imposable est responsable du versement de l'impôt à la source.
² Le tiers qui organise les activités d'un artiste, d'un sportif ou d'un conférencier en Suisse est solidairement responsable du versement de l'impôt à la source.
³ Le débiteur de la prestation imposable reçoit une commission de perception dont le taux est fixé par le Conseil d'Etat.
⁴ L'autorité compétente peut réduire la commission de perception si le débiteur de la prestation imposable néglige les obligations qui lui incombent. Si, à défaut de la remise d'un décompte, l'autorité compétente doit procéder à une taxation par estimation, la commission de perception est supprimée.
- Obligations
du contribuable
a) généralités **Art. 163** Le contribuable doit communiquer à l'autorité compétente ainsi qu'au débiteur de la prestation imposable, oralement ou par écrit, tout renseignement sur les éléments déterminants pour le prélèvement des impôts à la source.
- b) perception
directe **Art. 164** Le contribuable peut être contraint par l'autorité compétente de verser ultérieurement l'impôt dû lorsque celui-ci n'a pas été prélevé sur la prestation imposable, ou l'a été de manière insuffisante, et que la perception ultérieure auprès du débiteur de la prestation imposable est impossible.
- Répartition
et décompte **Art. 165** ¹ L'autorité compétente répartit périodiquement le produit de l'impôt à la source entre la Confédération, les cantons et les communes concernés.
² Elle établit chaque année à leur intention un décompte de leur part respective.
³ Pour le canton le produit de l'impôt à la source est réparti avec la commune concernée:
a) selon la clé de répartition prévue à l'article 148 pour les travailleurs mentionnés aux articles 149 et 150;
b) par moitié pour les autres contribuables.

Rapport de la commission fiscalité (suite)

CHAPITRE 3

Prélèvement de l'impôt à la source dans les relations inter-cantonialesAssistance
entre cantons**Art. 166** ¹ Le canton prête gratuitement aux cantons l'assistance administrative et juridique pour le prélèvement de l'impôt à la source.² Lorsque le contribuable n'est pas assujéti à l'impôt dans le canton, l'autorité compétente vire les impôts encaissés à l'autorité fiscale du canton auquel appartient le droit d'imposer.Droit cantonal
applicable**Art. 167** ¹ Sous réserve de l'alinéa 3, l'obligation du débiteur de retenir l'impôt à la source est régie par le droit du canton dans lequel il a son domicile, son siège ou son établissement stable.² Le contribuable est imposé conformément au droit du canton auquel appartient le droit d'imposer. Les impôts retenus et versés par le débiteur hors du canton sont déduits des impôts dus; les impôts perçus en trop sont restitués au contribuable sans intérêt; si les impôts perçus sont insuffisants, la différence est exigée, sans intérêt.³ Le débiteur de la prestation imposable peut, dans les cas où le droit d'imposer appartient au canton dans lequel le travailleur est domicilié ou en séjour, retenir l'impôt à la source en appliquant directement les tarifs du canton compétent et verser ensuite la retenue directement à ce canton.

For d'imposition

Art. 168 Le for d'imposition est celui prévu par l'article 107 de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct, du 14 décembre 1990.*SEPTIÈME PARTIE***ORGANISATION ET PROCÉDURE***TITRE PREMIER***Autorités**Autorités
de surveillance
et d'exécution**Art. 169** ¹ Le Conseil d'Etat exerce la haute surveillance en matière fiscale.² Il arrête les dispositions d'exécution propres à assurer l'application de la présente loi.Département
et autorités
subordonnées**Art. 170** ¹ Le Conseil d'Etat désigne le département chargé de prendre les mesures nécessaires pour assurer une taxation et une

Contributions directes

perception correctes et uniformes des impôts prévus par la présente loi sur l'ensemble du territoire cantonal.

² Il désigne les autorités subordonnées chargées d'appliquer la loi, pourvoit à leur organisation et fixe leurs tâches respectives.

³ Le département désigné détermine la forme et le contenu des formulaires à employer.

Communes

Art. 171 ¹ Le Conseil communal peut demander d'assister aux opérations de taxation et de révision des estimations cadastrales relatives à des personnes physiques et morales imposables sur son territoire.

² Le Conseil d'Etat peut confier la perception des impôts directs sur le revenu et la fortune, ainsi que sur le bénéfice et le capital, à une commune, moyennant le versement d'une indemnité.

³ La commune à laquelle la perception de l'impôt a été confiée est responsable envers l'Etat de tout acte ou omission de ses services ou fonctionnaires.

Autorité
de réclamation

Art. 172 L'autorité compétente pour se saisir d'une réclamation est l'autorité dont la décision est contestée.

Autorité
de recours

Art. 173 L'autorité compétente pour se saisir d'un recours est le Tribunal administratif.

Autorités en
matière pénale

Art. 174 ¹ Les amendes en matière de soustraction d'impôt et de violation des obligations de procédure sont prononcées par l'autorité fiscale.

² La poursuite des délits incombe aux autorités judiciaires.

Autorité de
remise d'impôt

Art. 175 Le Conseil d'Etat désigne le département chargé d'accorder la remise des impôts prévus par la présente loi.

TITRE II**Principes généraux de procédure**

CHAPITRE PREMIER

Renvoi

Art. 176 Sous réserve des dispositions qui suivent, la loi sur la procédure et la juridiction administratives, du 27 juin 1979, est applicable.

Rapport de la commission fiscalité (suite)

CHAPITRE 2

Devoirs des autorités

Récusation

Art. 177 ¹ Toute personne appelée à prendre une décision ou à participer de manière déterminante à l'élaboration d'une décision ou d'un prononcé, en application de la présente loi, est tenue de se récuser :

- a) si elle a un intérêt personnel dans l'affaire ;
- b) si elle est parente ou alliée d'une partie en ligne directe, ou jusqu'au troisième degré en ligne collatérale, ou si elle lui est unie par mariage, fiançailles ou adoption ;
- c) si elle représente une partie ou a agi pour une partie dans la même affaire ;
- d) si, pour d'autres raisons, elle pourrait avoir une opinion préconçue dans l'affaire.

² La récusation peut être demandée par toute personne participant à la procédure. La demande doit être présentée sans délai à l'autorité de décision.

Secret fiscal

Art. 178 ¹ Toutes les personnes chargées de l'application de la présente loi ou qui y collaborent, ainsi que les experts auxquels il est fait appel le cas échéant, doivent garder le secret sur les faits dont ils ont connaissance dans l'exercice de leur fonction, ainsi que sur les délibérations des autorités et refuser aux tiers la consultation des dossiers fiscaux.

² Des renseignements peuvent être communiqués dans la mesure où une base légale fédérale ou cantonale le prévoit expressément.

³ Au surplus, les articles 20 à 23 de la loi sur le statut de la fonction publique, du 28 juin 1995, sont applicables, notamment en ce qui concerne la levée du secret imposé aux personnes visées à l'alinéa 1.

⁴ Les montants de la fortune et du revenu imposables ressortant d'une taxation ayant force exécutoire ne sont pas couverts par le secret fiscal ; leur communication est autorisée aux conditions fixées par le Conseil d'Etat.

⁵ Au surplus, le département désigné par le Conseil d'Etat est compétent pour établir à quelles conditions la consultation par informatique de données fiscales peut être autorisée.

Collaboration
entre les autorités
fiscales

Art. 179 ¹ Les autorités chargées de l'application de la présente loi se prêtent mutuelle assistance dans l'accomplissement de leur tâche ; elles communiquent gratuitement aux autorités fiscales des autres cantons toutes informations utiles. Les faits établis par les autorités ou

Contributions directes

portés à leur connaissance en application de la présente disposition sont protégés par le secret fiscal, conformément à l'article 178.

² Lorsqu'il ressort de la déclaration d'impôt d'un contribuable ayant son domicile ou son siège dans le canton qu'il est aussi assujéti à l'impôt dans un autre canton, l'autorité fiscale porte le contenu de sa déclaration et sa taxation à la connaissance des autorités fiscales de l'autre canton.

Collaboration
d'autres autorités

Art. 180 ¹ Les autorités du canton et des communes communiquent gratuitement, sur demande, tous renseignements nécessaires à l'application de la présente loi aux autorités chargées de son exécution. Elles peuvent signaler spontanément à celles-ci les cas qui pourraient avoir fait l'objet d'une imposition incomplète.

² Les organes des corporations et établissements auxquels ont été déléguées des tâches incombant à une administration publique sont assimilés, en ce qui concerne le devoir de collaborer, aux autorités mentionnées à l'alinéa 1.

³ Les organes de l'administration des postes, téléphones et télégraphes et des établissements publics de crédit sont libérés de l'obligation de donner des renseignements et des informations concernant les faits sur lesquels ils doivent garder le secret en vertu de dispositions légales spéciales.

⁴ L'autorité qui refuse de collaborer est tenue de rendre une décision formelle susceptible de recours au sens des articles 26 et suivants de la loi sur la procédure et la juridiction administratives, du 27 juin 1979.

CHAPITRE 3

Situation des époux dans la procédure

Art. 181 ¹ Les époux qui vivent en ménage commun exercent les droits et s'acquittent des obligations qu'ils ont en vertu de la présente loi de manière conjointe.

² La déclaration d'impôt doit porter les deux signatures. Lorsque la déclaration n'est signée que par l'un des conjoints, un délai est accordé à l'époux qui n'a pas signé. Si le délai expire sans avoir été utilisé, la représentation contractuelle entre époux est supposée établie.

³ Pour que les recours et autres écrits soient réputés introduits en temps utile, il suffit que l'un des époux ait agi dans les délais.

⁴ Toute communication que l'autorité fiscale fait parvenir à des contribuables mariés qui vivent en ménage commun est adressée aux époux conjointement.

Rapport de la commission fiscalité (suite)

CHAPITRE 4

Droits du contribuableConsultation
du dossier

Art. 182 ¹ Le contribuable est autorisé à consulter les pièces du dossier qu'il a produites ou signées. Les époux qui doivent être taxés conjointement ont un droit de consultation réciproque.

² Le contribuable peut prendre connaissance des autres pièces une fois les faits établis et à condition qu'aucune sauvegarde d'intérêts publics ou privés ne s'y oppose.

³ Lorsqu'une autorité refuse au contribuable le droit de consulter une pièce du dossier, elle ne peut se baser sur ce document pour trancher au détriment du contribuable que si elle lui a donné connaissance, oralement ou par écrit, du contenu essentiel de la pièce et qu'elle lui a au surplus permis de s'exprimer et d'apporter ses propres moyens de preuve.

⁴ L'autorité qui refuse au contribuable le droit de consulter son dossier confirme, à la demande de celui-ci, son refus par une décision susceptible de recours.

Offre de preuves

Art. 183 Les offres de preuves du contribuable doivent être acceptées, à la condition qu'elles soient propres à établir des faits pertinents pour la taxation.

Notification

Art. 184 ¹ Les décisions de taxation sont notifiées au contribuable par écrit et indiquent les voies de droit. Les autres décisions et prononcés doivent, en outre, être motivés.

² Lorsque le contribuable n'a pas de domicile connu ou qu'il se trouve à l'étranger, sans avoir de représentant en Suisse, les décisions et prononcés peuvent lui être notifiés valablement par publication dans la *Feuille officielle*.

Représentation
contractuelle

Art. 185 ¹ Le contribuable peut se faire représenter contractuellement devant les autorités chargées de l'application de la présente loi, dans la mesure où sa collaboration personnelle n'est pas nécessaire.

² Toute personne ayant l'exercice des droits civils et jouissant de ses droits civiques peut valablement représenter le contribuable. L'autorité peut exiger du représentant qu'il justifie de ses pouvoirs de représentation en produisant une procuration écrite.

³ Lorsque les époux vivant en ménage commun n'ont pas mandaté de représentant commun ou n'ont pas désigné conjointement une personne autorisée à recevoir le courrier, toute notification doit être adressée aux deux époux conjointement.

Contributions directes

⁴ Les notifications doivent être adressées à chaque époux lorsqu'ils vivent séparés de fait ou de droit.

Obligation
d'être représenté

Art. 186 ¹ L'autorité fiscale peut exiger du contribuable qui a son domicile ou son siège à l'étranger, ainsi que de celui qui est absent de son domicile suisse pour une longue durée, qu'il désigne un représentant en Suisse.

² L'hoirie considérée comme contribuable doit désigner un représentant en Suisse.

CHAPITRE 5

Délais

Art. 187 ¹ Les délais fixés dans la présente loi ne peuvent être prolongés.

² Les délais impartis par l'autorité peuvent être prolongés, s'il existe des motifs sérieux et que la demande de prolongation est présentée avant l'expiration du délai.

CHAPITRE 6

Prescription

Prescription
du droit de taxer

Art. 188 ¹ Le droit de procéder à la taxation se prescrit par cinq ans à compter de la fin de la période fiscale. Les articles 224 et 261 sont réservés.

² La prescription ne commence pas à courir ou est suspendue :

- a) pendant les procédures de réclamation et de recours ;
- b) aussi longtemps que la créance d'impôt est garantie par des sûretés ou que le recouvrement est ajourné ;
- c) aussi longtemps que le contribuable ou une personne solidairement responsable avec lui du paiement de l'impôt n'a pas de domicile en Suisse ou n'y est pas en séjour.

³ Un nouveau délai de prescription commence à courir :

- a) lorsque l'autorité prend une mesure tendant à fixer ou faire valoir la créance d'impôt et en informe le contribuable ou une personne solidairement responsable avec lui du paiement de l'impôt ;
- b) lorsque le contribuable ou une personne solidairement responsable avec lui reconnaît expressément la dette d'impôt ;
- c) lorsqu'une demande en remise d'impôt est déposée ;

Rapport de la commission fiscalité (suite)

⁴ La prescription du droit de procéder à la taxation est acquise, dans tous les cas, quinze ans après la fin de la période fiscale.

Prescription du droit de percevoir l'impôt

Art. 189 ¹ Les créances d'impôt se prescrivent par cinq ans à compter de l'entrée en force de la taxation.

² Pour la suspension et l'interruption de la prescription, l'article 188, alinéas 2 et 3, s'applique par analogie. En outre, la prescription ne commence pas à courir ou est suspendue pendant la procédure de révision. Un nouveau délai de prescription commence à courir lorsqu'une poursuite pénale est introduite ensuite de soustraction d'impôt consommée ou de délit fiscal.

³ La prescription est acquise dans tous les cas dix ans à compter de la fin de l'année au cours de laquelle la taxation est entrée en force.

TITRE III

Procédure de taxation ordinaire

CHAPITRE PREMIER

Obligations de procédure

Tâches de l'autorité fiscale
a) rôle des contribuables

Art. 190 ¹ L'autorité fiscale établit et tient à jour le rôle des contribuables astreints au paiement des impôts prévus par la présente loi.

² Les administrations cantonales et communales signalent à l'autorité fiscale les arrivées, départs, changements de situation des contribuables, ainsi que tous les faits générateurs des impôts prévus par la présente loi.

b) instruction

Art. 191 ¹ L'autorité fiscale établit les éléments de fait et de droit permettant une taxation complète et exacte, en collaboration avec le contribuable.

² Tout ou partie des frais entraînés par des mesures d'instruction peuvent être mis à la charge du contribuable ou de toute autre personne astreinte à fournir des renseignements, lorsque ceux-ci les ont rendus nécessaires par un manquement coupable à leurs obligations de procédure.

Collaboration du contribuable
a) déclaration d'impôt

Art. 192 ¹ Les contribuables sont invités, par publication officielle ou par l'envoi d'un formulaire, à remplir et à déposer une déclaration d'impôt. Les contribuables qui n'ont pas reçu de formulaire doivent en demander un à l'autorité fiscale.

Contributions directes

² Le contribuable doit remplir la déclaration d'impôt de manière conforme à la vérité et complète, en indiquant notamment tous les éléments de revenu, du bénéfice, de la fortune ou du capital, qu'ils soient imposables ou non ; il doit signer personnellement la déclaration et la remettre à l'autorité fiscale avec les annexes prescrites dans le délai qui lui a été imparti.

³ L'autorité fiscale peut accorder, sur demande écrite et motivée, une prolongation du délai.

⁴ Le contribuable qui omet de déposer la déclaration d'impôt ou qui la dépose de façon incomplète dans le délai imparti est sommé de remédier à l'omission dans les huit jours.

⁵ Le contribuable qui dépasse le délai imparti pour remettre sa déclaration d'impôt ou la retourner lorsqu'elle lui a été renvoyée pour qu'il la complète est excusé s'il établit que, par suite de service militaire, de service civil, d'absence du pays, de maladie ou d'autres motifs sérieux, il a été empêché de remplir cette obligation en temps utile et qu'il s'en est acquitté dans les trente jours après la fin de l'empêchement.

⁶ Les liquidateurs d'une personne morale, de même que la personne morale qui reprend les actifs et passifs d'une autre personne morale lors d'une restructuration au sens de l'article 88, sont aussi tenus de déposer une déclaration d'impôt.

b) annexes

Art. 193 ¹ Les personnes physiques doivent joindre à leur déclaration notamment :

- a) les certificats de salaire signés par l'employeur concernant tous les revenus provenant d'une activité lucrative dépendante ;
- b) les attestations concernant les prestations obtenues en qualité de membre de l'administration ou d'un autre organe d'une personne morale ;
- c) l'état complet des titres et des créances, ainsi que celui des dettes ;
- d) les attestations nécessaires pour justifier une déduction.

² Les personnes physiques dont le revenu provient d'une activité lucrative indépendante et les personnes morales doivent joindre à leur déclaration, à chaque période fiscale, les extraits de comptes signés (bilan, compte de résultats, annexe) de la période de calcul ou, à défaut d'une comptabilité tenue conformément à l'usage commercial, un état des actifs et passifs, un relevé des recettes et des dépenses, ainsi que des prélèvements et apports privés. *Le mode de tenue, de conservation et de production de ces documents est régi par le code des obligations (art. 957 et 963, al. 2).*

c) collaboration
ultérieure

Art. 194 ¹ Le contribuable doit faire tout ce qui est nécessaire pour assurer une taxation complète et exacte.

Rapport de la commission fiscalité (suite)

² Sur demande de l'autorité de taxation, il doit notamment fournir des renseignements oraux ou écrits, présenter ses livres comptables, les pièces justificatives et autres attestations, ainsi que les pièces concernant ses relations d'affaires.

³ Les personnes physiques qui exercent une activité lucrative indépendante et les personnes morales doivent conserver pendant dix ans les documents et les pièces justificatives en relation avec leur activité.

Attestations
de tiers

Art. 195 ¹ Doivent donner des attestations écrites au contribuable :

- a) l'employeur, sur ses prestations au travailleur ;
- b) les créanciers et les débiteurs, sur l'état, le montant, les intérêts des dettes et créances, ainsi que sur les sûretés dont elles sont assorties ;
- c) les assureurs, sur la valeur de rachat des assurances et sur les prestations payées ou dues en vertu de contrats d'assurance ;
- d) les fiduciaires, gérants de fortune, créanciers gagistes, mandataires et autres personnes qui ont ou avaient la possession ou l'administration de la fortune du contribuable, sur cette fortune et ses revenus ;
- e) les personnes qui sont ou étaient en relation d'affaires avec le contribuable, sur l'ensemble de leurs relations contractuelles et sur leurs prétentions et prestations réciproques ;
- f) les caisses de compensation en matière d'assurance-vieillesse, invalidité, survivants, allocations pour pertes de gain, sur les prestations fournies à leur affilié.

² Lorsque, malgré sommation, le contribuable ne produit pas les attestations requises, l'autorité fiscale peut les exiger directement du tiers. Le secret professionnel protégé légalement est réservé.

Renseignements
de tiers

Art. 196 Les associés, les copropriétaires et les propriétaires communs doivent donner gratuitement, à la demande des autorités fiscales, des renseignements sur leurs rapports de droit avec le contribuable, notamment sur sa part, ses droits et ses revenus.

Informations
de tiers

Art. 197 ¹ Pour chaque période fiscale, une attestation doit être remise gratuitement à l'autorité fiscale par :

- a) les personnes morales, sur les prestations versées aux membres de l'administration ou d'autres organes ; les fondations, en outre, sur les prestations fournies à leurs bénéficiaires ;
- b) les institutions de prévoyance professionnelle et de la prévoyance individuelle liée, sur les prestations fournies à leurs preneurs de prévoyance ou bénéficiaires (art. 25, al. 2) au plus tard trente jours avant le paiement ;

Contributions directes

- c) les sociétés simples et les sociétés de personnes, sur tous les éléments qui revêtent de l'importance pour la taxation de leurs associés, notamment sur les parts de ces derniers au revenu et à la fortune de la société;
- d) les employeurs, sur le salaire et les autres allocations versés à un contribuable, ainsi que la liste des salaires et autres prestations versés à tous les membres de son personnel pendant l'année de calcul; ils doivent indiquer sur ces documents les cotisations versées pour leurs travailleurs à des institutions de prévoyance professionnelle régies par la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité, du 25 juin 1982, ou selon des formes de prévoyance assimilées par le Conseil fédéral à cette prévoyance professionnelle, dans la mesure où elles ont été déduites du salaire.

² Un double de l'attestation doit être adressé au contribuable.

³ Les fonds de placement (art. 75, al. 2) doivent remettre à l'autorité fiscale, pour chaque période fiscale, une attestation portant sur les éléments déterminants pour l'imposition des immeubles en propriété directe et leur rendement.

Audition

Art. 198 ¹ L'autorité fiscale peut inviter le contribuable à se présenter devant elle.

² Le résultat de l'audition est consigné par écrit.

³ Sauf décision contraire et motivée, tout document produit fait foi de son contenu.

Expertise
et inspection

Art. 199 ¹ L'autorité fiscale peut ordonner des expertises, procéder à des inspections et examiner sur place les comptes et les pièces justificatives.

² L'autorité fiscale peut en tout temps, dans les cinq ans à compter de la fin de la période fiscale, procéder elle-même ou faire procéder par des experts aux mesures mentionnées à l'alinéa 1.

³ Le contribuable et les collectivités ne possédant pas la personnalité juridique auxquelles il est intéressé sont tenus de soumettre les pièces nécessaires à l'autorité fiscale et aux experts désignés par elle, de lui remettre le cas échéant des extraits et de lui donner de manière générale tout renseignement susceptible d'étayer la situation financière du ou des intéressés.

⁴ Tout ou partie des frais entraînés par ces mesures d'expertise et d'inspection peuvent être mis à la charge du contribuable ou de toute autre personne astreinte à fournir des renseignements, lorsque ceux-ci les ont rendues nécessaires par un manquement coupable à leurs obligations de procédure.

Rapport de la commission fiscalité (suite)

⁵ Les experts auxquels il peut être fait appel lors de l'application de la présente loi ont droit à une indemnité fixée par le département chargé de pourvoir à l'application de la présente loi.

⁶ Les articles 251 à 267 sont réservés.

Transmission
électronique
de données

Art. 200 L'autorité fiscale veille à ce que l'échange électronique de données entre les contribuables et elle-même se déroule de manière à assurer une application correcte de la présente loi.

CHAPITRE 2

Taxation

Taxation ordinaire

Art. 201 ¹ Après avoir contrôlé la déclaration d'impôt et procédé aux investigations nécessaires, l'autorité fiscale fixe, dans la décision de taxation, les éléments imposables (revenu et fortune imposables, bénéfice net et capital propre imposables), le taux de l'impôt et le montant de l'impôt.

² Elle communique au contribuable les modifications apportées à sa déclaration au plus tard lors de la notification de la décision de taxation.

Taxation d'office

Art. 202 ¹ La taxation est effectuée d'office sur la base d'une appréciation consciencieuse si, malgré sommation, le contribuable n'a pas satisfait à ses obligations de procédure ou que les éléments imposables ne peuvent être déterminés avec toute la précision voulue en l'absence de données suffisantes.

² L'autorité fiscale peut prendre en considération les coefficients expérimentaux, l'évolution de fortune et le train de vie du contribuable.

³ La poursuite ultérieure d'infractions réprimées par la présente loi est réservée.

CHAPITRE 3

Réclamation

Conditions

Art. 203 ¹ Le contribuable peut adresser à l'autorité fiscale une réclamation écrite contre la décision de taxation définitive dans les trente jours qui suivent sa notification.

² La réclamation doit contenir des conclusions, être motivée et indiquer, le cas échéant, les moyens de preuve.

³ Le contribuable qui a été taxé d'office peut déposer une réclamation contre cette taxation uniquement pour le motif qu'elle est manifestement inexacte.

Contributions directes

⁴ Les réclamations d'ordre général ou ne motivant pas les conclusions qui y sont faites sont écartées d'office.

Délais

Art. 204 ¹ Le délai commence à courir le lendemain de la notification. Il est considéré comme respecté si la réclamation est remise à l'autorité fiscale, à un office de poste suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse à l'étranger le dernier jour ouvrable du délai au plus tard. Lorsque le dernier jour du délai tombe un samedi, un dimanche ou un jour férié officiel, le délai expire le premier jour ouvrable qui suit.

² La réclamation adressée à une autorité incompétente doit être transmise sans retard à l'autorité fiscale compétente. Le délai de réclamation est considéré comme respecté, lorsque la réclamation a été remise à une autorité incompétente ou à un office de poste suisse le dernier jour ouvrable du délai au plus tard.

³ Passé le délai de trente jours, une réclamation tardive n'est recevable que si le contribuable établit qu'ensuite de service militaire, de service civil, de maladie, d'absence du pays ou d'autres motifs sérieux, il a été empêché de présenter sa réclamation en temps utile et qu'il l'a déposée dans les trente jours après la fin de l'empêchement.

Compétences
des autorités
fiscales

Art. 205 ¹ L'autorité fiscale jouit des mêmes compétences dans la procédure de réclamation que dans celle de taxation.

² Aucune suite n'est donnée au retrait de la réclamation s'il apparaît, au vu des circonstances, que la taxation était inexacte.

Décision

Art. 206 ¹ L'autorité fiscale prend, après instruction, une décision sur la réclamation. Elle peut déterminer à nouveau tous les éléments de l'impôt et, après avoir entendu le contribuable, également modifier la taxation au désavantage de ce dernier.

² La décision doit être motivée et notifiée par écrit au contribuable.

³ La procédure de réclamation est gratuite. Toutefois, tout ou partie des frais entraînés par des mesures d'instruction peuvent être mis à la charge du contribuable ou de toute autre personne astreinte à fournir des renseignements, lorsque ceux-ci les ont rendues nécessaires par un manquement coupable à leurs obligations de procédure.

TITRE IV**Taxation de l'impôt sur les gains immobiliers**

Annonce

Art. 207 ¹ Les notaires et les offices du registre foncier, lorsque le ministère d'un notaire n'est pas requis, doivent annoncer à l'autorité fiscale compétente toute aliénation susceptible d'être imposée.

Rapport de la commission fiscalité (suite)

² Lorsque l'aliénation susceptible d'être imposée ne requiert pas le ministère d'un notaire ou qu'elle n'est pas suivie d'une inscription au registre foncier, le contribuable en informe l'autorité fiscale compétente dans les trente jours à compter de la transaction.

Déclaration **Art. 208** Pour chaque opération imposable, l'autorité fiscale invite le contribuable, par l'envoi d'un formulaire, à déposer une déclaration d'impôt dûment remplie et signée dans un délai de trente jours, accompagnée des pièces justificatives nécessaires.

Renvoi **Art. 209** Les dispositions relatives à la taxation ordinaire, à l'exception de l'article 181, s'appliquent par analogie.

TITRE V**Procédure en matière d'estimation cadastrale**

Révision générale **Art. 210** ¹ Le Conseil d'Etat décide de la révision générale des estimations cadastrales des immeubles et fixe la date de leur entrée en vigueur.

² Il arrête les dispositions d'organisation et de procédure propres à cette opération ; il peut, en particulier, faire adresser au propriétaire un questionnaire et requérir les services d'un ou plusieurs experts.

³ Si une vision locale est jugée nécessaire, le propriétaire est avisé au moins dix jours à l'avance de la date à laquelle cette vision aura lieu.

Révision intermédiaire **Art. 211** ¹ L'autorité fiscale procède chaque année, conformément à l'article 210, à la révision de l'estimation cadastrale des immeubles qui ont changé de valeur par suite de construction nouvelle, de transformation, de démolition ou de réalisation à une valeur qui s'écarte de plus de 20 % de l'estimation cadastrale.

² Le présent article est applicable par analogie :

- a) en cas de création conventionnelle ou de dissolution d'une propriété commune ou d'une copropriété ;
- b) en cas d'aliénation d'une part de copropriété ou d'une part indivise ;
- c) en cas de création, d'aliénation ou de suppression d'un droit de superficie, d'un droit d'usufruit ou d'un droit d'habitation conventionnels ;
- d) en cas de constitution, de modification ou d'extinction d'une servitude, d'une charge foncière ou d'une restriction de droit public grevant l'immeuble ou créée en sa faveur, lorsque cet acte donne lieu au versement d'une indemnité égale ou supérieure au 20 % de l'estimation cadastrale ;

Contributions directes

- e) en cas de changement du statut de droit public de l'immeuble par suite de son passage d'une zone où il est interdit de construire d'une manière absolue ou d'édifier des bâtiments et d'autres installations étrangers à l'économie rurale, à une zone où des possibilités de construire plus grandes sont admises ou vice versa ;
- f) en cas de modification de la surface ou du volume de l'immeuble.

³ Le présent article est inapplicable en cas de transfert d'un immeuble à titre d'héritage, de legs, de donation ou à un autre titre semblable.

⁴ *En cas de réalisation de l'immeuble à une valeur qui s'écarte d'au moins 10% de l'estimation cadastrale, l'autorité fiscale introduit également une procédure en révision lorsque le propriétaire en fait la demande; dans cette éventualité, la couverture des frais est mise à la charge du propriétaire. Le Conseil d'Etat fixe les modalités d'application dans un arrêté.*

⁵ La nouvelle estimation prend effet à la date du changement de valeur de l'immeuble.

Renvoi

Art. 212 Les dispositions relatives à la taxation ordinaire s'appliquent par analogie.

Etat immobilier

Art. 213 ¹ L'autorité fiscale tient un fichier immobilier établi d'après le registre foncier et indiquant pour chaque contribuable la désignation sommaire et l'estimation cadastrale des immeubles.

² Le fichier immobilier est public; les renseignements et la délivrance d'extraits sont soumis à un émolument fixé par le Conseil d'Etat.

TITRE VI**Prélèvement de l'impôt à la source**

Décisions

Art. 214 ¹ Les décisions concernant l'impôt à la source sont assimilées à des décisions de taxation.

² Les intéressés jouissent du droit de réclamation.

³ Lorsque le contribuable ou le débiteur d'une prestation imposable conteste le principe même ou le montant de la retenue d'impôt, il peut, jusqu'à la fin mars de l'année qui suit l'échéance de la prestation, exiger que l'autorité de taxation rende une décision relative à l'existence et à l'étendue de l'assujettissement.

⁴ Le débiteur de la prestation imposable est tenu d'opérer la retenue jusqu'à l'entrée en force de la décision.

Rapport de la commission fiscalité (suite)

⁵ Les décisions fondées sur les décomptes remis par le débiteur de la prestation imposable entrent en force six mois à compter du dépôt du décompte.

Païement
complémentaire
et restitution
d'impôt

Art. 215 ¹ Lorsque le débiteur de la prestation imposable a opéré une retenue insuffisante ou n'en a effectué aucune, l'autorité de taxation l'oblige à s'acquitter de l'impôt qui n'a pas été retenu. Le droit du débiteur de se retourner contre le contribuable est réservé.

² Lorsque le débiteur de la prestation imposable a opéré une retenue d'impôt trop élevée, il doit restituer la différence au contribuable. Sur demande de l'autorité de taxation, le débiteur doit fournir la preuve de la restitution au contribuable.

Prestations
provenant de la
prévoyance
professionnelle
ou de formes
reconnues de
prévoyance
individuelle liée

Art. 216 ¹ Nonobstant les règles des conventions de double imposition, les prestations en capital résultant d'un rapport de prévoyance professionnelle ou d'une forme reconnue de prévoyance individuelle liée sont toujours soumises à l'impôt à la source.

² L'impôt à la source est remboursé sans intérêt lorsque le bénéficiaire de la prestation en capital :

- a) en fait la demande dans les trois ans depuis l'échéance de la prestation, et
- b) joint à sa demande une attestation de l'autorité fiscale compétente de l'autre Etat contractant, certifiant qu'elle a connaissance du versement de ce capital.

Renvoi

Art. 217 ¹ Pour le surplus, les dispositions relatives à la taxation ordinaire s'appliquent par analogie.

² Ces dispositions s'appliquent également par analogie lorsque la retenue de l'impôt à la source repose aussi bien sur le droit fédéral que cantonal.

TITRE VII

Procédure de recours

Art. 218 ¹ Sous réserve des exceptions prévues par la présente loi, la voie du recours au Tribunal administratif est ouverte contre les décisions sur réclamation prises par les autorités fiscales, conformément à la loi sur la procédure et la juridiction administratives, du 27 juin 1979.

² Le délai de recours est de trente jours à compter de la notification de la décision sur réclamation.

Contributions directes

*TITRE VIII***Modification des décisions et prononcés entrés en force**

CHAPITRE PREMIER

Révision

Motifs **Art. 219** ¹ Une décision ou un prononcé entré en force peut être révisé en faveur du contribuable, à sa demande ou d'office :

- a) lorsque des faits importants ou des preuves concluantes sont découverts ;
- b) lorsque l'autorité qui a statué n'a pas tenu compte de faits importants ou de preuves concluantes qu'elle connaissait ou devait connaître, ou qu'elle a violé de quelque autre manière l'une des règles essentielles de la procédure ;
- c) lorsqu'un crime ou un délit a influé sur la décision ou le prononcé.

² La révision est exclue lorsque le requérant invoque des motifs qu'il aurait déjà pu faire valoir au cours de la procédure ordinaire s'il avait fait preuve de toute la diligence qui pouvait raisonnablement être exigée de lui.

Délai **Art. 220** La demande de révision doit être déposée avec preuves à l'appui dans les nonante jours qui suivent la découverte du motif de révision, mais au plus tard dans les dix ans dès la notification de la décision ou du prononcé.

Procédure et décision **Art. 221** ¹ La révision d'une décision ou d'un prononcé est de la compétence de l'autorité qui a rendu cette décision ou ce prononcé.

² S'il existe un motif de révision, l'autorité annule la décision ou le prononcé antérieur et statue à nouveau.

³ Le rejet de la demande de révision et la nouvelle décision ou le nouveau prononcé peuvent être attaqués par les mêmes voies de droit que la décision ou le prononcé antérieur.

⁴ Au surplus, les dispositions relatives à la procédure suivie lors de la décision ou du prononcé antérieur sont applicables.

CHAPITRE 2

Correction d'erreurs de calcul et de transcription

Art. 222 ¹ Les erreurs de calcul et de transcription figurant dans une décision ou un prononcé entré en force peuvent, sur demande ou

Rapport de la commission fiscalité (suite)

d'office, être corrigées dans les cinq ans qui suivent la notification par l'autorité qui les a commises.

² La correction de l'erreur ou le refus d'y procéder peuvent être attaqués par les mêmes voies de droit que la décision ou le prononcé.

CHAPITRE 3

Rappel d'impôt

Conditions **Art. 223** ¹ Lorsque des moyens de preuve ou des faits inconnus jusque-là de l'autorité fiscale lui permettent d'établir qu'une taxation n'a pas été effectuée, alors qu'elle aurait dû l'être, ou qu'une taxation entrée en force est incomplète ou qu'une taxation non effectuée ou incomplète est due à un crime ou à un délit commis contre l'autorité fiscale, cette dernière procède au rappel de l'impôt qui n'a pas été perçu, y compris les intérêts.

² Lorsque le contribuable a déposé une déclaration complète et précise concernant ses éléments imposables et que l'autorité fiscale en a admis l'évaluation, un rappel d'impôt est exclu, même si cette évaluation était insuffisante.

Péréemption **Art. 224** ¹ Le droit d'introduire une procédure de rappel d'impôt s'éteint dix ans après la fin de la période fiscale pour laquelle la taxation n'a pas été effectuée, alors qu'elle aurait dû l'être, ou pour laquelle la taxation entrée en force était incomplète.

² L'introduction d'une procédure de poursuite pénale ensuite de soustraction d'impôt ou de délit fiscal entraîne également l'ouverture de la procédure de rappel d'impôt.

³ Le droit de procéder au rappel de l'impôt s'éteint quinze ans après la fin de la période fiscale à laquelle il se rapporte.

Procédure **Art. 225** ¹ Le contribuable doit être avisé par écrit de l'ouverture d'une procédure en rappel d'impôt.

² Lorsqu'au décès du contribuable, la procédure n'est pas encore introduite ou qu'elle n'est pas terminée, elle peut être ouverte ou continuée contre les héritiers.

³ Au surplus, les dispositions concernant les principes généraux de procédure, les procédures de taxation et de recours s'appliquent par analogie.

Contributions directes

*TITRE IX***Perception des impôts et garanties**

CHAPITRE PREMIER

Echéances

Termes

Art. 226 ¹ Les impôts périodiques ordinaires des personnes physiques sont échus au cours de la période fiscale; ceux des personnes morales sont échus l'année au cours de laquelle la période fiscale prend fin.

² Le Conseil d'Etat fixe le terme général d'échéance des impôts périodiques ordinaires, ainsi que l'échéance des tranches.

³ S'agissant des impôts dus par les personnes morales pour lesquelles l'exercice commercial ne coïncide pas avec l'année civile, l'autorité fiscale peut avancer le terme d'échéance jusqu'à deux mois après la clôture de l'exercice commercial.

⁴ Sont échus dès la notification de la décision :

- a) l'impôt sur les prestations en capital provenant de la prévoyance ;
- b) l'impôt sur les gains immobiliers ;
- c) l'impôt foncier sur les immeubles de placement des personnes morales et sur les immeubles des institutions de prévoyance ;
- d) les rappels d'impôt ;
- e) les amendes.

⁵ L'impôt est en outre échu dans tous les cas :

- a) le jour où le contribuable qui entend quitter durablement le pays, prend des dispositions en vue de son départ ;
- b) lors de la réquisition de la radiation du registre du commerce d'une personne morale assujettie à l'impôt ;
- c) dès qu'un contribuable étranger cesse d'avoir une entreprise ou une participation à une entreprise ayant son siège ou son administration effective dans le canton, un établissement stable situé dans le canton, un immeuble sis dans le canton ou une créance garantie par un immeuble dans le canton ;
- d) lors de l'ouverture de la faillite du contribuable ;
- e) au décès du contribuable.

Rapport de la commission fiscalité (suite)

⁶ Le terme d'échéance est maintenu, même si le contribuable n'a reçu, à cette date, qu'un calcul provisoire de l'impôt ou qu'il a déposé une réclamation ou un recours contre la taxation. Dans ces dernières hypothèses, le contribuable a néanmoins l'obligation, dans le délai fixé pour la perception, de s'acquitter de la somme non contestée, l'article 237 est applicable par analogie.

CHAPITRE 2**Perception de l'impôt**

Principe

Art. 227 ¹ Les impôts, y compris les intérêts, frais et amendes, sont perçus sur la base des décisions de taxation. L'impôt est perçu à titre provisoire lorsque la taxation n'est pas encore opérée au terme général d'échéance.

² L'impôt perçu à titre provisoire est imputé sur l'impôt dû selon la taxation définitive.

Perception
des impôts
périodiques
a) tranches

Art. 228 ¹ Durant la période fiscale, ou durant l'année civile au cours de laquelle la période fiscale s'achève lorsque l'exercice commercial ne coïncide pas avec l'année civile, des tranches doivent être acquittées sur les impôts sur le revenu et la fortune, le bénéfice et le capital.

² Le Conseil d'Etat peut ajouter aux tranches d'autres contributions calculées en pour-cent des impôts mentionnés à l'alinéa précédent.

³ Les impôts directs cantonal et communal sont perçus au moyen d'un bordereau unique payable en règle générale en plusieurs tranches.

⁴ Avec l'accord du Conseil d'Etat, la commune peut se charger de la perception du bordereau unique.

b) bases de calcul

Art. 229 La dernière décision de taxation ou le montant d'impôt probable pour la période fiscale en cours sert de bases de calcul des tranches.

c) adaptation

Art. 230 Le montant des tranches peut être augmenté, réduit ou supprimé lorsque le contribuable établit que son impôt annuel définitif sera sensiblement supérieur ou inférieur à celui de l'année précédente.

d) paiement

Art. 231 ¹ Le Conseil d'Etat fixe le nombre des tranches, par mensualités, leur montant minimal, le terme de leur échéance et de leur paiement.

² Les tranches impayées ou payées tardivement sont soumises à un intérêt moratoire.

Contributions directes

- e) décompte intermédiaire **Art. 232** ¹ Il *peut être* établi un décompte intermédiaire pour les impôts périodiques ordinaires lors de chaque période fiscale.
² Les procédures de réclamation et de recours ne sont pas ouvertes contre le décompte intermédiaire.
- f) décompte final **Art. 233** ¹ Un décompte final est établi pour chaque période fiscale sur la base de la taxation définitive. Il peut être joint à la notification de la taxation.
² Les paiements opérés jusque-là sont imputés sur l'impôt dû selon la décision de taxation.
³ Le décompte final tient compte des versements effectués et des intérêts.
⁴ Le contribuable doit s'acquitter du montant encore dû dans un délai de trente jours à compter de l'expédition du décompte final.
⁵ Si les montants perçus à titre provisoire sont insuffisants, la différence est exigée ; celle-ci est soumise à un intérêt compensatoire.
⁶ Le montant payé en trop est restitué avec un intérêt rémunérateur.
- g) délais de paiement **Art. 234** ¹ Les impôts périodiques sur le revenu et la fortune, ainsi que sur le bénéfice et le capital doivent être acquittés au terme général d'échéance.
² Les montants d'impôts fixés dans le décompte final doivent être acquittés dans un délai de trente jours.
² Les autres impôts, ainsi que les amendes et les frais, doivent être payés dans les trente jours qui suivent l'échéance.
- h) paiements volontaires **Art. 235** Le contribuable peut effectuer des paiements volontaires jusqu'au décompte final.
- i) intérêts compensatoires **Art. 236** Le décompte final contient un relevé des intérêts compensatoires :
a) en faveur du contribuable sur les montants d'impôt perçus en trop depuis leur paiement jusqu'au décompte final ;
b) à charge du contribuable sur les montants d'impôt dus sur la base de la taxation définitive à compter du terme général d'échéance.
- j) intérêt moratoire **Art. 237** ¹ Les impôts périodiques ordinaires dus sur la base du décompte final portent intérêt s'ils ne sont pas payés dans un délai de trente jours.
² Les autres impôts dus, amendes et frais qui n'ont pas été acquittés dans le délai de paiement, portent intérêt dès l'écoulement de ce délai.

Rapport de la commission fiscalité (suite)

- k) intérêt rémunérateur **Art. 238** Les paiements volontaires dont le montant est supérieur à l'impôt effectivement dû bénéficient d'un intérêt rémunérateur à compter du jour de leur *versement*.
- l) remboursement d'impôts **Art. 239** ¹ En cas de remboursement d'impôts sur le revenu et sur la fortune à des époux vivant en ménage commun, chaque conjoint est habilité à recevoir valablement ces montants, dans la mesure où ils concernent des impôts perçus sur la base d'une taxation conjointe. Les montants remboursés peuvent être compensés avec des décomptes *intermédiaires ou finaux*.
- ² Lorsque des montants d'impôt perçus auprès de contribuables mariés faisant ménage commun doivent être remboursés après leur divorce ou leur séparation de droit ou de fait, le remboursement est effectué *par moitié* à chacun d'eux. Les montants remboursés peuvent être compensés soit avec des décomptes *intermédiaires ou finaux* pour les deux époux, soit avec des décomptes *intermédiaires ou finaux* pour chacun des ex-conjoints. *Les époux peuvent toutefois présenter à l'office de perception une convention signée par chacun d'eux prévoyant une clé de répartition différente.*
- Perception de l'impôt à la source **Art. 240** ¹ Le Conseil d'Etat fixe les modalités des retenues de l'impôt à la source et les délais de paiement.
- ² Des intérêts moratoires sont dus en cas de paiement tardif ou insuffisant de l'impôt.
- ³ Les montants payés en trop sont restitués avec un intérêt rémunérateur.
- Taux d'intérêt **Art. 241** ¹ Le Conseil d'Etat fixe pour chaque année fiscale les taux d'intérêts compensatoires, rémunérateurs et moratoires.
- ² Le Conseil d'Etat détermine au surplus les montants d'intérêts de peu d'importance, en faveur ou en défaveur du contribuable, qui ne donnent pas lieu à bonification ou à perception.
- Facilités de paiement **Art. 242** ¹ Si le paiement, dans le délai prescrit, de l'impôt, des intérêts et des frais, ainsi que de l'amende infligée ensuite d'une contravention, devait avoir des conséquences très dures pour le débiteur, l'autorité de perception compétente peut prolonger le délai de paiement ou autoriser un paiement échelonné; elle peut renoncer à prélever l'intérêt dû sur les montants dont le paiement est différé.
- ² Les facilités de paiement peuvent être subordonnées à l'obtention de garanties appropriées.
- ³ Les facilités de paiement qui ont été accordées sont révoquées lorsque les circonstances qui justifiaient leur octroi n'existent plus ou

Contributions directes

que les conditions auxquelles elles sont subordonnées ne sont pas remplies.

Exécution forcée **Art. 243** ¹ Si le montant de l'impôt n'est pas acquitté dans les délais, le débiteur est sommé de s'exécuter.

² Si la sommation reste sans effet, une poursuite est introduite contre le débiteur.

³ Si le débiteur de l'impôt n'a pas de domicile en Suisse ou qu'un séquestre a été ordonné sur des biens lui appartenant, la procédure de poursuite peut être introduite sans sommation préalable.

⁴ Dans la procédure de poursuite, les décisions et prononcés de taxation des autorités chargées de l'application de la présente loi, qui sont entrés en force, sont assimilés aux jugements exécutoires au sens de l'article 80 de la loi fédérale sur la poursuite *pour dettes* et la faillite, du 11 avril 1889.

⁵ Les frais de perception sont à la charge du débiteur.

CHAPITRE 3

Remise de l'impôt

Art. 244 ¹ Le contribuable peut se voir remettre tout ou partie de l'impôt dû, des intérêts ou des frais de poursuite si, par suite de circonstances indépendantes de sa volonté, il est tombé dans le dénuement et ne pourrait les payer sans que cela entraîne pour lui des conséquences très dures.

² La demande de remise, motivée par écrit et accompagnée des preuves nécessaires, doit être adressée au département désigné par le Conseil d'Etat.

³ La procédure de remise est gratuite. Cependant, les frais peuvent être mis à la charge du requérant, en totalité ou partiellement, si sa demande est manifestement infondée.

⁴ La décision du département est définitive.

CHAPITRE 4

Restitution de l'impôt

Art. 245 ¹ Le contribuable peut demander la restitution d'un montant d'impôt payé par erreur, s'il ne devait pas l'impôt ou ne le devait qu'en partie.

Rapport de la commission fiscalité (suite)

² Les montants d'impôt restitués portent intérêt dès la date de leur paiement, au taux fixé par le Conseil d'Etat.

³ La demande en restitution doit être adressée à l'autorité fiscale compétente dans les cinq ans dès la fin de l'année civile au cours de laquelle le paiement a eu lieu. Le rejet de la demande de restitution ouvre les mêmes voies de droit qu'une décision de taxation. Le droit à la restitution s'éteint dix ans après la fin de l'année au cours de laquelle a eu lieu le paiement.

CHAPITRE 5

Garanties

Sûretés

Art. 246 ¹ Si le contribuable n'a pas de domicile en Suisse ou que les droits du fisc paraissent menacés, l'autorité fiscale peut exiger des sûretés en tout temps et avant même que le montant de l'impôt ne soit fixé par une décision entrée en force: la demande de sûretés indique le montant à garantir; elle est immédiatement exécutoire; dans la procédure de poursuite, elle est assimilée à un jugement exécutoire au sens de l'article 80 de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite.

² Les sûretés doivent être fournies en argent, en titres sûrs et négociables ou sous la forme du cautionnement d'une banque ou de deux personnes solidaires domiciliées en Suisse et solvables pour toute la somme à garantir.

³ La demande de sûretés est notifiée au contribuable par pli recommandé.

⁴ La demande de sûretés peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal administratif au sens de la loi sur la procédure et la juridiction administratives, du 27 juin 1979, lequel ne suspend pas l'exécution de la demande de sûretés.

Séquestre

Art. 247 ¹ La demande de sûretés est assimilée à l'ordonnance de séquestre, au sens de l'article 274 de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite. Le séquestre est opéré par l'office des poursuites compétent.

² L'opposition à l'ordonnance de séquestre prévue à l'article 278 de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite est irrecevable.

Contributions directes

Radiation
du registre
du commerce

Art. 248 ¹ Une personne morale ne peut être radiée du registre du commerce que lorsque l'autorité fiscale communique au registre du commerce que les impôts sont payés ou qu'ils font l'objet de sûretés.

² Toute réquisition de la radiation d'une personne morale ou d'une succursale d'entreprise étrangère doit être communiquée par le préposé au registre du commerce, au plus tard le lendemain de son dépôt, à l'autorité fiscale cantonale compétente, qui est invitée à déclarer si elle s'y oppose.

³ S'il n'est pas fait opposition dans les dix jours dès l'invitation, suite est donnée à la réquisition de radiation.

⁴ En cas d'opposition, la radiation ne peut être opérée. L'opposition doit être retirée dès que l'impôt est acquitté, que des sûretés sont fournies, ou qu'une décision définitive et exécutoire de l'autorité compétente établit que la créance fiscale contestée n'est pas fondée. Un recours peut être interjeté contre le refus de l'autorité fiscale cantonale de retirer son opposition.

Hypothèque
légale

Art. 249 ¹ La part des impôts sur le revenu et la fortune, sur le bénéfice et le capital, qui se rapporte à des immeubles, de même que l'impôt foncier, la taxe foncière et l'impôt sur les gains immobiliers, sont garantis par une hypothèque légale sans inscription au sens des articles 836 du code civil suisse et 99 de la loi cantonale concernant l'introduction du code civil suisse, du 22 mars 1910.

² En cas d'aliénation d'un immeuble, les parties à la transaction peuvent consigner auprès d'une institution reconnue à cet effet, 10 % au moins, ou un pourcentage inférieur avec l'assentiment de l'autorité fiscale, de la valeur de la transaction, sur un compte ouvert au nom de l'Etat.

³ La consignation a pour effet d'éteindre l'hypothèque légale servant à garantir les créances d'impôt des collectivités publiques contre l'aliénateur et qui se rapportent à l'immeuble grevé. L'hypothèque légale n'est plus opposable à l'acquéreur pour les dettes d'impôt de l'aliénateur.

⁴ Dès que les impôts qui se rapportent à l'immeuble et qui sont dus par l'aliénateur sont exigibles, le consignataire verse leurs montants sur requête de l'autorité fiscale compétente. Le solde éventuel est restitué à l'aliénateur.

Sûretés
en cas d'activité
d'intermédiaire
dans le
commerce
d'immeuble

Art. 250 Lorsqu'un immeuble sis dans le canton est acheté ou vendu par l'intermédiaire d'une personne physique ou morale qui n'a ni son domicile ni son siège, ni son administration effective en Suisse, l'autorité fiscale peut exiger des vendeurs ou des acheteurs le versement de 3 % du prix d'achat au titre de sûretés garantissant le paiement des impôts dus en raison de l'activité d'intermédiaire.

Rapport de la commission fiscalité (suite)

*HUITIÈME PARTIE***DISPOSITIONS PÉNALES***TITRE PREMIER***Violation des obligations de procédure et soustraction d'impôt**

CHAPITRE PREMIER

Obligations de procédure

Art. 251 ¹ Celui qui, malgré sommation, enfreint intentionnellement ou par négligence une obligation qui lui incombe en vertu de la présente loi ou d'une mesure prise en application de celle-ci, notamment :

- a) en ne déposant pas une déclaration d'impôt ou les annexes qui doivent l'accompagner ;
- b) en ne fournissant pas les attestations, renseignements ou informations qu'il est tenu de donner ;
- c) en ne comparaisant pas devant l'autorité fiscale pour être entendu ;

sera puni d'une amende.

² L'amende est de 1000 francs au plus ; elle est de 10.000 francs au plus, dans les cas graves ou en cas de récidive.

³ Les amendes infligées en vertu du présent article ne peuvent être complétées par une amende communale.

CHAPITRE 2

Soustraction d'impôt

Soustraction
consommée

Art. 252 ¹ Le contribuable qui, intentionnellement ou par négligence, fait en sorte qu'une taxation ne soit pas effectuée alors qu'elle devrait l'être, ou qu'une taxation entrée en force soit incomplète,

celui qui, tenu de percevoir un impôt à la source, ne le retient pas ou ne retient qu'un montant insuffisant, que ce soit intentionnellement ou par négligence,

celui qui, intentionnellement ou par négligence, obtient une restitution d'impôt illégale ou une remise d'impôt injustifiée,

sera puni d'une amende.

Contributions directes

² En règle générale, l'amende est fixée au montant simple de l'impôt soustrait. Si la faute est légère, l'amende peut être réduite jusqu'au tiers de ce montant; si la faute est grave, elle peut au plus être triplée.

³ Lorsque le contribuable annonce spontanément la soustraction, avant que l'autorité fiscale en ait connaissance, l'amende est réduite au cinquième de l'impôt soustrait.

Tentative
de soustraction

Art. 253 ¹ Celui qui tente de se soustraire à l'impôt sera puni d'une amende.

² L'amende est fixée aux deux tiers de la peine qui serait infligée si la soustraction avait été commise intentionnellement et consommée.

Instigation,
complicité,
participation

Art. 254 ¹ Celui qui, intentionnellement, incite à une soustraction d'impôt, y prête son assistance, la commet en qualité de représentant du contribuable ou y participe sera puni d'une amende fixée indépendamment de la peine encourue par le contribuable. En outre, il répond solidairement de l'impôt soustrait.

² L'amende est de 10.000 francs au plus; elle est de 50.000 francs au plus, dans les cas graves ou en cas de récidive.

Héritiers

Art. 255 ¹ Les héritiers d'un contribuable qui a commis une soustraction d'impôt ne répondent pas des amendes qui ont été prononcées contre le défunt.

² Les dispositions de la présente loi régissant le rappel d'impôt (art. 223 ss) et les formes de participation à une infraction (art. 254) sont réservées.

Responsabilité
des époux
en cas de
soustraction

Art. 256 ¹ Le contribuable marié qui vit en ménage commun avec son conjoint ne répond que de la soustraction de ses propres éléments imposables.

² Les dispositions de la présente loi régissant le rappel d'impôt (art. 223 ss) et les formes de participation à une infraction (art. 254) sont réservées.

Personnes
morales

Art. 257 ¹ Lorsque des obligations de procédure ont été violées, qu'une soustraction ou une tentative de soustraction d'impôt a été commise au profit d'une personne morale, celle-ci est passible d'une amende.

² La poursuite pénale des organes ou des représentants de la personne morale en vertu de l'article 254 est réservée.

³ Lorsqu'une personne morale a incité, prêté assistance ou participé, dans l'exercice de son activité, à la soustraction commise par un tiers, l'article 254 lui est applicable par analogie.

Rapport de la commission fiscalité (suite)

⁴ Les alinéas 1 à 3 s'appliquent par analogie aux corporations et établissements de droit étranger et aux communautés étrangères de personnes sans personnalité juridique.

CHAPITRE 3**Procédure**

En général **Art. 258** ¹ L'instruction terminée, l'autorité compétente rend une décision de condamnation ou de non-lieu, qui est notifiée par écrit à l'intéressé.

² Dès qu'elles ont acquis force exécutoire, les décisions prononçant un rappel d'impôt ou une amende fiscale, à l'exception de celles portant sur des amendes d'ordre au sens de l'article 251, sont communiquées au Conseil communal de la ou des communes intéressées.

³ Les dispositions sur les principes généraux de procédure, les procédures de taxation et de recours s'appliquent par analogie.

Amendes d'ordre **Art. 259** Les amendes prononcées pour des violations d'obligations de procédure peuvent être communiquées avec la décision de taxation et sans que le contribuable ait été entendu au préalable.

En cas de soustraction d'impôt **Art. 260** ¹ L'ouverture d'une procédure pénale pour soustraction doit être communiquée par écrit à l'intéressé. Celui-ci est invité à s'exprimer sur les griefs retenus à son encontre.

² Lorsque la procédure n'est pas terminée au décès du contribuable, les héritiers succèdent au défunt dans ses obligations de procédure. L'article 255, alinéa 2, est réservé.

³ Les frais occasionnés par des mesures spéciales d'instruction (expertise comptable, rapports d'experts, etc.) sont, en principe, à la charge de la personne reconnue coupable de soustraction d'impôt; ils peuvent également être mis à la charge de la personne qui a obtenu un non-lieu lorsqu'en raison de son comportement fautif, elle a amené l'autorité fiscale à entreprendre la poursuite pénale ou qu'elle a considérablement compliqué ou ralenti l'instruction.

CHAPITRE 4**Prescription de la poursuite pénale**

Art. 261 ¹ La poursuite pénale se prescrit :

a) en cas de violation des obligations de procédure par deux ans et en cas de tentative de soustraction d'impôt par quatre ans à compter

Contributions directes

de la clôture définitive de la procédure au cours de laquelle la violation des obligations de procédure ou la tentative de soustraction a été commise ;

- b) en cas de soustraction d'impôt consommée par dix ans à compter de la fin de la période fiscale pour laquelle la taxation n'a pas été effectuée ou l'a été de façon incomplète, ou pour laquelle l'impôt à la source n'a pas été perçu conformément à la loi, ou par dix ans à compter de la fin de l'année civile au cours de laquelle une restitution d'impôt illégale ou une remise d'impôt injustifiée a été obtenue.

² La prescription est interrompue par tout acte de procédure tendant à la poursuite du contribuable ou de l'une des personnes visées à l'article 254. L'interruption est opposable tant au contribuable qu'à ces autres personnes. Un nouveau délai commence à courir à chaque interruption ; la prescription ne peut toutefois être prolongée de plus de la moitié de sa durée initiale.

CHAPITRE 5

Perception et prescription des amendes et des frais

Art. 262 ¹ Les amendes et les frais résultant de la procédure pénale sont perçus selon les dispositions des articles 234, alinéa 3, 237 et 242 à 248.

² S'agissant des amendes, l'article 244 demeure réservé.

³ Pour la prescription, l'article 189 s'applique par analogie.

TITRE II

Délits

Usage de faux

Art. 263 ¹ Celui qui, dans le but de commettre une soustraction d'impôt au sens des articles 252 à 254, fait usage de titres faux, falsifiés ou inexacts quant à leur contenu, tels que des livres comptables, des bilans, des comptes de résultats, des annexes ou des certificats de salaire et autres attestations de tiers, dans le dessein de tromper l'autorité fiscale, sera puni de l'emprisonnement ou de l'amende jusqu'à 30.000 francs.

² La répression de la soustraction d'impôt demeure réservée.

Détournement
de l'impôt
à la source

Art. 264 ¹ Celui qui, tenu de percevoir l'impôt à la source, détourne les montants perçus à son profit ou à celui d'un tiers sera puni de l'emprisonnement ou de l'amende jusqu'à 30.000 francs.

Rapport de la commission fiscalité (suite)

² Lorsque des impôts à la source sont détournés dans le cadre des activités déployées par une personne morale, une communauté de personnes sans personnalité juridique, une collectivité ou une institution de droit public, l'alinéa 1 s'applique aux personnes physiques qui ont agi ou auraient dû agir.

Procédure
et exécution

Art. 265 ¹ L'autorité fiscale dénonce le délit fiscal au ministère public cantonal, qui saisit les tribunaux ordinaires.

² Pour le surplus, les dispositions du code de procédure pénale sont applicables.

Prescription
de la poursuite
pénale

Art. 266 ¹ La poursuite pénale des délits fiscaux se prescrit par dix ans à compter du jour où le délinquant a exercé son activité coupable.

² La prescription est interrompue par tout acte de procédure tendant à la poursuite du délit introduit à l'encontre de l'auteur, de l'instigateur ou du complice. L'interruption est opposable à chacune de ces personnes. Un nouveau délai commence à courir à chaque interruption; la prescription ne peut toutefois être prolongée de plus de cinq ans.

Code pénal
neuchâtelois

Art. 267 Les dispositions générales du code pénal neuchâtelois sont applicables, sous réserve des prescriptions contraires de la présente loi.

NEUVIÈME PARTIE

IMPÔTS COMMUNAUX

CHAPITRE PREMIER

Renvoi

Art. 268 ¹ Sous réserve des dispositions suivantes, les règles concernant les impôts cantonaux s'appliquent également aux impôts que les communes peuvent prélever auprès des contribuables relevant de leur souveraineté fiscale.

² Pour le surplus, les communes fixent leurs impôts par voie réglementaire.

Contributions directes

CHAPITRE 2

Impôts ordinaires

Bases de taxation **Art. 269** ¹ Les impôts communaux sur le revenu et la fortune, le bénéfice et le capital, ainsi que l'impôt minimum sur les recettes brutes sont prélevés sur les mêmes bases que les impôts cantonaux.

² Les communes ne peuvent ni modifier les bases de taxation fixées pour les impôts cantonaux, ni déroger à l'application stricte de leurs coefficients d'impôt en vue d'inciter des contribuables à venir s'établir sur leur territoire.

Calcul des impôts
a) personnes physiques **Art. 270** L'impôt communal sur le revenu et la fortune des personnes physiques est *calculé* conformément au barème unique de référence *prévu pour l'impôt cantonal* sur le revenu et la fortune *multiplié par le coefficient d'impôt communal*.

b) personnes morales **Art. 271** ¹ Les taux des impôts sur le bénéfice et le capital *des personnes morales* sont identiques à ceux de l'impôt cantonal.

² L'impôt communal direct *sur le bénéfice et le capital* dû par les fonds de placement est calculé selon le barème *des personnes physiques*.

Relations intercommunales
a) répartition de la matière imposable **Art. 272** ¹ Lorsqu'un contribuable remplit simultanément les conditions d'assujettissement dans plusieurs communes, ses éléments de revenu et de fortune ou de bénéfice et de capital sont répartis selon les règles du droit fédéral tendant à éviter la double imposition intercantonale.

² Le revenu et la fortune des personnes sous tutelle dépendant d'une autorité tutélaire neuchâteloise et résidant dans le canton sont toutefois imposables :

a) au lieu de leur dernier domicile, si elles sont placées dans un établissement d'éducation, un hospice, un hôpital ou une maison de détention ;

b) au lieu de leur résidence, dans les autres cas.

b) transfert du domicile, de l'administration effective ou du siège **Art. 273** Lorsque les conditions d'assujettissement illimité d'une personne physique ou d'une personne morale cessent dans une commune pour naître dans une autre commune, l'impôt est dû dans la première commune jusqu'au jour au cours duquel cet événement s'est produit.

Rapport de la commission fiscalité (suite)

c) autorité
compétente **Art. 274** ¹ L'autorité cantonale compétente répartit les éléments imposables entre les communes.

² Sa décision est assimilée à une décision de taxation soumise aux voies de droit ordinaire.

CHAPITRE 3

Impôts extraordinaires

Impôt foncier **Art. 275** ¹ Les communes peuvent prélever chaque année un impôt sur les immeubles ou parts d'immeubles estimés à la valeur cadastrale, sans aucune déduction des dettes, et qui appartiennent :

- a) aux institutions de prévoyance mentionnées à l'article 81, alinéa 1, lettre d;
- b) à l'Etat, à d'autres communes, à des syndicats intercommunaux ou à des établissements qui en dépendent et qui ne sont pas dotés d'une personnalité juridique propre, si ces immeubles et parts d'immeubles ne servent pas directement à la réalisation de leur but.

² Le taux de l'impôt ne peut dépasser 3‰ pour les immeubles et parts d'immeubles visés à l'alinéa 1.

Taxe foncière **Art. 276** ¹ Les communes peuvent prélever une taxe foncière annuelle auprès des personnes physiques et morales.

² *La taxe ne peut être prélevée que si le coefficient de l'impôt communal est égal ou supérieur au coefficient de l'impôt cantonal dû par les personnes physiques.*

³ La taxe est calculée sur l'estimation cadastrale des immeubles et parts d'immeubles sis sur le territoire de la commune, sans déduction des dettes.

⁴ Le taux de la taxe ne peut dépasser 2‰ pour les bâtiments et leurs dépendances immédiates, et 1‰ pour les immeubles et parts d'immeubles non bâtis et pour les constructions rurales qui ne sont pas destinées à l'habitation.

⁵ Les immeubles et les parts d'immeubles appartenant à des personnes morales visées à l'article 81 sont exonérés de la taxe foncière au sens du présent article s'ils le sont de l'impôt direct communal.

⁶ En cas de transfert d'un immeuble ou d'une part d'immeuble d'un propriétaire à un autre, l'impôt est dû par l'aliénateur jusqu'à la fin du mois au cours duquel cet événement s'est produit.

Contributions directes

CHAPITRE 4

Taxation et perception

Taxation **Art. 277** ¹ La procédure de taxation est du ressort de l'autorité cantonale compétente.

² En règle générale, la taxation est notifiée simultanément avec les impôts cantonaux dans la même décision de taxation.

Perception **Art. 278** ¹ Les impôts directs communaux ordinaires visés par la présente loi sont perçus au moyen d'un bordereau unique payable en règle générale en plusieurs tranches.

² La perception incombe à l'autorité fiscale cantonale.

³ Toutefois, la commune perçoit ses impôts, selon les modalités prévues à l'alinéa 1, dans la mesure où le Conseil d'Etat lui a confié la perception des impôts cantonaux.

Mesures
d'exécution
et indemnités

Art. 279 Le Conseil d'Etat règle les détails et fixe les indemnités pour la couverture des frais dus par une collectivité à l'autre pour la perception de ses impôts.

CHAPITRE 5

Procédure

Réclamation **Art. 280** L'autorité fiscale cantonale est compétente pour examiner les réclamations portant sur les impôts communaux visés par la présente loi.

Révision **Art. 281** L'autorité fiscale cantonale est compétente pour prononcer la révision des impôts communaux.

Remise **Art. 282** La remise d'impôts communaux est prononcée par le département désigné par le Conseil d'Etat, après consultation de la commune.

Infractions
fiscales et
dénonciation

Art. 283 ¹ Le Conseil communal est l'autorité compétente pour prononcer des amendes en matière de soustraction d'impôts communaux.

² L'amende ne peut toutefois dépasser la proportion déterminante retenue en matière d'impôt cantonal.

³ La dénonciation des délits portant sur les impôts communaux incombe à l'autorité fiscale cantonale compétente.

Rapport de la commission fiscalité (suite)

*DIXIÈME PARTIE***DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES***TITRE PREMIER***Dispositions transitoires**

CHAPITRE PREMIER

Personnes physiques

Modification
apportée
à l'imposition
dans le temps
pour les
personnes
physiques

Art. 284 ¹ Pour la période fiscale 2001, la taxation relative à l'impôt sur le revenu et à l'impôt sur la fortune des personnes physiques est régie par le nouveau droit.

² Durant l'année civile 2001, le contribuable doit déposer une déclaration d'impôt remplie de manière complète, en conformité avec les dispositions de l'ancienne loi fiscale régissant la taxation selon le système d'imposition annuelle fondée sur le revenu présumé dans sa teneur à la fin de l'an 2000. Cette déclaration peut servir de base à la détermination du montant d'impôt vraisemblablement dû et à l'adaptation des tranches d'impôt.

³ Les revenus extraordinaires réalisés durant l'année civile 2000 ou lors d'un exercice clos au cours de cette année sont soumis à un impôt annuel entier, au taux applicable à ces seuls revenus, *mais au minimum au taux déterminant pour la dernière taxation ordinaire* de la période 2000; l'article 46 de la loi sur les contributions directes, du 9 juin 1964, est réservé. Les charges qui sont en rapport immédiat avec l'acquisition des revenus extraordinaires peuvent être déduites; il en va de même des pertes encore reportables, à condition qu'elles soient supérieures aux autres revenus réalisés en 2000. Les déductions sociales prévues aux articles 29 et 29 a de la loi sur les contributions directes, du 9 juin 1964, ne sont pas octroyées.

⁴ Sont en particulier considérés comme revenus extraordinaires:

- a) les prestations en capital;
- b) les revenus non périodiques de fortune;
- c) les gains de loterie et d'autres institutions semblables;
- d) les revenus inhabituellement élevés par rapport aux années antérieures;
- e) les bénéfices en capital et les réévaluations comptables d'éléments de fortune;
- f) les dissolutions de provisions et de réserves;

Contributions directes

g) les amortissements et les provisions justifiés par l'usage commercial qui ont été omis;

h) les dividendes de substance.

⁵ Les charges extraordinaires supportées pendant la période fiscale 2000 sont en outre déductibles du revenu imposable servant de base à l'impôt dû pour l'année 2000, à condition que le contribuable soit assujéti dans le canton au 1^{er} janvier 2001. Les taxations déjà entrées en force sont révisées en faveur du contribuable; la révision ne porte que sur les facteurs d'impôt touchés par les charges extraordinaires.

⁶ Les éléments suivants sont considérés comme charges extraordinaires:

a) les frais d'entretien d'immeubles *faisant partie de la fortune privée*, dans la mesure où ils excèdent le montant de la déduction forfaitaire;

b) les cotisations de l'assuré versées à des institutions de prévoyance professionnelle pour le rachat d'années de cotisation;

c) les frais de maladie, d'accident, d'invalidité, de perfectionnement et de reconversion professionnels, dans la mesure où ils dépassent les frais déjà pris en compte.

⁷ L'autorité fiscale détermine le capital propre engagé dans l'entreprise des indépendants et la fortune des personnes sans activité lucrative avant le passage au système d'imposition annuelle selon le revenu acquis et les communiquent aux caisses de compensation.

Rentes et versements de capitaux provenant de la prévoyance professionnelle

Art. 285 ¹ Les rentes et prestations en capital provenant de la prévoyance professionnelle, qui ont commencé à courir ou sont devenues exigibles avant le 1^{er} janvier 1987 ou qui reposaient sur un rapport de prévoyance existant déjà au 31 décembre 1986 et ont commencé à courir ou sont devenues exigibles avant le 1^{er} janvier 2002, sont imposables comme il suit:

a) à raison de trois cinquièmes, si les prestations (telles que dépôts, cotisations, primes) sur lesquelles se fonde la prétention du contribuable ont été faites exclusivement par ce dernier;

b) à raison de quatre cinquièmes, si les prestations sur lesquelles se fonde la prétention du contribuable n'ont été faites qu'en partie par ce dernier, mais que cette partie forme au moins 20% des prestations totales;

c) entièrement, dans les autres cas.

² Sont assimilées aux prestations du contribuable au sens de l'alinéa 1, lettres a et b, les prestations de ses proches; il en est de même des prestations de tiers, si le contribuable a acquis le droit à l'assurance par dévolution, legs ou donation.

Rapport de la commission fiscalité (suite)

Assurances
de capitaux
financées au
moyen d'une
prime unique

Art. 286 ¹ Les rendements des assurances de capitaux susceptibles de rachat et acquittées au moyen d'une prime unique qui ont été conclues avant le 1^{er} janvier 1994 demeurent exonérés de l'impôt sur le revenu dans la mesure où, au moment où l'assuré touche la prestation, le rapport contractuel a duré au moins cinq ans ou que l'assuré a accompli sa 60^e année.

² Les rendements des assurances de capitaux susceptibles de rachat et acquittées au moyen d'une prime unique qui ont été conclues après le 1^{er} janvier 1994 et avant le 31 décembre 1998 demeurent exonérés de l'impôt sur le revenu dans la mesure où, au moment où l'assuré touche la prestation, le rapport contractuel a duré au moins cinq ans et que l'assuré a accompli sa 60^e année.

Rachat d'années
d'assurance

Art. 287 Les contributions de l'assuré affectées au rachat d'années d'assurance auprès des institutions de prévoyance professionnelle sont déductibles, pour autant que l'âge ordinaire de retraite selon la loi, les statuts ou le règlement des institutions de prévoyance professionnelle, soit atteint après le 31 décembre 2001.

Coefficient
d'impôt cantonal
pour les
personnes
physiques

Art. 287 a *Pour l'année 2001, le coefficient de l'impôt direct cantonal dû par les personnes physiques sera le coefficient 1,00.*

CHAPITRE 2

Impôt sur les gains immobiliers

Art. 288 Le gain soumis à l'impôt sur les gains immobiliers est augmenté des indemnités reçues pour la constitution de servitudes, de charges foncières ou de restrictions de droit public antérieures au 1^{er} janvier 2001, ainsi que des indemnités reçues pour la renonciation à de telles servitudes, charges ou restrictions de droit public créées avant le 1^{er} janvier 2001 dans la mesure où ces indemnités n'ont pas été frappées par l'impôt sur les gains immobiliers lors de leur versement.

CHAPITRE 3

Personnes morales

Liquidation
de sociétés
immobilières

Art. 289 ¹ Les impôts cantonal et communal sur le bénéfice en capital réalisé lors du transfert d'un immeuble à l'actionnaire par une société immobilière fondée avant le 1^{er} janvier 1995 sont réduits de 75% si la société est dissoute.

² Les impôts cantonal et communal sur l'excédent de liquidation obtenu par l'actionnaire sont réduits dans la même proportion.

Contributions directes

³ La liquidation et la radiation de la société immobilière doivent intervenir au plus tard au 31 décembre 2003.

Transfert
de participations
à une société
du même groupe
sise à l'étranger

Art. 290 ¹ Les bénéfices en capital provenant de participations ainsi que le produit de la vente de droits de souscription y relatifs n'entrent pas dans le calcul du rendement net au sens de l'article 96, alinéa 1, si la société de capitaux ou la société coopérative détenait les participations concernées avant le 1^{er} janvier 2000 et réalise ses bénéfices avant le 1^{er} janvier 2007.

² Pour les participations détenues avant le 1^{er} janvier 2000, les valeurs déterminantes pour l'impôt sur le bénéfice, au début de l'exercice commercial qui est clos pendant l'année civile 2000, sont considérées comme coût d'investissement.

³ Si une société de capitaux ou une société coopérative transfère une participation qu'elle détenait avant le 1^{er} janvier 2000 à une société du même groupe sise à l'étranger et que cette participation est égale à 20% au moins du capital-actions ou du capital social d'une autre société, la différence entre la valeur déterminante pour l'impôt sur le bénéfice et la valeur vénale de cette participation est ajoutée au bénéfice net imposable. Dans ce cas, les participations en cause sont considérées comme ayant été acquises avant le 1^{er} janvier 2000. Simultanément, la société de capitaux ou la société coopérative peut constituer une réserve non imposée égale à cette différence. Cette réserve sera dissoute et imposée si la participation est vendue à un tiers étranger au groupe ou si la société dont les droits de participation ont été transférés aliène une part importante de ses actifs et passifs ou encore si elle est liquidée. La société de capitaux ou la société coopérative joindra à la déclaration d'impôt une liste des participations qui font l'objet d'une réserve non imposée au sens du présent article. La réserve non imposée est dissoute sans incidence fiscale le 31 décembre 2006.

⁴ Si l'exercice commercial se termine après l'entrée en vigueur de la présente loi, l'impôt sur le bénéfice est fixé pour cet exercice commercial selon le nouveau droit.

CHAPITRE 4

Dispositions pénales

Sanctions
pénales

Art. 291 Les sanctions pénales afférentes à des infractions réalisées avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont prononcées conformément à l'ancien droit, dans la mesure où le nouveau droit n'est pas plus favorable.

Rapport de la commission fiscalité (suite)

CHAPITRE 5

Exécution

- Compétences **Art. 292** Les instances encore pendantes au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi sont tranchées par les autorités compétentes selon l'ancien droit.
- Procédure **Art. 293** Les règles de procédure s'appliquent dès l'entrée en vigueur de la présente loi aux instances encore pendantes.
- Voies de droit **Art. 294** ¹ Les possibilités de recours et leur régime se déterminent en fonction des règles applicables à l'échéance du délai à partir de la notification de la décision attaquant.
- ² Les décisions du Département des finances et des affaires sociales rendues sur des recours pendants après l'entrée en vigueur de la présente loi peuvent faire l'objet d'un recours au Tribunal administratif dans un délai de trente jours à compter de la notification de la décision.

TITRE II

Abrogation et modification du droit en vigueur

- Abrogation **Art. 295** Sont abrogés :
- a) la loi sur les contributions directes, du 9 juin 1964 ;
 - b) la loi instituant un impôt sur les gains immobiliers, du 20 novembre 1991 ;
 - c) la loi sur les contributions directes dues par les personnes morales et instituant un impôt à la source, du 3 octobre 1994 ;
 - d) l'article 20 de la loi sur l'aide aux institutions de santé, du 25 mars 1996 ;
 - e) le décret portant non-compensation de la progression à froid, du 23 juin 1999 ;
 - f) *la loi instaurant un barème unique de référence en matière d'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques, du 23 juin 1999.*
- Modification **Art. 296** Les articles des lois suivantes sont modifiés :
- a) loi concernant la perception de droits de mutation sur les transferts immobiliers, du 20 novembre 1991 :

Art. 2 ² (abrogé)

Contributions directes

Art. 24 (nouveau) Pour autant que la présente loi n'en dispose pas autrement les dispositions de la loi sur les contributions directes concernant la procédure de taxation et de perception, les infractions, la révision, la rectification d'erreurs de calcul ou d'écriture, la réclamation et le recours sont applicables par analogie.

b) loi concernant l'introduction du code civil suisse, du 22 mars 1910:

Art. 99 ¹ ... (nouveau)

1. La part des impôts sur le revenu et la fortune, sur le bénéfice et le capital, qui se rapporte à des immeubles, de même que l'impôt foncier, la taxe foncière, l'impôt sur les gains immobiliers et les lods;

c) loi d'introduction de la loi fédérale sur la constitution de réserves de crise bénéficiant d'allègements fiscaux, du 25 janvier 1988:

Procédure

Art. 5 (nouveau) La procédure applicable pour la détermination de l'allègement fiscal et le prélèvement de l'impôt forfaitaire est réglée par la loi sur les contributions directes, du...

Dispositions
pénales

Art. 6 (nouveau) L'obtention illicite d'un allègement fiscal est réprimée conformément aux dispositions pénales de la loi sur les contributions directes, du...

TITRE III

Entrée en vigueur et exécution

Art. 297 ¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Elle entre en vigueur le 1^{er} janvier 2001.

³ Le Conseil d'Etat pourvoit à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

La présidente, Les secrétaires,

Rapport de la commission fiscalité (suite)

PARTIE B LOI D'INTRODUCTION DE LA LOI FÉDÉRALE SUR L'IMPÔT FÉDÉRAL DIRECT (LILIFD)

Lors de sa séance du 28 septembre 1999, le Grand Conseil a renvoyé à la commission fiscalité le rapport 99.039 du Conseil d'Etat au Grand Conseil, du 11 août 1999, à l'appui d'un projet de loi d'introduction de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LILIFD).

La commission a consacré quelques minutes à l'examen de ce projet de loi dans sa séance du 28 janvier 2000.

Elle observe que le refus d'entrée en matière signifie le maintien du système bisannuel actuel pour l'IFD. En conséquence, si le projet de loi sur les contributions directes est adopté, deux systèmes fonctionneront en parallèle: l'impôt cantonal et l'impôt communal selon l'imposition annuelle postnumerando, et l'IFD selon l'imposition bisannuelle praenumerando, ce qui n'est pas raisonnable.

Le plan de taxation de l'IFD se présente comme suit en tenant compte de la brèche de calcul en 1999-2000:

- 1999-2000: dernière période de taxation selon le système praenumerando avec pour base de revenu la moyenne 1997-1998;
- 2001: on passe au système postnumerando annuel; on paie l'IFD 2000;
- 2002: on paie l'IFD provisoire 2001 (taxation en 2002);
- 2003: échéance de la taxation 2002.

L'article 162 LIFD précise les conditions de la perception provisoire.

La commission a accepté le projet de loi à l'unanimité et recommande au Grand Conseil de la suivre dans ses conclusions.

Le présent rapport a été adopté par la commission fiscalité représentée par MM. Pierre Meystre, président, Rolf Graber, vice-président, et Raoul Jeanneret, rapporteur, le 28 février 2000. La commission vous propose de prendre en considération le présent rapport.

Veillez agréer, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, l'expression de notre considération distinguée.

Neuchâtel, le 22 février 2000

Au nom de la commission fiscalité:

<i>Le président,</i>	<i>Le rapporteur,</i>
P. MEYSTRE	R. JEANNERET

Loi d'introduction de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LILIFD)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
vu la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct, du 14 décembre 1990;
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 11 août 1999, et d'une commis-
sion spéciale,
décète:

Article premier Le prélèvement de l'impôt fédéral direct dans le canton est basé, pour les personnes physiques et les personnes morales, sur le système de l'imposition d'après le revenu acquis avec une période fiscale et de calcul annuelle.

Art. 2 ¹ La commission cantonale de recours en matière d'impôt fédéral direct est le Tribunal administratif, qui statue en instance cantonale unique.

² Pour le surplus, le Conseil d'Etat désigne les autorités compétentes pour exécuter la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct, ainsi que ses dispositions d'application, et fixe leur organisation.

Art. 3 A titre transitoire et en application de l'article 218 de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct, la moyenne des charges extraordinaires supportées par les personnes physiques pendant les années civiles 1999 et 2000 est déductible du revenu imposable afférent à la période fiscale 1999/2000; les taxations déjà entrées en force seront révisées en faveur du contribuable.

Art. 4 La loi d'introduction de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct, du 21 mars 1994, est abrogée.

Art. 5 ¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Elle entre en vigueur le 1^{er} janvier 2001.

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

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

La présidente, Les secrétaires,

Rapport de la commission fiscalité (suite)

ANNEXES**Annexe 1****MOTIONS****94.103**

31 janvier 1994

**Motion du groupe radical
Pour une juste valeur locative**

En parallèle aux travaux de réestimation cadastrale, le service des contributions étudie actuellement diverses méthodes de fixation de la valeur locative d'un bien immobilier occupé par son propriétaire.

Avant que le nouveau mode de calcul n'ait définitivement été arrêté, le groupe radical demande au Conseil d'Etat d'étudier la mise au point d'un système tenant compte des trois principes ci-après pour définir les futures valeurs locatives :

- Une franchise d'une certaine importance devrait être déduite de la valeur cadastrale à partir de laquelle on calculera la valeur locative, ce afin de concrétiser l'aide à la propriété et à son accession voulue par le législateur.
- Une méthode de calcul simplifiée pourrait prendre en compte l'estimation cadastrale si le taux de rendement utilisé permettait d'obtenir un résultat répondant à des réalités économiques et non fiscales.
- Le calcul des nouvelles valeurs locatives basé sur les valeurs cadastrales réestimées devra être neutre d'un point de vue fiscal, ainsi que le Conseil d'Etat l'a déclaré à de multiples reprises.

Signataires: D. Vogel, F. Reber, W. Willener, R. Debély, M. Garin, A.-M. Mouthon, M. Sauser, J.-C. Kuntzer, M. Bovay, F. Löffel, P. Guenot, P. Hainard, M. Schafroth, S. Engel, M. Berger-Wildhaber, H. Helfer, F. Javet, E. Berthet, J. Girod, B. Jaquet, J. Tschanz, A. Rutti, W. Haag et A. Calame.

94.105

31 janvier 1994

**Motion du groupe libéral-PPN
Impôt direct : pour une juste valeur locative**

En parallèle aux travaux de réestimation cadastrale, le service des contributions étudie actuellement diverses méthodes de fixation de la valeur locative d'un bien immobilier occupé par son propriétaire.

Avant que le nouveau mode de calcul n'ait définitivement été arrêté, le groupe libéral-PPN demande au Conseil d'Etat d'étudier :

Contributions directes

- une méthode simplifiée de calcul qui pourrait prendre en compte l'estimation cadastrale dont le taux de rendement utilisé permettrait d'obtenir un résultat répondant à des réalités économiques;
- ensuite une franchise devrait intervenir afin de concrétiser l'aide à la propriété et à son accession voulue par le législateur.

Signataires: C. Bugnon, A. Grandjean, G. Attinger, J. Grédy, J.-M. Haefliger, J. de Montmollin, S. Perrinjaquet, J.-M. Nydegger, C. Blandenier, C. de Montmollin, P. Golay, M. Barben, F. Ruedin, F. Zwahlen, J.-M. Ducommun, J. Béguin, T. Humair, G. Jeanbourquin, J.-A. Choffet, L. Rollier, J.-P. Authier, C. Bernoulli, Ch. Häsler, P.-A. Brand, J.-P. Bucher, L. Chollet, B. Matthey, J.-P. Wettstein, I. Opan-Du Pasquier, J.-C. Guyot, J. Matile, J.-G. Béguin, V. Barrelet, P. de Montmollin, C. Vermot et C. Ribaux.

94.107

1^{er} février 1994

Motion du groupe socialiste**Impôt direct : pour une juste valeur locative**

En parallèle aux travaux de réestimation cadastrale, le service des contributions étudie actuellement diverses méthodes de fixation de la valeur locative d'un bien occupé par son propriétaire.

Rappelons que la dernière estimation cadastrale repose sur des données recueillies à la fin des années 1960.

Depuis lors :

- la valeur locative des immeubles de cette époque n'a pas enregistré la même hausse que les loyers payés par les locataires ;
- les dernières années ont été marquées par une concentration des biens immobiliers ;
- les revenus de certains petits propriétaires ont diminué.

Le groupe socialiste demande au Conseil d'Etat d'étudier un système qui tienne compte des éléments susmentionnés afin d'éviter que certaines catégories soient privilégiées ou pénalisées face à l'impôt.

Signataires: J.-J. Delémont, D. Berberat, S. Mamie, M. Schaffter, A.-M. Cardinaux-Mamie, M. Pauchard-Givord, Ch.-H. Augsburgger, P. Bonhôte, L. Vaucher, L. Matthey, F. Berthoud, A. Opper, P. Willen, C. Ruedin Fauché, G. Bochsler-Thiébaud, M. Dusong, B. Duport, M. Guillaume-Gentil-Henry, F. Gertsch, A. Buhler, Ch.-H. Pochon, J. Studer, B. Bois, S. Vuilleumier, M. Blum, D. Barraud et M.-A. Noth.

Rapport de la commission fiscalité (suite)

96.118

21 mai 1996

**Motion des groupes libéral-PPN et radical
Pour un allègement substantiel des valeurs locatives**

Nombreux sont les propriétaires de maisons familiales, villas et propriétés par étage pour qui la valeur locative de leur habitation, consécutive à la récente réestimation cadastrale notamment, atteint des proportions décourageantes, voire propres à susciter chez certains un sentiment d'injustice compréhensible. C'est surtout le cas de celles et ceux qui, au cours des années, ont voulu rembourser plus ou moins rapidement leur dette hypothécaire, en partie ou en totalité, se serrant parfois la ceinture avec la conviction, fondée sur des lois et règlements jugés durables, que leur prévoyance serait récompensée par un petit profit légitimement tiré du capital investi. Sans intérêts passifs à déduire, le revenu locatif des petits propriétaires, ajouté à leur revenu ordinaire parfois modeste, pénalise excessivement l'ensemble de leurs ressources monétaires disponibles.

Tout en admettant le principe de l'imposition d'une valeur locative raisonnable et dégressive dans le temps, il faut constater que de payer un impôt sur des revenus en nature – la valeur locative en est un ! – avec des espèces sonnantes et trébuchantes souvent comptées, représente un sacrifice qui dépasse la capacité contributive des intéressé(e)s et exerce un effet très négatif, voire dissuasif, sur l'accès à la propriété.

Nous demandons en conséquence au Conseil d'Etat d'étudier les voies et moyens pour alléger la charge fiscale des propriétaires qui habitent leur propre logement en abaissant substantiellement leur revenu locatif. L'amortissement de la dette qui grève un immeuble à usage individuel est une forme de prévoyance qui doit être reconnue fiscalement. Il conviendrait de mieux en tenir compte qu'actuellement, par exemple au même titre qu'un amortissement « indirect » conclu par l'intermédiaire d'une banque, d'une compagnie d'assurance, voire d'une caisse de pensions.

Faute de mesures rapides et concrètes dans ce sens, l'accès à la propriété reste un leurre et la propriété elle-même une charge davantage qu'une sécurité.

Signataires: W. Geiser, P. Guenot, Ph. Wälti, P. Meystre, C. Ribaux, B. Matthey, J.-C. Guyot, G. Pavillon, M. Schafroth, F. Löffel, F. Droz, F. Javet, L. Chollet, J. Matile, T. Humair, Ph. Haeberli, J. Tschanz, M. Sauser, A. Calame, H. Helfer, E. Berthet, B. Jaquet, P.-A. Brand, G. Attinger, W. Willener, M. Bovay, A. Rutti, A. Grandjean, M. Garin, R. Debély, W. Haag, J.-B. Wälti, M.-T. Ruedin, G. Jeanbourquin, I. Opan-Du Pasquier, R. Graber et J.-P. Bucher.

Contributions directes

POSTULATS**Annexe 2****97.133**

29 septembre 1997

**Postulat du groupe PopEcoSol
Loi sur les contributions directes**

ad 97.019 « Contributions directes »

Nous demandons au Conseil d'Etat de bien vouloir étudier la possibilité d'exonérer de l'impôt direct les personnes qui ont un revenu si faible qu'elles se retrouvent, après paiement de leur prime de caisse-maladie (10% au minimum) et des impôts, dans une situation financière plus difficile que celle qu'elles auraient en étant à charge d'un service social.

Signataire: F. John.

En date du 29 septembre 1997, le groupe radical a déposé l'amendement suivant:

Amendement du groupe radical

Nous demandons au Conseil d'Etat de bien vouloir étudier différentes variantes afin d'éviter aux personnes qui ont un revenu faible de se retrouver, après paiement de leur prime de caisse-maladie (10% au minimum) et des impôts, dans une situation financière plus difficile que celle qu'elles auraient en étant à la charge d'un service social.

Signataires: Y. Morel, P. Hainard, P. Sandoz, J.-B. Wälti, P. Meystre, Ph. Wälti, P. Guenet, F. Rutti, M. Schafroth, G. Pavillon et J. Tschanz.

99.126 ad 99.020

21 juin 1999

Postulat socialiste**Imposition des personnes vivant en union libre, dont l'un des concubins n'exerce pas d'activité lucrative**

Pour trouver une solution équitable à l'imposition des couples libres dont un des partenaires n'a pas d'activité lucrative, nous invitons le Conseil d'Etat:

- à mener une enquête afin de savoir combien de personnes dans la République se trouvent dans cette situation;
- à étudier une solution afin de combler ce vide juridique.

Développement écrit

La loi cantonale sur les contributions directes ne contient pas de disposition stipulant que toutes sortes de traitements en nature sont imposables en cas d'union libre. La loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des

Rapport de la commission fiscalité (suite)

cantons et des communes, du 24 février 1998, ne prévoit pas une telle pratique. Néanmoins, les contribuables de la République se trouvent doublement imposés lorsque l'un des concubins n'exerce pas d'activité lucrative.

Nous relevons que la différence de traitement entre couples mariés et concubins n'est pas similaire puisqu'il n'y a pas de lien familial.

Pourtant à l'inverse, on reconnaît le lien familial des personnes vivant en union libre et l'on tient compte du revenu du concubin lorsqu'il s'agit de ne pas verser de subsides pour l'assurance-maladie, de ne pas octroyer de bourse d'étude, de ne pas entrer en matière pour l'action sociale et de refuser l'assistance judiciaire.

Nous constatons que dans de nombreuses occasions, l'Etat juge normal qu'un des concubins survienne aux besoins de l'autre. Il y a donc bel et bien deux poids et deux mesures.

Signataires: M. Donati, M.-A. Crelier-Lecoultre, D. Barraud, H. Deneys, M. Barrelet, B. Soguel, J.-J. Delémont, P. Erard, J. Studer, L. Matthey, A. Laurent et O. Duvoisin.

Contributions directes

PROJETS DE LOI**Annexe 3****94.128**

3 octobre 1994

Projet de loi du groupe des petits partis**Loi portant révision de la lettre s de l'article 26 de la loi sur les contributions directes***Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,*

sur la proposition de la commission...

*décète:***Article premier** La lettre s de l'article 26 de la loi sur les contributions directes est abrogée et remplacée par la disposition suivante:*Art. 26*¹ ...

- s) Les primes d'assurance-maladie et d'assurance-accident ainsi que celles pour perte de gain, qui ne tombent pas sous le coup de la lettre p et sont attestées;

Art. 2¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.² Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution. Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

*Le président, Les secrétaires,**Signataires:* F. Blaser, H. Wülser, L. Boegli, A. Bringolf, J.-C. Pedroli, V. Gasser, F. John et C. Stähli-Wolf.**97.102**

10 février 1997

Projet de loi du groupe des petits partis**Loi modifiant les articles 26, lettre s, et 48, alinéa 1, de la loi sur les contributions directes***Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel*

sur la proposition d'un groupe de députés,

décète:

Rapport de la commission fiscalité (suite)

Article premier L'article 26, lettre *s*, de la loi sur les contributions directes, du 9 juin 1964, est complété par la disposition suivante :

s) ... Le Conseil d'Etat est chargé d'adapter annuellement les montants à l'évolution de la moyenne des primes versées dans le canton.

Art. 2 L'article 48, alinéa 1, de la loi sur les contributions directes, du 9 juin 1964, est modifié de la manière suivante :

Art. 48 ¹ Lorsque, en raison du début ou de la cessation d'une activité lucrative, d'un changement de profession, de chômage, d'une dévolution pour cause de mort, d'un divorce ou d'une séparation judiciaire ou de fait, ou encore en raison du changement des bases de répartition intercantonale ou internationale, le revenu s'est modifié de façon durable au cours de l'année de calcul, l'impôt se détermine sur la base du revenu acquis après la modification et calculé sur une année.

Art. 3 Le Conseil d'Etat est chargé, après observation des formalités du référendum facultatif, de la promulgation et de l'exécution de la loi.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président, Les secrétaires,

Signataires: F. Blaser, L. Boegli, A. Bringolf, F. Cuche, J.-C. Pedroli, F. John et H. Wülser.

98.109

2 février 1998

Projet de loi du groupe libéral-PPN**Loi portant modification de la loi sur les contributions directes**

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition de la commission...

décète :

Article premier L'article 23, alinéa 2, lettre *h*, de la loi sur les contributions directes, du 9 juin 1964, est modifié comme suit :

Art. 23 ² Sont notamment considérés comme un revenu :

h) la valeur locative d'immeubles ou de parts d'immeubles dont le contribuable jouit en vertu de son droit de propriété, d'un droit

Contributions directes

d'usage de nature réelle ou d'un emploi ou d'une fonction, ainsi que la valeur marchande des autres prestations en nature qui lui sont accordées comme salaire ou complément de salaire; la valeur locative n'excédera pas le 20% du revenu du contribuable, ce dernier ne comprenant pas la valeur locative elle-même;

Art. 2 ¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution. Son entrée en vigueur est fixée au 1^{er} janvier 1998.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président, Les secrétaires,

Commentaire

Nous constatons que :

- le Conseil d'Etat n'a pas modifié le taux d'imposition de la valeur locative, malgré les déclarations faites dans le cadre des débats au Grand Conseil le 1^{er} octobre 1997;
- la baisse des taux d'intérêts hypothécaires et des déductions fiscales qui y sont liées persiste ;
- sur la base de l'enquête sur la structure des loyers en 1996, les loyers dans le canton de Neuchâtel sont les meilleur marché de Suisse après le canton du Jura et à l'opposé, les valeurs locatives ainsi que les valeurs cadastrales neuchâteloises font partie des plus élevées de Suisse. Il en résulte donc une injustice flagrante à l'égard des petits propriétaires ;
- les petits propriétaires retraités et ceux bénéficiant de faibles revenus sont durement touchés par la crise. Il est urgent d'intervenir pour alléger leur charge fiscale, sans attendre le rapport du Conseil d'Etat en réponse à la motion du 21 mai 1996 ;
- la disposition proposée vise à limiter le montant imposable de la valeur locative et à la rapprocher de la capacité contributive du citoyen tout en respectant le principe de l'équité fiscale ;
- la valeur locative est un rendement fictif seul connu par notre système fiscal ;
- l'article 34 sexies de la Constitution fédérale prévoit l'encouragement de l'accession à la propriété d'un logement ou d'une maison ;
- le propriétaire de sa propre habitation dispose d'une plus faible mobilité par rapport au locataire et son investissement joue un rôle de prévoyance sociale.

Rapport de la commission fiscalité (suite)

Malgré tous ces arguments, le Conseil d'Etat, qui a la compétence de déterminer le taux d'imposition de la valeur locative, n'a toujours pas pris les mesures nécessaires pour encourager l'accession à la propriété. Il se justifie dès lors de fixer des règles particulières dans la loi et d'accepter la modification proposée.

Signataires: J.-G. Béguin, M. Barben, P. Golay, M. Bubloz, J. Béguin, J. Besancet, H. Scheurer, J.-C. Baudoin, C. Ribaux, B. Matthey, J. Walder, S. Perrinjaquet, E. Ruedin, R. Graber, J.-M. Haefliger, D. Challandes, J.-A. Choffet, L. Amez-Droz, G. Bosshart, Ch. Häsler, P.-A. Brand, J.-P. Bucher, O. Haussener, J.-M. Nydegger et C. Blandenier.

Contributions directes

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>
PARTIE A LOI SUR LES CONTRIBUTIONS DIRECTES (LCdir)	3002
1. PRÉAMBULE	3003
2. DISCUSSION GÉNÉRALE	3003
3. AUDITIONS	3006
3.1. Audition des représentants de la Chambre neuchâteloise du commerce et de l'industrie (CNCl)	3006
3.2. Audition des représentants de l'Organisation neuchâteloise de la Chambre fiduciaire	3007
3.3. Audition du conseiller à la promotion industrielle et commerciale (promotion économique)	3009
3.4. Audition des représentants de l'Association suisse des rentiers AVS-AI et préretraités (AVIVO, comité cantonal des sections de Neuchâtel)	3010
3.5. Audition du directeur du Centre social protestant à Neuchâtel ..	3011
3.6. Audition des représentants de la Chambre immobilière neuchâteloise (CIN)	3013
3.7. Audition des représentants du Tribunal administratif	3015
4. EXAMEN DU PROJET DE LOI	3017
4.1. Articles avec propositions d'amendement ou avec modifications	3017
4.2. Articles sans amendement	3050
5. CONCLUSIONS	3055

Rapport de la commission fiscalité (suite)

	<i>Page</i>
LOI SUR LES CONTRIBUTIONS DIRECTES (LCdir)	3059

PREMIÈRE PARTIE – INTRODUCTION	<i>Articles</i>
---------------------------------------	-----------------

Objet de la loi	1
Mesures de réciprocité	2
Impôt de base et coefficient d'impôt pour les personnes physiques . .	3

**DEUXIÈME PARTIE – IMPOSITION DES PERSONNES
PHYSIQUES**

TITRE PREMIER – Assujettissement à l'impôt

CHAPITRE PREMIER – Conditions d'assujettissement

Rattachement personnel	4
Rattachement économique	5
a) entreprises, établissements stables et immeubles	5
b) autres éléments imposables	6
Etendue de l'assujettissement	7
Calcul de l'impôt en cas d'assujettissement partiel	8

CHAPITRE 2 – Début, modification et fin de l'assujettissement	9
---	---

CHAPITRE 3 – Règles particulières concernant les impôts sur le revenu
et la fortune

Epoux ; enfants sous autorité parentale	10
Hoiries et sociétés de personnes	11
Sociétés commerciales étrangères et autres communautés de per- sonnes sans personnalité juridique	12
Substitution fiscale	13
Usufruit	13
Succession fiscale	14
Responsabilité des époux et responsabilité solidaire	15
Imposition d'après la dépense	16
a) principe	16
b) calcul	17
Exemption	18

Contributions directes

TITRE II – Impôt sur le revenu*Articles*

CHAPITRE PREMIER – Revenu imposable

En général	19
Produit de l'activité lucrative dépendante	20
Produit de l'activité lucrative indépendante	21
a) principe	21
b) transformations, concentrations, scissions	22
Rendement de la fortune mobilière	23
Rendement de la fortune immobilière	24
Revenus provenant de la prévoyance	25
Autres revenus	26

CHAPITRE 2 – Revenus exonérés	27
---	----

CHAPITRE 3 – Détermination du revenu net

Règle	28
Activité lucrative dépendante	29
Activité lucrative indépendante	30
a) en général	30
b) amortissements	31
c) provisions	32
d) emploi	33
e) déduction des pertes	34
Déductions liées aux revenus de la fortune	35
Déductions générales	36
Frais et dépenses non déductibles	37

CHAPITRE 4 – Déductions sociales

Déduction pour couple et personne seule	38
Charges de famille	39

CHAPITRE 5 – Calcul de l'impôt

Catégories et taux	40
Cas particuliers	41
a) versements de capitaux remplaçant des prestations périodiques	41
b) prestations en capital provenant de la prévoyance	42
Totalisation du revenu	43

Rapport de la commission fiscalité (suite)

	<i>Articles</i>
Revenu imposable en cas de répartition intercantonale ou internationale	44
CHAPITRE 6 – Compensation des effets de la progression à froid	45
 TITRE III – Impôt sur la fortune	
CHAPITRE PREMIER – Fortune imposable	
Notion	46
CHAPITRE 2 – Actifs	
En général	47
Règles d'évaluation	48
a) règle générale	48
b) fortune mobilière	49
c) fortune immobilière	50
CHAPITRE 3 – Fortune exonérée	51
CHAPITRE 4 – Passif	
Dettes	52
CHAPITRE 5 – Calcul de l'impôt	
Catégories et taux	53
Totalisation de la fortune	54
Fortune imposable en cas de répartition intercantonale ou internationale	55
 TITRE IV – Impôt sur les gains immobiliers	
CHAPITRE PREMIER – Objet de l'impôt	56
CHAPITRE 2 – Aliénation	
Aliénations donnant lieu à imposition	57
Aliénations dont l'imposition est différée	58
CHAPITRE 3 – Sujet de l'impôt	59

Contributions directes

	<i>Articles</i>
CHAPITRE 4 – Matière imposable	
Gain réalisé lors de l'aliénation	60
Gain réalisé lors de l'aliénation de participations à des sociétés immobilières	61
Prix d'acquisition et prix d'aliénation	62
a) définition	62
b) transfert dans la fortune commerciale	63
c) transfert dans la fortune privée	64
d) immeubles acquis avec imposition différée	65
e) échange d'immeubles	66
f) aliénation partielle d'immeuble	67
g) succédané au prix d'acquisition	68
Impenses	69
CHAPITRE 5 – Calcul de l'impôt	
Règle	70
Taux	71
a) catégories	71
b) supplément	72
c) réduction	73
Calcul de la durée de la propriété	74

TROISIÈME PARTIE – IMPOSITION DES PERSONNES MORALES

TITRE PREMIER – Assujettissement à l'impôt

CHAPITRE PREMIER – Définition de la personne morale	75
CHAPITRE 2 – Conditions d'assujettissement	
Rattachement personnel	76
Rattachement économique	77
Etendue de l'assujettissement	78
CHAPITRE 3 – Début, modification et fin d'assujettissement	79
CHAPITRE 4 – Responsabilité solidaire	80
CHAPITRE 5 – Exonération	81
CHAPITRE 6 – Allègements fiscaux	82

Rapport de la commission fiscalité (suite)

TITRE II – Impôt sur le bénéfice*Articles*

CHAPITRE PREMIER – Objet de l'impôt

Principe	83
Détermination du bénéfice net	84
a) en général	84
b) charges justifiées par l'usage commercial	85
c) éléments sans influence sur le résultat	86
d) transformations, concentrations, scissions	87
e) amortissements	88
f) provisions	89
g) emploi	90
h) intérêt sur le capital propre dissimulé	91
i) règles particulières pour les associations, fondations, autres personnes morales et fonds de placement	92
j) déduction des pertes	93

CHAPITRE 2 – Calcul de l'impôt

Sociétés de capitaux et coopératives	94
En général	94
Sociétés de participation	95
a) réduction	95
b) rendement net des participations	96
Holding	97
Sociétés de domicile	98
Conventions de double imposition	99
Associations, fondations et autres personnes morales	100
Fonds de placement	100 a

TITRE III – Impôt sur le capital

CHAPITRE PREMIER – Objet de l'impôt

Principe	101
Sociétés de capitaux et coopératives	102
a) en général	102
b) holding et sociétés de domicile	103
c) capital propre dissimulé	104
d) sociétés de capitaux et coopératives en liquidation	105
Associations, fondations, autres personnes morales et fonds de placement	106

Contributions directes

CHAPITRE 2 – Calcul de l'impôt	<i>Articles</i>
Sociétés de capitaux et coopératives	107
Associations, fondations et autres personnes morales	108
Fonds de placement	108 a
 TITRE IV – Impôt minimum sur les recettes brutes des personnes morales	
CHAPITRE PREMIER – Objet de l'impôt	
Principe	109
Exonérations	110
Bases de calcul	111
CHAPITRE 2 – Calcul de l'impôt	112
 TITRE V – Impôt foncier	
CHAPITRE PREMIER – Impôt foncier sur les immeubles de placement des personnes morales	113
CHAPITRE 2 – Impôt foncier sur les immeubles des institutions de prévoyance	114
 QUATRIÈME PARTIE – ESTIMATION DES IMMEUBLES	 115
 CINQUIÈME PARTIE – IMPOSITION DANS LE TEMPS	
CHAPITRE PREMIER – Impôt sur le revenu et la fortune	
Période fiscale	116
Période de calcul	117
Contribuable indépendant	118
a) calcul du revenu	118
b) clôture des comptes	119
Déductions sociales et barèmes	120
Imposition de la fortune	121
Taux d'imposition	122
CHAPITRE 2 – Impôt sur les gains immobiliers	123

Rapport de la commission fiscalité (suite)

Articles

CHAPITRE 3 – Impôt foncier sur les immeubles de placement des personnes morales et sur les immeubles des institutions de prévoyance	124
CHAPITRE 4 – Impôt sur le bénéfice et le capital	
Période fiscale	125
Calcul du bénéfice net	126
Détermination du capital propre	127
Taux d'imposition	128

SIXIÈME PARTIE – IMPOSITION À LA SOURCE DES PERSONNES PHYSIQUES ET MORALES

CHAPITRE PREMIER – Personnes physiques domiciliées ou en séjour dans le canton, au regard du droit fiscal	
Personnes soumises à l'impôt à la source	129
Prestations imposables	130
Principe régissant l'établissement des barèmes; autorité compétente	131
Structure du barème	132
Sortes de barème	133
Barème de l'impôt sur les revenus acquis en compensation	134
a) indemnités en capital remplaçant des prestations périodiques ...	134
b) autres revenus acquis en compensation	135
aa) versement par l'employeur	135
bb) versement par les assurances	136
Impôts pris en considération	137
Echéance de l'impôt	138
Taxation ordinaire complémentaire	139
Taxation ordinaire ultérieure	140
Passage de l'imposition à la source à la taxation ordinaire	141
Passage de la taxation ordinaire à l'imposition à la source	142
Rémunération de l'étranger	143
Obligations du débiteur de la prestation imposable	144
a) en général	144
b) responsabilité; commission	145

Contributions directes

	<i>Articles</i>
Obligations du contribuable	146
a) généralités	146
b) perception directe	147
Répartition et décompte	148
CHAPITRE 2 – Personnes physiques et morales qui ne sont ni domiciliées, ni en séjour en Suisse, au regard du droit fiscal	
Travailleurs	149
Travailleurs dans une entreprise de transports internationaux	150
Artistes, sportifs et conférenciers	151
a) personnes soumises à l'impôt à la source	151
b) revenus imposables	152
c) calcul de l'impôt	153
Organes de personnes morales	154
Créanciers hypothécaires	155
Bénéficiaires de prestations de prévoyance	156
Définition	157
Impôts pris en considération	158
Echéance de l'impôt	159
Obligation du débiteur de la prestation imposable	160
a) en général	160
b) réserve découlant de conventions internationales	161
c) responsabilité; commission	162
Obligations du contribuable	163
a) généralités	163
b) perception directe	164
Répartition et décompte	165
CHAPITRE 3 – Prélèvement de l'impôt à la source dans les relations intercantionales	
Assistance entre cantons	166
Droit cantonal applicable	167
For d'imposition	168

SEPTIÈME PARTIE – ORGANISATION ET PROCÉDURE
TITRE PREMIER – Autorités

Autorités de surveillance et d'exécution	169
Département et autorités subordonnées	170

Rapport de la commission fiscalité (suite)

	<i>Articles</i>
Communes	171
Autorité de réclamation	172
Autorité de recours	173
Autorités en matière pénale	174
Autorité de remise d'impôt	175
 TITRE II – Principes généraux de procédure	
CHAPITRE PREMIER – Renvoi	176
CHAPITRE 2 – Devoirs des autorités	
Récusation	177
Secret fiscal	178
Collaboration entre les autorités fiscales	179
Collaboration d'autres autorités	180
CHAPITRE 3 – Situation des époux dans la procédure	181
CHAPITRE 4 – Droits du contribuable	
Consultation du dossier	182
Offre de preuves	183
Notification	184
Représentation contractuelle	185
Obligation d'être représenté	186
CHAPITRE 5 – Délais	187
CHAPITRE 6 – Prescription	
Prescription du droit de taxer	188
Prescription du droit de percevoir l'impôt	189
 TITRE III – Procédure de taxation	
CHAPITRE PREMIER – Obligations de procédure	
Tâches de l'autorité fiscale	190
a) rôle des contribuables	190
b) instruction	191

Contributions directes

	<i>Articles</i>
Collaboration du contribuable	192
a) déclaration d'impôt	192
b) annexes	193
c) collaboration ultérieure	194
Attestations de tiers	195
Renseignements de tiers	196
Informations de tiers	197
Audition	198
Expertise et inspection	199
Transmission électronique de données	200
 CHAPITRE 2 – Taxation	
Taxation ordinaire	201
Taxation d'office	202
 CHAPITRE 3 – Réclamation	
Conditions	203
Délais	204
Compétences des autorités fiscales	205
Décision	206
 TITRE IV – Taxation de l'impôt sur les gains immobiliers	
Annonce	207
Déclaration	208
Renvoi	209
 TITRE V – Procédure en matière d'estimation cadastrale	
Révision générale	210
Révision intermédiaire	211
Renvoi	212
Etat immobilier	213
 TITRE VI – Prélèvement de l'impôt à la source	
Décisions	214
Paiement complémentaire et restitution d'impôt	215

Rapport de la commission fiscalité (suite)

	<i>Articles</i>
Prestations provenant de la prévoyance professionnelle ou de formes reconnues de prévoyance individuelle liée	216
Renvoi	217
TITRE VII – Procédure de recours	218
TITRE VIII – Modification des décisions et prononcés entrés en force	
CHAPITRE PREMIER – Révision	
Motifs	219
Délai	220
Procédure et décision	221
CHAPITRE 2 – Correction d'erreurs de calcul et transcription	222
CHAPITRE 3 – Rappel d'impôt	
Conditions	223
Péremption	224
Procédure	225
TITRE IX – Perception des impôt et garanties	
CHAPITRE PREMIER – Echéances	
Termes	226
CHAPITRE 2 – Perception de l'impôt	
Principe	227
Perception des impôts périodiques	228
a) tranches	228
b) bases de calcul	229
c) adaptation	230
d) paiement	231
e) décompte intermédiaire	232
f) décompte final	233
g) délais de paiement	234
h) paiements volontaires	235
i) intérêts compensatoires	236
j) intérêt moratoire	237
k) intérêt rémunérateur	238
l) remboursement d'impôt	239

Contributions directes

	<i>Articles</i>
Perception de l'impôt à la source	240
Taux d'intérêt	241
Facilités de paiement	242
Exécution forcée	243
CHAPITRE 3 – Remise de l'impôt	244
CHAPITRE 4 – Restitution de l'impôt	245
CHAPITRE 5 – Garanties	
Sûretés	246
Séquestre	247
Radiation du registre du commerce	248
Hypothèque légale	249
Sûretés en cas d'activité d'intermédiaire dans le commerce d'im- meuble	250

HUITIÈME PARTIE – DISPOSITIONS PÉNALES

TITRE PREMIER – Violation des obligations de procédure et sous- traction d'impôt

CHAPITRE PREMIER – Obligation de procédure	251
CHAPITRE 2 – Soustraction d'impôt	
Soustraction consommée	252
Tentative de soustraction	253
Instigation, complicité, participation	254
Héritiers	255
Responsabilité des époux en cas de soustraction	256
Personnes morales	257
CHAPITRE 3 – Procédure	
En général	258
Amendes d'ordre	259
En cas de soustraction d'impôt	260
CHAPITRE 4 – Prescription de la poursuite pénale	261

Rapport de la commission fiscalité (suite)

Articles

CHAPITRE 5 – Perception et prescription des amendes et des frais . . .	262
--	-----

TITRE II – Délits

Usage de faux	263
Détournement de l'impôt à la source	264
Procédure et exécution	265
Prescription de la poursuite pénale	266
Code pénal neuchâtelois	267

NEUVIÈME PARTIE – IMPÔTS COMMUNAUX

CHAPITRE PREMIER – Renvoi	268
-------------------------------------	-----

CHAPITRE 2 – Impôts ordinaires

Bases de taxation	269
Calcul des impôts	270
a) personnes physiques	270
b) personnes morales	271
Relations intercommunales	272
a) répartition de la matière imposable	272
b) transfert du domicile, de l'administration effective ou du siège . . .	273
c) autorité compétente	274

CHAPITRE 3 – Impôts extraordinaires

Impôt foncier	275
Taxe foncière	276

CHAPITRE 4 – Taxation et perception

Taxation	277
Perception	278
Mesures d'exécution et indemnités	279

CHAPITRE 5 – Procédure

Réclamation	280
Révision	281
Remise	282
Infractions fiscales et dénonciation	283

Contributions directes

*Articles***DIXIÈME PARTIE – DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES****TITRE PREMIER – Dispositions transitoires**

CHAPITRE PREMIER – Personnes physiques

Modification apportée à l'imposition dans le temps pour les personnes physiques	284
Rentes et versements de capitaux provenant de la prévoyance professionnelle	285
Assurances de capitaux financées au moyen d'une prime unique ...	286
Rachat d'années d'assurance	287
Coefficient d'impôt cantonal pour les personnes physiques	287 a

CHAPITRE 2 – Impôt sur les gains immobiliers	288
--	-----

CHAPITRE 3 – Personnes morales

Liquidation de sociétés immobilières	289
Transfert de participations à une société du même groupe sise à l'étranger	290

CHAPITRE 4 – Dispositions pénales

Sanctions pénales	291
-------------------------	-----

CHAPITRE 5 – Exécution

Compétences	292
Procédure	293
Voies de droit	294

TITRE II – Abrogation et modification du droit en vigueur

Abrogation	295
Modification	296

TITRE III – Entrée en vigueur et exécution	297
---	------------

Rapport de la commission fiscalité (fin)

PARTIE B LOI D'INTRODUCTION DE LA LOI FÉDÉRALE *Pages*
SUR L'IMPÔT FÉDÉRAL DIRECT (LILIFD) 3153

Loi d'introduction de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LILIFD) 3154

ANNEXES

- Annexe 1: motions 3155
- Annexe 2: postulats 3158
- Annexe 3: projets de loi 3160

Contributions directes

M. Raoul Jeanneret occupe le siège du rapporteur.

Discussion préalable au second débat

La présidente : – Nous prenons maintenant le rapport sur les contributions directes. Plusieurs députés nous ont fait remarquer que, en fait, c'est l'ancien rapport qui fait foi, mais nous avons entendu dire que la commission fiscalité s'est penchée sur ce rapport et nous allons donc travailler sur le rapport de la commission. Nous demandons à M. Jean Guinand de nous confirmer cette procédure.

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales : – La procédure est la suivante : vous avez reçu un rapport du Conseil d'Etat à l'appui d'un projet de loi sur les contributions directes, daté du 11 août 1999. Ce rapport, suite au débat d'entrée en matière – cette dernière n'ayant pas été combattue –, a été renvoyé à la session de septembre 1999 à la commission fiscalité. La commission fiscalité a examiné ce rapport, fait un certain nombre de propositions d'amendements au projet de loi qui était annexé à ce rapport et, aujourd'hui, vous adresse son propre rapport sur le résultat de ses travaux.

Il s'est trouvé que sur le texte définitif du projet de loi, sur lequel la commission a travaillé, il n'y a pas eu de majorité pour l'approuver. En effet, six commissaires ont voté pour, six commissaires ont voté contre, certains se sont abstenus, d'autres avaient quitté la séance. Par conséquent, le texte législatif qui est dans le rapport n'a pas trouvé de majorité. Mais aujourd'hui, nous discutons aussi bien du rapport du Conseil d'Etat que du rapport de la commission. Le Conseil d'Etat a déposé un amendement pour faciliter les travaux du Grand Conseil en admettant que l'on discute du texte mis au point par la commission parce que, sous réserve de quelques points où il y a de sérieuses controverses, la commission a fait un travail qui l'a conduite à modifier un certain nombre de choses et à améliorer le texte sur un certain nombre de points. Le Conseil d'Etat a également proposé un certain nombre d'amendements rédactionnels, voire de fond. Par conséquent, nous discutons aujourd'hui des deux rapports et nous vous proposons, dans la discussion de détail, de prendre le texte de loi issu des travaux de la commission, ne serait-ce que pour des raisons pratiques.

La présidente : – Nous remercions M. Jean Guinand pour la clarification de cette question. Nous allons donc nous pencher sur les deux rapports mais nous voterons, ensuite, la loi figurant dans le rapport de la commission.

M. *Pierre Meystre*, président de la commission fiscalité : – « Fiscalité : long travail sous fortes pressions », titrait *L'Express* dans un article signé Rémy Gogniat le 4 mars 2000, à propos du résultat des travaux de notre commission parlementaire. Le titre est, il faut l'avouer, fort bien ciblé. Il est dans l'air

Discussion préalable au second débat (suite)

du temps, puisque parallèlement, on apprenait que la nouvelle passion des Suisses était la baisse d'impôts.

Et dans tout cela, les conclusions du travail de la commission fiscalité sont-elles toujours dans l'air du temps? Assurément oui, dans la mesure où les amendements finalement retenus rejoignent, autant que faire se peut, les préoccupations des contribuables, personnes physiques et morales, et ce, même si au vote final un match nul s'est dégagé, match nul que notre Grand Conseil devra transformer.

Un peu de rafraîchissement de mémoire nous montre que notre parlement a renvoyé le projet de loi sur les contributions directes à notre commission avec, au départ, 18 amendements déposés par des députés ou des groupes politiques. A ce stade de la réflexion, vous constaterez qu'examiner 18 amendements sur 297 articles que contient cette loi, est un quota tout à fait acceptable. C'était sans compter sur les propositions de toute nature qui ont été déposées au cours de l'examen détaillé. Résultat: ce sont finalement 77 articles de la loi qui ont été réexaminés, répartis entre 51 articles faisant l'objet de propositions d'amendement, voire de modifications, et 26 articles qui ont fait l'objet de discussions ou de simples demandes de précisions.

Fort de ce résultat, le renvoi en commission était donc parfaitement justifié, travail de commission qui nous a occupé, comme vous avez pu le constater, durant douze séances, avec le concours des services des contributions, des représentants du service juridique, et du conseiller d'Etat Jean Guinand. Au passage, permettez-nous, au nom des membres de notre commission, de remercier ces services ainsi que le chef du département, qui nous ont toujours fourni les éléments nécessaires, et souvent extrêmement pertinents, dans l'examen de nos préoccupations.

Non moins utile est de préciser et d'insister sur le fait que ce projet de loi obéit à la nécessité pour notre canton:

- d'adapter sa législation à la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID);
- d'abandonner son système actuel d'imposition au profit d'un système postnumerando annuel;
- de regrouper dans un seul texte des législations séparées;
- enfin d'inscrire cette loi dans le cadre de la planification financière 1999-2002 acceptée en juin 1999.

Et c'est peut-être ce dernier point qui a retenu longuement les commissaires, à travers l'examen des amendements ayant des conséquences financières directes par rapport au projet de loi du Conseil d'Etat.

En rester purement et simplement au statu quo par rapport au projet initial n'eût pas été une solution acceptable pour une bonne majorité de notre commission. En effet, eu égard aux pressions des milieux économiques et privés, eu égard au climat général qui règne en matière fiscale dans nos

Contributions directes

cantons voisins et dans notre pays, enfin, eu égard à l'amélioration réelle des finances de notre canton, une réflexion poussant à la baisse des impôts s'est dessinée.

Dès lors, quelle voie choisir dans cet imbroglio fiscal en l'absence de toutes comparaisons intercantonales qui nous auraient permis de mieux situer notre démarche? Une voie excessive, tenant compte des principaux amendements ayant des conséquences financières importantes, n'a pas été retenue par les membres de notre commission. En effet, celle-ci aurait porté la diminution de rentrées fiscales à plus de 34 millions de francs, ce qui en l'état de la planification financière n'eût pas été raisonnable.

En finalité, la voie proposée a retenu six articles ayant des conséquences financières estimées à hauteur de -12,1 millions de francs, somme à laquelle il y a lieu de rajouter la rentrée fiscale supplémentaire estimée à 1 million dans le cadre de la prise en considération de l'imposition à forfait au-delà de la période fiscale en cours, soit un montant net de -11,1 millions; -11,1 millions alors que le projet du Conseil d'Etat devait aboutir à une augmentation de recettes de 10,7 millions. Conséquence finale: match quasi nul sur le plan financier, s'étant traduit par un match nul au vote final de notre commission sur ce rapport.

Nous pouvons constater que la baisse d'impôt profiterait, d'une part, pour 50% aux personnes morales, soit à travers l'article 49 avec la prise en considération de l'évaluation des actions non cotées, calculées à 60% de la valeur fiscale, pour une incidence de 500.000 francs, et l'article 94, article important s'il en est, l'impôt des personnes morales selon un système progressif proposé, avec une incidence de 5,5 millions de francs; d'autre part, pour 30% aux familles et aux contribuables à revenus modestes, à travers les articles 36 et 38 dont l'incidence se monte à 3,6 millions; enfin aux propriétaires pour 20%, à travers l'article 24, proposant de considérer la valeur locative à 70% des prestations que le contribuable devrait verser à titre de loyer, dont l'incidence est estimée à 2,5 millions.

On ne saurait passer sous silence deux amendements où les votes finaux des groupes de gauche et de droite se sont retrouvés dos à dos. Nous nous expliquons: un premier amendement a trait à l'impôt minimum, qui en son temps avait fait passablement couler d'encre dans notre hémicycle. Aujourd'hui, force est de constater que la suppression du produit de cet impôt a passé d'estimations de plus de 1 million de francs de manque à gagner pour l'Etat, à quelque 230.000 francs, compte tenu des franchises accordées depuis 1999 et de l'abaissement du taux d'imposition des personnes morales, soumis à notre examen. Une réflexion sur la pertinence de la conservation de cet impôt est donc hautement souhaitable, au vu de ces chiffres qui deviennent, en finalité, quasi symboliques en matière fiscale.

Un deuxième amendement touche la suppression de la taxe foncière, qui actuellement ne concerne que trois communes dans notre canton et qui n'a pas directement d'incidence sur le ménage de l'Etat, dans la mesure où elle

Discussion préalable au second débat (suite)

concerne essentiellement les finances des communes. Une partie de la commission souhaite qu'il ne faille pas inciter d'autres communes à l'introduire pour corriger les effets du barème de référence.

Par ailleurs, en matière de comparaisons intercantoniales en matière fiscale s'entend, on ne tient compte que des impôts directs; or la taxe foncière n'est pas un impôt direct, d'où le flou que nous continuerons d'entretenir si nous conservons, à l'avenir, cette taxe. Des mesures transitoires sont possibles, mesures qu'il s'agirait de proposer, afin de parvenir à une certaine transparence en la matière.

En conclusion, Mesdames et Messieurs les députés, un vent contraire a soufflé sur le Conseil d'Etat qui espérait augmenter ses recettes à travers le premier projet de loi sur les contributions directes soumis à notre examen. Ce vent ne saurait être assimilé à un vent glacial, dans la mesure où les perspectives économiques de notre canton se montrent sous un jour plus favorable, à la lumière des comptes 1999 présentés le 23 février dernier. Le projet de loi tel qu'il vous est proposé est désormais compatible avec la loi d'harmonisation fédérale. Ne pas entrer en matière, ne pas voter cette loi signifierait sa non-entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2001, avec des mesures transitoires que nous impose la LHID.

En conclusion, le terme fiscalité est issu directement du mot fisc provenant du latin *fiscus* qui veut dire « panier ». Au Grand Conseil de déterminer, en finalité, la composition finale de ce panier qui devrait, nous l'espérons, permettre au canton de Neuchâtel d'améliorer son image en terme de fiscalité, pour le bien de notre population et de nos entreprises.

M. *Raoul Jeanneret*, rapporteur de la commission fiscalité: – Nous vous apportons ici les impressions d'un rédacteur pressé, à tous les points de vue, par le temps, par la matière et par les corps constitués.

Premier acte. Pressée à froid par le temps, la commission s'est employée à épuiser une loi complète en quatre mois et une douzaine de séances. Si vous enlevez à ce tableau une séance d'introduction et d'organisation, deux séances et demies pour les auditions, vous vous rendez compte que l'examen du projet de loi a été extrêmement concentré, au point qu'il a été nécessaire de présenter trois rapports finaux successifs, puisqu'il a fallu adapter le texte aux décisions encore en suspens.

Le lecteur attentif aura observé que certains articles ont conservé l'annotation du vote indicatif. Il faut savoir que tout article sujet à amendement a été soumis à deux votes, le premier indicatif et intentionnel, le second final et décisionnel, et qu'une séance supplémentaire de corrections et d'approbation du rapport final, réunissant le bureau de la commission, a été fixée d'urgence le 28 février.

Ceci pour dire que tous les acteurs de cette pièce fiscale ont subi une certaine hâte. Le Conseil d'Etat, dans son souhait d'introduire la nouvelle loi

Contributions directes

sur les contributions directes en respectant le délai de la LHID, le service des contributions et le service juridique qui, semaine après semaine, ont éclairci la discussion par des notes administratives et de nombreuses explications verbales, le service du Grand Conseil qui a dû faire face à des délais d'impression et d'expédition très courts et, bien sûr, les membres de la commission qui ont su conserver leur courtoisie au cours d'âpres controverses. Nous aimerions remercier ici toutes ces personnes pour leur engagement et leur disponibilité. Il serait souhaitable qu'un débat à la hussarde n'ait pas lieu en plénum aujourd'hui et demain, car nous sommes d'avis que l'avenir du canton pourrait être ébranlé par des décisions de principe trop rapides.

Il faut dire encore que cette précipitation (mais est-ce la seule raison?) a empêché la commission d'obtenir des comparaisons intercantionales sous la forme de courbes et de tableaux comparatifs, défaut dont la commission retire une frustration aiguë.

A ce stade quelques remarques: le Conseil d'Etat a tardé à livrer son rapport. En fixant le dépôt du rapport de la commission pour la session de mars 2000, il aurait dû mieux planifier ses travaux en imaginant une loi fiscale complète qui regroupe diverses lois fiscales, la loi sur les contributions directes actuelle, la loi sur les contributions directes sur les personnes morales instituant l'impôt à la source, la loi sur l'impôt sur les gains immobiliers, tout ceci en relation avec la loi d'harmonisation sur l'impôt direct et la loi sur l'impôt fédéral direct, devait susciter de larges et longues discussions.

Du côté fédéral, on aurait pu attendre plus de souplesse dans le délai d'application de la LHID. Certes, la LHID et la LIFD en leur premier état datent du 14 décembre 1990. Toutefois, les changements annoncés sont tels que les législations cantonales à peine établies devront être probablement révisées. Le paysage fiscal, quoi que l'on pense de ces changements, est en constante évolution et l'on peut constater que cette tendance va se maintenir ces prochaines années.

Le paquet fiscal qui va être mis en consultation touchera la LHID et la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD). Pour les familles, sur le plan fédéral, on propose de supprimer l'inégalité de traitement entre couples mariés et concubins. La déduction des frais de garde par les cantons sera une possibilité qui sera inscrite dans la LHID. Dans quelles mesures les déductions votées récemment dans le cadre de la LIFD, 7200 francs par enfant jusqu'à 10.000 francs s'il est en formation, influenceront les décisions cantonales?

De même, la proposition de supprimer l'imposition de la valeur locative liée à la non-déductibilité des frais d'entretien et des intérêts hypothécaires. Autre projet, la taxation de gains réalisés lors de vente de participation à des sociétés avec, en parallèle, la réduction de l'impôt sur les dividendes peut régler le problème de la double imposition.

Discussion préalable au second débat (suite)

Tout cela nous fait dire que la commission fiscalité a encore de beaux jours devant elle, des jours de dur labeur évidemment. A ce propos, il serait peut-être temps de légaliser la commission extraordinaire fiscalité en l'instituant comme commission permanente. Il faut clarifier maintenant la légitimité de cette commission au niveau du Grand Conseil.

Deuxième acte. Pressée comme un citron, la commission exprime dans ce rapport tout le jus et le *jus* (droit) fiscal dont elle est riche. Pris isolément, chaque article pose le plus souvent un problème de ramifications complètes et insoupçonnées.

En temps ordinaire, la commission prendrait le temps d'en faire le tour en plusieurs séances, voir ses rapports récents sur les frais de garde, sur la taxation intermédiaire et sur l'impôt minimum. Ici le temps de l'approfondissement de l'analyse, de la réflexion, a manqué, au risque de prendre des positions de principe au détriment des conséquences politiques.

Presque toujours la fiscalité implique des choix de société avec ses effets sur le revenu disponible des citoyens et sur le rôle de l'Etat. Une décision fiscale est lourde de conséquences de toutes sortes, le député étant invité à y prêter la plus grande attention dans le débat qui va suivre.

Troisième et dernier acte. Pressée comme une jeune fille à marier, la commission consentante a subi les assauts de ses prétendants. Il faut dire que le Conseil d'Etat n'a pas pris la précaution, utile pensons-nous, d'une consultation préalable, si bien que la commission a joué le rôle d'enregistrement des doléances et des vœux. Tout ceci dans une certaine effervescence qui n'a sans doute pas favorisé l'émergence d'un consensus dont le canton a pourtant un urgent besoin pour réussir son rétablissement financier.

Cette pratique a permis d'entendre la Chambre neuchâteloise du commerce et de l'industrie, la Chambre fiduciaire, la promotion économique à travers M. Karl Dobler, l'Association cantonale des rentiers AVIVO, le Centre social protestant, la Chambre immobilière neuchâteloise, le Tribunal administratif, mais d'autres organes n'ont pas été consultés. Nous pensons par exemple à une association de défense des intérêts de la famille comme le Mouvement populaire des familles. Nous pensons aux communes qui ont la taxe foncière – Le Locle, La Chaux-de-Fonds, Montalchez – qui ont sûrement un avis sur sa suppression. Nous pensons aux institutions de prévoyance soumises désormais à un impôt foncier, etc.

Il faut relever que l'annonce d'une initiative, par la Chambre neuchâteloise du commerce et de l'industrie, a probablement durci les positions au sein de la commission et n'a en rien poussé à une convergence, bien au contraire, mais là était peut-être l'intention de cette annonce.

Toujours est-il que les propositions que nous avons pu lire, impôt proportionnel sur les bénéficiaires des entreprises fixé à 5% et réduction de 10% sur trois ans de l'impôt sur les personnes physiques, avec des conséquences financières énormes, ne peuvent qu'aboutir à une radicalisation des positions.

Contributions directes

Pour mémoire, rappelons les décisions prises à une ou deux voix de différence. Abattement de 60% sur la valeur fiscale des actions non cotées: 7 voix pour, 6 voix contre. Réduction de l'impôt sur les gains immobiliers: 6 voix contre, 5 voix pour. Information de la commission de gestion et des finances sur les allègements fiscaux accordés aux entreprises: 8 voix contre, 7 voix pour. Impôt progressif de 6 à 9% sur le bénéfice des personnes morales: 8 voix pour, 6 voix contre. Suppression de l'article qui fixe le coefficient d'impôt cantonal à 1 pour 2001: 6 voix contre, 4 voix pour.

Et rappelons aussi, bien sûr, les votes qui ont vu la commission se diviser en deux camps d'irréductibles. La suppression de l'impôt minimum: 7 voix contre 7, la suppression de la taxe foncière sans mesure transitoire: 7 voix contre 7. Et évidemment le vote final sur le projet de loi de la commission: 6 voix contre 6 et 1 abstention.

Le rapporteur, pressé d'en finir, en appelle solennellement à un front commun majoritaire et raisonnable dans cet hémicycle sinon l'unité du canton, déjà mise à mal par le référendum sur la péréquation financière, pourrait voler en éclats et sa marche en avant, enviée par beaucoup, pourrait être stoppée.

L'embellie financière ne doit pas inciter le Grand Conseil à mettre la charrue devant les bœufs. En priorité, il devrait se préoccuper de réduire la dette publique qui se monte aujourd'hui à 1,4 milliard de francs, tout en maintenant son soutien aux investissements.

Ayons en tête aussi la nouvelle donne de la péréquation financière fédérale qui devrait nous faire perdre plusieurs millions. Alors, soucions-nous du bien-être des générations futures comme l'a inscrit la nouvelle Constitution.

M. Rolf Graber: – L'examen de la nouvelle loi sur les contributions directes répondait en fait à plusieurs nécessités. Bien sûr, nécessité d'adapter à la législation fédérale notre propre législation dans la mesure où la Confédération avait reçu ce mandat d'harmoniser les différentes lois cantonales. Nécessité également d'adapter la fiscalité des personnes morales, celle-ci étant par trop pénalisante dans le canton, plusieurs motions avaient été déposées en son temps sur ce sujet. Enfin, adaptation de notre législation à un environnement mouvant, ce qui s'est traduit par des modifications mineures.

A l'issue des travaux de la commission, notre groupe tient en premier lieu à souligner le travail considérable du Conseil d'Etat et de l'administration pour répondre aux questions des commissaires, chiffrer les propositions et mettre sous toit la nouvelle loi.

Nous saluons le fait que la loi regroupe des lois autrefois séparées. Nous regrettons cependant que les lois traitant de l'émolument de l'évolution d'hérédité et les impôts de succession ne complètent pas la loi sur les contributions directes, mais nous le comprenons.

Discussion préalable au second débat (suite)

Nous voulons également mettre en évidence les propositions du Conseil d'Etat visant à alléger les personnes morales, même si notre groupe estime qu'elles ne sont pas suffisamment incitatives. Parmi les éléments positifs, nous tenons aussi à relever un allègement de la propriété par une adaptation de la valeur locative.

Nous voulons aussi saluer les efforts entrepris pour éviter la double imposition tant sur le revenu que sur la fortune et nous pensons en particulier à la déduction des titres non cotés en bourse. Toutefois, le principe même de la double imposition demeure. Les bénéficiaires retirés d'une personne morale par son propriétaire sont bien taxés deux fois, de même que le capital, même si un allègement est proposé.

Cette situation, avouons-le, demeure pénalisante pour nos PME. Bien des propositions de députés ont été retirées, soit qu'elles impliquaient un sacrifice financier trop important, soit tout simplement parce qu'elles étaient en contradiction avec la loi harmonisée. Cette dernière a d'ailleurs souvent été un frein aux forces de propositions qui ont été émises.

Pour des raisons de délai, notre commission – ce n'est pas seulement le délai, effectivement M. Raoul Jeanneret, il y en a peut-être d'autres – a totalement éludé les problèmes de l'examen de l'échelle, du barème, que nous avons accepté en 1999. Nous estimons qu'en adoptant l'échelle avant d'avoir examiné la matière à imposer, nous avons mis la charrue avant les bœufs.

Il eût été plus logique de procéder comme suit: premièrement de retenir les éléments à imposer, ceux qui déterminent le revenu et la fortune, deuxièmement de se déterminer sur un barème et, troisièmement – c'est un exercice que nous n'avons pas fait – de vérifier l'attractivité de ce barème par rapport aux cantons qui nous entourent. Nous regrettons que nous n'ayons pas pu obtenir les échelles comparatives des cantons romands pour en examiner la progressivité. Nous n'avons donc pas pu effectuer ce travail comparatif.

Nous l'avons dit, les commissaires n'ont pas réussi à se mettre d'accord, à trouver un accord consensuel sur cette loi. C'est que les objectifs étaient trop contradictoires ou que le poids, la priorité, accordés à tel ou tel objectif étaient par trop différents.

Ainsi, et par exemple, deux objectifs peuvent être contradictoires, le maintien du volume des recettes fiscales opposé à une fiscalité plus compétitive. Notre groupe majoritairement souhaite qu'un premier pas en direction d'une fiscalité plus compétitive soit introduit en même temps que l'acceptation de la loi. Dans d'autres groupes, en revanche, on a voulu privilégier le maintien des recettes. Le projet du Conseil d'Etat se traduisait par une augmentation des recettes de 10,7 millions de francs. Le projet de la commission a pour conséquence une diminution des recettes de 11,1 millions, ce qui globalement équivaut à un manque à gagner de 400.000 francs.

Contributions directes

Depuis le début des travaux, et en fonction des résultats qu'on a pu lire, il est évident que ce différentiel n'a pas été aggravé, bien au contraire. L'évolution des recettes fiscales de 1999, même s'il faut les prendre avec une certaine prudence, démontre à l'évidence que les recettes progressent de manière réjouissante, notamment celles des personnes morales, et que les chiffres dont nous parlons sont, en tant que tels, déjà dépassés.

Aux yeux de la majorité des commissaires libéraux PPN, les propositions de la commission paraissaient raisonnables en fonction des chiffres que nous avons, mais peu ambitieuses dans une perspective fiscale. En effet, nous l'avons déjà mentionné, le poids de la fiscalité est très important dans notre canton. Nous avons introduit de nouveaux impôts, ne l'oublions pas – taxe sur l'eau, sur les déchets – et alors que dans le cadre des travaux de révision de leur loi, plusieurs cantons partaient avec l'idée même d'un sacrifice de plusieurs dizaines de millions, nous commençons nos propres travaux sur la base d'un rapport qui péjorait encore globalement le contribuable neuchâtelois. Fort de ce constat, notre groupe se ralliera aux conclusions de la commission pour l'allègement de la valeur locative, le forfait fiscal, les mesures correctives du splitting telles qu'elles sont prévues par la commission, les déductions sociales envisagées.

Par rapport aux travaux de la commission, notre groupe fera en revanche les propositions suivantes. Première proposition: suppression de l'impôt minimum. Deuxième proposition: suppression de la taxe foncière avec un délai de deux ans pour la mise en application. Troisième proposition: exonération des titres non cotés en bourse pour ce qui concerne la fortune. Quatrième proposition: allègement supplémentaire des personnes morales de 7,5% au lieu du taux maximum de 9% prévu dans le projet de la commission. Cinquième proposition: suppression de la possibilité de modifier temporairement le poids de la fiscalité en intervenant simplement sur la modification du coefficient. Ces différents points feront l'objet d'une explication complémentaire lors de l'examen des articles concernés.

Pour terminer, nous voulons encore nous exprimer sur l'impôt sur les gains immobiliers pour lequel nous avons souhaité un allègement, proposition pour laquelle nous avons été minoritaires. L'impôt sur les gains immobiliers a été introduit pour lutter contre la spéculation foncière. Nous avons vu, nous avons pu vérifier, qu'une grande proportion des revenus de cet impôt provenait de ventes réalisées après dix-sept ans de propriété. Nous pouvons estimer qu'à peu près 90% des recettes proviennent de ventes réalisées après plus de dix-sept ans de propriété. Cet impôt ne vise donc plus qu'à maintenir des recettes à l'Etat mais ne remplit plus son objectif initial. Le principe voudrait que l'on supprime cet impôt. Le réalisme nous conduit pour le moment à le maintenir. En revanche, nous insistons pour que l'allègement que nous avons proposé pour l'impôt sur les gains immobiliers se répercute sur l'impôt qui frappe les donations et les successions, impôt mal compris et surtout mal admis, et nous le comprenons fort bien, par une part importante des contribuables et ceci indépendamment de leur situation financière.

Discussion préalable au second débat (suite)

M. Yves Morel: – Le projet de loi qui nous est soumis aujourd'hui nous laisse sur notre faim. Le groupe radical partage le sentiment d'inachevé et d'incomplet que ressentent les commissaires qui ont participé pendant douze séances à l'analyse du premier projet du Conseil d'Etat et à l'élaboration du rapport que nous avons ce jour sur nos tables.

Les commissaires radicaux ont entamé leurs travaux de commission persuadés qu'ils pourraient amener des idées nouvelles, développer de nouveaux axes, suggérer l'exploration de pistes inédites.

Rapidement, ils ont été ramenés à la réalité par le chef du Département des finances et des affaires sociales qui a précisé un calendrier tout militaire. Nous devons nous doter d'une loi compatible avec la nouvelle législation fédérale qui est contenue dans la LHID, la date d'entrée en vigueur est prévue pour le 1^{er} janvier 2001 et nous ne pouvons pas être en retard, nous a-t-on précisé.

Comme toutes les communes doivent avoir cette nouvelle loi pour préparer leur budget 2001, il faut qu'elle soit à leur disposition au début du deuxième semestre de cette année. Comme il y a un délai référendaire, il faut que le nouveau projet soit soumis au Grand Conseil à la session de mars au plus tard. Compte tenu du temps nécessaire pour imprimer les rapports, il faut que la commission finisse ses travaux et accepte le texte final à fin février au plus tard.

Comme on nous donnait toutes ces informations lors de notre première séance de commission le 4 novembre 1999, il nous restait trois mois et demi pour l'analyse de l'ensemble du dossier. Il nous a donc été bien précisé qu'il serait préférable de ne pas faire trop de changements ni introduire trop de nouveautés, sans quoi il serait impossible de tenir les délais. Quand on sait que c'est depuis 1995 que la LHID est définitive et que nous avons plus de cinq ans pour adapter notre législation cantonale au nouveau droit fédéral et à la loi d'harmonisation, on peut regretter que le Conseil d'Etat ait attendu si longtemps pour entreprendre la mise en conformité de notre loi cantonale.

Cette précipitation finale n'est pas saine, car chaque fois que nous voulions amener une idée nouvelle, on nous rétorquait toujours la même chose: « Nous n'avons pas le temps d'étudier cette idée, cela réduirait de façon trop considérable les rentrées fiscales, on ne peut donc pas prendre en considération cette nouvelle piste et l'on n'a pas le temps d'étudier d'autres sources de financement pour compenser un manque à gagner qui résulterait d'une modification d'un article de loi. »

Cette approche est navrante et nous pouvons dire, en tant que commissaire, que nous avons hésité, après cette première séance, à démissionner de ce groupe de travail, car nous étions convaincu que nous ne pouvions pas faire du bon travail et entamer une réforme en profondeur, durable et qui explore de nouvelles pistes, compte tenu d'un calendrier si serré qui nous était imparté.

Contributions directes

Nous ne pouvions donc faire qu'un toilettage d'une loi existante qui est elle-même la résultante de trente-cinq ans d'activité, d'adjonctions, de changements et d'évolution normale dans un système qui vit. Après ce moment de découragement, il est apparu clairement qu'avec nous ou sans nous, il fallait adapter notre loi actuelle aux nouvelles exigences de la LHID et que de toute façon quelque chose serait mis sur pied pour le 1^{er} janvier 2001. Il valait donc mieux être partie prenante dans l'équipe de ce toilettage qu'en dehors, et subir sans rien dire les modifications décidées par le Conseil d'Etat.

De ce fait, notre approche a été de signaler les pistes de réflexion que nous devons prospecter tout en ne mettant dans le projet de loi retravaillé que ce qui pouvait être facilement intégré car simple à appliquer, simple à calculer l'impact sur les finances communales et obtenant une majorité au sein de la commission. C'est ce qui a donné le projet de loi que l'on discute aujourd'hui.

Avec ces règles du jeu et notre impatience pour tous les thèmes mis de côté, nous avons commencé nos travaux de commission. Nous tenons ici à relever le formidable travail effectué par deux groupes de participants.

Tout d'abord nous remercions le président de la commission, qui a eu l'excellente initiative de consigner dans un seul tableau les trente-sept amendements amenés par les différents groupes. Nous avons pu ainsi suivre facilement l'évolution de chaque amendement, son impact sur les comptes de l'Etat, le premier vote indicatif et enfin le vote final. Même le Conseil d'Etat et l'administration avaient opté pour ce tableau. Nous tenons à féliciter le président. Il en va également pour le secrétaire qui a eu un énorme travail, douze séances en trois mois et demi, bravo et merci.

Le deuxième groupe est composé de tous les membres de l'administration cantonale des contributions. Son travail, sa participation active, ses remarques pertinentes et les simulations chiffrées faites rapidement sont à relever. Nous tenons aussi à remercier chacun des membres que nous avons eu plaisir à côtoyer.

Dans les différents thèmes abordés en commission, nous avons eu de vives discussions sur des thèmes sensibles, tels que la valeur locative, la taxe foncière, le forfait fiscal, les titres non cotés en bourse et, bien sûr, le taux d'impôt des personnes morales.

Il est à relever la bonne tenue des débats, l'écoute de tous et le respect des points de vue divergents qui ont toujours prévalu dans nos séances. Nous pouvons également remercier chaque commissaire pour son apport et le maintien d'un tel niveau de discussion.

Nous sommes arrivés à un rapport final qui, fondamentalement, contient six dispositions nouvelles par rapport au projet original du Conseil d'Etat. Ces nouveautés concernent les revenus modestes, les déductions pour primes LAMal, la valeur locative, l'imposition à forfait, les déductions pour les

Discussion préalable au second débat (suite)

valeurs neuchâtelaises non cotées en bourse et, finalement, le taux d'imposition des personnes morales.

Ce compromis, dont le total se monte à 11,1 millions de francs de manque de recettes, n'a pas rassemblé une majorité de la commission, comme cela a été dit, puisqu'au vote final, ce projet a reçu 6 voix pour, 6 voix contre et 1 abstention.

Malgré ce pat, terme que nous utilisons dans le cadre d'une partie d'échec, le groupe radical pense qu'il s'agit d'une plate-forme minimale commune sur laquelle nous nous sommes tous mis d'accord et à laquelle nous ajoutons les deux amendements que nous avons déposés.

Avec ces compléments, nous pensons avoir un cadre réaliste qui peut entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2001. Mais, nous considérons que ce projet n'est qu'une loi étape, une loi de passage. Nous avons fait ces réformes de surface qui nous étaient possibles, compte tenu du trop peu de temps qui nous était accordé. Dès l'entrée en vigueur, nous devons remettre l'ouvrage sur le métier et aborder les thèmes de fond qui, eux, feront l'objet de réformes importantes. Nous voulons parler entre autres de l'aide à la petite enfance, des mesures de soutien à la famille, de la déduction des frais de garde, de l'abolition des droits de succession pour conjoint, de la réduction du taux de coefficient pour du splitting, de la suppression de la valeur locative, de la modification de l'imposition des personnes morales, de la non-imposition des allocations familiales et nous en passons.

Voici quelques fiches que nous avons amenées en commission et qui n'ont pas été prises en considération faute de temps, ou ayant un impact direct trop lourd sur les comptes de l'Etat, sans que nous ayons le temps d'élaborer des recettes nouvelles ou des modifications nécessaires de barèmes de référence.

Face à ce refus d'entrer en matière faute de temps, nous sommes obligés aujourd'hui de faire deux choses. Déposer un certain nombre de postulats afin que ce dossier important fasse rapidement l'objet des études, analyses et propositions qu'il mérite. De plus, le but est qu'il ne disparaisse pas de l'ordre du jour du Conseil d'Etat. Deuxième chose, demander au Conseil d'Etat qu'il prenne un engagement ferme aujourd'hui d'entamer dès la fin de l'année 2001 une consultation et un travail fouillé avec la nouvelle commission fiscalité afin de traiter rapidement non seulement ces cinq postulats mais également toutes les autres pistes qui auront entre-temps été acceptées par les Chambres fédérales ou d'autres commissions de travail au niveau romand ou cantonal.

Un point sur lequel pratiquement tous les commissaires de la présente commission étaient d'accord, c'est ce manque de temps pour entamer des sujets de fond et le ferme désir de remettre sans attendre l'ouvrage sur le métier afin de se doter en 2002 déjà d'une loi sur les contributions directes qui ne soit pas seulement compatible avec la LHID dans la forme mais également qui ait un contenu complété, révisité, allégé et efficace.

Contributions directes

Nous remercions le Conseil d'Etat de prendre un tel engagement aujourd'hui. C'est ce qui nous permet d'entrer en matière sur ce rapport, orphelin d'une majorité en commission.

Le groupe radical est donc favorable à l'ensemble du projet. Il y ajoute des amendements qui seront développés en second débat. Nous estimons, en effet, dans la période transitoire avant le début des travaux de la nouvelle commission à fin 2001, et la mise en application des nouvelles mesures qui seront proposées, qu'un certain nombre de correctifs doivent, et peuvent, encore être pris en compte dans notre projet actuel afin de corriger certains biais et de renforcer l'effet de certaines mesures.

Le coût additionnel de ces amendements ne va pas dépasser 5 millions de francs par an, soit un investissement global pour l'ensemble du projet de loi de moins de 16 millions de francs. Cela représente moins de 2,6% des recettes fiscales du budget 2000 et à peine plus de 62% des recettes fiscales supplémentaires et extraordinaires qui ont été encaissées en plus en 1999 par rapport aux prévisions, si l'on en croit le bulletin d'information que le Conseil d'Etat nous a adressé le 23 février, en commentant l'heureuse surprise et l'excellent exercice 1999 qu'il vient de boucler, grâce notamment à des rentrées fiscales nettement supérieures aux prévisions.

De ce fait, une diminution de recettes d'environ 16 millions qui sera réinvestie dans le circuit économique par les personnes physiques et les personnes morales, avec un effet multiplicateur non négligeable, est de notre point de vue tout à fait proportionnelle et raisonnable.

Nous pourrions donc envisager l'avenir avec optimisme, tout en répétant qu'il ne s'agit que d'une loi étape, une loi de passage.

Le groupe radical votera donc l'entrée en matière et nous reviendrons en second débat pour développer nos amendements qui, nous l'espérons, rencontreront l'assentiment de la majorité de ce parlement.

M. Jean-Jacques Delémont: – En préambule, nous voudrions, aussi à l'instar de nos préopinants, remercier les services de l'Etat et le porte-parole du gouvernement qui a participé aux séances de la commission. Nous voudrions aussi remercier le président de la commission et, vous ne nous en voudrez pas, ce n'est pas par famille politique, mais le rapporteur qui a dû travailler, il l'a dit, mais nous le confirmons au-delà de ce qu'il a pu dire, dans des conditions extrêmement difficiles. Il ne s'agit dans ces remerciements, pour une fois, pas que de simples paroles verbales. Il s'agit vraiment de compliments sincères.

Le groupe socialiste confirme sa décision d'entrer en matière sur le projet de loi, ou les projets de loi, qui ont fait l'objet de deux rapports, l'un du Conseil d'Etat, l'autre de la commission de gestion et des finances.

En revanche, il se prononcera au vote final en fonction du contenu que la majorité de ce parlement aura donné à la fiscalité neuchâteloise. A cet égard,

Discussion préalable au second débat (suite)

on peut déjà nourrir quelques inquiétudes, tant les points restés litigieux à la commission fiscalité que certaines propositions déposées déjà par les groupes libéral PPN et radical, de même que des interventions de leurs porte-parole que nous venons d'entendre, nous font craindre le pire en ce sens qu'ils contiennent déjà beaucoup de germes d'une rupture annoncée, annoncée par une certaine droite, de la politique de concordance qui vaut dans ce canton.

Lorsqu'on nous dit que non seulement il y a 11 millions de francs supplémentaires par rapport au premier projet mais que l'on vient avec des amendements qui ajoutent pour l'un 5 millions et l'autre, s'agissant de l'imposition des personnes morales à 7,5 %, qui n'a même pas été chiffrée, nous prenons ça pour une véritable déclaration de guerre.

Mais ne dit-on pas qu'il faut laisser une chance au temps ? Peut-être qu'au fil des débats, les forces les plus ouvertes de ce parlement, celles qui mettent l'intérêt général au-dessus des intérêts particuliers et au-delà de leur simple somme, parviendront à l'emporter sur celles qui se laissent entraîner par des considérations strictement idéologiques et qui relèvent davantage d'état émotionnel que rationnel.

C'est en tous les cas ce que souhaite le groupe socialiste qui a toujours mis la cohésion du canton au premier rang de ses préoccupations parce qu'il estime que c'est encore la meilleure façon d'éviter des fractures entre les différentes composantes socio-démographiques de sa population.

Qui d'autre que l'Etat pourrait jouer le rôle de régulateur de cette cohésion sociale ? Rôle incontournable aujourd'hui en raison d'un monde globalisé, normalisé par la concurrence et pourtant socialement totalement dérégulé. Et comment ce même Etat pourrait-il jouer ce rôle sans un minimum de ressources, sollicité qu'il est encore par l'économie pour lui fournir les meilleures conditions-cadres possibles ?

Les dépenses d'infrastructure nécessaires à la mobilité souhaitée et souvent imposée, les dépenses de formation indispensables au maintien et au développement d'une économie à forte valeur ajoutée, les dépenses sociales générées par le transfert aux collectivités publiques du rôle social assumé auparavant par les entreprises, les transferts d'activité qui relevaient jusqu'alors de la responsabilité de la sphère privée, s'occuper par exemple des personnes âgées, des enfants handicapés physiquement ou socialement, les dépenses de santé qui, malgré les mesures prises, ne cesseront pas pour autant d'augmenter, toutes ces dépenses ne peuvent être assumées par un Etat ultraminimal.

Que nous sachions, personne dans ce parlement, personne n'a jamais contesté le bien-fondé de ces tâches qui s'imposent tout simplement au nom de l'évolution des mœurs et de la société, évolution, il faut rester modeste, sur laquelle les partis de notre petite communauté neuchâteloise de 167.000 habitants, quelle que soit leur tendance, n'ont que fort peu d'influence.

Contributions directes

Cette vision plutôt raisonnable n'est pas le fait du seul groupe socialiste. Il n'en revendique d'ailleurs pas la paternité exclusive. Elle est partagée par l'ensemble des groupes jusqu'à aujourd'hui et par le gouvernement, attestée qu'elle est dans une planification financière qui a réuni un très large consensus l'année dernière.

Dès lors que l'on reconnaît à l'Etat ses tâches, il convient de lui donner les moyens de les réaliser. Comment? Essentiellement par le biais de la fiscalité. C'est à ce stade que les divergences commencent.

Aujourd'hui, on observe un peu partout dans le monde une tendance à la défiscalisation. D'obsessionnelle qu'elle était au début, cette tendance a passé à l'hystérie ces derniers mois. A l'évidence, il s'agit, comme on dit, d'un thème porteur, car rares sont ceux qui souhaitent payer beaucoup d'impôts.

Les tenants de ce mouvement font leur argumentation sur deux hypothèses. Premièrement, une baisse des prélèvements obligatoires permettrait de libérer du pouvoir d'achat et de stimuler la demande. Deuxièmement, plus les impôts sont bas et plus les incitations à travailler seraient fortes. Selon cette seconde hypothèse, et en référence au désormais fameux slogan: «Trop d'impôt tue l'impôt», les cadres, de même que les entreprises, seraient enclins à quitter les régions où la fiscalité est lourde ou, à tout le moins, à renoncer à s'y établir. Ces considérations ont constitué la toile de fond de toutes les discussions qui ont animé la commission fiscalité. Elles ont même parfois été développées jusqu'à la caricature par certains de nos collègues radicaux et libéraux-PPN en raison des pressions exercées – on y a déjà fait allusion – par les milieux économiques.

A cet égard, nous tenons à dire combien nous réprouvons la tactique, et pas la stratégie, de la Chambre neuchâteloise du commerce et de l'industrie qui, par l'effet d'annonce de son initiative fiscale virtuelle intempestive, n'a fait qu'ajouter encore à la confusion de certains débats. Sans contester le moins du monde à la chambre ce droit démocratique, nous estimons qu'il est indigne d'y recourir, alors même que la loi est en pleine discussion. Une telle mise sous pression d'une partie du législatif par une organisation dont les intérêts sont strictement économiques, donc sectoriels, montre dans quelle estime certains milieux tiennent l'intérêt général.

Mais revenons-en aux hypothèses que nous venons d'évoquer. L'affirmation selon laquelle une diminution d'impôts déclencherait mécaniquement une stimulation de la demande est controuvée par les faits. Aujourd'hui, l'insuffisance de la demande n'est plus le souci de la Suisse en général, ni du canton de Neuchâtel en particulier.

Et pourtant, en 1999, les ménages n'ont pas attendu une réduction des prélèvements obligatoires pour accroître leur consommation tous azimuts. C'est que le moral retrouvé est bien plus lié à la confiance qu'à la fiscalité. S'agissant de l'argument qui consiste à prétendre que plus les impôts sont bas plus les incitations à travailler sont fortes, d'où une évaporation des

Discussion préalable au second débat (suite)

cadres et des entreprises vers des lieux fiscalement plus cléments lorsque la fiscalité est jugée trop élevée, il n'est pas davantage vérifié dans la réalité.

Ainsi, une étude très sérieuse a démontré que les revenus imposables supérieurs sont insensibles aux variations du taux marginal sur le revenu. D'autre part, pour ce qui est des entreprises, il n'existe aucune étude scientifique qui dirait dans quelle mesure les entreprises excluent de s'installer dans une région pour des raisons uniquement fiscales.

Ce qui est par contre certain, c'est que les entreprises les plus sérieuses prennent en compte d'autres atouts tout aussi stratégiques pour décider d'une implantation: la qualité des écoles pour les enfants des cadres, le niveau des infrastructures, l'environnement au sens large (culturel, industriel, scientifique, technique, naturel notamment), la qualification des salariés. Au surplus, cet argument puisé dans la théorie de l'offre qui a connu ses heures de gloire et de désillusion aux Etats-Unis à l'époque de l'administration Reagan, ne résout pas l'épineuse question de savoir comment les collectivités publiques financeront leur budget en attendant l'arrivée de ces très hypothétiques nouvelles entreprises appâtées par des conditions fiscales paradisiaques.

Ce pari sur l'avenir pourrait bien s'apparenter en définitive à un chèque en bois. Il n'est donc pas du tout avéré que la fiscalité soit l'élément décisif de relance comme d'aucuns le pensent. Il n'en constitue pas moins une composante et il ne serait pas raisonnable de l'ignorer, ne serait-ce que parce que nous sommes dans un Etat fédéral qui permet une concurrence fiscale aussi exacerbée que ruineuse entre les collectivités publiques.

Confiner la problématique de la fiscalité aux limites étroites du canton relèverait tout simplement de l'autisme politique. Dans son projet, le Conseil d'Etat avait parfaitement intégré cette dimension conduisant une réflexion s'appuyant sur deux axes, les besoins financiers du canton d'une part et son positionnement fiscal par rapport aux cantons voisins d'autre part.

La majorité de la commission fiscalité a souhaité aller plus loin dans les coupes fiscales, certains membres de cette majorité encore plus loin qu'il n'est acceptable. Les commissaires socialistes, quant à eux, s'en sont tenus à la ligne défendue par le groupe lors du renvoi en commission, tout en restant ouverts à certaines propositions. On connaît le résultat des travaux de la commission, assimilable au pat du jeu d'échec.

Le décor étant planté, passons maintenant aux considérations relatives aux éléments plus concrets du dossier. La mémoire ne fait décidément pas bon ménage avec la politique.

Rappelez-vous, chers collègues, 1989. A cette date, une série de mesures fiscales amputait les recettes de l'Etat de plus de 200 millions de francs jusqu'en 1993. Rappelez-vous, chers collègues, 1993. A cette date, près de quinze mesures étaient prises par notre parlement pour résoudre la crise financière du même Etat. Toujours à peu près à cette époque, un député

Contributions directes

libéral-PPN de cet hémicycle, fort compétent en matière financière et fiscale, déposait une proposition visant à réduire l'endettement du canton, qui décidément prenait une pente dangereusement ascendante. Rappelez-vous encore, chers collègues, 1999. Il n'y a pas longtemps, tous les groupes du Grand Conseil acceptaient la planification financière qui définit les objectifs pour la législature et les moyens pour les atteindre.

Que reste-t-il aujourd'hui de ces engagements d'hier? Rien, si l'on se réfère à quelques prises de positions extrémistes et jusqu'au-boutistes entendues à la commission fiscalité. Trop peu, si l'on compte des conséquences financières des principaux amendants retenus et plus encore en fonction des amendements que nous venons de recevoir.

Le projet de loi, on l'a déjà dit, devait aboutir à une augmentation des recettes de 10,7 millions de francs. Les propositions de la commission débouchent sur une réduction supposée de 400.000 francs. Supposez, parce que ces chiffres sont plutôt optimistes, si l'on tient compte du fait que la rentrée d'un million grâce à l'introduction du forfait fiscal ne repose sur une aucune base prévisionnelle sûre et surtout si l'on tient compte du fait que la diminution réelle de l'imposition des personnes morales pourrait bien avoir des conséquences plus dommageables que celles qui sont estimées, en raison des accords passés entre le gouvernement et les entreprises les plus importantes du canton. Nous souhaiterions d'ailleurs à ce propos que le Conseil d'Etat donne son appréciation sur ce point.

Outre l'ampleur de l'amputation des moyens octroyés à l'Etat, le groupe socialiste juge tout autant inacceptable la répartition du paquet cadeau: 8,5 millions de francs pour les personnes morales et les propriétaires, 1 million au titre des déductions générales qui, même si nous n'en contestons pas le principe, profitent plutôt aux revenus élevés puisque la déduction influence l'imposition du revenu au taux marginal. Notre lecture ici, vous l'avez compris, est un peu différente de celle du président de la commission. Il ne reste, pour les contribuables les plus modestes, que les 2,6 millions de francs résultant de l'augmentation des déductions forfaitaires pour couples et personnes seules. On assiste donc bien à un triple déplacement de la fiscalité, des contribuables à forte capacité vers les contribuables à faible capacité contributive d'abord, du capital vers le travail ensuite, de l'impôt progressif vers l'impôt proportionnel et les taxes enfin.

Et, si cette évolution ne trouble apparemment pas la Chambre neuchâteloise du commerce et de l'industrie, qui par son directeur déclare dans un journal régional que la ponction en faveur des entreprises de 5,5 millions de francs dans la manne des 13 millions de l'AVS va tout à fait dans le bon sens, elle inquiète en revanche beaucoup le groupe socialiste qui y voit une déliquescence de la fonction de redistribution que doit jouer la fiscalité et une menace sérieuse pour les tâches que doivent assumer les collectivités publiques.

C'est dans ce sens qu'il faut comprendre les amendements que nous avons déposés et qui seront défendus au moment de l'examen du projet de loi

Discussion préalable au second débat (suite)

article par article. C'est encore dans ce sens que nous interviendrons à l'occasion de la discussion des amendements émanant des autres groupes.

En l'état actuel, chacun l'aura compris, le groupe socialiste n'acceptera pas le projet proposé par la majorité de la commission fiscalité. Il ne l'acceptera d'autant moins que certains éléments d'appréciation et certaines conséquences des déductions fiscales ont été insuffisamment examinés.

Tout d'abord, l'optimisme qu'a fait naître l'amélioration des comptes 1999 doit être tempéré. En effet, l'accroissement des recettes fiscales est probablement surévalué en raison des problèmes rencontrés lors de la taxation de 1998. L'ampleur de ce phénomène de rattrapage ne nous est malheureusement pas connue. Le Conseil d'Etat pourra peut-être nous fournir des informations sur ce point. Ensuite, l'application du barème de référence et les mesures envisagées par la majorité de la commission entraîneront globalement une réduction substantielle de la fiscalité neuchâteloise. On n'en connaît pas les effets sur le retour de l'impôt fédéral direct qui, rappelons-le, est calculé sur la base de l'effort fiscal. Ce qui est pratiquement certain, c'est que la contribution fédérale diminuera. De combien? Le Conseil d'Etat en a-t-il une idée?

Enfin, pratiquement tous les allègements proposés par la majorité de la commission financière ont des conséquences directes sur les recettes fiscales communales. Dès lors, le grand objectif de la péréquation financière pourrait bien être anéanti puisque les communes du Val-de-Travers, les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds risquent de voir tout le bénéfice de la péréquation compensé, et même au-delà, par des pertes fiscales dues aux allègements consentis au plan cantonal.

Les deux villes du Haut notamment pourraient se retrouver dans une situation encore pire que celle d'aujourd'hui si l'on considère qu'à brève échéance, elles perdront encore une grande partie de leurs recettes provenant des services industriels en raison de la libéralisation du marché de l'électricité. Nous n'osons imaginer ce qui se passerait en cas de suppression de la taxe foncière.

Face à de tels périls, le groupe socialiste ne saurait donner son aval à des mesures qui, peu ou prou, conduisent à l'étranglement des collectivités publiques.

Vous nous permettrez de rappeler, dans la partie conclusive, les grands axes sur lesquels le groupe socialiste entend fonder sa position dans cette grande affaire qu'est la fiscalité.

Premièrement, il tient à réaffirmer son accord avec les objectifs définis dans la planification financière. Ceux-ci, nous l'avons dit, n'ont d'ailleurs été contestés par aucun groupe. Ils ont pour noms: emploi, formation, recherche, infrastructure, cohésion sociale et équilibre des régions. Pour les atteindre, il faut bien des moyens qui sont fournis, pour une part importante, par la fiscalité.

Contributions directes

Deuxièmement, le groupe socialiste estime que l'importance des tâches de l'Etat exclut une fiscalité *light*, d'autant plus que les dépenses sociales resteront à coup sûr très élevées en raison d'un nombre important, et relativement stable, de personnes qui, fracassées par la crise, ne parviendront plus à se réinsérer en dépit de la reprise économique. A ce propos, est-il exact que, par rapport à la planification, on enregistrerait déjà une hausse de près de 9 millions de francs au titre de ces dépenses ? Pour autant, la fiscalité ne saurait s'éloigner notablement de celle des cantons structurellement comparables au nôtre. A cet égard, le projet du Conseil d'Etat allait dans le bon sens. L'introduction de l'impôt proportionnel pour les personnes morales à 10% mettrait les entreprises neuchâteloises dans une situation comparable aux autres cantons.

L'abandon de l'impôt de solidarité réduit encore les prélèvements sur les entreprises d'environ 2,2 millions de francs. L'allégement n'est donc pas anecdotique dans la perspective de la promotion économique, comme on l'entend trop souvent dire dans certains milieux.

Troisièmement, le groupe socialiste est d'avis que la fiscalité doit être envisagée dans la durée. Un exercice excédentaire ne saurait *ipso facto* entraîner une baisse d'impôts ni l'interdire non plus. Pour ce qui est de notre canton, il convient au moins de prendre en compte, on l'a aussi déjà dit, la dette de 1,7 milliard de francs et les 70 millions d'intérêts qu'elle génère ainsi que le découvert de 400 millions qui figure au bilan.

Le choix exclusif de la baisse d'impôt n'est pas indifférent pour les générations futures. A long terme, il se fait au détriment de la baisse de la dette de l'Etat, qu'il leur laisse la charge de rembourser.

La tendance à la hausse des taux d'intérêts entretenue par l'embellie conjoncturelle pourrait d'ailleurs faire gonfler la facture de façon significative. La « défiscalomania » de certains pourrait, si le Grand Conseil devait les suivre, rendre pratiquement impossible la mise sur pied du budget 2001, à moins de se départir de la planification financière et de prendre la responsabilité d'en rompre le contrat.

Avant de conclure, nous voudrions encore brièvement nous prononcer sur la question des voies de droit prévues à l'article 294 du projet. Après réflexion, il nous paraît que le Conseil d'Etat ferait bien de privilégier la voie de la commission. Il nous semble, en effet, qu'un juge cantonal a mieux à faire, en termes de compétence et de coûts comparés, qu'à se préoccuper des aspects, le plus souvent strictement techniques, abordés en première instance.

En conclusion, le groupe socialiste continue à penser que les quatre grands chantiers que sont la planification financière, la péréquation financière, la fiscalité et une nouvelle répartition des tâches entre l'Etat et les communes sont non seulement interdépendants, mais encore constitutifs, au même titre que la nouvelle Constitution que nous venons d'approuver de l'avenir de notre canton.

Discussion préalable au second débat (suite)

Nous n'avons jamais trahi cet engagement, pris conjointement avec les autres formations politiques de ce parlement. Si des fractions souhaitent s'en départir, elles porteront la responsabilité de la rupture de la politique de concordance que le parti socialiste estime bénéfique pour nos concitoyennes et nos concitoyens.

L'image des cantons qui ne connaissent que l'affrontement bloc contre bloc nous conforte dans cette idée. Nous voulons croire qu'une majorité de ce parlement partage ce point de vue. Si tel ne devait pas être le cas, nous nous sentirions déliés de tous les engagements que nous avons pris au nom du consensus neuchâtelois, avec les conséquences que cela suppose.

M. Denis de la Reussille: – C'est, sauf erreur, en 1977 que le peuple suisse a mandaté la Confédération pour harmoniser les impôts directs. Or, le parlement fédéral a mis seize ans pour accoucher d'une souris et édicter quelques timides principes aux cantons.

Connu sous l'abréviation de LHID (loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes), cette loi doit entrer en vigueur avant le 1^{er} janvier 2001, soit vingt-quatre ans après le vote du peuple. La LHID fixe les revenus soumis à la taxation et la nature des déductions possibles, sans en dicter les montants et encore moins les barèmes applicables. On voit donc malheureusement que dans notre pays, les disparités fiscales et la concurrence entre cantons ont encore de beaux jours, pour ne pas dire un avenir radieux.

Le groupe PopEcoSol ne peut évidemment pas cautionner ce type de fonctionnement qui va inévitablement creuser les écarts entre cantons et, surtout, engendrer une spirale à la baisse des recettes fiscales, notamment sur l'impôt des personnes morales. Si tous les cantons désirent être plus attractifs, mot à la mode, ils appâteront les contribuables des cantons voisins en abaissant la fiscalité sur les personnes morales de façon drastique. Dès lors, nous allons rapidement nous retrouver dans une situation de sous-enchères généralisée.

Certains représentants de ces milieux économiques, par ailleurs omniprésents dans les différentes commissions du législatif, iront même jusqu'à proposer la suppression de cet impôt, nous l'avons entendu.

Le rapport du Conseil d'Etat 99.038, du 11 août 1999, nous paraissait déjà trop généreux pour certaines catégories de contribuables. Néanmoins, avec l'introduction d'un système de déductions sociales pour les bas et moyens revenus, notamment pour compenser le passage de la taxation à 100% des rentes AVS, ce rapport aurait pu éventuellement rencontrer notre approbation, du moins notre opposition modérée.

Après le travail de la commission fiscalité, ce dossier est devenu complètement et totalement inacceptable pour le groupe PopEcoSol. En effet, la majorité de droite de ladite commission a profité de l'occasion pour

Contributions directes

proposer des cadeaux fiscaux de plusieurs millions de francs, notamment 5,5 millions supplémentaires pour les personnes morales. Permettez-nous de vous dire que c'est un revirement audacieux pour une majorité du Grand Conseil qui crie famine depuis plus de dix ans et qui demande l'équilibre des comptes ainsi que la baisse de la dette.

Nous voulons aussi rappeler quelques éléments indispensables avant que certaines décisions lourdes de conséquences ne soient prises. Premièrement, les comptes de l'Etat ne sont pas équilibrés. Deuxièmement, la dette du canton s'élève à 1,3 milliard de francs. Troisièmement, le canton n'a pas encore achevé son programme d'investissement des voies de communication. Quatrièmement, une inversion rapide de la conjoncture économique n'est pas à exclure. D'ailleurs ces quatre points ont été évoqués à plusieurs reprises par les différents représentants du Conseil d'Etat.

Dans leur fuite en avant, certains représentants des partis libéral-PPN et radical devraient quand même se poser cette question: quels moyens seront mis à disposition de l'Etat pour, par exemple, développer l'Ecole d'ingénieurs de Neuchâtel, développer les écoles techniques, maintenir une formation de qualité pour toute la population? Il serait bon de rappeler que, sans une main-d'œuvre de qualité, des ingénieurs, des ouvriers, des employés bien formés, travaillant dans de bonnes conditions, il n'est pas possible de maintenir un développement durable ainsi qu'un équilibre social dans notre société.

D'autant plus, qu'il serait naïf de penser que nos entreprises, et donc des emplois, se créent seulement si on diminue leurs impôts. Elles se créent seulement si elles trouvent un marché. Tout le reste n'est que chantage et pressions de milieux économiques et de leurs représentants qui profitent pour la plupart directement de ces cadeaux fiscaux. Il est vrai que l'exemple vient de haut puisque le Conseil fédéral veut diminuer de façon inacceptable les revenus de la Confédération de 1,5 milliard de francs, après avoir peint le diable sur la muraille et prédit les pires calamités pour les assurances sociales, faute de revenus suffisants.

La suppression du droit de timbre pour 0,5 milliard de francs est un cadeau inacceptable fait aux riches de notre société et l'argument laissant croire que le maintien du droit de timbre ferait fuir les capitaux à l'étranger est mensonger. Ces mesures prises au niveau fédéral vont d'ailleurs sûrement avoir des répercussions sur notre canton, avec des reports de charges importants. Notre opposition est de principe. Nous ne voulons pas d'une société à deux vitesses, une société future souhaitée par les tenants de l'ultra-libéralisme où seuls les salariés paieraient des impôts. Les entreprises doivent aussi, d'une manière significative, participer par l'impôt à la redistribution des richesses.

Vous l'aurez compris, nous ne pouvons pas cautionner ce projet d'une nouvelle loi sur les contributions directes qui signifierait, c'est le comble, que pour financer le cadeau fiscal fait aux entreprises, c'est essentiellement dans

Discussion préalable au second débat (suite)

la poche des contribuables à faible et moyen revenu, notamment les retraités et ceux qui sont juste à la limite des prestations complémentaires, que l'effort principal serait demandé.

Avant de terminer notre intervention principale, nous voulons clairement souligner que nous ne sommes pas contre le principe de baisse d'impôt quand la situation financière de la collectivité le permet. Mais cette baisse doit aller en faveur des personnes les plus défavorisées en priorité. Un pays voisin a pris cette décision dernièrement afin de relancer la consommation, nous pourrions aussi le faire à condition d'ouvrir les yeux. Dans notre société, ce sont les citoyens qui ont des petits et des moyens salaires ainsi que de nombreux retraités qui paient beaucoup d'impôts, pas la plupart des sociétés.

En conclusion, nous espérons que la majorité du Grand Conseil fasse preuve de lucidité et privilégie l'intérêt général plutôt que les intérêts particuliers de quelques-uns. Si cela ne devait pas être le cas, le groupe PopEcoSol ne pourrait que voter contre ce projet.

Nous interviendrons dans la suite du débat, article par article, notamment avec un amendement à l'article 38 de la loi.

Nous tenons à le réaffirmer clairement, les catégories sociales qui méritent une aide, ce sont les salariés, les retraités modestes, sûrement pas les catégories aisées de la population de notre canton qui sont d'ailleurs choyées depuis de nombreuses années avec, comme preuve, une augmentation vertigineuse du nombre de millionnaires dans notre canton.

Vous l'aurez compris, notre opposition est de principe, idéologique même, nous ne cautionnerons pas une nouvelle loi qui favorisera les nantis.

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Permettez-nous d'abord quelques remarques préliminaires. Tout d'abord, nous nous associons aux remerciements qui ont été adressés à la commission pour le travail accompli et singulièrement à son rapporteur pour la qualité du rapport présenté. Même si les travaux de la commission se sont parfois attardés dans un certain nombre de détails, il faut relever la volonté des commissaires d'aboutir à l'examen complet de la loi dans les délais.

Cela nous permet d'ajouter une deuxième remarque préliminaire en relation avec ce que M. Yves Morel a dit tout à l'heure. Il est vrai qu'il y avait une certaine presse par rapport au délai qui devait être respecté, mais nous aimerions ici rappeler que le canton de Neuchâtel n'est pas le seul dans cette situation étant donné que tous les cantons suisses doivent aussi adapter leur législation fiscale à la LHID, et si nous comparons l'état des dossiers dans les cantons qui nous entourent, en particulier dans les cantons romands, nous avons l'impression que, dans cet exercice-là, le canton de Neuchâtel est plutôt en avance.

Contributions directes

Vous avez encore dit que c'est une loi, au fond, où l'on n'avait pas grand-chose à dire parce qu'on n'a pas suivi un certain nombre de pistes intéressantes. Nous aimerions tout de même rappeler que – et c'est peut-être aussi contradictoire à l'égard de certains compliments que vous avez adressés à l'administration – l'administration avec le Conseil d'Etat ont essayé de faire une loi qui regroupe l'ensemble de la législation actuelle, qui tient compte des impératifs de la LHID, qui ne sont pas toujours agréables à suivre, mais nous n'avons pas le choix puisque cette loi nous est maintenant imposée et que, en réalité, les points où il y avait discussion, vous les avez utilisés. Ils sont en discussion ici: ce sont les taux, les possibilités de déductions sociales que la LHID laisse à la liberté des cantons.

La dernière remarque préliminaire que nous souhaitons faire concerne les comparaisons intercantionales; bien sûr, on nous les a demandées. Nous avons préféré ne pas donner de comparaisons intercantionales, afin de ne pas donner de mauvaises comparaisons intercantionales. On connaît la situation du canton de Neuchâtel en matière fiscale par rapport à d'autres cantons et donner aujourd'hui des comparaisons par rapport à d'autres cantons aurait été très difficile, ne serait-ce que parce que, comme nous l'avons dit il y a un instant, tous les cantons ont pratiquement leur législation en chantier en vue d'une harmonisation avec la LHID.

Cela dit, nous devons vous dire que le Conseil d'Etat est déçu et inquiet. Il est déçu tout d'abord parce que même si le Conseil d'Etat s'attendait bien à ce que la question de l'imposition de la valeur locative soit à nouveau discutée, qu'il soit question des impositions des rentes AVS-AI à 100% et que les propositions du Conseil d'Etat s'agissant des actions non cotées feraient l'objet de propositions complémentaires – cela a été le cas, nous n'avons pas été surpris sur ce point et nous aurons l'occasion de débattre tout à l'heure des solutions proposées par la commission sur ces points –, le Conseil d'Etat, nous le disons, ne s'attendait absolument pas à la violence offensive qui s'est manifestée à l'égard de l'imposition des personnes morales.

En effet, nous pensions au contraire que la volonté du Conseil d'Etat d'alléger la charge des entreprises en proposant de ramener une imposition allant jusqu'à 18,5% – c'est le droit actuel – à un taux proportionnel fixe et maximum de 10%, serait saluée par les responsables économiques et les députés, et ce d'autant plus que, suite à des discussions constructives avec certaines entreprises, dont celles qui nous assurent l'essentiel de nos recettes, la diminution du produit d'impôt cantonal qu'une réduction de 18,5% à 10% devrait entraîner pouvait se limiter – nous vous renvoyons au rapport – à environ 2 millions de francs en tenant compte de l'évolution favorable de la masse imposable qui s'est d'ailleurs manifestée à travers les résultats du dernier exercice et qui a permis d'améliorer la situation financière dans les comptes 1999. Eh bien, au contraire; on a assisté au sein de la commission à une surenchère qui s'est traduite par les propositions de la commission que le Conseil d'Etat ne peut pas accepter – vous avez pris connaissance de notre amendement – et par des propositions d'amendements qui entendent aller

Discussion préalable au second débat (suite)

encore plus loin, sans compter bien sûr avec l'annonce d'une initiative allant encore au-delà, visant de surcroît un allègement de la fiscalité des personnes physiques qui priveraient l'Etat et les communes de plus de 60 millions de francs de recettes. D'où l'inquiétude du Conseil d'Etat qui a le sentiment qu'un certain nombre de députés sont soudain frappés d'amnésie et qu'ils ont oublié tout à coup certains discours et la stratégie du Conseil d'Etat en matière de planification financière.

Nous croyons dès lors nécessaire de rappeler ici, avant d'aborder les diverses propositions d'allègements de la fiscalité – vous avez d'ailleurs remarqué qu'à une seule exception toutes les propositions qui sont faites vont dans le sens de l'allègement – un certain nombre de réalités et de citer quelques chiffres. Pour commencer, nous aimerions rappeler quel est l'état du résultat des comptes de l'Etat de Neuchâtel et son évolution au cours de ces dix dernières années.

- 1990: pour la dernière fois, les comptes de l'Etat étaient bénéficiaires 7,4 millions de francs et c'était le fait d'un pur hasard ou d'un coup de chance, si nous pouvons nous exprimer de cette manière-là. Il y avait dans ce canton une personne qui avait une très grosse fortune et qui, ayant liquidé par avance des droits de succession, avait permis ce résultat.
- 1991: une année après, déficit de 47,6 millions de francs.
- 1992: 62,7 millions de francs, il a fallu en 1992 emprunter pour fonctionner.
- 1993: 65 millions de francs, il a aussi fallu emprunter pour fonctionner. Pendant ces deux années, cela a été véritablement le cauchemar.
- 1994: cela va un tout petit peu mieux: 55 millions de francs, mais il y a déjà là les premières conséquences des mesures que le Conseil d'Etat vous proposait en 1993 et qui ont été acceptées.
- 1995: 37,4 millions de francs, encore une fois ce sont les mesures qui permettent de voir que les choses vont un peu mieux.
- 1996: on est bien remonté cette année-là, 28,5 millions de francs, mais dus en grande partie au changement de système d'imposition des personnes morales.
- 1997: 38 millions de francs.
- 1998: vous vous en rappelez, nous avons tout juste réussi à boucler avec un déficit qui était très proche du budget, puis, heureusement, enfin depuis dix ans.
- 1999, nous aurons l'occasion d'en reparler au mois de mai, nous avons des résultats qui sont meilleurs, avec un déficit de 25 millions de francs.

Mais un déficit toujours de 25 millions de francs et un budget pour l'an 2000 dont nous vous rappelons qu'il est de 36,6 millions de francs, cela représente en dix ans, un déficit cumulé de plus de 430 millions de francs et dans la même période, en lien avec la politique de rattrapage en matière d'investissements,

Contributions directes

que ce Grand Conseil a acceptée et que le peuple neuchâtelois a soutenue, la dette du canton de Neuchâtel a passé de 568 millions de francs à 1,4 milliard de francs, rendant ainsi les comptes de notre canton trop sensibles aux variations des taux d'intérêts du marché. Ces derniers, pour l'heure, sont encore relativement stables et nous nous en réjouissons, mais une surchauffe due à la reprise économique peut laisser craindre une brusque remontée des taux, provoquant ainsi une forte augmentation de nos intérêts passifs. Et le budget de l'an 2000, que vous n'avez pas tous accepté et qui prévoit un déficit de 36,6 millions de francs, vous le savez, ce budget sera aggravé d'environ 8 millions de francs en raison de la modification de l'indice de capacité financière du canton. Nous n'avons pas pris en compte ces 8 millions de francs dans le budget de l'an 2000, mais heureusement que la conjoncture nous paraît meilleure et que vraisemblablement nous pourrions tenir le budget 2000 – nous espérons même qu'il sera meilleur comme l'ont été les comptes en 1999 –, mais c'est grâce à la conjoncture. Mais, M. Jean-Jacques Delémont y a fait allusion il y a un instant, nous sommes très préoccupé par les charges de l'aide sociale qui est le dernier filet de protection sociale et qui risque de prendre encore une fois de plus l'ascenseur au vu des résultats que nous avons pu voir jusqu'ici. On constate en effet dans ce domaine, il faut bien le dire, un décalage de deux à trois ans entre la reprise économique et l'amélioration ressentie. Et puis on peut craindre qu'un certain socle incompressible de personnes n'arrivant pas à se réinsérer dans le monde du travail doive continuer d'être pris en considération.

En ce qui concerne le budget 2001 dont l'élaboration va commencer, nous aimerions vous rappeler que la modification de l'indice de la capacité financière, ce ne sont pas seulement les 8 millions de francs que nous n'avons pas pris en compte dans le budget 2000, ce sont 13 millions de francs dus à la modification de l'indice de capacité financière. Nous vous rappelons aussi que nous vous avons proposé et que vous avez accepté le dé plafonnement partiel de l'indexation des salaires, cela représente 1 million de francs supplémentaire. Pour l'an 2000, vous avez accepté bon an, mal an, la suppression de la réduction temporaire de la part des communes à l'impôt fédéral direct (IFD) qui correspond à 4 millions de francs et ces derniers nous ne les aurons pas en 2001 et il faudra bien que nous les rajoutions. En matière fiscale – il semble que cela tout le monde l'a oublié –, à partir de 2001, il y a la suppression de la contribution aux mesures de crise qui nous rapportait à peu près 10 millions de francs.

Voilà, Mesdames les députées, Messieurs les députés, dans quelle situation nous nous trouvons et tout cela n'est que le rappel de ce que vous savez, de ce que vous connaissez, de ce que nous avons présenté dans la planification financière et il était prévu dans cette planification financière que la révision de la loi fiscale devait apporter quelque amélioration, les propositions de la commission, nous l'avons vu, n'entraîneraient aucune recette supplémentaire au contraire, si l'on en croit et si l'on fait le calcul, des propositions qui sont faites.

Discussion préalable au second débat (suite)

Bien sûr, on nous dira qu'il faut faire des économies plutôt que de rechercher de nouvelles recettes. Nous ne reprendrons pas ici la liste des économies faites au cours de ces dix dernières années, nous l'avons publiée dans un dernier rapport, mais si nous poursuivons, et nous entendons poursuivre notre politique de rigueur, encore faudra-t-il que nous puissions imposer cette politique de rigueur à ceux à qui nous la demandons. Nous ne pourrions pas demander une politique de rigueur à un certain nombre de personnes si elles ont l'impression que du côté de la fiscalité, on n'a pas respecté l'équilibre, l'équité fiscale et l'égalité de traitement. Mais nous entendons bien continuer à être exigeant dans les dépenses. Nous devons vous rappeler les besoins de ce canton, ceux-là même que vous reconnaissez d'ailleurs – prenez l'ordre du jour de ce Grand Conseil que vous traiterez peut-être mercredi si l'on arrive au bout des contributions –, il est prévu dans ces rapports des crédits pour 11,2 millions de francs: 1,7 million de francs pour les équipements à l'Ecole d'ingénieurs; 4 millions de francs pour assurer la sécurité du tunnel de la Vue-des-Alpes; 2,6 millions de francs pour assurer la protection des eaux et 2,8 millions de francs pour les enfants en difficulté à travers le crédit qui est demandé pour Belmont. A notre connaissance, d'après ce que nous pouvons savoir à ce stade, nous n'avons pas l'impression que ces crédits seront refusés par votre Grand Conseil.

Puis, à côté de cela, d'autres projets sont en cours. Le Conseil d'Etat est pressé par un certain nombre d'entre vous pour donner une suite à ces projets. Nous vous en donnons les exemples: on nous demande de faire quelque chose pour l'accueil de la petite enfance. Ce sont des coûts pour l'Etat et pour les communes; on nous a demandé d'alléger les droits de succession. Nous avons accepté une motion allant dans ce sens-là; on nous propose un postulat maintenant qui, au fond, ne fait que reprendre la motion que nous avons acceptée. Mais, Mesdames et Messieurs, si nous voulons effectivement faire des corrections dans ce secteur, et nous pensons qu'il faudra faire des corrections dans le domaine des droits de succession, encore faudra-t-il que nous puissions le faire et si trop de concessions ont été faites dans un autre secteur, nous ne pourrions pas le faire. Combien d'entre vous attendent que notre collègue revienne devant ce Grand Conseil avec un nouveau crédit routier pour terminer les travaux de la J 10, pour terminer les travaux de la J 20, etc. et pour améliorer certaines routes qui en ont largement besoin. Notre collègue Thierry Béguin, chef du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles, viendra à propos de la Haute école pédagogique pour vous proposer que l'Etat rachète l'immeuble de Beauregard à La Chaux-de-Fonds. Bref, nous nous arrêtons ici, vous connaissez la liste des crédits à solliciter et vous savez également que le fonctionnement de certains services aurait besoin de quelque soutien supplémentaire pour pouvoir être plus efficace.

Dès lors, Mesdames et Messieurs, s'il est vrai que la fiscalité est assez lourde dans notre canton et que nous souhaiterions bien figurer en meilleure position dans le palmarès fiscal suisse, il ne faut pas oublier non plus que les

Contributions directes

besoins de ce canton sont aussi lourds et que nous ne sommes pas certains que celles et ceux qui demandent que des sacrifices soient faits en ce qui concerne la fiscalité sont prêts aussi à renoncer à une série de projets que nous venons d'indiquer. Nous nous réjouissons de l'amélioration de la reprise économique constatée actuellement, mais nous ne savons pas encore si cette reprise sera de longue durée. Certaines tendances inflationnistes, nous l'avons dit tout à l'heure, commencent déjà à se manifester dans les pays anglo-saxons, ce qui devrait nous inciter à la prudence.

Si nous vous faisons tout ce discours, Mesdames et Messieurs – vous nous direz qu'on est un peu loin de la fiscalité, non, on n'en est pas loin, parce qu'il s'agit de savoir dans ce contexte financier quelle est la part que l'on demande en particulier aux contribuables –, c'est parce que le Conseil d'Etat voudrait profiter de cette éclaircie, que nous espérons durable, pour pouvoir poursuivre une politique financière qui fixe un certain ordre de priorités. La priorité des priorités pour le Conseil d'Etat reste l'amélioration du solde du compte de fonctionnement qui, nous vous le rappelons, est toujours déficitaire. Nous voulons, et nous l'avons affirmé, rétablir l'équilibre financier, sortir des chiffres rouges et nous voulons que cela soit durable et pas seulement qu'il s'agisse d'une embellie temporaire.

En effet, si nous arrivons à avoir de manière plus durable une amélioration de nos comptes de fonctionnement, nous devons commencer à amortir le découvert au bilan et commencer à rembourser la dette de l'Etat. Quand nous aurons pu commencer à faire cela – nous n'allons pas allonger en particulier sur l'amortissement du découvert du bilan où un certain nombre de députés il y a quelques années nous faisaient même un procès d'intention de ne pas être attentif aux exigences budgétaires dans ce domaine –, eh bien, nous vous disons qu'en priorité il faut équilibrer les finances, il faut pouvoir commencer à amortir le découvert du bilan, pouvoir commencer à rembourser la dette avant d'alléger la charge fiscale, ensuite, il faudra effectivement alléger la charge fiscale. Nous ne sommes pas du tout opposé à l'idée d'un allègement de la charge fiscale, qu'il s'agisse des personnes physiques ou des personnes morales, mais il s'agit de rester raisonnable par rapport à la situation qui est la nôtre, sans oublier finalement que l'ensemble des mesures fiscales qui sont proposées et discutées ici auront des effets d'un ordre généralement similaire, pas nécessairement totalement identique sur les communes neuchâtelaises dont, vous le savez, certaines sont dans une difficulté financière très préoccupante.

Permettez-nous d'ajouter deux choses encore, d'abord d'un point de vue de la politique macro-économique, parce qu'il s'agit aussi de faire de la politique qui est dans la durée, nous aimerions vous dire ici l'inquiétude que manifeste d'ores et déjà aujourd'hui la Banque nationale suisse de voir les cantons et la Confédération réduire leurs impôts alors que la situation financière n'est pas encore assainie. Une telle politique risque d'entraîner un effet multiplicateur indésirable – peut-être que sur le moment, c'est un effet bienvenu – encore une fois, pour les contribuables, mais qui pourrait

Discussion préalable au second débat (suite)

conduire à un retour de la situation conjoncturelle qui aurait toutes les conséquences que nous avons indiquées tout à l'heure, en particulier si l'on devait assister, et c'est notre hantise, Mesdames et Messieurs, à un retour de l'augmentation des taux et en particulier des taux de notre dette, que nous avons indiqués tout à l'heure.

La deuxième remarque que nous souhaitons encore faire – et la question a été posée –, c'est de savoir au fond, par rapport à la nouvelle péréquation financière fédérale, quelle pourrait être l'incidence d'une politique de baisse de la pression fiscale. Nous aimerions vous dire ici qu'il est difficile de vous donner des chiffres exacts parce que la péréquation fédérale est en pleine discussion. Si l'indice des ressources retenu devient un indice pur, la fiscalité des cantons n'aura aucun effet sur notre part à la péréquation fédérale puisque la part sera calculée sur les masses imposables et un barème standard indépendant. Nous faisons la comparaison avec ce que l'on a prévu dans la péréquation financière intercommunale où nous avons pris en considération l'indice des ressources, mais nous avons pris un indice des ressources pur et dans les travaux de la commission, on avait imaginé de le compléter par des éléments mixtes. En revanche, sur le plan de la Confédération, il est question d'introduire un indice mixte, composé de l'indice des ressources et de l'indice de charge fiscale, et nous ne cachons pas ici que, dans l'intérêt du canton de Neuchâtel, c'est plutôt cet indice mixte qui a notre préférence pour pouvoir défendre nos intérêts. Alors il est évident que si nous avons cet indice mixte, la fiscalité cantonale jouera effectivement un rôle.

Nous dirons simplement ici – le débat sur la péréquation intercantonale fédérale n'est pas encore terminé – qu'au moment où nous battons pour dire que les résultats que nous avons reçus il y a une année, qui nous ont conduits dans la consultation à dire que nous ne pouvions pas accepter ces résultats-là, nous ne pouvons pas à la fois dire que nous estimons être un canton à faible capacité financière qui devrait profiter de la péréquation financière fédérale et en même temps diminuer la charge fiscale, auquel cas on nous dira: «Eh bien, vous voyez, vous n'êtes pas un canton à si faible capacité financière.» Il faut donc faire attention à ne pas avoir ici des discours contradictoires.

Nous en terminons ici parce que nous pensons qu'il faut que nous puissions avoir le temps de prendre la discussion article par article. Vous l'aurez compris, le Conseil d'Etat vous incite à la raison, mais nous savons que dans un débat comme celui-là, c'est peut-être plus facile de suggérer des baisses de pression fiscale que de plaider la raison. Nous vous demandons de bien mesurer les conséquences que certaines décisions pourraient avoir sur l'avenir de notre canton et sur sa capacité à faire face aux difficultés. Le Conseil d'Etat vous prie instamment de vous souvenir de nos objectifs, qui devraient être aussi les vôtres, et des moyens d'atteindre ces objectifs. Le Conseil d'Etat n'a d'ailleurs pas été totalement insensible aux préoccupations de la commission, ni M. Pierre Meystre aux préoccupations des

Contributions directes

contribuables puisque, au vu de l'amendement que nous avons déposé, nous sommes prêt à accepter le texte issu des travaux de la commission qui, si l'on s'en tient aux propositions qui ont été acceptées – vous pouvez les retrouver, nous ne les détaillons pas maintenant – priverait notre résultat, que nous avons imaginé, de 5,6 millions de francs, ce qui nous paraîtrait raisonnable et possible, encore une fois, l'amélioration de la conjoncture aidant dans ce sens. Aller au-delà paraît aux yeux du Conseil d'Etat excessif et si tel devait être le cas, nous ne sommes pas certain alors que le Conseil d'Etat pourra garantir le respect des engagements qu'il a pris dans le rétablissement des finances cantonales et en particulier dans l'objectif qui reste primordial pour nous qui est celui de l'équilibre budgétaire.

M. *Yves Morel*: – Nous sommes content de voir le souci du rapporteur socialiste qui parle de rester attentif à l'attractivité face aux autres cantons, c'est aussi notre souci et d'utiliser la fiscalité comme une politique dans la durée et non pas comme une politique budgétaire.

Nous voyons que nous partageons plusieurs points communs et non pas uniquement les échecs qui semblent être notre jeu favori.

Par contre, nous récusons les remarques du désir de bloquer la discussion au niveau du groupe radical. Nous croyons que notre approche a été très simple. Nous avons dit: nous ne revenons en plénum que sur les points pour lesquels il y a eu ce fameux pat. Il y en a eu deux, l'impôt minimum et la taxe foncière donc si nous ramenons cela en plénum, cela nous paraît tout à fait normal.

Nous ne voulons pas bloquer la discussion. La meilleure preuve que nous pouvons amener c'est que tous les autres thèmes, qui n'ont pas passé le vote ou qui n'ont pas été traités pleinement, ont été mis en postulat pour qu'on demande une étude ultérieure et non pas un amendement. Nous aurions pu, si nous avions voulu bloquer le débat, faire cinq amendements au lieu de cinq postulats. On voit donc là notre bonne volonté de faire avancer les choses.

Au niveau du porte-parole du groupe PopEcoSol, nous aimerions simplement mentionner également que les salariés et les revenus modestes doivent être absolument soutenus et aidés, ça n'est pas un groupe de population qui est un monopole de gauche et nous sommes également soucieux de cela. Par contre, ce qui change vraiment, c'est sur les moyens. Nous croyons que la lutte capital-travail est un peu passée, en tout cas inutile ici. Nous prendrons simplement quelques chiffres. Dans le canton de Neuchâtel, nous sommes 80.000 personnes à travailler pour 9000 entreprises, ce qui veut dire même pas neuf personnes par entreprise. Nous croyons qu'il faut garder les vocabulaires pour les différents hémicycles, mais ce n'est pas celui que nous devons utiliser ici. Par contre, pour aider ces groupes, notre avis est simple également avec les autres groupes, c'est de leur assurer des places de travail, c'est cela qui est important et si on veut aider les salariés et les revenus modestes, il faut au moins qu'ils puissent travailler.

Discussion préalable au second débat (suite)

C'est cela le vrai débat que nous devons avoir. Si nous faisons des propositions pour aider les entreprises ce n'est pas pour, comme certains l'ont dit, renchériser les plus riches mais bien pour assurer ces places de travail dans la durée.

Dans l'intervalle, c'est un amendement supplémentaire par rapport aux débats en commission. Nous estimons que l'on peut faire une aide directe avec notre amendement pour les familles et c'est pour cela que nous l'avons déposé. Nous l'évoquerons plus tard.

Nous souhaitons donc que ce débat gauche-droite, ou capital-travail, inutile soit abandonné ici et que tous les groupes aient l'ouverture et le désir de faire avancer le débat comme il en a été du groupe radical lorsqu'il a discuté l'entrée en matière de cette loi.

M. Rolf Graber: – Il y a quelques mois dans cette même salle, nous avons déclaré que nous avons atteint des limites en matière de redistribution et nous le rappelons aujourd'hui. Raison pour laquelle, il ne nous paraît pas excessif de procéder à quelques allègements que nous vous proposons.

Nous réfutons totalement l'idée de cadeau fiscal. C'est une déformation crasse de la réalité des faits et de la chronologie des événements.

Il y a déjà plus de six ans que nous avons eu des propositions pour diminuer la pression sur la valeur locative. Il y a plusieurs années déjà qu'il a été demandé que soit procédé à des aménagements en matière d'imposition pour les personnes morales. A l'époque, une grande majorité, sinon tout le monde, admettait qu'il y avait des correctifs partiels à apporter à notre fiscalité pénalisante dans ces domaines-là.

On a décidé de tout mettre dans la révision de la loi, ce qui a provoqué, mais c'est du hasard, que des compensations d'un domaine à l'autre soient faites et l'on en a fait le rapprochement simpliste. C'est plus que de la démagogie, nous l'avons dit, c'est une déformation crasse que nous condamnons et c'est ce qui provoque les excès de langage et notamment les déclarations de guerre.

M. Jean-Jacques Delémont: – Nous n'allons pas allonger. Nous remercions M. Yves Morel de son intervention et de son ouverture. Il a bien fait d'ajouter, à la fin de sa deuxième intervention, que le petit amendement glissé était tout de même un supplément de 5 millions de francs.

Pour M. Rolf Graber, nous ne savons pas si c'est crasse ou pas crasse. Ce qui nous paraît clair, et qui nous paraît devoir être rappelé, et que visiblement vous oubliez, c'est que le projet de loi, que nous a adressé le Conseil d'Etat l'année dernière, prenait en compte précisément ce que vous dites et ce que vous avez demandé, et ce que parfois nous avons accepté. Tout ce que l'on dit aujourd'hui, les 8,5 millions de francs, c'est bien encore en plus.

Contributions directes

Vous dire qu'il n'y a aucun effet, aucune volonté, de réduire la pression fiscale, et notamment sur les entreprises, alors qu'on passe de l'intensité du rendement de 18,5% en trois paliers à 10%, nous trouvons tout de même que c'est fort de café.

Nous sommes exactement à ces chiffres, en prenant la comparaison, et vous les avez eus aussi bien que nous, Monsieur Rolf Graber, en commission fiscalité. Vous n'avez pas manqué d'observer que nous nous situions exactement dans les mêmes fourchettes que les cantons voisins et même de cantons plus éloignés puisque nous sommes exactement sur les taux zurichois. C'est vrai que la fiscalité change souvent ces temps. Nous avons aussi déclaré, haut et fort, que nous entrions en matière, en cas d'embellie durable de fiscalité, à des réductions fiscales. Nous pensons très clairement que ces surplus, pour le cas où il y en aurait, doivent également être partagés avec les personnes les plus défavorisées et aussi sur la dette de l'Etat, qui est à notre avis importante, et trop importante particulièrement lorsque la fiscalité va mieux. Par conséquent, nous maintenons, pas par provocation mais par rapport aux réductions importantes qui avaient déjà été consenties, qu'il s'agit d'un paquet cadeau de 8,5 millions de francs

M. Denis de la Reussille: – Notre collègue M. Jean-Jacques Delémont a dit la plupart des choses que nous voulions rappeler. Nous croyons qu'il faut parler français, lorsque l'on dit cadeau. On prend un tableau noir et l'on marque qui gagne et qui perd. D'un côté, les retraités AVS qui perdent 11 millions, et l'autre côté qui gagne: c'est essentiellement sur le bénéfice des personnes morales. C'est aussi simple que cela.

La présidente: – Etant donné que nous avons entendu des réserves, nous vous demandons si l'entrée en matière est combattue. Ce n'est pas le cas. Nous passons donc à la discussion en second débat.

Discussion en second débat

Loi sur les contributions directes (LCdir)

Titre et préambule. – Adoptés.

Article premier. –

La présidente: – A cet article premier, nous sommes en présence de trois amendements.

Nous prenons l'amendement des groupes radical et libéral-PPN qui vise à supprimer la lettre *d* de l'alinéa 1 de l'article premier: «*d*) un impôt minimum sur les recettes brutes des personnes morales».

Discussion en second débat (suite)

M. Yves Morel: – En 1968, un député radical demandait au Grand Conseil d'accepter d'introduire un impôt minimum compte tenu de la situation du moment. Il a été suivi le 10 mars 1970. Le 20 mars 2000, soit trente ans plus tard pratiquement jour pour jour, un député radical demande, au nom de son groupe, au Grand Conseil d'accepter de supprimer l'impôt minimum du nouveau projet de loi qui nous est soumis pour le prochain millénaire à travers un amendement conjoint radical et libéral-PPN.

Il ne s'agit donc pas d'une lutte de tendance où un bord aimerait enlever ce que l'autre bord a obtenu de haute lutte, mais bien d'une demande raisonnable issue du même groupe. Elle est mûrement réfléchie et s'inscrit dans notre souci de nous doter d'instruments clairs, légers et logiques et surtout qui collent à la réalité.

En effet, sans refaire tous les débats qui ont débuté ici ou dans les commissions à fin 1997 déjà, nous voulons dire que l'impôt que nous vous avons proposé il y a trente ans a rendu de bons et loyaux services. Il était nécessaire et a complètement rempli son rôle.

Compte tenu de l'évolution de la marche des affaires des contribuables visés, il n'a plus sa raison d'être aujourd'hui. En effet, les grandes sociétés coopératives concernées à l'époque ont modifié leur approche et dégagent des profits correspondant à leur capacité contributive.

S'étant rendu compte qu'il est nécessaire de passer par le biais de résultats positifs significatifs pour financer leur expansion, développer leurs infrastructures et moderniser leurs outils de production afin d'être toujours à la pointe du marché et pouvoir, grâce à une bonne santé financière, continuer d'offrir des postes de travail garants d'un développement économique et social durable et porteur de perspectives d'avenir intéressantes pour les jeunes qui arrivent sur le marché du travail, elles ont modifié leurs pratiques en terme de politique fiscale et, à travers l'impôt ordinaire, participent actuellement pleinement au financement de l'assiette fiscale cantonale.

Il est donc temps d'offrir une retraite bien méritée à cet outil qu'est l'impôt minimum et de le sortir du projet de cette nouvelle loi qui devra nous guider et être utilisée durant plusieurs lustres.

A la question de savoir si l'on peut vraiment supprimer cet impôt dans cette nouvelle loi, compte tenu de ce qu'il rapporte dans l'escarcelle des rentrées fiscales cantonales, nous pouvons rassurer les indécis et ceux qui, légitimement, se posent cette question en nous référant aux simulations de l'administration des contributions qui chiffre à 143.000 francs les recettes additionnelles dues à l'impôt minimum si l'on prend les chiffres de 1998 comme base de calcul avec les paramètres du projet de loi. De plus, le Conseil d'Etat nous annonce des embellies économiques que nous ne voulons même pas intégrer dans notre réflexion pour montrer la poursuite de la baisse constante des rentrées fiscales supplémentaires par ce biais.

Contributions directes

Nous pouvons donc dire merci à l'impôt minimum pour ce qu'il nous a rapporté et pour les écarts qu'il nous a évités.

Nous pouvons le ranger dans les instruments du passé et nous vous remercions de soutenir notre amendement en supprimant l'impôt minimum du projet de loi qui nous est soumis. C'est une simplification des tâches de l'administration cantonale des contributions, c'est une reconnaissance des efforts faits par les sociétés visées par le projet initial, c'est un encouragement à toutes les entreprises neuchâteloises d'une unité de traitement face à l'universalité de l'impôt et, enfin, c'est un allègement bienvenu de la loi fiscale qui nous guide dans le troisième millénaire.

Nous vous remercions de nous suivre dans cette voie. Nous faisons le développement de l'amendement des groupes radical et libéral-PPN ici, à l'article premier, alinéa 1, lettre *d*, car il s'agit du principe de base. Les autres articles touchés sont les conséquences de ce premier, nous les avons donc regroupés ici et nous n'interviendrons pas par la suite.

M. Jean-Jacques Delémont: – Nous avons eu ce débat il n'y a pas très longtemps dans ce même parlement qui avait rejeté cette proposition de supprimer l'impôt minimum.

Nous croyons que les raisons mêmes qui l'ont créé subsistent, contrairement à ce qu'a dit M. Yves Morel. Nous vous rappelons qu'à cette occasion, il y avait eu la déduction d'un forfait de 5 millions de francs, ce qui avait en tout cas éliminé toutes les caractéristiques injustes qui avaient, au fil des années, frappé certaines entreprises au titre de cet impôt.

Mais pour celles, encore une fois – M. Yves Morel y a fait allusion –, qui réalisent des chiffres d'affaires extrêmement importants et qui sont généralement le fait des grandes entreprises de distribution – il n'y en a pas tellement –, il ne nous paraît pas que cet impôt minimum soit désuet, en tout cas pas aussi désuet que l'a prétendu M. Yves Morel.

Par conséquent, le groupe socialiste maintient la position qu'il avait prise à l'occasion du précédent débat puisqu'il a pu constater que, dorénavant, les entreprises qui avaient été prises par cet impôt ne le sont plus grâce à cette déduction forfaitaire de 5 millions de francs dès le départ et que le presque million de francs que l'on peut trouver là en terme de recettes fiscales n'est pas à rejeter d'un simple revers de la main. C'est la raison pour laquelle nous proposons de maintenir cet impôt tout en rendant attentive l'administration qu'il ne faudrait pas que cet impôt dérive, comme il l'avait fait à partir de son introduction dès les années 1960.

M. Rolf Graber: – Le groupe libéral-PPN soutiendra la proposition visant à supprimer l'impôt minimum. Cet impôt, nous l'avons dit, a atteint son objectif et nous estimons qu'actuellement, il n'est plus d'actualité. Nous tenons particulièrement à ce que les entreprises soient imposées en fonction de leur capacité contributive et non pas de leur chiffre d'affaires. Nous voudrions tout

Discussion en second débat (suite)

de même souligner ici que même si les principales sociétés commerciales ne sont plus assujetties à cet impôt, il a en revanche créé bien des inégalités et des sociétés qui, visiblement et dans les faits, étaient en perte devaient s'acquitter de montants d'impôts qui étaient hors de proportion avec ce qu'elles pouvaient fournir. Ces erreurs-là n'ont pas forcément toutes été corrigées.

Dès lors, nous disons que cet impôt n'étant plus d'actualité, nous sommes d'accord de le supprimer, cela d'autant plus qu'au vu des dernières estimations qui nous ont été fournies, il ne devrait plus que rapporter 143.000 francs à l'Etat.

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – La question de l'impôt minimum a déjà fait l'objet de nombreuses discussions dans ce Grand Conseil et dans la commission à travers des postulats et des propositions de modifications de lois.

Nous aimerions rappeler que – ce n'est pas si vieux que cela – le Grand Conseil a modifié la loi en relation avec l'impôt minimum et que, dans son rapport du 7 septembre 1998, après de longues discussions sur le maintien ou la suppression de l'impôt minimum, la commission fiscalité – et non le Conseil d'Etat, puisqu'il s'agissait de propositions de députés, propositions discutées par la commission fiscalité, et dont le rapport était approuvé par le Conseil d'Etat – était parvenue à la conclusion que cet impôt, nous citons: «... doit subsister pour son apport financier même modeste.» Cela, c'est la commission fiscalité qui l'a dit au mois de septembre 1998.

Il est vrai que la diminution des taux de l'impôt minimum que nous devons opérer en relation avec la réduction du taux de l'impôt ordinaire, si nous passons à 10% comme nous le proposons, amenuise encore le produit de cet impôt, mais les modifications que le Grand Conseil a apportées en 1998, en particulier, nous le rappelons, l'introduction d'une franchise de 5 millions de francs – vous retrouvez ces dispositions aux articles 100 qui traitent de la matière – a permis d'exclure de l'impôt minimum la plupart des PME qui, selon les circonstances, étaient soumises à cet impôt, c'est vrai de manière excessive par rapport à leur capacité contributive réelle.

Nous aimerions rappeler que le but premier de l'impôt minimum est de percevoir une contribution auprès d'entreprises d'une certaine importance économique, en particulier auprès de sociétés de distribution – c'était la raison qui avait poussé au dépôt de la motion qui a été rappelée tout à l'heure – dont le but n'est pas exclusivement la réalisation d'un bénéfice – vous savez certainement de quelles sociétés nous voulons parler ici –, mais qui ont une réelle et importante capacité contributive.

Selon les comptes 1997, sur 57 sociétés soumises à l'impôt minimum, 39 sont des sociétés qui sont externes au canton. Ces dernières ont payé, c'est vrai, des montants peu importants globalement, mais elles ont payé 266.000 francs sur les 373.000 francs qu'a rapporté l'impôt minimum, donc plus de 70% de l'impôt minimum sont payés par des sociétés externes au canton.

Contributions directes

Il est vrai que le produit de cet impôt est faible pour l'exercice 1999. Ce phénomène est dû en partie à la révision législative que vous avez opérée en 1998, mais il est surtout dû au fait que le bénéfice de plusieurs sociétés, notamment ces sociétés de distribution, a nettement progressé, si bien qu'elles ont été soumises à l'impôt ordinaire lors de la dernière taxation. Dès lors, si pour l'avenir, pour une raison ou pour une autre, le bénéfice de ces sociétés venait à diminuer fortement, le produit de l'impôt minimum progresserait à nouveau sensiblement.

Il nous paraît donc, et c'est l'avis du Conseil d'Etat, qu'il est prudent de maintenir ce système d'imposition selon la forme que le Grand Conseil lui a donnée en 1998 et ne pas prendre une décision aujourd'hui en faisant uniquement référence au faible produit actuel de cet impôt. Nous aimerions ici vous rendre attentifs au fait qu'il serait regrettable que le Grand Conseil supprime cet impôt et que, dans deux ans, parce que la situation a changé, l'on revienne ici en disant: « Mais qu'est-ce qu'on attend pour réintroduire ce type d'impôt. »

Enfin, nous aimerions rappeler que nous ne sommes pas les seuls, puisque seize autres cantons connaissent aussi une forme d'impôt minimum sur les recettes brutes.

Le Conseil d'Etat vous demande d'en rester aux propositions de son projet de loi et celles de la commission.

La présidente: – L'amendement des groupes radical et libéral-PPN étant combattu, nous allons passer au vote.

On passe au vote.

L'amendement des groupes radical et libéral-PPN est accepté par 53 voix contre 50.

La présidente: – A l'article premier, alinéa 1, la lettre *d* est donc supprimée. Il y aura un décalage des lettres, mais, pour la clarté des débats, nous gardons les lettres telles qu'elles figurent dans le projet de loi.

Nous prenons maintenant l'amendement du groupe libéral-PPN qui vise à supprimer la lettre *f* de l'alinéa 2 de l'article premier.

M. Rolf Graber: – Nous déposons ici un amendement qui n'a pas de répercussion sur les finances cantonales, mais qui a des répercussions importantes sur les finances communales de trois localités de notre canton.

Vous le savez, il n'est pas besoin de le répéter par trop fortement, mais quand même, la propriété est fortement taxée dans notre canton, déjà lors de l'achat par les lods, lors de la propriété par la valeur locative, par les taxes pour l'eau, par les taxes d'évacuation qui sont fonctions de l'estimation cadastrale et puis, plus tard, lors de la vente par l'impôt sur les gains

Discussion en second débat (suite)

immobiliers. En plus de cela, certaines localités connaissent la taxe foncière. Nous constatons ainsi que la propriété en tant que telle est lourdement taxée et cela spécialement lorsqu'il n'y a plus d'intérêts à déduire, ce qui est le cas pour les personnes âgées notamment.

La suppression de la taxe foncière, pour nous, est donc importante. Il y a eu récemment une très forte augmentation des recettes qui a été provoquée par une augmentation de l'estimation cadastrale. La taxe foncière est un des rares impôts qui est attribué à une fortune que ne possède pas son propriétaire, puisqu'on ne tient compte que de l'estimation cadastrale et non pas de la dette qui a permis de contribuer à l'acquisition du bien.

Dès lors, dans la mesure où l'on a voulu plus de clarté en introduisant un barème unique pour l'ensemble des communes de ce canton et pour le canton lui-même, il nous paraît logique que, dans ce souci de clarté, nous puissions clairement démontrer où l'on se situe par rapport à l'imposition directe, que nous puissions le montrer notamment là où la fiscalité est élevée et que nous puissions y apporter les correctifs nécessaires.

Nous venons à cet égard de voter une loi sur la péréquation. Eh bien supprimons simplement, notre parti le souhaite, tous ces impôts qui gravitent autour de cette échelle unique que nous venons d'accepter. Il en va d'un souci de clarté que nous souhaitons vous proposer. Nous connaissons les difficultés qu'il y aura pour les communes qui verront la suppression, si notre proposition passe, de cet impôt, mais nous pensons qu'un délai de deux ans devrait permettre de trouver des solutions, même si ces solutions-là seront difficiles à trouver et nous le savons aussi.

M. Yves Morel : – Le groupe radical soutiendra, dans sa majorité, l'amendement libéral-PPN demandant la suppression de la taxe foncière. Nous partageons les arguments qui ont été développés par le porte-parole libéral-PPN. Nous n'allons donc pas nous y attarder davantage. Nous soulignerons simplement deux éléments qui ont été mentionnés en commission.

Premièrement, du moment que nous mettons sur pied une nouvelle loi sur les contributions directes, profitons de la réforme pour supprimer toute particularité, adjonction, voire verrue qui vient se greffer sur l'impôt direct de base, comme l'a dit le porte-parole libéral-PPN. Ayons la force et la discipline d'avoir la clarté et la simplification nécessaire pour mettre l'entier de ces impôts particuliers dans l'impôt de base, ceci au travers du barème unique de référence, les centimes additionnels et la péréquation intercommunale. Ces instruments sont déjà assez complexes sans que l'on perturbe encore la visibilité et la comparaison intercommunale par de telles couches supplémentaires d'impôts particuliers.

Le deuxième élément concerne la méthode choisie. Il est en effet impératif de passer par les mesures transitoires, telles que prévues dans l'amendement, sans quoi les communes concernées actuellement ne pourront pas migrer leur système d'imposition vers les nouveaux outils prévus sans

Contributions directes

subir des modifications énormes de rentrées fiscales dans cette période transitoire entre la situation actuelle, l'entrée en vigueur du barème unique de référence, la mise en place de la péréquation intercommunale et des taxes causales, la réalisation du désenchevêtrement des tâches entre le canton et les communes et, enfin, l'introduction de la nouvelle loi sur les contributions directes dont nous parlons en ce moment. On le voit, les mesures transitoires s'avèrent indispensables.

Ces deux remarques étant faites, le groupe radical soutiendra cet amendement.

M. Jean-Jacques Delémont: – Ce n'est pas une surprise, le groupe socialiste s'opposera à la suppression de la taxe foncière.

Premièrement, tous les cantons romands, le canton de Berne, le canton du Tessin, connaissent ce type de taxe. Par conséquent, en terme de comparaison, on ne peut pas dire que l'argument soit décisif.

Deuxième chose, il faut encore une fois le rappeler, la taxe foncière pour La Chaux-de-Fonds représente entre 5 et 5,5 millions de francs de recettes; pour la ville du Locle, entre 1 million et demi et 2 millions de francs. Si l'on supprime la taxe foncière dans les deux ans qui viennent, il est exclu, à notre sens, d'imaginer les solutions que peuvent trouver ces deux villes pour compenser ces diminutions drastiques d'impôts. Elles devraient déjà, avant même d'avoir commencé l'exercice, remonter leur barème fiscal en fonction du barème de référence à des hauteurs qui les mettraient à nouveau dans des difficultés extrêmement graves.

Cet impôt est précisément un impôt, une taxe, qui permet à la fiscalité d'avoir un certain équilibre entre les « sacrifices » des différentes catégories de populations. A l'évidence, si l'on considère la composition socio-démographique des populations du Locle et de La Chaux-de-Fonds, il ne fait aucun doute que les propriétaires ont à faire un effort en faveur des catégories les plus défavorisées. Une simple lecture de cette carte le démontre. Cela signifie que l'utilisation de ces 5,3 millions de francs pour La Chaux-de-Fonds et de ce 1,65 million pour Le Locle n'est pas une utilisation de type taxe au sens de la technique fiscale du terme. Ils tombent dans la caisse générale et ils soutiennent l'intérêt général des collectivités publiques. C'est donc bien dans cet équilibre, dans les sacrifices entre différentes catégories de population... Jusqu'à plus ample informé, les personnes qui sont propriétaires ont un peu plus de moyens que celles qui ne le sont pas ou celles qui sont défavorisées. C'est la raison pour laquelle cet effort de solidarité entre les deux communes, nous ne parlons pas pour la commune de Montalchez, nous paraît tout à fait acceptable.

Enfin, dernier point, nous nous étonnons que ce type de proposition émane du groupe libéral-PPN, lui qui est un ardent défenseur de l'autonomie des communes.

Discussion en second débat (suite)

M. *Denis de la Reussille* : – Il est effectivement peut-être bon de rappeler que l'article premier, alinéa 2, indique clairement: « Les communes peuvent percevoir... » Il n'y a aucune obligation de percevoir cette taxe foncière et nous ne connaissons aucune commune qui prélève cette taxe pour le plaisir. Elle le prélève parce qu'elle a besoin de le faire pour pouvoir « tourner ». C'est une évidence, d'autant plus que s'il était si facile que cela de supprimer cette taxe foncière, nous pensons que les exécutifs des villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds l'auraient supprimée depuis longtemps, notamment dans les années 1990 où d'éminents représentants députés libéraux siégeaient à l'exécutif du Locle.

M. *Charles-Henri Augsburgers* : – En préambule, nous aimerions tout d'abord faire remarquer – parce que c'est une impression que l'on peut avoir parfois – qu'il n'y a pas une droite qui représente les propriétaires et une gauche qui est contre les propriétaires. Nous tenons à le dire parce que nous sommes sur les quelques bancs ici autour plusieurs à payer la taxe foncière tout simplement parce que nous sommes propriétaires. Nous sommes personnellement propriétaire – nous clarifions les choses dès le départ – alors que nous ne sommes pas sur les bancs d'un parti dit de droite.

Cela étant dit, la taxe foncière est pratiquée depuis des décennies à La Chaux-de-Fonds. Elle a même fait l'objet d'une votation populaire lorsqu'il s'était agi de la supprimer il y a quelques décennies et la population avait accepté de la maintenir. Nous constatons aussi qu'elle ne pèse pas fondamentalement le marché du logement ou les investissements immobiliers en ville de La Chaux-de-Fonds. En particulier, on ne peut dire que le niveau des loyers y soit plus élevé qu'à Neuchâtel et, si nous prenons la référence du Locle, la différence est encore plus importante. Donc, ce facteur-là n'est en tout cas pas un élément de frein ou économique qui pourrait justifier une mesure de cette nature-là.

Sur le plan financier, il est vrai que, cette année, la ville de La Chaux-de-Fonds dépose des comptes qui ont un léger boni pour des raisons tout à fait artificielles (vente de terrains de plus de 2,8 millions de francs; impôts, pour une personne morale, en retard qui représentent un montant de l'ordre de 3 millions), mais le déficit structurel de la ville, pour prendre la ville de La Chaux-de-Fonds, est de l'ordre de 5 à 6 millions de francs et il va subsister. Il y a donc là un problème.

Notre collègue Jean-Jacques Delémont a dit tout à l'heure que la taxe foncière représentait entre 5 et 5,5 millions de francs de recettes. C'est exactement le cas, et on peut imaginer que les ressources importantes que nous tirons des services industriels, d'ici quelques années, vont en tout cas baisser. Nous ne voyons donc pas quels sont les éléments qui nous permettraient... d'autant plus que la péréquation n'est pas encore garantie; ce n'est pas MM. Olivier Haussener et Jean-Claude Baudoin qui vont nous contredire! On peut encore se retrouver avec une somme de l'ordre de 6 millions de francs de plus à mettre dans les écarts.

Contributions directes

Dès lors, nous plaidons, parce qu'on a beaucoup parlé, lorsqu'on parlait de péréquation, de charges de préférence, aussi pour disposer ici de la possibilité d'avoir des ressources de préférence et d'avoir la possibilité – le débat devrait pouvoir avoir lieu sur le plan local en fonction de l'autonomie communale dont on se prévaut souvent sur certains bancs – de discuter sur ce plan-là et qu'on nous laisse la faculté d'avoir cette discussion sur le plan démocratique au niveau des localités qui sont directement concernées, parce que nous avons des responsabilités à prendre, nous avons des budgets à assumer, nous avons des charges qui ne peuvent pas être réduites largement au-delà de ce qu'elles sont actuellement. Dès lors, nous plaidons pour que l'on maintienne cette faculté et que les partis politiques sur le plan local prennent leurs responsabilités.

Il nous apparaît ici qu'il y a peut-être un peu trop d'égoïsme et pas suffisamment d'esprit civique.

M. Jean-Gustave Béguin: – C'est un égoïste qui prend la parole. Réflexion faite, les derniers intervenants proposeraient une solution intéressante: vu que la gauche est partisane de la taxe foncière et que certains de la droite, et notamment les propriétaires, ne le sont pas, faire une taxe à options qui pourrait très bien aller dans une élaboration de ressources de préférence à options!

Non, soyons sérieux! Nous croyons que lorsqu'on veut tuer son chien, on dit qu'il a la rage, mais là, dans la clarté de la fiscalité, dans l'homogénéité, dans l'équilibre et dans la justice, la taxe foncière – nous ne sommes pas partisan pour qu'on l'enlève d'un coup, non –, à terme, elle doit disparaître. Nous devons mettre, dans ce canton, toutes les communes sur la même longueur d'onde.

On dit qu'elle a une influence sur l'immobilier, bien sûr qu'elle a une influence. Si elle n'avait pas d'influence, nous pourrions la fixer à 5%, comme cela, nous aurions des logements moins chers! Non, tout de même pas. Nous croyons que les raisons évoquées sont légères et, dès le moment où nous sommes dans les grands nettoyages au niveau de notre législation, on discute même ici de péréquation, acceptons de faire le pas avec les accommodements qui sont proposés. Nous croyons qu'il serait bon qu'une fois pour toutes, on abolisse la possibilité d'introduire des taxes foncières dans les communes. Trois sont concernées. On dit qu'elle touche les propriétaires et qu'ils ont les moyens, etc., mais cette taxe touche aussi les agriculteurs! (*Voix.*)

Nous vous rappellerons pour terminer que c'est un des seuls impôts que l'on paie sur des dettes!

M. Pierre Hainard: – Nous désirons vous faire part d'une remarque. Nous pensons avoir un esprit civique aussi développé que les partisans de la taxe foncière.

Discussion en second débat (suite)

Il y a simplement un problème de double imposition qui nous dérange fondamentalement dans cette taxe. Propriétaire d'un appartement, que nous soyons aisé des classes laborieuses ou n'importe laquelle, nous payons l'impôt sur la fortune pour l'appartement et nous payons la taxe foncière pour ce même appartement. C'est donc ce que nous appelons une double imposition et cela ne nous paraît pas raisonnable ; c'était le premier des points.

Deuxième remarque : la taxe foncière – c'est écrit dans notre dossier – n'est pas prise en compte dans les comparaisons intercantionales des statistiques fiscales fédérales. Donc, dire que cela fait partie d'un tout est faux ; cela ne fait pas partie des statistiques et dire le contraire est mensonger.

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales : – Cette taxe foncière figure au chapitre des impôts communaux. Le Conseil d'Etat en proposant le projet de nouvelle loi, compte tenu de l'importance – on l'a dit tout à l'heure – que représente cette taxe pour en tout cas trois communes, dont les deux villes du Haut, a repris la proposition de la possibilité d'introduire une taxe foncière.

En revanche, nous étions peut-être allé trop loin dans le premier texte dans le sens que nous avons repris cette possibilité sans aucune restriction. Nous avons au moins, à l'article 276, alinéa 2 – on parle à l'article premier, mais c'est surtout l'article 276 qu'il faut voir –, nous avons, avec l'accord de la commission, réintroduit en tout cas la limite, c'est-à-dire que la taxe foncière ne peut être introduite dans une commune que si le coefficient de l'impôt communal est égal ou supérieur au coefficient de l'impôt cantonal. Donc, cette limite-là, en tout cas, il faut la réintroduire dans le projet de loi si la taxe foncière est maintenue.

Maintenant, si le Grand Conseil décide de la supprimer, il est bien évident que les dispositions transitoires sont importantes et qu'il n'est pas possible de la supprimer à partir du 1^{er} janvier 2001.

M. *Rolf Graber* : – Il y a quelques années, disons-le, nous avons raté l'occasion de supprimer cette taxe foncière et c'était avant la réestimation cadastrale. Nous disons que nous avons perdu une occasion parce que aujourd'hui, nous n'aurions pas les montants dont on a parlé tout à l'heure et les communes auraient trouvé d'autres solutions de taxer uniquement un secteur.

Cependant, pour répondre à M. Jean-Jacques Delémont, nous dirions aussi ceci : lorsque nous avons introduit le barème de référence, barème unique, cela a été possible notamment avec le soutien des libéraux-PPN, et vous nous avez soutenu et appuyé dans ce souci de clarté, d'équité, et vous ne nous avez pas reproché d'abandonner une parcelle d'autonomie.

M^{me} *Claudine Stähli-Wolf* : – Nous entendons le débat qui se déroule avec une certaine inquiétude, parce que l'on parle de transparence, de remise à niveau, et, finalement, on joue la situation d'en tout cas deux communes – nous ne

Contributions directes

connaissions pas la situation réelle de la commune de Montalchez –, car pour ce qui concerne La Chaux-de-Fonds et Le Locle, on est en train de jouer aux dés une situation financière de manière tout à fait scabreuse.

Nous nous posons la question suivante: finalement, qu'est-ce que cela cache? Quand M. Rolf Graber parle de transparence introduite par le barème de référence, il a raison. Il est vrai que cela a introduit une certaine transparence; on pourra avoir le même système de taxation dans toutes les communes. Par contre, si la péréquation ne passe pas – cette péréquation n'est pas garantie, elle ne se fera peut-être pas –, la solidarité sera perdue.

Vous vous souvenez certainement que, lorsqu'on a discuté des trois systèmes qu'il fallait introduire ensemble (le barème de référence, la péréquation et le désenchevêtrement), nous avons réussi à nous mettre tous d'accord. Aujourd'hui, en supprimant la possibilité d'avoir une taxe foncière dans deux communes qui en ont bien besoin, on est en train de déséquilibrer leur avenir d'une manière très grave. Vous avez vu, par exemple, que la commune de La Chaux-de-Fonds a dû suspendre ses camps de ski; elle a dû le faire non pas parce qu'elle n'aime pas les enfants, mais parce qu'elle n'en avait pas les moyens. Lorsque M. Rolf Graber dit que si l'on avait supprimé cette taxe avant, on aurait trouvé d'autres moyens, certainement, mais, dans ce canton, avec la charge qui a pesé de manière inéquitable pendant des années entre différentes régions du canton et différentes collectivités publiques, il y a bien des arriérés à remettre au jour avant de pouvoir supprimer cette taxe foncière, même si, un jour, on pourra la supprimer.

L'article en question ne nous impose pas de la maintenir, elle nous autorise à le faire. Laissez peut-être les communes du Haut trouver les moyens dans la durée pour pouvoir la supprimer si elles le souhaitent. Pour l'instant, elles ne le souhaitent pas, elles ont besoin de la maintenir. Si vous introduisez, même sur deux ans, la suppression de cette taxe foncière, vous allez mettre les communes du Haut dans une situation dramatique qui fera que, malgré le barème de référence, on pourra avoir des différences fiscales énormes entre les régions. Le but de l'exercice sera dès lors manqué, si bien que nous vous invitons à être attentifs au fait qu'il ne s'agit pas de la maintenir à vie, mais d'avoir la possibilité de la maintenir jusqu'à ce qu'un meilleur équilibre soit trouvé.

Un autre élément que nous voudrions soulever pour terminer, c'est que supprimer les moyens des collectivités publiques, c'est exercer sur elles une pression qui est parfois mauvaise conseillère. Nous croyons que les efforts ont été consentis par les collectivités publiques du Haut. Nous avons cité tout à l'heure les camps de ski, mais elles ont fait beaucoup d'autres efforts, cela depuis de nombreuses années. Laissez-les souffler un peu afin qu'elles trouvent les bons moyens pour réguler les problèmes financiers. La suppression d'une rentrée de 5,5 millions de francs pour La Chaux-de-Fonds, montant qui atteindrait 11,5 millions au cas où la péréquation serait refusée, serait un coup dur pour la commune.

Discussion en second débat (suite)

M. *Yves Morel* : – Nous reviendrons sur les quelques points que les porte-parole socialistes ont développés. Il nous semble que l'argumentation de M. Jean-Jacques Delémont porte en elle-même les raisons du refus, puisqu'il a mentionné que la taxe foncière ne va pas pour le patrimoine, mais bien dans la caisse générale. C'est cela qui pose problème.

M^{me} Claudine Stähli-Wolf a parlé de sujets typiquement communaux, nous n'allons pas entrer plus en détail ici, mais nous pensons que la qualité des immeubles actuellement à La Chaux-de-Fonds est peut-être en dessous du niveau cantonal, ce qui montre bien que cette taxe dite foncière ne sert pas à maintenir la qualité du patrimoine local.

Pour revenir sur le vote de l'époque, oui, la commune a dit oui, la population a dit oui, mais il n'y avait ni péréquation ni barème unique de référence, ce sera maintenant le cas. Dès lors, nous croyons que ce n'est pas par manque civique que l'on propose cela, ce n'est pas non plus par égocentrisme ou par débat bas du canton - haut du canton, puisque nous croyons que, pratiquement, tous les intervenants qui ont parlé habitent le haut du canton. Nous sommes donc tous concernés par cela, mais nous pensons à l'intérêt général et à la transparence et nous croyons que, dans ce cadre-là, avec les mesures transitoires, nous pouvons être tranquille que nous arriverons à quelque chose de clair et nous pouvons refuser la taxe foncière, donc accepter l'amendement libéral-PPN.

M. *Michel Barben* : – Nous désirons rappeler la raison pour laquelle une taxe foncière avait été introduite à l'époque : c'était lors du percement des tunnels ferroviaires. On voit là une taxe qui a largement été biaisée à l'avenir.

Ensuite, nous désirons faire une remarque : propriétaire n'est pas forcément égal à riche, parce qu'il y a aussi des retraités qui se retrouvent face à des baisses de revenus et qui, par certaines taxes, telles que celle-là, doivent prendre d'autres dispositions que de pouvoir vivre dans leur appartement.

En outre, M^{me} Claudine Stähli-Wolf a dit que les communes du Haut veulent maintenir cette taxe foncière ; si certaines personnes veulent la maintenir, d'autres en demandent la suppression.

M. *Jean-Gustave Béguin* : – Dans ce que vient de dire notre collègue Michel Barben, la réserve qui dit que la taxe ne peut être prélevée que si le coefficient de l'impôt communal est égal ou supérieur au coefficient de l'impôt cantonal dû par les personnes physiques, réserve des vices. Rappelez-vous, il y a quelques années, certaines communes en très grande difficulté s'étaient fait refuser leurs comptes, notamment la commune de Travers, et le Conseil d'Etat, à ce moment-là, avait demandé à ces communes d'instaurer une taxe foncière étant donné qu'il n'y avait plus que cette taxe pour sortir de misère. Un référendum avait été, croyons-nous, lancé, et elle avait été refusée par le peuple.

Contributions directes

Donc, ce n'est pas une arme dénuée de tout intérêt aussi pour le Conseil d'Etat dans des situations difficiles de communes qui pourrait dire, à un moment donné: « Exécutez-vous, instituez la taxe foncière avant que l'on vous vienne en aide avec le troisième volet de la péréquation. »

M. *Olivier Haussener*: – Il est tout de même paradoxal que les personnes qui ont accepté le barème unique au mois de mai de l'année dernière et la péréquation financière pour mettre tout le monde à égalité, soient les mêmes que celles qui veulent tout d'un coup maintenir à tout prix un impôt qui n'est perçu que par trois communes dans le canton. Là, il faut aussi avoir une certaine cohérence dans les propos et arrêter de faire du protectionnisme à outrance. Quant aux propos de M^{me} Claudine Stähli-Wolf qui doute de la péréquation actuelle, jusqu'à preuve du contraire, la péréquation qui a été votée par le Grand Conseil sera mise en vigueur (*voix et applaudissements*) et nous croyons que le Grand Conseil doit également discuter sur ces bases-là alors que des gens veulent faire du protectionnisme. Nous croyons qu'il faut mettre sur pied d'égalité la fiscalité de tout le canton et que cette taxe doit foncièrement disparaître!

M. *Claude Bugnon*: – C'est un sujet important. On a parlé des propriétaires durant tout ce débat au sujet de la taxe foncière, mais nous poserions la question de savoir quelle est la situation des locataires. Dans quelle mesure peut-on répercuter cette taxe foncière sur les loyers et combien cela peut représenter par appartement? Nous serions vraiment satisfait si le Conseil d'Etat pouvait répondre à cette double question.

M. *Jean-Jacques Delémont*: – Nous parlerons d'un ou deux points qui viennent d'être évoqués.

Premier point: M. Rolf Graber disait que lors de la réestimation cadastrale, il y avait une occasion ratée. La ville de La Chaux-de-Fonds, à notre connaissance, n'a pas raté une occasion antérieure, elle a baissé la taxe foncière en la passant à 1,75%. Cela veut en tout cas dire que les autorités exécutives et législatives ne tiennent pas mordicus à maintenir une taxe qui, à terme, s'il y avait la solidarité que nous souhaitons, s'il y avait l'équilibre que nous souhaitons, ni Le Locle ni La Chaux-de-Fonds ne manqueraient de la supprimer.

M. Yves Morel a dit que le fait de transférer cette taxe dans la caisse générale était un argument supplémentaire. Nous répondons de la même façon: si elle est transférée dans la caisse générale, c'est bien parce que les conditions globales générales de villes de La Chaux-de-Fonds et du Locle ne permettent pas d'avoir des recettes fiscales supplémentaires. Pour ne pas allonger le débat sur ce point, nous renvoyons les députés aux excellentes études qui viennent de sortir de l'Université de Neuchâtel. Vous en serez parfaitement convaincus et vous verrez que ces déséquilibres nécessitent encore pour un temps certain, tant et aussi longtemps que les déficits

Discussion en second débat (suite)

structurels de ces villes ne seront pas résolus, en tout cas jusqu'à ce moment-là, ce type de recettes extraordinaires.

Monsieur Michel Barben, nous pensons aussi que les propriétaires ne sont pas tous très riches et que les locataires ne sont pas tous très pauvres. Ce sont des dichotomies qui n'existent plus de façon aussi caricaturale. Pour autant que nous le sachions, si l'on prend l'ensemble de la situation, il est vrai que, globalement, un ensemble de propriétaires – en les considérant mathématiquement comme un ensemble – a évidemment un peu plus de ressources que l'ensemble de la population constituant les locataires, cela mathématiquement. Donc, 1,75% ne nous paraît pas, pour l'instant, poser des problèmes si considérables aux propriétaires.

M. Charles-Henri Augsburgers : – Nous donnerons quelques réponses et ferons quelques considérations. Nous aimerions tout d'abord, pour répondre à M. Olivier Haussener, relever que nous ne sommes pas maniaques du particularisme ou du protectionnisme. Il y a des mesures fiscales dont on se passerait bien ! Si nous avons des impôts qui sont relativement élevés, s'il y a une taxe foncière, c'est qu'il y a une nécessité. Cette nécessité, elle est là et dans toutes les interventions que nous avons entendues, nous avons entendu souvent des vœux en disant : « Il faudra trouver, on ne peut pas le faire tout de suite, mais dans deux ans, on aura trouvé la combine, la manière, la façon... » Mais personne n'a dit quelle manière, quelle façon et où la compensation se ferait. Nous croyons que les choses sont claires.

S'il doit y avoir un retour de la péréquation financière intercommunale, n'oubliez pas que celle-ci devrait d'abord porter sur la fiscalité des personnes physiques ? Nous pensons tout de même sérieusement à la question parce que, chez nous, il va y avoir des hausses, pas forcément pour les bas revenus, parce que les bas revenus sont déjà surtaxés, il faut voir les choses comme elles sont, clairement, mais il faudra pouvoir abaisser notre coefficient de telle sorte que les catégories moyennes à élevées gardent un intérêt à vivre à La Chaux-de-Fonds. Le jour où nous pourrons, parce que la situation se sera modifiée, supprimer, renoncer, réduire cette taxe foncière, nous le ferons, mais il ne faut pas que l'on nous prive de la possibilité d'utiliser cette façon de financer les charges que nous avons et dont certaines sont aussi induites par des tâches d'intérêt plus général.

Enfin, nous dirons encore que les personnes concernées ne sont pas les mêmes dans un cas ou dans un autre. Au niveau de la propriété foncière, il y a certes beaucoup de propriétaires, mais il y a aussi beaucoup de sociétés, il y a aussi passablement de personnes – nous n'avons pas ici les proportions – qui sont domiciliées à l'extérieur du canton, il y a aussi tout le secteur des banques et assurances qui sont propriétaires, ainsi que d'autres types de propriétaires. On ne touche donc pas la même catégorie de personnes que si l'on touche au barème et c'est dans cet esprit-là que nous vous demandons de maintenir cette faculté, pour ceux qui en ont besoin et

Contributions directes

lorsqu'il y a une véritable nécessité, de pouvoir établir un impôt de cette nature-là, qui existe, qui, finalement, passe relativement bien, même si l'on sait que toute ponction pose un problème et qu'elle est toujours regardée d'une manière peu positive.

Ceux qui ne sont pas concernés... Nous n'aimerions pas que l'on fasse des cadeaux, dans le fond, aux enfants du voisin en prélevant dans la caisse du voisin. Nous croyons que l'on peut fêter Noël différemment !

La présidente : – M. Claude Bugnon a interpellé le Conseil d'Etat. Nous donnons la parole à M. Jean Guinand, conseiller d'Etat.

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales : – Nous ne connaissons pas la pratique des propriétaires chaux-de-fonniers, mais s'agissant d'une charge ou d'une taxe, il est clair qu'ils peuvent – nous ne savons pas s'ils le font – la répercuter sur les loyers.

M. *Pierre Hainard* : – Nous avons aussi interpellé le Conseil d'Etat concernant la double imposition. Nous désirons savoir sa position concernant le principe même de cette double imposition.

M. *Georges Jeanbourquin* : – Nous pourrions soutenir la proposition de supprimer cette taxe, parce que, par rapport à ce que l'on peut dire sur cet impôt qui est pratiqué uniquement dans quelques communes, nous croyons que l'on peut, sur le fond, imaginer sa suppression. Cependant, le délai paraît totalement inacceptable, le délai de deux ans n'est pas possible. Nous croyons qu'il faudrait laisser une possibilité plus longue afin de permettre aux communes concernées de trouver d'autres solutions. La condition bien sûr est que l'on puisse intégrer ce montant dans le cadre du centime additionnel et nous pensons que la proposition de la commission, qui avait parlé de trois à cinq ans, est beaucoup plus réaliste et laisse le temps de prendre les mesures nécessaires pour trouver des solutions.

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales : – Il y a des questions qui sont parfois délicates et, de ce fait, nous ne pouvons pas vous répondre comme cela, nous ne voulons pas vous dire une bêtise. Cependant, nous pourrions trouver la réponse et nous vous la donnerons.

M. *Marcel Garin* : – Nous proposons qu'on laisse cet élément jusqu'à demain matin et qu'on attende la réponse du Conseil d'Etat à ce sujet, car cela nous paraît très important.

L'argument qui a été avancé par un conseiller communal chaux-de-fonnier, ne l'oublions pas, peut porter lui aussi...

Discussion en second débat (suite)

M. *Pierre Hainard*: – Nous voulions simplement l'avis du juriste et du conseiller d'Etat concernant la double imposition. Qu'en pense-t-il au titre de conseiller d'Etat? (*Rires.*)

M. *Rolf Graber*: – Nous vous faisons la proposition formelle d'accorder cette possibilité pour les années 2001, 2002, 2003, cela veut dire que cela donne toute l'année pour réfléchir.

La présidente: – Nous prions M. Rolf Graber de déposer son amendement par écrit.

Cet amendement vise à ajouter, à l'article 291 a, si nous avons bien compris, ce n'est donc pas pour tout de suite, car nous en sommes à l'article premier: «Durant les années 2001, 2002 et 2003, les communes peuvent prélever une taxe foncière annuelle auprès des personnes physiques et des personnes morales.»

M. *Yves Morel*: – Nous soutiendrons la nouvelle proposition de l'amendement du groupe libéral-PPN.

La présidente: – Nous prions M. Rolf Graber de nous préciser si l'amendement du groupe libéral-PPN visant à supprimer la lettre *f* est maintenu.

M. *Rolf Graber*: – Il s'agit simplement de prolonger d'une année.

La présidente: – Cela veut dire que l'on supprimerait, selon votre proposition, la lettre *f*.

M. *Charles-Henri Augsburgers*: – Nous comprenons bien que l'on veuille donner un peu plus de temps aux communes et nous remercions ceux qui songent à cette mesure, parce que nous y sommes sensible. Nous y sommes d'autant plus sensible qu'en matière, par exemple, de ressources venant de services industriels et des marchés de l'électricité, les perspectives vont plutôt dans un sens qui est à la baisse, nous le disons avec un certain sourire ici compte tenu de ce qui a été évoqué tout à l'heure. Ce sont des propos que l'on entend.

Cependant, ce que nous n'avons pas entendu, c'est quels sont les moyens, les changements fondamentaux qui vont intervenir pour dire que, dans deux ans, cela ne joue pas, mais dans trois ans, ce sera possible. On est quand même dans une situation économique qui est assez florissante, maintenant, ce que nous connaissons en terme de chômage, c'est un minima depuis des années et le moins que l'on puisse dire et imaginer, c'est quand même de rester prudent.

Encore une fois, nous disons que ce type d'impôt, de taxe, peut être en tout temps supprimé, même si son existence légale est présente dans les textes.

Contributions directes

Si la nécessité disparaît, à l'évidence, il ne sera plus utilisé et l'on peut faire confiance aux partis politiques qui sont présents en ville de La Chaux-de-Fonds et en ville du Locle pour, le moment venu, faire en sorte, et ce sera très porteur sur un plan populaire, de demander sa suppression. Nous croyons donc que le maintien du texte tel qu'il est là se justifie et nous ne croyons pas que cet amendement change fondamentalement la situation de base évoquée tout à l'heure.

M. *Roland Debély*: – Etant donné que le débat se prolonge, nous aimerions y participer! (*Rires.*) Personnellement, nous avons longuement pesé le pour et le contre de la suppression de cette disposition, cela au titre de l'autonomie communale en matière financière en particulier.

Placé sur le plan du propriétaire, l'impôt foncier a pour effet de tout simplement réduire la rentabilité de la propriété immobilière. Si l'on observe – notre collègue Yves Morel en a fait la remarque – la vétusté générale des immeubles de La Chaux-de-Fonds et du Locle en particulier, nous nous posons la question de l'incidence négative de cet impôt sur l'entretien des immeubles. Personnellement, nous sommes convaincu qu'il y a là une raison de cause à effet. Un patrimoine immobilier attractif est essentiel pour encourager l'investissement que les investisseurs soient du lieu ou qu'ils soient de l'extérieur de la ville, comme vous le souteniez, Monsieur Charles-Henri Augsburgers. Ce type d'impôt est de nature à décourager le réinvestissement dans le domaine immobilier.

Sur un autre volet, nous comprenons l'argumentation des membres des autorités communales, qu'ils soient d'un exécutif ou d'un législatif, parce qu'il est vrai qu'il est très difficile de supprimer un tel impôt si l'on rencontre dans sa propre commune des difficultés financières. Nous comprenons cette difficulté-là et nous comprenons également cette volonté de garder cette autonomie financière. Mais aujourd'hui, nous parlons d'égalité de traitement, entre propriétaires contribuables et peu importe finalement de l'endroit où l'on a son immeuble.

Dans le cadre de la révision et de la remise en place de la péréquation financière et de la révision de la loi, nous croyons que c'est une volonté qui doit être manifestée par notre législateur que de garantir cette égalité de traitement. Nous trouvons que la disposition transitoire, qui va maintenant être prolongée, donne une certaine souplesse aux communes qui, jusqu'à aujourd'hui, attendaient les recettes de cet impôt pour faire face aux difficultés de leur ménage communal courant.

M. *Jean-Jacques Delémont*: – Le raisonnement de M. Roland Debély est vicié sur deux points.

Première chose: le prix des logements – nous parlons pour la ville de La Chaux-de-Fonds que nous connaissons – est nettement inférieur à la moyenne cantonale. Il n'atteint même pas la moyenne cantonale malgré le

Discussion en second débat (suite)

fait que la taxe foncière pourrait charger et grever le propriétaire. Pourquoi cela? Parce que c'est le marché qui décide, ce n'est pas M. Roland Debély, ce n'est pas la taxe foncière. Nous le répétons, cette taxe foncière est connue dans tous les cantons romands, ainsi que dans le canton de Berne et le canton du Tessin. Nous n'avons pas vu que le marché du logement était différencié en fonction de cette taxe foncière.

La deuxième chose qui aura certainement fait peu plaisir à M^{me} Claudine Stähli-Wolf et à M. Charles-Henri Augsburger, nous ne disons pas cela parce qu'ils sont les deux à gauche, c'est parce qu'ils se sont occupés notamment d'urbanisme, Monsieur Roland Debély, nous vous promettons que nous vous inviterons une fois en toute amitié à faire une promenade à La Chaux-de-Fonds qui a obtenu le prix Wakker s'agissant de la vétusté de son parc immobilier.

M^{me} *Claudine Stähli-Wolf*: – Nous remercions M. Jean-Jacques Delémont pour ses propos réconfortants qui nous éviteront de dire la même chose une seconde fois. Par contre, on a beaucoup parlé d'égalité de traitement. C'est la raison pour laquelle un certain nombre de députés souhaitent supprimer la taxe foncière des possibilités communales.

Dès lors, nous aimerions que l'on parle d'égalité de traitement et notamment de la péréquation des épées de Damoclès. Au-dessus de la tête des autorités législatives et exécutives des deux villes du Haut, il y aura l'ouverture des marchés de l'électricité, l'entrée en vigueur ou non de la péréquation et, en plus, la suppression obligatoire de la taxe foncière. Compte tenu des difficultés qui sont déjà connues pour ces deux communes, nous vous demandons de prendre conscience de ce au-devant de quoi vous les emmenez. Puisque nous entendons M. Jean-Claude Baudoin faire des commentaires ici à notre gauche, bizarrement, nous voudrions relever, dans les propos de M. Olivier Haussener qu'en effet, il y a des gens plus paradoxaux que lui. Vous assurez une très grande continuité, à l'exception peut-être des remarques qui ont été faites sur le protectionnisme qui nous semblent aussi être des profonds, très profonds, motifs d'interventions des communes d'un certain nombre de régions de ce canton pour lutter contre la péréquation, mais en effet, l'existence de la péréquation permet de lutter contre des inégalités. Sa suppression, comme la suppression de la taxe foncière, sont des introductions d'inégalités graves actuellement.

M. *Olivier Haussener*: – On vous aime tous dans le haut du canton, mais le carnaval est terminé! Nous sommes lundi! Il faut tout de même vous rendre compte qu'il faut quand même avoir, dirions-nous, une continuité dans vos idées et arrêter d'enfoncer des murs. Vous avez voulu une péréquation financière, nous en voulons aussi une, mais peut-être pas la même! Vous avez voulu un barème unique cantonal, alors maintenant, mettez sur pied d'égalité tous les citoyens. Là, vous montrerez vraiment un signe tangible.

Contributions directes

M. *Nicolas Aubert*: – Tout à l'heure, M. Jean-Jacques Delémont disait que les loyers étaient fixés en fonction du marché, cela est faux! Toutes les discussions qui sont, à l'heure actuelle, devant les Chambres fédérales portent justement sur ce critère-là, sur le critère de la fixation des loyers, et ce n'est en tout cas pas à l'heure actuelle en fonction du marché et librement qu'ils sont fixés.

Par ailleurs, nous nous étonnons que la gauche soutienne une taxe qui est, par définition, antisociale et contraire à la solidarité. Tout à l'heure, M. Jean-Jacques Delémont disait qu'il faut maintenir cette solidarité. Mais c'est totalement contraire à cela dans la mesure où ceux qui gagnent beaucoup, ceux qui ont une grande fortune, paient autant que ceux qui gagnent peu et ont peu de fortune. C'est contraire à ce que la gauche défend habituellement.

En outre, lorsque l'on dit que les villes de La Chaux-de-Fonds et du Locle ne pourront pas faire sans ce manco de la taxe foncière, cela est faux! Il faut répercuter cela sur l'échelle fiscale et l'augmenter en conséquence. C'est uniquement cela qu'il faut faire et avoir le courage et la clarté de vouloir le faire.

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Nous voudrions tout de même répondre à M. Pierre Hainard.

N'est-ce pas, Monsieur Pierre Hainard, si nous ne nous sommes pas lancé dans une réponse tout à l'heure, c'est qu'il est vrai que l'on taxe deux fois, on taxe l'immeuble en fortune et puis il y a une taxe supplémentaire, c'est bien un impôt supplémentaire. La question qui se pose juridiquement est de savoir s'il y a une double imposition qui serait éventuellement contraire à la Constitution et que l'on pourrait attaquer.

Nos services qui sont à la tribune nous ont fait savoir que, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, il a été jugé qu'il n'y avait pas double imposition contraire à la Constitution pour les raisons suivantes: la taxe foncière couvre les frais et charges supplémentaires que provoque la possession d'un bien immobilier à l'égard de la collectivité publique (l'éclairage, l'entretien des routes, le déneigement), par rapport à celui qui détient une fortune en valeur mobilière. Voilà la jurisprudence du Tribunal fédéral en la matière.

M. *Pierre Hainard*: – Ce qui prouve bien, Madame la présidente, que le résultat de la taxe foncière devrait servir uniquement aux réaménagements des immeubles et non pas aller dans le pot commun!

La présidente: – Nous allons nous prononcer sur l'amendement du groupe libéral-PPN qui vise à supprimer la lettre f, à l'alinéa 2 de l'article premier.

On passe au vote.

L'amendement du groupe libéral-PPN est accepté par 55 voix contre 50.

Discussion en second débat (suite)

La présidente: – Avant d'adopter l'article premier, nous devons vous faire une petite confiance, nous devons revenir à la lettre c de l'alinéa 2. Nous avons déjà parlé, à l'alinéa 1, de la suppression de l'impôt minimum sur les recettes brutes des personnes morales pour le canton, mais nous avons oublié la lettre c de l'alinéa 2 qui veut aussi supprimer cet impôt minimum, mais pour les communes.

La parole est-elle demandée ?

M. Yves Morel: – Nous n'avons pas prévu un développement à cet alinéa-là, mais puisque nous avons supprimé le premier, de facto le deuxième l'était aussi.

La présidente: – Nous sommes obligée de faire voter cet amendement.

On passe au vote.

L'amendement des groupes radical et libéral-PPN à la lettre c, alinéa 2, de l'article premier est accepté par 55 voix contre 48.

M. Alain Bringolf: – Au point où le débat s'est engagé, nous craignons un peu qu'il y ait pas mal de réductions. Nous aimerions demander au Conseil d'Etat si quelqu'un fait la liste de tout ce que l'on est en train de retirer comme recettes à l'Etat pour qu'au moment du vote final, on sache à quoi on en est.

M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Oui, nous tenons la liste à jour. Nous avons d'ailleurs l'intention de venir ici avec un grand tableau pour la faire au fur et à mesure, mais nous n'en avons pas besoin, nous notons.

Article premier. – Adopté.

Article 2. – Adopté.

Article 3. –

La présidente: – Nous sommes en présence d'un amendement du groupe libéral-PPN qui vise à supprimer l'alinéa 4 de l'article 3.

M. Rolf Graber: – Lorsque nous avons commencé nos travaux en commission, on nous a présenté une échelle comme étant immuable. On nous a dit que l'on ne pouvait pas la bouger, qu'elle avait, comme objectif premier, le maintien des ressources. Nous avons dit, dans la discussion générale, que nous aurions souhaité examiner notamment la progressivité de ce barème, de pouvoir opérer un certain nombre de comparaisons intercantionales, ce que nous n'avons pas pu faire.

Contributions directes

L'établissement d'une échelle doit se faire dans une perspective fiscale et la discussion, lorsque l'on veut modifier une échelle, doit se faire dans une perspective fiscale. Si nous en croyons les déclarations qui ont été faites, une échelle est faite pour durer, une échelle est faite pour servir de base de référence et nous ne souhaiterions pas – nous y reviendrons – que cette échelle-là puisse tout à coup être modifiée simplement par certains pour-cent que l'on accepterait au moment de l'établissement du budget.

Si nous voulons accroître la pression fiscale de ce canton ou si nous devons la diminuer, nous voulons le faire en examinant ce que cela représente non seulement au niveau de la fiscalité, mais ce que cela représente à long terme. Or, si nous venons avec cette proposition-là, cela tient à la procédure qui est employée lorsque nous établissons un budget. On l'a vu quand on nous a présenté le barème, c'était une des douze mesures d'un paquet et nous n'en avons pas parlé.

Dès lors, lorsque l'on examinera les budgets qui, souvent, en raison de la pratique même de la procédure, sont très souvent déficitaires, parce qu'un budget excédentaire, soyons franc, est convoité tant par la gauche d'une manière générale pour accroître les prestations sociales, les coûts de fonctionnement, que par certains de la droite qui souhaitent diminuer la pression fiscale puisqu'en moyenne suisse, nous sommes encore relativement élevé, nous ne souhaitons pas simplement que le poids de la fiscalité soit modifié à l'occasion d'une discussion budgétaire simplement parce qu'il faudrait combler un trou de 10 millions, de 20 millions de francs, et qu'en revanche, lorsque nous modifions la courbe, le barème, nous le faisons, nous le disons bien, dans une perspective fiscale à long terme et en dehors de toute contrainte de temps, voire de politique conjoncturelle qui vise à simplement alléger des comptes de l'année à venir.

C'est la raison pour laquelle il nous paraît que la proposition que nous vous soumettons est simplement une mesure de prudence.

M. *Jean-Jacques Delémont*: – Nous nous opposerons bien sûr à cet amendement qui, sous une apparence *light*, pourrait avoir des conséquences désastreuses, notamment au niveau des communes. Chaque fois que vous bougerez votre échelle, c'est toute la fiscalité des communes qui, bien sûr, sera touchée !

Nous nous opposerons donc à cet amendement.

M. *Rolf Graber*: – D'abord, il ne s'agit que du canton. Il est bien entendu que le coefficient reste pour les communes.

Nous sommes très surpris par la réaction de M. Jean-Jacques Delémont qui ne s'est pas beaucoup soucié des répercussions lorsque l'on a accepté le barème en 1999. Pratiquement, aucun mot n'a été prononcé sur la pertinence de l'échelle alors que les conséquences étaient les mêmes qu'aujourd'hui. Simplement, ce que nous disons va exactement dans votre sens:

Discussion en second débat (suite)

il sera beaucoup plus difficile de la modifier à l'avenir que, simplement, par un arrêté que l'on prend au mois de novembre pour faire passer le budget suivant. C'est un gage de stabilité tant pour l'Etat que pour les communes que nous vous proposons.

M. Yves Morel: – Nous partageons le souci du groupe libéral-PPN. Il ne s'agit pas en effet de diminuer les compétences du Grand Conseil, nous les déplaçons dans le temps en exigeant que le Conseil d'Etat nous donne un rapport et non pas un décret au moment des budgets ou d'un changement de ce coefficient.

Il nous semble important en effet de séparer le coefficient de l'impôt d'un acte purement budgétaire pour en faire un instrument de politique fiscale à part entière à long terme, comme cela a été dit plusieurs fois dans le débat d'entrée en matière. Un débat de fond doit avoir lieu quand on veut revoir la fiscalité et non pas un changement via un décret.

Il nous semble d'ailleurs qu'il serait judicieux d'avoir un tel débat à un autre moment que la période de budget afin d'en faire une discussion de fond qui débouchera ensuite sur une réforme qui sera utilisée dans la prochaine phase de budgétisation, mais en tout cas pas faire l'inverse ou simultanément avec le budget.

Le groupe radical acceptera donc l'amendement libéral-PPN.

M. Jean-Pierre Authier: – Nous aimerions simplement souligner que cela n'a aucune incidence sur l'échelle communale, c'est-à-dire que l'on demande à ce que le coefficient ne puisse pas être touché par simple décision du Grand Conseil. Les communes, elles-mêmes, fixeront, par voie réglementaire, le coefficient. Si le canton change de coefficient, cela n'a donc aucune incidence sur les coefficients communaux.

Nous croyons que là, il y a une fausse interprétation qui est faite par M. Jean-Jacques Delémont.

M. Christian Piguet: – Il y a quelque chose qui nous échappe un petit peu parce que, ici, on ne voudrait pas donner au Grand Conseil la compétence de changer ce coefficient. Mais qui va le changer si l'on doit le changer une fois, c'est quand même le Grand Conseil.

Donc, finalement, nous ne voyons pas très bien ce que cela change. Cette compétence, inscrite dans la loi, est donnée au Grand Conseil. Si l'on supprime cette disposition, ce sera toujours le Grand Conseil qui sera compétent pour le changer.

M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Nous avouons que nous ne comprenons pas très bien le sens et le but de cet amendement.

Contributions directes

Nous aimerions rappeler dans quel sens tout cela a été prévu. Nous avons proposé un barème dit de référence, qui n'est plus le barème de la loi de 1964, qui est le barème qui a été adopté par votre Conseil au mois de juin de l'année passée et qui a été calculé en fonction de l'évolution de cette loi fiscale et des mesures que nous vous avons proposées. Ce barème a pour effet de déterminer la progressivité de l'impôt. Il est désormais un barème de référence à la fois pour le canton et pour les communes. Pour les communes, c'est l'article 270 qui dit qu'il appartient aux communes de déterminer le coefficient d'impôt, de telle manière que les communes ne soient pas obligées d'appliquer le barème à 100, mais qu'elles peuvent l'appliquer en dessous ou en dessus. Pour cela, il s'agira de voir comment les choses évolueront.

Il nous a paru logique de dire que, pour le canton, il y a aussi l'autorité législative qui décide du coefficient, d'où la proposition qui a été faite dans la loi de juin 1999, que nous reprenons ici, puisque si cette loi est acceptée, il est logique que le tout soit dans la même loi et de dire qu'il appartient au Grand Conseil de déterminer le coefficient par décret, étant bien entendu que le décret que le Grand Conseil serait amené à prendre ne pourrait l'être que sur la base d'un rapport du Conseil d'Etat qui expliquerait pourquoi on modifie le coefficient.

Il est clair que l'on peut ne rien avoir dans la loi et, à ce moment-là, si l'on veut modifier l'intensité de l'impôt, ou bien on modifie le barème, ou bien on modifie aussi l'intensité par une disposition qui serait prise par décret ou par une loi qui adapterait cette loi.

Nous sommes dès lors surpris que l'on nous propose en même temps la suppression de l'article 287 a, parce que cette disposition transitoire, que nous avons prévue dans la loi de 1999, qui dit que pour 2001, le coefficient est de 1, cette disposition, le Conseil d'Etat vous l'a proposée pour l'obliger lui-même, Conseil d'Etat, et vous obliger vous, Grand Conseil, pour le budget 2002 en fonction de l'évolution de la situation, de vous déterminer si l'on maintient le coefficient 1, si l'on va au-dessous ou si l'on va au-dessus. Nous voyons bien le débat qu'il pourrait y avoir à ce moment-là dans ce Grand Conseil et nous pensons que c'est une chose qui nous paraissait aller de soi que de nous obliger à avoir cette réflexion pour le budget 2002.

Si vous supprimez tout, il n'y aura pas de discussion; on appliquera simplement le taux tel qu'il est là. Nous trouvons un tout petit peu dommage que l'on casse une possibilité à la fois de jouer sur l'intensité et de jouer sur la progressivité, parce que rien n'empêche le Conseil d'Etat de vous proposer la modification du barème, mais rien n'empêche non plus le Conseil d'Etat de vous dire, même déjà maintenant, d'appliquer le barème actuel avec des centimes additionnels.

Donc, au fond, c'est cette possibilité qui voudrait être laissée ouverte. Bien sûr que si vous acceptez et l'alinéa 4 de l'article 3 et l'article 287 a, cela signifierait qu'en tout cas à l'automne 2001, lorsque ce Grand Conseil discutera

Discussion en second débat (suite)

du budget 2002, il devra se prononcer sur le coefficient de l'impôt et pourra décider d'un coefficient pour 2002 ou pour plusieurs années en disant que jusqu'à nouvelle décision du Grand Conseil, le coefficient reste à 1, par exemple.

Voilà les raisons des dispositions que nous vous avons proposées et que, pour notre part, nous souhaiterions qu'elles soient maintenues dans la loi.

M. Rolf Graber : – M. Jean-Jacques Delémont tout à l'heure souhaitait qu'il y ait une certaine stabilité. Si nous avons accepté un barème de référence, ce n'est pas pour le changer pour 2001. Nous regrettons profondément que nous n'ayons pas discuté la progressivité, mais c'est fait et le barème a été accepté.

Nous disons simplement qu'il faut mettre l'étude d'un barème dans un autre contexte que celui de l'examen budgétaire ou d'autres vellétés de mesures conjoncturelles, alors que l'on veut avoir un barème structurel valable à long terme. Si l'on veut le modifier, nous attendons non pas tout simplement un arrêté qui ferait partie d'un rapport général, mais nous attendons un rapport, un projet de loi ou toute autre démonstration étayée qui s'inscrit dans une perspective structurelle à terme et fiscale, et non pas conjoncturelle à court terme.

Voilà pourquoi nous aimerions ne pas faire joujou avec ce barème en ayant la possibilité chaque année de le rediscuter. C'est la raison pour laquelle nous vous proposons plus de stabilité en disant que si nous rouvrons la discussion, rouvrons là sur le fond et non pas simplement pour accepter une mesure, comme cela, toute simple, que ce soit d'ailleurs dans la déduction ou dans l'augmentation de l'impôt.

M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales : – Nous aimerions dire à M. Rolf Graber que le barème de référence a été discuté par la commission de gestion et des finances élargie, par ce Grand Conseil, au moment où il a été accepté l'année passée.

Nous aimerions dire ici que si l'on veut modifier le barème, il faudrait soit une proposition du Conseil d'Etat dans un projet de loi, soit une proposition de député qui serait déposée et qui devrait être examinée, le cas échéant, par la commission de gestion et des finances, et ce, de toute manière. Ici, simplement, c'est la possibilité que nous avons laissée ouverte de discuter, en tout cas en fonction du budget 2002, de l'intensité de la pression fiscale. Il nous semble que, tout à l'heure, nous avons entendu que vous souhaitiez que cette intensité soit peut-être moins forte qu'elle ne l'est aujourd'hui. Si la conjoncture est meilleure, on n'empêchera pas le cas échéant de dire que, pour le budget 2002, on peut avoir un coefficient inférieur à 1.

M. Yves Morel : – « Barème de référence », le mot est lâché. « Référence » veut bien dire un standard, quelque chose de fixe et de stable par rapport à

Contributions directes

quoi on se mesure. En effet, nous croyons qu'il est un peu dommage que l'on entende déjà: «Peut-être qu'en 2002, on pourrait changer le coefficient.»

Nous croyons que, dans ce cadre-là, on devrait dire que, pendant un moment, ce coefficient reste égal à 1 et, ensuite, les communes travaillent par là autour avec un pivot que l'on ne change pas. C'est pour cela que nous soutenons l'amendement libéral-PPN.

M. Jean-Jacques Delémont: – Finalement, il ne nous semble pas avoir compris tout à fait de travers, contrairement aux sourires que nous avons vus sur certains bancs. Si l'on modifie le barème, on modifie bien la fiscalité des communes, on est bien d'accord: le barème, c'est bien ce qu'a dit M. Rolf Graber au début, nous avons donc bien compris. Le coefficient, on ne le modifie pas. Si l'on ne modifie pas la pente et que l'on fait simplement jouer la courbe en avant, à la montée ou à la descente, nous sommes d'accord, cela ne la modifie pas.

Nous maintenons que, pour ne pas modifier la fiscalité des communes, le coefficient 1, en tout cas pour l'instant, s'impose également pour les mêmes raisons qu'a évoquées le porte-parole du gouvernement.

M. Rolf Graber: – Ce n'est pas seulement pour une année que nous le souhaitons, c'est même pour plus longtemps et si l'on ne le fait plus, si l'on veut modifier le coefficient, cela doit faire l'objet d'une discussion plus fondamentale. Avec notre proposition, nous avons un souci de pérennité qui va au-delà de 2001.

M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – La discussion, Monsieur Rolf Graber, aura lieu de toute manière, puisque le Conseil d'Etat ne pourra pas, lui-même, changer le coefficient, il n'y aura que le Grand Conseil qui pourra le faire !

Là, nous vous laissons vos pouvoirs, Mesdames et Messieurs.

La présidente: – Nous allons nous prononcer sur l'amendement du groupe libéral-PPN qui vise à supprimer l'alinéa 4 de l'article 3.

On passe au vote.

L'amendement du groupe libéral-PPN à l'alinéa 4 de l'article 3 est refusé par 51 voix contre 44.

La présidente: – Nous devons encore adopter l'amendement du groupe libéral-PPN visant à supprimer la lettre *d*, alinéa 6, de l'article 3. Etant donné que vous vous êtes déjà prononcés sur cet objet, il n'y a pas besoin de passer au vote, car c'est la conséquence de l'acceptation de l'amendement libéral-PPN à l'article premier, alinéa 2, lettre *f*.

Discussion en second débat (suite)

L'amendement du groupe libéral-PPN à l'article 3, alinéa 6, lettre d, est donc accepté.

Article 3. – Adopté.

M. Rolf Graber: – La liste des articles modifiés pour changer la taxe foncière fait l'objet de l'ensemble des amendements que nous avons déposés. En acceptant la suppression avec un délai, cela a pour conséquence que l'on accepte l'ensemble du document que nous vous avons remis.

La présidente: – Nous en avons bien pris note.

M. Charles-Henri Augsburger: – Il nous apparaît que le délai n'a pas été fixé pour l'instant et qu'il y a encore tout un débat qui doit avoir lieu à ce sujet-là, on est bien d'accord !

La présidente: – On est bien d'accord, Monsieur Charles-Henri Augsburger. De toute manière, on va voter cet article 291 a.

Nous allons arrêter nos travaux pour ce soir. Nous vous souhaitons une excellente soirée.

Séance levée à 18 h 25.

La présidente,
T. HUMAIR
Les secrétaires,
F. GERTSCH
R. DEBÉLY

Le secrétaire-rédacteur,
J.-M. REBER

PAGE SANS TEXTE

VINGTIÈME SESSION DE LA 45^e LÉGISLATURE

Session extraordinaire des 20, 21 et 22 mars 2000

Séance du mardi 21 mars 2000, à 8 h 30, au Château de Neuchâtel

Présidence de M^{me} Thérèse HUMAIR, présidente

PRÉSENCE

Présents: 111 députés.

Absents et excusés: M^{me} Michèle Berger-Wildhaber, MM. Blaise Dupont, Dominique Gilbert Rossier et Jean Studer. – Total: 4.

PROPOSITIONS DE DÉPUTÉS

Les propositions suivantes ont été remises à la présidente qui en a fait donner copie aux députés et aux membres du Conseil d'Etat:

1. Interpellation

00.122

Interpellation Bernard Matthey

Loi sur les marchés publics: respecter l'indépendance du pouvoir adjudicateur et du soumissionnaire

La loi cantonale sur les marchés publics (LCMP) est entrée en vigueur en octobre 1999 et l'on peut considérer qu'elle est généralement bien appliquée.

L'article 21, lettre *a*, prévoit qu'un soumissionnaire est exclu de la procédure d'adjudication s'il n'est pas indépendant du pouvoir adjudicateur.

Le canton de Neuchâtel et les communes, à travers ENSA, sont actionnaires d'entreprises électriques telles que Vuillliomenet Electricité S.A. (92%) et ElectroPro S.A. (97%).

Le service de la gérance des immeubles vient d'adjuger à l'entreprise Vuillliomenet S.A. les travaux électriques du Centre neuchâtelois d'intégration professionnelle (CNIP), à Couvet, manifestement en contradiction avec la LCMP.

Propositions de députés (suite)

Cette situation va à coup sûr se reproduire, démontrant ainsi clairement qu'il s'agit au plus vite que l'Etat réorganise le groupe ENSA de manière à ce que celui-ci ne soit plus partenaire des sociétés fonctionnant comme des entreprises standards ou alors – mais est-ce bien raisonnable ! – que ces sociétés renoncent à soumissionner pour des mandats publics.

Nous rendons également attentif le Conseil d'Etat au fait que cette situation se retrouve et se retrouvera de plus en plus souvent dans le cadre d'attribution de travaux ou de mandats par les communes à leurs propres services industriels.

Le *management buy out* est une solution élégante qui permet tout à la fois de dynamiser l'entreprise, de responsabiliser ses cadres et de sauver, voire créer des emplois.

Nous interpellons le Conseil d'Etat pour qu'il nous dise les mesures qu'il entend proposer pour qu'il soit en mesure de respecter et de faire respecter la LCMP.

Cosignataires: J. Besancet, I. Opan-Du Pasquier, N. Aubert et C. Bugnon.

2. Questions

00.327

Question Jean-Gustave Béguin

Halles pour engraissement de poulets; poulets des villes ou poulets des champs ?

Un promoteur spécialisé dans la production de volaille labellisée, démarche actuellement dans le canton dans le but de réaliser une filière d'engraissement de poulets. Une part de marché du pays est disponible et pourquoi ne pas la compléter avec une offre neuchâteloise ?

Par ailleurs, nous apprenons que le Conseil d'Etat fribourgeois vient d'être débouté par le Tribunal fédéral sur des autorisations de halles d'engraissement situées en zone agricole. Les projets de leur construction avaient fait l'objet d'un recours du WWF. Ce dernier considérait qu'il s'agissait d'activités à réserver en zone artisanale ou industrielle.

Nos questions sont les suivantes :

- a-t-on, sur Neuchâtel, des demandes de ce genre en suspens ;
- quelle sera la position du Conseil d'Etat face aux exigences que le Tribunal fédéral a sanctionnées ;
- faut-il craindre pour ce projet de production de volaille et pour la complémentarité qu'il pouvait apporter à quelques exploitations agricoles ?

Propositions de députés (suite)

00.328**Question Dora Barraud****Nuisances ?**

Une lettre de la Direction de Shell aux habitants de l'Entre-deux-Lacs informe des travaux d'entretien de ses installations. L'opération, qui a débuté le 17 mars 2000, se terminera vraisemblablement à la mi-avril.

Il est spécifié, et cela se confirme, que des émanations d'odeurs soufrées, des fumées, perturbent l'environnement.

Le Conseil d'Etat peut-il nous fournir des compléments d'informations :

- des contrôles de la qualité de l'air sont-ils effectués durant cette période d'entretien ;
- ces émanations ne sont-elles pas nocives pour la santé de la population ?

Cosignataires : M. Boss, P. Bonhôte, G. Santschi et M.-A. Crelier-Lecoultre.

00.329**Question Claude Borel****Europe : mesures d'accompagnement**

Si le peuple les approuve le 21 mai 2000, les accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2001. Deux ans plus tard, les cantons ne seront plus en droit de contrôler de manière discriminatoire les seules conditions salariales et sociales des étrangers.

Pour pallier cet inconvénient susceptible de favoriser un « dumping » des salaires et une concurrence toujours plus forte d'entreprises venant de l'étranger, le parlement fédéral a prévu des mesures d'accompagnement visant à donner force obligatoire à certaines conventions collectives de travail et permettant aux cantons d'imposer certains salaires minimaux.

Eu égard à l'importance du rôle joué par les cantons dans le cadre de ces mesures d'accompagnement, les soussignés prient le Conseil d'Etat de bien vouloir préciser ses objectifs en la matière. A-t-il notamment l'intention de réunir prochainement les partenaires sociaux en vue de définir une approche commune en matière de conventions collectives et de salaires minimaux ?

Cosignataires : A. Laurent, L. Matthey, B. Soguel, S. Mamie, J.-S. Dubois et A. Cramer.

00.330**Question Bernard Matthey****Accès à la galerie du Grand Conseil : pour un accès non dissuasif**

L'accès à la galerie du Grand Conseil est truffé de portes où s'affichent « bureau », « non entry », « no access ».

Propositions de députés (fin)

Le Conseil d'Etat ne pense-t-il pas que l'on pourrait améliorer la signalisation à la galerie par une information positive, plutôt que négative ?

De plus, la pose d'un ou de plusieurs poteaux indicateurs mobiles orientant le public dès l'entrée du château, annonçant qu'il y a session et l'invitant à y assister, nous paraît souhaitable. Un affichage en plusieurs langues contribuerait aussi à un meilleur accueil des visiteurs étrangers.

Cosignataires: L. Amez-Droz et R. Burkhard.

COMMUNICATIONS DE LA PRÉSIDENTE

Nous vous rappelons que nous sommes maintenant au printemps. Nous vous souhaitons donc à tous un magnifique printemps !

Nous avons le plaisir de saluer une classe de 4^e préprofessionnelle du collège du Mail – ce n'est pas la même qu'hier – et leur enseignant M. Arlettaz. Nous lui souhaitons des moments intéressants parmi nous.

Elections dans des commissions

Au sein des commissions naturalisations et transports publics, M. Claude Ribaux est remplacé par M. Roland Walter.

M. Roland Walter sera rapporteur de la commission des naturalisations.

RAPPORT 99.038/99.039, CONTRIBUTIONS DIRECTES (suite)

M. Raoul Jeanneret occupe le siège du rapporteur.

Discussion en second débat (suite)

La présidente: – Nous en sommes à la deuxième partie, imposition des personnes physiques.

Articles 4 à 15. – Adoptés.

Article 16. –

La présidente: – Nous sommes en présence d'un amendement du groupe socialiste qui vise à supprimer l'alinéa 2 de l'article 16.

M. *Martial Debély:* – Nous avons effectivement déposé un amendement à l'article 16 concernant l'imposition à forfait qui pourrait être accordée, à l'alinéa 2, à des non-ressortissants suisses.

Discussion en second débat (suite)

Nous n'allons pas reprendre ici le long débat que nous avons déjà eu dans cet hémicycle, il y a relativement peu de temps, mais simplement reprendre un ou deux éléments importants qui étaient donnés.

Lors de la discussion en commission, lors du premier débat que nous avons eu, le débat est arrivé le même jour où l'on pouvait lire dans les journaux que le Conseil d'Etat avait décidé de diminuer au niveau de l'action sociale les revenus minimaux assurés. Il prenait, comme raison, entre autres, qu'il fallait éviter un tourisme social si le canton de Neuchâtel offrait plus que les autres cantons environnants et qu'il fallait, par là, éviter que tous ces gens à l'action sociale viennent à Neuchâtel, parce qu'on y recevait plus qu'ailleurs. C'était un des arguments qui, pris indépendamment, dirions-nous, dans la main gauche, se tenait. Il est vrai que, quelque part, il y avait peut-être un tourisme à éviter. Dans la main droite, on allait discuter du forfait accordé aux ressortissants non suisses qui pouvaient, contrairement aux autres, avoir une fiscalité particulière; un forfait, comme cela, particulier qui amenait évidemment une inégalité de traitement, en disant: «Mais de toute façon, les autres cantons l'ont, donc il faut aussi que nous, nous puissions attirer ces gens, qu'ils n'aillent pas seulement ailleurs.»

C'est un peu bizarre. Si la main gauche regarde la main droite, il y a comme un discours qui ne tient pas vraiment la route. Nous pensons que là, on ne peut pas, dans un sens, vouloir éviter le tourisme social entre cantons et, dans l'autre sens, sous prétexte que les autres ont cet arrangement pour des ressortissants qui, évidemment, ont moins de demandes sociales que les premiers qui étaient dans la main gauche, parce que, eux, ils amènent de l'argent et relativement peu d'ennuis, voire même une certaine notoriété.

Cependant, nous pensons que l'on ne peut guère accepter cette différence et qu'il y a quand même quelque chose de choquant. Sans reprendre les longs arguments que M. Hugues Scheurer avait employés le 24 mars 1999 lors du traitement de la motion du groupe radical 97.147, du 17 novembre 1997, «Forfaits fiscaux pour sportifs ou artistes», nous espérons que l'on trouvera encore, dans cet hémicycle, des gens qui trouveront que cette inégalité de traitement que l'on s'apprête à faire n'est pas acceptable. Nous vous encourageons donc à supprimer l'alinéa 2 de l'article 16.

M. Yves Morel: – Il est toujours difficile de parler de solidarité. Des éclairages différents donnent des interprétations ou des prises de position différentes sur les mêmes sujets.

Pour nous, il est évident qu'un ressortissant étranger sans activité lucrative dans notre canton, qui, bien souvent, dans le cadre du forfait fiscal, a un patrimoine et des revenus élevés est solidaire avec les habitants de sa nouvelle terre d'accueil, même en payant un forfait fiscal basé sur la dépense estimée plutôt que sur le revenu et la fortune. Nous nous expliquons: prenons un coureur automobile ou un chanteur célèbre. Il vient habiter dans notre canton, mais il passe les deux tiers voire les trois quarts

Contributions directes

de son temps à l'étranger pour exercer ses talents qui lui valent sa célébrité et, bien souvent aussi, ses revenus au-dessus de la moyenne. Il va payer un forfait fiscal nettement au-dessus de la moyenne des impôts payés par les contribuables sédentaires du canton, sans pour autant profiter pleinement des services mis à disposition par le canton ou sa commune d'accueil, vu ses absences prolongées. Il va donc contribuer fortement et au-delà de sa consommation au financement des frais fixes de structures et de fonctionnement des deux autorités, cantonale et communale, qui vont bénéficier de cette rentrée fiscale forfaitaire supplémentaire nouvelle.

Face aux charges de ces deux autorités, cette participation aux charges de fonctionnement sans en profiter pleinement s'appelle aussi de la solidarité qu'il est bon de saluer et même de remercier celles et ceux qui voudront bien, par ce canal, venir chez nous nous aider à financer nos infrastructures et nos services dont nous profitons, nous, tous les jours.

Le groupe radical s'opposera donc à l'amendement socialiste.

Nous rappellerons ici qu'en commission, cette question a été longuement débattue. Il a été reconnu que la droite, qui est accusée de ne demander que des amendements qui coûtent à l'Etat, soit par des coûts supplémentaires, soit par des réductions de recettes, faisait ici une proposition positive qui allait rapporter un montant non négligeable tant dans les caisses cantonales que communales.

C'est cet argument qui avait d'ailleurs fait qu'au vote, ce projet l'emporta par 9 oui, 4 non et 3 absentions. Nous espérons qu'ici aussi, cet argument l'emporte et que nous ne nous privions pas d'une manne fiscale qui pourrait être plus grande qu'on le croit et en tout cas supérieure aux estimations faites, mais nous n'allons pas nous engager dans une bataille de chiffres.

Nous vous proposons de suivre le groupe radical et de refuser cet amendement.

M. Denis de la Reussille: – Déjà première surprise, nous revenons sur un vote intervenu il y a quelques mois du Grand Conseil qui avait quand même assez nettement refusé cette possibilité de forfait fiscal.

Nous n'allons pas refaire le débat de mars 1999, mais allons essayer de faire comprendre que nous nous trouvons là devant un problème éthique important. Pour ceux qui lisent régulièrement la presse dominicale, ils auront vu notamment un article, dimanche dernier, sur M. Michael Schumacher qui habite Vufflens, une commune heureuse du bord du lac Léman, où il était indiqué que M. Michael Schumacher, évidemment, bénéficiait de ce forfait fiscal pour le canton de Vaud. D'ailleurs, d'après le syndic de cette commune – il est bon de le citer –, semble-t-il que M. Michael Schumacher paie des *peanuts* – c'est un mot à la mode – et qu'effectivement, grâce à cela, il peut de temps en temps faire le bon prince et offrir une place de jeux pour l'école du village et ainsi passer pour le meilleur citoyen possible.

Discussion en second débat (suite)

Il est tout de même bon de rappeler qu'avec ce mode de faire, M. Michael Schumacher – puisque l'on prend un exemple – ne paie pas l'impôt qu'il devrait payer normalement. Il est encore clairement indiqué dans cet article que M. Michael Schumacher croule sous les dollars, gagne plusieurs dizaines de millions de francs par année et, par la possibilité d'avoir un forfait fiscal, il ne paie en fait certainement qu'un dixième, au maximum, de ce qu'il devrait normalement payer en impôt.

C'est pour cela évidemment que nous soutiendrons l'amendement socialiste en rappelant le fait qui devrait tout de même interpeller la plupart des députés, que lorsque nous faisons ce genre de forfait, nous spolions une autre collectivité publique, qu'elle soit en Allemagne, en France ou en Italie.

M. Rolf Graber: – Une très grande majorité de notre groupe soutiendra les propositions de la commission. Nous tenons à préciser que l'idée même du forfait, puisqu'on l'appelle ainsi, n'est plus ce qu'elle était. Le forfait n'est pas, contrairement à ce qui est dit, d'un arbitraire total. Le forfait est estimé, les gens qui en bénéficient doivent remplir une déclaration, et le forfait est discuté.

Nous souhaiterions tout de même avoir un certain nombre de renseignements quant à ces forfaits qui existent en Suisse romande. Nous avons eu en commission les chiffres du canton de Genève, impôt qui, selon nos informations, rapporterait environ 50 millions de francs, impôt escompté supplémentaire dans le canton de Neuchâtel à 1 million de francs. Le Conseil d'Etat peut-il nous donner des renseignements supplémentaires pour les autres cantons ?

M. Hugues Scheurer: – Nous avons déjà eu en effet l'occasion de dire ce que nous pensions des forfaits fiscaux et notre position n'a pas changé. Nous rappellerons brièvement les principales raisons. Tout d'abord, inciter un sportif ou un artiste à venir s'établir à Neuchâtel, grâce aux facilités fiscales, c'est l'encourager à ne pas remplir son devoir vis-à-vis du pays dont il est ressortissant. Nous trouvons peu honorable, même si d'autres le font, d'inciter un individu à ne pas accomplir son devoir envers l'Etat qui lui a permis de devenir un sportif important ou un artiste célèbre.

Entrer dans la logique des forfaits fiscaux, c'est mettre la main dans un engrenage dont ni l'Etat de Neuchâtel ni aucun autre Etat ne sortiront gagnant, seuls les bénéficiaires des forfaits fiscaux en tirent profit. Plus les Etats aménageront des facilités fiscales, et il ne saurait en être autrement si l'on entre dans cette logique, et plus les profits des sportifs et artistes seront importants.

Par ailleurs, vous incitez les contribuables neuchâtelois à ne plus accomplir, eux aussi, leurs devoirs. Comment vont réagir les contribuables neuchâtelois en apprenant que des nantis ne paient que 80.000 ou 100.000 francs d'impôt alors qu'eux-mêmes en paient 40.000 ou 50.000 francs avec des

Contributions directes

revenus ou une fortune ne représentant pas le dixième voire le centième de la leur? Cette proposition incite à la fraude fiscale.

Le million de francs que vous escomptez gagner sur le dos d'autres Etats, vous le perdrez chez vos propres contribuables.

Pour des questions de principes républicains, pour des questions de responsabilité à l'égard des autres nations, pour des questions de morale, enfin pour des questions financières, cette proposition est inacceptable.

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Nous ne voulons pas allonger le débat ici, il a déjà eu lieu dans cet hémicycle, il a eu lieu devant la commission et les arguments sont connus.

Nous aimerions préciser qu'il y a une différence importante entre les forfaits qui sont pratiqués aujourd'hui dans un certain nombre de cantons et la proposition qui figure dans le projet de loi et qui a été reprise de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID). Nous dirons à M. Rolf Graber, qui a cité des chiffres pour Genève, que nous ne pouvons pas lui citer de chiffres pour le canton de Vaud, parce que, justement, actuellement, chaque canton fait un peu comme il veut et il y a là effectivement quelque chose qui n'est pas satisfaisant. C'est la raison pour laquelle la loi d'harmonisation fiscale a tenu à inscrire dans la loi des dispositions relatives à ce que vous avez appelé l'impôt à forfait, à ce qui est appelé l'impôt d'après la dépense.

Nous aimerions insister sur cette différence. La LHID impose à tous les cantons un système qui doit au moins s'appliquer pour les étrangers qui viennent s'établir en Suisse pendant la première année de leur séjour en Suisse et qui s'applique aussi aux Suisses qui reviennent dans le pays pendant la période fiscale au cours de laquelle ils reviennent dans le pays. La seule question qui se pose ici et qui est laissée à la liberté des cantons, c'est de savoir si, au-delà de cette période imposée par la LHID, d'où les dispositions que nous vous avons proposées dans la loi, pour les ressortissants qui ne sont pas de nationalité suisse et qui n'exercent pas d'activité lucrative en Suisse, la règle sur l'imposition d'après la dépense peut être également appliquée au-delà de ce délai d'une année. C'est cela le véritable débat, mais nous croyons qu'il faut voir ici que ce qui est prévu dans la loi est beaucoup plus précis que ce qui se passe actuellement dans les cantons où, avec le forfait que certains cantons pratiquent, c'est le résultat d'une simple discussion avec le contribuable. Cela ne pourra plus être le cas dans ces cantons-là et nous veillerons d'ailleurs à faire en sorte que les cantons respectent la LHID dans ce sens-là, puisque vous avez l'article 17 qui est repris de la LHID et qui précise sur quelle base de calcul l'imposition d'après la dépense pourra être faite.

Il n'y a donc pas un arbitraire tel qu'il est dénoncé dans le nouveau système qui est ici proposé.

Discussion en second débat (suite)

Le Conseil d'Etat avait dit, dans le débat, qu'il était prêt à accepter la motion dans le sens des dispositions de la LHID. Comme le Grand Conseil avait rejeté cette motion, le Conseil d'Etat, dans son projet, n'avait pas repris la possibilité d'élargir la notion aux ressortissants étrangers au-delà d'une année. La commission vous propose de réintroduire cette possibilité-là, le Conseil d'Etat était prêt à le faire, par conséquent le Conseil d'Etat peut accepter l'amendement de l'article 16, alinéa 2.

Maintenant, quant à savoir ce que cet amendement nous rapportera effectivement, nous avons articulé le chiffre de 1 million de francs, mais là, nous reconnaissons volontiers que c'est une pure appréciation. Il est extrêmement difficile, dans des cas comme ceux-là, d'envisager exactement quels seront les contribuables qui pourraient tomber sous le coup de cette disposition et quel serait le montant des impôts que nous pourrions encaisser. Donc, prudemment, nous avons indiqué le chiffre de 1 million de francs.

Nous pensons que nous devrions, avec l'application de cette disposition, atteindre ce montant, peut-être plus, mais là, nous croyons que nous devons être extrêmement prudent.

M. Roger Burkhard : – Nous aimerions, si vous le permettez, en quelques instants répondre à ce que vient de dire M. Denis de la Reussille. Il a parlé de M. Michael Schumacher qui, soi-disant, ne paierait qu'un dixième de ce qu'il devrait payer. Mais, ce qu'il oublie fortement, c'est que si ce dixième, il ne l'avait pas payé dans la commune dans laquelle il se trouve aujourd'hui, peut-être que cette commune aurait dû augmenter les impôts et ce sont tous les contribuables qui auraient été pénalisés, et même les petits contribuables à bas revenus que vous défendez !

M. Pierre Meystre, président de la commission fiscalité : – Nous n'aimerions pas que l'on crée une confusion par rapport à ce que le conseiller d'Etat vient de dire. Il dit : « On peut entrer en matière sur l'amendement. » Non, le texte de loi n'est pas amendé. Ce que l'on discute, c'est de l'amendement socialiste qu'il s'agit de refuser.

M. Denis de la Reussille : – Puisqu'on nous interpelle, nous allons tout de même répondre. Effectivement, nous pensons que M. Michael Schumacher pourrait faire beaucoup plus de bien dans sa région d'origine en Allemagne en payant des impôts sur son réel revenu.

Nous tenons à vous rassurer pour la petite commune de Vufflens dans laquelle se sont fixés le directeur de la Banque Pictet, l'écrivain Bernard Clavel et d'autres personnes dont une cohorte d'avocats.

M. Frédéric Cuche : – Il y a aussi des sportifs neuchâtelois qui paient leurs impôts dans le canton de Neuchâtel. Faudrait-il les encourager à déménager ailleurs pour qu'ils bénéficient des mêmes mesures que l'on veut attribuer

Contributions directes

aux étrangers chez nous sur ce plan-là? Nous trouvons que ce n'est pas éthiquement O.K.

M. *Raoul Jeanneret*: – Sur le plan personnel, en commission, nous étions assez ouvert à une certaine ouverture du côté de l'impôt à forfait. D'ailleurs, il y avait d'autres commissaires socialistes qui avaient une certaine ouverture, à condition que le projet proposé soit accepté dans le sens des propositions du Conseil d'Etat. Vu qu'actuellement, les propositions vont bien au-delà, nous ne pourrons appuyer, en tout cas personnellement, l'impôt à forfait. Nous le regrettons, parce qu'il y a tout un environnement fiscal dans les autres cantons qui font que, finalement, le canton de Neuchâtel ne peut pas non plus mener une voie solitaire dans ce domaine.

M. *Jean-Bernard Wälti*: – Nous n'allons bien entendu pas revenir sur l'ensemble des arguments que nous avons apportés lors du développement de la motion en mars dernier, mais il y en a un au moins que nous aimerions rappeler. Sur l'ensemble de tous les cantons suisses, dix-huit cantons sur vingt-six pratiquent ce forfait fiscal. Il faut dire que, sur l'ensemble de la Romandie, tous les cantons pratiquent le forfait fiscal, à part celui de Neuchâtel.

Est-ce que l'on va encore longtemps faire bande à part, se laisser prendre des centaines de milliers de francs alors que – nous croyons que la commission a calculé qu'il s'agissait de plus de 1 million de francs de rentrées fiscales possibles – l'on entend, à gauche, que la droite ne propose que des amendements qui font réduire les rentrées fiscales? Cela, c'est un amendement qui permet quelque chose de plus pour notre canton et nous vous prions de suivre ce que nous propose M. Yves Morel, c'est-à-dire de refuser l'amendement socialiste.

M. *Rolf Graber*: – Le groupe socialiste et le groupe PopEcoSol ont insisté sur l'idée de morale. Au début, dans la discussion, nous avons évoqué les priorités que nous avons dans ce canton qui consistaient notamment à créer des emplois. Or, pour créer des emplois, nous sommes tous d'accord, dans les décisions que nous prenons ici et en assistant aux inaugurations des entreprises, d'exonérer les entreprises qui viennent ici et qui ne paient donc pas d'impôt, voire de leur accorder des forfaits. Y aurait-il donc deux règles, une pour les personnes morales et une pour les personnes physiques; la morale ne s'appliquant qu'aux personnes physiques?

M. *Yves Morel*: – Nous aimerions répondre à une remarque socialiste qui parlait d'inégalité de traitement avec les sportifs du canton. Nous croyons que, justement, cela est faux et, à la lecture de l'article, on voit clairement qu'il s'agit de ressortissants étrangers sans activité lucrative dans notre canton. Nous avons pris l'exemple d'un chanteur célèbre. Si, par exemple, ce chanteur célèbre faisait un concert sur le territoire neuchâtelois, il est

Discussion en second débat (suite)

évident qu'il paierait des impôts sur ce qu'il fait sur le territoire. Donc, il n'y a pas inégalité de traitement avec des sportifs qui sont neuchâtelois et qui vivent dans le canton. Nous comprenons les hésitations de certains, nous l'avons dit en commission, c'est d'ailleurs pour cela que certains se sont abstenus pour des raisons de principe, mais nous pensons que là, l'argument de dire que nous avons maintenant la possibilité de faire comme les autres cantons – M. Jean-Bernard Wälti l'a dit – et d'avoir un certain nombre d'argent dans la caisse, nous croyons qu'il ne faut pas hésiter. Le groupe radical refusera l'amendement socialiste et acceptera donc ce qui est dans le projet de loi.

M. Jean-Jacques Delémont : – Nous répondons brièvement à M. Rolf Graber. Premièrement, les personnes morales ne déclarent pas de confession. Contrairement au nom « personnes morales », elles n'ont pas une morale affichée.

De façon plus importante, nous dirions ceci : il faudrait peut-être couper une fois les ailes de ce canard qui vole de plus en plus loin et de plus en plus haut. De dire que les personnes morales qui viennent sont exonérées fiscalement, c'est vrai qu'elles le sont, mais pour une durée et nous ne nous sommes jamais opposé, dans le forfait fiscal, à ce qu'il soit fait mention de la durée de cette exonération, comme d'ailleurs la loi le prévoyait dans sa formule initiale.

On est donc pratiquement sur les mêmes terrains entre personnes physiques et personnes morales.

M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales : – Nous remercions le président de la commission fiscalité d'être intervenu. Nous l'avons dit hier, la position du Conseil d'Etat est claire, le Conseil d'Etat se rallie au texte issu des travaux de la commission, à l'exception de l'article 94. Donc, nous avons accepté, dans les travaux de la commission, l'alinéa 2 de l'article 16 et nous vous invitons à en faire de même.

La présidente : – Nous allons nous prononcer sur l'amendement du groupe socialiste qui propose de supprimer l'alinéa 2 de l'article 16.

On passe au vote.

L'amendement du groupe socialiste obtient 52 oui et 52 non.

La présidente : – Nous suivons la proposition de la commission.

L'amendement du groupe socialiste est donc refusé.

Article 16. – Adopté.

Article 17. – Adopté.

Contributions directes

Article 18. –

La présidente: – Nous vous rappelons que l'amendement du groupe libéral-PPN à cet article 18 ne sera plus discuté (voir article premier, alinéa 2, lettre f). Il y a lieu de tracer, à l'alinéa 3: « et la taxe foncière ».

Article 18. – Adopté.

Articles 19 à 23. – Adoptés.

Article 24. –

La présidente: – A cet article 24, nous sommes en présence de l'amendement suivant du groupe socialiste:

² Le Conseil d'Etat fixe les normes pour le calcul de la valeur locative de sorte *qu'elle corresponde aux prestations* que le contribuable devrait verser à titre de loyer ou de fermage pour des locaux de même nature et se trouvant dans la même situation, notamment quant à leur lieu d'implantation, à leur grandeur, à leur aménagement et à leur état d'entretien.

M^{me} Pierrette Erard: – A l'article 24, le groupe socialiste propose un amendement à l'alinéa 2 afin de maintenir l'imposition de la valeur locative telle qu'elle est appliquée actuellement et telle que le Conseil d'Etat l'avait fixée dans son projet.

Nous n'allons pas vous refaire l'historique des raisons pour lesquelles l'impôt sur la valeur locative fut institué. Tout le monde les connaît. Rappelons simplement qu'il s'agit d'une question d'équité entre locataires et propriétaires.

Nous n'allons pas non plus entrer dans le débat qui s'est engagé aux Chambres fédérales sur la suppression de l'impôt sur la valeur locative liée à la non-déduction des intérêts passifs et des charges d'entretien. Nous restons dans le cadre de la législation actuelle.

Actuellement, l'imposition des propriétaires se fait sur des bases assez tolérantes puisqu'en réalité, la valeur locative, telle qu'elle est estimée, correspond déjà à environ 80% du loyer réel, c'est-à-dire de ce qu'une personne devrait payer pour habiter dans un logement équivalent. Nous ne voyons donc aucune raison d'abaisser cette taxation à 70% de la valeur réelle.

Taxer à 70% revient à diminuer les recettes de l'Etat de 2,5 millions de francs et à faire un cadeau de 2,5 millions aux propriétaires. Or, nous ne pensons pas qu'ils soient les plus mal lotis de ce canton et qu'ils aient prioritairement besoin d'une telle aide. Cela revient exactement au même que si nous votions aujourd'hui une subvention de 2,5 millions de francs aux personnes propriétaires de leur logement. Dans la situation économique et sociale actuelle, nous avons d'autres priorités dans la gestion des finances du canton.

Discussion en second débat (suite)

Le groupe socialiste, dans sa grande majorité, s'opposera donc à une taxation de la valeur locative à 70% et soutiendra la solution préconisée par le Conseil d'Etat dans son rapport, c'est-à-dire une valeur locative telle qu'elle est imposée actuellement.

M. *Yves Morel* : – La valeur locative a fait l'objet d'un âpre débat au sein de la commission fiscalité puisque pas moins de trois amendements ont été déposés. Cela montre l'acuité du sujet.

Si une tendance majoritaire se dégageait pour prendre des mesures, nous butions sur la rédaction du texte afin qu'il reflète fidèlement nos positions et qu'il soit facilement applicable.

Finalement, c'est un texte de l'administration qui amènera la clarté recherchée en suggérant le texte qui est dans le projet de loi de ce jour. Il permet une application simple et évite une modification systématique des estimations cadastrales.

L'amendement socialiste demande de ressortir du projet de loi cette marge de manœuvre de 30%. A notre avis, il réintroduit le biais néfaste qui charge les propriétaires d'un bien immobilier, puisque le propriétaire qui s'emploie à amortir sa dette hypothécaire conserve toujours la même valeur locative. Il est donc défavorisé par rapport au locataire qui place un montant identique sur un compte d'épargne qui lui rapporte des intérêts.

Nous avons donc voulu éviter cet inconvénient d'une part et favoriser l'accès à la propriété d'autre part en introduisant cet abattement à 30%.

N'oublions pas que nous sommes parmi les peuples européens les moins propriétaires et que même dans les pays voisins à majorité de gauche, le taux de propriétaires de leur résidence principale est nettement supérieur au nôtre. Ce n'est donc pas honteux de favoriser ce courant et de chercher à inverser notre tendance actuelle.

De ce fait, nous pensons que le texte de l'administration, repris dans le projet de loi, est une bonne première étape que nous soutiendrons.

Malgré tout, nous pensons qu'il peut encore, dans un deuxième temps, être simplifié. C'est la raison pour laquelle le groupe radical a déposé le postulat 00.117, du 20 mars 2000, « Pour l'encouragement à la propriété des logements », demandant l'étude devant déboucher sur l'abolition pure et simple de la valeur locative ainsi que, cela est bien entendu, l'impossibilité de déduire les frais d'entretien et les frais hypothécaires.

Soulignons encore que l'encouragement à la propriété est aussi, d'une certaine mesure, un moyen assez efficace de fidéliser des concitoyens et se garantir des contribuables dans une période où l'on parle de plus en plus de volatilité et d'exode de contribuables.

Le groupe radical refusera l'amendement socialiste et vous suggérera, dans un deuxième temps, d'accepter son postulat.

Contributions directes

M. Rolf Graber: – Au niveau suisse, on parle de supprimer la valeur locative en supprimant aussi la possibilité de déduire les intérêts passifs. Rappelons qu'il y a quand même un lien important entre les deux, parce qu'effectivement, si l'on pouvait déduire les intérêts, il fallait bien mettre une valeur locative théorique.

Or, que constate-t-on? Que cette proposition pourrait coûter trop cher à la Confédération, ce qui veut dire que la taxation est plus grande que les intérêts déduits. Dès lors, quand on dit que l'on est en moyenne à 80%, faites le calcul. Il serait intéressant d'avoir ces renseignements par le Conseil d'Etat, s'il les a. Que se passerait-il si l'on enlève la valeur locative et si l'on supprime la possibilité de déduire les intérêts? On mettrait ainsi sur le même pied d'égalité les locataires et les propriétaires; plus de possibilité de déductions, mais plus de valeur théorique imposable. Cela clarifierait beaucoup le débat, mais il serait intéressant de savoir ce qu'il en coûterait à l'Etat.

Le fait d'être propriétaire, à moyen et long termes, supprime de nombreuses charges pour l'Etat en matière de bourses, en matière d'aide au paiement des primes d'assurance-maladie. Combien de propriétaires ne touchent pas ces aides de l'Etat simplement parce qu'ils sont propriétaires et que, dans les années précédentes, ils ont pu procéder à quelques amortissements?

Notre groupe souhaite favoriser l'accès à la propriété. C'est un de ses principes qu'il entend défendre. La valeur locative n'est qu'un des moyens parmi d'autres pour atteindre cet objectif.

En mettant ce montant à 70%, nous estimons que nous sommes dans le domaine du raisonnable. Nous vous rappelons que le Tribunal fédéral propose une limite qui va jusqu'à 60%.

Enfin, pour éviter toute confusion, si – vous l'avez rappelé tout à l'heure – la proposition du Conseil d'Etat n'était pas celle-ci, nous aimerions quand même avoir l'avis du Conseil d'Etat sur la proposition qui est faite par la commission et notamment de nous confirmer s'il se rallie à cette proposition.

M. Jean-Jacques Delémont: – Nous ne savons pas d'où M. Rolf Graber sort ses informations, nous avons des informations exactement inverses. En date du 13 mars dernier, le Département fédéral des finances a sorti un texte qui dit ceci:

Le passage à un système totalement nouveau comporterait la suppression de l'imposition de la valeur locative, ainsi que la déduction des intérêts hypothécaires et des frais d'entretien.

C'est ce que vous proposez, c'est d'ailleurs une solution qui a le mérite d'une certaine simplicité.

Les estimations du Département fédéral des finances montrent que ce changement de système rapporterait à la Confédération des recettes

Discussion en second débat (suite)

supplémentaires de l'ordre de 200 millions de francs. On peut donc en déduire que le système actuel ne charge pas les propriétaires, mais au contraire les favorise.

C'est donc exactement l'inverse de ce que l'on nous dit.

C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral prévoit que seules des recettes supplémentaires qui proviennent du passage à un nouveau système – nouveau système qui serait proposé – soient utilisées dans le but d'encourager la propriété. Donc, on est exactement à une vision statistique contraire.

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Sans allonger ce débat qui a déjà été extrêmement nourri à d'autres occasions et dans le cadre des travaux de la commission, nous aimerions rappeler au Grand Conseil qu'il y a, sur ce point, un certain nombre de motions, postulats, projets de lois, qui ont été déposés et que le Conseil d'Etat souhaite bien pouvoir vous en proposer le classement, de telle manière que la question qui a été soulevée, dont on nous a demandé de trouver une solution, soit une fois réglée.

Ce qui était important pour le Conseil d'Etat et qui reste important, c'est que la compétence de déterminer le calcul final de la valeur locative reste de la compétence du Conseil d'Etat dans le cadre du règlement d'exécution. Il est vrai que la première formule que nous avons donnée à l'article 24, alinéa 2, ne donnait pas d'indication peut-être suffisante sur la manière dont ce calcul serait fait.

Suite aux discussions de la commission et aux diverses propositions qui ont été faites, dans la mesure où, encore une fois, c'est une solution qui permet de donner une réponse positive aux motions, postulats et projets de lois, nous avons nous-même proposé un texte, celui que vous avez à l'article 24, alinéa 2, qui permettra au Conseil d'Etat de déterminer la valeur locative dans le règlement d'application en fonction de cette règle qui nous conduit à devoir faire en sorte qu'en règle générale, la valeur locative corresponde aux 70% du prix du marché. C'est une solution qui existe également dans d'autres cantons. Cela signifie que nous devons revoir le règlement d'application et que, dans ce dernier, nous devons revoir vraisemblablement les taux par rapport à l'estimation cadastrale, puisque nous prenons un pourcentage de l'estimation cadastrale pour déterminer la valeur locative. Ce sera peut-être aussi l'occasion pour nous de supprimer les échelles que nous avons introduites pour tenir compte des nouvelles estimations cadastrales et qui faisaient une différence selon la durée de propriété. Nous ne sommes d'ailleurs pas sûr que ces différences étaient entièrement justifiées au point de vue de l'égalité de traitement. Par conséquent, avec la disposition qui est proposée par la commission et à laquelle le Conseil d'Etat peut se rallier, nous pourrions revoir le règlement d'application dans ce sens.

Contributions directes

La présidente : – Nous allons nous prononcer sur l'amendement du groupe socialiste.

On passe au vote.

L'amendement du groupe socialiste à l'alinéa 2 de l'article 24 est refusé par 56 voix contre 50.

Article 24. – Adopté.

Articles 25 à 28. – Adoptés.

Article 29. –

La présidente : – Nous sommes en présence de l'amendement suivant du groupe socialiste :

Art. 29, alinéa 1, lettre a :

- a) les frais de déplacement, *en principe en transports publics*, nécessaires entre le domicile et le lieu du travail ;

M. *Martial Debély* : – Nous reprendrons ce point qui, effectivement, va paraître futile parce qu'il n'implique pas les millions de francs qui sont visiblement généreusement distribués ces dernières minutes, mais il nous semblait tout de même important d'indiquer, dans la loi elle-même, ce qui se fait actuellement dans un règlement d'application, puisque vous savez tous, lorsqu'on remplit sa déclaration d'impôt, que seuls les frais en transports publics sont admis et que, pour pouvoir inscrire les frais résultant d'un transport en voiture privée, il s'agit de les justifier. Avec la nouvelle formule d'imposition, il faut maintenant remplir le petit justificatif qui permet de déduire les frais de transport effectué en véhicule privé.

Il nous apparaissait normal de l'indiquer dans la loi, puisque, visiblement, c'est ce qui se fait actuellement – cela n'a pas été contesté –, afin que cela ne puisse pas être changé au gré d'un nouveau règlement d'application.

Nous avons été surpris en commission qu'une majorité se dégage contre cette simple écriture qui met dans la loi une pratique qui se fait actuellement. A notre avis, c'est une volonté politique que l'on peut exprimer ici de dire : « Favorisons, pour les gens qui peuvent le faire, le transport public. S'ils choisissent un autre moyen, pour des convenances personnelles, qu'ils en assument les frais. »

Nous ne comprenons pas pourquoi, dans la commission et nous espérons que ce ne sera pas le cas ici, une majorité s'est trouvée pour ne pas inscrire dans la loi ce « en principe » qui est déjà largement appliqué dans la pratique actuelle.

Discussion en second débat (suite)

M. *Yves Morel*: – Les frais d'acquisition du revenu peuvent être déduits du revenu brut et les frais de déplacement entre le domicile et le lieu du travail en font partie.

L'amendement socialiste demande de rajouter « en principe en transports publics ». Comme nous savons qu'il est prévu une déduction forfaitaire correspondant aux coûts des transports publics, sauf exception, nous voyons que les intérêts des deniers publics sont sauvegardés.

L'amendement vise donc à un but écologique qui est louable et que nous partageons entièrement, mais quand on voit l'inégalité de couverture des transports publics sur l'ensemble du territoire cantonal d'une part, et l'implantation d'entreprises dans des zones périphériques d'autre part, on imagine la difficulté que nous avons de garantir une égalité de chances à chaque contribuable afin de faire sien cet objectif de déplacement en principe en transports publics.

De plus, ce n'est pas une question de coûts ni de confort qui retient certaines personnes à prendre les transports publics, mais bien les mauvais horaires dont la fréquence parfois trop espacée sur certains tronçons et à certaines tranches horaire dissuade le plus fervent adepte de ce mode de locomotion.

Il y a donc fossé entre l'intention et la réalisation. Nous pensons donc que si nous voulons affirmer notre soutien et notre volonté de promouvoir les transports publics, ce que nous partageons, nous devons le faire dans une conception directrice des transports qui est en préparation et non pas dans une loi fiscale.

De plus, il nous semble difficile en introduisant dans une loi le terme de « en principe » de pouvoir gérer ce terme, raison pour laquelle il nous semble mieux de le mettre dans la conception directrice des transports et non dans la loi fiscale. Le groupe radical ne pourra pas suivre l'amendement proposé et le refusera.

M. *Claude Bugnon*: – Le groupe libéral-PPN ne peut souscrire à l'amendement qui vient d'être déposé et qui fait l'objet de la discussion.

Nous ne reprendrons pas tous les arguments qui viennent d'être développés par M. Yves Morel. Des transports publics, il y en a dans tout le canton, mais à des fréquences qui varient fortement d'une région à une autre. Le déplacement en voiture est fréquemment, si ce n'est pas dans la majorité des cas, nécessaire pour se rendre à son lieu de travail. C'est la raison pour laquelle nous ne pouvons pas souscrire à l'amendement du groupe socialiste.

M. *Denis de la Reussille*: – Nous soutiendrons l'amendement du groupe socialiste puisque, dans un premier temps, certains membres du groupe PopEcoSol voulaient même aller plus loin en ne reconnaissant que les frais effectifs de transports publics.

Contributions directes

L'article 29, alinéa 2, lettre *a*, amendé, montre simplement une intention politique de favoriser les transports en commun. Cependant, les personnes qui pourront justifier leurs frais de déplacement et qui ne peuvent pas utiliser des transports en commun pourront toujours le faire.

Nous privilégions donc cette intention politique et soutiendrons l'amendement du groupe socialiste.

M. Martial Debély : – Nous n'allons pas aller plus loin dans la discussion puisque le « en principe » permet aux personnes qui ne peuvent pas prendre les transports publics de déduire leurs frais de déplacement.

Par contre, nous avons retenu avec attention le soutien inconditionnel du groupe radical pour les transports publics et nous nous réjouissons d'ores et déjà des futurs débats que nous aurons sur ce sujet.

M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales : – C'est une question technique législative qui est en jeu. Il s'agit de savoir ce que l'on met dans la loi et ce que l'on renvoie au règlement d'application. Or, ici, très clairement, l'article 29 concerne les frais d'acquisition du revenu. Donc, ce sont des principes qui doivent être mis dans la loi et c'est la raison pour laquelle, il est dit dans la loi que les frais d'acquisition du revenu qui peuvent être déduits sont, entre autres, les frais de déplacement nécessaires entre le domicile et le lieu du travail, mais c'est le règlement d'application qui doit ensuite préciser dans quelle mesure ces frais sont nécessaires et sont justifiés.

On a cité la pratique actuelle. Le Conseil d'Etat n'a pas l'intention de la changer. Lorsque les transports publics peuvent être utilisés, on peut déduire le coût des transports publics même si l'on utilise un véhicule privé, et lorsqu'on ne peut pas utiliser les transports publics, pour une série de raisons, on accepte la prise en charge des frais qui résultent de l'utilisation d'un véhicule privé. Cela relève du règlement d'application. La clarté législative nous incite à vous demander de laisser le texte de l'article 29, tel quel, et de prendre acte que nous ne modifierons pas la pratique actuelle qui résulte du règlement d'application.

La présidente : – Nous allons donc nous prononcer sur l'amendement du groupe socialiste.

On passe au vote.

L'amendement du groupe socialiste à l'article 29, alinéa 1, lettre *a*, est refusé par 56 voix contre 50.

Article 29. – Adopté.

Articles 30 à 35. – Adoptés.

Discussion en second débat (suite)

Article 36. –

La présidente: – A cet article 36, nous sommes en présence de l'amendement suivant de M. Jean-Bernard Wälti :

Art. 36, alinéa 1, ajouter une lettre j:

- j) les versements bénévoles aux partis politiques constitués et reconnus sur le plan cantonal, jusqu'à concurrence de 1% du revenu net calculé selon l'article 28, mais sans la déduction mentionnée au présent alinéa.*

M. Jean-Bernard Wälti: – Le 15 mai 1995, nous étions déjà intervenu à ce propos lors de l'examen des comptes 1994: vie associative, exonération fiscale et dons aux sociétés d'utilité publique, ainsi qu'aux partis politiques.

Nous avons retrouvé la réponse du conseiller d'Etat, M. Francis Matthey, qui disait, en date du 17 mai 1995, la chose suivante :

Jean-Bernard Wälti demande si, pour les impôts des personnes physiques et des personnes morales, on va vers l'exonération des dons de pure utilité publique? Oui, vous voyez que nous ne disons pas toujours non. Lorsque nous réexaminerons la loi sur l'impôt cantonal direct pour l'adapter à la loi d'harmonisation, cela sera intégré parce que c'est un élément valable sur l'ensemble de la Confédération.

Utilité publique, semble-t-il, M^{me} Danielle Yersin, juge fédérale, a signalé à notre commission fiscalité qu'un parti politique ne pouvait pas être reconnu d'utilité publique. Or, ce canton va certainement tout prochainement accéder à la demande de M^{me} Michèle Berger-Wildhaber qui demandait, à l'interne du canton, que nos partis représentés au Grand Conseil soient subventionnés. Est-ce que notre Grand Conseil, est-ce que notre Conseil d'Etat subventionneraient un parti s'il n'est pas d'utilité publique? Nous en déduisons que nous le sommes.

En outre, nous imaginons qu'on aurait ainsi une plus grande transparence sur le financement de nos partis et éventuellement éviter ainsi les scandales qui n'ont pas de couleur politique, aussi bien de gauche que de droite, que nous connaissons dans les pays voisins.

M. Jean-Jacques Delémont: – C'est avec un grand plaisir que nous accepterions l'amendement de M. Jean-Bernard Wälti. Le principe de cet amendement a fait l'objet d'un long débat au sein de la commission fiscalité, mais, malheureusement, par la LHID, ce n'est pas possible parce que la Confédération, dans des avis de droit pertinents ou impertinents – cela dépend – n'a pas jugé les partis politiques comme étant d'utilité publique, à notre grand regret, Monsieur Jean-Bernard Wälti, et c'est la raison pour laquelle cela ne figure pas dans le texte de la loi.

Contributions directes

M. *Jean-Bernard Wälti*: – Nous remercions M. Jean-Jacques Delémont d'aller enfin dans le sens d'une de nos demandes, mais nous poserons une question au Conseil d'Etat: de quelle manière est-ce que l'on va pouvoir mettre en application la demande faite par M^{me} Michèle Berger-Wildhaber si les partis politiques ne sont pas décrétés d'utilité publique ?

M^{me} *Francine John*: – Nous aimerions ajouter que les jetons de présence des députés qui siègent ici ne sont pas imposés et que s'ils font don de ceux-ci à leurs partis politiques respectifs, cela revient au même, ils sont exonérés d'impôt.

M. *Rolf Graber*: – Les commissaires de notre groupe ont été surpris que les partis ne soient pas d'utilité publique. Selon la définition qui nous a été donnée, c'est parce qu'ils ne sont là que pour servir l'intérêt de leurs membres.

Notre groupe sera divisé sur cet objet dans la perspective suivante : certains estiment effectivement qu'il n'appartient pas à l'Etat de subventionner les partis en tant que tels, d'apporter une contribution déterminante, et dès lors estiment que les contributions volontaires devraient pouvoir être déduites. C'est dans cette perspective-là qu'ils souhaiteraient pouvoir déduire ces contributions volontaires.

D'autres ont un avis opposé, mais se posent quand même aussi la question suivante : si nous acceptons ce type de démarche, que se passe-t-il au niveau de l'impôt ecclésiastique ? La question a été posée, nous ne faisons pas de proposition dans ce sens, mais il n'est pas inintéressant de lier les deux choses.

M. *Alain Bringolf*: – La question de l'utilité des partis pourrait occasionner un long débat, parce que lorsque nous enregistrons les intérêts qui sont défendus ici, nous ne sommes pas sûr que tous les partis soient d'utilité publique !

M. *Marcel Garin*: – Nous faisons la même réflexion, mais ce n'est certainement pas sur le même parti !

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Nous craignons que l'on fasse un mélange, à nouveau, entre un débat fiscal et un débat qui traite de la question de savoir dans quelle mesure il y a lieu de soutenir les partis politiques dans ce pays ou dans le canton de Neuchâtel.

Ici, il s'agit de savoir simplement, d'un point de vue de la fiscalité, s'il est possible de déduire, dans le cadre des déductions générales, une contribution faite à un parti politique. M. Jean-Jacques Delémont a donné la réponse que nous avons donnée en commission : cela n'est pas possible en vertu de la LHID, ce n'est pas possible sur le plan de l'impôt fédéral direct. Nous ne

Discussion en second débat (suite)

souhaitons pas que l'on introduise des divergences entre l'impôt fédéral direct et l'impôt cantonal en ce qui concerne les déductions, sans compter qu'au vu de la jurisprudence actuelle, si l'on introduisait cette disposition, il n'est pas certain qu'elle ne soit pas considérée comme contraire au droit fédéral dans le cadre d'une procédure de recours.

Cependant, nous aimerions attirer votre attention, Mesdames et Messieurs, sur le fait que la lettre *j*, qui est cette nouvelle possibilité de déduction d'un certain nombre de versements bénévoles, est une nouveauté qui est introduite dans cette loi en relation avec la LHID. Dans la mesure où l'on accepte que l'on puisse déduire une partie de paiements bénévoles que les gens font au cours de l'année à toute une série d'institutions, il faut bien qu'il y ait un certain nombre de limites. Peut-être que l'on n'a pas mis les bonnes limites et que l'on estime qu'il faudrait pouvoir prendre également les partis politiques, comme d'autres voudraient prendre en compte un certain nombre d'autres versements bénévoles qu'ils font et qui ne sont pas reconnus au sens de notre législation. Donc, d'un point de vue fiscal, nous vous demandons de vous en tenir à la légalité et de ne pas introduire cette disposition.

Pour le surplus, le débat aura lieu dans ce Grand Conseil sur la base du rapport établi par la commission législative. Nous vous signalons que la proposition qui est faite n'est pas de subventionner ou de venir en aide aux partis, mais aux groupes politiques représentés dans le Grand Conseil, ce qui se fait également sur le plan de la Confédération et ce qui n'est pas tout à fait la même chose.

M. Jean-Bernard Wälti : – Tout à l'heure, nous avons dit que nous retirions notre droit à la parole suite à l'intervention remarquée de M. Marcel Garin, mais, bien entendu, nous ne retirons pas notre amendement comme on a pu le comprendre ici autour.

Nous dirons que nous vous encourageons tout de même à le voter, bien que, semble-t-il, il n'est pas compatible avec la LHID, mais enfin, nous pouvons, nous ici, au canton de Neuchâtel, décréter que les partis politiques sont d'utilité publique chez nous.

La présidente : – Nous avons bien compris que vous ne retiriez pas votre amendement. Nous allons donc nous prononcer sur cet amendement Jean-Bernard Wälti.

On passe au vote.

L'amendement Jean-Bernard Wälti à l'article 36, alinéa 1, lettre j (nouvelle), est refusé par 44 voix contre 21.

Article 36. – Adopté.

Article 37. – Adopté.

Contributions directes

Article 38. –

La présidente : – A cet article 38, nous sommes en présence de l'amendement suivant du groupe PopEcoSol :

Art. 38 ¹ Les époux vivant en ménage commun peuvent déduire de leur revenu net un montant de 2500 francs. Cette déduction est diminuée de 100 francs pour chaque tranche de 1000 francs de revenu net dépassant 50.000 francs.

² Les autres contribuables peuvent déduire de leur revenu net un montant de 1000 francs. Cette déduction est diminuée de 100 francs pour chaque tranche de 1000 francs de revenu net dépassant 25.000 francs.

M. Denis de la Reussille : – Dans ce projet de loi sur les contributions directes, les grands oubliés sont les personnes physiques à bas et moyens revenus. Notre proposition va donc dans le sens de combler cet oubli.

Un premier pas a été fait avec l'introduction de cette déduction de 2500 francs par couple. Néanmoins, à notre avis, la base, fixée à 40.000 francs, nous paraît notablement trop basse. Pour mémoire, à l'heure actuelle, ce sont 1200 francs avec une limite à 63.000 francs. La proposition de la commission, proposition actuelle, va péjorer notablement la situation des couples ayant un revenu situé entre 55.000 et 75.000 francs. Nous proposons donc de fixer la barre à 50.000 francs.

Concernant l'article 38, alinéa 2, nous constatons qu'un premier pas a été fait en direction des personnes seules ayant un faible revenu. Néanmoins, il nous semble qu'avec l'imposition des rentes à 100%, le montant de 20.000 francs prévu est totalement sous-estimé par rapport à la réalité actuelle. Pour mémoire, le minimum vital pour une personne seule est de 16.460 francs. Si nous y rajoutons une dépense d'environ 700 francs par mois pour le loyer, nous arrivons à 24.860 francs. Si, dans la loi, le montant de 20.000 francs est retenu, toutes les personnes qui n'ont pas droit aux prestations complémentaires vont voir leur impôt notablement augmenter. Nous proposons donc une déduction sociale de 1000 francs avec un plancher de 25.000 francs.

M. Yves Morel : – Chaque fois que l'on relit cet article 38, on est tenté d'augmenter les plafonds. Dans le projet du Conseil d'Etat, les déductions étaient de 1200 francs et la limite à 63.000 francs. Dans le projet de la commission, elles sont à 2500 francs et la limite est à 40.000 francs, c'est ce que nous avons mis dans le projet. De plus, il y a 800 francs pour les autres contribuables que les époux et la limite est à 20.000 francs.

Dans l'amendement du groupe PopEcoSol, la limite est remontée à 50.000 francs et les autres contribuables peuvent déduire 1000 francs avec une limite remontée à 2500 francs.

Discussion en second débat (suite)

Comme la proposition de la commission qui est dans le projet de loi de ce jour a été votée à 13 contre 2, on voit que nous sommes tous d'accord qu'il y a un malaise et que quelque chose doit être fait. Ces différentes propositions successives montrent bien que l'on essaie d'affiner l'ampleur des mesures pour atténuer des effets négatifs, mais sans s'attaquer véritablement aux causes.

Chacun se rend compte et reconnaît que le couple est maltraité. On essaie d'adoucir la pilule, mais on ne veut pas prendre le mal à la racine sous prétexte d'un coût trop élevé pour les comptes de l'Etat.

Le vrai malaise est ce traitement discriminatoire d'un couple marié à qui on applique un coefficient de 55% sur ses revenus additionnés sous prétexte que la capacité économique d'un couple marié est supérieure à celle d'un couple de concubins.

Nous dénonçons cette pratique dans le postulat 00.120, du 20 mars 2000, « Pour arrêter de pénaliser la famille », que le groupe radical a déposé. Pourquoi un postulat? Parce que nous ne savons pas l'impact financier d'une telle mesure. C'est ce qui nous gêne dans l'amendement du groupe PopEcoSol, aucun coût n'est avancé, aucune simulation n'est faite pour une mesure qui va atténuer des effets, mais pas les causes d'un problème majeur.

Face à cette incertitude chiffrée, nous ne pouvons pas prendre le risque d'inscrire dans la loi un élément dont on ne mesure pas l'ampleur. De ce fait, le groupe radical, dans sa majorité, ne suivra pas cet amendement.

M. Rolf Graber: – Notre groupe s'opposera à l'amendement pour les raisons qui viennent d'être évoquées.

M. Martial Debély: – Nous allons prendre la parole et répondre en même temps aux amendements radicaux de l'article 39 puisque la base de la réflexion qui a conduit notre groupe est la même. Par économie de temps, nous grouperons les deux amendements.

On aurait pu effectivement, peut-être certains seront tentés de le faire, suivre les propositions qui sont faites puisqu'elles vont dans un sens de diminution des charges liées aux bas revenus ou aux familles. Il est évidemment difficile de s'opposer, dans nos rangs, à de telles demandes.

Mais notre réflexion, nous l'espérons, va plus loin dans le sens des capacités que doit conserver l'Etat pour remplir ses tâches. Il ne s'agit pas simplement de retirer les moyens de l'Etat et de se dire: « Retirons-les là où elles nous font le moins mal, dans les bas revenus, dans les familles, et essayons de combattre là où, finalement, elles nous font mal, les personnes morales, les forfaits fiscaux, et d'autres points que nous avons déjà débattus et que nous débattons. »

Difficile dilemme, pour nous, de nous situer sur ce point-là, mais nous croyons que notre conviction est forte: l'Etat doit conserver ses moyens.

Contributions directes

Face aux nombreuses attaques qui ont eu lieu dans le cadre de la commission et encore plus dans cet hémicycle, les moyens de l'Etat fondent comme neige au soleil. Il ne s'agira pas de se dire: « Tant qu'à faire, augmentons la fonte et puis mettons-y notre fourneau et, tant qu'à faire, déduisons les petits revenus, déduisons les familles, cela sera toujours cela de gagné dans la débâcle qui nous guette. »

Eh bien non, nous n'avons pas choisi cette voie et nous nous opposerons aux amendements qui sont déposés.

Nous nous y opposerons parce que nous pensons que l'Etat doit conserver ses moyens pour agir directement pour les personnes qui en ont besoin. Agir non pas par le biais de la fiscalité, parce que, Mesdames et Messieurs, nous parlons de la fiscalité ici, nous ne faisons pas l'aide sociale, nous ne faisons pas la politique familiale. La politique familiale et l'aide sociale doivent se faire dans des cadres législatifs distincts de la fiscalité. Ne mélangeons pas tout et essayons de nous concentrer sur la fiscalité qui, nous le rappelons, est le moyen quasi unique pour l'Etat d'avoir les moyens d'assumer ses tâches.

Par rapport à cela, il nous apparaît important que l'Etat puisse agir directement sous des formes qui ne vont pas manquer d'arriver, on a parlé du rapport sur la petite enfance, il y aura encore d'autres rapports qui arriveront sur l'aide sociale et, à ce moment-là, il faudra bien avoir des moyens pour les financer. Il ne s'agira pas seulement de dire: « Oui, cela serait bien de le faire, mais on ne peut pas le faire, on n'a pas de sous; on ne peut pas, c'est dommage, l'intention y est, mais on ne pourra pas le faire! »

Nous vous encourageons donc vivement à conserver les moyens financiers de l'Etat afin qu'il puisse agir là où il doit agir et en utilisant de moins en moins l'arrosoir. L'arrosoir est à géométrie variable entre l'amendement du groupe PopEcoSol qui a déjà un plus petit pommeau, puisque l'on vise déjà une frange de personnes qui, effectivement, nous l'estimons, ont besoin d'un soutien accru de la part de l'Etat.

L'amendement radical et libéral-PPN, à l'article 39, a le pommeau large. On arrose tout le monde, toutes les familles, mais on ne tient pas du tout compte des différences dans le cadre des familles liées à leurs revenus par exemple. Nous souhaitons essayer d'arrêter les pommeaux larges ou petits pour nous concentrer sur les tâches par des impulsions directes qui ne doivent pas se faire par la fiscalité, mais par l'aide directe.

C'est bien la raison du postulat qui a été déposé par la commission qui dit, dans un sujet aussi délicat où les coûts sont difficiles à estimer... Pour l'amendement PopEcoSol, on n'a aucune idée du coût de l'amendement, en terme de manque à gagner pour l'Etat; pour l'amendement radical et libéral-PPN, on peut l'estimer puisque l'on dit, en gros, que 100 francs de réduction pour tous les contribuables équivaut à un demi-million de francs de rentrées fiscales en moins, ici. Ce ne sont effectivement pas tous les contribuables,

Discussion en second débat (suite)

mais on multiplie l'effet parce qu'une famille qui a quatre enfants compte comme quatre contribuables. On peut donc imaginer tenir à peu près la même appréciation, c'est-à-dire pour 100 francs de rabais par enfant, c'est environ un demi-million de francs de rentrées fiscales en moins pour le canton.

Ce sont donc des chiffres importants. Le postulat qui a été déposé allait dans le sens de dire: « Ne mélangeons pas les genres, donnons-nous le temps de réfléchir. » Certains des postulats radicaux qui ont été déposés vont également aussi dans ce sens. Nous dirons: « Donnons-nous le temps de faire de la politique sociale ou familiale dans un débat de politique sociale et familiale et non pas dans un débat sur la fiscalité. L'idée du postulat déposé était bien dans ce sens. Il a été fait des premiers pas qui nous semblaient nécessaires, c'est la proposition de l'article 38 tel qu'il est fait, qui, visiblement, essayait de répondre à des situations d'urgence que l'on pouvait facilement estimer et dont on voyait les effets. Pour ce qui suit et pour les amendements qui, maintenant, s'amoncellent dans ce sens-là, nous vous demanderons véritablement de les refuser, non pas dans le sens de les reporter à vingt ou vingt-cinq ans, mais de nous permettre de faire de la politique réfléchie, pas sous la pression de la fiscalité, et de le faire de manière cohérente.

M. Denis de la Reussille: – Après la prise de position des différents groupes, on peut voir qu'à force de diminuer les ressources de l'Etat, notamment l'impôt sur les personnes morales, nous n'avons plus les moyens de répondre aux contribuables les plus démunis, puisque c'est bien cette catégorie-là qui est visée par nos amendements.

Nous tenons tout de même à revenir à l'article 38, alinéa 2: contrairement à ce qui a été dit tout à l'heure, il ne s'agit pas d'une diminution d'impôt. Si nous amenons la déduction sociale à 1000 francs et à 25.000 francs concernant le plancher, ce n'est pas une diminution d'impôt, c'est bien la seule manière d'éviter, notamment aux retraités AVS, de voir leur impôt augmenter, puisque même avec le barème de référence, le saut de 80 % à 100 % de la taxation sur les rentes va augmenter fortement leur impôt.

Nous tenons encore à dire – et c'est révélateur du débat d'aujourd'hui – que nous allons soutenir le postulat socialiste qui sera débattu prochainement, que toutes les décisions qui sont prises depuis hier après-midi, concernant les personnes morales notamment, nous prenons et vous prenez des décisions fermes qui vont entrer en application et que, pour les personnes physiques, notamment les plus bas revenus, on envisage, dans quelques mois, éventuellement, de faire un geste.

M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Nous avons dit hier la déception du Conseil d'Etat et nous voulons aussi dire ici l'étonnement qui a été le nôtre. Lorsque nous avons

Contributions directes

abordé les discussions en commission et lorsque nous sommes arrivé à ce chapitre des déductions sociales, nous avons la crainte qu'il y ait une surenchère sur ce chapitre-là, parce qu'il est vrai que le chapitre des déductions sociales, nous le maîtrisons au niveau du canton et que nous ne sommes pas lié ou beaucoup moins lié par la LHID que, par exemple, pour la déduction des frais d'acquisition du revenu dont nous avons parlé tout à l'heure. Nous nous étions réjoui de constater que la commission avait, avec sagesse, évité de faire de la surenchère sur la question des déductions sociales.

C'est la raison pour laquelle d'ailleurs, suite aux discussions, nous nous sommes nous-même rendu compte que l'article 38 que nous vous avons proposé dans le premier texte n'était peut-être pas suffisant pour tenir compte du système de splitting que nous avons – dont nous aurons peut-être l'occasion de reparler en relation avec les postulats qui ont été déposés – et puis parce qu'il fallait véritablement trouver encore un moyen d'atténuer l'incidence de l'imposition à 100% des rentes pour les plus bas revenus, d'où la proposition qui a été faite de l'article 38 dans la teneur que vous avez sous les yeux qui est le texte de la commission élaboré sur la proposition du Conseil d'Etat. Nous sommes conscient que cet article 38, tel que proposé, par rapport à nos propositions initiales entraîne une moins-value de 2,6 millions de francs, mais nous pensons que cette moins-value est ici justifiée, comme elle l'était à la lettre *g* de l'article 36, où nous avons accepté que l'on augmente de 200 francs les déductions pour enfant en ce qui concerne les primes d'assurance-maladie. C'est la raison pour laquelle nous vous demandons d'en rester aux propositions qui ont été faites par nous-même et acceptées par la commission à l'article 38. Nous reviendrons tout à l'heure sur l'article 39 pour lequel nous tiendrons le même langage.

Pour terminer, nous dirons que nous avons estimé la proposition du groupe PopEcoSol à l'article 38 à environ 1 million de francs.

M^{me} Marie-Antoinette Crelier-Lecoultre : – Nous avons une petite déclaration personnelle à faire. Nous nous sommes engagée en politique pour défendre certaines catégories sociales dans ce canton. Au vu des cadeaux qui sont déjà proposés par la droite à d'autres catégories et qui se montent déjà, jusqu'à maintenant, à plusieurs millions de francs, personnellement, nous soutiendrons l'amendement du groupe PopEcoSol.

M. Denis de la Reussille : – Nous n'avions pas réussi à chiffrer notre proposition, mais nous avons entendu le représentant du Conseil d'Etat dire qu'il l'estimait à environ 1 million de francs. Par rapport aux chiffres qui ont été articulés depuis bientôt deux jours, nous croyons que c'est tout de même acceptable.

Concernant l'alinéa 2 de l'article 38, nous tenons à répéter qu'à l'heure actuelle, le minimum vital est de 16.460 francs et que si nous y rajoutons simplement le loyer, qui peut être estimé à environ 8000 francs, nous

Discussion en second débat (suite)

arrivons à une somme de 24.860 francs, alors que la limite est fixée à l'heure actuelle à 20.000 francs, ce qui va faire que les personnes qui n'ont pas droit aux prestations complémentaires vont être particulièrement touchées par cette mesure, puisque les prestations complémentaires ne sont pas imposées.

M^{me} Claudine Stähli-Wolf : – Cette session du Grand Conseil nous a surpris par sa dureté.

Depuis hier et depuis certaines propositions qui ont été faites sur les bancs de la droite, on assiste à un vote gauche-droite systématique; un vote gauche-droite qui a eu des conséquences sur la vie de l'argent, la vie de la propriété, et nous arrivons maintenant à des articles qui s'intitulent « déductions sociales » et qui vont avoir des incidences sur la vie des gens. A ce moment-là, la fracture se modifie. C'est un peu un appel que nous lançons, suite à l'intervention de M^{me} Marie-Antoinette Crelier-Lecoultre, au répondant de la partie sociale des déductions sociales, le groupe socialiste, qui ne doit pas perdre de vue que nous venons de voter et d'être minorisé sur un grand nombre de points qui sont très importants. Il est vrai que, pour le groupe PopEcoSol, il est aussi important que l'Etat conserve des moyens d'agir. Néanmoins, compte tenu de la distribution des pouvoirs dans ce Grand Conseil, nous sommes en train de nous faire imposer une série de choses graves antisociales qui retirent à l'Etat des moyens importants à cause desquels on ne peut plus réfléchir socialement.

Nous vous appelons à la raison. Hier, le répondant du groupe socialiste, dans son intervention générale, a dit: « Attention, c'est une déclaration de guerre. » La guerre s'étend jusqu'à l'article 38 et aussi jusqu'à l'article 39. Il ne faut pas oublier les guerres au milieu et nous croyons qu'il est important de signaler à la population que la gauche de ce parlement ne peut accepter que l'on fasse des économies pour les nantis et que l'on refuse des moyens de vie aux pauvres de ce canton !

M. Martial Debély : – Il faut se rendre également compte de l'effet fourni par cette réduction. Le groupe PopEcoSol a-t-il calculé l'effet pour le contribuable visé par ces mesures? Il va économiser quatre sous – veuillez nous excuser de le dire comme cela – avec cette mesure, alors que si l'Etat a les moyens et qu'il les conserve, il pourra donner plus à ces gens-là. C'est bien cela le but, c'est de donner mieux aux gens qui en ont besoin. Faites le calcul des 100 francs ou des 200 francs ! Sur un revenu de 20.000 francs imposé à peu près à 10 %, faites le calcul ! Cela aura vraiment un effet inutilement petit pour la personne et cela empêchera l'Etat d'agir plus.

M. Jean-Jacques Delémont : – C'est évidemment un de ces articles sur lesquels nous souhaitons maintenir une position très claire, puisque dans notre intervention d'entrée en matière, nous avons clairement dit que nous nous en tiendrions à la ligne politique que nous défendons non seulement depuis la commission fiscalité, mais depuis la planification financière.

Contributions directes

M^{me} Claudine Stähli-Wolf n'a pas tort, parce que ce que nous avons observé, durant cette première partie de débat à propos de notre loi sur la fiscalité, c'est une volonté de non-écoute, de non-entrée sur quelque proposition que ce soit, c'est aussi aller au-delà de tout ce que la commission a pu envisager. A propos, on peut d'ailleurs se poser la question de savoir à quoi servent les commissions; probablement à rien sinon à leur faire perdre du temps vu la multitude de propositions depuis le dépôt de ce rapport. Ce qui nous frappe, c'est l'évaluation du gouvernement de cette mesure qui se monterait à 1 million de francs.

Dans ces circonstances et compte tenu des signes que chacun entend donner, soit par intérêt sectoriel, soit par intérêt général, nous pensons que le groupe socialiste reprendra sa liberté de vote sur cet objet.

La présidente: – Nous allons nous prononcer sur l'amendement du groupe PopEcoSol en deux temps.

Nous allons tout d'abord voter l'amendement du groupe PopEcoSol à l'alinéa 1 de l'article 38.

On passe au vote.

L'amendement du groupe PopEcoSol à l'alinéa 1 de l'article 38 est refusé par 48 voix contre 42.

La présidente: – Nous allons maintenant voter l'amendement du groupe PopEcoSol à l'alinéa 2 de l'article 38.

On passe au vote.

L'amendement du groupe PopEcoSol à l'alinéa 2 de l'article 38 est refusé par 48 voix contre 39.

Article 38. – Adopté.

Article 39. –

La présidente: – Nous vous signalons que l'amendement déposé hier par le groupe radical à l'article 39 est remplacé par l'amendement suivant des groupes radical et libéral-PPN:

Art. 39 ¹ ...

a) un montant de 3000 francs...

b) un montant de 3700 francs...

c) un montant de 4200 francs...

M. Yves Morel: – Nous reprenons la parole pour dire simplement au porte-parole du groupe socialiste sur le point précédent, puisque vous avez lié les

Discussion en second débat (suite)

deux, que, pour nous, la fiscalité est aussi un des moyens de faire de la politique ciblée pour un groupe particulier, la famille notamment. Par contre, sur le deuxième point, nous aimerions dire que nous sommes d'accord que tout ce qui ne peut pas être chiffré doit être mis sous forme de postulat. C'est la raison pour laquelle nous avons déposé cinq postulats liés à la loi dont nous débattons maintenant.

En ce qui concerne l'article 39, si nous voulons assurer un avenir à notre futur, nous devons être particulièrement attentifs à deux des piliers fondamentaux de notre société :

- les enfants, qui sont les décideurs de demain, et qui feront que ce coin de pays sera toujours attractif et plein de projets, ils sont donc l'avenir de notre futur ;
- les entreprises, qui doivent pouvoir continuer à offrir des postes de travail stables intéressants et nécessitant un maximum de valeur ajoutée. C'est une condition sine qua non pour que nos enfants restent dans notre canton ou qu'ils reviennent après des stages de perfectionnement à l'étranger. Les entreprises doivent donc être nombreuses et saines pour que notre futur ait un avenir.

Nous, les instances politiques, nous avons comme mission d'établir les conditions-cadres nécessaires pour que les places de travail soient renforcées et pour que les familles qui ont des enfants soient soutenues dans la prise en charge des dépenses d'éducation et de formation.

Plutôt que d'introduire des innovations, qui pourraient faire plaisir à leurs auteurs en se singularisant, mais dont leurs effets ne sont pas clairement identifiables et mesurables, l'amendement qui vous est proposé vise à amplifier les mesures qui pourraient être prises prochainement au niveau fédéral en proposant une augmentation des déductions pour charge de famille de 400 francs pour le premier enfant et de 500 francs pour les deuxième et troisième enfants.

Nous ouvrons ici une parenthèse en nous nous élevant en faux également au sujet de ce que M. Martial Debély a dit tout à l'heure ; nous avons justement tenu compte des revenus puisque nous proposons des montants fixes et non pas un pourcentage fixe sur le revenu. Ces montants (400, 500 et 500 francs) peuvent paraître faibles, certes. De plus, on va nous dire que nous ne sommes pas cohérent en proposant hier un amendement à 1000 francs de déduction et, le lendemain, en venant avec des chiffres réduits de moitié. Eh bien, nous pensons au contraire qu'il y a cohérence avec nos déclarations faites dans l'entrée en matière en affirmant notre volonté de dialogue et d'ouverture. Il y a écoute des autres groupes quant à la santé des comptes de l'Etat.

Les arguments du porte-parole du groupe socialiste sur le coût exagéré de mesures additionnelles d'une part et le sujet tellement important d'autre part, nous ont fait adopter la politique des petits pas, non pas des pas frileux

Contributions directes

et hésitants, mais des pas fermes et assurés, mais aussi mesurés afin de ne pas faire vaciller l'édifice et nous permettre ainsi d'arriver correctement à bon port. C'est la raison pour laquelle nous avons revu nos propositions compte tenu également des autres postulats que nous avons déjà déposés hier dans le cadre du soutien à la famille. Empreint de ce pragmatisme, nous pensons qu'une aide à la famille immédiate, simple et ciblée, peut se faire facilement par la modification des trois lettres *a*, *b* et *c* de l'alinéa 1 de l'article 39. En effet, cet encouragement est ciblé: les enfants. Il concerne tout le monde, soit près de 38.000 à 40.000 enfants à charge et concerne aussi les jeunes en formation puisqu'il renforce les déductions possibles au-delà de leur minorité et ceci jusqu'à 25 ans. On pourra aussi nous dire ici qu'il y aurait d'autres moyens, d'autres priorités pour l'aide à la famille, certes, mais cette proposition est déjà une direction, un signe. A trop vouloir attendre, étudier, compléter des analyses, refaire des simulations, nous ne faisons rien! Brisons cet attentisme et ces belles promesses qui ne sont pas suivies d'actes, cette proposition est claire et simple et elle est chiffrée.

Il est donc facile de prendre cette décision aujourd'hui. Cette mesure sera ainsi déjà intégrée dans la nouvelle loi lorsque nous réviserons cette dernière pour y intégrer des mesures telles que la déduction des frais de garde, l'aide à la petite enfance et l'autre mesure de soutien à la famille qui sont actuellement à l'étude dans différents cercles de réflexion. Conscient que cette proposition est fiscalement supportable – moins de 2,5 millions de francs, elle représente moins de 0,5% des rentrées fiscales budgétisées – et qu'elle est un investissement pour l'avenir, étant l'un des outils à mettre en place afin d'inverser la double tendance de dénatalité, d'une part, et de départ de notre jeunesse, d'autre part, nous sommes persuadé qu'elle pourra être soutenue par l'ensemble des groupes présents dans cet hémicycle, ce dont nous vous remercions par avance, donnons un avenir à notre futur en soutenant massivement notre amendement.

M. Rolf Graber: – Notre groupe a longuement hésité avant de vous soumettre, conjointement avec le groupe radical, la proposition qui vous est soumise ce matin. Nous tenons à dire en préambule, pour ceux qui parlent de sacrifices – nous y reviendrons plus tard –, que notre groupe appuiera les conclusions de la commission en ce qui concerne les personnes morales, ceci pour situer l'ensemble du paquet fiscal. A ceux qui disent que l'Etat doit conserver ses moyens, nous disons aussi que la famille a besoin d'aide. Parmi les moyens qui peuvent être utilisés, il en est un: la fiscalité, et c'est de celui-là dont nous parlons aujourd'hui. Dans bien des cas, avant la naissance d'un enfant, il y a double salaire et, après cette naissance, il y a souvent diminution de salaire suite à des horaires de travail réduits ou à des frais de garde importants. Le correctif que nous vous proposons nous paraît juste, raisonnable et acceptable financièrement. Il peut être considéré comme une mesure immédiate mais transitoire par rapport aux décisions qui pourraient

Discussion en second débat (suite)

intervenir au niveau fédéral et qui concernent la famille. Nous vous proposons donc d'y souscrire.

M^{me} *Claudine Stähli-Wolf*: – Les modifications qui sont proposées à l'article 39 ont quelque chose de séduisant puisqu'elles permettent d'intervenir en faveur des familles. Néanmoins, elles posent à notre groupe un problème de fond qui est l'intervention de telles dispositions par rapport à n'importe quel revenu. Aussi, nous souhaiterions obtenir du Grand Conseil une interruption de séance de telle sorte que nous puissions proposer un sous-amendement à l'amendement des groupes radical et libéral-PPN qui viserait à accepter l'augmentation des déductions sociales possibles tout en en leur conservant leur caractère social. Pour cela, nous avons besoin de pouvoir élaborer un chiffre de revenu. Une famille qui a un revenu de 100.000 francs, même avec plusieurs enfants, n'a pas besoin du même type de déduction que celle qui a un revenu 50.000 francs. Nous pouvons le dire d'autant plus facilement, en tout cas pour notre part, puisque nous avons connu toutes les sortes de revenus: il n'est pas du tout équivalent de déduire 2500 francs sur un petit revenu que sur un gros et il faut conserver cette différence. Si l'on ne peut pas la conserver, c'est qu'il y a un autre élément: dans la notion de famille se mêlent des intérêts qui sont tout à fait différents. Nous sommes ici à la rubrique déductions sociales, nous souhaiterions pouvoir accepter ces amendements avec cette limite-là.

La présidente: – Bien sûr, nous n'allons pas vous refuser cette demande, mais étant donné que nous avons encore beaucoup de travail – nous n'en sommes qu'à l'article 39 et la loi en comporte 297 –, nous allons donc avancer l'heure de la pause, ce qui vous permettra de rédiger votre sous-amendement pendant celle-ci.

(Interruption de séance.)

La présidente: – Nous avons reçu le sous-amendement du groupe PopEcoSol. Nous vous en donnons lecture:

Art. 39 ¹ ...

a) ¹ un montant de 3000 francs...; *cette déduction est diminuée de 100 francs pour chaque tranche de 5000 francs de revenu net dépassant 30.000 francs jusqu'à 50.000 francs.*

² *Pour un revenu net entre 50.000 francs et 100.000 francs, la déduction est maintenue à 2600 francs.*

³ *Pour chaque tranche de 5000 francs au-dessus de 100.000 francs, la déduction est réduite de 100 francs jusqu'à 130.000 francs.*

⁴ *La déduction minimale est de 2000 francs.*

Contributions directes

b) ¹ un montant de 3800 francs...; cette déduction est diminuée de 100 francs pour chaque tranche de 5000 francs de revenu net dépassant 30.000 francs jusqu'à 50.000 francs.

² Pour un revenu net entre 50.000 francs et 100.000 francs, la déduction est maintenue à 3200 francs.

³ Pour chaque tranche de 5000 francs au-dessus de 100.000 francs, la déduction est réduite de 100 francs jusqu'à 130.000 francs.

⁴ La déduction minimale est de 2600 francs.

c) ¹ un montant de 4000 francs...; cette déduction est diminuée de 100 francs pour chaque tranche de 5000 francs de revenu net dépassant 30.000 francs jusqu'à 50.000 francs.

² Pour un revenu net entre 50.000 francs et 100.000 francs, la déduction est maintenue à 3400 francs.

³ Pour chaque tranche de 5000 francs au-dessus de 100.000 francs, la déduction est réduite de 100 francs jusqu'à 130.000 francs.

⁴ La déduction minimale est de 2800 francs.

Etant donné que vous n'avez pas encore reçu cet amendement par écrit, nous vous proposons de laisser en suspens la discussion de l'article 39 jusqu'à ce que ce sous-amendement soit photocopié et de poursuivre nos travaux.

M. *Pierre Hainard*: – Lorsque nous recevrons ce sous-amendement, nous aimerions que vous nous accordiez une interruption de séance afin que nous puissions l'étudier. Nous ne pouvons pas prendre une décision sur un tel amendement sans l'avoir au préalable étudié.

La présidente: – Oui effectivement, mais de toute façon, nous pensons que ce chapitre 4, «Déductions sociales», peut être laissé de côté pour quelques instants, ce qui nous permettrait d'avancer un peu. Dans l'attente de la réception de ce sous-amendement, nous pouvons continuer nos travaux.

Articles 40 à 48. – Adoptés.

Article 49. –

La présidente: – Les groupes libéral-PPN et socialiste ont déposé, à l'alinéa 4 de l'article 49, les amendements suivants:

Amendement du groupe libéral-PPN

Art. 49 ⁴ ... un abattement de 100 % (au lieu de 60 %) est accordé sur la valeur fiscale. (Reste sans changement.)

Discussion en second débat (suite)

Amendement du groupe socialiste

Art. 49, alinéa 4: ⁴...; lorsque ces participations concernent des sociétés suisses, un abattement de 30% est accordé sur la valeur fiscale. (Reste sans changement.)

M. *Pierre Golay*: – Notre amendement à l'article 49, alinéa 4, vise simplement à maintenir la situation actuelle et il a deux raisons principales. Premièrement, il nous paraît inacceptable de prendre en compte dans la fortune des éléments qui n'ont, en fait, aucune valeur commerciale. Il n'est en effet quasiment pas possible de vendre des actions non cotées en bourse car elles n'ont pas de marché et parce que la valeur fiscale ne reflète qu'une situation ponctuelle et largement dépassée car déterminée sur un bilan vieux d'au moins une année.

La deuxième raison se base sur notre volonté de favoriser davantage la promotion économique endogène. Qui n'a pas entendu de critiques quant au traitement beaucoup plus favorable des entreprises externes soutenues par la promotion économique? Notre amendement vise en priorité à éviter la création d'une disparité supplémentaire. Pensez au jeune ingénieur qui possède un produit, le savoir-faire et la volonté d'entreprendre à défaut de moyens financiers, et qui veut créer une nouvelle entreprise et surtout de nouveaux emplois dans notre canton. Il devra aller chercher dans sa famille, dans son cercle d'amis, dans ses connaissances plus ou moins proches les fonds propres indispensables à la mise en place du capital de sa future société. On sait que dans ces jeunes entreprises, le capital initialement investi présente de très grands risques de pertes ou, au mieux, de fortes diminutions. Il est donc normal de ne pas taxer de tels investissements effectués quasi à fonds perdus. De plus, c'est un moyen élégant et peu onéreux d'encourager réellement la fondation de nouvelles entreprises, créatrices d'emplois dans notre canton, plutôt que d'assister impuissant à l'exode des cerveaux et des bonnes volontés.

Nous voudrions vous rappeler que, avec la loi actuelle de 1964, les sociétés neuchâteloises sont dégrévées à 100%. Il ne s'agit donc pas de réduire des recettes existantes, mais de renoncer à une nouvelle ponction pour maintenir une situation acquise parfaitement justifiée. Cet amendement respecte le traitement équitable mais surtout identique de l'ensemble des sociétés suisses souhaité par la LHID. Par ailleurs, les actions non cotées de sociétés hors canton ne sauraient représenter une manne financière vitale pour notre canton.

Nous vous encourageons vivement, chers collègues, à suivre notre proposition qui représente un moyen fort simple de contribuer efficacement à la création d'emplois.

M. *Jean-Jacques Delémont*: – Nous allons dans le sens d'une partie de l'argumentation développée par M. Pierre Golay, mais nous pensons que

Contributions directes

l'abattement, qui était d'ailleurs de 60 %, est trop élevé. Nous souhaitons donc le mettre à 30 %. Pourquoi ? Parce que, à nouveau et dans tout ce débat sur la fiscalité, il ne s'agit pas de voir, mesure par mesure, de quelle façon elle pourrait être cohérente, la meilleure possible, mais il faut voir la fiscalité dans son ensemble, dans l'ensemble des sacrifices que chacun fait au nom précisément de cette fiscalité. A nouveau ici, il nous paraît que l'avantage donné à certaines catégories est trop important par rapport à d'autres catégories moins favorisées. On l'a expliqué longuement dans le débat d'entrée en matière, nous n'y revenons pas. Nous aimerions simplement rappeler que cette valeur fiscale est définie en comptant une fois la valeur intrinsèque et deux fois la valeur de rendement. On favorise donc la valeur de rendement. Il nous paraît dès lors que 30 % serait un chiffre acceptable, eu égard une fois encore à l'ensemble des sacrifices demandés par les uns et les autres dans le canton.

M. *Yves Morel* : – Il est toujours ennuyeux de devoir modifier quelque chose qui nous paraît juste, qui fonctionne à satisfaction et qui, tout d'un coup, doit être changé sous prétexte que ce n'est pas conforme à une harmonisation qui nous est imposée par les instances fédérales. Ne pas taxer les actions neuchâteloises non cotées en bourse nous paraît une bonne chose. Au travers des simulations faites par le service des contributions, nous avons bien vu qu'une grande partie de ces actions non cotées sont détenues par des Neuchâtelois qui travaillent dans les entreprises concernées par ces actions. Ils sont donc propriétaires de leur outil de production. A ce titre, ils sont d'importants contribuables directs et indirects ; indirects par les places de travail qu'ils offrent à d'autres Neuchâtelois qui paient à leur tour aussi des impôts dans le canton. Il était donc très judicieux d'exonérer ces actions d'un type particulier qui ne sont généralement pas détenues dans un but spéculatif. Malheureusement, ce n'est plus conforme à la législation, nous devons nous adapter. Dès lors, même à contrecœur, faisons-le !

Relevons que nous sommes satisfait de l'ouverture obtenue par la commission dans le nouveau projet de loi, à savoir que cela concerne toutes les actions suisses non cotées, non seulement les actions neuchâteloises qui étaient obligatoires, mais nous avons obtenu un abattement qui a pu être passé de 30 % dans le projet initial à 60 % sur la valeur fiscale. Nous avons pu conserver une partie d'une situation importante, comme l'a dit M. Pierre Golay. Cette partie va disparaître et, dans cette optique, le groupe radical dans sa majorité soutiendra le projet de loi de la commission et ne suivra donc pas l'amendement libéral-PPN.

Il refusera également l'amendement du groupe socialiste qui fait un pas en arrière, persuadé que l'on fait un cadeau à quelques privilégiés qui peuvent payer. Cela est faux. Si nous allégeons à 60 % la valeur fiscale de leurs actions, nous ne leur faisons pas un cadeau de 30 %, nous évitons de les pénaliser davantage. En effet, aujourd'hui, leurs actions sont taxées à 0 %,

Discussion en second débat (suite)

demain si nous les taxons selon le projet, c'est à 40% et si nous acceptons l'amendement socialiste, nous les taxerons à 70%. En acceptant le projet actuel, nous diminuons d'une surtaxe de 30% le nouvel impôt que ces gens auront à payer selon l'amendement socialiste. Nous diminuons donc l'ampleur de la ponction qu'il est prévu de leur faire, ce que nous saluons.

Comme les deux amendements sont opposés, le groupe radical dans un premier temps soutiendra l'amendement libéral-PPN et ensuite soutiendra le projet de la commission.

M. Jean-Jacques Delémont: – Nous aimerions simplement dire à M. Yves Morel qu'il a préparé sa réponse avant même que nous nous soyons exprimé. Nous n'avons jamais dit que c'était un cadeau de-ci de-là! Nous disons simplement que la répartition des sacrifices entre différentes catégories de contribuables doit être relativement équitable ou la plus équitable possible, c'est ce que nous avons dit. Nous savons que cela pose effectivement des problèmes pour des personnes qui, en effet, investissent dans des entreprises, M. Pierre Golay y a fait allusion. Ce sont des investissements pas du tout à but spéculatif, mais à but de créer des entreprises. Nous le voyons, c'est au nom de l'égalité des sacrifices que l'on demande que nous proposons de mettre à 30%. C'est donc à nouveau une question des recettes de l'Etat et non pas d'autres choses. Nous croyons que vous auriez dû imaginer depuis le début de ces débats que nous n'avons pas cette vision manichéenne que tous les bons sont d'un côté et tous les imbéciles de l'autre!

M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Il y a eu là aussi un très long débat sur cette question de la déduction pour les actions non cotées. Il est vrai que la LHID ne nous permet plus de maintenir le système actuel. Nous aimerions rappeler – comme l'a dit M. Jean-Jacques Delémont tout à l'heure – que la valeur de rendement est doublée puis ajoutée à la valeur intrinsèque – c'est un calcul assez compliqué, – ce qui fait que finalement, il y a un certain avantage qui est pris par rapport à la valeur de rendement. Mais la valeur intrinsèque correspond, elle, aux fonds propres et, dans la situation actuelle – il ne faut pas croire que l'on peut déduire la totalité –, pour les actions neuchâteloises, la déduction équivalait en fait au montant des fonds propres imposés dans le canton, ce qui signifie qu'en pratique, les actionnaires de petites entreprises à petits bénéficiaires ou qui sont en perte ou dont la valeur de rendement est proche de la valeur intrinsèque bénéficient aujourd'hui pleinement ou de manière importante de la déduction pour les actions neuchâteloises. Leur imposition est donc aujourd'hui assez proche de zéro et la déduction proposée permet d'atténuer ce changement.

En revanche, pour les actionnaires de sociétés à fort rendement – il faut, croyons-nous, ici le souligner –, la proposition qui est faite à 60%, qui n'est plus la proposition de base que le Conseil d'Etat avait proposée de la

Contributions directes

différence entre la valeur fiscale et la valeur nominale, mais qui est une réduction qui intervient maintenant sur la valeur fiscale seulement, pourrait même être plus favorable que l'actuelle déduction pour action neuchâteloise pour les actionnaires de sociétés à fort rendement. Mais il ne faudrait pas oublier que pour ces cas-là, lorsqu'il y a un fort rendement, la société concernée subit pleinement les effets de la double imposition puisque le bénéficiaire est imposé auprès de la société anonyme et est distribué comme dividende imposable auprès de l'actionnaire. Donc, l'imposition en fortune des actions vient se greffer en plus de l'imposition du capital de la société. Il nous paraît que les propositions discutées et étudiées en commission permettent de corriger d'une certaine manière les effets de la LHID qui ne nous permettent plus de garder le système actuel.

Nous vous demandons dès lors de ne pas accepter l'amendement qui propose l'exonération à 100 % parce que cet amendement se heurte en fait à deux objections. La première, c'est qu'on peut se poser la question de savoir si l'amendement n'est pas contraire au principe de l'égalité de traitement tiré des principes de la Constitution fédérale. En effet, comment pourrait-on dans le nouveau système, avec 100 %, justifier que les actions qui sont négociées en bourse seraient prises à leur valeur marchande, comme elles sont imposées, évaluées lors du dernier mois de l'année pour l'évaluation de la fortune de leur détenteur, alors que les titulaires d'actions non cotées seraient mis au bénéfice d'un abattement total? Il n'y aurait donc aucune valeur fiscale estimée de ces actions. Nous ne sommes pas certain qu'une telle solution résiste dans l'examen de l'arbitraire. Nous pensons d'ailleurs que l'abattement de 60 % qui est proposé ici nous paraît aller au maximum de ce qui pourrait être admissible.

La deuxième réserve que nous formulons, c'est la compatibilité avec la LHID puisque, nous vous l'avons dit, la LHID ne nous permet plus de faire des exonérations, sauf pour un certain nombre de cas particuliers dans le domaine de la fortune. Nous vous rappelons que cela concerne le mobilier du ménage, les objets personnels d'usage courant qui ne sont pas imposés et que, pour le surplus, on ne peut pas introduire, et c'est ce que ferait un abattement à 100 % sur la valeur fiscale, un nouveau cas d'exonération qui n'est pas prévu par la LHID. D'ailleurs, les règles d'évaluation sont exprimées à l'article 14 de la loi, c'est en principe la valeur vénale qui est retenue, mais la valeur de rendement peut être prise en compte et – nous l'avons dit tout à l'heure – on prend en compte les deux valeurs lors de l'évaluation des titres non cotés. La LHID, d'ailleurs, n'autorise plus une déduction pour les seules actions de sociétés non cotées ayant leur siège dans le canton de Neuchâtel. Dès lors, il est clair que – et c'est la proposition qui est faite –, si déductions il y a, elles porteront non seulement sur les actions de sociétés neuchâteloises, mais sur toutes les actions de sociétés suisses non cotées.

Voilà la raison pour laquelle pour en tout cas un sérieux doute en ce qui concerne la constitutionnalité de la proposition et une contrariété avec la

Discussion en second débat (suite)

LHID, le Conseil d'Etat, comme depuis le début de ce débat, vous demande de vous en tenir au texte de la commission et de ne pas accepter l'abattement à 100% qui est proposé par l'amendement libéral-PPN.

M. Rolf Graber: – Une partie de notre groupe acceptera les conclusions de la commission pour différentes raisons. Il s'agit essentiellement de deux points. Nous voulons rappeler que nous sommes et nous restons dans le domaine de la double imposition, donc les capitaux sont taxés dans la société et chez le possesseur d'actions. Par contre, nous admettons qu'il convient d'opérer une déduction, que cette dernière ne doit pas être totale et que si nous proposons le taux de la commission, c'est que cette fortune n'était pas imposée précédemment, ce qui se traduit déjà par un sacrifice supplémentaire, sacrifice dont parlait M. Jean-Jacques Delémont tout à l'heure. La solution de la commission nous paraît simplement raisonnable.

La présidente: – La parole n'étant plus demandée, nous allons nous prononcer. Nous allons donc opposer l'amendement socialiste à l'amendement libéral-PPN et la version qui l'emportera sera opposée au texte de la commission.

On passe au vote.

L'amendement du groupe socialiste obtient 51 voix alors que l'amendement du groupe libéral-PPN en obtient 39. L'amendement du groupe socialiste est donc accepté.

M. Yves Morel: – Compte tenu des arguments déjà développés et repris par le représentant du Conseil d'Etat, le groupe radical va donc suivre le projet de la commission et n'acceptera pas l'amendement socialiste.

M. Rolf Graber: – Il en va de même pour le groupe libéral-PPN.

La présidente: – Nous allons maintenant opposer l'amendement du groupe socialiste au texte de la commission.

On passe au vote.

L'amendement du groupe socialiste est refusé par 59 voix contre 51.

Article 49. – Adopté.

Articles 50 à 93. – Adoptés

Contributions directes

Article 94. –

La présidente : – A cet article 94, nous sommes en présence des amendements suivants :

Amendement du Conseil d'Etat

Art. 94 ¹ L'impôt sur le bénéfice des sociétés de capitaux et des sociétés coopératives est *de 10 % du bénéfice net*.

² Le bénéfice imposable est arrondi à la centaine de francs inférieure.

Amendement du groupe socialiste

Art. 94 ¹ L'impôt sur le bénéfice des sociétés de capitaux et des sociétés coopératives est *de 10 % du bénéfice net*.

Alinéa 2 : supprimé.

Alinéa 3 : devient l'alinéa 2.

M. Jean-Jacques Delémont : – Nous sommes ici alors au cœur de la loi fiscale et, dirions-nous, c'est ce qui a été, pour nous, le *casus belli*, comme on le dit, pour refuser le rapport de la commission, d'où ce résultat de match nul : 6 à 6.

Nous voudrions rappeler que les débats en commission ont été très vifs et âpres et que finalement, la commission s'est prononcée sur quatre propositions, tout en rappelant aussi que la proposition de départ était de 10 %, tout en rappelant encore que, par rapport à la situation antérieure, nous passions d'un impôt calculé sur le rendement et l'intensité de ce rendement de 18,5 % à 10 %. Les quatre propositions étaient les suivantes :

- une proposition radicale qui proposait 8 % avec des conséquences financière très importantes, plus de 8 millions de francs de réduction fiscale ;
- une proposition libérale-PPN qui allait dans la progressivité de 6 à 9 % pour les bénéficiaires allant de 0 à 40.000 francs et 9 % dès 40.000 francs ;
- une proposition, qui a finalement été retenue, qui entraîne une diminution fiscale de 5,5 millions de francs ;
- une proposition que le département avait faite et qui entraînait une diminution de 3,5 millions de francs.

Pour ce qui est des commissaires socialistes et aujourd'hui pour le groupe socialiste, nous avons proposé une réduction qui visait à reprendre l'idée d'un impôt progressif de 6 à 10 % pour les petites entreprises pour arriver à 10 % à partir d'un certain seuil, ce qui entraînait une diminution de recettes fiscales de 700.000 francs. C'est dire que les commissaires socialistes sont allés à la rencontre un bout tout d'abord des groupes libéral-PPN et radical. Il est surtout allé à l'encontre de la volonté générale politique neuchâteloise d'aller à la rencontre des petites entreprises puisque, pour ces petites

Discussion en second débat (suite)

entreprises qui enregistraient un bénéfice de 0 à 10.000 francs, le taux était de 6%. C'était donc bien l'idée d'une défense générale des petites entreprises d'aller à la rencontre des problèmes de celles-ci. Nous avons aussi imaginé que l'on pourrait détaxer certaines entreprises qui débutaient, qui commençaient. Il n'a pas semblé possible de le faire pour des raisons de difficultés et des raisons techniques, et il ne paraît pas possible de résoudre ce type de problèmes par la fiscalité.

Voyant l'évolution que prennent les différentes positions à l'égard de cette loi fiscale, nous en revenons tout simplement aux 10% qui étaient prévus dans le premier projet de loi du Conseil d'Etat à l'intention du Grand Conseil. S'il devait y avoir une ouverture, nous serions, et nous le disons très clairement, encore enclin à aller vers celle que nous avons proposée, c'est-à-dire – nous le répétons – un impôt progressif pour les petites entreprises de 6 à 10% pour arriver à 10% à partir de 20.000 francs. Nous faisons encore cette ouverture, nous la maintenons parce que nous pensons aussi qu'il y a des efforts à faire dans ce canton qui est avant tout, et chacun le sait, constitué de petites et moyennes entreprises, on sait aussi que ce sont elles qui créent des emplois, qui créent la richesse, et nous sommes tout à fait prêt d'aller encore au-delà de ces 10% qui étaient déjà une forte réduction pour aller dans ce sens.

Diminuer de façon notable en dessous de 10% aurait des conséquences tout à fait désastreuses non seulement sur les recettes fiscales, mais aussi sur les accords que le Conseil d'Etat a passés avec les grandes entreprises, ou les plus importantes fiscalement parlant, de ce canton, accords qui portaient ou qui portent sur le fait que ces entreprises sont d'accord de faire l'effort fiscal qu'elles font à la condition, bien entendu, que l'on ne descende pas en dessous d'un pourcentage sinon les accords deviennent tout simplement caducs. L'effet est donc ici, dirions-nous, multiplicateur et nous en appelons ici un peu solennellement à la solidarité de ce Grand Conseil, à l'unité de ce Grand Conseil, parce que, véritablement, si, sur ce point-là nous ne parvenons pas à nous mettre d'accord, nous refuserons en bloc toutes les propositions qui seront faites dorénavant et nous en tirerons les conséquences qui s'imposent.

M. Rolf Graber: – Nous vous invitons à suivre les conclusions de la commission pour les raisons suivantes. Jusqu'à présent, aux taux maximaux des sociétés et compte tenu des taux marginaux pour les personnes physiques, les bénéfices réalisés par des sociétés qui appartenaient à leurs propriétaires salariés pouvaient être taxés jusqu'à 70%. Incontestablement, c'est trop et il fallait procéder à des allègements. Ce que nous souhaitons en faisant cela, en rappelant qu'il s'agit d'une double imposition, et c'est très important, c'est que nous puissions avoir un souci d'équité par rapport à l'interne du canton, équité par rapport aux cantons qui nous environnent. Les taux de 9% sont des taux qui nous situent de manière relativement favorable par rapport aux autres cantons, mais ne sont pas des taux incitatifs, des taux de combat.

Contributions directes

En ce qui nous concerne, les taux de 6% à 9% sont déjà une solution consensuelle. En effet, la proposition initiale du groupe libéral-PPN consistait bien à proposer un taux de 6%, mais ce taux aurait eu des conséquences par trop importantes sur les finances du canton, raison pour laquelle nous avons cherché d'autres solutions. Nous avons, en commission, refusé aussi la solution qui préconisait un taux de 8%. Si nous avons maintenu une échelle progressive, c'est effectivement pour éviter que des entreprises qui, aujourd'hui, sont déjà doublement soumises à l'impôt soient par trop pénalisées et aient encore une augmentation d'impôt si l'on avait appliqué un taux proportionnel unique de 9% ou 10%.

D'une manière générale, pour les petites entreprises de ce canton, nous pouvons dire qu'il y a déjà eu des augmentations d'impôt. Vous allez nous dire qu'elles ne sont pas réelles, mais nous pensons ici à la TVA. Toutes les entreprises de ce canton qui n'étaient pas soumises à la TVA précédemment, parce qu'elle n'existait pas, n'ont pas pu répercuter intégralement ces montants-là sur leurs services ou leurs produits.

Ensuite, nous voulons dire que si nous avons une diminution de recettes fiscales, que nous appellerons plutôt manque à gagner immédiat, nous ne sommes pas persuadé que ce type de taux se traduise à moyen terme par des diminutions de cette importance. Là aussi, nous avons occulté dans la discussion, même s'il faut être prudent, le fait que ces recettes ont augmenté l'année passée. On a déjà fait un commentaire à ce sujet, mais la réalité des chiffres est là et la tendance, si elle se confirme, devrait nous montrer que le montant du sacrifice financier qui est là devrait être absorbé en très peu de temps, sinon qu'il est déjà absorbé.

Dès lors, dans la mesure où nous estimons que cette solution-là par rapport à des intentions premières que nous aurions eues d'avoir des taux moins élevés, des intentions qui s'étaient aussi traduites – nous l'avons dit en début de séance – par la préparation d'un amendement avec un taux de 7,5%, qui aurait été un taux combatif, nous avons renoncé à le déposer, ce qui traduit bien notre volonté d'aller un bout à votre rencontre. Nous estimons que la solution de la commission représente un chemin à votre rencontre. Nous vous invitons donc à y souscrire.

M. Yves Morel : – Nous avons hésité à prendre la parole étant donné que le Conseil d'Etat a déposé un amendement. Nous ne savons pas si le Conseil d'Etat désire le développer avant que l'on prenne position.

La présidente : – Comme le Conseil d'Etat a également déposé un amendement, nous croyons qu'il est normal qu'il prenne aussi la parole.

M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales : – Nous pensions que le débat était clair, le Conseil d'Etat a dit hier qu'il se ralliait au texte issu des travaux de la commission, sauf sur

Discussion en second débat (suite)

l'article 94 où le Conseil d'Etat vous demande d'en rester à la proposition initiale qui a été faite. Nous ne voulons pas répéter ce que nous avons dit hier à propos de l'ensemble des considérations qui ont été celles du Conseil d'Etat dans l'élaboration de ce projet de loi et en particulier sur les objectifs que le Conseil d'Etat avait d'alléger la charge fiscale des entreprises. Nous rappelons encore une fois que, par rapport au système actuel qui prévoit un impôt par palier, on arrive très rapidement pour les entreprises importantes à un taux de 18,5% et nous vous proposons de ramener ce taux de 18,5% à 10% en vous proposant un taux fixe et proportionnel. On peut peut-être discuter de savoir s'il ne faudrait pas – nous pourrions faire là un petit bout de chemin – effectivement accepter qu'il y ait ce caractère progressif de 6% à 10% pour tenir compte de la situation des petites entreprises qui, aujourd'hui, paient 6%. Nous pensons que nous pourrions éventuellement encore accepter cette proposition.

Nous aimerions vous rendre attentifs au fait qu'en ramenant le taux de 18,5% à 10%, nous avons fait les calculs, cela représente, par rapport à la situation actuelle, un manque à gagner de plus de 7 millions de francs. En définitive, ce ne sont pas plus de 7 millions de francs parce que, dans les réflexions menées par le Conseil d'Etat – il est vrai qu'à l'époque il n'y avait pas encore l'éclaircie conjoncturelle qui est venue par la suite –, nous avons dit que nous ne pouvions pas passer d'un coup de 18,5% à 10% et nous priver de 7 millions de francs de recettes. D'où la volonté que nous avons eue d'aller discuter avec les principales entreprises de ce canton pour voir dans quelle mesure elles accepteraient, en tout cas dans une phase transitoire, de nous assurer des recettes d'un certain montant qui nous permettent d'atténuer la différence de la diminution de 18,5% à 10%. Nous devons dire que nous avons rencontré un accueil favorable auprès des entreprises de ce canton. Elles nous ont félicité d'avoir cette volonté de ramener l'imposition et ont considéré que le taux de 10% que nous proposons était raisonnable et permettait de mettre le canton de Neuchâtel dans une situation plus favorable que la situation dans laquelle il se trouve aujourd'hui. Les membres de la commission ont pu voir les comparaisons et nous croyons qu'en ce qui concerne les cantons qui nous entourent, avec un taux de 10%, nous tenons parfaitement la comparaison. Ces entreprises ont donc été d'accord de tenir compte, comme si cela avait déjà été accepté, de la diminution du taux d'imposition à 10%. Nous avons donc signé un certain nombre d'accords avec ces entreprises. Il est bien évident que ces entreprises ont fait une réserve importante, elles nous ont dit: « Nous acceptons d'avoir discuté avec vous, mais à condition qu'il s'agisse bien du taux de 10% dont vous nous parlez. S'il devait y avoir une modification de ce taux, il est bien évident que les accords que nous avons discutés devraient à leur tour à nouveau être discutés. » Par conséquent, si vous vous écarterez de ce taux de 10% que nous avons proposé, nous ne pouvons plus vous garantir que le coût de cette diminution sera celui que nous vous avons indiqué et nous devons aller à nouveau rediscuter avec les entreprises.

Contributions directes

Nous croyons véritablement que la proposition qui est faite par le Conseil d'Etat est raisonnable. Nous l'avons dit hier, nous avons été vraiment surpris de voir que plutôt que de nous dire: « Bravo, vous faites quelque chose », on nous dise: « Vous ne faites pas assez » et on nous propose une surenchère allant jusqu'à 5% – nous sommes rassuré de voir que, dans ce Grand Conseil, les propositions qui avaient été évoquées n'ont finalement pas été concrétisées par des amendements –, mais, Mesdames et Messieurs les députés, le Conseil d'Etat vous demande d'en rester à sa proposition initiale quitte à accepter le caractère progressif de 6% à 10% pour éviter les conséquences que certains ont soulevées il y a un instant.

M. *Denis de la Reussille*: – Nous allons évidemment soutenir l'amendement du groupe socialiste et nous aimerions dire quelques mots sur cet article 94. Premièrement, nous dirons que le projet du Conseil d'Etat était déjà un signe important et significatif en direction des entreprises, et M. Jean Guinand vient de le rappeler. Deuxièmement, nous dirons que nous trouvons inadmissible la proposition de la commission qui représenterait un cadeau de 5,5 millions de francs supplémentaires. Permettez-nous tout de même de tirer un parallèle pour mettre ces 5,5 millions de francs, au niveau du principe, en face de l'article 38, alinéa 2, où un amendement vient d'être refusé et où la majorité du Grand Conseil a refusé de permettre à des personnes qui gagnent 1700 francs par mois de voir leur situation s'améliorer un petit peu.

M. *Yves Morel*: – De 5% à 7,5% et, maintenant, nous discutons entre 9% et 10%, nous croyons que l'on voit quand même un certain chemin que nous sommes en train d'ouvrir. Les études récentes montrent clairement que la charge d'impôt pour les personnes morales est particulièrement lourde dans le canton de Neuchâtel; nous ne reviendrons pas sur la justesse des analyses et la pertinence des chiffres avancés. Nous voulons dire au Conseil d'Etat et à tous nos collègues ici présents notre préoccupation face à ce mauvais score qui nous pénalise et nous handicape sérieusement dans le cadre d'un renforcement de notre tissu économique qui doit se faire en densité et en volume. Si nous voulons offrir un avenir à notre futur, comme nous l'avons expliqué tout à l'heure, nous devons également agir dans ce domaine, comme nous le proposons dans notre amendement à l'article 39 qui sera repris tout à l'heure.

Nous rappellerons les trois chiffres que nous avons cités hier et qu'il faut avoir en tête pour la réflexion: 9000 établissements dans le canton, 80.000 emplois, en moyenne 9 personnes par entreprise. Quand nous savons que plus de 95% d'entre elles ont moins de 50 employés, nous mesurons l'importance des PME dans notre canton. Nous réalisons aussi le besoin et la nécessité que nous avons que ces entreprises, bien enracinées dans notre tissu économique, régional et social, soient saines et se développent. Gardons à l'esprit que, même au niveau suisse, c'est au sein des entreprises de moins de 50 personnes qu'il y a le plus de créations d'emplois. De plus, ces

Discussion en second débat (suite)

sociétés jouent un rôle de régulateur et de stabilisateur important en période économique difficile. Leurs effectifs globaux sont en effet beaucoup plus stables que les grandes entreprises ou filiales de groupes multinationaux, dont nous avons aussi besoin, mais qui sont plus instables dans la durée.

Ne dénigrons pas ce qui fait la force dans notre canton, les PME, et dans ce cadre-là, il faut les soutenir en leur permettant au maximum de réinvestir leurs bénéfices dans leurs outils de production et ceci en pratiquant la ponction la plus légère au titre de l'impôt. Nous l'avons mentionné hier dans le débat d'entrée en matière, à notre avis, créer des postes de travail et les maintenir est une mission importante qu'ils doivent remplir.

Un taux moyen de 9% progressif, tel que proposé dans le projet de la commission, nous paraît raisonnable avant d'aller prospecter étape par étape vers d'autres moyens de faire participer chacun, et notamment les entreprises, aux frais de fonctionnement de l'Etat. Cette réflexion doit être faite et des mesures doivent être mises en application rapidement afin de non seulement garder nos entreprises actuelles et permettre qu'elles se développent, mais également d'attirer d'autres entreprises externes au canton qui seraient intéressées par le niveau élevé de qualification de notre main-d'œuvre, de notre recherche et de notre formation et qui, parfois, hésitent ou renoncent à s'établir de par la charge fiscale trop élevée.

Le groupe radical soutiendra donc le projet de loi de la commission qui a obtenu, rappelons-le, 8 voix pour et 6 voix contre en commission, persuadé que nous sommes qu'il est temps de prendre notre destin entre nos mains et d'anticiper plutôt que de réagir aux vicissitudes de la conjoncture et aux actions des autres cantons.

En ce qui concerne l'amendement du Conseil d'Etat et l'amendement du groupe socialiste qui, en fait, reprennent le texte original, nous voyons que l'on nous propose un taux unique à 10% pour tout le monde. Cela signifie, pour toutes les entreprises qui ont actuellement un bénéfice faible, une augmentation importante d'impôt. Nous avons écouté avec intérêt l'ouverture possible de ramener à 6% pour ces premières tranches. En effet, ces entreprises qui ont un bénéfice faible sont dans une situation parfois précaire, elles auraient besoin d'argent pour investir dans l'entreprise, pour qu'elles se développent et maintenir les places de travail qu'elles offrent, plutôt que de voir leur marge de manœuvre se réduire par une ponction fiscale additionnelle. Cette approche à 10% unique est donc dangereuse. Elle va à l'encontre des efforts déployés par la promotion économique principalement endogène et ne place pas le canton dans une position particulièrement favorable par rapport aux autres cantons, puisque nous ne passerions que de 11%, qui, semble-t-il, est le taux moyen actuel, à 10% qui est toujours supérieur au taux fédéral qui est de 9,5%.

Il nous semble pour conclure qu'un taux de 9% est un taux correct. Il donne un signe positif de vouloir dynamiser et stimuler le tissu économique puisque nous sommes légèrement en dessous du taux fédéral. Il permet

Contributions directes

aussi d'être dans une position favorable pour analyser l'évolution des différents travaux sur ce sujet qui se déroulent actuellement à différents niveaux fédéraux, régionaux ou cantonaux.

Le groupe radical soutiendra donc le projet de la commission et rejettera les amendements du Conseil d'Etat et du groupe socialiste.

La présidente: – Avant de passer la parole au prochain intervenant, nous vous informons que nous avons reçu un troisième amendement.

M. Jean-Jacques Delémont: – Nous ajouterions encore à l'effet de réduction la suppression de l'impôt de solidarité qui réduit la charge des entreprises d'environ encore 2,2 millions de francs. Cette réduction de charges par rapport à la situation actuelle peut être estimée en conséquence – il est difficile d'avoir des chiffres, on nous contredira si nous disons une énormité – autour de 10 millions de francs. On ne peut tout de même pas dire qu'il n'y a pas d'effort! On ne peut tout de même pas dire qu'il n'y a pas de signe! 10 millions de francs, c'est tout de même un signe fort!

M. Rolf Graber nous a parlé de la TVA. Nous, nous avons toujours cru que la TVA, c'est le consommateur qui la payait, mais enfin, si ce sont les entreprises qui se mettent à la payer, c'est nouveau, bon admettons. Monsieur Rolf Graber, le taux que vous proposez à 6% est le taux de Zoug. Dès lors, si le canton de Neuchâtel est structurellement comparable au canton de Zoug, alors allons-y! Tous les autres cantons, nous l'avons dit, Berne, Fribourg, Vaud, Genève, Valais, Zurich, sont à 20% ou au-dessus. Le signe est donc clair. On ne peut être les premiers partout, on ne peut pas avoir un service de promotion économique, de la formation, des infrastructures, un système social et être encore les premiers partout. Que l'on se trouve dans la moyenne et que l'on tente d'y être, cela nous le reconnaissons. Nous l'avons toujours dit et nous le maintenons, nous l'avons dit en commission, nous le maintenons en plénum.

Nous sommes sensible, Monsieur Yves Morel – nous l'avons aussi dit à M. Rolf Graber –, à ces petites entreprises qui font peu de bénéfices, qui doivent se lancer, qui sont en phase de lancement, qui ont des tracasseries administratives, non pas parce que l'administration est nécessairement méchante, mais parce qu'il faut remplir des documents, tout cela est difficile et elles ont d'autres choses à faire. Eh bien, nous en tenons compte, nous sommes prêt, et nous l'avons dit, à entrer en matière pour que les 10.000 premiers francs soient taxés à 6% parce que, il est vrai, il faut donner un coup de pouce. Nous sommes encore d'accord de marquer cette différence; mais après 10% – nous ne répéterons pas ce que nous avons déjà dit –, c'est tout de même un effort consistant et conséquent au sens propre du terme. Aller en deçà, même les entreprises ne le demandent pas en réalité. Il est clair que si vous allez leur dire que c'est meilleur marché, elles ne vont pas rétrocéder ce qu'elles ont reçu, cela c'est certain. Vous le savez que la majorité des entreprises ne demandent pas de telles faveurs, ni

Discussion en second débat (suite)

celles qui paient beaucoup, ni celles qui paient moyennement, ni les grandes, ni les moyennes, ni les petites. Les petites entreprises qui sont en difficulté, il est vrai, demandent des allègements et ils sont proposés. Qu'est-ce que cela veut dire d'autre que d'imposer une espèce de loi d'airain que de nous imposer une réduction fiscale qui va entre 5 et 8 millions de francs supplémentaires par rapport à la première diminution fiscale. Où est la raison, quand on sait qu'aujourd'hui, et nous le répéterons sans cesse et encore une fois, le canton est toujours déficitaire sur le budget, qu'il a toujours 400 millions de francs de découvert. M. Claude Bugnon avait déposé un amendement lors de la discussion sur la planification financière en disant qu'il était scandaleux que des communes ne puissent pas réduire, ne puissent pas emprunter, alors que le canton, lui, pouvait se payer un découvert; les communes ne le peuvent pas de par la loi sur les communes. Eh bien, le canton a toujours un découvert, il a 1,4 milliard de francs d'endettement et personne n'en parle!

De plus, cela fait dix ans que l'on travaille dans des conditions réduites. Qui, parmi les cinq conseiller et conseillers d'Etat qui sont devant nous ne nous ont pas demandé des réductions en biens, services et marchandises chaque année, des biens, services et marchandises bloqués, du personnel bloqué, des dépenses d'investissements bloquées et il y aura forcément des mesures de rattrapage, pas considérables, sous contrôle, mais des mesures de rattrapage. Comment ferons-nous avec ces mesures de rattrapage? Quelle est la marge de manœuvre que vous donnez à une collectivité publique pour gérer? Quelle est la finance que vous donnez? Quels sont les moyens financiers que vous donnez pour avoir un tout petit peu plus de possibilités aussi pour gérer ces avantages si l'embellie fiscale, ce que nous souhaitons, due à l'embellie économique, se poursuit? Eh bien, que la répartition de ces fruits se fasse encore une fois entre la dette, parce que c'est pour la génération future, nous avons entendu des propos larmoyants ce matin sur les générations futures, ce sont elles qui vont assumer la dette et les 70 millions de francs, pour l'instant, sous réserve des tendances haussières des taux.

Aujourd'hui, nous avons montré un signe raisonnable et important. Nous vous demandons et vous en conjurons d'entrer en matière. Encore une fois, nous sommes prêt à déposer un amendement qui va dans le sens de cette progressivité pour supprimer l'effet proportionnel en fonction notamment de ce que M. Yves Morel a dit, mais de grâce, ne nous imposez pas une réduction, une coupe fiscale. On parle de manque à gagner, etc., ce sont des sous de moins dans la caisse, c'est ce que cela veut dire. Que l'on nous demande des réductions qui vont jusqu'à 10 millions de francs, c'est tout simplement déraisonnable face aux enjeux qui ne se passent pas aujourd'hui, mais demain et après-demain. On aura bonne mine si, dans trois ans, on doit prendre des mesures sur le dos des communes et des fonctionnaires. On n'a pas dit ici que ces derniers étaient les derniers de Suisse en termes de traitements. Pourquoi ne pas le dire? Vous voulez réduire l'activité de l'Etat, mais vous n'avez pas dit où. Personne ne dit où l'on peut réduire. Dites où l'on jette l'argent par les fenêtres! Dites-le une fois! Comme si cette

Contributions directes

République était régie par une bande d'incapables qui n'ont de cesse que de jeter l'argent par les fenêtres! Eh bien, ce n'est pas vrai. La réduction que vous imposez sur la fiscalité rend tout simplement impossible la gestion à moyen et à court termes de cette collectivité publique que nous aimons qui est le canton de Neuchâtel.

M. *Jean-Gustave Béguin*: – Nous avons déposé un amendement, qui est le suivant, qui est très simple, c'est de souscrire à ce que le Conseil d'Etat propose au travers de son amendement, mais d'y inclure une progressivité à partir de 6% pour les petites entreprises. Or, si nous avons entendu M. Jean-Jacques Delémont avant de déposer notre amendement, il est fort probable que nous ne l'aurions pas déposé, car ses grandes emphases de maître d'école, nous en avons eues pendant neuf ans et nous croyons qu'il faut alors là aussi conserver une certaine objectivité. Mais enfin, ce qui nous pousse avec nos deux collègues libéraux-PPN à faire les frondeurs au sein de notre groupe dans cette droite unie, eh bien, c'est qu'au travers des réflexions qui ont été conduites dans nos groupes mais aussi dans ce plénum, nous pensons que la version du Conseil d'Etat est la bonne. Nous pensons qu'au travers de ce grand marchandage, nous croyons qu'il est important de trouver non seulement des signes, mais des points de convergence pour rétablir ici un peu de crédibilité. En effet, nous ne sommes pas dans un souk où c'est à celui qui proposera gratis qui emportera le vote.

Nous croyons que nous avons toutes et tous pesé le pour et le contre et, au niveau du groupe libéral-PPN, nous devons, avec nos deux collègues, nous distancer de l'amendement du groupe libéral-PPN pour soutenir la proposition du Conseil d'Etat, mais avec notre amendement qui permettra, comme M. Yves Morel l'a dit tout à l'heure dans son intervention, aux petites entreprises d'avoir un impôt mieux adapté qu'à un taux unique.

M. *Roland Debély*: – L'argumentation développée avec force par le député Jean-Jacques Delémont est intéressante, très intéressante, pas toujours convaincante, parfois démagogique et en tout cas légère sur certains points. Nous avons cru rêver en entendant M. Jean-Jacques Delémont affirmer que les entreprises ne demandent pas une baisse de la fiscalité. Comment M. Jean-Jacques Delémont peut-il dès lors expliquer l'attractivité, en terme d'implantation d'entreprises industrielles et commerciales, à Zoug, à Schwyz par exemple? Nous disons cela sans vouloir du tout prétendre que Neuchâtel doit s'aligner aux premiers de classe. Il est tout de même délicat et prétentieux de prétendre que les milieux économiques ne s'attendent pas à une baisse de la fiscalité des personnes morales.

M. *Jean-Jacques Delémont*: – Monsieur Roland Debély, on ne s'est pas bien compris. Il y a bien une diminution de la fiscalité des personnes morales, n'est-ce pas? Sans cela, nous ne verrions pas où les 7 ou 9 millions de francs passent. Cela, c'est la première chose.

Discussion en second débat (suite)

Deuxième chose : vous faites référence aux cantons de Schwyz et de Zoug. Nous vous l'avons dit, si nous avions les moyens de faire une fiscalité à 6 %, c'est très bien. Si l'on a les mêmes comparaisons structurelles entre Zoug et Schwyz, alors on fait ce que font les cantons de Zoug et Schwyz ! Nous, nous sommes d'accord, mais il faut encore comparer la structure des cantons.

M. Rolf Graber : – La difficulté du débat réside peut-être au fait que sous la dénomination « personnes morales », il y a beaucoup de situations différentes. Bien sûr, il y a quelques grandes entreprises, dont les possesseurs d'actions n'ont pas grand-chose à voir avec l'entreprise sinon qu'ils sont actionnaires et qu'ils en retirent un dividende voire une plus-value à terme. Mais – cela a été répété tout à l'heure –, ce qui fait la masse des entreprises de ce canton, ce sont des sociétés qui sont possédées par ceux qui y travaillent, le patron en fait est salarié de sa société. En disant cela, il faut bien savoir de quoi on parle lorsque l'on parle des taux. Lorsque le patron qui est salarié de sa société anonyme prend un salaire, eh bien son salaire est soumis à l'impôt ordinaire des personnes physiques. Lorsque sa société réalise un bénéfice, on taxe ce bénéfice. Lorsque l'actionnaire, qui est en même temps salarié, le prélève, eh bien on le retaxe sur le dividende. Dans tous les taux dont on parle, pour une part importante ici, il s'agit bien ici d'une double imposition, une imposition additionnelle. C'est la raison pour laquelle ce taux nous paraît acceptable avec le sacrifice qui y est lié pour tous ceux qui, étant dans les entreprises possesseurs de leurs actions et y travaillant, sont imposés doublement.

M. Pierre Hainard : – Madame la présidente, nous demandons formellement une suspension de séance. Nous sommes en face de trois ou quatre amendements concernant un taux progressif ou non progressif à l'article 94. Nous aimerions également que l'on puisse discuter de l'article 39. Nous demandons donc formellement une suspension de séance.

La présidente : – Nous, nous aimerions tout d'abord vous donner formellement les informations. La proposition d'amendement de M. Jean-Gustave Béguin est un sous-amendement à l'amendement du Conseil d'Etat.

La présidente : – Nous sommes en présence des amendements du Conseil d'Etat et du groupe socialiste suivants :

Amendement du Conseil d'Etat

Art. 94 ¹ L'impôt sur le bénéfice des sociétés de capitaux et des sociétés coopératives est de 10 % du bénéfice net.

Amendement du groupe socialiste

Art. 94 ¹ L'impôt sur le bénéfice des sociétés de capitaux et des sociétés coopératives est de 10 % du bénéfice net.

Contributions directes

La présidente : – Nous avons la proposition de la commission qui est de 6 % pour 0 à 20.000 francs et de 9 % de 20.001 à 40.000 francs.

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales : – Nous l'avons dit tout à l'heure, le Conseil d'Etat est prêt à accepter la progressivité de 6 % à 10 %, mais encore faut-il que cela soit fait clairement dans le texte de loi. Si suspension de séance il y a, nous pourrions voir pour que l'amendement proposé par M. Jean-Gustave Béguin soit conforme à la législation.

La présidente : – Nous suspendons donc la séance pendant 10 minutes.

(Interruption de séance.)

La présidente : – Nous allons reprendre nos travaux. Vous avez reçu l'amendement Jean-Gustave Béguin, revu par le Conseil d'Etat, de la teneur suivante :

Amendement Jean-Gustave Béguin (revu par le Conseil d'Etat)

Art. 94 ¹ L'impôt sur le bénéfice des sociétés de capitaux et des sociétés coopératives est déterminé d'après le système progressif par catégories selon le barème suivant :

<i>Catégories</i>	<i>Taux de</i>	<i>Impôt dû</i>	<i>Taux réel</i>
	<i>chaque</i>	<i>pour le bénéfice</i>	<i>du maximum</i>
	<i>catégorie</i>	<i>maximal de</i>	<i>de chaque</i>
		<i>la catégorie</i>	<i>catégorie</i>
Fr.	%	Fr.	%
0.— à 10.000.—	6,00	600.—	6,00
10.001.— à 20.000.—	10,00	1.600.—	8,00
20.001.— à 40.000.—	12,00	4.000.—	10,00

² Le bénéfice supérieur à 40.000 francs est imposé à 10 %.

³ Le bénéfice imposable est arrondi à la centaine de francs inférieure.

La présidente : – Nous vous rappelons que, avant la suspension de la séance, nous avons trois propositions et que, maintenant, nous en avons quatre. Est-ce que l'une ou l'autre de ces propositions vont être retirées ?

M. *Jean-Jacques Delémont* : – Le groupe socialiste se ralliera à cet amendement.

Discussion en second débat (suite)

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Suite au dépôt de l'amendement de M. Jean-Gustave Béguin, nous nous sommes permis de le réécrire pour que vous trouviez le système de progressivité qui doit figurer dans la loi. Donc, ce que propose M. Jean-Gustave Béguin est un système progressif de 6% à 10%, ce qui signifie que la société qui fait 10.000 francs de bénéfice paiera, à un taux de 6%, 600 francs d'impôt. Ensuite, c'est le principe progressif: entre 10.000 et 20.000 francs, le taux sera de 10%, elle va payer en tout 1600 francs, c'est-à-dire 600 francs sur les premiers 10.000 francs et 800 francs sur les suivants, ce qui fait un taux réel de 8%. Ensuite, de 20.000 à 40.000 francs, elle paiera 12% sur cette tranche, ce qui fera un taux réel de 10% et toute société qui fait un bénéfice supérieur à 40.000 francs paiera 10%. Nous précisons que l'amendement a été revu par le Conseil d'Etat et que celui-ci peut se rallier à cet amendement.

M. *Jean-Gustave Béguin*: – Nous sommes d'accord avec l'élaboration, nouvelle mouture, de notre amendement qui est cosigné par MM. Jean-Marie Haefliger et Hugues Scheurer.

La présidente: – Etant donné que M. Jean-Jacques Delémont a dit que le groupe socialiste accepterait cet amendement, nous supposons qu'il retire son amendement. Nous pensons qu'il en est de même pour le Conseil d'Etat qui acceptera l'amendement Jean-Gustave Béguin.

Nous prenons note que l'amendement du groupe socialiste et l'amendement du Conseil d'Etat, à l'article 94, sont retirés.

Nous n'avons maintenant plus que deux propositions. La version qui est dans le rapport, qui est la version de la commission, et la version découlant de l'amendement Jean-Gustave Béguin revu par le Conseil d'Etat.

Nous allons donc opposer ces deux versions. (*Voix.*)

M. *Pierre Golay*: – Pendant la pause et avant la pause, nous avons fait un projet qui avait l'avantage de rallier les deux positions, c'est-à-dire ceux qui étaient à tout prix pour 9% et ceux qui voulaient passer à 10%, mais pour arriver à cette astuce, nous avons déplacé l'échelle de progression jusqu'à 100.000 francs de bénéfice imposable. Cela va évidemment favoriser les entreprises qui font peu de bénéfice imposable et cela va, par rapport à la proposition de la commission, défavoriser celles qui ont un bénéfice imposable qui va au-delà de 100.000 francs.

La proposition que nous avons concoctée était: de 0 à 20.000 francs: 6%; de 20.001 à 40.000 francs: 8%; de 40.001 à 60.000 francs: 10%; de 60.001 à 80.000 francs: 12%; de 80.001 à 100.000 francs: 14%; ce qui fait qu'à 100.001 francs, on arrivait à 10% et au-delà de 100.000 francs, on laissait les 10%. Cela avait, à notre avis, l'avantage de concilier les positions des 9% et les positions des 10%.

Contributions directes

Nous nous permettons de déposer cet amendement qui est simplement le même, mais avec une autre progression de taux.

La présidente: – Le Conseil d'Etat peut-il se prononcer sur cette nouvelle mouture ?

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Depuis le début de ce débat, c'est la question de savoir quelle est l'incidence financière des propositions qui sont faites.

La proposition de M. Jean-Gustave Béguin que nous avons réaménagé représente à peu près 800.000 francs d'aggravation par rapport à la proposition initiale du Conseil d'Etat d'un taux fixe à 10%.

Nous pensons que la proposition de M. Pierre Golay – nous n'avons pas fait les calculs – doit être à peu près du double, ou peut-être même plus parce que la proposition de M. Jean-Gustave Béguin s'arrête à 40.000 francs alors que celle de M. Pierre Golay s'arrête à 100.000 francs.

On peut évidemment faire des tableaux de progressivité, jusqu'à 100.000, 80.000, 60.000, 120.000 francs !

La présidente: – Nous avons à nouveau trois propositions: celle de la commission, l'amendement Jean-Gustave Béguin revu par le Conseil d'Etat et l'amendement déposé par M. Pierre Golay.

Tout d'abord, nous allons opposer les deux amendements. Ensuite, nous opposerons la version qui l'emporte au texte de la commission.

M. *Yves Morel:* – Malgré le fait que nous n'ayons pas de simulation de la part du Conseil d'Etat, le groupe radical se ralliera à l'amendement Pierre Golay lors du premier vote.

M. *Rolf Graber:* – Le groupe libéral-PPN se ralliera, dans sa grande majorité, à l'amendement Pierre Golay.

M. *Jean-Gustave Béguin:* – Pour clarifier notre position, il est clair que nous maintenons notre amendement et que nous savons au-devant de quoi nous allons en chiffres absolus. La proposition de notre collègue Pierre Golay est intéressante, mais elle demanderait un développement et une analyse beaucoup plus fouillée pour obtenir, véritablement, l'impact financier qu'elle engendre. A première vue, c'est une courbe assez exponentielle qui pourrait nous réserver, peut-être, des surprises auxquelles nous ne nous attendrions pas au point de vue des résultats.

En outre, il nous semble aussi important de concevoir que nous avons énormément de petites entreprises qui sont localisées dans des petites communes où, véritablement, l'impact de la correction de ces entreprises peut avoir une

Discussion en second débat (suite)

certaine importance. On agirait au travers de la formule de M. Pierre Golay peut-être sur le plan communal d'une manière plus forte que par notre intervention qui limite à 40.000 francs la progressivité en partant de 6%.

Nous persistons et signons : votez pour notre amendement.

M. Damien Cottier : – Nous n'allons peut-être pas nous faire beaucoup d'amis dans ce plénum, mais nous allons prendre une décision de grande importance. Il y a des amendements, des sous-amendements, des contre-amendements, des amendements qui ont été retirés, des projets dont l'impact financier n'a pas pu être calculé. Dès lors, nous demandons au Grand Conseil s'il ne serait pas raisonnable de voter cet article demain, dans la mesure où, de toute façon, nous croyons que nous ne terminerons pas l'étude de cette loi aujourd'hui. Nous pensons que la nuit porte conseil et que nous pourrions prendre notre décision avec plus d'informations et plus de sérénité demain matin.

La présidente : – Nous allons réfléchir à cette question et réunir le bureau. Pour nous, il y a quelque chose qui est important, c'est que l'on puisse tout de même travailler jusqu'à 13 h 30. C'est une condition pour accepter votre proposition.

RÉUNION DU BUREAU

La présidente : – Nous prions les membres du bureau de venir vers nous afin que l'on puisse voir de quelle manière nous allons nous organiser.

(Brève interruption de séance.)

La présidente : – Nous nous sommes donc réunis et le verdict de votre bureau est de continuer l'examen de ce projet de loi qui vient d'une commission qui a travaillé sur ce projet avec le Conseil d'Etat et tous ses services. On ne peut tout de même pas tout remettre en question et nous croyons que, à un moment donné, il faut savoir se décider.

RAPPORT 99.038/99.039, CONTRIBUTIONS DIRECTES (suite)

Discussion en second débat (suite)

Article 94 (suite). –

La présidente : – Nous allons nous prononcer sur l'article 94 et ensuite nous reprendrons l'article 39.

Contributions directes

La situation est donc la suivante. A l'article 94, nous sommes en présence de l'amendement Jean-Gustave Béguin revu par le Conseil d'Etat et de l'amendement Pierre Golay qui va plus loin. Nous allons maintenant opposer ces deux amendements.

On passe au vote.

L'amendement Jean-Gustave Béguin obtient 76 voix alors que l'amendement Pierre Golay en obtient 33. L'amendement Jean-Gustave Béguin est donc accepté.

La présidente : – Nous allons maintenant opposer cet amendement au texte qui est proposé par la commission.

On passe au vote.

L'amendement Jean-Gustave Béguin (revu par le Conseil d'Etat) est accepté par 88 voix contre 19.

La présidente : – L'article 94 aura donc la teneur suivante :

Art. 94 ¹ L'impôt sur le bénéfice des sociétés de capitaux et des sociétés coopératives est déterminé d'après le système progressif par catégories selon le barème suivant :

Catégories	Taux de chaque catégorie	Impôt dû pour le bénéfice maximal de la catégorie	Taux réel du maximum de chaque catégorie
	Fr.	%	Fr.
0.— à 10.000.—	6,00	600.—	6,00
10.001.— à 20.000.—	10,00	1.600.—	8,00
20.001.— à 40.000.—	12,00	4.000.—	10,00

² Le bénéfice supérieur à 40.000 francs est imposé à 10 %.

³ Le bénéfice imposable est arrondi à la centaine de francs inférieure.

Article 94. – Adopté.

Articles 95 à 100 a. – Adoptés.

La présidente : – Avant de prendre le prochain chapitre, nous revenons à l'article 39.

Discussion en second débat (suite)

Article 39 (suite). –

La présidente: – Vous avez reçu le sous-amendement suivant du groupe PopEcoSol, mais nous constatons qu'il ne s'agit pas vraiment d'un sous-amendement, mais d'un amendement puisque les chiffres changent.

Art. 39 ¹ ...

a) ¹ un montant de 3000 francs...; *cette déduction est diminuée de 100 francs pour chaque tranche de 5000 francs de revenu net dépassant 30.000 francs jusqu'à 50.000 francs.*

² *Pour un revenu net entre 50.000 francs et 100.000 francs, la déduction est maintenue à 2600 francs.*

³ *Pour chaque tranche de 5000 francs au-dessus de 100.000 francs, la déduction est réduite de 100 francs jusqu'à 130.000 francs.*

⁴ *La déduction minimale est de 2000 francs.*

b) ¹ un montant de 3800 francs...; *cette déduction est diminuée de 100 francs pour chaque tranche de 5000 francs de revenu net dépassant 30.000 francs jusqu'à 50.000 francs.*

² *Pour un revenu net entre 50.000 francs et 100.000 francs, la déduction est maintenue à 3200 francs.*

³ *Pour chaque tranche de 5000 francs au-dessus de 100.000 francs, la déduction est réduite de 100 francs jusqu'à 130.000 francs.*

⁴ *La déduction minimale est de 2600 francs.*

c) ¹ un montant de 4000 francs...; *cette déduction est diminuée de 100 francs pour chaque tranche de 5000 francs de revenu net dépassant 30.000 francs jusqu'à 50.000 francs.*

² *Pour un revenu net entre 50.000 francs et 100.000 francs, la déduction est maintenue à 3400 francs.*

³ *Pour chaque tranche de 5000 francs au-dessus de 100.000 francs, la déduction est réduite de 100 francs jusqu'à 130.000 francs.*

⁴ *La déduction minimale est de 2800 francs.*

M^{me} Claudine Stähli-Wolf: – Nous avons fabriqué cet amendement qui doit tout de même être considéré comme un sous-amendement, parce que le groupe radical a déposé un certain nombre de chiffres concernant ces montants de déductions sociales et il nous semblait injuste que les déductions puissent se faire quel que soit le revenu des personnes.

Nous avons essayé de mettre en place un système qui permet de cibler, sur le plan social, les familles qui en ont le plus besoin.

En fabriquant notre sous-amendement, même si tous les chiffres ont changé, nous avons commis un certain nombre d'erreurs. Au cas où ce

Contributions directes

procédé aurait un soutien, il conviendra d'améliorer le chiffrage. On aurait dû s'arrêter à 125.000 francs ou commencer à 35.000 francs pour avoir le bon nombre de fois 100 francs déductibles. Donc, nous vous prions d'ores et déjà de prendre note que des corrections seront nécessaires à ces chiffres.

En faisant l'analyse de notre sous-amendement tout à l'heure avec notre collègue Francis Portner, nous avons constaté que, malgré nos efforts, ce système qui consiste à accorder davantage de déductions aux bas revenus en essayant de compenser chez les hauts revenus représente un effort non négligeable pour les caisses de l'Etat. On n'a pas évalué toutes les colonnes, mais on a évalué les familles avec un ou deux enfants. Pour les familles avec un ou deux enfants, on arrive à compenser, grosso modo, avec le procédé que l'on vous propose ici. Par contre, pour les familles monoparentales qui bénéficient de ces déductions, il y a une partie très importante de gens qui se situent dans ces catégories sociales, ce qui donne aussi, dirions-nous, une vue de la capacité financière des habitants de ce canton, mais alors là, on arrive vraiment à des montants importants qui seront à la charge de l'Etat.

Ce n'est pas un amendement, mais il s'agit bien d'un sous-amendement, parce que si l'amendement proposé par le groupe radical est accepté tel quel, il y aura une perte financière très importante pour l'Etat.

La manière dont nous souhaitons défendre le sous-amendement du groupe PopEcoSol est de dire que nous visons à une compensation pas seulement financière, mais aussi logique pour les petits revenus, afin qu'ils puissent bénéficier d'une meilleure déduction à condition qu'elle soit compensée par les revenus les plus hauts. C'est sur le principe que nous souhaiterions que vous vous prononciez plutôt que sur les chiffres réels, parce qu'à l'heure actuelle, avec les chiffres que nous avons dû fabriquer assez rapidement, nous n'arrivons pas à cette opération blanche.

Nous vous proposons, par exemple, comme chiffres qui devraient être éventuellement pris en compte, d'arrêter la barre à 80.000 francs plutôt qu'à 100.000 francs. Même si le bureau du Grand Conseil a dit qu'il fallait se décider aujourd'hui, nous craignons que nous ne prenions alors une décision hâtive. Si ce sont les amendements du groupe radical qui passent tels quels, cela va effectivement provoquer un trou financier très important. Nous suggérerions tout de même au Grand Conseil que l'on puisse effectuer les projections et les calculs pour pouvoir nous prononcer sans aller faire un trou de plusieurs millions de francs avec une bonne volonté sociale, bien entendu, mais qui est à l'évidence lourde de conséquences. C'est quelqu'un qui est pourtant proche des petites gens qui vous le dit, nous souhaiterions vraiment que l'on puisse réfléchir à une manière sociale, à une manière supportable pour l'Etat, de répondre aux besoins de la population et des familles de ce canton. La proposition du groupe radical ne présente pas ces qualités. Malgré les apparences, elle est très coûteuse.

Discussion en second débat (suite)

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Nous avons déjà dit quelques mots tout à l'heure à propos des déductions sociales. Nous avons calculé le coût que représenterait la proposition du groupe radical, puisque nous l'avions déjà hier soir, et nous pouvons dire que la première proposition – 1000 francs d'augmentation pour les déductions pour enfants et personnes à charge – représente un coût fiscal de 5,2 millions environ. La deuxième proposition qui demande la moitié, si nous avons bien compris l'amendement, représente un coût de 2,6 millions de francs.

Quant au calcul du coût de la proposition du sous-amendement du groupe PopEcoSol, nous n'avons pas pu le faire, parce que ce sous-amendement vient d'être déposé, et que ce calcul est peut-être un peu plus compliqué, compte tenu des propositions qui sont faites.

En ce qui concerne les incidences financières, vous êtes au clair. Nous vous avons dit tout à l'heure quelle avait été la réflexion du Conseil d'Etat à l'égard des déductions sociales, en particulier des charges de familles. Nous croyons que le vrai débat que l'on pourrait avoir, c'est de savoir quelle politique nous voulons en faveur de la famille. Est-ce que l'on doit la favoriser à travers des mesures fiscales ou à travers d'autres mesures? Cela, c'est un grand débat que l'on peut avoir. Vous savez que la Confédération envisage de prendre toute une série de mesures pour améliorer la situation des familles, il y a un rapport qui existe – nous anticipons un peu sur les postulats qui seront discutés par la suite –, qui a été présenté, avec des formules différentes que la Confédération entend mettre en œuvre. Il est bien évident que ces propositions-là auront des répercussions sur notre politique fiscale relative à la famille.

Nous aimerions aussi dire que la politique de la famille, pour le Conseil d'Etat, doit aussi passer à travers les mesures concernant la formation, à travers les mesures que nous prenons pour lutter contre la violence, à travers les mesures que nous prenons pour les jeunes et les adolescents en difficulté, nous aurons l'occasion de discuter d'un crédit qui va dans ce sens-là dans la suite des travaux de ce Grand Conseil, il y a le dossier de la petite enfance que nous avons évoqué hier. C'est donc une autre approche aussi d'une politique à l'égard de la famille.

Nous vous répétons ce que nous avons dit depuis le début du débat, le Conseil d'Etat quant à lui vous propose de maintenir l'article 39 tel qu'il vous a été soumis. Nous avons indiqué quelles étaient les conséquences financières des propositions qui sont faites. Nous ne pouvons pas chiffrer celle du groupe PopEcoSol.

M. *Yves Morel*: – Nous croyons que le sous-amendement du groupe PopEcoSol, son porte-parole l'a bien dit, a été fabriqué un peu dans la précipitation et cela nous surprend. Du moment qu'il a été déposé hier, il aurait été possible de faire les calculs que M^{me} Claudine Stähli-Wolf

Contributions directes

demande. Nous ne pensons pas qu'il faille reporter cela à plus tard. On a vu qu'il y a des erreurs de chiffres, mais nous n'allons pas revenir sur le contenu de ce sous-amendement.

A notre avis, si l'on discute des points que vous avez mis sur pied, il nous semble qu'il s'agit là d'un retour en arrière. Actuellement, par exemple, pour le premier enfant, il y a 2600 francs prévus dans le projet et, dans le sous-amendement du groupe PopEcoSol, on arrive à une déduction minimale de 2000 francs. Nous sommes un peu surpris que cette proposition émane des rangs du groupe PopEcoSol avec ce retour en arrière dans ce cadre-là.

Nous aimerions évoquer un troisième point. On parle ici de charges concernant les enfants. Ces charges sont les mêmes pour tous et nous ne voulons pas de catégorie *a* ou de catégorie *b*.

Enfin, la dernière remarque que nous aimerions faire concerne les difficultés d'application. Si ce sous-amendement était accepté, nous vous laissons imaginer les complications que nous aurions, au moment de remplir notre déclaration d'impôt, avec ces tranches additionnelles que nous devrions avoir.

Notre proposition est simple, claire et facile à appliquer. Il est vrai qu'il y a d'autres possibilités et c'est ce que nous avons dit en introduction lors du développement de notre amendement. On peut toujours faire autre chose, on peut attendre, étudier et compléter les analyses, faire des simulations, mais le temps passe et nous ne faisons toujours rien. Nous croyons donc que notre amendement est clair et facile à appliquer, comme vous l'avez dit. Il a un coût de 2,5 millions de francs, mais nous pensons que par rapport à ce qui a été voté tout à l'heure, c'est quelque chose de supportable dans l'escarcelle de l'Etat et c'est un soutien marqué à la famille.

Nous vous proposons donc de refuser le sous-amendement du groupe PopEcoSol et de soutenir l'amendement des groupes radical et libéral-PPN.

M. Rolf Graber : – Aux raisons qui viennent d'être évoquées pour soutenir cette proposition des groupes radical et libéral-PPN, nous ajouterons ceci : nous estimons quant à nous que la correction qui est souhaitée par le groupe PopEcoSol se fait par la progressivité de l'impôt, raison pour laquelle nous n'entrerons pas en matière sur la proposition du groupe PopEcoSol et ceci indépendamment des quelques modifications qui pourront être faites quant aux calculs.

M. Francis Berthoud : – M. Yves Morel vient de dire que le coût d'un enfant était le même pour tout le monde. Nous nous garderons bien de contester une telle affirmation remplie de bon sens.

Cependant, avec ce que vous nous proposez, le rabais fiscal dont bénéficieront les gens modestes sera très inférieur à celui dont bénéficieront les riches. Nous ne pensons pas que vous fassiez une proposition sociale, vous êtes en train de faire une proposition en faveur des contribuables aisés de ce canton.

Discussion en second débat (suite)

M. Martial Debély : – Nous ne reprendrons pas en détail ce qui a été dit tout à l'heure lors du développement qui avait été fait pour les deux articles conjoints, mais il faut effectivement bien se rendre compte de l'importance des 2,5 millions de francs en jeu. La somme est là, présente. Même si, effectivement elle part sur de bons sentiments, entre guillemets, ce que nous imaginons et qui sont de plus développés dans le postulat du groupe radical, nous ne voyons pas la nécessité, pour le groupe radical, d'avoir à la fois déposé son postulat et d'intervenir déjà là. A notre avis, le postulat, pour lequel nous entrerons en matière, éventuellement avec des amendements qui seront proposés, nous paraît suffisant pour prendre la discussion sur la famille dans le cadre d'une discussion sur la famille. Nous n'allons pas redire ce qui a été dit, mais nous pensons que la fiscalité n'est pas l'endroit pour jouer à qui déduira le plus ou le moins. Ce n'est pas faire de la politique cohérente que de pratiquer de la sorte.

Nous refuserons évidemment l'amendement qui est proposé car nous devons discuter de cela de manière séparée. Les 2,5 millions de francs, qui sont là, cela a été dit, vont bénéficier sous une forme d'à peu près 2 millions à des personnes pour qui ce sera un petit plus de beurre dans les épinards. Il y aura 500.000 francs qui seront justement peut-être les épinards nécessaires à ceux qui ont faim. Ne mettez pas plus de beurre à ceux qui ont déjà du beurre. Premièrement, c'est mauvais pour la santé et, deuxièmement, c'est peu utile dans la politique sociale qu'il faudra mener. Gardons ces 2,5 millions pour donner encore plus d'épinards à ceux qui n'ont même pas le beurre à mettre dedans.

A ce niveau-là, nous dirons vraiment que nous pouvons nous engager à rentrer dans la discussion du postulat sur la politique familiale qui sera menée de façon différente à la fiscalité qui est liée, véritablement, à ces points de non-rentées fiscales importantes.

En outre, il a été dit, au début du débat, que tout cet argent qui ne serait pas payé en impôt serait mis dans le circuit économique. Mais, Mesdames et Messieurs les députés, l'Etat qui prélève des impôts, pensez-vous qu'il met cet argent à la banque ! Celui-ci retourne dans l'économie de la même façon. Donc de dire que tout impôt non payé va dans l'économie, c'est un non-sens ! L'Etat, jusqu'à nouvel avis ne thésaurisant pas trop, du moins c'est ce que les comptes nous montrent, on peut bien imaginer que cet argent repart dans l'économie. Donc, ne dites pas que les impôts économisés, c'est tout cela pour l'économie, c'est faux ! Par la subvention redonnée, par la redistribution, il repart autant dans l'économie.

M. Yves Morel : – Nous évoquerons deux points concernant ce qu'a dit M. Martial Debély. On va prendre des engagements, on va faire des promesses, on va faire des postulats et des études et on va à nouveau perdre trois à quatre ans. C'est pour cela que nous avons déposé cet amendement, pour agir immédiatement. Et nous estimons que cet amendement

Contributions directes

a des effets supportables. Nous savons très bien qu'un postulat prend beaucoup de temps et c'est pour cela que nous estimons que c'est une partie supportable pour cela.

Deuxième point: il est vrai – nous avons peut-être été mal compris – que l'Etat réinvestit. Nous avons dit que nous n'avons pas voulu entrer dans un débat de chiffres pour expliquer que l'effet multiplicateur, par le biais des personnes morales et physiques, est supérieur à l'effet multiplicateur par l'Etat. Nous ne voulions pas faire un débat de mathématicien ou de statisticien là-dessus, mais s'il y a réinvestissement, ce n'est pas avec le même effet multiplicateur.

M^{me} *Claudine Stähli-Wolf*: – Dans la mesure où les groupes radical et libéral-PPN maintiennent leur amendement, nous maintenons évidemment le nôtre qui doit permettre, dans son principe – nous vous indiquerons les chiffres sur lesquels vous allez voter – de maintenir les moyens à la disposition de l'Etat.

A notre sens, l'amendement des groupes radical et libéral-PPN ne constitue pas une politique de la famille. Si l'on retire des moyens à l'Etat, les compensations vont être rapidement exigées sur les mêmes bancs d'augmenter les effectifs dans les classes, de diminuer le rôle de l'Etat dit providence, de diminuer les moyens mis à la disposition de la population qui souffre des diminutions de possibilités d'interventions de l'Etat. C'est quelque chose de grave. Il y a un double discours dans ce Grand Conseil dont nous voudrions peut-être lever le voile selon nous, selon notre groupe et selon ce que le groupe socialiste aura dit lors des interventions précédentes. Quand on diminue les moyens à la disposition de l'Etat, la deuxième étape est de réduire les zones d'interventions de l'Etat, de diminuer la force de l'Etat, de réduire son rôle de redistributeur. C'est ce qui est visé sur les bancs de la droite, qu'il s'agisse de la famille, entre guillemets, ou qu'il s'agisse des contribuables aisés, des propriétaires fonciers, entre autres.

En conséquence de quoi, notre groupe maintient son sous-amendement, invite chacun à le voter dans un esprit d'équité sociale. Les familles qui en ont besoin verront leurs déductions sociales augmenter, mais les familles qui n'en ont pas besoin n'auront pas ces augmentations de déductions. Nous avons tenu compte du fait que les enfants existent y compris dans des familles qui gagnent plus que 200.000 francs par an, mais nous avons estimé que, pour ces familles, la réduction des déductions sociales ne portait pas à conséquence. Nous croyons que, sur les bancs radicaux et libéraux-PPN, il n'y a peut-être pas tout à fait suffisamment de gens qui se posent ce type de question au jour le jour.

M. *Martial Debély*: – Malgré les « oh » d'à côté, nous allons tout de même nous permettre de donner la position du groupe socialiste sur le sous-amendement proposé par le groupe PopEcoSol.

Discussion en second débat (suite)

Il nous sourit évidemment plus que l'amendement déposé par les groupes radical et libéral-PPN, mais, sans chiffres et, visiblement, on ne peut pas en avoir actuellement, nous ne pouvons pas prendre position. Nous demandons donc ici que l'on renvoie le vote de cet article 39 à demain afin que nous puissions avoir les chiffres. Si le report n'est pas accepté, nous nous abstiendrons donc de voter le sous-amendement du groupe PopEcoSol.

La présidente: – Monsieur Martial Debély, nous voulions vous faire une autre proposition. Il est très difficile de se prononcer sur un sous-amendement sans avoir les chiffres, mais nous pouvons voter le principe. Si le principe est accepté, nous reviendrons demain sur cet article.

En fait, la question qui se pose ici, Mesdames et Messieurs, voulez-vous, oui ou non, une déduction différenciée pour des revenus de niveaux différents ?

M. Damien Cottier: – Motion d'ordre, Madame la présidente ! C'est sur la procédure que nous souhaitons nous exprimer.

Le premier amendement du groupe radical a été déposé hier soir. On vient de voter, mais c'était sur un autre amendement, c'est le bureau qui a décidé que les décisions étaient prises aujourd'hui. Nous croyons que les deux amendements sont clairs. Ils doivent être opposés, ce n'est pas un sous-amendement, ce sont deux amendements qui doivent être opposés et ensuite, on verra bien lequel gagne et il sera opposé au texte de la commission. Nous ne voyons pas pourquoi on ferait une procédure extraordinaire alors que, précédemment, pour un point plus compliqué, le bureau a décidé de passer immédiatement.

La présidente: – Nous allons faire voter ce que nous vous avons demandé avant. Est-ce que vous nous permettez ici...

M. Martial Debély: – Nous avons demandé un vote du plénum sur le renvoi, qui n'est pas une décision du bureau et nous maintenons cette demande de vote sur le report de cet article à demain. C'est un point clair qui peut être posé au plénum qui décide de son plein gré s'il veut repousser à demain ou prendre la décision immédiatement. La proposition que vous nous faites est compliquée, parce qu'on peut dire oui sur du différencié, mais à zéro, équilibre zéro. On ne pourra pas répondre immédiatement sans savoir quel est l'équilibre ou les données financières qui seront liées. Nous vous demandons donc de mettre au vote le report à demain.

La présidente: – Nous allons donc vous poser la question de savoir si vous désirez voter cet article demain oui ou non.

On passe au vote.

Le renvoi du vote de l'article 39 au 22 mars 2000 est refusé par 56 voix contre 49.

Contributions directes

M. *Francis Portner* : – Nous avons une proposition à faire : nous aimerions que, comme pour la Constitution, le Conseil d'Etat puisse se faire assister de ses spécialistes afin que l'on puisse leur poser des questions et avoir des estimations chiffrées rapidement.

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales : – Nous avons dit que ce serait plus pratique si les collaborateurs du service pourraient être là. Depuis hier, nous dialoguons avec eux sans problème. Mais la question n'est pas de savoir s'ils sont là à-côté, c'est qu'il faut faire un calcul sur des propositions que l'on n'a pas eu le temps d'étudier. Nous ne pouvons pas vous le donner en cinq minutes. D'ici demain, nous pouvons vous donner des chiffres, mais, dans les cinq minutes, nous ne le pouvons pas.

La présidente : – Nous allons tout d'abord nous prononcer sur le sous-amendement du groupe PopEcoSol.

M. *Pierre Hainard* : – Motion d'ordre, Madame la présidente. Nous sommes convaincu que ce n'est pas un sous-amendement, mais que c'est un amendement qui doit donc être opposé à un autre amendement.

La présidente : – Il a été déposé en tant que sous-amendement.

M^{me} *Claudine Stähli-Wolf* : – Il s'agit d'un sous-amendement, parce que cet article n'aurait pas été amendé par le groupe PopEcoSol s'il n'y avait pas eu un amendement du groupe radical déposé. Un amendement a été déposé hier soir, il représentait un coût de 5 millions de francs et, entre hier et aujourd'hui, les mêmes déposants ont revu leur proposition qui arrive à 2,4 millions. On est dans une affaire de marchands de tapis. Une commission a travaillé sur ce dossier pendant des mois pour nous proposer une loi qui est révisée avec des coupes de 5 millions et vous voulez aujourd'hui vous prononcer sans savoir ce que notre proposition, à nous, permet de nuancer. Il s'agit, une fois de plus, d'un blocage politique et nous en déduisons que la droite souhaite se prononcer sans savoir et sans réfléchir.

La présidente : – Nous mettons donc le sous-amendement du groupe PopEcoSol au vote.

On passe au vote.

Le sous-amendement du groupe PopEcoSol à l'article 39 est refusé par 56 voix contre 50.

Discussion en second débat (suite)

La présidente: – Nous allons maintenant passer au vote de l'amendement des groupes radical et libéral-PPN.

On passe au vote.

L'amendement des groupes radical et libéral-PPN à l'article 39 est accepté par 53 voix contre 51.

M. Alain Bringolf: – Nous aimerions demander au chef du Département des finances et des affaires sociales à quoi il en est dans le total de ce qu'il a perdu jusqu'à présent.

La présidente: – Nous allons lui laisser un peu de temps pour répondre.

Article 39. – Adopté.

Articles 101 à 108 a. – Adoptés.

Articles 109 à 112. –

La présidente: – Nous étions en présence d'amendements des groupes radical et libéral-PPN qui visaient à les supprimer. Nous croyons que nous ne devons plus y revenir puisque l'impôt minimum a été supprimé.

M. Yves Morel peut-il confirmer cela ?

M. Yves Morel: – Oui, Madame la présidente.

La présidente: – **Suite à l'acceptation des amendements du groupe radical et libéral-PPN à l'article premier, alinéa 1, lettre d, et alinéa 2, lettre c, les amendements des groupes radical et libéral-PPN aux articles 109 à 112 sont acceptés.**

Articles 109 à 112. – Adoptés.

Articles 113 à 172. – Adoptés.

Article 173. –

M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Nous nous permettons d'intervenir à l'article 173 dans la mesure où il y a une proposition d'amendement déposé à l'article 218. Nous demandons simplement qu'on laisse la discussion sur cet article 173 ouverte, parce qu'en fonction des décisions qui seront prises suite à l'amendement à l'article 218, il faudra revenir à cet article 173.

Etant donné que nous avons la parole et que l'on nous a interpellé tout à l'heure, nous pouvons vous donner le résultat actuel des discussions du

Contributions directes

Grand Conseil. Nous avons estimé les chiffres et vous les résumons de la manière suivante :

- suppression de l'impôt minimum : – 300.000 francs ;
- la suppression de la taxe foncière n'a pas d'incidence sur le canton, mais a des incidences sur les communes ;
- imposition selon la dépense : + 1 million de francs ;
- modifications de la valeur locative : – 2,5 millions de francs ;
- déduction supplémentaire pour les enfants concernant les primes d'assurances-maladie – nous n'en avons pas parlé, mais nous l'avions pris en considération dans les travaux de la commission : – 1 million de francs ;
- déductions pour couples et personnes seules à l'article 38 : – 2,6 millions de francs ;
- déductions pour enfants que vous venez d'accepter : – 2,6 millions de francs ;
- réduction sur les actions non cotées à 60 % : – 500.000 francs ;
- progressivité prévue pour les personnes morales : – 800.000 francs,

ce qui représente un total de 10,3 millions de francs en moins, + 1 million de francs de l'imposition selon la dépense, ce qui fait 9,3 millions de francs en moins par rapport au projet initial du Conseil d'Etat.

Nous vous rappelons que le Conseil d'Etat, si vous reprenez le rapport, avait prévu que la loi devait rapporter 10,7 millions de francs, à l'Etat comme aux communes, nous le rappelons. Si l'on enlève les 9,3 millions de francs dont nous venons de parler, il reste 1,4 million de francs.

Voilà l'état de nos travaux. Cela signifie, Mesdames et Messieurs, que, dans la préparation du budget 2001, nous devons bien évidemment tenir compte de ces 9,3 millions de francs.

La présidente : – Nous laissons donc ouverte la discussion de l'article 173.

Articles 174 à 217. – Adoptés.

Article 218. –

La présidente : – A cet article 218, nous sommes en présence de l'amendement suivant du groupe radical :

Art. 218 ¹ *La première instance de recours est la commission cantonale de recours. Elle est indépendante du Département des finances et composée de professionnels nommés par le Grand Conseil. Sous réserve des exceptions prévues par la présente loi, elle traite toutes les réclamations des décisions prises par les autorités fiscales, conformément à la loi sur la procédure et la juridiction administratives, du 27 juin 1979.*

Discussion en second débat (suite)

² *Les décisions de la commission cantonale de recours peuvent être contestées auprès du Tribunal administratif, selon les procédures et les réglementations habituelles.*

³ Le délai de recours est de trente jours à compter de la notification de la décision sur réclamation.

M. Yves Morel: – Actuellement, l'instance de recours en matière fiscale est intégrée au Département des finances et des affaires sociales. Elle est donc juge et partie. Ce n'est plus accepté dans le cadre de la LHID. Cette séparation nous paraît judicieuse et nous y souscrivons.

Par contre, la LHID n'interdit pas de continuer d'avoir une instance intermédiaire qui traite tous les recours avant que certains finissent sur le bureau du Tribunal administratif. Il nous semble que l'option prise par le projet de loi qui nous est soumis n'est pas la meilleure, puisqu'elle supprime cet échelon intermédiaire. Il va en résulter une surcharge de travail qui aboutirait à court terme à un renforcement des ressources qui aurait pour conséquence d'alourdir les charges de l'Etat compte tenu de la qualification des gens qu'il faudrait engager. De plus, un nombre important de recours sont mineurs et sont très facilement réglés. Ils peuvent être pris en charge par d'autres personnes que des juges. Nous sommes donc favorable à conserver une instance intermédiaire de recours sous la forme d'une commission cantonale de recours dont les membres seront désignés par le Grand Conseil. Ces commissaires seront saisis de tous les recours dans les limites de la loi sur la procédure et la juridiction administratives. Ils rendront leur verdict qui pourrait encore être contesté et alors le recours finirait au Tribunal administratif. Cela aurait l'avantage de ne pas alourdir le volume de travail du tribunal. Cette construction serait la plus efficace, la plus légère et la moins coûteuse de toutes les variantes. De plus, c'est elle qui permettrait le mieux de transférer éventuellement le personnel du Département des finances qui serait déchargé des recours actuels et qui se trouverait sans travail. Nous vous demandons donc d'accepter cet amendement et vous remercions de votre attention.

M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Nous demandons la parole immédiatement après le développement de l'amendement parce que nous aimerions ici vous dire que nous avons été un peu surpris par cet amendement, parce que dans le cours des travaux de la commission – malheureusement, nous n'avons pas retrouvé cela dans le rapport, c'est peut-être pour cela qu'il y a eu cet amendement –, nous avions convenu avec la commission qu'il y avait un problème à l'égard des voies de recours qui est le suivant, nous le rappelons. Actuellement, on a une procédure qui fonctionne très bien: si un contribuable n'est pas satisfait, il fait une réclamation auprès du service des contributions. Le service des contributions l'admet et corrige la taxation ou, sinon, il prend une décision sur la réclamation. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du chef du département et le service juridique du

Contributions directes

département examine ce recours comme une instance de première instance. Puis, le département statue sur le recours – nous acceptons parfois le recours, nous le rejetons parfois aussi – et puis la décision du département peut faire l'objet d'un recours au Tribunal administratif, qui est une instance de recours indépendante de l'administration. Cela permet de filtrer les recours. Il est vrai que les recours qui vont au Tribunal administratif, par rapport au nombre de réclamations, représentent finalement un faible pourcentage. Il est assez important, mais il est relativement faible, parce que toutes les décisions prises par le chef du département ne font pas nécessairement l'objet d'un recours au Tribunal administratif. Il y a d'abord celles qui sont acceptées, puis il y a celles qui sont rejetées et où finalement les gens acceptent l'argumentation qui rejette le recours.

Malheureusement, la nouvelle LHID ne nous permet pas de maintenir cette procédure. Nous avons longuement discuté aussi à l'intérieur de la commission sur la question de savoir si l'on ne pourrait pas trouver un moyen de la maintenir malgré tout, mais de manière plus ou moins compatible avec la LHID et on a vu que cela n'était pas possible. Donc restent deux solutions : soit admettre – comme le projet de loi que nous vous avons soumis – que les décisions de l'administration des contributions sur les réclamations peuvent faire l'objet d'un recours et, étant donné qu'il faut que ce soit une instance indépendante, le recours devrait être adressé au Tribunal administratif. Mais les membres du Tribunal administratif sont venus voir la commission et nous ont écrit en disant : « Si vous faites cela, le Tribunal administratif va être surchargé de tous les recours qui, actuellement, sont les recours qui arrivent au département. » Par conséquent il faudrait, si l'on prévoit cette solution-là, renforcer le Tribunal administratif.

D'un autre côté, plusieurs cantons, dans le sens de l'amendement du groupe radical, proposent d'instaurer une instance intermédiaire de recours indépendante de l'administration. Au fond, on recréerait la commission de recours en matière fiscale qui existait avant la création du Tribunal administratif. Nous sommes tombé d'accord au sein de la commission pour dire que nous ne pouvions pas simplement laisser la loi en l'état et que nous devons réfléchir à la question de savoir s'il faut introduire une instance de recours indépendante ou s'il faut renforcer le Tribunal administratif. Mais comme nous avons évoqué ces questions pratiquement à la dernière séance de la commission, nous avons proposé à la commission de laisser le texte tel qu'il était ici et lui avons proposé de reprendre la question. D'ailleurs nous avons constitué un groupe de travail au sein du département – pour voir quelle était la meilleure solution : instance indépendante de recours ou renforcement du Tribunal administratif ; notre idée étant de ressaisir le Grand Conseil d'un complément si nécessaire de la loi si l'on introduit une instance indépendante de recours.

Maintenant, on nous propose aujourd'hui de décider de l'introduction d'une instance indépendante de recours. Si vous voulez le faire, vous pouvez bien évidemment le faire et, à ce moment-là, nous n'aurons pas à poursuivre les

Discussion en second débat (suite)

réflexions que nous poursuivons à l'interne, mais alors nous vous demandons simplement qu'à ce moment-là, nous puissions préciser, à l'article 173 et à l'article 218, les incidences de la création d'une instance de recours qui devrait quand même être un tout petit peu mieux définie qu'elle ne l'est dans l'amendement radical. Donc, à vous de décider si vous acceptez de maintenir les dispositions telles que proposées en sachant qu'avant la fin de l'année, pour que les choses soient claires au moment de l'entrée en vigueur de la loi, nous reviendrons uniquement sur cette question, ou alors si vous voulez en décider immédiatement.

M. Raoul Jeanneret, rapporteur de la commission : – Sur l'effet du recours sautant ou du choix de la commission intermédiaire de recours, d'une part, cette question est abordée assez abondamment dans l'audition du Tribunal administratif, comme vous avez pu le lire et, d'autre part, une précision est apportée au commentaire de l'article 203, alinéa 3, à la page 31 du rapport (p. 3043 du *BGC*), où il est dit : « Le chef du département garantit que la solution sera trouvée avant l'entrée en vigueur de la loi le 1^{er} janvier 2001. »

La présidente : – Cela confirme donc ce que le chef du département nous a dit.

M. Jean-Jacques Delémont : – Le groupe socialiste s'est un peu étonné de cet amendement, puisque nous nous étions engagé, dans la commission, à laisser le temps au Conseil d'Etat pour entreprendre une réflexion, pour choisir soit un accroissement du nombre de juges du Tribunal administratif, soit passer par une commission. Il nous paraît aussi que, sans que cela aille au-delà d'une certaine durée, ces réflexions peuvent se faire dans une échéance assez rapide. Il nous paraît néanmoins important que nous ayons un dossier mieux ficelé ou en tout cas tout à fait ficelé où l'ensemble des questions puissent avoir été abordées. Nous ne voterons donc pas cet amendement, mais nous allons également dans la même direction : une première appréciation du groupe socialiste nous incite également à aller dans le sens d'une commission, comme l'entend le groupe radical, pour des raisons que nous avons très brièvement évoquées – nous n'allongerons pas le débat d'entrée en matière – et qui se rapportent notamment aux faits suivants : un juge cantonal a finalement mieux à faire, non pas que ce soit péjorant pour les autres, mais a mieux à faire en termes de coûts comparés, en termes de compétences, qu'à se préoccuper des questions strictement techniques qui apparaissent dans une première instance. Donc, nous privilégions, à l'instar du groupe radical, la voie de la commission, mais nous préférons attendre les résultats des travaux du Conseil d'Etat qui aura eu le temps de faire le tour de toutes les questions, plutôt que de se précipiter dans la loi.

M. Rolf Graber : – Nous ferons deux remarques sur ce point. D'abord, nous pensons qu'il y a un équilibre à trouver entre le nombre de comparutions et le nombre de réclamations, voire de recours. Il a été volontairement décidé

Contributions directes

de moins recevoir le contribuable, ce qui se traduit par une augmentation des réclamations, voire des recours. Nous souhaitons d'abord qu'on retrouve un meilleur équilibre. Cela étant dit, on ne pourra pas empêcher, même si l'on retrouve un meilleur équilibre, des recours ou des réclamations. Dès lors, il faudra bien instituer une autorité et nous souhaitons effectivement qu'il y ait une commission intermédiaire. En tout cas, c'est dans ce sens-là que vont nos réflexions. Quant à savoir si cette commission doit être nommée ou non par le Grand Conseil, la question demeure ouverte, mais, *a priori*, il nous semble plutôt que c'est une compétence qui devrait relever du Conseil d'Etat.

M. *Yves Morel*: – Nous remercions le Conseil d'Etat de cette prise de position claire. Nous avons en effet parlé de cette étude au sein de la commission. Nous apprenons maintenant que le groupe de travail existe, ce qui est une bonne chose. Nous pensions également, à travers cet amendement, donner des signes clairs à ce groupe de travail sur ce que nous préférons – bien que nous savons que nous n'allons pas influencer le résultat, car c'est vous qui pourrez le dire – et, comme la promesse a été faite ici en plénum que les résultats seront donnés avant la fin de l'année, nous retirons notre amendement.

***La présidente*: – Nous prenons note que l'amendement du groupe radical à l'article 218 est retiré.**

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Nous remercions M. Yves Morel. Nous croyons qu'il est intéressant pour nous de voir que les groupes se sont prononcés plutôt en faveur d'une commission indépendante de recours. Le groupe de travail en tiendra compte, nous ferons des propositions, mais nous pensons qu'il est plus sage que nous vous présentions un bref rapport, mais qui traite de la question de la commission de recours de manière plus précise. Par conséquent, Madame la présidente, pour l'instant nous ne vous demandons pas de revenir à l'article 173. On peut l'adopter dans la forme dans laquelle il se trouve.

M. *Yves Morel*: – Nous avons également déposé un amendement à l'article 2, alinéa 1, du projet de loi d'introduction de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LILIFD), amendement que nous retirons.

***La présidente*: – Nous prenons donc note que l'amendement du groupe radical à l'article 2, alinéa 1, du projet de loi d'introduction de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LILIFD), est retiré.**

Article 218. – Adopté.

Article 173 (suite). – Adopté.

Articles 219 à 248. – Adoptés.

Discussion en second débat (suite)

Article 249. –

La présidente: – Nous vous signalons qu'à l'alinéa 1 de l'article 249, nous pouvons biffer « la taxe foncière », suite à l'acceptation de l'amendement du groupe libéral-PPN à l'article premier, alinéa 2, lettre f.

Article 249. – Adopté.**Articles 259 à 271.** – Adoptés.**Article 272.** –

M. Christian Blandenier: – Ce n'est pas une proposition d'amendement, mais une question au sujet de l'article 272. C'est une question en rapport avec la perception de l'impôt communal sur le revenu des personnes physiques indépendantes.

Actuellement, l'article 154 de la loi sur les contributions directes précise que le Conseil d'Etat peut fixer des règles spéciales pour la répartition du revenu mobilier des personnes physiques qui travaillent dans un lieu autre que leur domicile. Le Conseil d'Etat a fait usage de cette faculté et on retrouve à l'article 23 du règlement d'exécution une tablette qui détermine, en fonction du revenu imposable, la part qui est imposée dans la commune de domicile et la part qui est imposée dans la commune du lieu de travail. La commune de domicile reçoit une part bien plus petite que la commune du lieu de travail, quand bien même le contribuable « coûte » plus cher à sa commune de domicile. Nous prenons l'exemple des enfants que ce soit au niveau de l'école primaire ou au niveau de l'école secondaire ou de la répartition des charges cantonales et fédérales qui sont reportées sur les communes en fonction du nombre d'habitants. On sait que ce sont ces postes-là qui coûtent le plus cher et qui prennent une grande part des budgets communaux.

Le nouvel article 272 ne parle plus de la compétence donnée au Conseil d'Etat. Qu'en sera-t-il? Nous souhaiterions, pour notre part, que le contribuable paie ses impôts essentiellement dans sa commune de domicile, contrairement à la situation actuelle. L'impôt communal payé pourrait ainsi être utilisé pour couvrir les charges générées par le contribuable. Nous remercions le Conseil d'Etat de sa réponse.

M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Il est vrai que cette question de répartition est toujours délicate et relève, comme vous l'avez dit, du règlement d'exécution. Nous ne pensons pas que c'est parce qu'il n'y a pas de référence directe à l'article 272. La délégation générale de compétences pour adopter l'exécution de cette loi se trouve à la fin des dispositions de la loi. Donc, il appartient bien au Conseil d'Etat d'adopter le règlement d'exécution.

Contributions directes

Nous reprendrons l'ensemble du règlement d'exécution de la loi fiscale. C'est aussi une des raisons qui nous faisaient souhaiter que cette loi soit adoptée à cette période de l'année, de telle manière que d'ici la fin de l'année, nous ayons pu mettre au point ce règlement d'application. Il est clair que la question sera reprise dans ce règlement.

Article 272. – Adopté.

Articles 273 à 275. – Adoptés.

Article 276. –

La présidente: – Vu l'acceptation de l'amendement libéral-PPN à l'article premier, alinéa 2, lettre *f*, cet article 276, qui concerne la taxe foncière, doit être supprimé.

Article 276. – Adopté.

Articles 277 à 287. – Adoptés.

Article 287 a. –

La présidente: – Nous sommes en présence d'un amendement du groupe libéral-PPN qui a déjà été un peu discuté et qui vise à supprimer l'article 287 a.

M. Rolf Graber: – Nous le retirons.

La présidente: – **Nous prenons note que l'amendement du groupe libéral-PPN à l'article 287 a est retiré.**

Article 287 a. – Adopté.

Articles 288 à 290. – Adoptés.

Article 291. – Adopté.

La présidente: – Nous sommes en présence d'un amendement du groupe libéral-PPN ainsi qu'un sous-amendement socialiste. Ils sont de la teneur suivante:

Amendement du groupe libéral-PPN

CHAPITRE 4 a

Taxe foncière communale

Art. 291 a ¹ *Durant les années 2001 et 2002, les communes peuvent prélever une taxe foncière annuelle auprès des personnes physiques et des personnes morales.*

Discussion en second débat (suite)

² *La taxe ne peut être prélevée que si le coefficient de l'impôt communal est égal ou supérieur au coefficient de l'impôt cantonal dû par les personnes physiques.*

³ *Pour le surplus, les bases de taxation, le calcul et les modalités de perception de la taxe sont celles qui figurent aux articles 166 à 169 de la loi sur les contributions directes, du 9 juin 1964, et 57 et 107 de la loi sur les contributions directes dues par les personnes morales et instituant un impôt à la source, du 3 octobre 1994.*

Sous-amendement du groupe socialiste

Art. 291 a ¹ *Quatre ans après l'introduction de la nouvelle péréquation, les communes abolissent la taxe foncière annuelle auprès des personnes physiques et des personnes morales.*

M. Rolf Graber: – Nous avons discuté de cette proposition et nous avons dit que nous étions prêt à ajouter l'année 2003. Nous sommes en présence d'une proposition socialiste qui vise à amender ceci et le groupe, après discussion, souhaite maintenir la rédaction telle qu'elle est prévue dans notre proposition, mais en rajoutant l'année 2004.

Au fond, il s'agit d'une question de principe: qu'est-ce que nous imposons, qu'est-ce que nous n'imposons pas. Nous avons décidé que nous n'imposons pas la taxe foncière et c'est une question de principe, en tant que telle. A partir de là, il faut donner un certain délai pour que les choses puissent se mettre en place. Nous vous proposons pour aller dans le sens de ce qui est exprimé par le groupe socialiste, d'aller pour les années 2001, 2002, 2003 et 2004, mais de maintenir notre rédaction.

La présidente: – Nous demandons au groupe socialiste s'il peut se rallier à la rédaction telle que l'a proposée M. Rolf Graber.

M. Jean-Jacques Delémont: – Le groupe libéral-PPN a fait un beau pas, mais il n'est pas suffisant de notre point de vue.

Tout d'abord, l'histoire des quatre ans, ce n'est pas le souk, ce ne sont pas les marchés que l'on connaît. Ces quatre ans se réfèrent à une période administrative. Nous avons une période administrative de 2000 à 2004, il y a donc un fondement à ces quatre ans. C'est au cours de cette période administrative que les communes concernées, en particulier Le Locle et La Chaux-de-Fonds, pourront voir comment elles peuvent se retourner. Ces quatre ans, ce n'est pas simplement pour rallonger ou pour raccourcir, il y a un critère, dirions-nous, de fonctionnement communal.

Deuxième chose: il faut bien entendu qu'il y ait une possibilité de péréquation. Sans possibilité de péréquation, s'il n'y avait pas de péréquation – nous avons entendu avec intérêt hier M. Olivier Haussener, le double langage ne dérange personne – il faudrait bien prendre des mesures encore plus

Contributions directes

transitoires. C'est la raison pour laquelle nous tenons à rattacher cette suppression au moins à l'introduction d'une péréquation financière, quelle qu'elle soit, finalement, sinon, ce n'est pas possible.

Vous l'avez bien compris, la péréquation était aussi pour une réduction fiscale, notamment dans les collectivités locales qui étaient surchargées fiscalement. Il est clair qu'en abolissant la taxe foncière, ces réductions, qui auraient pu bénéficier à l'ensemble de la population, risquent de se trouver diminuées d'autant, cela à l'adresse de M. Nicolas Aubert qui, croyons-nous, n'avait pas très bien compris hier, mais peut-être n'avons-nous pas été clair. L'avons-nous été davantage maintenant ? Nous le souhaitons.

Nous maintenons donc, pour l'instant, notre sous-amendement.

M. Yves Morel : – Le groupe radical trouve intéressante l'ouverture socialiste, les quatre ans, mais trouve dommage de lier cela à la nouvelle péréquation. L'ouverture des libéraux-PPN proposant 2004 est positive et nous la soutiendrons. Nous refuserons le sous-amendement du groupe socialiste.

La présidente : – Nous allons nous prononcer sur le sous-amendement du groupe socialiste.

On passe au vote.

Le sous-amendement du groupe socialiste à l'amendement du groupe libéral-PPN à l'article 291 a est refusé par 55 voix contre 51.

La présidente : – Nous allons nous prononcer sur l'amendement suivant du groupe libéral-PPN :

CHAPITRE 4 a

Taxe foncière communale

Art. 291 a ¹ *Durant les années 2001 2002, 2003 et 2004, les communes peuvent prélever une taxe foncière annuelle auprès des personnes physiques et des personnes morales.*

² *La taxe ne peut être prélevée que si le coefficient de l'impôt communal est égal ou supérieur au coefficient de l'impôt cantonal dû par les personnes physiques.*

³ *Pour le surplus, les bases de taxation, le calcul et les modalités de perception de la taxe sont celles qui figurent aux articles 166 à 169 de la loi sur les contributions directes, du 9 juin 1964, et 57 et 107 de la loi sur les contributions directes dues par les personnes morales et instituant un impôt à la source, du 3 octobre 1994.*

On passe au vote.

L'amendement du groupe libéral-PPN à l'article 291 a est accepté par 59 voix sans opposition.

Discussion en second débat (suite)

Article 291 a. – Adopté.

Articles 292 à 295. – Adoptés.

Article 296. –

Article 2 de la loi concernant la perception de droits de mutation sur les transferts immobiliers, du 20 novembre 1991. – Adopté.

Article 24 de la loi concernant la perception de droits de mutation sur les transferts immobiliers, du 20 novembre 1991. – Adopté.

Article 99 de la loi concernant l'introduction du code civil suisse, du 22 mars 1910. –

La présidente: – A l'alinéa 1 de cet article, il y a lieu de biffer «la taxe foncière», suite à l'acceptation de l'amendement libéral-PPN à l'article premier, alinéa 2, lettre f.

Article 99 de la loi concernant l'introduction du code civil suisse, du 22 mars 1910. – Adopté.

Article 5 de la loi d'introduction de la loi fédérale sur la constitution de réserves de crise bénéficiant d'allègement fiscaux, du 25 janvier 1988. – Adopté.

Article 6 de la loi d'introduction de la loi fédérale sur la constitution de réserves de crise bénéficiant d'allègement fiscaux, du 25 janvier 1988. – Adopté.

Article 296. – Adopté.

Article 297. – Adopté.

M. Jean-Jacques Delémont: – Madame la présidente, nous demandons une interruption de séance.

RÉUNION DU BUREAU

La présidente: – Nous savons que certaines personnes doivent s'en aller. Nous demandons donc au bureau de s'approcher de nous afin de voir si nous passons au vote d'ensemble maintenant ou alors demain.

Mesdames et Messieurs, nous vous accordons cinq minutes d'interruption de séance. Il y a des gens qui doivent partir à 13 h 45.

(Interruption de séance.)

RAPPORT 99.038/99.039, CONTRIBUTIONS DIRECTES (suite)

Discussion en second débat (suite)

La présidente: – Nous vous rappelons que nous arrivons maintenant au vote d'ensemble, mais seulement du premier projet de loi. Donc, si vous désirez dire encore beaucoup de choses, vous pouvez encore le faire demain parce que, demain, on sera obligé de revenir sur le deuxième projet de loi.

M. *Jean-Jacques Delémont:* – Après en avoir débattu et au vu des résultats des travaux s'agissant de ce projet de loi, le groupe socialiste s'abstiendra.

M. *Alain Bringolf:* – Nous sommes obligé de vous dire quelques mots après deux jours de débat intense et vif. Le système économique, qui est actuellement en vigueur sur toute la planète, est en réalité un système de guerre. Il dresse les gens et les pays les uns contre les autres et il laisse sur le bas côté du chemin des millions de personnes. Cette guerre économique est en réalité la guerre des puissants entre eux. Ils n'ont aucun état d'âme sur les conséquences de leurs actes. Ce que nous avons vécu lors des débats sur la loi sur les contributions directes démontre que les mêmes forces s'affrontent dans notre canton. Il n'y a que l'intérêt immédiat qui compte pour la majorité du Grand Conseil, même contre son propre gouvernement.

Les membres du secteur économique auront eu satisfaction sur beaucoup de points. Leur leitmotiv en faveur des entreprises, créatrices d'emplois, est un mensonge. Les chômeurs sauraient mieux le dire que nous.

Nous vivons une crise de société. Voilà la réalité de la situation.

La loi sur les contributions directes que la droite a façonnée à sa manière consacre la société à deux vitesses tant souhaitée par les néo-libéraux. Avec des recettes fiscales en diminution, quelles seront les propositions de coupes budgétaires que la majorité bourgeoise demandera à son Conseil d'Etat?

La présidente: – Veuillez nous excuser de vous interrompre. Nous devons continuer demain et nous nous sommes plus ou moins mis d'accord de ne plus faire de grandes déclarations aujourd'hui.

M. *Alain Bringolf:* – Est-ce que nous pourrons les faire demain?

La présidente: – Oui, Monsieur Alain Bringolf.

M. *Alain Bringolf:* – Vous pourrez donc nous réentendre demain. Nous nous en réjouissons. *(Voix.)*

La présidente: – Nous donnons la parole à M. Yves Morel pour une très petite conclusion.

Discussion en second débat (fin)

M. *Yves Morel*: – Non, Madame la présidente, nous ferons également une déclaration demain.

M. *Rolf Graber*: – Nous voudrions simplement signaler que la pression fiscale s'est accrue dans ce canton en deux ans de 40 millions de francs; 29,1 millions de 1999 à 1998; 9 millions de nouveaux impôts que nous avons décidés l'année passée et plus de 1 million aujourd'hui. Dès lors, venir nous accuser de vouloir rompre des équilibres, nous disons simplement non, nous allons voter cette loi parce que nous l'estimons équilibrée et qu'elle ne porte pas atteinte aux intérêts de l'Etat que nous estimons être ceux du long terme.

La présidente: – Nous devons être équitable avec tout le monde, donc une phrase pour chacun.

M. *Alain Bringolf*: – Une phrase, Madame la présidente, nous refuserons ce projet de loi.

M. *Yves Morel*: – Une phrase aussi, le groupe radical acceptera le projet de loi.

On passe au vote d'ensemble.

Le projet de loi sur les contributions directes (LCdir) est adopté par 50 voix contre 14.

RÉUNION DU BUREAU

La présidente: – Nous demandons au bureau de se réunir afin de voir quel sera l'ordre du jour de demain.

Nous vous souhaitons un bon appétit et vous donnons rendez-vous à demain matin, à 8 h 30.

Séance levée à 13 h 50.

La présidente,

T. HUMAIR

Les secrétaires,

F. GERTSCH

R. DEBÉLY

Le secrétaire-rédacteur,

J.-M. REBER

PAGE SANS TEXTE

VINGTIÈME SESSION DE LA 45^e LÉGISLATURE

Session extraordinaire des 20, 21 et 22 mars 2000

Séance du mercredi 22 mars 2000, à 8 h 30, au Château de Neuchâtel

Présidence de M^{me} Thérèse HUMAIR, présidente

PRÉSENCE

Présents: 108 députés.

Absents et excusés: MM. Jean-Pierre Authier, Jean-Claude Baudoin, M^{me} Michèle Berger-Wildhaber, MM. Blaise Duport, Dominique Gilbert Rossier, Pascal Sandoz et Jean Studer. – Total : 7.

PROPOSITIONS DE DÉPUTÉS

Les propositions suivantes ont été remises à la présidente qui en a fait donner copie aux députés et aux membres du Conseil d'Etat :

1. Motion

00.124

Motion Jean-Marie Haefliger

Justice des mineurs : structure centralisée ou par districts ?

Le rapport de la commission interdépartementale « Augmentation de la délinquance juvénile et violence à l'école » ainsi que les derniers rapports annuels du Tribunal cantonal révèlent une augmentation de la délinquance des mineurs et de la violence dans les écoles. De multiples mesures ont été ou sont sur le point d'être mises en place par notre canton et dans nos écoles.

Parmi les différentes approches considérées pour lutter contre l'extension de la violence et l'augmentation de la délinquance chez les mineurs dans le canton de Neuchâtel, on relève notamment la volonté d'améliorer les processus d'officialisation des délits. Cette mesure vise à mieux définir l'importance quantitative et qualitative de la délinquance chez les mineurs, ainsi qu'à renforcer les moyens qui pourraient être utilisés pour la prévenir ; elle risque, cependant, de surcharger nos autorités tutélaires de district et de retarder la liquidation des cas, ce qui est regrettable dans le domaine de la criminalité des mineurs.

Propositions de députés (suite)

Malheureusement, dans ce domaine sensible qu'est la délinquance des mineurs, aucune réflexion n'a été mentionnée dans les rapports cités plus haut concernant la création possible d'un tribunal « cantonal » de mineurs. Contrairement à ce qui se passe dans de nombreux autres cantons (Genève, Fribourg, Valais, Vaud...), les délits de mineurs neuchâtelois relevant d'un tribunal sont jugés, actuellement, dans les tribunaux de districts par les présidents de l'autorité tutélaire assistés, exceptionnellement, par leurs assesseurs, puisque l'organisation de notre justice ne prévoit pas de tribunal de mineurs. Cette approche, encore en vigueur actuellement, était certainement adéquate au moment de la discussion des rapports du Conseil d'Etat au Grand Conseil des 14 mai 1974 et 12 novembre 1974. Aujourd'hui, la situation est devenue plus complexe avec une augmentation des infractions graves qui imposent souvent des instructions complexes. Nous pensons, dès lors, que les appréciations de 1974 doivent être revues dans le sens de la mise en place d'un tribunal des mineurs indépendant. Une révision de la loi sur la procédure pénale applicable aux enfants et adolescents (LPEA), du 17 décembre 1974, nous permettrait aussi de nous mettre en conformité avec ce qui se passe dans bien d'autres cantons. Une telle structure, qui ne devrait pas exclure, *a priori*, la création dans notre canton d'antennes de type « autorité tutélaire » ou « gestion de proximité des cas jugés » qui en dépendraient, présenterait certainement plusieurs avantages.

- Elle apporterait un centre de compétence cantonal dans le domaine de la prise en charge de la délinquance des mineurs (plus grande professionnalisation dans l'approche des cas, plus grande valorisation des prestations fournies, meilleure unité de doctrine cantonale et d'appréciation des cas soumis...).
- En atteignant une taille critique sur le plan cantonal (nombre de cas suffisant), elle apporterait certainement un meilleur fonctionnement global dans l'approche générale du problème.
- Elle permettrait d'éviter, lors de délits en bandes constituées d'adolescents provenant de plusieurs parties du canton, que chaque individu particulier soit jugé dans le district de domicile de ses parents (la loi l'exige) par un juge différent.
- Elle fournirait également l'occasion d'aborder le problème soulevé par l'application de l'article 6, chapitre 1^{er} de la Convention des droits de l'homme. Ce texte soulève la question de l'incompatibilité entre la fonction d'instruire et de juger pour maintenir l'impartialité dans l'approche des cas. Cette règle n'est pas, aujourd'hui, réellement appliquée dans notre canton dans le domaine de la délinquance des mineurs puisque les présidents de l'autorité tutélaire assument simultanément les deux fonctions. Il est vrai que cet objet est encore en discussion si nous nous référons à un récent arrêt de la Commission européenne des droits de l'homme qui a admis que la spécificité de la justice des mineurs autorisait la double casquette (instruction, jugement).

Propositions de députés (suite)

Au vu de ce qui précède, nous nous permettons de demander au Conseil d'Etat, d'étudier les avantages et inconvénients sur les plans fonctionnels, structurels et financiers de la création dans notre canton d'une nouvelle structure correspondant à un tribunal « cantonal » des mineurs indépendant.

Cosignataires: J.-A. Choffet, N. Aubert, P.-A. Brand et M. Barben.

2. Postulats

00.123 ad 00.012

Postulat Pierre-Jean Erard

Mise en sécurité des usagers dans les tunnels

En complément aux mesures prévues pour l'amélioration de la ventilation des tunnels de la Vue-des-Alpes et du Mont Sagne, nous demandons au Conseil d'Etat de prendre toute mesure destinée à favoriser la mise en sécurité des usagers dans les plus brefs délais, en cas d'accident, d'incendie ou d'intoxication, notamment:

- en signalisant de manière plus dense (pictogrammes) l'emplacement des locaux de secours;
- en assurant un équipement adéquat de ces locaux, en particulier une alimentation secourue en électricité et en oxygène, afin que le nombre de personnes réfugiées (40-50) puissent y séjourner jusqu'à l'intervention des secours (1-2 heures);
- en augmentant, au besoin, le nombre de ces locaux, particulièrement à proximité du centre de ces tunnels;
- en diffusant de manière répétée des directives de comportement pour les usagers;
- en définissant une procédure d'alarme, indiquant aux usagers qu'ils doivent se réfugier dans les locaux de secours et non plus rester au volant de leur voiture.

00.125 ad 00.013

Postulat Gilles Pavillon

Des mines d'asphaltes à TARMAC

Projet d'un espace de loisirs et d'animation au Val-de-Travers

A l'époque où le Conseil fédéral propose la dépénalisation du haschich, à l'instant où les rapports sur la violence s'entassent sur le bureau du Conseil d'Etat, nous entendons dans le canton les éminents spécialistes de ces problèmes déclarer avec insistance que la prévention devient une priorité absolue.

Propositions de députés (fin)

Ces raisons nous font demander au Conseil d'Etat d'étudier, avec l'Association Région Val-de-Travers et les auteurs du projet TARMAC, la possibilité de favoriser l'implantation de cette structure au Val-de-Travers, ceci en mettant à disposition les bâtiments de l'usine qu'elle vient d'acquérir de la Société Neuchâtel Asphalte S.A. (NASA) et soutenant sa réalisation avec son appui logistique et certaines facilités financières.

Le projet TARMAC: créer un espace loisirs et animation pour la jeunesse en collaboration avec toutes les sociétés et associations de la région.

Un projet novateur à but social et culturel.

Un projet de fonctionnement visant à l'autofinancement en utilisant des technologies respectueuses de l'environnement, liées à la notion de développement durable.

Un projet qui, dans ses différentes phases de développement, utilise des formes diverses de ressources, du bénévolat aux offres d'emplois temporaires.

Un centre de loisirs pour tous types de public et accessible à toutes les bourses.

D'un site à protéger faire un site pour protéger.

Cosignataires: Y. Morel, F. Droz, W. Haag, M. Schafroth, W. Geiser, Ph. Wälti, P. Hainard, D. Cottier, A. Gerber, D. Burkhalter, P. Meystre, J.-B. Wälti, J. Tschanz, E. Berthet et M. Garin.

COMMUNICATIONS DE LA PRÉSIDENTE

Compte tenu d'un ordre du jour qui avance très péniblement pour les raisons que vous connaissez tous, le bureau du Grand Conseil a d'ores et déjà évoqué une nouvelle séance de relevée. On ne peut pas faire autrement, nous avons seize rapports à notre ordre du jour. Pour fixer cette séance, nous prions les présidents des groupes de bien vouloir nous transmettre le résultat de leur enquête, nous en avons parlé au bureau, après la pause de midi, ce qui nous permettra, aujourd'hui encore, de fixer cette séance de relevée.

Anniversaire

Nous souhaitons un très joyeux anniversaire à M^{me} Françoise Rutti. (*Applaudissements.*)

Déroulement de la séance du 22 mars 2000

Nous vous faisons part du programme d'aujourd'hui. Nous allons tout de suite prendre les questions des députés, ensuite les interpellations pendant une demi-heure et, par la suite, quelques motions.

Communications de la présidente (fin)

Nous nous pencherons ensuite sur le projet de loi d'introduction de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct, donc le deuxième projet de loi sur les contributions, et sur les cinq postulats.

Afin de ne pas freiner les travaux du Conseil d'Etat, il est vraiment indispensable que nous traitions encore, durant cette session, les cinq rapports suivants:

- rapport 00.003, Regroupement du service des poursuites et faillites et du registre du commerce;
- rapport 00.011, Formation professionnelle;
- rapport 00.012, Tunnels de la Vue-des-Alpes;
- rapport 00.013, Protection des eaux;
- rapport 00.014, Etablissements spécialisés pour enfants et adolescents.

Si nous vous faisons part de ce programme exigeant, c'est dans le but de vous sensibiliser au très grand travail qui nous attend aujourd'hui. La responsabilité est partagée et nous faisons appel au bon sens de chaque intervenant. Soyez concis et brefs, nous vous remercions de votre collaboration.

RÉPONSE AUX QUESTIONS**00.318**

20 mars 2000

Question Claude Borel**Universités de Berne et de Neuchâtel: transferts en vue?**

En 2001, les autorités bernoises s'attendent à une augmentation de 40% du nombre de nouvelles immatriculations à l'Université de Berne, en raison notamment de la diminution de la durée de la formation gymnasiale dans le canton (deux promotions passeront leur maturité en même temps). Cela ne manquera pas de créer des problèmes de locaux et de personnel particulièrement difficiles.

Le financement des universités dépendra à l'avenir de plus en plus du nombre des étudiants, ce qui créera évidemment un climat plus concurrentiel.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat ne pense-t-il pas que notre alma mater devrait offrir son soutien, dans toute la mesure de ses moyens, à sa voisine et opérer une offensive de charme auprès des étudiants bernois?

Cosignataires: J. Studer, B. Soguel, J.-J. Delémont et L. Vaucher.

M. *Thierry Béguin*, conseiller d'Etat, chef du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles: – Le canton de Berne se trouvera effectivement devant une situation particulière en 2001 puisqu'il y aura, du fait du raccourcissement du cursus gymnasial, une année avec deux volées de

Universités de Berne et de Neuchâtel : transferts en vue ?

bacheliers et que cela risque évidemment de poser un problème d'engorgement dans l'Université de Berne.

On nous demande si les autorités universitaires neuchâteloises ont pris des contacts pour, éventuellement, offrir des places aux étudiants bernois surnuméraires. Lorsque l'on sait qu'avec le nouveau système de financement des universités, on est payé à l'étudiant, ma foi c'est une démarche effectivement tout à fait intelligente.

Nous pouvons rassurer M. Claude Borel. Des contacts ont déjà été pris par le rectorat. Des discussions ont eu lieu, des propositions ont été faites, notamment pour accueillir des étudiants en médecine humaine et en médecine vétérinaire, et un nouvel entretien a d'ores et déjà été agendé et aura lieu demain. Par conséquent, l'affaire est en bonne voie.

00.319

20 mars 2000

Question Claude Borel**Cellules solaires neuchâteloises à l'honneur dans l'Empire du Soleil levant**

Une équipe de l'institut de microtechnique de l'Université de Neuchâtel vient de développer un nouveau matériau pour la production de cellules photovoltaïques qui vient d'être primé à Sapporo, Japon, lors d'une importante conférence mondiale.

Le développement ultérieur et l'industrialisation de cette découverte suscitent un grand intérêt au Japon, si l'on en croit les médias.

Le Conseil d'Etat et l'Université de Neuchâtel ont-ils pris des mesures pour que ce produit d'avant-garde puisse être industrialisé dans notre canton, à moyen terme ?

Quelles sont les formes de soutien qui ont été prévues ?

Ce projet figurait-il dans le dossier de la priorité microtechnique soumis récemment à Berne ?

Cosignataires : B. Soguel, J.-J. Delémont et C. Mermet.

M. *Thierry Béguin*, conseiller d'Etat, chef du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles : – L'institut de microtechnique (IMT), la section dirigée par le professeur Arvind Shah, a développé une recherche pour la mise au point de cellules solaires en silicium microcristallin amorphe, appelé aussi cellules solaires micromorphes. Cette invention a effectivement été primée lors d'un congrès international sur le photovoltaïque à Sapporo en août 1999. Ce qu'il y a de regrettable sans doute, c'est que, pour des raisons techniques et financières, il n'a pas été possible à l'IMT d'obtenir une protection juridique du point de vue de la propriété

Réponse aux questions (suite)

intellectuelle. Cela, nous dirons que c'est un problème récurrent qui préoccupe le département, que nous étudions, notamment grâce aux compétences de M^e Nathalie Tissot, qui est une spécialiste de la propriété intellectuelle, notamment dans le domaine technologique, et nous envisageons de modifier la loi sur l'Université pour régler cette question et pour qu'au fond, tous les efforts, toute l'intelligence et toutes les découvertes qui sont réalisés par nos chercheurs puissent être protégés et bénéficier à l'Université, le cas échéant être revendus ensuite sous forme de licences pour l'éventuelle production commerciale.

Il est vrai que cette invention a intéressé des firmes japonaises, notamment Canon et Kaneca qui développent les mêmes idées.

Ceci dit, le professeur Arvind Shah, son équipe et l'Université se sont quand même occupés de savoir si l'on pouvait imaginer de passer à une production industrielle de ces cellules parce que, d'après ce que l'on nous a expliqué, le procédé de fabrication mis au point permet une production bon marché, meilleur marché que les systèmes qui existent actuellement. Une étude a été commandée. Elle a été cofinancée par l'Office fédéral de l'énergie, par Electricité neuchâteloise S.A., par SOVAR, avec le concours de l'IMT bien entendu, pour savoir comment on pourrait, éventuellement, envisager une production industrielle et, finalement, une étude confidentielle a été déposée par une firme spécialisée zurichoise le 21 janvier 1999.

La conclusion de cette étude est que la production de ces cellules peut être rentable si l'on prévoit un volume de production suffisamment grand. On parle de 10 mégawatt de modules par année. Cependant, l'investissement de départ qui serait nécessaire serait d'environ 60 millions de francs et, pour l'instant, nous n'avons pas trouvé d'investisseur qui se lance dans cette production malgré beaucoup de contacts pris. De l'avis du professeur Arvind Shah, c'est sans doute quelque chose qui est un peu grand pour la taille de notre canton. Il faudrait plutôt s'adresser à de grandes firmes européennes. Cela, c'est une chose.

Il y a autre chose qui nous paraît aussi tout à fait intéressant, c'est que deux anciens collaborateurs du professeur Arvind Shah, qui ont quitté maintenant l'IMT, ont fondé une société pour monter une production aussi de cellules amorphes dans notre canton. Il ne s'agit pas des mêmes, elles résultent des recherches de l'équipe du professeur Arvind Shah, mais il s'agit d'un produit différent, moins performant, mais néanmoins intéressant. Ils ont décidé de fonder une entreprise de production, ce que l'on appelle une start-up, et ils se sont associés à l'École d'ingénieurs du Locle. Ils ont obtenu un crédit de la Commission de technologie et d'innovation (CTI) pour pouvoir développer cette petite usine de production qui a pour but de fabriquer des cellules de petite taille pour des objets tels que des montres, des cartes de crédit, des jouets, des téléphones mobiles, etc. Cette firme s'appelle VHF Technologies.

Donc, elle se développe dans le cadre de l'École d'ingénieurs du Locle. Nous signalerons encore que, parmi les partenaires qui ont accepté d'investir,

Cellules solaires neuchâtelaises à l'honneur dans l'Empire du Soleil levant

de faire en somme du capital-risque pour permettre à une start-up de se développer, il y a un syndicat; le syndicat FTMH a mis 150.000 francs à côté de la CTI et d'autres partenaires pour promouvoir le développement de cette entreprise, ce qui nous paraît intéressant et, en tout cas, original.

Cela dit, la recherche au sein de l'IMT sur la production de ces cellules continue. Cela intéresse beaucoup les milieux scientifiques internationaux et nationaux. La preuve, c'est que l'Office fédéral de l'énergie a accordé au mois de février dernier un crédit de 2,5 millions de francs à l'IMT pour poursuivre ses recherches pour la période 2000 à 2002.

Voilà les informations que nous pouvions vous donner sur les recherches de l'IMT. Vous voyez donc que la collaboration dont nous parlons souvent, que nous prônons souvent, entre les différentes écoles de notre canton, c'est-à-dire entre l'Université et l'Ecole d'ingénieurs, nous en avons un exemple concret à propos de ce développement des cellules photovoltaïques.

00.320

20 mars 2000

Question Frédéric Cuche**Où en est-on avec l'équipement d'ordinateurs dans les classes de l'école primaire neuchâteloise ?**

Un crédit pour l'équipement d'ordinateurs a été voté par le Grand Conseil, sauf erreur en 1991.

Quelles dispositions ont été prises et quelles dispositions seront-elles prises à ce sujet à l'avenir ?

M. *Thierry Béguin*, conseiller d'Etat, chef du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles: – Si vous vous en souvenez, pour ceux qui étaient là à l'époque, le Grand Conseil avait en effet accepté en janvier 1991 un crédit de 2.460.000 francs pour l'introduction de l'ordinateur en tant qu'outil pédagogique dans les classes de 4^e et 5^e années primaires. En raison des difficultés budgétaires de l'Etat apparues dès 1992, le Département de l'instruction publique et des affaires culturelles a décidé d'ajourner l'engagement de ce crédit. Mais depuis lors, le Département de l'instruction publique et des affaires culturelles a créé une plate-forme informatique qui a été chargée de reprendre le dossier en assurant la verticalité dans les développements informatiques de l'école infantine jusqu'au secondaire supérieur de manière à assurer une certaine cohérence dans l'acquisition du matériel et dans les méthodes d'utilisation du matériel.

Le Conseil d'Etat saisira prochainement le Grand Conseil, nous l'espérons pour le mois de juin, peut-être qu'avec tout ce qui est déjà prévu à l'ordre du jour, ce sera plutôt septembre, mais en tout cas au plus tard cet automne.

Réponse aux questions (suite)

Vous serez saisis d'un rapport présentant un concept général pour l'ensemble des secteurs, préscolaire, primaire, secondaires inférieur et supérieur et ce rapport s'inscrira dans la suite de la décision prise par votre Conseil en juin 1998 relative à l'équipement informatique de l'administration cantonale qui, déjà à l'époque, affectait un montant d'environ 250.000 francs pour la réalisation du réseau informatique pédagogique.

Les choses ont donc été reprises. Vous serez bientôt saisis d'un rapport et, dans ce rapport, il y aura également des propositions d'acquisition de matériel pour l'école primaire.

A noter que l'on trouve déjà passablement d'ordinateurs dans les écoles primaires, mais que cela est dû à l'initiative des maîtres. On en trouve dans toutes les salles des maîtres et une petite enquête que nous avons faite auprès du corps enseignant nous démontre que quatre enseignants sur cinq connaissent l'utilisation de l'ordinateur. Il n'y aura donc pas de problème pour que le corps enseignant s'adapte à ce nouvel outil absolument indispensable à manier dès l'école primaire.

00.326

20 mars 2000

Question Jean-Marie Haefliger
Quo vadis Arc jurassien ?

Récemment, le ministre jurassien de l'Economie a déclaré que le canton du Jura entend intensifier sa collaboration avec Bâle, notamment dans les domaines des hôpitaux, des laboratoires et de l'Université.

Nous demandons au Conseil d'Etat de nous renseigner sur les conséquences potentielles pour notre canton de ces déclarations. Celles-ci induiront-elles des effets négatifs pour nous, notamment pour nos hôpitaux, notre institut d'anatomie pathologique, nos campagnes de prévention communes présentes ou futures ?

Notre Université et notre Haute école spécialisée (HES) seront-elles menacées ?

Le Conseil d'Etat peut-il nous renseigner également sur les mesures qu'il entend prendre pour chercher à défendre nos structures ?

M. *Thierry Béguin*, conseiller d'Etat, chef du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles: – Pourquoi M. Jean-François Roth a-t-il fait ces déclarations? Eh bien, ce n'est ni la faute à Voltaire, ni la faute à Rousseau, mais c'est la faute à M. Jean Cavadini! Pourquoi? Parce qu'il y a environ trois ans, alors que l'actualité de l'été était un peu creuse, un journaliste, qui avait déjà traité le thème du Loch Ness a demandé à M. Jean Cavadini ce qu'il pensait de la fusion Vaud/Genève. M. Jean Cavadini, avec sa verve habituelle, avait dit: « Mais c'est très bien, d'ailleurs, nous allons

Quo vadis Arc jurassien ?

faire la même chose avec Berne-Neuchâtel-Fribourg (BENEFRI), on va faire un supercanton.» Le journaliste lui avait alors demandé ce que devenait le canton du Jura dans cette affaire et M. Jean Cavadini avait répondu: «Eh bien, le canton du Jura, qu'il aille vers Bâle!» M. Jean-François Roth a dit: «O.K., j'ai compris le message, je vais vers Bâle.»

Ceci dit, et plus sérieusement, nous avons téléphoné hier à M. Jean-François Roth pour lui dire: «Voilà, j'ai une question d'un député libéral-PPN, qu'est-ce que je dois répondre, je n'aimerais pas trahir les intentions de l'auteur.»

Il a pu nous rassurer, bien entendu, il nous a dit qu'il s'agissait uniquement d'intensifier les relations avec un voisin important, avec lequel il a des liens historiques indéniables, d'autant plus que le Lauffonnais étant devenu bâlois, cela crée encore un lien supplémentaire, mais que c'était un voisinage parmi d'autres et que le canton du Jura entendait soigner tous ses voisinages. Il y avait d'abord le voisinage de la Communauté de travail du Jura (CTJ) et puis le voisinage de l'Espace Mittelland dans lequel nous collaborons. Il n'y a donc aucune volonté de remettre en cause nos collaborations qui sont nombreuses, notamment dans le cadre de la formation, que ce soit au niveau secondaire, au niveau tertiaire, etc.

Ensuite, nous vous rappelons que vous aurez à vous prononcer sur la création d'une Haute école pédagogique commune aux cantons de Berne, du Jura et de Neuchâtel.

Nous avons eu la curiosité de regarder quel était le nombre des étudiants jurassiens qui fréquentaient l'Université de Neuchâtel, par rapport à ceux qui fréquentaient l'Université de Bâle. Pour l'instant, les chiffres de 1998 sont parfaitement rassurants: nous avons 297 étudiants jurassiens à l'Université de Neuchâtel et il n'y en a qu'une quarantaine à Bâle, car beaucoup vont faire leurs études de médecine à Bâle.

Pour nos HES, là, l'apport d'étudiants jurassiens est plus modeste puisque, à l'Ecole d'ingénieurs du Locle, nous n'en avons que sept. Nous vous rappelons qu'il y a aussi une école d'ingénieurs à Saint-Imier, mais nous aurons l'occasion d'en rediscuter plus tard vraisemblablement. En revanche, nous avons trente-cinq étudiants à notre Haute école de gestion.

En outre, le rectorat a parfaitement compris l'enjeu. Non seulement il discute avec le canton de Berne – qui aura la double volée dont nous parlions tout à l'heure –, mais il a également entrepris des visites pastorales dans le canton du Jura auprès des autorités politiques et des autorités du Lycée de Porrentruy. Le rectorat profitera du passage de La Bulle dans ce canton pour se présenter, pour présenter l'Université de Neuchâtel, présenter ses facultés, pour faire un peu de marketing, puisqu'on est obligé de faire un peu de marketing pour les hautes écoles.

Nous croyons que ce n'est pas le rêve rhéman un peu romantique de M. Jean-François Roth qui doit nous inquiéter. En revanche, ce qui nous

Réponse aux questions (suite)

inquiéterait plus, personnellement, ce sont les décisions de l'Assemblée interjurassienne, puisque le canton du Jura et la partie francophone du canton de Berne cherchent à se rapprocher, à avoir des institutions communes et là, nous dirions que, pour nous Neuchâtelois, comme partenaires, nous avons parfois le sentiment qu'il y a une priorité à l'entente bipartite et puis qu'ensuite, on vient discuter avec nous. Là, nous dirions qu'il y a effectivement quelques difficultés, mais nous vous en parlerons peut-être un peu plus complètement si nous avons l'occasion de parler de l'Ecole d'ingénieurs tout à l'heure.

Mais, en tous les cas, nous croyons qu'il n'y a rien à craindre des déclarations du ministre Jean-François Roth. M^{me} Monika Dusong, cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité, complétera tout à l'heure le volet santé que vous avez évoqué dans votre question.

00.324

20 mars 2000

**Question Marianne Guillaume-Gentil-Henry
« Action humanitaire 2000 »**

Le 1^{er} mars 2000, le Conseil fédéral annonçait l'admission provisoire d'environ 13.000 requérants d'asile arrivés en Suisse avant décembre 1992, en provenance principalement des Balkans et du Sri Lanka.

Le Conseil d'Etat peut-il nous indiquer:

- combien de requérants sont concernés dans le canton par cette décision;*
- quel sera leur statut (permis);*
- quelle est sa « marge de manœuvre » auprès de Berne pour **certaines** autres requérants arrivés après cette date fatidique et qui manifestement ne pourront pas être expulsés pour des raisons humanitaires évidentes?*

M. Francis Matthey, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique: – Nous n'avons pas de chiffres précis du nombre de personnes qui sont concernées. Nous pouvons cependant vous donner les valeurs indicatives suivantes.

Il y a 480 personnes qui sont arrivées en Suisse avant le 31 décembre 1992 et qui séjournent dans notre canton; ces personnes sont concernées par l'Action humanitaire à condition qu'elles ne soient pas délinquantes, qu'elles soient disposées à s'adapter à l'ordre public suisse, qu'elles aient coopéré à la procédure d'asile et qu'elles n'aient pas disparu, puis réapparu à l'occasion précisément de l'Action humanitaire 2000. Parmi celles-ci, environ 210 personnes ont une procédure d'asile close.

« Action humanitaire 2000 »

Quel sera leur statut? Toutes ces personnes bénéficieront, dans un premier temps, du permis F, c'est-à-dire d'un permis de requérant d'asile. Il appartiendra ensuite aux cantons de procéder « à l'enquête » pour savoir si l'on peut offrir un permis B et, par la suite, un permis C.

Quelle est notre marge de manœuvre auprès de Berne pour certains autres requérants? Nous devons dire que nous avons de très bonnes relations avec l'Office fédéral des réfugiés (ODR) à ce sujet. Vous savez que le Conseil d'Etat a écrit à la Confédération et que nous avons été relayé par la suite par d'autres cantons, ce qui peut avoir eu une influence positive par rapport à la décision fédérale. Le dialogue avec l'ODR, nous l'avons en permanence pour des cas auxquels vous faites allusion. Mais l'ODR n'est pas seul en cause, mais aussi et surtout l'Office fédéral des étrangers, dans la mesure où des procédures d'asile sont closes et le renvoi décidé. Or, des cas doivent absolument pouvoir être résolus d'une autre façon que le départ de notre pays. C'est ce à quoi nous nous astreignons.

00.327

21 mars 2000

Question Jean-Gustave Béguin**Halles pour engraissement de poulets; poulets des villes ou poulets des champs?**

Un promoteur spécialisé dans la production de volaille labélisée, démarche actuellement dans le canton dans le but de réaliser une filière d'engraissement de poulets. Une part de marché du pays est disponible et pourquoi ne pas la compléter avec une offre neuchâteloise?

Par ailleurs, nous apprenons que le Conseil d'Etat fribourgeois vient d'être débouté par le Tribunal fédéral sur des autorisations de halles d'engraissement situées en zone agricole. Les projets de leur construction avaient fait l'objet d'un recours du WWF. Ce dernier considérait qu'il s'agissait d'activités à réserver en zone artisanale ou industrielle.

Nos questions sont les suivantes:

- a-t-on, sur Neuchâtel, des demandes de ce genre en suspens;*
- quelle sera la position du Conseil d'Etat face aux exigences que le Tribunal fédéral a sanctionnées;*
- faut-il craindre pour ce projet de production de volaille et pour la complémentarité qu'il pouvait apporter à quelques exploitations agricoles?*

M. Francis Matthey, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique: – M. Jean-Gustave Béguin a certainement pris connaissance de l'excellent article de *L'Express* du vendredi 10 mars 2000 qui donne un aperçu complet de la situation. Nous avons été sollicité, tant au niveau de

Réponse aux questions (suite)

la promotion économique que du service de l'économie agricole, pour le soutien à la création, dans notre canton, d'une entreprise qui envisage la production de poulets certifiés, c'est-à-dire dont nous voyons la traçabilité depuis la naissance jusqu'à la consommation, de poulets de qualité. Cette entreprise entend commercialiser des nouvelles constructions qui pourraient accueillir ces poulets. Nous avons soutenu cette entreprise dans la mesure où cette production pourrait apporter, à un certain nombre de nos exploitations, un complément de revenu nécessaire dans le cadre de la politique agricole 2002.

Vous avez fait allusion dans votre question, Monsieur le député, à un arrêt du Tribunal fédéral qui pourrait compromettre cette politique, en particulier à partir d'un cas dans le canton de Fribourg.

Nous nous sommes enquis de cet arrêt du Tribunal fédéral. Il n'est pas aussi négatif que vous avez pu le penser à la lecture éventuellement du journal, ou surtout des renseignements que vous avez obtenus. En bref, nous nous permettons de résumer l'arrêt du Tribunal fédéral. L'exploitation fribourgeoise en question avait passé avec une autre exploitation un accord quant à l'approvisionnement en matières sèches, c'est-à-dire en particulier des céréales, pour pouvoir faire cet engraissement. En droit, selon la jurisprudence relative à l'article 13 de la loi sur l'aménagement du territoire, les exploitations peuvent être qualifiées d'agricoles si leurs activités sont en relation étroite avec la culture du sol. Elles peuvent disposer de locaux accessoires pour autant que ses bâtiments se trouvent, eux aussi, en relation fonctionnelle directe avec la production agricole. Le Tribunal fédéral a constaté que l'élevage de poulets projeté ne serait pas assuré de façon prépondérante par la production propre de l'exploitation, c'est-à-dire qu'il fallait recourir à un accord avec une autre exploitation pour pouvoir assurer la part d'auto-approvisionnement de l'exploitation. Il a donc retenu que la halle d'engraissement n'était pas conforme à l'affectation de la zone agricole et c'est pourquoi il a dit non.

Il y a eu une autre question abordée qui est aussi importante, c'est la part du revenu qui doit être assurée par cette exploitation par rapport au revenu de l'autre activité agricole. Pour pouvoir implanter une telle installation, il faut que la part du revenu de cette activité accessoire représente environ un tiers ou un quart du revenu de l'agriculteur, sinon ce n'est plus une activité accessoire, cela devient une activité principale.

En tenant compte de cela, nous pouvons donc dire que la possibilité d'implanter de telles installations existe. On doit conduire une analyse approfondie de l'exploitation concernée. La modification de la loi sur l'aménagement du territoire, lorsque les ordonnances d'application seront rendues, nous permettra certainement d'entrer en matière.

Dernière remarque: nous n'avons pas, pour le moment, de demande d'agriculteur concernant une telle exploitation, mais nous conduisons les travaux en relation avec la Chambre cantonale d'agriculture et de viticulture.

Europe : mesures d'accompagnement

00.329

21 mars 2000

Question Claude Borel**Europe : mesures d'accompagnement**

Si le peuple les approuve le 21 mai 2000, les accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2001. Deux ans plus tard, les cantons ne seront plus en droit de contrôler de manière discriminatoire les seules conditions salariales et sociales des étrangers.

Pour pallier cet inconvénient susceptible de favoriser un « dumping » des salaires et une concurrence toujours plus forte d'entreprises venant de l'étranger, le parlement fédéral a prévu des mesures d'accompagnement visant à donner force obligatoire à certaines conventions collectives de travail et permettant aux cantons d'imposer certains salaires minimaux.

Eu égard à l'importance du rôle joué par les cantons dans le cadre de ces mesures d'accompagnement, les soussignés prient le Conseil d'Etat de bien vouloir préciser ses objectifs en la matière. A-t-il notamment l'intention de réunir prochainement les partenaires sociaux en vue de définir une approche commune en matière de conventions collectives et de salaires minimaux ?

Cosignataires: A. Laurent, L. Matthey, B. Soguel, S. Mamie, J.-S. Dubois et A. Crameri.

M. Francis Matthey, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique : – M. Claude Borel s'inquiète de savoir quelle sera la démarche que le Conseil d'Etat envisage de suivre pour pouvoir assurer l'application de l'accord en particulier sur la libre circulation des personnes.

Le Conseil d'Etat a constitué un groupe de travail pour chacun des accords concernés de telle façon à ce que nous puissions examiner à la fois les lois que nous devons modifier et les mesures d'accompagnement ou d'exécution que nous devons prendre à l'intérieur du canton.

Pour ce qui concerne la libre circulation des personnes, d'ores et déjà nous étudions la possibilité de créer la commission tripartite prévue par les dispositions légales et nous allons, certainement encore avant les vacances, réunir les partenaires sociaux pour voir comment nous allons exécuter le mandat qui nous est donné. Nous pouvons donc répondre positivement à la question que vous nous posez. Nous examinerons ceci de façon tout à fait constructive.

Nous rappelons qu'il y a déjà une commission cantonale d'experts en matière de main-d'œuvre étrangère, c'est le professeur Jean-Louis Juvet qui la préside, une commission tripartite des offices régionaux de placement (ORP), et nous n'allons pas multiplier les commissions. Nous devons donc faire une réflexion sur l'ensemble de cette situation.

Réponse aux questions (suite)

Enfin, nous rappelons aussi que, d'ores et déjà, le Conseil d'Etat prend des arrêtés concernant les salaires minimaux, notamment dans l'horlogerie et la mécanique, applicables aux personnes actives venant de l'étranger.

00.321

20 mars 2000

**Question Pierre-Jean Erard
Députés branchés**

La presse genevoise vient de relater que la ville de Genève va donner à chacun de ses conseillers municipaux (législatif) la possibilité d'accéder par connexion informatique au réseau d'information nécessaire à ses activités. Ce sont en particulier les projets d'arrêtés, rapports de commissions, réponses du Conseil administratif (exécutif), un recueil systématique des lois, mais aussi les convocations et l'envoi de documents divers. Le canton de Genève pratique ce système depuis deux ans. Le même article évoque qu'à Neuchâtel «divers documents parlementaires seront publiés sur Internet dès ce printemps à l'intention des élus».

Le Conseil d'Etat peut-il nous dire où l'on en est aujourd'hui et quelles prestations il projette d'offrir aux députés par l'intermédiaire des réseaux informatiques?

M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Nous répondrons à M. Pierre-Jean Erard que le Conseil d'Etat a constitué un groupe de travail interdépartemental dont l'objectif est de transformer en profondeur l'actuel site officiel de l'Etat sur Internet qui n'est pas adapté aujourd'hui et qui doit mieux répondre aux attentes des citoyens et administrés. Le Conseil d'Etat en a débattu la semaine dernière lors de sa séance et a même décidé d'accorder un crédit complémentaire, puisque nous devons faire un appel d'offres pour mettre en place ce qui a été prévu par ce groupe de travail.

On peut donc espérer que, d'ici la fin de l'année au plus tard, la deuxième édition de notre site sera à même de donner satisfaction à toutes celles et à tous ceux qui le consultent et, parmi ces derniers bien sûr, les députées et députés.

Pour l'heure, nous avons déjà mis à la disposition des députés sur notre site – et vous aurez pu le constater – les communiqués de presse, les réponses aux consultations fédérales, les ordres du jour du Grand Conseil, la planification des sessions, les lois et décrets publiés dans la *Feuille officielle* ainsi que des dossiers d'actualité. Actuellement, vous pouvez consulter sur Internet le dossier qui a trait à la péréquation financière intercommunale et celui qui a trait à la nouvelle Constitution neuchâteloise.

Pour ce qui est du Recueil systématique de la législation neuchâteloise, il est actuellement dans une phase d'essai sur Intranet, donc sur le système

Députés branchés

interne. Nous pensons qu'après une période de rodage, qui devrait se terminer d'ici la fin du mois d'avril, nous pourrons aussi mettre le Recueil systématique de la législation neuchâteloise sur le site neuchâtelois d'Internet.

En résumé, pour répondre aux préoccupations de M. Pierre-Jean Erard, nous disons que le Conseil d'Etat souhaite, avec les modestes moyens qui sont les siens, développer le site officiel actuel afin de mieux répondre aux attentes de tous les utilisateurs d'Internet.

00.322

20 mars 2000

Question Pierre-Jean Erard**Directement du producteur au consommateur**

De tous les chiffres que nous avons dû inscrire sur la feuille principale de notre dernière déclaration d'impôt, deux seulement provenaient de données extérieures. Tous les autres étaient des reports d'autres feuilles (annexes), des totaux ou des résultats de soustractions. Peu sûr de nos capacités de calcul mental, nous avons utilisé un tableur, imprimé les résultats, puis recopié à la main ceux-ci sur la déclaration officielle, qui fut envoyée au service des contributions, qui en a remis les chiffres sur ordinateur. Tout ce travail pourrait être évité, si un tel formulaire pouvait être obtenu par courrier électronique (ou par Internet) et retourné de la même manière.

Le Conseil d'Etat envisage-t-il d'offrir un jour ce service aux contribuables... et au service des contributions? (Cette question est partie de la motion Christian Piguët 99.167, du 17 novembre 1999, «Rapprochement autorités-population par l'électronique».)

M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Nous dirons à M. Pierre-Jean Erard que la réponse à sa question est sans hésitation positive, dans ce sens que lors de l'étude de l'informatisation de la taxation, un des objectifs retenus est de mettre à disposition des contribuables, dans le futur via Internet, des moyens techniques avancés permettant de remplir sa déclaration d'impôt sur ordinateur personnel, après avoir téléchargé la déclaration, et de la retourner par le même canal.

Les services de l'Etat poursuivent actuellement la réflexion pour dresser un inventaire de l'ensemble des prestations envers la population qui pourront être développées sur le Web, nous l'avons dit tout à l'heure, et ceci pas seulement dans le domaine des contributions.

En ce qui concerne la déclaration d'impôt électronique, vous savez que nous souhaitons pouvoir la mettre sur pied, mais il faut aussi avoir un peu de patience, car en fonction des ressources à la fois financières et humaines qui sont les nôtres et compte tenu aussi du fait que, pour l'instant, le public-cible

Réponse aux questions (suite)

représente encore une assez faible minorité de contribuables, la priorité, pour le moment, doit être donnée à la poursuite du développement de l'application informatique pour la taxation, qui n'est pas entièrement achevée, mais et surtout parce que nous devons l'adapter au nouveau système postnumerando qui entrera en vigueur dès 2001. Cependant, nous dirons ici que l'on peut raisonnablement envisager la déclaration informatique pour 2002, voire 2003.

00.330

21 mars 2000

Question Bernard Matthey**Accès à la galerie du Grand Conseil : pour un accès non dissuasif**

L'accès à la galerie du Grand Conseil est truffé de portes où s'affichent « bureau », « non entry », « no access ».

Le Conseil d'Etat ne pense-t-il pas que l'on pourrait améliorer la signalisation à la galerie par une information positive, plutôt que négative ?

De plus, la pose d'un ou de plusieurs poteaux indicateurs mobiles orientant le public dès l'entrée du château, annonçant qu'il y a session et l'invitant à y assister, nous paraît souhaitable. Un affichage en plusieurs langues contribuerait aussi à un meilleur accueil des visiteurs étrangers.

Cosignataires : L. Amez-Droz et R. Burkhard.

M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales : – Monsieur Bernard Matthey, il est vrai qu'il y a des affiches sur certaines portes. Nous pouvons vous dire que ces portes donnent accès à des bureaux de juristes et à la bibliothèque du service juridique et que si ces affiches ont été apposées, c'est parce que les gens qui occupent ces bureaux étaient constamment dérangés par des personnes qui cherchaient un autre endroit.

Nous verrons à signaler, autrement que par une interdiction, que ces portes ne donnent pas accès à la galerie et ferons en sorte d'améliorer encore la signalisation qui permet de conduire les visiteurs à la galerie de la salle du Grand Conseil depuis l'entrée du Château.

00.323

20 mars 2000

Question Christian Piguet**Revenus des médecins et utilisation d'équipements publics**

On a pu lire dans le journal Construire (25 janvier 2000, page 4) les différences considérables de revenus des médecins selon leur spécialisation. On a pu relever les revenus les plus hauts – et encore, ce sont des

Revenus des médecins et utilisation d'équipements publics

moyennes –, 429.000 francs par an pour les urologues, et ceux à l'autre bout de l'échelle, 163.000 francs pour les médecins généralistes et 89.000 francs par an pour les pédopsychiatres.

Si cela en choque plus d'un, et nous en sommes – nous ne voyons pas quels sont les mérites particuliers d'un urologue pour justifier de pareils revenus –, il n'en reste pas moins que ce n'est pas un domaine qui est de la compétence du politique.

Le seul point où le politique peut intervenir, c'est l'utilisation par ces médecins des infrastructures de santé publique, à savoir les hôpitaux et équipements publics, pour leur clientèle privée. Nous voulons donc demander au Conseil d'Etat si des médecins utilisent les infrastructures de santé publique à charge des contribuables pour leur clientèle privée et, si oui, quel est le système de rétribution lié à cette utilisation d'équipements publics.

Nous demandons aussi au Conseil d'Etat, toujours en cas de réponse positive, si ce système de rétribution est identique pour les différents hôpitaux du canton, ou si chaque hôpital applique son propre système. Dans ce dernier cas, cela aurait pour effet, à notre avis, d'engendrer des injustices, et nous serions en faveur d'un système identique pour l'ensemble des hôpitaux du canton.

Toujours s'il y a rétribution, nous serions en faveur d'un système de rétribution qui prévoirait que les montants liés à l'utilisation d'équipements publics pour une clientèle privée soient proportionnels – ou même progressifs – aux revenus des médecins utilisateurs. En effet, si un médecin a, par exemple, un revenu de 1000 francs pour une utilisation d'un équipement public et qu'un autre médecin a lui un revenu de 200 francs pour la même durée ou la même utilisation de ce même équipement public, il paraît logique que les rétributions de ces deux médecins ne soient pas identiques, mais que le premier paie au moins cinq fois ce que paie le second pour la même utilisation. Que penserait le Conseil d'Etat d'un tel système ?

Cosignataires: P.-A. Thiébaud, A. Bringolf, F. Portner, A.-V. Ducommun, L. Debrot, E. Augsburg, D. de la Reussille et F. John.

M^{me} Monika Dusong, conseillère d'Etat, cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité: – La question posée porte sur plusieurs éléments et traite d'un sujet sur lequel le Département de la justice, de la santé et de la sécurité et le service de la santé publique travaillent très activement.

Nous tenterons d'apporter des éléments de réponses à la préoccupation légitime des auteurs de la question, tout en soulignant que des éléments plus concrets seront liés à l'aboutissement des travaux actuels; un deuxième rapport intermédiaire d'un groupe de travail ad hoc étant en préparation.

Tout d'abord, les écarts de revenus: M. Christian Pigué fait allusion aux écarts entre revenus selon les spécialités cités dans un article de presse.

Réponse aux questions (suite)

D'une manière générale, on constate que les structures tarifaires actuelles favorisent effectivement certaines spécialités médicales, ce qui aboutit à des écarts de revenus importants. Certains actes dits techniques ont, par exemple, toujours été tarifés de façon extrêmement favorable; ils le sont encore aujourd'hui malgré l'évolution technologique qui en a rendu certains beaucoup plus sûrs et plus aisés à accomplir. Ceci explique en partie les revenus systématiquement plus modestes des psychiatres, des pédiatres, des omnipraticiens, des médecins de médecine interne, par exemple.

Les chiffres cités dans l'article de *Construire* qui portent apparemment sur les revenus des médecins installés en cabinet doivent par ailleurs être traités avec circonspection. La spécialité explique certaines disparités, mais la structure de la clientèle et la capacité à disposer d'une clientèle hospitalière privée en expliquent d'autres.

Enfin, en ce qui concerne le domaine hospitalier, les cantons, voire les institutions hospitalières, ont mené des politiques qui leur sont propres. Il faut souligner ici que l'introduction du TarMed qui affectera la tarification de tout ce qui est ambulatoire, en cabinet comme à l'hôpital, va profondément changer la donne. Nous avons fondé de nombreux espoirs sur cette nouvelle tarification qui avait pour objectif de revaloriser l'acte intellectuel et le temps passé auprès du patient au détriment d'une sur-rémunération des actes techniques.

Force est de constater aujourd'hui que nous sommes confronté à une nouvelle structure tarifaire complexe, pour ne pas dire obscure, et à un échéancier d'implantations quasi intenable.

Ceci étant dit, une redistribution des revenus entre spécialités résultera malgré tout sans nul doute de l'introduction de ce nouveau tarif.

Dans notre canton, la politique salariale concernant les médecins hospitaliers et les médecins agréés intervenant dans les hôpitaux publics est en pleine révision. Un groupe de travail ad hoc regroupant le service de la santé publique, le groupement des médecins hospitaliers et l'Association neuchâtoise des établissements pour malades planche depuis plusieurs mois sur un modèle harmonisé permettant de mettre de l'ordre dans ce qu'il faut bien appeler une jungle de contrats. Une enquête effectuée en 1998 par le service de la santé publique a révélé que des pratiques diffèrent en effet d'un établissement hospitalier à l'autre. Tout d'abord, les volumes de temps de travail fixe par salarié sont estimés de manière peu homogène. Ceci est important au vu du fait que la majorité des médecins spécialistes, chefs de services compris, ne sont pas salariés à 100% par les hôpitaux et disposent d'un temps destiné à leur pratique privée.

En outre, on constate que les locaux et le personnel mis à disposition des médecins diffèrent d'un hôpital à l'autre, de même que les conditions de location pratiquées. Toutefois, il faut également souligner que la mise à disposition d'infrastructures hospitalières n'est jamais gratuite. Même si des conditions sont différentes d'un hôpital à l'autre, certains principes tels qu'une rétrocession sur les honoraires privés et demi-privés restent la règle.

Revenus des médecins et utilisation d'équipements publics

Rappelons encore que la possibilité d'avoir une clientèle privée varie largement selon les spécialités hospitalières. Dans certains cas, les médecins sont engagés à plein temps (internistes, anesthésistes, radiologues, par exemple); d'autres ont un volant plus ou moins important de clientèle privée et de cabinet. Certaines compensations ont historiquement été mises en place pour les médecins assumant par nécessité ou par choix un plein temps hospitalier salarié.

La préoccupation que vous avez, Monsieur Christian Piguët, quant aux éventuelles injustices ou iniquités, n'est pas infondée. La préoccupation d'harmonisation et d'équité, ainsi que celle de transparence et de maîtrise des coûts par les collectivités publiques ont d'ailleurs déclenché les travaux que vous avez mentionnés tout à l'heure et qui se déroulent pour la première fois sur une base de recueil de données précises. Des négociations sur les principes avec les partenaires cités plus haut sont bien engagées.

En ce qui concerne la piste proposée par les auteurs de la question concernant une rétrocession proportionnelle au revenu du médecin, une version légèrement différente basée sur des principes similaires est effectivement à l'étude et forme la base du système actuellement discuté. En effet, des négociations portent sur un taux de rétrocession progressif sur le chiffre d'affaires privé et demi-privé des médecins afin de diminuer les disparités existantes. Un tel système présuppose par ailleurs que l'hôpital se charge bien sûr de l'ensemble de la facturation des patients privés du médecin afin de disposer d'éléments entièrement fiables. Le système prévoit également que la mise à disposition des équipements et du personnel administratif ou d'assistance médicale de cabinet fasse l'objet de règles homogènes. Il porte aussi sur une soumission intégrale des revenus hospitaliers au deuxième pilier.

On voit que nos préoccupations rejoignent en grande partie celles qui sont évoquées dans votre question. Le processus d'harmonisation n'est pas simple. Les modes de résolution des iniquités d'aujourd'hui passent par une mise à plat des contrats existants qui devront être dénoncés pour renégociation.

Nous tenons également à souligner que les travaux sont encore en cours et que des informations bien sûr plus détaillées ne peuvent pas être données à ce stade, mais nous aimerions aussi insister sur le climat très constructif que nous avons avec nos partenaires sociaux.

00.326

20 mars 2000

**Question Jean-Marie Haefliger
Quo vadis Arc jurassien ?**

Récemment, le ministre jurassien de l'Economie a déclaré que le canton du Jura entend intensifier sa collaboration avec Bâle, notamment dans les domaines des hôpitaux, des laboratoires et de l'Université.

Réponse aux questions (suite)

Nous demandons au Conseil d'Etat de nous renseigner sur les conséquences potentielles pour notre canton de ces déclarations. Celles-ci induiront-elles des effets négatifs pour nous, notamment pour nos hôpitaux, notre institut d'anatomie pathologique, nos campagnes de prévention communes présentes ou futures ?

Notre Université et notre Haute école spécialisée (HES) seront-elles menacées ?

Le Conseil d'Etat peut-il nous renseigner également sur les mesures qu'il entend prendre pour chercher à défendre nos structures ?

M^{me} *Monika Dusong*, conseillère d'Etat, cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité: – Nous désirons apporter un complément à la question ci-devant, puisque votre question, Monsieur Jean-Marie Haefliger, comprenait un volet hospitalier et, de par votre profession, il s'agit d'un volet qui vous intéresse.

Actuellement, de nombreuses collaborations existent effectivement avec nos voisins jurassiens. S'il est exact que certaines d'entre elles sont mises en question, d'autres sont, au contraire, en voie de se renforcer.

Dans le domaine hospitalier, la convention permettant aux patients des Franches-Montagnes d'être hospitalisés à l'Hôpital de La Chaux-de-Fonds a été renouvelée. En ce qui concerne les collaborations entre les hôpitaux jurassiens et les institutions paracliniques de notre canton, le tableau est contrasté. En effet, une dénonciation préventive par le canton du Jura d'une convention dans le domaine de la pathologie a effectivement eu lieu, mais l'institut neuchâtelois d'anatomie pathologique (INAP) et son comité directeur s'emploient actuellement à voir si le canton du Jura pourrait revenir sur sa décision. En l'état, le canton du Jura avait parlé de se tourner vers la Romandie pour une collaboration avec un institut universitaire, Lausanne en particulier, et non pas vers un service bâlois. Mais peu importe, nous perdrons un client important, n'est-ce pas ?

En outre, en ce qui concerne l'institut de microbiologie et la Fédération des laboratoires associés, de nouveaux accords de collaboration sont au contraire sous toit. Nous espérons, précisément parce que nous avons mis tous ces instituts paracliniques en réseau, trouver des synergies nécessaires pour que l'INAP puisse profiter de ces synergies, être aussi plus efficace, également pour les clients neuchâtelois, ce qui va permettre, nous l'espérons, de faire revenir le canton du Jura.

Le service de transfusion, qui travaille étroitement avec les instituts paracliniques, est, lui, intercantonal et inclut bien sûr le canton du Jura.

Pour ce qui est des campagnes de prévention, la collaboration entre les départements et entre médecins cantonaux est au beau fixe et les synergies sont évidentes ; elles sont d'ailleurs mises en avant par le rapport commun

Quo vadis Arc jurassien ?

commandé récemment à un institut universitaire de Lausanne sur le bilan santé des deux cantons. Vous savez certainement que les deux cantons mènent des actions communes dans les axes que nous avons définis ensemble comme étant prioritaires dans le domaine de la prévention.

Nous aimerions rappeler que la langue est un problème important. Il est donc bien clair que pour tous ceux qui demandent la proximité de la langue – que ce soit au niveau de la formation, que ce soit chaque fois qu'il y a des échanges d'informations écrites qui doivent être faites de manière importante –, le canton de Neuchâtel a évidemment un avantage sur celui de Bâle, alors même qu'il y a des Bâlois qui sont bilingues, mais ce n'est quand même pas tout à fait la règle. Nous pensons que le canton du Jura reste fermement tourné vers la Romandie dans bien des domaines, qu'il s'agisse de formation sanitaire, sociale, des travaux des instances romandes en matière de santé publique.

Nous ne croyons donc pas qu'il y ait lieu d'avoir des inquiétudes, mais nous pensons qu'il faut rester vigilant. Nous sommes aussi d'avis que, finalement, voyez-vous, une certaine concurrence n'est pas si néfaste que cela, parce qu'elle permet aux différents partenaires de se repositionner, de se remettre en question, de revoir leur fonctionnement, d'améliorer l'efficacité, de se stimuler. Nous pensons donc que nous sommes sur la bonne voie avec le canton du Jura. Ceci n'empêchera pas que nous allons faire part au gouvernement jurassien de notre souci et de notre désir de le voir arrimé solidement à la Suisse romande.

00.317

6 mars 2000

Question Bernard Matthey**Assurance-incendie et chauffage à distance**

Les immeubles raccordés à un réseau de chauffage à distance n'ont pas d'installation de combustion sur place.

A ce titre, ils présentent un risque réduit d'incendie.

Le Conseil d'Etat peut-il nous dire s'il envisage de diminuer la prime des bâtiments ainsi raccordés ?

M. *Pierre Hirschy*, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire: – Il faut savoir que les bâtiments dotés de chauffage traditionnel ne représentent pas un risque supplémentaire par rapport aux autres installations et qu'en fait, les risques liés aux installations de chauffage à distance ne sont également pas tout à fait nuls du fait que les échangeurs de chaleur pourraient être endommagés par la foudre. Il n'y a donc pas une différence fondamentale entre ces différents moyens de chauffage.

Réponse aux questions (suite)

En outre, les primes pour les assurances des bâtiments sont constituées, pour les deux tiers sur la partie indépendante du risque et pour un tiers en fonction des risques spécifiques qui ne sont pas seulement les moyens de chauffage, mais également ce que peut contenir un bâtiment, le stockage en particulier, la construction. Donc, nous n'envisageons pas de réduire les primes pour les bâtiments qui sont reliés à un chauffage à distance, mais nous vous rappelons que nous travaillons à un changement du calcul des primes en fonction d'autres critères et en particulier ce qui avait été demandé par le Grand Conseil pour le bois.

00.316

6 mars 2000

Question Bernard Matthey**Gestion du système d'encouragement aux énergies renouvelables. Pourquoi ne pas recourir à une entreprise tiers ?**

Jusqu'à fin 1999, le système d'encouragement financier de la Confédération pour les installations solaires était effectué par une organisation indépendante située dans les locaux du Centre professionnel des métiers du bâtiment (CPMB), à Colombier. SWISSOLAR-Colombier assurait ainsi ce travail pour toute la Suisse.

La modification du système de subventionnement fédéral (une contribution globale est versée à chaque canton) permet aux services de l'énergie des cantons d'assurer cette tâche eux-mêmes. Un certain nombre de cantons (BE, LU, SZ, OW, NW, GL, AI, SG, TI, VD) continueront toutefois de confier à SWISSOLAR-Colombier la gestion des projets, mais pas le canton de Neuchâtel.

Sachant que le centre administratif est à Colombier, le Conseil d'Etat ne juge-t-il pas qu'il serait judicieux de poursuivre une collaboration avec cette organisation, y compris pourquoi pas pour d'autres secteurs d'énergies renouvelables (bois, pompes à chaleur). On éviterait sans doute ainsi l'engagement de personnel complémentaire au service cantonal de l'énergie.

M. Pierre Hirschy, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire: – Monsieur Bernard Matthey, vous citez dans votre question que des services de l'énergie de différents cantons continuent de confier la gestion des projets à SWISSOLAR-Colombier et pas le canton de Neuchâtel.

Il faut savoir que si l'Office fédéral de l'énergie oblige ces cantons-là de continuer de travailler avec SWISSOLAR, c'est tout simplement parce qu'ils n'ont pas encore choisi eux-mêmes la solution des contributions globales.

En ce qui concerne notre canton, pour le moment, nous pouvons gérer sans difficulté les projets qui nous sont soumis, mais il faut bien admettre que si la taxe sur les énergies passait cet automne, nous aurions plus de demandes

Gestion du système d'encouragement aux énergies renouvelables

et la question pourrait se poser, surtout que l'Office fédéral de l'énergie souhaite que nous ayons trois centres qui s'occupent de ces projets, dont un en Suisse romande. Nous ferons notre possible pour que ce centre soit situé à Colombier – l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne est également intéressée – et mettrons tout en œuvre pour que cela puisse rester dans notre canton.

00.328

21 mars 2000

**Question Dora Barraud
Nuisances ?**

Une lettre de la Direction de Shell aux habitants de l'Entre-deux-Lacs informe des travaux d'entretien de ses installations. L'opération, qui a débuté le 17 mars 2000, se terminera vraisemblablement à la mi-avril.

Il est spécifié, et cela se confirme, que des émanations d'odeurs soufrées, des fumées, perturbent l'environnement.

Le Conseil d'Etat peut-il nous fournir des compléments d'informations :

- des contrôles de la qualité de l'air sont-ils effectués durant cette période d'entretien ;*
- ces émanations ne sont-elles pas nocives pour la santé de la population ?*

Cosignataires: M. Boss, P. Bonhôte, G. Santschi et M.-A. Crelier-Lecoultre.

M. Pierre Hirschy, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire: – La Raffinerie de Cressier procédant actuellement à des nettoyages, M^{me} Dora Barraud demande s'il y a des inquiétudes à se faire concernant la qualité de l'air.

La Raffinerie de Cressier a informé le service de l'environnement des travaux d'entretien de ses installations, et, de ce fait, nous surveillons tout ce travail. Il faut savoir qu'il s'agit d'un arrêt complet de la raffinerie, que cela arrive tous les cinq ans – ce n'est donc pas du tout fréquent – et que des spécialistes viennent de la Maison-mère pour effectuer ces travaux. Il peut effectivement y avoir certaines émanations, parce qu'ils utilisent des produits pour contrôler les fuites qu'il pourrait y avoir et font des essais d'ouverture et de fermeture de certaines unités. Ces essais sont faits avec des additifs en très petites quantités. Ceux-ci ne sont pas du tout nocifs pour la santé. Ils dégagent effectivement des odeurs qui peuvent être quelque peu désagréables mais qui n'ont aucun effet sur la santé.

Ces essais particuliers se termineront cette semaine. Il n'y aura donc plus de nuisance pour les voisins de la raffinerie ces prochains jours, cela même si la raffinerie est encore sous contrôle jusqu'au 14 avril prochain.

Réponse aux questions (suite)

Nous avons installé des détecteurs et surveillons journallement, avec le service de l'environnement, ce qui se passe autour de la raffinerie. Nous pouvons donc vous rassurer en disant que les nuisances de ces contrôles ne posent pas de difficultés aux personnes et aux animaux de la région de l'Entre-deux-Lacs.

En plus, il faut bien se dire que ces contrôles sont nécessaires pour la sécurité tant des travailleurs que des voisins pour l'avenir, que cela fait partie du cahier des charges de la raffinerie par rapport à son problème environnemental et que c'est une sécurité pour l'avenir.

00.325

20 mars 2000

**Question du groupe socialiste
Les manœuvres des scientologues**

Le Conseil d'Etat est prié d'informer le Grand Conseil par quelle procédure la revue scientologie « Tahir notre société » a abouti sur les pupitres du Grand Conseil.

Signataires: B. Soguel, C. Mermet, J.-J. Delémont, H. U. Weber, A. Laurent, A. Crameri, L. Matthey, O. Duvoisin, P. Erard, M. Barrelet, F. Cuche, M. Guillaume-Gentil-Henry, M. Perroset, F. Perrin-Marti, P. Bonhôte, Ch.-H. Augsburg, J.-C. Perrinjaquet, Ph. Loup, J.-S. Dubois, R. Wüst, M. Blum et S. Mamie.

M. Pierre Hirschy, président du Conseil d'Etat: – Il faut vous dire que nous recevons passablement de documentation à l'intention des députés et que, dans le cas particulier, l'Eglise de scientologie avait demandé au service du Grand Conseil un jeu d'étiquettes des adresses des députés pour pouvoir envoyer cette documentation à domicile. Le service du Grand Conseil avait refusé puisque cette Eglise n'est pas un organisme d'intérêt public, mais ensuite, elle a tout de même envoyé un certain nombre de brochures et une lettre d'accompagnement à l'intention des députés.

Cette documentation a donc été distribuée parce que, tout simplement, lorsque nous recevons de la documentation, nous n'avons pas à faire une censure préalable. Nous contrôlons simplement au service du Grand Conseil que cela n'est pas contraire à la législation pénale (envois à caractère pornographique, raciste, diffamatoire, etc.).

Comme nous pensons que vous avez une maturité suffisante, nous sommes aussi persuadé que vous saurez mettre à la corbeille assez rapidement ce qui ne vous intéresse pas. Nous croyons que vous ne comprendriez pas que, tout à coup, le service du Grand Conseil et la chancellerie censurent la documentation qui est envoyée ou distribuée aux députés et que certaines vous soient distribuées et d'autres pas. Nous sommes sûr que nous aurions aussi des réclamations suivant ce qui vous est refusé.

Les manœuvres des scientologues

C'est pour cette raison qu'après un contrôle de l'aspect pénal qu'il pourrait y avoir, nous distribuons ce que nous recevons à votre intention. Nous savons très bien que vous saurez faire le tri de ce qui peut être intéressant et de ce qui peut vous être désagréable.

INTERPELLATIONS**00.105**

31 janvier 2000

Interpellation Sylvie Perrinjaquet**Planification sanitaire et organismes privés. A quel jeu joue-t-on ?**

En date du 15 décembre 1999, le Conseil d'Etat a décidé de retirer les cliniques privées de la liste des hôpitaux du canton admis à pratiquer des soins à la charge de l'assurance obligatoire.

Nous sommes surpris de constater que le Conseil d'Etat n'a pas tenu compte de la demande d'une clinique privée d'exploiter une division commune de dix lits, alors que le recours auprès du Conseil fédéral a abouti.

Est-ce que le Conseil d'Etat annonce ainsi son intention de poursuivre sa planification sanitaire, comme s'il n'avait pas à tenir compte des organismes privés ?

Cette décision a été annoncée dans la même période où les pédiatres des Montagnes neuchâteloises ont annoncé leur volonté de refuser du jour au lendemain tout mandat électif ou en urgence concernant le suivi des nouveau-nés à la clinique.

Nous désirons connaître les raisons essentielles qui motivent le Conseil d'Etat à réagir ainsi.

Depuis quand et qui a donné l'ordre aux pédiatres de refuser tout mandat dans les cliniques privées ?

Cosignataires: C. Blandenier, Ch. Häsler, M. Amstutz, M. Barben, P. Golay et M. Bubloz.

M^{me} Sylvie Perrinjaquet: – Dans le cadre des travaux de la planification sanitaire, le Conseil d'Etat est confronté à un recours émanant de la Clinique Lanixa dont nous avons déjà parlé en automne passé. Le recours a abouti. Il demande de pouvoir ouvrir une division de dix lits en chambre commune conformément aux directives de la LAMal. Le Conseil d'Etat a trouvé comme réponse le fait de faire paraître une liste des établissements reconnus par la LAMal et le canton. Les cliniques privées se sont vues mises de côté. Le Conseil d'Etat peut-il nous expliquer ce qui motive ce choix, alors qu'à nos yeux, l'existence d'établissements privés favorise une saine concurrence avec le secteur public ?

Interpellations (suite)

Nous avons le sentiment que le Conseil d'Etat met tout en œuvre pour voir disparaître des savoir-faire au lieu de favoriser la complémentarité privé/public. Nous en voulons pour preuve le courrier, daté du 9 décembre 1999, envoyé par chaque pédiatre des Montagnes neuchâtelaises à la clinique indiquant leur volonté de ne plus avoir de mandat dans ladite clinique. Cette belle unité d'écriture nous surprend. Depuis quand et à qui les pédiatres ont-ils obéi? Ont-ils subi des menaces ou des pressions de tiers, voire de services de l'Etat? Il est plus que surprenant de réaliser que le même scénario a eu lieu à la Béroche et que la maternité est fermée depuis le 1^{er} février de cette année.

Nous sommes surpris de constater que des spécialistes de la santé chez le nouveau-né acceptent de ne pas pratiquer au nom d'une politique qui nous paraît autoritaire. Le Conseil d'Etat par ses choix confirme sa volonté d'augmenter les missions du secteur public et ne favorise pas une réelle diminution des coûts de la santé par une redéfinition des tâches entre le secteur privé et le secteur public.

Nous sommes aussi pour une médecine de qualité, telle que le Conseil d'Etat l'a déjà relevé plusieurs fois, mais l'Etat n'en possède pas seul le monopole.

M^{me} *Monika Dusong*, conseillère d'Etat, cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité: – Même s'il est vrai que la politique peut parfois être un exercice ludique, le Conseil d'Etat ne joue pas des jeux, Madame la députée, et encore moins dans le domaine sanitaire. Il analyse des dossiers, prend des décisions après en avoir pesé le pour et le contre, après avoir étudié, dans les détails, les implications juridiques et en ayant constamment en vue l'intérêt général du canton.

Ceci étant dit, permettez-nous de désenchevêtrer votre interpellation qui se compose de deux volets distincts.

Concernant la reconnaissance de la Clinique Lanixa, nous sommes vraiment navrée de la confusion qui règne ou qui semble régner dans certains milieux qui ne veulent pas lire ce qui est écrit et qui nous ont donc obligée, encore une fois, de dire quel est vraiment le cheminement et quelle est vraiment notre position.

Pour comprendre les enjeux, nous résumons donc l'historique en quelques points. Le Conseil d'Etat a accepté de mettre la Clinique Lanixa sur la liste des hôpitaux afin de permettre à cette institution de pouvoir entrer en négociation avec les caisses-maladie pour trouver un accord tarifaire. A ce moment-là, la clinique ne disposait pas de division commune. Elle a requis par la suite de pouvoir créer une dizaine de lits en chambre commune, probablement pour pouvoir rentabiliser son infrastructure, car il semble que le taux d'occupation de cette clinique est extrêmement faible, mais nous n'en savons rien; elle n'est pas sous notre contrôle.

Le Conseil d'Etat a toujours contesté cette manière de procéder. Il n'était pas question de créer des lits en division commune, alors que ceux-ci ne

Planification sanitaire et organismes privés. A quel jeu joue-t-on ?

répondent à aucun besoin de santé publique et de la population. Nous avons expliqué, encore et encore, que nous étions dans une division commune, sans aucune spécialisation, sans aucune diversification et que, dans ces conditions-là, sur ce marché de tout-venant, elle ne répondait pas à un besoin de santé publique.

La Clinique Lanixa a déposé un recours auprès du Conseil fédéral – et là, c'est important, Madame Sylvie Perrinjaquet – non pas contre la liste des hôpitaux, mais sur le fait qu'elle ne pouvait pas trouver un accord avec les caisses-maladie concernant le tarif en division commune. Le Conseil d'Etat ne pouvait pas fixer un tarif d'une division commune qu'il ne reconnaissait pas. C'est là-dessus qu'a porté finalement le problème.

La décision du Conseil fédéral, dans le recours sur le tarif des divisions communes, était basée sur l'ambiguïté de notre liste LAMal d'alors. Nous rappelons que tous les cantons ont été confrontés à ce flou lors de l'établissement des listes LAMal. Peu à peu, avec la jurisprudence, on peut maintenant clarifier quelles sont les volontés exprimées dans la LAMal. Par exemple, récemment, un canton a été obligé de remettre d'autres cliniques d'autres cantons sur sa liste alors qu'il les avait toutes biffées. Il y avait toutes sortes de pratiques et chacun cherchait dans la jungle comment il pouvait faire. Le Conseil fédéral nous a dit que notre liste était ambiguë. En effet, elle précisait que des cliniques privées ne bénéficiaient d'aucune subvention, mais elle n'était pas explicite, selon le Conseil fédéral, sur le fait que lesdites cliniques ne disposaient pas de division commune et le Conseil fédéral exigeait alors que le canton établisse une liste séparée pour les établissements admis à fournir les soins de base et les autres qui pratiquent à charge des assurances complémentaires.

Nous aimerions juste ouvrir une parenthèse pour dire que le Conseil fédéral nous a aussi demandé de fixer rétroactivement un tarif pour 1998-1999 et nous sommes dans l'incapacité de le faire parce que cela fait huit mois que nous demandons à la Clinique Lanixa de nous fournir les chiffres pour que l'on puisse fixer un tarif ; on ne peut pas fixer un tarif comme cela, il faut bien se baser sur quelque chose. On a eu des contacts personnels, des rappels, des lettres, on attend. En attendant on ne peut pas, nous ne pouvons pas inventer un tarif parce que celui-là ferait l'objet de nouveaux recours ; il serait basé sur rien du tout.

Nous avons donc procédé à une analyse juridique approfondie de l'arrêté du Conseil fédéral, mais nous avons aussi pris contact avec la Conférence des chefs de Départements de la santé qui coordonne toute cette jurisprudence pour les cantons, tant il est vrai que – nous l'avons déjà dit – les arrêts du Conseil fédéral sont souvent contradictoires. Nous avons d'ailleurs rencontré M^{mes} Ruth Dreifuss et Ruth Metzler avec leurs collaborateurs au niveau de la Conférence des chefs de départements, dont nous assumons la vice-présidence, pour leur dire ce que vous nous dites : « Ici et là, cela ne colle pas, nous n'arrivons pas à nous y retrouver, donnez-nous une boussole pour

Interpellations (suite)

nous indiquer ce que nous devons vraiment faire parce que c'est contradictoire, c'est même parfois contraire à la loi.» Nous avons eu l'impression que le Conseil fédéral a pris conscience de ces dysfonctionnements-là et nous attendons dorénavant des réponses à nos recours un peu plus transparentes.

Nous avons donc pris contact avec la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sanitaires (CDS) et nous avons arrêté une nouvelle liste des hôpitaux. De toute manière, on devait le faire puisque la planification a été adoptée, parce qu'il n'y avait, par exemple, plus de maternité au Locle, etc. Cette liste évidemment tient compte de la planification, puisqu'on peut mettre sur une liste uniquement des prestations de soins qui correspondent à des besoins sanitaires de la population.

Le Conseil d'Etat n'a pas retiré les cliniques privées de la liste LAMal, contrairement à ce que vous prétendez, Madame Sylvie Perrinjaquet, il les a incluses, mais sur une liste B justement pour désenchevêtrer sa liste en tenant compte de la jurisprudence.

Ceci clarifie les attributions des cliniques privées, tout en leur permettant de pratiquer à charge de l'assurance de base pour des soins ambulatoires. L'inclusion sur cette liste B leur permet aussi de bénéficier du socle de la contribution de l'assurance de base pour les traitements stationnaires. Il est clair qu'elles devront trouver un accord avec les caisses-maladie concernant les tarifs, mais le Conseil d'Etat vient de ratifier une convention, par exemple, avec deux cliniques privées sur le tarif des cataractes. Donc ces choses-là avancent et cela donne quand même des possibilités aux cliniques privées.

Nous aimerions aussi préciser qu'au moment où les cliniques privées pratiquent à charge de l'assurance de base, ceci a une influence sur les primes. Nous dirons presque malheureusement, parce que nous pensons que ce qui est privé est privé et ce qui est public est public, mais bon, on peut accepter cela.

Les cliniques privées avec division commune sont une très rare exception, vous devez le savoir. C'est vraiment une particularité. Il y a une seule clinique dans le canton de Vaud et pourtant ce canton est riche en cliniques privées. La demande de Lanixa de créer des lits de division commune ne pourrait être prise en compte que si les besoins non couverts existaient. Dans une spécialité par exemple, on entrerait en matière, mais pour l'instant, il n'y en a pas. Actuellement, nous sommes plutôt en train de diminuer nos capacités que de les augmenter.

Nous aimerions aussi rappeler que la division commune, contrairement à ce qui a été le cas il y a deux ou trois ans, n'est plus un lieu, c'est un paquet de prestations. On ne peut pas dire que l'on veut avoir dix lits de division commune, cela n'existe plus. Donc au moment où vous entrez en matière, une clinique privée peut fournir ce paquet de prestations pour dix lits ou pour l'ensemble de la clinique et accroît d'autant finalement l'offre en lits et réduit à néant les efforts que nous faisons par ailleurs à travers la planification.

Planification sanitaire et organismes privés. A quel jeu joue-t-on ?

C'est là qu'est l'enjeu finalement, c'est là la raison pour laquelle nous nous battons pour ne pas accroître encore l'offre. Nous voulons aussi dire clairement que le Conseil d'Etat s'est orienté dans la jungle de la jurisprudence de la manière la plus raisonnable, justement la plus soft, si vous nous permettez l'expression, pour au moins donner une chance, parce qu'il aurait pu exclure complètement les cliniques privées. Il a opté pour une voie modérée en précisant justement que les traitements stationnaires dans ces cliniques sont destinés à des personnes qui disposent d'une couverture complémentaire.

Vous savez que nous sommes en procédure avec la Clinique Lanixa. Nous attendons avec intérêt l'arrêt du Conseil fédéral en espérant que, peu à peu, on voie plus clair parce que personne ne sait aujourd'hui où l'on va exactement.

Venons-en maintenant au chapitre de la couverture pédiatrique pour la maternité. Avant d'entrer en matière, nous aimerions vous faire part de notre colère lorsque nous avons découvert les termes de votre interpellation. Vous laissez entendre, et vous l'avez redit tout à l'heure en plénum, que le service de la santé publique, le département, le Conseil d'Etat auraient donné des injonctions aux pédiatres pour refuser leurs services. Cette affirmation est tout simplement choquante, elle est totalement gratuite et, nous hésitons à le dire, mensongère, elle est blessante et nous vous invitons vraiment à vérifier vos allégations avant de les disperser à la légère dans l'opinion publique. Inciter des pédiatres à refuser leurs services serait une attitude simplement irresponsable de la part des services de l'Etat et nous ne pouvons pas admettre que le Grand Conseil pense que nous serions capable de telles intrigues mettant en danger la sécurité des parturientes, car c'est bien de cela dont il s'agit.

Ce dossier est extrêmement préoccupant. Nous avons été alertée fin novembre, par la copie de la lettre des pédiatres, des dysfonctionnements dans la couverture des soins à la Clinique Lanixa. Ces pédiatres sont inquiets quant aux conditions de certaines des interventions qui leur sont demandées et ils ont transmis leur courrier au service de la santé publique. Rappelons que, comme autorité de surveillance, le service de la santé publique est garant de la sécurité offerte aux patients. C'est la raison pour laquelle il a cherché des solutions entre les deux parties en conflit. Nous avons bien sûr immédiatement demandé des précisions aux deux cliniques privées quant à leurs procédures en cas de difficultés lors d'accouchements. Les informations reçues de Lanixa ne nous ont pas permis d'analyser la position des pédiatres et le service de la santé publique a invité les signataires à une entrevue pour tenter une médiation.

Les pédiatres nous ont confirmé leurs préoccupations et nous ont fait savoir que, sans modification du fonctionnement de la maternité de Lanixa et du rôle qui leur était demandé, leur position n'était pas négociable. Le service de la santé publique a également reçu les gynécologues actifs à Lanixa qui n'ont pas formulé des propositions propres à rouvrir des négociations avec

Interpellations (suite)

les pédiatres. Ils ont par ailleurs manifesté leur souhait de s'adjoindre les services d'un pédiatre attiré, souhait sur lequel le département et le service de la santé publique sont entrés en matière tout en observant qu'un pédiatre ne peut à lui seul résoudre le problème et qu'il devait évidemment avoir les titres requis pour pouvoir pratiquer, le titre FMH s'entend.

Constatant l'impasse, le département a été obligé de signifier à la Clinique Lanixa que sa pratique de l'obstétrique est sujette actuellement à certaines restrictions liées à la sécurité des parturientes et de leurs bébés, et ceci jusqu'à ce qu'une solution pour une couverture pédiatrique soit trouvée.

Un engagement formel pour le respect de ces restrictions de la part de la clinique devrait nous parvenir sous peu. Faute de quoi, nous serions dans l'obligation de suspendre toute activité d'obstétrique jusqu'à ce que le problème trouve une solution.

Etant donné qu'il s'agit de la sécurité sanitaire, ce dossier est extrêmement délicat, il est douloureux. Alors même que ce n'est pas son rôle, ni son devoir, le service de la santé publique s'emploie avec beaucoup d'énergie à trouver des solutions négociées, mais force est de constater que l'Etat n'a aucun moyen légal de contraindre les parties à s'entendre.

Ceci dit, se pose quand même la question de la déontologie. Est-il acceptable que des spécialistes retirent leurs collaborations de la sorte? La commission de déontologie de la Société neuchâteloise des médecins, dans un premier temps, n'est pas entrée en matière, considérant qu'il s'agissait d'un problème de sécurité, donc un problème de l'Etat. Toutefois lors d'un contact que nous avons eu, il y a une dizaine de jours, avec le président de la Société neuchâteloise des médecins, celui-ci s'est engagé à revenir sur le sujet avec la commission de déontologie pour qu'elle s'implique dans la résolution de ce conflit.

Nous aimerions aussi exprimer ici notre déception que les médecins concernés de la direction de la clinique ne soient pas capables de résoudre leurs problèmes en collaboration eux-mêmes pour le bien des patients. Ce dossier nous navre, certainement autant que vous. Il nous navre profondément. Nous regrettons et désapprouvons le climat d'insécurité ainsi créé.

En conclusion, nous aimerions affirmer que le service de la santé publique n'a pas ménagé ses efforts pour trouver une solution négociée au conflit. La balle est maintenant dans le camp de Lanixa. Si nous pouvons les aider à trouver des pédiatres, à remettre les choses en place, on le fera très volontiers, nous sommes à disposition, mais il faut savoir, qu'à moins qu'elle ne fournisse la garantie formelle demandée, son service d'obstétrique devra être temporairement fermé pour des raisons de sécurité. Ceci est un simple acte de responsabilité de l'Etat.

La présidente : – L'interpellatrice est-elle satisfaite de la réponse ?

M^{me} Sylvie Perrinjaquet : – Nous sommes satisfaite de la réponse.

Expo.02 : quelle garantie de déficit ?

00.108

1^{er} février 2000

Interpellation du groupe radical**Expo.02 : quelle garantie de déficit ?**

Expo.02 aura lieu. Après de nombreuses péripéties et une réorganisation profonde du projet, la décision est tombée, le Conseil fédéral continue à soutenir le projet.

Cette nouvelle est d'une très grande importance pour le pays et pour toute la région des Trois-Lacs.

Une des conditions de ce choix reposait sur l'attribution d'une garantie de déficit de 320 millions de francs.

Nous souhaitons savoir dans quelle mesure le canton de Neuchâtel envisage – en collaboration avec les autres cantons organisateurs – de participer à cette garantie de déficit, et à quelle hauteur.

Signataires: D. Cottier, P. Hainard, M. Berger-Wildhaber, D. Burkhalter, A. Gerber, P. Meystre et M. Bovay.

M. Damien Cottier: – Aura lieu ? Aura pas lieu ? La question lancinante a mis les nerfs de tous les Suisses en éveil durant plusieurs mois. Finalement, ouf, c'est oui, l'Exposition nationale aura bel et bien lieu. Elle aura lieu en l'an 2002 et, qui plus est, elle aura lieu sur le site, ou plutôt sur les quatre sites qui ont été prévus initialement.

Si cette décision a pu être prise, c'est parce que le Conseil fédéral a accepté, en plus des crédits votés par le parlement à la fin de l'année 1999, d'accorder une garantie de déficit à hauteur de 320 millions de francs. Le pays peut être satisfait, il aura son Exposition nationale grâce à cette décision volontaire du gouvernement. Notre région aussi peut être satisfaite et heureuse, elle qui est à la tête des organisateurs, elle aussi qui profitera des retombées touristiques et économiques de cette grande manifestation.

A notre connaissance, une étude de l'Université de Neuchâtel estime, d'ailleurs, à environ 1 milliard de francs les retombées de cette manifestation sur la seule région des Trois-Lacs. Cela n'est pas négligeable.

Par cet enjeu, et parce qu'en tant qu'organisateur, notre canton porte lui aussi une partie de responsabilités dans les troubles qui ont secoué l'exposition, il nous semblerait judicieux qu'il prenne à sa charge une partie de cette garantie de déficit de 320 millions de francs, ceci naturellement en complément avec les cantons partenaires. Nous croyons savoir que notre gouvernement, de même que le gouvernement du canton de Vaud, sont dans de bonnes dispositions par rapport à cette idée, idée qui avait d'ailleurs été suggérée par le conseiller fédéral Pascal Couchepin au début de l'année.

Interpellations (suite)

Nous rappelons également qu'il s'agit bien d'une garantie de déficit, que celle-ci ne fait pas partie du budget de l'exposition, qu'il s'agit d'une ceinture de sécurité en cas de coup dur et qu'évidemment, cette garantie ne serait employée que dans des circonstances exceptionnelles. Nous souhaiterions que le gouvernement puisse nous informer sur ses intentions à ce propos.

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Nous renseignons volontiers M. Damien Cottier et le Grand Conseil de l'état de ce dossier important.

Nous partageons avec lui la satisfaction que les travaux menés dans le cadre de l'exposition conduisent maintenant à avoir pratiquement la certitude que l'exposition se fera bien en 2002, sur la base des projets qui ont été finalement retenus par le nouveau comité directeur, présentés au Conseil fédéral et qui font, vous le savez, l'objet d'un message auprès des Chambres fédérales qui en débattront lors de leur session du mois de juin.

Dès le départ, le canton de Neuchâtel, avec le canton de Vaud, avait effectivement manifesté sa volonté d'apporter une contribution supplémentaire, le cas échéant. Vous savez que les travaux du comité directeur et le rapport présenté auprès du Conseil fédéral ne demandent pas une participation complémentaire des cantons organisateurs ni des villes organisatrices, mais demandent qu'il y ait une garantie de déficit supplémentaire.

Sur ce point, le canton de Neuchâtel reste acquis à l'idée d'une participation à cette garantie de déficit, mais la situation est la suivante dans ce sens que, finalement, le Département fédéral des finances s'est adressé, pour ce qui concerne la garantie de déficit qui devrait être prise en charge par les cantons, à peu près 50 millions de francs sur les 320 millions, à la Conférence des directeurs des finances, de telle manière que cette question soit examinée de manière globale, pour savoir comment l'ensemble des cantons devraient participer à cette garantie de déficit. Il a été convenu, avec la Conférence des directeurs des finances, que cette question serait débattue par cette conférence et qu'une décision définitive serait prise le 8 juin à Zoug lorsqu'elle aura son assemblée annuelle. On saura donc, avant la session des Chambres fédérales, exactement à ce moment-là quelle participation devra être prise en considération pour cette garantie de déficit.

Il est bien évident, pour répondre à votre question, que le canton de Neuchâtel fera la part qui lui sera demandée dans cette garantie de déficit qui devrait encore être accordée pour que l'ensemble de la proposition présentée par le Conseil fédéral assure la garantie financière de la préparation de l'exposition.

Entre-temps, d'ailleurs, la commission neuchâteloise sera informée de la situation. Nous devons poursuivre nos discussions au sein de cette

Expo.02 : quelle garantie de déficit ?

commission en ce qui concerne l'organisation de la journée cantonale, la question de l'appui au tourisme et d'autres propositions qui auront été faites d'ici là, ce qui permet de dire ici que, si le canton de Neuchâtel doit participer à la garantie de déficit, nous pourrions présenter un rapport à ce Grand Conseil, parce que c'est le Grand Conseil qui devra en décider, au plus tard pour la session du mois de septembre.

Voilà où en est le dossier.

La présidente : – L'interpellateur est-il satisfait ?

M. *Damien Cottier* : – Nous sommes tout à fait satisfait de la réponse.

La présidente : – Nous prenons la troisième interpellation. Nous vous faisons remarquer que l'urgence a été demandée, mais M. Roland Debély, lors de notre séance de bureau, a déclaré enlever cette urgence. Il espérait bien que son interpellation passerait aujourd'hui.

00.111

2 février 2000

Interpellation Roland Debély**Désenchevêtrement des tâches et des charges**

Lors des débats sur la péréquation financière intercommunale, la nécessité ou non de la consultation des communes a été longuement discutée.

Le deuxième volet du nouveau paysage financier des collectivités publiques neuchâteloises est celui du désenchevêtrement des tâches et des compétences.

Nous demandons que cet objet soit mis en consultation avant qu'il soit examiné par le Grand Conseil.

L'urgence est demandée.

M. *Roland Debély* : – La problématique et la nécessité de consulter ou non les communes ont longuement été discutées dans le débat d'entrée en matière sur le projet de la péréquation financière intercommunale.

A part quelques députés qui semblaient s'arroger le droit et la compétence de décider ici, en vase clos, de la situation et de l'avenir des communes, nous avons entendu également dans tous les groupes des avis qui regrettaient, comme nous, que le rapport de la péréquation et le projet de loi qui lui était lié n'avaient pas été mis en consultation.

Que va-t-il se passer avec le désenchevêtrement ? Dans la discussion sur la péréquation, nous avons cru comprendre que le Conseil d'Etat avait été sensible à l'argumentation qui justifiait une consultation.

Interpellations (fin)

Quelles sont ses intentions avec le dossier du désenchevêtrement? De notre part, nous sommes convaincu que l'option choisie par le Conseil d'Etat, dans le dossier de la péréquation, a été une grave faute d'appréciation politique. Nous sommes tout aussi convaincu que nous ne devons pas persister dans cette voie dictatoriale, défendue par le gouvernement, mais que nous devons, au contraire, travailler en partenariat avec les communes.

Pour le deuxième volet du paysage financier nouveau des collectivités publiques neuchâteloises, nous demandons formellement au Conseil d'Etat qu'il lance une procédure de consultation dans le cadre du dossier sur le désenchevêtrement.

M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Nous pouvons répondre à M. Roland Debély que le dossier du désenchevêtrement des tâches et des compétences est actuellement à l'étude sur le bureau du Conseil d'Etat. Nous avons déjà eu une première discussion. Nous aurons une nouvelle discussion la semaine prochaine et, puisque nous vous avons promis un rapport pour la session du mois de juin, la planification est la suivante – c'est vrai que les délais sont courts – le Conseil d'Etat va adopter un premier projet qui sera présenté le 5 avril 2000 aux communes qui ont déjà été sollicitées – nous aurons une conférence avec les communes en collaboration avec le chef du Département de la gestion du territoire – et le 6 avril 2000, le même projet sera présenté à la commission de gestion et des finances élargie qui a d'ores et déjà été convoquée à cet effet.

En ce qui concerne la consultation des communes, il a été prévu qu'à la suite de cette présentation, les communes recevraient effectivement un projet écrit avec une demande de consultation que nous avons l'intention de présenter sous la forme d'un questionnaire pour faciliter les réponses qui pourront nous être ainsi données.

Nous pouvons dire à M. Roland Debély qu'il y aura effectivement une consultation écrite, vraisemblablement sous la forme d'un questionnaire. Le délai évidemment sera relativement court puisque nous voulons pouvoir vous présenter un rapport à la session du mois de juin 2000.

En fonction des réponses qui nous auront été apportées par les communes, nous verrons si une deuxième rencontre est encore nécessaire avant l'approbation définitive du rapport du Conseil d'Etat à l'intention du Grand Conseil.

Donc, nous croyons que nous devrions, de cette manière-là, donner satisfaction aux préoccupations de M. Roland Debély.

La présidente: – L'interpellateur est-il satisfait de la réponse?

M. Roland Debély: – Nous sommes satisfait de la réponse.

MOTION AVEC DÉVELOPPEMENT ÉCRIT

99.162

10 novembre 1999

Motion Pierrette Erard

Pour une meilleure harmonisation des horaires scolaires et professionnels

Le Conseil d'Etat est prié d'étudier comment mieux harmoniser les horaires de l'école infantine et primaire avec les horaires professionnels. En collaboration avec les autorités communales et scolaires, il examinera quelles adaptations sont nécessaires au niveau des horaires et quelles mesures sont à prendre afin de tenir compte des horaires de travail des parents d'élèves.

De simples modifications d'horaires et une harmonisation judicieuse entre les divers degrés permettraient de simplifier la vie des familles d'aujourd'hui. De plus, ces mesures devraient être complétées par la mise en place de structures d'accueil pendant les repas de midi, ainsi qu'avant et après l'école.

Cosignataires: M. Guillaume-Gentil-Henry, F. Perrin-Marti, M. Donati, M. Boss, F. Gertsch, Frédéric Cuche, L. Matthey, C. Borel, H. Deneys, M. Perroset, O. Duvoisin, C. Mermet, H. U. Weber, J.-J. Delémont, R. Jeanneret, M. Giovannini, M.-A. Crelier-Lecoultre, B. Bois, D. Barraud, G. Santschi, M. Barrelet, M. Debély et J.-C. Perrinjaquet.

Développement écrit

Dans notre société, la famille en tant que telle a subi une évolution considérable qu'il s'agisse de sa structure, de ses formes et de son fonctionnement. Les modes de vie se sont transformés. L'évolution économique et sociale amène toujours davantage de parents à devoir ou à vouloir travailler. Or, l'école telle qu'elle est organisée ne tient pas assez compte de ces changements. D'un côté, lorsque les enfants commencent l'école, les parents se trouvent confrontés à des problèmes d'horaires divers entre lesquels ils doivent jongler. Et d'un autre côté, de très jeunes enfants se retrouvent seuls parce que leur père ou leur mère ne peut pas faire autrement.

Des solutions simples et peu coûteuses existent pour améliorer cette situation, à commencer par une meilleure harmonisation des horaires scolaires. Des structures d'accueil devraient aussi être mises en place avant et après l'école en tenant compte des horaires des entreprises et du monde du travail. Les pays européens offrent ce genre de prestations aux parents, notamment la France voisine. Nous n'avons rien à inventer, mais nous pouvons nous inspirer des expériences déjà réalisées dans ce domaine. Il est temps et même urgent que nous adaptions notre école aux nouveaux modes de vie des familles. Cette adaptation se justifie d'autant plus qu'elle est doublement profitable. D'abord, d'un point de vue strictement économique, elle facilite l'intégration professionnelle des mères et sera bénéfique pour l'activité et le niveau de vie de notre région. Ensuite, pour les

Motion avec développement écrit (fin)

enfants, elle améliore les conditions de scolarisation et constitue un élément positif pour leur développement psychologique et personnel.

En raison de l'importance de ce problème, qui concerne de très nombreuses familles dans notre canton, nous demandons au Conseil d'Etat d'examiner comment des mesures concrètes peuvent être prises le plus rapidement possible.

Amendement Jean Walder déposé le 10 novembre 1999

Troisième paragraphe (nouveau):

Le Conseil d'Etat dirigera notamment sa réflexion en direction d'une activité scolaire journalière continue incluant une courte pause pour le repas de midi. Il s'intéressera également à l'instauration plus large d'heures d'études surveillées. Enfin, la pratique sportive, hygiène de vie, devrait, par le gain de temps ainsi obtenu, assurément être à nouveau développée et diversifiée selon l'adage bien connu.

Cosignataires: S. Perrinjaquet, M. Bubloz, H. Scheurer, J. de Montmollin et I. Opan-Du Pasquier.

*La présidente: – La motion est-elle combattue? **La motion Pierrette Erard 99.162, du 10 décembre 1999, «Pour une meilleure harmonisation des horaires scolaires et professionnels», n'étant pas combattue, elle est donc adoptée et amendée.***

MOTIONS**98.115**

4 février 1998

**Motion du groupe socialiste
Enseignement des langues étrangères**

L'importance des langues dans notre société plurilingue et multifonctionnelle ne cesse de croître année après année. Par ailleurs, les compétences très faibles, voire médiocres, obtenues à la fin de la scolarité obligatoire par nos élèves sont décevantes et méritent d'être améliorées.

«Le monolingue sera l'analphabète de demain!» disent certains.

C'est pourquoi nous souhaitons que l'enseignement des langues dans le système scolaire neuchâtelois soit repensé dans son ensemble afin d'inclure un enseignement précoce et par immersion d'une deuxième langue nationale.

Signataires: M. Boss, R. Jeanneret, M. Perroset, F. Gertsch, M.-A. Crelier-Lecoultre, M. Giovannini, S. Vuilleumier, R. Wüst, M. Guillaume-Gentil-Henry, F. Berthoud, Ph. Loup, A.-V. Ducommun, O. Duvoisin, C. Borel, O. Haussener, J.-P. Bucher, M. Blum, M. Voelin, H. U. Weber, C. Mermet, P. Erard, B. Bois, Frédéric Cuche, P. Bonhôte, A. Laurent, J.-J. Delémont, F. Portner, F. Blaser, L. Matthey, B. Matthey, J. Studer et J.-P. Wettstein.

Enseignement des langues étrangères

M^{me} *Monika Boss* : – L'enseignement dans nos écoles d'une langue étrangère va toujours de pair avec un grand investissement en temps et en argent. En effet, la formation linguistique de nos enfants coûte cher ; proche de 1000 francs pour l'allemand, par élève et par année, par exemple.

Mais quel est le résultat de ces efforts ? Une nouvelle étude consacrée à l'efficacité de l'enseignement des langues nationales vient de démontrer ce que nous savions déjà de nos propres expériences. La formation linguistique ne nous permet guère de communiquer convenablement avec nos voisins, ni de regarder une émission TV.

En bref, l'enseignement des langues ne répond pas, et de loin pas, aux objectifs fixés par la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP). Ces objectifs postulent qu'un élève en fin de scolarité obligatoire puisse et nous citons :

Prendre part à une conversation, comprendre les messages, les opinions et les intentions d'autrui, participer à une conversation simple, exprimer ses opinions, donner et obtenir des renseignements simples, s'exprimer de façon intelligible pour que la communication soit possible.

Autrement dit, l'investissement énorme, dont cet enseignement ne porte pas ses fruits, équivaut à un gaspillage insensé des fonds publics. Fort de ce constat, qui est partagé par ailleurs par quasiment tous les experts linguistiques, il va sans dire que le politique est obligé de rentabiliser l'investissement dans la formation et rendre l'enseignement des langues plus efficace, donc pour un enseignement des langues par immersion.

Plusieurs expériences et projets d'enseignement bilingue sont déjà réalisés, ou en cours de l'être. Le Québec, la France, l'Allemagne, le Val d'Aoste et, plus près de nous, le canton de Fribourg, Genève, le Valais, et à La Chaux-de-Fonds l'école primaire et le Lycée Jean-Piaget, maturité bilingue, ont introduit ponctuellement, ou à grande échelle, cette nouvelle forme d'enseignement des langues.

Qu'est-ce que l'enseignement par immersion ? En termes simples, on peut le définir comme l'enseignement dans une langue étrangère de disciplines non linguistiques, précédé, accompagné ou suivi de l'enseignement de la langue étrangère elle-même.

Autrement dit, on n'enseigne plus l'allemand ou l'italien en tant que tel, mais on donne les mathématiques ou la géographie en allemand ou en italien. L'immersion est donc l'utilisation d'une langue étrangère comme médium pour apporter d'autres messages qui ne sont plus réduits à la langue elle-même.

Ce nouveau mode d'enseignement des langues se conjugue dans la plupart des projets par un début précoce, qui peut intervenir selon les modèles dans les premières années primaires, voire déjà à l'école infantine. Plus tôt l'immersion est introduite et appliquée, plus efficace et naturel sera l'apprentissage d'une première langue étrangère.

Motions (suite)

En conséquence, nous prions le Conseil d'Etat d'étudier les moyens permettant d'améliorer l'enseignement des langues étrangères dans notre canton par l'introduction d'un enseignement bilingue dès les premières années de scolarité.

M. *Thierry Béguin*, conseiller d'Etat, chef du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles: – Le Conseil d'Etat admet volontiers que les résultats, à la sortie de la scolarité obligatoire ou même après le gymnase, de l'enseignement des langues, ne sont pas excellents et qu'il y a à faire. On est d'accord.

Mais de là à dire que cela constitue un gaspillage des fonds publics, c'est un peu exagéré. Cela dit, la préoccupation que vous exprimez est une préoccupation de notre département. D'ailleurs, la Conférence des directeurs de l'instruction publique – que vous avez citée tout à l'heure – lors de sa séance du 28 mai 1998, a proposé aux enseignants de la Suisse romande des moyens pédagogiques pour l'enseignement de la langue allemande, assurant une certaine coordination entre les systèmes cantonaux et soutenant une pédagogie moderne et active des apprentissages linguistiques.

Cela va tout à fait dans le sens que vous évoquiez. Il ne s'agit pas simplement de savoir traduire et situer un poème de Johann Wolfgang von Goethe mais de pouvoir simplement communiquer, quelque chose de moins académique et de plus pratique. La Conférence romande des chefs de Départements de l'instruction publique a décidé, pour appliquer cette directive, d'introduire de nouveaux moyens d'enseignement, au plus tard jusqu'à la rentrée scolaire 2001-2002, mais notre département a décidé de les introduire dès la rentrée d'août 1999. C'est ainsi que nous avons maintenant deux nouvelles méthodes, qui ont fait leurs preuves, qui ont été testées, qui mettent l'accent sur la communication. C'est la méthode *Tamburin* qui commence en quatrième année primaire et est ensuite relayée par une autre méthode, *Auf Deutsch*, dès la cinquième année primaire et la première année secondaire, ce qui permet aussi de faire un lien harmonieux entre le primaire et le secondaire.

Par ailleurs, la Conférence romande, et son secrétariat général plus particulièrement, ont élaboré un projet d'éveil au langage, un moyen d'enseignement destiné à sensibiliser les élèves à l'ouverture aux langues dès l'école enfantine.

Que se passe-t-il chez nous? Nous avons un certain nombre d'expériences d'enseignement par immersion, parce que nous sommes aussi convaincu que c'est un des meilleurs moyens, M^{me} Monika Boss l'a bien expliqué. L'enseignement par immersion, c'est enseigner un certain nombre de disciplines dans la langue étrangère à côté, en plus de l'apprentissage, bien entendu, de la langue.

Il y a des expériences qui existent. Il y en a une à Hauterive, il y en a une au Landeron, au niveau primaire, au niveau préscolaire comme au niveau secondaire. Nous avons encouragé ces initiatives. Nous allons vous dire,

Enseignement des langues étrangères

Madame Monika Boss – vous qui êtes dans l'enseignement – le problème et le frein ne sont pas au département. Nous, nous poussons à la roue. Le problème et le frein ne sont pas dans les commissions scolaires, elles poussent à la roue. Le problème et le frein ne sont pas chez les parents ; ils sont d'accord, ils poussent à la roue. Le problème est chez les enseignants, excusez-nous de vous le dire, c'est une réalité. Parce que l'on n'a d'abord pas beaucoup d'enseignants bilingues et que les enseignants aiment leurs habitudes ; ils n'aiment pas trop être bousculés et lorsqu'on leur demande de faire un effort supplémentaire, ils ne sont pas les premiers toujours à se précipiter pour accepter de le faire.

C'est la réalité. Mais nous avons quand même, par exemple à Hauterive – et c'est une expérience que nous trouvons remarquable – réussi à nous entendre avec les autorités scolaires d'Anet. Dès le jardin d'enfants, et jusqu'à la troisième année primaire, il y aura des échanges d'enseignants, c'est-à-dire que l'enseignant d'Anet vient à Hauterive pour donner un certain nombre de cours en allemand, et inversement l'enseignant d'Hauterive se rend à Anet pour enseigner en français. Il y a même, de temps en temps, des réunions d'enfants germanophones et francophones. Cela est une excellente initiative que nous devons encourager et développer.

Nous rappelons qu'au niveau secondaire supérieur, au niveau des lycées, le Lycée Jean-Piaget offre d'ores et déjà la maturité bilingue. C'est-à-dire que vous pouvez – si vous faites ce choix-là – suivre un certain nombre de disciplines en allemand ou en italien. Il faut que cela réponde à certains critères fédéraux, il faut qu'il y ait au moins un 40 % qui soit enseigné dans une autre langue.

Le Lycée Denis-de-Rougemont introduira à la rentrée prochaine la maturité bilingue en anglais. Il y a donc la possibilité pour les élèves qui le désirent. Il semble que cela ait un grand succès, en tout cas au Lycée Jean-Piaget où cela vient de commencer. Nous pensons qu'il faudra consacrer les moyens nécessaires pour maintenir cette possibilité.

Dans le cadre BEJUNE, il est également prévu la possibilité d'une maturité bilingue, dans le canton de Berne, où l'on pourrait alors aller tout étudier en allemand. Si des élèves neuchâtelois désirent faire leur scolarité en allemand, ils pourraient aller dans une classe spéciale formée de Romands et d'Alémaniques, avec 50 % d'enseignement en allemand et 50 % en français. S'il y a des candidats, nous les encouragerons à suivre cette voie. Vous voyez que l'on assure la promotion de cet enseignement par immersion.

En conclusion, nous sommes pleinement d'accord avec les motionnaires. Nous acceptons donc cette proposition en espérant que nous réussirons à faire un peu bouger les choses.

M. Pierre-Alain Brand: – Après ce que vient de dire le représentant du Conseil d'Etat, il est vrai que c'est un enseignant qui prend la parole et qui ne se montre pas très chaud.

Motions (suite)

Bien sûr que nous n'allons pas ici rapporter au nom de tout le groupe libéral-PPN. Nous croyons que, dans notre parti, la majorité approuvera cette motion. Mais, à titre personnel, nous avons quand même un certain nombre de réserves que nous aimerions apporter ici.

D'abord, nous devons approuver le diagnostic. C'est vrai que nos élèves ne connaissent pas très bien l'allemand lorsqu'ils sortent de l'école obligatoire, mais nous croyons qu'il faut relativiser. Pensez-vous qu'ils retiennent mieux les notions de mathématiques, de géographie, d'histoire? Nous croyons que, finalement, le diagnostic global doit être tempéré et il faut rester modeste dans l'efficacité de l'enseignement que l'on donne, que ce soit en allemand ou ailleurs.

La deuxième réserve, c'est un petit peu pour nous inscrire en porte-à-faux par rapport au poids que l'on donne, de plus en plus, aux sciences, aux mathématiques et aux langues. On dit que « le monolingue sera l'analphabète de demain ». Nous nous demandons si le polyglotte ne sera pas peut-être l'antihumaniste de demain. Parce que, à force de vouloir accentuer l'enseignement des langues et des sciences, on finit un peu par occulter une certaine culture générale.

Nous en voulons pour preuve, puisque nous avons l'occasion d'enseigner la géographie à une classe de Suisses allemands, au Lycée Jean-Piaget, qu'il y a une déperdition de matière qui est non négligeable. C'est vrai que, quelque part, ils sont immergés dans une situation de francophonie. Mais on ne fait pas la moitié du programme en géographie, ou en histoire, que l'on devrait faire normalement en classe de maturité. Il faut tenir compte aussi de cet élément-là.

Maintenant, il y a une chose qui a retenu notre attention dans la motion. On parle d'inclure un enseignement précoce par immersion. Il faut aussi savoir que les instituteurs, et Dieu sait que nous ne leur en voulons pas, ont une formation de généralistes. En tant que généralistes, ils ne sont pas formés pour l'enseignement des langues. Ce qui fait qu'à l'école secondaire, déjà en sixième et en septième année, les spécialistes de l'allemand constatent quand même des faux plis, si nous osons dire. Des élèves qui ont appris des erreurs. On sait très bien que des erreurs sont difficilement rectifiables, surtout lorsqu'elles ont été serinées pendant une année ou deux ans.

Alors, il faudrait peut-être voir du côté de la formation des instituteurs et des institutrices, si vous voulez les envoyer une année en séjour linguistique à l'étranger, mais alors cela accentue cette formation. Nous ne sommes pas vraiment convaincu qu'on tienne le bon chemin. Avec ces différentes réticences, vous comprendrez que nous n'appuierons pas forcément cette motion. Nous ne sommes pas du genre à donner beaucoup de travail au Conseil d'Etat. Nous pensons que tout ce qui est fait actuellement, les changements de méthode en allemand qui sont d'ailleurs très fréquents (on a appliqué une méthode d'allemand pendant trois ans, on en applique une nouvelle maintenant au niveau secondaire inférieur), là aussi, nous pensons

Enseignement des langues étrangères

qu'il y a un effort incroyable qui est fait. Nous sommes aussi favorable aux échanges scolaires. Si l'on peut faire des échanges de longue durée, comme vous l'avez dit, pendant six mois, là aussi nous sommes tout à fait favorable. La maturité bilingue, nous sommes acquis, mais l'enseignement précoce tel qu'il est prévu, nous ne sommes pas favorable.

M. Olivier Haussener: – En fait, si une grande partie du groupe libéral-PPN peut également soutenir l'intervention de M. Brand, c'est bien dans une idée d'étude, vraiment, que l'on peut accepter cette motion qui doit prendre tous les paramètres en compte, y compris les paramètres négatifs. Et ce n'est pas un blanc-seing pour introduire une nouvelle méthode tout de suite, c'est bien dans le cadre d'une étude.

C'est pour cela que nous voterons cette motion.

M. Francis Portner: – Notre groupe soutiendra la motion en apportant quelques précisions.

Nous dirons, par rapport à la date de dépôt de la motion, le 4 février 1998, que le dossier a passablement évolué. M. Thierry Béguin a rappelé quelques décisions de ces derniers mois. Ce que nous aimerions, c'est avoir un rapport d'intervention sur ce qui se passe dans le canton, sur les expériences qui ont été tentées, éventuellement sur ce qui se passe dans les autres cantons romands et bilingues, afin de voir ce qui pourrait être repris dans le nôtre.

C'est un dossier qui est évolutif. Le nombre d'heures d'enseignement, par exemple de l'allemand, a passablement évolué et il y a plutôt une tendance à la baisse ces dernières années. Nous dirons que l'on n'est pas toujours sûr que les programmes soient aussi allégés au moment où le nombre d'heures diminue. Il y aurait aussi peut-être quelque chose à voir là-dedans.

Nous aimerions répondre à M. Pierre-Alain Brand pour dire que les généralistes sont des enseignants qui sont formés pour l'enseignement de l'allemand, en tout cas à l'Ecole normale, qu'ils ont en poche une maturité et qu'ils ont été recyclés ces dernières années. Dans le cadre du recyclage, un séjour en Allemagne a été organisé. Donc, nous pouvons bien vous accorder que ce ne sont pas d'hyperspécialistes mais qu'ils sont suffisamment formés pour enseigner à ce niveau-là.

Encore un dernier mot, pour dire que nous avons moyennement apprécié la caricature faite par M. Thierry Béguin des enseignants. Mais il nous gratifie une fois par année de ce genre de plaisanterie, on se réjouit de la suivante.

M. Gilles Pavillon: – Nous ne sommes pas enseignant, mais simplement éducateur et nous pensons qu'il est bon d'apprendre et, peut-être bien, d'apprendre à apprendre.

Le groupe radical avait soutenu la motion qui proposait de faire ses humanités au niveau secondaire. Nous sommes favorables à faire son immersion au niveau primaire. Nous accepterons la motion.

Motions (suite)

M. *Bernard Matthey* : – Nous soutiendrons la motion, mais nous aimerions faire une remarque à l'intention du chef du département pour qu'il la transmette aux gens qui s'occuperont de traiter cette motion.

Nous avons fait huit ans et demi d'allemand au progymnase et prégyrnase de La Chaux-de-Fonds. Après huit ans et demi, nous avons traversé la Thielle pour aller à Gampelen dans une boulangerie pour acheter un petit pain. Nous avons de la peine à nous exprimer et on nous a répondu en français. Donc, le résultat en terme de communication est de zéro. En revanche, nous avons été en séjour linguistique en Allemagne et nous nous souvenons qu'à l'époque le copain chez qui nous étions en séjour nous avait dit : « Tu parles l'allemand de manière bizarre, tu emploies des mots comme au Moyen Age. » Nous avons lu comme lecture de baccalauréat *Les Brigands* de Friedrich von Schiller, mais nous avons bêtement, comme un débile mental, fait du vocabulaire dans cet ouvrage. Nous parlions donc l'allemand du XVIII^e siècle.

Nous avons fait une autre expérience. Pour des raisons familiales, nous avons dû nous rendre en Bosnie-Herzégovine et nous avons essayé d'apprendre le serbo-croate. Nous avons acheté une cassette de serbo-croate et fait vingt leçons avec peine. Après ces vingt leçons, nous arrivions à peu près – nous avons déjà oublié parce que avec l'âge les neurones sont moins vifs – à communiquer avec des gens qui parlent serbo-croate. Nous voudrions dire qu'il faut bien distinguer le problème que l'on recherche. Est-ce que c'est apprendre la culture allemande à travers un enseignement très académique ou est-ce que c'est apprendre à communiquer? On sait que, pour communiquer, si on maîtrise trois à quatre cents mots d'une langue, une concierge arrive à communiquer à peu près avec ses voisins. Et ce sont ces trois à quatre cents mots et un certain nombre de phrases qu'on aimerait que les enfants apprennent pour pouvoir communiquer. Il faut bien distinguer l'un de l'autre.

La présidente : – Les avis sont partagés. Nous allons donc nous prononcer au sujet de cette motion.

On passe au vote.

La motion du groupe socialiste 98.115, du 4 février 1998, « Enseignement des langues étrangères », est acceptée par 97 voix contre 1.

98.127

23 mars 1998

**Motion Adrien Laurent
Tuteurs professionnels et tutelles**

Le fonctionnement harmonieux du service des mineurs et des tutelles est compromis en raison de la surcharge chronique des tuteurs professionnels d'adultes.

Tuteurs professionnels et tutelles

La politique restrictive menée en matière du personnel empêche de remédier à cet état de fait.

Les présidents des autorités tutélaires ne peuvent confier aux assistants sociaux professionnels tous les mandats qui seraient nécessaires.

Actuellement, vingt-cinq demandes sont en souffrance. La récente promotion interne d'un collaborateur a encore obligé la direction du service à répartir certaines de ses tâches sur des épaules déjà surchargées.

Le recours aux tuteurs privés n'est pas systématiquement adéquat. Les tutelles en souffrance réputées difficiles requièrent une disponibilité, une méthodologie, une éthique et un engagement que la bonne volonté seule ne peut offrir. Les tutelles lourdes doivent être confiées à des professionnels de l'office sous risque de voir s'affaiblir un système tutélaire largement reconnu au-delà de nos frontières cantonales et qui a fait ses preuves. Les personnes souffrant notamment de troubles psychiques doivent pouvoir bénéficier d'un appui social spécialisé.

Nous demandons au Conseil d'Etat de tout mettre en œuvre pour renforcer l'office des tutelles et maintenir ainsi compétence et qualité de ce service.

Cosignataires: M. Guillaume-Gentil-Henry, R. Wüst, Frédéric Cuche, M. Boss, M. Perroset, M. Blum, M. Donati, H. U. Weber, B. Soguel, M. Voelin, Ph. Loup, J.-J. Delémont, F. Berthoud, B. Duport, P. Erard, M. Debély, M. Giovannini, O. Duvoisin, V. Garbani, L. Matthey, J. Studer, C. Borel, B. Bois, B. Renevey, H. Deneys, F. Gertsch et D. Barraud.

Amendement des groupes radical et libéral-PPN déposé le 22 mars 1999

Suppression du dernier paragraphe qui est remplacé par le texte suivant:

Nous demandons au Conseil d'Etat d'effectuer une analyse du fonctionnement de l'office des tutelles et des moyens d'en accroître l'efficacité. Il s'agit en particulier d'envisager toutes les mesures permettant d'apporter un soutien aux tuteurs privés et de développer une plus grande collaboration entre tuteurs professionnels et privés.

Signataires: J.-A. Choffet et D. Burkhalter.

M. Adrien Laurent: – La situation de fond, évoquée dans la motion déposée en mars 1998, n'a, en fait, guère évolué. La constatation fondamentale subsiste. Les assistants sociaux, tuteurs d'adultes professionnels, de l'office cantonal des tutelles, ne peuvent pas beaucoup plus aujourd'hui qu'hier prendre en charge toutes les situations difficiles que devraient pouvoir leur confier les magistrats de l'autorité tutélaire.

De plus, nous apprenions récemment que les tuteurs d'enfants, eux aussi débordés, renonçaient à assumer des tutelles d'enfants de mineurs candidats à l'asile, mettant de ce fait en péril l'activité des services spécialement attachés au suivi des questions de l'asile.

Motions (suite)

Il est exact qu'une certaine réorganisation a été opérée dans ce service depuis le dépôt de la motion : un poste a été octroyé. Mais, nous le répétons, le fait fondamental décrit par la motion subsiste. Il ne s'agit pas seulement d'une question de nombre de fonctionnaires mais aussi de méthodes. Le recours à des tuteurs privés pour la prise en charge d'adultes continue à être monnaie courante.

Si cette mesure peut parfaitement suffire dans des cas de personnes placées définitivement, âgées ou dépendantes, pour lesquelles des changements de situation ne sont ni fréquents ni utiles, cette méthode n'est pas adaptée à la prise en charge de jeunes pupilles ou de patients psychiatriques par exemple. Ces situations exigent, en effet, une formation spécifique, une approche spécialisée et une vaste disponibilité surtout dans les premières phases.

Le recours à des tuteurs privés doit être clairement défini dans la pratique. Il n'est plus admissible de charger une personne, aussi dévouée soit-elle, du suivi d'un malade psychiatrique que les progrès de la faculté permettent heureusement désormais de laisser vaquer à des occupations hors d'un établissement.

La thèse que nous avons entendue dans cette enceinte, qui voudrait que chacun d'entre vous se charge d'une ou deux tutelles pour résoudre le problème, n'est ni sérieuse ni actuelle. C'est même ce genre de non-réponse que la motion propose de dépasser.

Nous pensons donc qu'un réexamen du fonctionnement de l'office et de la pratique de l'autorité tutélaire devrait permettre de dégager, dans la durée, des pistes et des solutions. Il y aurait lieu, par exemple, d'examiner la répartition des tutelles et des curatelles par catégories et de procéder à une analyse de la pratique et de la doctrine en matière d'octroi des mandats au sein de l'office et de la magistrature.

Il faut imaginer des solutions nouvelles. Ne pourrait-on pas songer à un poste au sein de l'office cantonal destiné à conseiller, à assister et même à former les tuteurs privés? Un mandat d'étude pourrait être confié aux sociologues de l'Université, étude qui pourrait affiner les besoins et esquisser des solutions pragmatiques dont le coût ne serait pas forcément démesuré.

Car il s'agit, Mesdames et Messieurs, d'un problème d'équité, de justice et d'équilibre. Les pupilles, par définition, manquent des moyens élémentaires pour se gérer et gérer leurs relations avec la société et leur entourage. C'est un devoir de la société que d'apporter soutien et appui aux plus faibles d'entre nous. Nous pensons que cet appui doit être le même pour chacun et qu'en cela la distinction entre tuteurs privés et tuteurs professionnels doit être réétudiée et les règles réaménagées.

Nous n'éluderons pas la question de l'augmentation du personnel sur laquelle pourrait déboucher l'analyse souhaitée. Il faut bien reconnaître qu'un effort dans ce domaine peut exiger encore des forces supplémentaires

Tuteurs professionnels et tutelles

au sein de l'office des tutelles. Mais, dans ce domaine aussi, on doit se donner les moyens nécessaires à l'application d'une politique juste et mesurée.

On pourrait aussi disserter longuement sur la philosophie qui sous-tend les mesures tutélares mais le constat est là. Une réforme s'impose avant l'entrée en vigueur du nouveau droit fédéral sur la question. Nous ne devons pas attendre, comme ironisent certains plus ou moins élégamment, que 50 % de la population se retrouve sous la tutelle des 50 % restants.

Nous terminons en priant Mesdames et Messieurs les députés de soutenir notre motion, en se souvenant que, dans les cantons voisins, le recours institutionnalisé aux tuteurs privés conduit à une gestion chaotique des prises en charge prétendument sociales et que cette manière de faire peut être aussi économiquement peu rationnelle.

Nous accepterons, par ailleurs, l'amendement des groupes radical et libéral-PPN dans la mesure où il participe, en fait, à l'extension de l'étude.

Le service des mineurs et des tutelles jouit d'une réputation au-dessus de la normale. Il serait faux de laisser cette notoriété s'effriter. Nous nous devons de défendre et d'améliorer un service public performant.

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Les soucis de M. Adrien Laurent sont parfaitement réels, et c'est à juste titre qu'il s'est inquiété du fonctionnement de l'office des mineurs et des tutelles, en particulier celui des tutelles.

Il faut dire – comme il l'a lui-même relevé – que depuis le dépôt de sa motion, dans le cadre des moyens limités que nous avons, dans le cadre aussi de l'élaboration des budgets, nous avons pu renforcer quelque peu cet office pour tenir compte des préoccupations manifestées par la motion.

Ce qui nous permet de pouvoir lire, et nous aimerions ici le citer, dans le rapport de gestion 1999 sur l'office des tutelles – et c'est la rédaction de l'office des tutelles, ce n'est pas la rédaction du chef du département – nous citons: « Durant l'année écoulée, l'office a pu répondre aux demandes des autorités tutélares dans des délais plus rapides et prendre ainsi en charge des dossiers qui attendaient depuis 1998. En janvier, le poste nouveau prévu par le budget a pu être pourvu et ce renfort a largement contribué à la réduction des délais de prise en charge. » Le rapport poursuit: « Les efforts des autorités tutélares pour trouver des tuteurs privés restent importants et les professionnels de l'office ne sont, dès lors, plus que sollicités pour des situations éminemment complexes et délicates, ce qui est conforme à sa mission. » Et la conclusion: « A fin 1999, seuls une dizaine de dossiers étaient encore en attente. » Ce chiffre à lui seul illustre l'augmentation de la capacité d'intervention.

Sur la préoccupation de base, une réponse a déjà été donnée. Cela dit, nous croyons que ce qu'a déclaré M. Adrien Laurent est réel et que le problème existe de la question de la relation entre les tuteurs privés et les tuteurs

Motions (suite)

professionnels. Nous aimerions dire ici que, pour notre part, nous considérons que nous devons continuer d'avoir recours à des tuteurs privés chaque fois que cela est possible.

Le fait d'ailleurs d'accepter une tutelle est un devoir civique et cela nous paraît important. Il y a une série de cas dans lesquels effectivement une tutelle privée est suffisante. Alors, c'est vrai que, malheureusement, on assiste à une dégradation des cas de tutelles et que, de plus en plus, les cas dans lesquels il y a lieu de nommer un tuteur sont des cas où il ne s'agit plus seulement de s'occuper de la gestion matérielle des affaires du pupille, mais souvent beaucoup de s'occuper de sa personne et les cas lourds sont effectivement malheureusement toujours plus nombreux. Et c'est pour les cas lourds que nous devons alors avoir recours à des professionnels.

Mais nous croyons que la relation entre les tuteurs privés et les tuteurs professionnels doit rester une relation importante. Et, dans ce sens, l'amendement qui a été présenté nous paraît intéressant puisqu'il suggère que l'on essaie de rechercher quelques moyens qui pourraient être des soutiens à apporter aux tuteurs privés. Nous pensons, en particulier, que nous pourrions – et nous sommes prêt à l'étudier – voir si, dans le cadre des cours de formation permanente que nous organisons à l'Etat, nous ne pourrions pas mettre sur pied un cours spécifique pour les tuteurs privés, pour les problèmes qu'ils peuvent être amenés à rencontrer.

Ensuite, nous aimerions dire que la question de l'analyse du fonctionnement du service des tutelles est une question qui est d'actualité puisque – vous le savez peut-être – le chef du service des mineurs et des tutelles prendra sa retraite à la fin de cette année. Chaque fois qu'il y a un retrait de ce genre, nous réexaminons, d'un point de vue structurel, l'organisation du service concerné. Actuellement, nous avons un groupe de travail qui analyse la structure du service des mineurs et des tutelles pour voir dans quelles mesures il y aurait lieu d'apporter un certain nombre de modifications, de clarification. Nous prenons également en compte dans cette analyse la question délicate de l'ORACE.

Nous voudrions dire ici que nous partageons les préoccupations du motionnaire. Nous avons le sentiment que les préoccupations sont prises en considération, mais nous ne sommes pas certain qu'il faille absolument une motion qui nous obligerait à vous présenter un rapport pour poursuivre dans le sens que je viens d'indiquer, de sorte que nous préfererions que M. Adrien Laurent accepte, le cas échéant, de retirer sa motion.

M. Didier Burkhalter : – Nous sommes, pour notre part au groupe radical, assez largement d'accord avec M. Adrien Laurent et aussi avec ce qui a été dit, d'une manière générale sur le fond, par le Conseil d'Etat.

Nous sommes d'accord d'effectuer une étude, une réflexion, sur les moyens à mettre en œuvre pour améliorer la situation – situation qui a été décrite dans la motion il y a en effet pratiquement deux ans, jour pour jour. Nous ne

Tuteurs professionnels et tutelles

sommes donc pas opposé à faire une étude même si, en effet, nous voyons déjà que, sur l'essentiel et sur le fond, tout le monde, y compris le Conseil d'Etat, est assez d'accord.

Mais – M. Adrien Laurent vient de le dire dans son développement – finalement, il ne faut pas seulement augmenter le nombre de fonctionnaires mais il faut aussi faire évoluer un certain nombre de méthodes. Dans ce sens-là, nous pouvons aussi rejoindre M. Adrien Laurent et c'est pourquoi nous souhaitons que l'étude soit élargie, qu'elle ne se limite pas à la seule solution, certes *a priori* coûteuse, d'augmenter le nombre de postes dans la dotation de l'office des tutelles pour en maintenir la qualité. Nous souhaitons que l'étude permette de sonder d'autres pistes – cela a aussi été dit tout à l'heure dans le développement – donc la voie, notamment, d'un meilleur encadrement des tuteurs privés. Il ne s'agit pas pour les tuteurs privés de prendre en charge les cas les plus difficiles, pour éviter d'employer ce terme pesant de cas lourds, mais on pourrait envisager un engagement plus important de tuteurs privés dans certains cas qui ne sont, malgré tout, pas faciles.

C'est le sens donc de l'amendement que nous avons déposé avec le groupe libéral-PPN et qui, encore une fois, n'exclut rien dans les intentions du motionnaire mais élargit le champ d'étude et nous sommes heureux d'avoir entendu M. Adrien Laurent qui a parfaitement compris le sens de cet amendement.

Dans ce sens-là, nous serions tout à fait prêt à ce qu'une étude soit menée et qui permette d'améliorer la situation qui, réellement, pose certains problèmes.

M. *Pierre-Alain Thiébaud* : – La décision d'accompagner une personne par une mesure tutélaire est un acte important qui n'est jamais pris à la légère. Dès lors, cet accompagnement doit être de qualité et sans faille. Nous savons que l'office des tutelles, par la qualité d'intervention de ses professionnels, s'applique avec compétence et motivation dans cette tâche difficile et répond qualitativement à sa mission.

Mais nous savons aussi que l'office ne peut pas répondre toujours quantitativement à la demande. Dans certaines situations, des tuteurs privés sont choisis ou se proposent pour accomplir ce travail complexe. Parmi eux, l'exercice de ce type de mandat se pratique à satisfaction. Pour d'autres, au contraire, ils se trouvent confrontés à de sérieuses difficultés, ce que nous pouvons comprendre. Nous constatons donc que, face à cette mesure importante de décision de mise sous tutelle, dans l'exercice des mandats, pratiquement il peut y avoir inégalité de traitement.

La motion Adrien Laurent demande de tout mettre en œuvre pour renforcer l'office des tutelles afin de maintenir son niveau de compétences et la qualité de ce service. Le groupe PopEcoSol soutient avec conviction cette motion. Nous pensons, en effet, qu'il s'agit là d'un problème suffisamment

Motions (suite)

important pour qu'une solution plus satisfaisante soit trouvée et réponde à cette préoccupation.

De notre point de vue, c'est de la compétence de l'Etat que de répondre efficacement aux problèmes vécus avec peine par les plus démunis. Il s'agira donc de mener une réflexion afin de trouver des solutions acceptables, tant au niveau de la qualité de prise en charge que de la capacité à répondre à toutes les demandes.

Nous sommes bien conscient que la bonne solution ne sera pas trouvée par la seule augmentation de postes de professionnels. Aussi, nous aimerions connaître, dans le cadre de cette réflexion, s'il y a augmentation du nombre de demandes de tutelle en regard de l'évolution de notre société et des problèmes de type sociaux qu'elle génère. Car, à la lecture attentive du rapport du Département des finances et des affaires sociales, au chapitre « Office des tutelles », nous n'avons pas trouvé de réponse à cette question, ni en 1998, ni en 1999. Nous pouvons y découvrir un nombre de dossiers en attente l'année passée, et bien diminuée cette année, mais nous ne savons pas quelle est la cause des demandes de tutelle avec précision.

Or, nous postulons que la connaissance des causes et des différentes raisons qui président à la mise sous tutelle d'une personne, devrait permettre aussi aux responsables politiques de s'interroger à terme sur celle-ci afin de redéfinir des priorités de politique sociale.

L'objectif ici serait d'intervenir en amont de la tutelle pour agir, autant que faire se peut, au niveau de l'action préventive, tant souhaitée par tous les mouvements d'intervention sociale. Nous savons aussi que ce type d'intervention peut avoir une certaine conséquence financière et, par conséquent, répondre en partie aussi à notre souci de mieux maîtriser les coûts dans ce secteur.

D'autre part, nous souhaiterions également savoir si la diminution, il y a quelques années à peine, de l'âge de la majorité civile à 18 ans, a une incidence directe avec l'augmentation des demandes de tutelle chez les jeunes. Nous savons que les jeunes sont particulièrement touchés par le douloureux problème de l'exclusion du circuit économique. L'abaissement de la majorité, pour les plus fragiles d'entre eux, a laissé des traces car, trop souvent, ils confondent majorité avec maturité. Nous pouvons imaginer, dès lors, que seules, dans une situation de précarité sociale, en finalité, des mesures tutélaires doivent être prises à leur égard. De notre point de vue, nous devrions aussi être renseigné sur cette question.

En résumé, le groupe PopEcoSol soutient la motion et soutiendra également l'amendement libéral-PPN - radical.

M. Jacques-André Choffet : – Le problème soulevé par M. Adrien Laurent est bien réel. Peut-être même est-il un brin optimiste en pensant que la surcharge des tuteurs professionnels est chronique.

Tuteurs professionnels et tutelles

Nous pensons au contraire que les demandes seront en constante augmentation, ne serait-ce que par la nouvelle loi sur le divorce que nous avons récemment votée. Il est vrai aussi que, régulièrement, les services des assistants sociaux refusent de prendre en charge des mandats par surcharge de travail.

Malgré tout, accepter la motion, telle qu'elle avait été déposée initialement, ne nous convient pas. Nous craignons, par exemple, que d'autres services de l'État ne soient tentés de demander aussi une augmentation de personnel, ce que notre parti ne soutient généralement pas.

Nous souhaiterions, comme le dit notre amendement, que le Conseil d'Etat effectue une analyse du fonctionnement de l'office des tutelles et des moyens d'en accroître l'efficacité. Nous souhaiterions qu'un soutien, voire une petite formation, soient apportés aux tuteurs privés qui accepteraient un tel mandat.

Il est vrai que, pour une grande quantité de tutelles, une formation adéquate est indispensable et seuls des professionnels sont à même de les suivre. Mais, pour les cas légers, des citoyens et citoyennes l'accepteraient pour autant qu'ils soient épaulés. Actuellement, beaucoup de personnes contactées ont peur de remplir un tel mandat, ne sachant pas exactement ce qui est attendu d'eux. Notre amendement va dans le sens d'un développement accru entre professionnels et privés.

Le groupe libéral-PPN acceptera la motion Adrien Laurent amendée.

M. Adrien Laurent : – Nous maintenons la motion, surtout lorsque nous entendons le développement complémentaire qui en est fait, en regrettant de devoir charger l'exécutif d'une tâche supplémentaire, mais que nous jugeons quand même nécessaire.

Nous croyons que ce qui est important – et les préopinants l'ont dit et redit – c'est l'étude de la méthode et l'élargissement de la réflexion au niveau des différences entre tuteurs privés et tuteurs professionnels.

M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales : – Nous avons souhaité éventuellement que M. Adrien Laurent accepte de retirer la motion. Il ne le fait pas, l'ensemble des groupes semble prêt à accepter cette motion, le Conseil d'Etat, nous vous l'avons dit tout à l'heure, partage ces préoccupations et est donc prêt à accepter le principe d'une étude qui nous est demandée.

Mais avant, nous aimerions quand même que les choses soient claires. L'amendement propose la suppression du dernier paragraphe par le remplacement de l'amendement. Cela effectivement nous pouvons l'accepter, puisque c'est ce qui nous est demandé, de faire une analyse. Mais de mettre tout en œuvre pour renforcer le service des tutelles, nous croyons que cela, effectivement, on peut le dire de tous les services – nous faisons ce que nous

Motions (fin)

pouvons par rapport au besoin des services – alors le Conseil d'Etat peut accepter la motion avec l'amendement et nous ferons l'analyse et le rapport que vous nous avez demandés.

A Monsieur Pierre-Alain Thiébaud, nous aimerions répondre que s'il n'a pas trouvé les statistiques qu'il cherchait dans le rapport de gestion du Département des finances et des affaires sociales, c'est parce que ces statistiques-là se trouvent dans le rapport de gestion, nous ne savons pas exactement s'il s'agit de celui du Département de la justice, de la santé et de la sécurité ou de celui du Tribunal cantonal ou des autorités tutélaires, parce que c'est là que la statistique est tenue. L'office des mineurs et des tutelles ne fait que d'exécuter les mandats des autorités tutélaires. Alors, le nombre de décisions en matière de tutelle, vous le trouverez, nous ne l'avons pas en tête, dans le rapport des offices de tutelles.

L'incidence de l'abaissement de la majorité a évidemment une conséquence – encore une fois, nous n'avons pas les chiffres – mais on a ramené de deux ans la majorité, alors que, jusqu'à 20 ans avant, il y avait le maintien de l'autorité parentale. Il est clair qu'entre 18 et 20 ans, il y a maintenant des cas de personnes qui ne peuvent pas avoir la capacité totale. Alors, ou bien l'on prolonge l'autorité parentale ou l'on doit prendre une mesure de tutelle ou de curatelle.

Voilà, en conclusion, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs les députés, le Conseil d'Etat est prêt à accepter la motion avec l'amendement.

La présidente: – L'amendement des groupes radical et libéral-PPN est-il combattu? Ce n'est pas le cas. Est-ce que la motion est combattue, ce n'est pas le cas. **La motion Adrien Laurent 98.127, du 23 mars 1998, «Tuteurs professionnels et tutelles», amendée par les groupes radical et libéral-PPN, est donc acceptée.**

TRANSFORMATION D'UNE PROPOSITION

La présidente: – La motion du groupe radical 98.135, du 24 mars 1998, «Réduction de l'imposition des personnes morales et fiscalité incitative pour la création d'emplois», a été transformée en postulat, lequel sera traité en même temps que le rapport 99.038/99.039.

RAPPORT 99.038/99.039, CONTRIBUTIONS DIRECTES (suite)

M. Raoul Jeanneret occupe le siège du rapporteur.

La présidente: – La discussion générale ayant déjà eu largement lieu, nous passons tout de suite à la discussion en second débat.

Contributions directes

Discussion en second débat

Loi**d'introduction de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LILIFD)**

Titre et préambule. – Adoptés.

Article premier. – Adopté.

Article 2. –

La présidente: – Nous vous rappelons que les amendements du groupe radical suivants n'ont plus de raison d'être puisque cette question a été réglée hier.

Art. 2, alinéa 1 actuel: à supprimer.

Art. 2, alinéa 1 (nouveau): ¹ *La première instance de recours en matière d'impôt fédéral direct est la commission cantonale de recours. Elle est indépendante du Département des finances et composée de professionnels nommés par le Grand Conseil.*

Alinéa 2 (nouveau): ² *Les décisions de la commission cantonale de recours peuvent être contestées auprès du Tribunal administratif, selon les procédures et les réglementations habituelles.*

Alinéa 3: ancien alinéa 2.

Article 2. – Adopté.

Articles 3 à 5. – Adoptés.

On passe au vote d'ensemble.

Le projet de loi est adopté par 88 voix sans opposition.

La présidente: – Nous avons beaucoup de documents à classer. Vous les trouvez listés à la page 119 du rapport (p. 3058 du *BGC*).

Y a-t-il opposition à classer la motion du groupe radical 94.103? Ce n'est pas le cas. **La motion du groupe radical 94.103, du 31 janvier 1994, « Pour une juste valeur locative », est donc classée.**

Y a-t-il opposition à classer la motion du groupe libéral-PPN 94.105? Ce n'est pas le cas. **La motion du groupe libéral-PPN 94.105, du 31 janvier 1994, « Impôt direct: pour une juste valeur locative », est donc classée.**

Discussion en second débat (fin)

Y a-t-il opposition à classer la motion du groupe socialiste 94.107? Ce n'est pas le cas. **La motion du groupe socialiste 94.107, du 1^{er} février 1994, « Impôt direct: pour une juste valeur locative », est donc classée.**

Y a-t-il opposition à classer la motion des groupes libéral-PPN et radical 96.118? Ce n'est pas le cas. **La motion des groupes libéral-PPN et radical 96.118, du 21 mai 1996, « Pour un allègement substantiel des valeurs locatives », est donc classée.**

Y a-t-il opposition à classer le postulat du groupe PopEcoSol 97.133, du 29 septembre 1997, « Loi sur les contributions directes » ?

M^{me} *Francine John*: – Nous refuserons le classement de notre postulat qui n'a pas encore été étudié ni traité. En effet, nous ne sommes pas prêtes d'admettre que la situation des personnes bénéficiant de l'aide sociale soit financièrement meilleure et donc plus confortable que celle des personnes qui s'acquittent de leurs impôts et d'une partie de leurs primes de caisse-maladie. Nous maintenons donc notre demande d'étude afin que des propositions nous soient soumises pour corriger ce que nous considérons comme un réel problème.

La présidente: – Le classement de ce postulat étant contesté, nous allons donc nous prononcer.

On passe au vote.

Le classement du postulat du groupe PopEcoSol 97.133, du 29 septembre 1997, « Loi sur les contributions directes », est refusé par 57 voix contre 7.

La présidente: – Y a-t-il opposition à classer le postulat du groupe socialiste 99.126? Ce n'est pas le cas. **Le postulat du groupe socialiste 99.126, du 21 juin 1999, « Imposition des personnes vivant en union libre, dont l'un des concubins n'exerce pas d'activité lucrative », est donc classé.**

Y a-t-il opposition à classer le projet de loi du groupe des petits partis 94.128? Ce n'est pas le cas. **Le projet de loi du groupe des petits partis 94.128, du 3 octobre 1994, « Loi portant révision de la lettre s de l'article 26 de la loi sur les contributions directes », est donc classé.**

Y a-t-il opposition à classer le projet de loi du groupe des petits partis 97.102? Ce n'est pas le cas. **Le projet de loi du groupe des petits partis 97.102, du 10 février 1997, « Loi modifiant les articles 26, lettre g, et 48, alinéa 1, de la loi sur les contributions directes », est donc classé.**

Y a-t-il opposition à classer le projet de loi du groupe libéral-PPN 98.109? Ce n'est pas le cas. **Le projet de loi du groupe libéral-PPN 98.109, du 2 février 1998, « Loi portant modification de la loi sur les contributions directes », est donc classé.**

POSTULATS

00.114 ad 99.038/99.039

20 mars 2000

Postulat de la commission fiscalité

Compensation de la nouvelle imposition des prestations AVS-AI

Dès le 1^{er} janvier 2000, les rentes AVS/AI seront fiscalement imposées à 100%, conformément à la LHID. Pour les rentiers qui n'ont d'autres ressources que le premier pilier et d'éventuelles prestations complémentaires, les conséquences de cette nouvelle disposition peuvent être financièrement assez lourdes.

Plutôt que de résoudre la question par la fiscalité, il serait préférable d'emprunter d'autres chemins qui permettent à cette catégorie de contribuables de maintenir le même niveau de revenu disponible, par exemple, par le biais d'une prestation complémentaire cantonale, à l'instar de ce que pratiquent certaines communes à l'égard de leurs ressortissants les plus démunis.

Le Conseil d'Etat est prié d'étudier les voies et moyens pour introduire une telle prestation qui devrait, si possible, être mise en application simultanément avec la nouvelle loi sur les contributions directes.

M. *Martial Debély*: – Le postulat, qui a été déposé par la commission fiscalité dans son entier, n'apportera pas beaucoup de commentaires en plus de ceux qui ont été largement débattus ces deux derniers jours.

En effet, ce postulat est d'autant plus nécessaire maintenant que la proposition – qui allait un peu dans ce sens – déposée par le groupe PopEcoSol à l'article 38 et qu'une partie du groupe a soutenue, pensant qu'elle allait dans le sens du postulat, alors qu'une autre partie du groupe, comme vous avez pu le voir, est restée plus stricte par rapport aux enjeux qui avaient été annoncés. Ce postulat a d'autant plus d'importance qu'il est vraiment nécessaire de vérifier ce qui se passe sur les gens qui seront touchés par cette augmentation et qui n'ont pas des revenus qui leur permettront sans autre de payer cette différence d'impôt.

Effectivement, la question est complexe – on l'a vu en commission – puisqu'elle dépend à la fois de la mise en place du nouveau barème et des conséquences sur les différentes communes. Il était extrêmement difficile de faire des projections réalistes qui permettaient d'appréhender l'effet et c'est pour cela que le postulat a été déposé par l'ensemble des membres de la commission.

Nous souhaiterions juste insister ici sur le « si possible » qui a été mis au bas du postulat et qui demande que ce postulat soit traité afin d'être mis en application en même temps que la nouvelle loi sur les contributions directes.

Postulats (suite)

Nous croyons qu'il est important que ce soit fait de cette façon. Il en va aussi de la crédibilité de ce qui a été défendu par rapport à ces personnes qui vont subir cette différence-là. Nous demandons véritablement cet effort au Conseil d'Etat afin que ce postulat devienne prioritaire pour être mis en application, voire même discuté ici, au 1^{er} janvier 2001.

La présidente : – Merci, Monsieur Martial Debély. On nous a signalé que c'est M. Francis Matthey, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique, qui allait répondre.

M. *Francis Matthey*, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique : – Il n'y a pas eu un transfert de pouvoir ce matin entre le Département des finances et des affaires sociales et le Département de l'économie publique, mais, dans la mesure où toute la question des rentes AVS dépend du DEP, le Conseil d'Etat nous a chargé de vous transmettre les préoccupations qui sont les siennes par rapport à cette proposition.

Nous acceptons naturellement d'étudier, comme la commission fiscalité nous le demande, la situation telle qu'elle est décrite ici, mais nous aimerions aussi, comme M. Martial Debély l'a fait, émettre quelques remarques.

Il faut savoir que, au niveau cantonal, environ 35.000 rentes sont versées par année. Il y a 5000 rentes sous forme de prestations complémentaires AVS-AI. Pour ces 5000 rentes-là, les nouvelles dispositions cantonales en matière fiscale n'apportent pas de changement. Donc, ce ne sont pas « les plus démunies » des personnes âgées qui sont concernées par le postulat de la commission et nous tenons à le préciser.

Vous avez également, Mesdames et Messieurs les députés, accepté l'article 38 de la loi sur les contributions directes qui prévoit des déductions sociales pour les personnes seules, ce qui n'était pas le cas jusqu'à présent, et une déduction supplémentaire pour les personnes mariées. Il faudra tenir compte de ces mesures. M. Martial Debély, comme d'ailleurs d'autres membres de la commission fiscalité, a fait allusion à l'application du nouveau barème. Ce nouveau barème, à la fois sur le plan cantonal et surtout sur le plan des communes, aura des répercussions très différentes. Ainsi, on pourrait avoir des réductions fiscales dans les communes qui avaient les taux les plus élevés pour précisément la catégorie de contribuables dont nous parlons. Nous devons dès lors faire une balance sur l'ensemble du canton pour pouvoir véritablement mesurer l'impact de l'application des dispositions nouvelles.

Nous avons bien pris en compte qu'il y avait le « par exemple par le biais d'une prestation complémentaire cantonale ». Nous devons dire que le Conseil d'Etat n'est pas très partisan d'une telle prestation directe, ou alors cela ne pourrait l'être que de façon temporaire pour atténuer, durant une année ou deux, des augmentations touchant particulièrement certains types de revenus. Mais, Mesdames et Messieurs les députés, il y a aussi une

Compensation de la nouvelle imposition des prestations AVS-AI

question d'égalité de traitement. D'ailleurs, M. Martial Debély l'a bien dit. Il n'y a en effet pas que les rentiers AVS. Ils étaient taxés sur leur rente AVS à 80 %, élément favorable par rapport à d'autres catégories de contribuables ayant des revenus semblables. Nous devons donc, dans l'étude que nous allons entreprendre, aussi examiner cette question-là, de telle façon que l'on ne puisse pas reprocher au parlement de faire des catégories particulières.

Nous allons étudier cette question avec la Caisse cantonale de compensation et le service des contributions, mais nous ne prenons pas ici d'engagement eu égard à l'intervention que nous venons de faire, si ce n'est celui qu'avant la fin de l'année, nous puissions vous fournir un rapport sur la situation.

La présidente: – Nous remercions M. Francis Matthey de son intervention. Est-ce que vous combattez le postulat ou est-ce que vous amenez des informations conformément à ce qui est demandé ?

M. *Francis Matthey*, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique: – Nous n'avons pas combattu le postulat, un postulat est une demande d'étude. Nous avons dit que nous ferions l'étude, mais nous aimerions informer le Grand Conseil des différentes remarques concernant les conséquences que l'application stricte de ce postulat pourrait avoir et nous n'avons pas soulevé la question de savoir combien cela pourrait coûter puisqu'en définitive, l'étude devrait nous le montrer.

La présidente: – Nous remercions M. Francis Matthey de ces précisions. Le postulat n'est donc pas combattu par le Conseil d'Etat.

M. *Claude Bugnon:* – Le groupe libéral-PPN a examiné ce postulat. Il est très partagé au sujet de son acceptation.

Nous relevons que les membres libéraux-PPN de la commission l'ont accepté, car, à l'entrée des travaux, ils ont été choqués en constatant que le barème unique provoquerait un impôt supplémentaire important pour les petits contribuables bénéficiaires de l'AVS.

Par contre, ceux qui le combattent disent: « Il faut une égalité entre citoyens, ce n'est pas parce que l'on est vieux que l'on doit être favorisé par rapport à un contribuable plus jeune qui dispose finalement du même revenu. » Nous soutenons la loi harmonisée qui nous a guidé dans nos travaux. Mais la question se posait de savoir si ce postulat était recevable. Développé en commission financière devant le chef du Département des finances et des affaires sociales, il concerne en priorité le Département de l'économie publique chargé du dossier des rentes complémentaires.

Nous tenons beaucoup à ce que, dans l'étude, on veille à l'égalité entre citoyens. Il faudra peut-être réduire quelque peu l'impôt des personnes bénéficiaires de l'AVS. Mais cette réduction devra bénéficier aux autres contribuables aussi. A titre d'exemple nous relevons que le barème fiscal pourrait éventuellement ne frapper les revenus qu'à partir de 5500 ou

Postulats (suite)

6000 francs plutôt qu'à partir de 5000 francs. Cela permettrait éventuellement de ne pas augmenter la charge fiscale pour les petites situations bénéficiaires de l'AVS en réduisant modestement l'impôt des autres contribuables situés au bas de l'échelle fiscale sans péjorer le budget.

Nous vous remercions de votre attention et nous croyons qu'il est nécessaire d'avoir un vote pour que ceux qui sont opposés puissent se prononcer.

M. Yves Morel : – Voici un exemple de plus d'une réalité bien concrète qui va arriver et qui va toucher de plein fouet toute une frange de la population. De plus, il s'agit d'une frange particulièrement fragile pour laquelle des mesures d'accompagnement doivent indiscutablement être prises.

Nous n'avons pas pu en parler suffisamment en commission en faisant des simulations de coûts et de sources de financement nouvelles. Il est impératif de reprendre ce dossier rapidement. Il s'inscrit d'ailleurs dans la lignée des autres postulats que nous avons déposés le 20 mars 2000. Nous vous recommandons, de ce fait, de l'accepter et le groupe radical va soutenir ce postulat.

M. Francis Berthoud : – Il est évident que nous n'allons pas nous opposer à ce postulat, vous le comprendrez bien, mais insister sur le fait qu'effectivement, les petits revenus sont touchés de façon finalement assez sensible. Cela dépend aussi, bien sûr, des communes dans lesquelles ils se trouvent.

Nous aimerions, par contre, aussi signaler une chose au chef du département. Si nous avons bien compris, il a laissé entendre que les personnes bénéficiaires de prestations complémentaires n'étaient pas touchées par cette mesure. Ce qui est vrai, c'est que la prestation complémentaire n'est pas imposable, mais que ces gens verront leur impôt augmenter parce que leur rente, qui était imposable à 80 %, va l'être à 100 %. Nous croyons qu'il faut tenir compte aussi de cet élément-là.

M. Denis de la Reussille : – Evidemment le groupe PopEcoSol soutiendra ce postulat, quand bien même il aurait préféré que ses amendements à l'article 38 soient acceptés. Nous proposons simplement que ce postulat puisse être traité par le Conseil d'Etat avec le postulat 97.133 du groupe PopEcoSol, du 29 septembre 1999, « Loi sur les contributions directes », qui a été évoqué il y a quelques minutes.

La présidente : – Ce postulat étant combattu par une partie des députés, nous allons donc nous prononcer.

On passe au vote.

Le postulat de la commission fiscalité 00.114 ad 99.038/99.039, du 20 mars 2000, « Compensation de la nouvelle imposition des prestations AVS-AI », est accepté par 93 voix sans opposition.

Pour une imposition incitative des personnes morales

00.116 ad 99.038/99.039

20 mars 2000

Postulat du groupe radical**Pour une imposition incitative des personnes morales**

Toutes les études comparatives des fiscalités cantonales montrent que le canton de Neuchâtel est dans le dernier groupe des cantons suisses, en ce qui concerne la lourdeur de la charge fiscale qui pèse sur les entreprises.

Le projet de loi 99.038 proposé dans le cadre de l'harmonisation des lois des impôts directs des cantons et des communes (LHID) atténue déjà l'impact négatif des taux pratiqués jusqu'ici (taux marginal actuel jusqu'à 18,5%).

Malgré tout, il reste beaucoup à faire pour rester compétitif dans la vague générale des réformes qui emporte tous les cantons vers une approche nouvelle du rôle des entreprises, d'une part, et de leur niveau de contribution à participer au financement des tâches de l'Etat, d'autre part.

Cette réflexion fondamentale n'épargne pas le canton de Neuchâtel qui devra, compte tenu de l'excentricité de sa situation géographique et de son éloignement de certains réseaux de communication, poursuivre dans la voie ouverte par la majorité de la commission fiscale qui a ramené le taux moyen à 9%, avec un taux marginal maximum à 12% (vote: 8 oui et 6 non).

Dans cette optique, le groupe radical invite le Conseil d'Etat à étudier tous les scénarios possibles, afin de réduire de façon durable le taux moyen à 7%, ou au-dessous.

Signataires: Y. Morel, P. Hainard, W. Geiser, Ph. Wälti, E. Berthet, D. Burkhalter, J. Tschanz, A. Gerber, W. Haag, G. Pavillon, J.-B. Wälti, R. Debély, M. Bovay, M. Garin et F. Löffel.

M. Yves Morel: – Hier, lors du débat sur l'article 94 de la loi sur les contributions directes, nous avons déjà exprimé notre souci face à la lourdeur de l'imposition des personnes morales. Nous ne reviendrons pas sur tous nos arguments, dont certains figurent dans le texte du postulat.

Nous redirons simplement que, si nous voulons jouer notre rôle d'autorité politique, nous devons fixer un cadre pour les entreprises où elles peuvent réinvestir de façon optimale leurs bénéfices dans leurs outils de production en pratiquant la ponction la plus légère possible au titre de l'impôt. Ainsi, elles pourront aussi jouer un rôle de créatrices d'emplois et de richesse qui permettent dans un deuxième temps de donner les moyens à l'Etat de, lui aussi, remplir son rôle. La boucle est donc bouclée.

Un taux moyen de 7% pour l'étude nous paraît raisonnable avant d'aller prospecter, étape par étape, vers d'autres moyens pour faire participer chacun, et notamment les entreprises, aux frais de fonctionnement de l'Etat.

Postulats (suite)

Cette réflexion doit être faite et des mesures doivent être mises en application rapidement. Nous vous demandons donc d'accepter ce postulat et d'entamer l'étude demandée pour le bien de notre canton.

M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Toujours dans le but d'être bref, vous ne serez pas étonnés d'entendre que le Conseil d'Etat vous demande de ne pas accepter ce postulat.

Nous croyons que tout le débat a eu lieu hier et, en adoptant un système finalement de 6% à 10%, nous avons répondu, en tout cas dans le sens où nous l'avons expliqué, à la volonté que nous avons d'alléger la charge des entreprises.

C'est pour nous l'occasion ici d'apporter une précision: ce matin, dans la presse neuchâteloise, vous avez pu voir que, dans le résumé des dispositions prises par le Grand Conseil, le coût, sous le chapitre « personnes morales » se monte à – 0,8 millions de francs. Ce qui est juste en soi, puisque c'est le résultat du vote qui a eu lieu hier et qui a corrigé avec l'échelle progressive de 6% à 10%. Mais nous rappelons que l'allègement finalement est le suivant: le passage de 18,5%, qui est le droit actuel, à un système de 6% à 10% progressif a une incidence d'environ 8 millions de francs, que nous avons pu ramener à environ 3 millions en fonction des accords passés avec certaines entreprises.

Il faut rappeler ces chiffres qui sont importants. Alors, nous ne disons pas que la solution qui a été acceptée hier, le 6% à 10% progressif, est une solution qui n'aura pas, une fois ou l'autre, à devoir être changée, mais nous ne pouvons pas accepter le postulat qui nous demande de rapidement trouver une solution qui aille à des taux différents. Nous avons une solution qui a été acceptée. On nous a annoncé qu'il y aurait peut-être une initiative populaire pour demander que les taux soient encore abaissés. Nous pensons que là, le jeu démocratique pourra parfaitement jouer. Si cette initiative aboutit et est déposée, nous aurons l'occasion de l'étudier, mais nous vous demandons d'en rester à ce qui a été décidé hier et de ne pas accepter ce postulat.

La présidente: – Ce postulat est donc combattu et nous donnons la parole à M. Alain Bringolf.

M. Alain Bringolf: – Notre groupe s'opposera naturellement à ce postulat. Il n'est pas curieux qu'à plusieurs reprises, notre groupe se soit retrouvé sur les mêmes positions que le gouvernement, contrairement à lui vis-à-vis de sa majorité.

Cela s'explique de la manière suivante: les conseillers d'Etat doivent obligatoirement avoir une vision globale du canton, ce qui les contraint à refuser, peut-être, même des directions, des propositions qu'ils soutiendraient politiquement, mais parce qu'ils connaissent les conséquences de ces enjeux. Et c'est pour cela que, curieusement, on se trouve parfois en accord avec eux.

Pour une imposition incitative des personnes morales

Nous aimerions revenir sur deux points qui ont souvent été énoncés hier et avant-hier dans le débat sur la loi sur les contributions directes. Les défenseurs du « moins d'impôt pour les entreprises » disent toujours qu'il faut les favoriser parce qu'elles sont créatrices d'emplois. Nous disons que cela est faux. Parce que l'objectif d'une entreprise, c'est de faire des affaires, c'est de faire des profits, c'est de pouvoir se battre contre les autres et, accessoirement, si elle a besoin de personnel pour y arriver, elle en utilisera. Ne dites pas que l'objectif premier d'une entreprise est de créer des emplois, cela n'est pas vrai ! Alors, à partir de là, vous pouvez dire, en ne défendant que le secteur industriel, que dans la guerre qui est organisée entre vos entreprises, il est clair que la baisse de la fiscalité peut être un argument, avec d'autres, pour pouvoir mieux y parvenir.

En plus – nous ne savons pas si nous avons bien entendu ce qu'a dit M. Yves Morel – nous avons cru comprendre que le bénéfice des entreprises allait aussi servir à l'Etat pour améliorer ses finances, alors que l'on a entendu, pendant deux jours, l'affirmation allant dans le sens de réduire précisément la fiscalité sur ces bénéfices ; certains même – M. Rolf Graber en tête – disant que l'on devrait même oser aller jusqu'à ne plus leur demander du tout de verser des impôts. Nous l'avons entendu au Locle il y a deux ans, il nous l'a redit l'autre jour. Alors, il y a des contradictions qu'il faudrait au moins nous expliquer.

L'Etat – on n'en fait pas une fixation – a besoin d'argent pour pouvoir assurer ses tâches. En outre, les radicaux et les libéraux-PPN en particulier s'agitent tout le temps pour arriver à l'équilibre des comptes et, tout à coup, ils diminuent les moyens de l'Etat. Au moins qu'ils nous expliquent qu'ils vont revoir leur position en disant : « C'est vrai, avec toutes les gourmandises que nous nous sommes octroyées pendant deux jours, nous ne revendiquerons plus l'égalité des comptes dans un temps très court au niveau de l'Etat. » Là, il y aurait de nouveau une cohérence, en tout cas une cohérence que nous pourrions comprendre.

Dans toute cette situation, nous ne pouvons que refuser ce postulat.

M. Rolf Graber : – Nous aimerions quand même apporter une ou deux réponses à M. Alain Bringolf. Il relance un débat que nous aurions pu éviter, mais qui nécessite quand même quelques précisions.

Nous n'avons jamais dit que nous souhaitons la suppression de l'impôt sur les personnes morales. Nous avons dit que, vraisemblablement, à terme, la lutte pour l'emploi sera telle que cet impôt va disparaître et qu'il est possible que nous n'ayons le choix que d'anticiper cette évolution ou de la subir à terme.

Quand, dans certains pays, non seulement on exonère les personnes morales mais qu'en plus de cela on leur offre des terrains ou des locaux, l'impôt, dans cette perspective-là, sur les bénéfices devient quelque part désuet. C'est dans ce sens-là que nous l'avons dit et nous avons même dit à

Postulats (suite)

l'époque que nous regrettons cette évolution-là, mais qu'elle nous paraît inéluctable.

Dans les communes du Haut, il y a une vingtaine d'années, l'impôt sur les personnes morales représentait entre 30 % et 35 % des recettes fiscales. Aujourd'hui, on en est à 6 %, 8 %, parfois 10 %. Au niveau de l'Etat, nous n'avons pas les derniers chiffres, mais on doit être entre 13 % et 15 %. Cette évolution-là nous la constatons et nous disons qu'on peut l'anticiper ou la subir.

Dans notre groupe, un certain nombre de députés auraient voulu anticiper pour, à terme, engranger un certain nombre de bénéfiques, dont nous rappelons ici quand même, parce que vous occulterez chaque fois le débat, qu'ils sont, en fonction de la structure de notre entreprise, de notre paysage industriel, imposés à double et vous ne l'évoquez jamais. Ils sont imposés à double, et c'est quand même un problème de dysfonctionnement évident.

Nous retrouvons là le débat de fond. Certains veulent assurer à court terme l'entièreté par rapport aux travaux de la commission et pas par rapport à la situation initiale qui était complètement dissuasive avec des taux de 18,5 %. Certains veulent assurer des recettes, si possible dans leur intégralité, et ils s'opposent à ce postulat. D'autres, en revanche, souhaiteraient que soit instauré un taux incitatif qui puisse se rapprocher de la volonté qui est exprimée dans le canton de Fribourg. Ce taux-là n'est pas sorti de n'importe où. Ce taux de 9 % que nous avons proposé en commission fiscalité, c'est le taux que souhaiteraient atteindre les Fribourgeois, en tout cas certains d'entre eux, pour être les plus faibles en Suisse romande, être les plus attractifs.

Il est vrai que l'on arrive dans une certaine dynamique. Cette dynamique, nous l'avons dit, vous la subirez ou vous l'anticiperez. Alors, selon que l'on privilégie momentanément les recettes fiscales, ou selon que l'on privilégie à terme et les recettes fiscales mais aussi l'attractivité de ce canton, nous accepterons ou nous refuserons ce postulat.

M. Jean-Jacques Delémont: – Le groupe socialiste ne peut pas se rallier à l'idée qui est dans ce postulat. En réponse à M. Rolf Graber, nous pensons qu'il a raison, il faut aussi parfois anticiper en politique. Malheureusement, lorsque l'on anticipe, il faut toujours nous demander comment on comble la partie entre le moment où l'on anticipe et le moment où l'anticipation arrive. Vous comprenez, durant les 4, 5, 6, 7 ans où l'on va anticiper, il faut nous dire comment on va combler le trou de l'anticipation. Et là, pas plus que nous, nous le reconnaissons, vous n'avez apporté une quelconque réponse.

Nous nous opposerons à ce postulat parce que c'est un postulat très chiffré, très ciblé, très contraignant, qui propose des mesures, nous dirons, de type univoque. En conséquence, nous ne pouvons souscrire à des demandes d'études qui devraient au contraire ouvrir le débat, ouvrir le champ. On a regardé s'il était possible de l'amender, mais cela paraît difficile parce que,

Pour une imposition incitative des personnes morales

encore une fois, ce sont vraiment des taux qui sont donnés, des résultats et ces 7 %, pour nous, à la limite, ne veulent rien dire.

Nous sommes parvenus à une solution qui respecte la comparaison avec les différents cantons qui nous entourent, pour l'instant. Alors, le porte-parole du gouvernement l'a dit, ce n'est pas de toute éternité, les taux – c'est vrai, les choses bougent, Dieu merci – et le cas échéant, on pourra y revenir, comme d'ailleurs pour d'autres parties de la population.

Ce qui nous préoccupe – vous l'avez dit d'ailleurs aussi, Monsieur Rolf Graber – c'est que certains, dans ce parlement, souhaitent avoir une encaisse fiscale qui permette de répondre aux tâches – alors, c'est clair, c'est notre cas – mais aussi pour nous assurer une certaine équité pour les sacrifices fiscaux entre l'ensemble des catégories, entre l'ensemble des agents économiques. Il est sûr que si, au départ, on va privilégier une catégorie au détriment des autres, cela nous paraît déjà basculer l'ensemble du système. On ne peut pas imaginer les choses comme cela de façon aussi radicale, si nous osons dire.

En revanche, si nous avons dit que nous avons hésité à l'amender devant l'impossibilité, c'est que nous sommes sensible à encourager les nouvelles entreprises. Nous sommes et nous serions sensible à trouver des mesures afin de faciliter la création de nouvelles entreprises, aider des jeunes gens et des jeunes filles qui essayent de se lancer, aider, ce que nous avons proposé avec la progressivité – Monsieur Pierre Golay, nous vous voyons sourire, c'est justement ce que nous avons proposé avec la progressivité – aider aussi ces nouvelles entreprises que nous appelons, tout à fait en français, des « start-up », faciliter aussi des « management buy-out ». A tout cela, nous y sommes tout à fait favorable.

Il faut élargir le débat, voir si c'est simplement, et uniquement, dans le débat fiscal qu'il faut avoir ces aides, mais peut-être aussi dans d'autres cadres et, encore une fois, pour autant que les finances cantonales le permettent, pour autant qu'il y ait une équité des sacrifices fiscaux entre les agents économiques. C'est à ces conditions-là que nous pourrions être d'accord, non seulement que nous sommes d'accord mais que nous encourageons ce type d'initiatives qui, encore une fois, et décidément, en conclusion, ne font pas partie exclusivement du système fiscal et ne font pas exclusivement référence à des taux d'imposition.

M. Bernard Matthey: – Ce n'est pas une habitude pour nous de parler d'économie, ce n'est pas notre domaine, mais nous aimerions répondre à M. Alain Bringolf que le monde est un monde de marchés. On peut faire ce que l'on veut, le marché est là entre les cantons, entre les Etats. On peut le regretter. On sait que les régimes organisés sur un mode très planifié n'ont pas conduit aux succès que l'on escomptait.

Il y avait des avantages, il y avait des choses qui étaient bien, mais, malheureusement, globalement cela n'a pas fonctionné. On est donc dans cette

Postulats (suite)

compétition. Alors on peut regretter qu'il n'y ait pas d'accord cartellaire entre les cantons pour une paix fiscale sur les entreprises, mais nous croyons qu'il ne faut pas y songer et, comme l'a dit M. Rolf Graber, on va à terme vers quelque chose qui sera une compétition, qui conduira pratiquement à la suppression de cette fiscalité sur les entreprises, ce que l'on peut regretter. Mais c'est un fait, c'est comme cela.

A M. Jean-Jacques Delémont, nous dirons que – où il analyse juste le postulat – c'est que c'est un postulat qui est tiède. Ce n'est pas un bon postulat qui marque une volonté délibérée. On pourrait faire un coup, un coup fort en fixant un taux, dans le canton de Neuchâtel, de 1,5% ou 2%. Cela aurait certes des incidences budgétaires, mais on pourrait au moins dire que Neuchâtel devient Zoug. A quand le postulat qui demanderait comment avoir la fiscalité de Zoug ? Où faut-il aller chercher des économies ? Où faut-il aller chercher l'argent qui manque ? Alors, cela serait un coup, on en parlerait et cela serait très attractif, et nous ne sommes pas sûrs qu'en quelques années on ne puisse pas, par ce coup fort, rattraper ce qu'on a perdu.

Et enfin, nous croyons que personne n'en parle, mais nous avons entendu l'autre jour M. Edouard Balladur, qui est un lecteur éminent, comme notre chancelier, du *Figaro*, dont les tendances politiques sont très claires, à qui l'on demandait ce qu'il pensait de la taxe Tobin, répondre que c'était probablement la meilleure solution pour éviter ces compétitions. Alors, nous suggérons à nos parlementaires qui sont ici – à gauche on aura un accord très favorable en faveur de la taxe Tobin cela va de soi, et à droite, on peut penser que certains députés pensent que c'est aussi une solution qui permettrait de refiscaliser un peu cet ensemble d'échanges monétaires qui fait que, souvent à juste titre à M. Alain Bringolf, alors que nous, ce parlement, nous préoccasions de ce problème de la taxe Tobin et nous avons un moyen d'aller jusqu'à Berne, c'est-à-dire de lancer l'hameçon pour dire à nos parlementaires de suggérer que le parlement interpelle le gouvernement fédéral pour qu'il se mette sur les rangs pour la taxe Tobin. C'est ce genre de petits ruisseaux, dans les différents Etats, qui feront que, peut-être un jour, à l'échelle mondiale on se retrouvera avec une taxe Tobin qui sera sans doute quelque chose de plus équitable comme fiscalité pour taxer les échanges monétaires et les sociétés.

M. Rolf Graber : – Nous ferons deux petites remarques. La première concerne la notion d'équité qui a été évoquée par M. Jean-Jacques Delémont. Nous sommes, quant à nous, aussi sensible à cette notion d'équité et de cohérence. Il se fait que – nous l'avons dit tout à l'heure –, pour attirer des entreprises dans notre région, nous sommes obligé de leur accorder des réductions fiscales. L'équité ne se limite pas au sacrifice des recettes ou aux efforts qu'il faut faire momentanément en acceptant une nouvelle loi. Ce sentiment d'équité et de cohérence s'applique aussi à ce qui est durable. Or, aujourd'hui, il se fait que des sociétés qui réalisent des bénéfices, pour qu'elles acceptent de venir chez nous, sont exonérées et que d'autres paient de

Pour une imposition incitative des personnes morales

l'impôt. Alors, là aussi, il y a un problème d'équité interne. C'est la raison pour laquelle, nous souhaitons diminuer le poids de la fiscalité pour les personnes morales légèrement au-delà de la solution qui a finalement été retenue et cela pour plusieurs d'entre nous.

Maintenant en ce qui concerne la poursuite des activités de l'Etat et le besoin d'avoir des recettes, nous y reviendrons dans la déclaration finale, mais il est vrai qu'en voulant avoir un taux incitatif, nous admettons qu'il y a une part de risques à prendre et il y a une part non négligeable des députés libéraux-PPN qui souhaiteraient prendre ce risque-là.

M. Jean-Jacques Delémont: – Très rapidement, parce que nous savons que le temps presse et nous n'allons pas refaire le débat général. Nous croyons que nous ne nous mettrons pas d'accord avec M. Rolf Graber. Nous ne reprenons donc pas le débat de fond qui est non seulement intéressant, mais très important.

Nous dirons deux mots à M. Bernard Matthey en ce qui concerne la taxe Tobin. Nous sommes d'abord heureux de voir que, dans ce parlement, tout le monde soit d'accord car il semble que tous les groupes politiques ne soient pas d'accord dans tous les pays, c'est la première chose. Deuxième chose: ce n'est pas la Suisse qui va pouvoir imposer la taxe Tobin, voyez-vous, c'est cela le grand malheur.

En revanche, nous vous proposons autre chose: c'est de rendre fédéral l'impôt sur les personnes morales, cela, cela pourrait faire du sens.

M. Willy Haag: – Nous sommes toujours un peu choqué, un peu gêné, quand le groupe PopEcoSol revient toujours avec la même remarque en disant que le but des entreprises, c'est de faire du bénéfice. Nous trouvons que c'est un manque de connaissances économiques de notre canton qui est absolument anormal.

Les entreprises neuchâteloises méritent toute notre attention et notre appui parce que, si elles font du bénéfice, elles le font en créant des emplois. On ne peut pas constamment critiquer ces entreprises en disant qu'elles n'ont pour but que de faire du bénéfice. Si l'on veut critiquer les entreprises, alors il faut s'adresser aux entreprises de l'Est helvétique qui, elles, sont capables de faire des bénéfices énormes en se privant des travailleurs. Mais ici, on est à Neuchâtel, on n'est pas dans l'Est helvétique.

M. Yves Morel: – Deux points également concernant les remarques de M. Alain Bringolf, puisqu'il nous a interpellé, et qui vont dans le sens de M. Willy Haag.

En effet, les entreprises doivent faire des affaires et des bénéfices, c'est juste. Nous avons simplement été surpris que viennent de sa bouche les termes que nous avons notés: «Accessoirement, si l'entreprise a besoin de personnel, elle en utilisera.» Nous trouvons que son groupe a fait beaucoup

Postulats (suite)

de travail positif en protestant contre des automatisations exagérées. Mais que, maintenant, prendre le contre-pied en disant que si, éventuellement, les entreprises ont besoin de personnel, elles en utiliseront, nous trouvons cela un peu surprenant.

Il nous a demandé comment faire pour donner les moyens nécessaires à l'Etat. Nous ne disons pas qu'il faut démanteler l'Etat, absolument pas. L'Etat doit exercer sa puissance publique et doit conserver un certain nombre de dossiers, c'est clair, mais nous disons simplement que nous avons deux choses: il y a les moyens globaux – cela veut dire les besoins de l'Etat – et la participation individuelle de chaque entreprise. C'est la participation individuelle de chacun que nous voulons baisser en augmentant les participants.

Sur ce qu'a dit M. Jean-Jacques Delémont, nous remercions le groupe socialiste de son ouverture. Il aurait été très bien, si on avait pu avoir un amendement, pour que l'on puisse aller faire un bout de chemin ensemble. Le but d'un postulat, c'est justement de faire une étude, une analyse. Nous pouvons rassurer les membres du groupe libéral-PPN qui, à travers M. Rolf Graber, disaient que certains sont prêts à prendre les risques. Nous croyons que, dans un premier temps, il n'y a pas de risque. Le risque, c'est simplement d'avoir peut-être des bons éléments sur lesquels on peut se baser pour faire une avancée dans ce canton, puisqu'on demande une étude.

L'étude ne veut donc pas dire que l'on va prendre immédiatement des décisions, mais que l'on va essayer d'analyser pour voir si on peut agir autrement. Une idée a été émise d'une imposition des personnes morales au niveau fédéral uniquement, pourquoi pas? C'est cela que l'étude doit faire. Si ce pourcentage de 7% mentionné dans le postulat gêne et qu'il empêche son acceptation, nous pourrions alors déposer un sous-amendement pour supprimer le taux.

M. Alain Bringolf: – Nous prenons la parole très brièvement pour préciser des propos que nous voulons bien un peu extrêmes, nous le savons, mais à extrême, autre extrême! Finalement, c'est de bonne guerre, puisque nous sommes en période de guerre, en tout cas économique.

Alors les interrogations que nous vous ressassons sans cesse: où cette guerre économique nous conduit-elle, où finirons-nous et quel monde préparons-nous aux générations futures comme on en parle régulièrement? C'est cette projection à long terme que nous avons continuellement à l'esprit. Quand nous disons, d'une manière un peu provocante, que les entreprises n'ont pas pour but de créer des emplois, nous croyons que, économiquement parlant, ces propos malheureusement sont bien exacts. Nous ne connaissons pas – mais si vous en connaissez, nous serions intéressé que vous nous le disiez – une entreprise qui se dit: « Mon objectif, c'est de créer des emplois, qu'est-ce que je pourrais fabriquer pour le faire? » C'est l'inverse qui se passe. On dit que l'on crée des produits et, pour les faire, on a besoin d'emplois. On est d'accord qu'il y a un lien entre ce que l'on crée et

Pour une imposition incitative des personnes morales

les emplois que l'on crée aussi. Dans la guerre économique – dont parlait à juste titre M. Rolf Graber, beaucoup d'emplois sont supprimés par les luttes entre les entreprises qui font des économies. Mais où les font-elles ? Sur une amélioration des machines au détriment du personnel. C'est dans ce sens-là, si l'on caricature un peu, que nous arrivons à dire et à nous convaincre que l'objectif premier de l'entreprise n'est pas de créer des emplois. Il est bien entendu que nous sommes content lorsque des entreprises viennent et créent des emplois. On ne voudrait pas dire l'inverse de ce que nous pensons. Encore que, avec les interventions qui ont eu lieu en matière fiscale en particulier, les affaires que font les entreprises, à part celles nécessaires à leur vie, à leur survie ou à leur extension, profitent finalement à qui ? De plus en plus, elles profitent au secteur privé puisque, de moins en moins, on va leur demander de verser de l'argent au secteur public. Si l'on pousse à l'extrême cette logique, on arrive en plein dans le mur.

En conclusion, par rapport à la guerre économique dans laquelle nous nous trouvons, il nous semble qu'il y a schématiquement deux attitudes : soit on s'adapte, ce que font les libéraux-PPN, soit on cherche à transformer, ce que nous faisons sans beaucoup de succès.

La présidente: – Nous avons encore quatre personnes inscrites. Ce qui nous désole, c'est que nous refaisons tout le débat d'hier. Nous aimerions vous rappeler qu'il y a encore cinq postulats et cinq rapports pour aujourd'hui et que le bureau se retrouve à 13 h 50 pour fixer les séances de relevée.

M. Jean Walder: – Dans le système que l'on vient d'analyser, dans cette dynamique, en ce qui concerne la plupart des emplois créés dans ce canton, les sociétés qui les créent sont exemptées d'impôt pendant dix ans.

Alors, nous trouvons qu'il y a une certaine inégalité par rapport à l'autre tissu industriel qui reste dans ce canton et qui, lui, doit payer une imposition de société qui est relativement abaissée, on est d'accord, mais qui crée quand même une certaine injustice par rapport à toutes les sociétés qui s'installent et qui ne paient pas d'impôt. Elles apportent, bien entendu, des emplois qui, eux, paient des impôts. Il nous semble, par conséquent, qu'il est assez légitime et logique d'abaisser encore cette fiscalité.

M. Roland Debély: – Nous avons apprécié personnellement l'ouverture du groupe socialiste à l'égard d'une imposition plus légère et d'une fiscalité incitative en matière de création d'emplois et nous comprenons que le postulat est peut-être contraignant dans le sens où vous l'évoquiez vous-même.

Nous voudrions simplement dire qu'il y a un autre postulat, issu de la motion du groupe radical, qui est beaucoup plus général et, dans ce contexte, nous allons peut-être trouver des convergences tout à l'heure dans l'hypothèse où ce présent postulat devait être refusé.

Postulats (suite)

M. *Damien Cottier*: – Nous voudrions simplement dire que M. Alain Bringolf oublie quelque chose. A part peut-être dans les pays de la Corée du Nord et de Cuba où la situation est un petit peu différente, dans le reste du monde une entreprise qui s'installe quelque part fait trois fois gagner l'Etat; une fois parce que, malgré tout, elle paie des impôts sur les personnes morales – que nous sachions, on ne les a pas abolis –; deuxièmement, un emploi en plus, c'est un chômeur en moins, donc l'Etat diminue ses dépenses sociales et, troisièmement, parce que ce chômeur qui devient employé a en principe une hausse de revenus, donc il contribue plus à l'impôt sur les personnes physiques. Donc, toute création d'emploi profite trois fois à l'Etat et il ne faut peut-être pas l'oublier dans ce débat.

M. *Yves Morel*: – Nous ferons un amendement au postulat pour voir si l'on peut faire avancer les choses.

On supprimerait le pourcentage et le dernier paragraphe serait: « Dans cette optique, le groupe radical invite le Conseil d'Etat à étudier tous les scénarios possibles, afin de réduire de façon durable *et significative* le taux moyen *d'imposition des personnes morales.* »

La présidente: – Pourriez-vous nous amener cet amendement par écrit, s'il vous plaît?

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Nous ne voulons pas entrer dans le débat que vous avez instauré. Nous aimerions simplement rappeler, à l'intention de M. Jean Walder, qu'il n'y a pas d'inégalité de traitement par rapport aux allègements fiscaux. Nous rappelons l'article 82, alinéa 1, que vous avez adopté hier dans la loi qui dit:

Des allègements fiscaux peuvent être accordés à des entreprises nouvellement créées qui servent les intérêts économiques du canton, pour l'année de fondation de l'entreprise et pour les neuf années suivantes. L'extension et la diversification importantes de l'activité de l'entreprise sont assimilées à une fondation nouvelle.

Il est vrai que les entreprises qui bénéficient de cela sont, pour beaucoup, des entreprises que, grâce à la promotion économique, on a amenées dans le canton de Neuchâtel, mais les entreprises du canton de Neuchâtel qui font des investissements et qui remplissent ces conditions bénéficient des mêmes allègements.

La présidente: – Nous allons nous prononcer tout d'abord sur l'amendement qui a été déposé par le groupe radical et, ensuite, sur le postulat.

L'amendement concerne la dernière phrase: « Dans cette optique, le groupe radical invite le Conseil d'Etat à étudier tous les scénarios possibles, afin de réduire de façon durable *et significative* le taux moyen *d'imposition des personnes morales.* »

Pour une imposition incitative des personnes morales

M. *Jean-Jacques Delémont* : – Nous nous sommes mal fait comprendre et nous nous en excusons, mais nous répétons l'intention que nous avions. Ce n'est pas une ouverture sur la fiscalité que nous avons, c'est une ouverture sur l'encouragement et l'aide aux entreprises, qu'il y ait des études dans ce secteur-là.

Nous venons d'adopter une loi fiscale, elle n'est même pas en vigueur que l'on y met déjà des cautèles et que, déjà, on veut la réformer. Ce n'est pas très sérieux, nous semble-t-il. Il faudrait, dans d'autres secteurs, faire une étude plus générale – cela pourrait d'ailleurs s'adresser à l'économie publique, nous n'en savons rien – sous la forme, encore une fois, d'encouragements, mais ces encouragements peuvent être pris par des mesures qui ne visent pas la fiscalité.

Nous avons insisté durant deux jours – par conséquent, nous allons encore le répéter une fois – que ce n'est pas par la fiscalité que l'on règle toute la politique économique, mais qu'il s'agit de donner des moyens suffisants à l'Etat pour qu'on puisse pratiquer une politique de la dépense, et cela, c'est une divergence fondamentale. Nous voulons passer par une politique de la dépense, c'est-à-dire par des moyens mis à disposition de l'Etat qui peut ensuite choisir, les proposer au parlement et qui peut cibler ces aides, pas par la fiscalité.

La présidente : – Etant donné que le postulat a été amendé par son auteur, nous allons nous prononcer sur le postulat amendé.

On passe au vote

Le postulat du groupe radical 00.116 ad 99.038 / 99.039, du 20 mars 2000, « Pour une imposition incitative des personnes morales », amendé, est refusé par 52 voix contre 41.

00.117 ad 99.038 / 99.039

20 mars 2000

**Postulat du groupe radical
Pour l'encouragement à la propriété des logements**

La valeur locative a fait l'objet d'un âpre débat au sein de la commission fiscalité puisque pas moins de trois amendements ont été déposés.

Cela montre bien l'actualité du sujet et la nécessité de prendre des mesures.

La solution qui a été intégrée dans le projet de loi 99.038, prévoyant 70 % de la valeur, est déjà une première étape.

Compte tenu des décisions du Conseil fédéral de supprimer l'imposition de la valeur locative en interdisant, en contrepartie, de déduire les frais

Postulats (suite)

d'entretien et les intérêts hypothécaires, le groupe radical invite le Conseil d'Etat à étudier la possibilité, tant technique qu'économique, d'abolir l'imposition de la valeur locative de la loi cantonale sur les contributions directes.

Signataires: Y. Morel, P. Hainard, W. Geiser, Ph. Wälti, E. Berthet, D. Burkhalter, J. Tschanz, A. Gerber, W. Haag, G. Pavillon, J.-B. Wälti, R. Debély, M. Bovay, M. Garin et F. Löffel.

M. *Yves Morel*: – Le postulat étant déjà assez explicite dans son texte, nous serons donc bref dans le développement.

La proposition faite par le Conseil d'Etat a rencontré l'approbation de la majorité de la commission et va dans le bon sens. Compte tenu du temps à disposition, c'est un bon compromis. Mais il faut le revoir dans son ensemble et si la valeur locative n'est plus taxée, il faut aussi que les charges, qui peuvent être déduites à ce jour, ne le soient plus demain.

Il faut donc étudier globalement les impacts sur les comptes de l'Etat afin de trouver une solution globale satisfaisante: suppression de la valeur locative, suppression de la possibilité de déduire des frais d'entretien et les intérêts hypothécaires, voici qui est simple, clair et facile à appliquer.

C'est pourquoi nous demandons dès à présent au Conseil d'Etat de faire les simulations nécessaires afin d'aller dans le sens du Conseil fédéral et simplifier la nouvelle loi par la suppression de cet impôt.

Nous vous demandons d'accepter ce postulat et vous remercions de votre attention.

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Nous comprenons bien le sens du postulat, mais nous devons dire à M. Yves Morel que nous ne pouvons tout simplement pas exécuter ce postulat.

Pour l'instant, il ne nous est pas possible d'étudier la possibilité d'abolir l'imposition de la valeur locative. Tant et aussi longtemps que la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID) n'a pas aboli le principe de la valeur locative, nous ne pouvons pas le faire sur le plan cantonal.

Il y a effectivement une réflexion qui est menée par la Commission des redevances du Conseil national, qui est en train de faire des propositions. Le Département fédéral des finances d'ailleurs, dans une conférence de presse la semaine passée, a incité cette commission à faire maintenant des propositions. Ces propositions vont effectivement dans le sens de la suppression de la valeur locative moyennant que l'on ne puisse plus déduire les intérêts et les frais d'entretien.

Par conséquent, nous demanderons à M. Yves Morel de retirer le postulat parce que nous ne pouvons pas l'exécuter. Il est bien évident que dès que la

Pour l'encouragement à la propriété des logements

Confédération aura modifié la LHID, nous suivrons à cette modification, mais, pour l'instant, c'est une étude qui est en train d'être faite au niveau de la Confédération et par une commission des Chambres fédérales. Nous vous demandons de ne pas nous faire faire une étude qui, pour l'instant, est inutile.

La présidente: – Monsieur Yves Morel, on vous demande de retirer votre postulat.

M. *Yves Morel:* – Nous remercions le représentant du Conseil d'Etat d'avoir pris l'engagement que, dès que ce sera ficelé au niveau fédéral, on va étudier cela au niveau cantonal et fort de ces renseignements, évidemment nous retirons le postulat.

La présidente: – **Nous prenons note que le postulat du groupe radical 00.117 ad 99.038 / 99.039, du 20 mars 2000, «Pour l'encouragement à la propriété des logements», est retiré.**

00.118 ad 99.038 / 99.039

20 mars 2000

Postulat du groupe radical**Pour l'allègement de l'imposition des successions**

Le canton de Neuchâtel est l'un des six cantons qui connaît un taux d'imposition sur les successions appliqué au conjoint survivant.

Une telle particularité a peut-être l'avantage d'augmenter les rentrées fiscales, mais elle a surtout l'inconvénient de créer pour tous les citoyens concernés un sentiment de mauvais traitement qui peut aller, pour certains, jusqu'à quitter le territoire cantonal pour éviter une telle ponction sur le patrimoine qu'ils désirent transmettre à celui, ou celle, qui a partagé une grande partie de leur existence.

Etant donné que nous remettons à jour une loi sur les contributions directes avec le rapport 99.038, il nous paraît plus correct d'agir sur la fiscalité directe pour obtenir les rentrées fiscales nécessaires au bon fonctionnement de l'Etat, plutôt que de conserver des pratiques très particulières, voire discriminatoires sur le plan suisse, comme c'est le cas avec l'imposition des successions dans le canton de Neuchâtel.

Le groupe radical invite donc le Conseil d'Etat à étudier la possibilité de s'aligner sur la majorité des cantons suisses en supprimant l'impôt sur les successions appliqué au conjoint survivant.

Signataires: Y. Morel, Ph. Wälti, P. Hainard, E. Berthet, D. Burkhalter, J. Tschanz, A. Gerber, W. Haag, G. Pavillon, J.-B. Wälti, R. Debély, M. Bovay et M. Garin.

Postulats (suite)

Amendements du groupe socialiste

Premier et deuxième paragraphes : inchangés.

Troisième paragraphe : *Etant donné que nous remettons à jour une loi sur les contributions directes avec le rapport 99.038, il nous paraît plus correct d'agir sur la fiscalité directe pour obtenir les rentrées fiscales nécessaires au bon fonctionnement de l'Etat, mais également d'atténuer les éléments discriminatoires sur le plan suisse, comme c'est le cas avec l'imposition des successions dans le canton de Neuchâtel.*

Quatrième paragraphe : *Le groupe radical invite donc le Conseil d'Etat à étudier la possibilité de s'aligner sur les cantons voisins en adaptant l'impôt sur les successions appliqué au conjoint survivant.*

Signataires : Ph. Loup et B. Soguel.

M. Yves Morel : – Trois cantons connaissent deux impôts en ce qui concerne les successions ; il s'agit de Soleure, des Grisons et, hélas, de Neuchâtel. Nous avons l'émolument de dévolution d'hérédité qui est de 6% sur le montant de la succession et l'impôt sur les successions qui a la particularité chez nous de taxer la part qui revient au conjoint survivant si le couple n'a pas d'enfant.

Seuls six cantons ont une telle pratique, Genève, Grisons, Jura, Neuchâtel, Soleure et Vaud. A côté de cela, nous avons encore l'insigne honneur d'être parmi les cantons avec les taux les plus élevés pour les différents niveaux d'héritiers.

Nous constatons, à l'écoute de ces différents points, que nous avons créé les conditions idéales pour que nos concitoyens, qui arrivent à l'heure de prendre une retraite bien méritée après une vie de labeur bien remplie, aient des velléités de s'installer sous d'autres cieux plus cléments en ce qui concerne les impôts de succession.

Nous déplorons cet exode dont la cause dépend de nous. Nous devons donc réagir et changer les conditions afin de conserver chez nous tous nos concitoyens quel que soit leur âge et surtout après une vie entière passée dans notre canton. Il en va aussi un peu de notre mémoire collective.

C'est dans cette optique que le groupe radical demande au Conseil d'Etat d'étudier la possibilité de changer une telle pratique en supprimant l'imposition sur la succession revenant au conjoint. Il devrait, dans un même temps, envisager une baisse significative des taux appliqués aux différents degrés d'héritiers.

Nous avons pour ce postulat des amendements du groupe socialiste. Nous serons d'accord avec l'amendement du troisième paragraphe, mais nous ne pourrions pas accepter l'amendement au quatrième paragraphe puisque nous demandons d'étudier la suppression de l'impôt sur les successions appliqué au conjoint survivant. Si nous acceptions l'amendement du groupe

Pour l'allégement de l'imposition des successions

socialiste au quatrième paragraphe, notre postulat n'aurait plus vraiment de raison d'être dans son essence.

M. *Philippe Loup*: – Ce qu'a dit M. Yves Morel est tout à fait juste. Effectivement, au niveau des taux, il est vrai que Neuchâtel se caractérise par un niveau de taux plus élevé que les cantons qui nous entourent. Cependant, avant de se demander s'il faut supprimer cet impôt sur la succession, notamment et surtout pour le conjoint, il faudrait peut-être se poser la question de savoir pourquoi il existe. Nous avons l'impression que, pour beaucoup, cet impôt est presque illégal, et qu'il n'est pas normal que les citoyens laborieux, après tant d'années, ne puissent même pas remettre cela à leurs descendants sans payer encore une fois des impôts alors qu'ils ont payé des impôts sur le revenu et sur la fortune.

Cette discussion sur l'impôt fiscal est récurrent. Dans tous les pays qui nous entourent et en Suisse également, à droite comme à gauche aussi, c'est une vieille obsession presque névrotique qui survit à tous les bouleversements sociétaux parce que les biens – cela a une base – doivent à tout prix rester dans la famille, comme sous l'Ancien Régime, et tant pis pour les grands principes énoncés par les textes les plus fondamentaux de nos Etats modernes.

En fait, nous mettrions cette discussion un peu en rapport avec ce que l'on a discuté lundi dernier à propos du forfait d'impôt pour les artistes et les sportifs. Vous allez dire que cela n'a aucun rapport. Oui, cela a quand même un rapport: c'est l'équité de l'impôt. Quels sont ces textes fondamentaux? On va faire un peu de littérature, les gens du Val-de-Travers seront contents, nous allons citer un petit texte de Jean-Jacques Rousseau, tiré du *Discours sur l'origine de l'inégalité*:

De la culture des terres s'ensuit nécessairement leurs partages, et de la propriété, une fois reconnue, les premières règles de justice. Il est impossible de concevoir l'idée de propriété naissant d'ailleurs que de la main-d'œuvre. C'est le seul travail qui, donnant droit au cultivateur sur le produit de la terre qu'il a labourée, lui en donne par conséquent sur le fond une possession continue et se transforme en propriété.

On le voit bien, c'est le travail qui donne droit et accès à une propriété.

Nous prenons un autre texte qui est quand même assez significatif aussi – ce ne sera pas long, nous vous rassurons –, c'est la *Déclaration des Droits de l'homme*, nous ne savons pas si vous y adhérez, en tout cas, dans le groupe socialiste, il n'y a pas de problème. Il ne s'agit pas de celle de 1848, mais de celle de 1789, donc elle a la légitimité morale et la légitimité du temps. C'est aussi sur ce texte que notre pays s'est fondé.

Article premier Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droit. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité publique.

Postulats (suite)

On a deux éléments: d'un côté, on a le droit inaliénable de l'héritage qui doit être donné – juste voir que le conjoint, la femme du défunt, n'a droit à l'héritage que depuis le début du XIX^e siècle – et, d'un autre côté, il y a ces principes fondamentaux qui déclarent quand même que la propriété d'un objet, la propriété de fonds financiers, la propriété d'outils de production, doivent être issues du travail. Jusqu'à nouvel avis, l'héritage n'est pas un grand travail. Il suffit d'être là, de se donner la peine de naître. Nous ne sommes pas en train de discuter contre la notion d'héritage, mais nous aimerions montrer à quel point l'impôt successoral a sa fonction et que le supprimer n'est pas seulement une perte financière, mais c'est aussi un devoir des héritiers face à la société que l'on enlève.

Dès lors, une solution de compromis a été mise en place, d'un côté qui garantit le droit d'héritage et d'un autre un respect même furtif des principes énoncés plus haut. On a recours là à l'impôt successoral à taux progressif en fonction de la masse successorale et en fonction du lien de parenté. Donc, cela nous prouve bien – nous ne savons pas si nous vous avons convaincus – que l'impôt successoral n'est pas un droit de régal du seigneur, ce n'est plus l'ancien droit de main morte, ce n'est pas l'Etat spoliateur, l'Etat accapareur qui prend comme ça. Non, ce n'est pas cela, c'est l'Etat qui réutilise sa fonction de redistribution à l'image de l'impôt sur le revenu, à l'image aussi de l'impôt sur la fortune.

La présidente: – Monsieur Philippe Loup, si vous parliez de votre amendement...

M. Philippe Loup: – Notre amendement est le suivant au troisième paragraphe: «Etant donné que nous remettons à jour une loi sur les contributions directes avec le rapport 99.038, il nous paraît plus correct d'agir sur la fiscalité directe pour obtenir les rentrées fiscales nécessaires au bon fonctionnement de l'Etat, *mais également d'atténuer les éléments discriminatoires* sur le plan suisse, comme c'est le cas avec l'imposition des successions dans le canton de Neuchâtel.» Notre amendement vise donc à dire «*mais également d'atténuer les éléments discriminatoires*» et supprime la phrase qui disait: «plutôt que de conserver des pratiques très particulières, voire discriminatoires», simplement parce que c'est un jugement de valeur, et «pratiques très particulières» cela veut dire qu'elles sont pratiquement illégales et complètement inconvenantes. C'est un peu le sens de ce premier amendement qui est plutôt un combat de mots et qui n'est pas fondamental.

Par contre, l'amendement au quatrième paragraphe est plus fondamental et dit: «Le groupe radical invite donc le Conseil d'Etat à étudier la possibilité de s'aligner sur les cantons voisins en *adaptant* l'impôt sur les successions appliqué au conjoint survivant.» Ce qu'il y avait dans le postulat au départ, c'était évidemment beaucoup plus contraignant parce qu'il ne s'agissait pas simplement d'étudier, il s'agissait de s'aligner sur la majorité des cantons suisses en supprimant cet impôt. Donc là, il n'y a plus de marge de manœuvre

Pour l'allégement de l'imposition des successions

et l'on donne directement la formule, il n'y a plus une étude à faire, on supprime. Bon c'est réglé, c'est cela la volonté des deux amendements.

La présidente: – Ce qui veut dire que vous maintenez le quatrième paragraphe. Parce que M. Yves Morel a dit qu'il pourrait accepter votre amendement, sauf le quatrième paragraphe.

M. *Philippe Loup:* – Nous maintenons nos amendements.

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Nous dirons que le Conseil d'Etat peut accepter ce postulat dans la mesure où il est simplement le complément à la motion Rolf Graber 98.114, du 4 février 1998, « Droits de mutation: tarifs exorbitants », que vous avez déjà acceptée et qui est à l'étude. Il la complète ici avec la problématique du conjoint survivant.

Nous aimerions simplement rappeler que, dans le canton de Neuchâtel, nous avons un impôt sur les successions que le conjoint survivant ne paie que s'il n'y a pas de descendant. Lorsqu'il y a des descendants, le conjoint survivant ne paie pas l'impôt sur le droit de succession.

Mais nous avons un deuxième impôt qui s'appelle « émoulement de dévolution d'hérédité » qui frappe toutes les successions sur la masse successorale. Nous avons dit que l'ensemble de cette législation méritait d'être revue. Il faut examiner dans quelles mesures certaines choses peuvent être corrigées dans cette législation. C'est dans ce sens-là que nous acceptons le postulat, sans prendre nécessairement l'engagement que cela conduira à supprimer le droit de succession ou pas. Il faut voir globalement comment modifier notre système et il est bien clair que nous devons prendre en considération ce qui se passe dans d'autres cantons suisses, en particulier dans les cantons voisins. Encore faut-il savoir ce que vous entendez par cantons voisins, Monsieur Philippe Loup! Ce ne doit pas être uniquement les cantons qui ont une frontière commune avec le canton de Neuchâtel, mais en tout cas l'ensemble des cantons romands, y compris le Valais.

M. *Rolf Graber:* – Le plus simple eut été qu'il y ait un retrait du postulat et des propositions du groupe socialiste.

Nous voulons juste rappeler que nous avons accepté une motion à 55 voix contre 50 au mois de novembre 1999 et que nous avons eu la discussion. Le Conseil d'Etat nous a d'ailleurs dit qu'il ferait l'étude rapidement, ce pourquoi nous l'en remercions. Nous avions à l'époque obtenu le soutien du groupe radical, mais le groupe socialiste n'était pas du tout entré en matière. Cela nous a étonné, d'abord que vous acceptiez de constater qu'effectivement nous n'étions, et de loin pas, les premiers de classe dans ce domaine-là, mais surtout que vous veniez avec des propositions d'amendement alors que vous aviez refusé d'entrer en matière, il n'y a pas si longtemps, c'était il y a trois mois.

Postulats (suite)

C'est en tout cas avec impatience que nous attendons les conclusions du Conseil d'Etat. Alors, faut-il rajouter un élément? Il va de soi que, puisque dans notre intervention de novembre 1999, nous avons parlé de l'émolument de dévolution d'hérédité, que tout cela s'appliquait bien sûr au conjoint survivant et que, dans ces conditions-là, est-ce un plus, n'est-ce pas un plus? Ceux qui l'estimeront, le soutiendront. Pour les autres, le travail ayant été fait, la discussion ayant eu lieu, ils s'opposeront à ce postulat.

M. Damien Cottier : – Nous aimerions tout de même rappeler la motion, que nous avons acceptée de manière générale, concernant les droits de succession. Le postulat du groupe radical, qui est beaucoup plus précis, beaucoup plus ciblé, qui vient, comme l'a dit le conseiller d'Etat, en complément de cette motion, demande une chose très simple qui est la suppression des droits de succession pour les conjoints. C'est un des éléments, mais nous demandons cette suppression.

Il est clair que si nous acceptons l'amendement du groupe socialiste au quatrième paragraphe, il n'y aurait plus besoin de la motion, parce que tout est déjà contenu dans le cadre d'une étude générale de ces droits de succession. Si, par contre, nous le refusons – et c'est ce que nous recommanderons – alors nous croyons que c'est un complément utile.

Concernant l'intervention du rapporteur du groupe socialiste, nous croyons qu'il est très bien de lire et de commenter *Les Droits de l'homme et du citoyen*. Il faut aussi avoir lu la motion, avant de la commenter, et nous parlons uniquement des droits de succession entre conjoints.

Alors que l'on ne vienne pas nous dire que ce n'est pas de l'argent ou de la fortune, sous quelque forme qu'elle soit, qui a été mis de côté ensemble par un couple qui a travaillé ensemble et que, par conséquent, on prend une part de propriété. Nous ne parlons pas là de la succession avec la génération qui suit mais véritablement entre conjoints et nous croyons que l'analyse du groupe socialiste se retourne contre lui, c'est bel et bien l'argent du travail qu'on reprend avec cet impôt que nous demandons de supprimer.

M. Philippe Loup : – Nous allons peut-être étonner le député Damien Cottier. Non seulement nous savons lire, mais en plus nous savons écouter.

Nous savons lire dans la mesure où lorsque ce postulat dit « pratiques très particulières » en parlant de l'impôt successoral, il parle de l'impôt successoral dans sa généralité. Donc, c'est l'ensemble de l'impôt successoral qui est visé dans cette étude tout à fait générale même s'il y a un aspect plus pointu sur l'impôt successoral touchant le conjoint.

Autrement, le rapporteur du groupe libéral l'a très précisément dit, l'étude peut fort bien s'étendre aux autres. Donc, ce n'est pas aussi particulier qu'on veut le dire. Simplement, nous ne sommes, nous groupe socialiste, pas du tout opposé à cette étude. C'est simplement une question de fondement de notre société par rapport à l'impôt et aux devoirs d'impôt, nous sommes

Pour l'allégement de l'imposition des successions

opposé à la succession telle qu'elle est mentionnée dans le postulat et c'est pour cela que nous avons déposé cet amendement.

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – A la suite de l'évolution de la discussion, nous aimerions dire, en particulier à l'attention de M. Damien Cottier, que nous acceptons ce postulat dans la mesure où nous considérons qu'il fait partie de l'étude globale que vous nous avez demandée.

Dans cette étude globale, laissez-nous avoir la possibilité d'examiner l'ensemble du problème! La question du conjoint survivant est une question qui doit être examinée pour elle-même et, encore une fois, il y a la distinction qui est faite aujourd'hui entre la situation du conjoint survivant lorsqu'il est en concours avec des descendants ou lorsqu'il est le seul héritier. Nous n'aimerions pas qu'en acceptant cette motion, vous ayez par avance décidé qu'il n'y aura pas nécessairement d'intervention lorsqu'il y a un conjoint survivant, par exemple sans descendant.

Donc, encore une fois, l'ensemble de cette législation doit être revue. Alors, laissez-nous faire l'étude, vous faire des propositions, mais ne nous mettez pas de carcans dans l'étude que nous sommes en train de faire. Encore une fois, il nous semblait que la motion que vous avez acceptée nous permettait de le faire.

M. *Yves Morel*: – Nous remercions le Conseil d'Etat pour son ouverture et nous allons le suivre. Comme le Conseil d'Etat a accepté notre postulat, nous n'allons pas le retirer.

La présidente: – Nous allons quand même nous prononcer sur l'amendement du groupe socialiste.

On passe au vote.

L'amendement du groupe socialiste obtient 49 oui et 49 non.

La présidente: – Nous refusons cet amendement.

L'amendement du groupe socialiste est donc refusé.

M. *Rolf Graber*: – Nous avons refusé la proposition socialiste, mais nous devons encore nous prononcer sur le postulat.

La présidente: – Nous voulons volontiers faire voter ce postulat, mais il n'y avait personne qui s'y opposait.

M. *Rolf Graber*: – Nous confirmons que l'intervention de M. Damien Cottier nous conduit à vous demander de refuser le postulat; il est exclusif, il

Postulats (fin)

manque d'ouverture. La motion que nous avons acceptée comprend cette notion-là, elle est plus large, elle fait partie d'un ensemble, elle n'est pas à ce point-là restrictive. Ce n'est plus un postulat, c'est une injonction. Nous souhaitons un allègement, voire une suppression, pour le conjoint survivant. Elle fait partie de notre demande, ce postulat est exclusif et nous vous proposons de le refuser en tant que tel.

M. *Philippe Loup* : – Le groupe socialiste refuse le postulat.

M. *Yves Morel* : – Par gain de paix et efficacité, nous avons tous faim, nous retirons le postulat.

La présidente : – **Nous prenons note que le postulat du groupe radical 00.118 ad 99.038 / 99.039, du 20 mars 2000, « Pour l'allègement de l'imposition des successions », est retiré.**

Nous avons terminé nos travaux. Nous vous souhaitons un bon appétit.

Séance levée à 12 h 35.

La présidente,

T. HUMAIR

Les secrétaires,

F. GERTSCH

R. DEBÉLY

Le secrétaire-rédacteur,

J.-M. REBER

PAGE SANS TEXTE

VINGTIÈME SESSION DE LA 45^e LÉGISLATURE

Session extraordinaire des 20, 21 et 22 mars 2000

Séance du mercredi 22 mars 2000, à 14 heures, au Château de Neuchâtel

Présidence de M^{me} Thérèse HUMAIR, présidente

PRÉSENCE

Présents: 100 députés.

Absents et excusés: M. Jean-Pierre Authier, M^{me} Violaine Barrelet, M. Jean-Claude Baudoin, M^{me} Michèle Berger-Wildhaber, MM. Claude Bugnon, Frédéric Cuche, Blaise Duport, Olivier Haussener, Pierre Meystre, Jacques de Montmollin, Dominique Gilbert Rossier, Eric Ruedin, Pascal Sandoz, M^{me} Claudine Stähli-Wolf et M. Jean Studer. – Total: 15.

PROPOSITION DE DÉPUTÉS

La proposition suivante a été remise à la présidente qui en a fait donner copie aux députés et aux membres du Conseil d'Etat:

Postulat

00.126 ad 00.016

Postulat du groupe PopEcoSol Dotation en personnel de l'Ecole d'ingénieurs

Nous avons entendu le représentant du Conseil d'Etat souhaiter pouvoir augmenter le personnel de l'Ecole d'ingénieurs, afin de lui permettre de mieux remplir sa mission.

Ces prochaines années seront décisives pour l'avenir de cette haute école et nous ne devons négliger aucun effort pour lui permettre d'atteindre la vitesse de croisière.

En conséquence, nous invitons le Conseil d'Etat à étudier une augmentation de la dotation en personnel de l'Ecole d'ingénieurs pour l'adapter aux besoins.

Signataire: A. Bringolf.

COMMUNICATIONS DE LA PRÉSIDENTE

Nous vous signalons que le bureau s'est retrouvé à 13 h 50. Nous avons vraiment un sérieux problème et il est vraiment important que nous arrivions à remplir l'objectif que nous vous avons annoncé ce matin. Nous faisons donc une nouvelle fois appel à vous. Nous aimerions que pour les postulats qu'il reste, vous exprimiez uniquement votre opinion et que vous ne rallongiez pas les débats. Pour les grandes déclarations, chacun aura droit à la parole, mais si vos interventions sont trop longues, peut-être que nous vous interromprons. Nous sommes obligée d'agir de cette manière, mais nous avons déjà beaucoup parlé sur cette loi sur les contributions directes.

Par la suite, comme nous avons vraiment un grand volume à traiter, nous avons essayé de ne pas vous mettre trop de séances supplémentaires, mais nous avons ajouté à gauche et à droite quelques heures.

Le mardi 25 avril 2000 est toujours réservé au rapport « Constitution cantonale », en espérant néanmoins qu'il reste beaucoup de temps pour les autres rapports. Nous travaillerons de 17 h 30 à 22 h 30.

Le lundi 15 mai 2000, nous commencerons nos travaux à 13 h 30 et non à 14 h 15. Nous travaillerons l'après-midi du mercredi 17 mai 2000.

Nous travaillerons également le lundi 19 juin 2000 à partir de 13 h 30 jusqu'à 19 heures.

POSTULATS

00.119 ad 99.038 / 99.039

20 mars 2000

Postulat du groupe radical

Pour la possibilité de déduire les frais de garde de ses enfants

La réalité économique oblige de plus en plus de femmes à travailler loin de leur domicile.

Dans certains cas, elles doivent confier leurs enfants à un système de garde structuré et organisé par les services publics, ou trouver des solutions individuelles.

Les frais qui en découlent ne peuvent pas, actuellement, être déduits fiscalement, alors que ce sont en réalité des frais d'acquisition du revenu.

Le groupe radical invite, de ce fait, le Conseil d'Etat à étudier les possibilités, les conditions, les limites et le cadre nécessaire pour pouvoir déduire ces frais de la déclaration d'impôts.

Signataires: Y. Morel, P. Hainard, W. Geiser, E. Berthet, D. Burkhalter, J. Tschanz, W. Haag, G. Pavillon, J.-B. Wälti, M. Bovay et M. Garin.

Postulats (suite)

Amendements du groupe socialiste déposés le 22 mars 2000

Titre (nouveau) : *Pour rendre les frais de garde de ses enfants financièrement plus supportables*

Premier paragraphe : *inchangé.*

Deuxième paragraphe : *Dans certains cas, les familles doivent confier leurs enfants... (Reste inchangé.)*

Troisième paragraphe : *inchangé.*

Quatrième paragraphe : *Le groupe radical invite, de ce fait, le Conseil d'Etat à étudier les possibilités, les conditions, les limites (plafonnement) et le cadre nécessaire pour pouvoir déduire ces frais de la déclaration d'impôts. Il le prie également d'examiner d'autres moyens d'aide afin de rendre les frais de garde financièrement plus supportables pour les parents qui ont une activité professionnelle.*

Signataires : *P. Erard, B. Soguel, M.-A. Crelier-Lecoultre, D. Barraud, G. Santschi, H. Deneys, B. Bois, M. Giovannini, M. Perroset, R. Wüst, F. Perrin-Marti, J.-J. Delémont, M. Donati, F. Cuche, M. Guillaume-Gentil-Henry, M. Debély et J.-P. Franchon.*

M. Yves Morel : – La réalité économique, la concurrence internationale et la mondialisation demandent de plus en plus de mobilité et de flexibilité de la part de toutes les collaboratrices et tous les collaborateurs d'une entreprise privée ou publique, notamment de celles qui sont tournées vers l'exportation, et notre canton est le canton le plus exportateur, juste derrière Bâle-Ville.

Cette flexibilité est demandée tant au niveau des trajets entre le lieu de domicile et le lieu de travail qu'à l'intérieur d'horaires fluctuants, compte tenu des variations de la demande des clients.

Actuellement, notre organisation scolaire, nos infrastructures d'accueil et la quasi-absence de crèches dans les entreprises obligent les couples qui travaillent à s'organiser pour faire garder leurs enfants pendant une partie de la journée. Cela est particulièrement important et nécessaire pour les familles monoparentales. Or, ces frais ne peuvent pas venir en diminution du revenu imposable, bien qu'il s'agisse en fait de frais indirects certes, mais obligatoires pour l'acquisition du revenu principal. Il serait donc normal de pouvoir, sous certaines conditions, les déduire sur la déclaration d'impôt.

Le Conseil d'Etat devrait étudier les différents cas de figure qui donneraient lieu à de telles déductions. Il devrait fixer les règles, les limites, les montants, les exceptions d'une telle procédure d'application. Dans les exceptions, nous pourrions également analyser les cas des familles où un conjoint renonce à travailler pour élever ses enfants. Il n'y a pas, dans ce cas-là, de frais de garde, mais absence de revenu.

C'est dans ce sens que le groupe radical demande au Conseil d'Etat une telle étude qui doit déboucher sur des propositions concrètes. Nous vous remercions d'accepter ce postulat.

Pour la possibilité de déduire les frais de garde de ses enfants

M^{me} *Pierrette Erard*: – L'évolution de la société a transformé le mode de vie des familles ainsi que les formes de familles. Pour les familles où les parents, père et/ou mère, exercent une activité professionnelle, les frais de garde deviennent une composante des budgets familiaux. Il nous semble donc utile de nous demander s'il y a lieu que notre législation cantonale s'adapte à ce nouvel état de fait, à l'image de ce qui se fait au niveau fédéral.

Le postulat radical propose d'aborder la question des frais de garde sous l'angle fiscal seulement. Le but de notre amendement est d'élargir le postulat et de donner au Conseil d'Etat les moyens d'étudier d'autres voies pour rendre les frais de garde plus supportables pour les parents qui ont une activité professionnelle. Les déductions fiscales permettent surtout d'alléger les charges pour les familles à revenus élevés, et, selon les revenus, les déductions représentent des diminutions d'impôts très variables. C'est pourquoi nous demandons que les déductions soient plafonnées. En outre, il nous semble important d'étudier aussi d'autres moyens d'aides afin de rendre plus supportables les frais de garde, aussi les personnes ne disposant pas d'un revenu élevé.

Nous souhaitons donner toute latitude au Conseil d'Etat pour trouver les solutions les plus adéquates. L'accueil des enfants pendant que leurs parents travaillent doit se faire dans les meilleures conditions afin de favoriser un développement harmonieux des enfants. L'Etat doit apporter son soutien à cet élément important de la politique familiale.

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Nous comprenons parfaitement le souci du Grand Conseil en ce qui concerne le problème des frais de garde, mais nous aimerions ici faire une distinction entre le postulat tel qu'il est présenté et l'amendement qui essaie de sortir du problème de la fiscalité. Si l'on s'en tient au problème de la fiscalité, le postulat qui est présenté, on est exactement dans la même situation que le postulat de tout à l'heure à propos des valeurs locatives, dans le sens qu'actuellement, en fonction de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID), on ne peut pas faire une déduction des frais de garde, d'ailleurs le Grand Conseil et la commission fiscalité en ont déjà discuté, il y a déjà eu des propositions dans ce sens-là, et nous ne pouvons pas le faire. En revanche, nous avons, dans le projet de loi, essayé de tenir compte en partie de ce problème, nous pensons bien que ce n'est peut-être pas encore la meilleure des solutions, mais nous avons déjà tenu compte en partie de ce problème en augmentant la déduction pour familles monoparentales. Cela, nous pouvons le faire sous forme de déductions sociales et nous l'avons fait en augmentant la déduction de 2400 francs pour, précisément, tenir compte de ces frais supportés par des ménages, en particulier qui comptent qu'un seul adulte et des enfants. On a donc déjà fait quelque chose.

Pour le surplus, vous avez certainement vu dans la presse qu'au niveau du Conseil des Etats, une demande a été faite auprès du Conseil fédéral pour que,

Postulats (suite)

justement, il y ait une modification de la LHID qui permette de prendre en considération les frais de garde dans le cadre des déductions générales. Dès lors, à nouveau, comme tout à l'heure pour la valeur locative, il est bien évident que si la LHID est modifiée dans ce sens-là, nous adapterons la loi neuchâteloise.

Si nous nous en tenons uniquement au postulat du groupe radical, nous en tirons la même conclusion qu'en ce qui concerne la valeur locative en disant que, pour le moment, nous ne pouvons pas donner une suite à ce postulat, que nous lui donnerons une suite en fonction des dispositions fédérales et que nous souhaiterions qu'il soit éventuellement retiré.

Quant aux amendements du groupe socialiste, ils vont au-delà et, au fond, sortent de la fiscalité, sortent du postulat à proprement parler rattaché à la loi fiscale et posent, de manière plus générale, la question de la prise en compte des frais de garde, du problème des familles qui doivent confier leurs enfants. Nous rappelons qu'il y a un rapport sur la petite enfance qui doit être présenté devant ce Grand Conseil et nous espérons, à travers ce rapport, apporter une certaine réponse aux préoccupations des amendements du groupe socialiste.

Nous croyons que la solution la plus sage serait de prendre acte de ce que nous venons de dire et de retirer ce postulat.

M. Yves Morel: – Pour être bref et aller dans votre sens, nous n'avons pas donné l'avis du groupe concernant les amendements du groupe socialiste. Il y a trois points qui changent. Nous serions d'accord avec les amendements du groupe socialiste.

La présidente: – Monsieur Yves Morel, est-ce que vous maintenez votre postulat? Le représentant du Conseil d'Etat vous a proposé de le retirer. Nous vous demandons donc si vous le maintenez. Il a bien expliqué que, pour l'instant, il ne peut pas y donner suite.

M. Yves Morel: – Le représentant du Conseil d'Etat a proposé de retirer le postulat tel qu'il a été déposé, mais les amendements venant dessus, il s'agit peut-être d'une autre discussion.

M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Il est bien évident que si le groupe radical retire son postulat, les amendements n'ont plus de raison d'être et tombent.

La présidente: – C'était donc bien la proposition du représentant du Conseil d'Etat. Monsieur Yves Morel, maintenez-vous ou retirez-vous votre postulat?

M. Yves Morel: – Nous le retirons.

La présidente: – **Nous prenons donc note que le postulat du groupe radical 00.119 ad 99.038 / 99.039, du 20 mars 2000, « Pour la possibilité de déduire les frais de garde de ses enfants », est retiré.**

Pour arrêter de pénaliser la famille

00.120 ad 99.038 / 99.039

20 mars 2000

Postulat du groupe radical
Pour arrêter de pénaliser la famille

Actuellement avec l'introduction du «splitting», il est affirmé que les familles sont encouragées par rapport à d'autres formes de vie en commun. Si cela peut paraître juste à travers la loi, notamment dans l'article 10, cela ne l'est pas, lorsque nous analysons le règlement d'application.

En effet, il est indiqué que le revenu cumulé est divisé par un coefficient de 55%.

Cela introduit une inégalité de traitement par rapport à un couple non marié qui vit sous le même toit et dont le revenu est identique à celui d'un couple marié.

Cette façon de faire n'encourage pas le mariage. Elle introduit une discrimination et mérite d'être modifiée rapidement.

Le groupe radical invite le Conseil d'Etat à étudier la possibilité de ramener le taux du coefficient du «splitting» à 50% au maximum, voire en dessous.

Signataires: Y. Morel, P. Hainard, W. Geiser, Ph. Wälti, E. Berthet, D. Burkhalter, J. Tschanz, A. Gerber, W. Haag, G. Pavillon, J.-B. Wälti, R. Debély, M. Bovay et M. Garin.

M. Yves Morel: – Favoriser la famille: toutes les formations politiques mettent cet argument dans leurs programmes électoraux successifs et, lorsque l'on regarde dans les faits, on constate des écarts importants entre les discours et les actes.

Quand nous lisons notamment les commentaires à la page 18 du premier rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi sur les contributions directes, nous sommes plus que surpris des commentaires qui justifient le taux de 55%, nous citons: « Ce taux est de 55%, soit plus de la moitié, parce qu'on estime que la capacité économique d'un couple marié est légèrement supérieure à celle de deux personnes vivant seules disposant chacune de la moitié du revenu global. »

S'il y a une vingtaine d'années, cette affirmation pouvait s'avérer exacte dans une grande majorité des cas, car deux personnes non mariées avaient chacune son appartement, même si elles vivaient ensemble, actuellement, les choses ont évolué et la majeure partie, pour ne pas dire la totalité, des couples non mariés vivent en commun sous un même toit. Ils ont donc les mêmes frais fixes que leurs voisins de palier qui, eux, sont mariés.

De tels apriorismes, qui débouchent sur la fixation d'un taux arbitraire avec des conséquences financières importantes, ne devraient plus avoir cours actuellement. De plus, ce biais pénalise l'un des deux piliers importants que nous avons mentionnés dans le cadre de notre amendement concernant

Postulats (suite)

les déductions pour charge de famille, soit la famille elle-même qui est le creuset des générations futures garantes du développement à long terme de notre canton.

Il faut donc, sans les favoriser au détriment des autres groupes de contribuables, arrêter de pénaliser les familles et corriger le taux du coefficient utilité en le ramenant à 50 % ou au-dessous.

Le Conseil d'Etat devrait faire les simulations chiffrées nécessaires afin de déterminer le taux équitable et objectif à l'universalité devant l'impôt. Le règlement d'application devrait être modifié rapidement en conséquence.

Nous vous remercions donc d'accepter ce postulat.

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Nous pouvons comprendre que la question du splitting soit soulevé ici et que l'on souhaite modifier le coefficient.

Cependant, nous aimerions attirer votre attention sur le fait que, du simple point de vue des conséquences financières, celles-ci sont extrêmement importantes. Si l'on change de 55 % à 50 %, nous n'avons pas les chiffres ici, ce ne sont pas seulement 1 ou 2 millions de francs, ce sont quelques millions de francs qui sont en jeu ici. Par conséquent, nous devons faire l'étude pour voir à quoi conduirait la proposition qui est faite.

Nous aimerions dire que nous sommes prêt à étudier une solution qui soit plus favorable aux familles, mais là, à nouveau, il ne faut pas oublier ce qui est en train de se passer sur le plan fédéral.

Sur le plan fédéral, un énorme travail a été fait sur l'imposition des familles. Nous avons ici un rapport de l'Office fédéral des assurances sociales qui a présenté trois modèles de réformes – nous n'allons pas les décrire ici, parce que nous n'avons vraiment pas le temps – qui ont été élaborés par la Confédération et qui vont maintenant, selon la communication du Département fédéral des finances que nous avons reçue la semaine dernière, être mis en consultation, ainsi qu'un quatrième modèle proposé par le Conseil des Etats qui tient compte, justement, du problème des frais de garde.

Nous ne pouvons pas simplement dire que nous ne pouvons pas donner une suite à ce postulat, puisque, concernant le splitting, les cantons ont une certaine marge de manœuvre, mais que, si nous acceptons ce postulat, nous le traiterons en fonction des résultats de la consultation de la Confédération et des nouvelles règles concernant l'imposition de la famille proposées dans le cadre de la Confédération, ne serait-ce ici aussi que pour avoir des solutions qui soient identiques d'un canton à l'autre. Il y a, croyons-nous, effectivement quelque chose à faire dans ce secteur, mais là aussi, l'acceptation ne signifie pas que vous aurez un rapport immédiatement. Nous devons attendre de voir ce qui sera proposé au niveau de la Confédération.

La présidente: – Ce postulat est-il combattu ?

Pour arrêter de pénaliser la famille

M. Bernard Renevey: – L'introduction du splitting dans notre législation fiscale date de 1986 et résulte d'un arrêt du Tribunal fédéral de 1984 qui décidait, suite à un recours zurichois, qu'en vertu de l'article 4 de la Constitution fédérale, il était institutionnel de prélever un impôt sur le revenu d'un couple marié qui soit supérieur au montant total de l'impôt à payer par deux célibataires vivant ensemble et obtenant le même revenu. Cela, c'est le principe de base.

Dans le même arrêt, qui était très complet, le Tribunal fédéral dégageait également d'autres principes concernant notamment les célibataires vivant seuls, principes qu'il s'agissait de concilier avec celui que nous venons d'énoncer, alors même que ces principes sont plutôt contradictoires.

A l'époque, le Conseil d'Etat avait présenté un rapport, qui fut renvoyé en commission – cela arrivait déjà – et c'est cette commission qui s'est penchée attentivement sur ce sujet. Elle a tenu compte notamment de l'avis de M^{me} Danielle Yersin, devenue depuis juge au Tribunal fédéral, dont nous vous citons quelques extraits. M^{me} Danielle Yersin dit:

Si l'on applique le splitting à 50%, les couples mariés et les concubins supportent une charge fiscale identique lorsque le revenu est acquis par moitié par chaque conjoint ou chaque concubin. En revanche, lorsque les époux contribuent de manière inégale à la formation des revenus communs, soit pratiquement dans tous les cas, ils seraient avantagés par rapport aux concubins et aux célibataires. S'il s'agit de célibataires qui vivent seuls, leurs charges fiscales seraient relativement trop fortes. De même, le concubinage serait indirectement pénalisé. Le principe de la neutralité de l'impôt ne serait donc plus respecté. Le fait de réserver une imposition légèrement plus lourde aux époux permet d'éviter que la charge fiscale du célibataire qui vit seul ne soit trop lourde proportionnellement. Par ailleurs, on ne peut ignorer que le fait de vivre en ménage commun représente certaines économies par rapport au ménage individuel.

Il y a en effet encore des gens qui vivent seuls. M. Yves Morel disait tout à l'heure que, généralement, les gens, même quand ils vivent en concubinage, vivent ensemble, mais il y a encore des célibataires!

C'est sur cette base, bien sûr très partiellement citée ici, que la commission a choisi le splitting 55% - 45% et il nous semble que ces éléments n'ont pas été modifiés depuis. A noter que d'autres cantons, comme celui de Fribourg par exemple, avaient choisi un splitting 60% - 40%.

Nous aimerions en outre dire, très gentiment et très courtoisement à nos collègues radicaux, que leur vision de la famille, telle qu'elle est présentée dans ce postulat, nous paraît un peu étroite et que, pour nous, la famille ne se résume pas aux seuls couples, comme le laisse entendre le titre et le premier paragraphe du postulat, mais il y a aussi des familles hors du mariage, des familles monoparentales notamment.

Postulats (suite)

Le groupe socialiste ne juge pas opportun de revoir la problématique du splitting et s'opposera par conséquent à ce postulat.

M. Rolf Graber : – Le postulat qui nous est soumis nous interroge forcément parce que, sur le principe, le groupe radical a raison, mais si nous n'avons pas maintenu l'idée qui a été débattue en commission, c'est que le manque à gagner était trop important.

Ce postulat trouve vraisemblablement son origine dans les discussions qui ont eu lieu récemment au niveau fédéral, ce qui veut dire que, pour que l'étude soit entreprise, il faudrait au moins deux conditions : que l'on sache quelles seront les bases de taxation des familles dans les cantons une fois que la décision aura été prise au niveau fédéral, et il y a tout de même autre chose, que les finances cantonales le permettent, puisque l'on n'a pas retenu le splitting à 50 % pour cette raison-là.

Par ailleurs – et ce postulat peut avoir le même défaut qu'un ou deux autres postulats –, ce postulat ne vise qu'à mettre un splitting à 50 %. Or, en mettant le splitting à 50 %, on devrait peut-être revoir le barème quitte à introduire le principe du splitting à 50 % et à revoir le barème. Ces choses-là devraient faire l'objet d'une vision un tout petit peu plus large. La sagesse, nous semble-t-il, aurait voulu que ce postulat fasse l'objet plutôt d'une motion dans quelques mois lorsque nous y verrons plus clair.

Raison pour laquelle nous sommes d'accord sur le fond, mais sur la manière et sur le moment, nous sommes plus qu'hésitant et une grande partie de notre groupe refusera ce postulat.

M. Yves Morel : – Nous dirons deux choses pour répondre aux intervenants précédents.

En ce qui concerne l'argumentaire de M. Bernard Renevey, nous citerons simplement sa source. M^{me} Danielle Yersin est celle aussi qui prétend que les partis politiques ne sont pas d'intérêt public ; c'est le point qui a été relevé hier.

En ce qui concerne l'intervention de M. Rolf Graber, il est vrai que la commission a décidé de ne pas tenir compte de cela vu le manque à gagner important. C'est pour cette raison que nous n'avons pas déposé un amendement à la loi sur les contributions directes, mais un postulat afin qu'une étude soit faite. S'il y a des propositions pour introduire encore plus d'éléments dans l'étude, nous sommes évidemment preneur. Nous croyons qu'à un moment donné, il faut commencer l'étude plutôt que de dire que l'on va attendre de voir ce que le Conseil fédéral fait, etc., car on va se retrouver en 2004 et on n'aura toujours pas commencé. C'est pour cela que nous avons déposé ce postulat maintenant, afin de commencer l'étude. Nous sommes, il est vrai, ouvert à mettre le maximum de choses dedans. Nous sommes conscient de l'impact important que notre proposition aurait sur les finances d'aujourd'hui, c'est pour cela que nous l'avons déposée sous forme de postulat, pour voir cela pour demain. Nous allons donc maintenir notre postulat.

Pour arrêter de pénaliser la famille

M. *Pierre-Jean Erard*: – Nous désirons poser une question sous forme de question ! (*Rires.*)

Evidemment, on joue les couples mariés légalement, légitimement, toujours contre les couples non mariés ou contre les autres formes de vie en commun et on refuse l'égalité. Bon, on a une raison très valable puisque cela va coûter très cher ou que cela coûterait très cher au canton. Notre question est – cela inspirera peut-être une extension de ce postulat – la suivante: maintenant que dans notre Constitution, nous avons admis légalement d'autres formes de vie en commun que la famille, c'est-à-dire qu'il y aura d'autres formes de couples de toute nature qui pourront être officiels et légitimés, est-ce qu'il ne serait pas envisageable, pour un prochain postulat ou une prochaine motion, de dire que ces gens-là sont soumis au même splitting que les autres ?

M. *Laurent Debrot*: – Comme le Conseil d'Etat est d'accord de répondre de toute façon à ce postulat, sans forcément entrer dans les vues du groupe radical, nous pourrions accepter que le Conseil d'Etat diffuse simplement ses réflexions pour que l'on puisse savoir exactement à quoi nous en sommes avec ces problèmes d'imposition de couples.

M. *Jean Guinand*, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – On pourrait ouvrir un long débat sur le problème de l'imposition de la famille. Nous vous avons dit qu'il y a des études importantes qui ont été menées par la Confédération, mais nous devons, maintenant, au niveau du Conseil d'Etat, nous prononcer et nous allons nous prononcer sur un des trois modèles qui ont été présentés et qui ont chacun leurs avantages, leurs inconvénients, qui tiennent ou qui tiennent plus ou moins compte des gens mariés, des gens qui ne sont pas mariés, de l'égalité de traitement que l'on doit avoir.

Nous aimerions dire à M. Yves Morel que tout à l'heure, nous lui avons demandé de retirer les postulats parce que nous ne pouvions pas les exécuter tout simplement aujourd'hui, mais ce postulat, si nous l'acceptons dans le principe d'étudier le problème de l'imposition de la famille, alors nous sommes très clair, nous ne le ferons qu'en fonction de ce qui se passera sur le plan fédéral. On ne va pas partir et faire cavalier seul, cela est clair. Nous n'aimerions pas qu'il y ait d'ambiguïté !

Raison pour laquelle, à la limite, encore une fois, avec ou sans postulat, nous suivons ce dossier.

La présidente: – Vous avez donc entendu les intentions du Conseil d'Etat. Nous allons donc nous prononcer sur ce postulat.

On passe au vote.

Le postulat du groupe radical 00.120 ad 99.038 / 99.039, du 20 mars 2000, « Pour arrêter de pénaliser la famille », est refusé par 58 voix contre 24.

Postulats (suite)

98.135

24 mars 1998

Postulat du groupe radical (primitivement déposé sous forme de motion)
Réduction de l'imposition des personnes morales et fiscalité incitative pour la création d'emplois

Les indices comparant la charge grevant le bénéfice et le capital placent Neuchâtel dans le peloton des cantons ayant l'impôt le plus lourd. Cette position se confirme malgré les adaptations législatives entreprises ces dernières années pour améliorer notre image fiscale.

Cette situation donne une image peu attractive de notre canton et est de nature à ternir le dynamisme qui est insufflé par la promotion économique. Cette vitrine fiscale très négative, année après année, doit être corrigée.

Nous prions dès lors le Conseil d'Etat d'étudier les moyens permettant d'améliorer la situation en intervenant conjointement sur les points suivants :

- alléger la charge fiscale des entreprises tout en favorisant une fiscalité incitative pour la création d'emplois (par exemple en favorisant le réinvestissement);*
- corriger notre système d'imposition et/ou les facteurs pris en considération pour le calcul de l'indice fiscal afin que ceux-ci ne pénalisent plus aussi fortement notre canton dans les indices comparatifs (vitrine fiscale).*

Signataires: R. Debély, Y. Morel, P. Meystre, P. Hainard, P. Guenot, W. Willener, W. Geiser, D. Burkhalter, J.-B. Wälti, D. Cottier, Ph. Wälti, G. Pavillon, M. Berger-Wildhaber, W. Haag, M. Bovay, J. Tschanz, A. Gerber, F. Löffel et E. Berthet.

Amendement du groupe socialiste déposé le 19 mai 1999

Le dernier paragraphe est amendé comme suit :

Nous prions dès lors le Conseil d'Etat d'étudier les moyens permettant d'améliorer la situation en intervenant conjointement sur les points suivants (phrase inchangée) :

- favoriser une fiscalité incitative pour la création d'emplois (par exemple en favorisant le réinvestissement); (suppression de: « alléger la charge fiscale des entreprises tout en »).*

Deuxième tiret: inchangé.

Signataires: M. Barrelet et P. Erard.

M. Roland Debély: – Dans un souci d'éviter un débat ultérieur sur un objet qui nous occupe depuis plusieurs heures, nous avons transformé cette motion, déposée au mois de mars 1998, en postulat lié au rapport sur les contributions directes.

Réduction de l'imposition des personnes morales

La revendication d'un allègement de la charge fiscale et de mesures incitatives pour la création d'emplois ne date pas d'aujourd'hui. Elle n'est pas de nature conjoncturelle, elle n'est pas liée à une amélioration des finances de l'Etat. Il y a déjà de nombreuses années que Neuchâtel occupe une position de dernier de classe, dans les comparaisons intercantionales, et, depuis plusieurs années, que nos milieux demandent des mesures visant à alléger cette charge.

Il a fallu beaucoup de temps pour être entendu et nous nous réjouissons dès lors des décisions qui ont été prises hier. C'est une première étape et, tout à l'heure, le postulat du groupe radical 00.016 ad 99.038 / 99.039, du 20 mars 2000, « Pour une imposition incitative des personnes morales », développé par M. Yves Morel et préconisant un taux moyen de 9 %, a été refusé.

Notre ex-motion est exprimée en termes plus généraux, moins contraignants, et elle ouvre un champ plus large à des réflexions comme celles qui ont été évoquées ce matin par le porte-parole du groupe socialiste.

Dans une perspective à moyen terme, dans une perspective qui prenne également en considération l'évolution de la fiscalité des autres cantons, ainsi que l'évolution de la situation financière de notre propre canton, nous vous invitons, Mesdames et Messieurs, à accepter ce postulat.

Notre homonyme, M. Martial Debély, nous a amicalement demandé si le maintien de ce postulat ne constituait pas un acharnement thérapeutique. Nous avons en fait trouvé la formule assez jolie et nous y répondrons que cet acharnement peut être utile pour l'ensemble de notre canton et de notre économie si deux objectifs y sont répondus: le premier, c'est l'ablation de la bulle qui gonfle l'impôt et le deuxième, c'est la greffe de mesures incitatives pour la création d'emplois. Dans ce contexte-là, nous vous invitons, Mesdames et Messieurs, à voter ce postulat.

La présidente: – Avant de donner la parole au représentant du Conseil d'Etat, nous la donnons au groupe socialiste qui a déposé un amendement.

M^{me} Muriel Barrelet: – La situation étant aujourd'hui bien différente que celle qui prévalait en mars 1998, au moment du dépôt de la motion, le groupe socialiste combattrait cette motion ou postulat et retire son amendement.

La présidente: – **Nous prenons note que l'amendement du groupe socialiste au postulat du groupe radical 98.135 est retiré.**

M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales: – Il est vrai que, sous une forme un peu plus allégée, la motion transformée en postulat veut demander un peu la même chose que le postulat dont nous avons parlé ce matin et qui a été refusé.

Nous considérons, au niveau du Conseil d'Etat, qu'une partie de cette motion a été réalisée à travers les propositions qui ont été faites dans la

Postulats (suite)

nouvelle loi fiscale, qu'il s'agisse de la baisse, encore une fois, de la fiscalité de 18,5% ou au système de 6% à 10% et des dispositions en ce qui concerne le réinvestissement qui sont compatibles avec la LHID. Encore une fois, nous avons adopté hier une législation compatible avec la LHID.

En ce qui concerne l'idée d'allégements fiscaux à des entreprises qui servent les intérêts économiques du canton, nous ne pouvons répéter que ce que nous avons dit ce matin, ce sont les dispositions que nous avons dans la loi et que vous avez adoptées hier et qui concernent les allégements fiscaux possibles pour les entreprises qui, nouvellement créées, investissent et favorisent ainsi la création d'emplois.

Il y a une question qui pourrait être discutée, encore que maintenant, l'amendement a été retiré, c'était la question de savoir si l'on pouvait fixer l'impôt des personnes morales compte tenu de la masse salariale. Cela est plus que douteux parce que le droit fiscal prévoit une imposition du bénéfice selon la comptabilité sociale de l'entreprise et il est vrai qu'une entreprise industrielle peut avoir, avec beaucoup d'emplois et des charges salariales élevées, une imposition différente d'une entreprise commerciale sans beaucoup d'emplois, mais avec des achats importants, alors que toutes les deux présenteraient un même bénéfice. Donc, la capacité contributive ne pourrait être confirmée ou appréciée qu'en fonction du bénéfice de la société. Il serait donc douteux que l'on puisse fixer le taux d'imposition en relation avec la masse salariale.

Raison pour laquelle, Mesdames et Messieurs les députés, comme ce matin, le Conseil d'Etat vous demande de ne pas accepter cette motion transformée en postulat.

La présidente: – Ce postulat est combattu.

M^{me} Muriel Barrelet: – Au moment du dépôt de cette motion, en mars 1998, il est vrai que le groupe socialiste partageait aussi dans une certaine mesure l'analyse qui était faite par le motionnaire, notamment son constat qui visait à dire que le canton de Neuchâtel, en comparaison avec les autres cantons, avait une fiscalité de l'entreprise qui n'était pas très avantageuse et qui présentait une mauvaise vitrine fiscale, puisque c'était le terme utilisé. C'est la raison pour laquelle nous avons déposé un amendement, pour rappeler aussi que, pour nous, la fiscalité devait s'examiner d'une façon globale, comme un tout, et que nous refuserions une motion qui n'aurait comme seule conséquence d'alléger les recettes de l'Etat.

Aujourd'hui, le temps a finalement bien fait les choses ou le Grand Conseil a bien fait les choses puisque, de l'avis du groupe socialiste en tout cas, la motion a été entièrement réalisée par les différentes mesures qui ont été votées par le Grand Conseil: la planification financière dans un premier temps, puis l'article 94 de la loi sur les contributions directes que nous avons adoptée hier.

Réduction de l'imposition des personnes morales

Une réponse suffisante a été apportée, c'est la raison pour laquelle nous refuserons ce postulat pour les raisons qui ont été largement débattues ces derniers temps et sur lesquelles nous n'allons pas revenir en détail.

M. Christian Piguot : – Nous croyons que là, c'est vraiment de l'acharnement, car cela doit être la troisième ou la quatrième fois que, durant ces trois jours, nous discutons de la même chose. Nous croyons que l'on a vu l'effet que produirait ce postulat dans la loi fiscale votée. Le chef du département en a parlé plusieurs fois : on a passé d'une imposition à 18,5% à une imposition entre 6% et 10% progressif, ce qui correspond à une somme de –8 millions de francs et nous croyons que ce postulat est déjà pleinement exécuté aujourd'hui. Nous le refuserons donc bien évidemment.

M. Rolf Graber : – Nous regrettons, d'une certaine manière, que le groupe socialiste n'apporte pas son soutien à ce postulat.

M. Jean-Jacques Delémont a fait tout à l'heure une déclaration qui allait tout à fait dans le sens de trouver des allègements, des voies à examiner visant à la création d'emplois et qui disait qu'il fallait trouver une solution dans ce sens-là tout en allégeant la fiscalité des entreprises neuchâteloises. C'est un débat qui est intervenu après le vote. Dès lors, nous pensions que cette motion-là s'inscrivait tout à fait dans la perspective qui avait été émise tout à l'heure et c'est la raison pour laquelle nous pensions apporter notre soutien dans la mesure où elle donne un éclairage différent qui ne s'intéresse pas qu'au taux lui-même mais qui situe cela dans une perspective un peu plus élargie, ce que nous saluons cette fois-ci, et nous aurions voulu effectivement apporter notre appui – peut-être qu'un ou deux penseront différemment – mais, d'une manière générale, le groupe libéral-PPN pense que l'idée doit être examinée et c'est pourquoi il soutiendra le postulat, même sans l'amendement du groupe socialiste puisque celui-ci est retiré.

M. Jean-Jacques Delémont : – MM. Roland Debély et Rolf Graber ont une mémoire un peu sélective. Nous avons dit que la question, pour l'instant, de la fiscalité, nous ne voulions pas y entrer à nouveau. On ne veut pas entrer par la fenêtre ce que l'on a évacué par la porte. Non.

En revanche, des mesures incitatives qui passent par d'autres types d'initiatives, à cela, nous y sommes parfaitement ouvert. Dès lors, nous espérons que cette fois, vous l'avez bien compris. Nous avons insisté X fois ce matin en disant que ce n'est pas par des mesures fiscales, mais par des mesures incitatives de jeunes entreprises notamment qui pourraient favoriser l'emploi, mais surtout par les mesures administratives que l'on pouvait imaginer qu'elles apporteraient une amélioration dans ce domaine-là, donc pas par la voie des contributions dont on vient à peine d'adopter une loi finale.

M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales : – Il faut voir le texte du postulat qui nous est proposé.

Postulats (fin)

On nous demande d'alléger la charge fiscale des entreprises tout en favorisant une fiscalité incitative pour la création d'emplois.

Alléger la charge fiscale: encore une fois, on vient de le faire dans la loi. Favoriser une fiscalité incitative par exemple s'agissant de mesures de réinvestissements: nous croyons que l'on ne peut pas dire que, dans ce canton, on n'en tienne pas compte. Au contraire, nos autorités fiscales sont tout à fait ouvertes à des solutions lorsqu'il y a des mesures de réinvestissements.

Le deuxième tiret, encore une fois, c'est ce que nous avons fait, c'est ce que vous avez fait dans la loi que vous avez adoptée hier.

La présidente: – Nous allons nous prononcer sur ce postulat.

On passe au vote.

Le postulat du groupe radical 98.135, du 24 mars 1998, « Réduction de l'imposition des personnes morales et fiscalité incitative pour la création d'emplois », est refusé par 56 voix contre 29.

La présidente: – Nous sommes donc arrivé à la fin du chapitre fiscalité.

M. Jean-Jacques Delémont: – En déclaration finale, nous dirons qu'après des débats âpres, conflictuels, en un mot difficiles, mais d'ailleurs toujours courtois, nous avons enfin débouché sur une loi fiscale accouchée, c'est le moins que l'on puisse dire, dans la douleur.

En conclusion de cette dure bataille, le groupe socialiste souhaite faire part de son appréciation politique sur le texte adopté par la majorité de ce Grand Conseil. Celle-ci est très contrastée, si contrastée qu'elle explique l'abstention de notre groupe lors du vote final.

Côté positif tout d'abord: étant passé tout près de la rupture d'une politique de concordance, que nous défendons depuis longtemps, nous ne pouvons que nous réjouir du fait que les forces les plus ouvertes de la droite aient permis que le Rubicon ne soit pas franchi.

Nous avons fait, nous l'avons dit et répété, des modalités retenues pour l'article 94, sur l'imposition des personnes morales, et du volume des allègements fiscaux supplémentaires consentis par la majorité de la commission fiscalité, un *casus belli*. A l'arrivée, la solution arrêtée pour le barème d'imposition des personnes morales nous paraît tout à fait acceptable et même judicieuse eu égard aux demandes des entreprises, eu égard à une répartition équitable de la charge fiscale entre les différents agents économiques et eu égard aux besoins financiers de l'Etat pour couvrir son budget.

En revanche, et c'est le côté négatif, malgré une amélioration d'environ 1 million de francs par rapport aux propositions de la majorité de la commission fiscalité, le groupe socialiste estime que la quasi-disparition des

Contributions directes (suite)

10 millions de francs de recettes supplémentaires qu'escomptait le Conseil d'Etat est une source d'inquiétude pour l'avenir des finances cantonales. Même si nous saluons comme il se doit l'introduction de l'article 38 qui institue des déductions pour couples et personnes seules, ce qui représente un manque à gagner de 2,6 millions de francs, nous ne pouvons souscrire aux autres allègements fiscaux, non pas tant sur les principes qui les ont justifiés que sur le montant qu'ils impliquent pour les finances publiques. On pourrait s'étonner du fait que l'augmentation des déductions en faveur de la famille ne déclenchent pas un certain enthousiasme de notre part. Nous avons eu l'occasion de nous exprimer largement sur ce point qui n'a, de notre point de vue, de social que l'apparence puisqu'en réalité, on favorise les revenus élevés parce que ces déductions influencent l'imposition du revenu au taux marginal.

On l'a dit et redit et nous le répétons encore: l'amputation des recettes fiscales imposée par la droite ne permet plus de respecter la planification financière, d'autant moins que cette amputation sera encore aggravée par les effets d'une diminution du retour de l'impôt fédéral direct (IFD) en raison de la réduction substantielle de la fiscalité neuchâteloise.

A cet égard, nous regrettons que le Conseil d'Etat n'ait pu nous fournir une estimation de cette réduction. Le porte-parole du gouvernement nous indique qu'il était difficile d'obtenir cette information en raison d'un nouveau système de péréquation à venir. A voir les difficultés de concevoir ce nouveau système, l'actuel pourrait bien rester en vigueur encore plusieurs années. C'est pourquoi nous sommes déçu de n'avoir pu disposer de cet élément combien important pour fonder une appréciation aussi précise que possible des recettes fiscales attendues.

En tout état de cause, l'élaboration du budget 2001 sera extrêmement difficile et il nous étonnerait que nos collègues de droite admettent un déficit par trop important si tant est qu'ils en admettent un. Les déclarations de M. Pierre Golay à l'occasion de l'examen du budget de 1998 et de MM. Roland Debély et Rolf Graber à l'occasion de la discussion, en août 1999, du postulat sur les réformes de structures ne laissent planer aucun doute sur ce point. A ce stade, on peut s'étonner et regretter que, dans tout le débat que nous avons eu sur la fiscalité, aucun d'entre eux n'ait repris la question de l'endettement, de la dette de l'Etat autrement dit, sur laquelle ils s'étaient pourtant largement exprimés à ces occasions.

Dès lors, Mesdames et Messieurs, on risque bien de connaître des problèmes ressemblant fort à la quadrature du cercle. Comment en effet concilier des moyens réduits avec rigueur budgétaire: accomplissement des tâches reconnues à l'Etat et, en cas de confirmation de l'embellie conjoncturelle, effort de rattrapage, amortissement du découvert, désendettement? C'est à un exercice de très haute voltige que nous serons conviés à la fin de cette année, mais qui plus est, et ce qui a été décisif pour prendre notre décision d'abstention, ces allègements vont avoir des conséquences très

Contributions directes (suite)

dommageables pour les communes en proie à des difficultés financières et même désastreuses pour les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds. Celles-ci verront leurs rentrées fiscales non seulement diminuées par les mesures adoptées notamment en matière de valeur locative, de déductions générales forfaitaires et familiales, mais encore du produit de la taxe foncière. Nous ne pensons pas que chacun ait mesuré les conséquences de cette dernière mesure qui mettra ces deux collectivités dans une situation financière extrêmement délicate, si ce n'est inextricable. Toutes ces raisons, auxquelles s'ajoutent celles ayant trait à une répartition des allègements fiscaux péjorant, une fois de plus, les catégories sociales les plus défavorisées, ont convaincu le groupe socialiste de s'abstenir. C'est dire que même s'il apprécie hautement, et nous insistons là-dessus, les efforts qui ont permis de sauvegarder la politique de concordance, il ne se reconnaît pas pour autant dans cette loi. C'est le sens du signal orange ou du carton jaune, selon la sensibilité de sportif ou d'automobiliste que l'on a, c'est donc ce sens qu'il faut donner à notre décision d'abstention.

M. Rolf Graber: – Arrivé au terme de nos travaux, notre groupe voudrait exprimer sa satisfaction, même si elle n'est pas totale, sur une loi qui, globalement, est raisonnable. Les correctifs que nous entendions apporter ont, pour la plupart, rencontré l'adhésion de la majorité de notre Conseil. Ainsi en est-il de l'allègement de la valeur locative, du forfait fiscal, des mesures de correction du splitting, même si elles ne sont pas totales, des déductions sociales, de la suppression de l'impôt minimum et de la suppression de la taxe foncière. La solution retenue pour la déduction des titres non cotés en bourse est également satisfaisante.

Au vote final, et vous l'aurez constaté, certains membres de notre groupe n'ont pu accepter la loi essentiellement en raison de l'imposition des personnes morales. Ils auraient souhaité un taux véritablement incitatif de 7,5%. Un amendement allant dans ce sens a été rédigé, mais n'a pas été déposé. Nous avons procédé à une pesée d'intérêts et aurions souhaité que le Grand Conseil puisse accepter les conclusions de la commission, soit un taux allant de 6% à 9%, ce qui aurait fait de nous, même à 9% et nous l'admettons, le taux le plus bas de Suisse romande en l'état actuel des travaux.

La discussion dans notre groupe a donc porté sur le transfert d'un manque à gagner des personnes morales sur la famille et ceci dans un esprit d'ouverture et de consensus. Nous regrettons, dans cette perspective-là, que dans les partis de gauche, on ait entretenu des sentiments de craintes, un climat de catastrophisme, en évoquant des termes tels que ceux de rupture et autres.

Nos propositions nous paraissent raisonnables et s'inscrivent aussi dans une perspective de continuité de l'action de l'Etat, mais, nous l'avons dit, les travaux de la commission ont été mis dans une seule perspective, à savoir le maintien des ressources financières, ou plutôt dans une perspective d'augmentation des recettes puisque la première proposition visait à obtenir 10,7 millions de plus.

Contributions directes (suite)

C'est pour cela que chez certains députés de nos rangs, il y a un sentiment de frilosité, de manque de courage, notamment pour les personnes morales. Nous l'avons dit tout à l'heure, ce taux de 9 %, nous l'estimions « jouable ».

Nous voulons répéter que les moyens de l'Etat n'ont pas été véritablement obérés. Nous ne pouvons pas en réalité parler comme cela vient d'être fait d'amputation des recettes. Nous voulons rappeler ici que le canton du Valais a été d'accord d'avoir un manque à gagner de 80 millions de francs, que d'autres cantons parlent de 20 millions de francs au début des travaux de révision de leur loi.

La ponction fiscale s'est accrue en revanche de près de 40 millions de francs en deux ans. Les plus-values, nous l'avons dit, sont conjoncturelles et – nous l'admettons –, de 1999 sur 1998 représentent 29,1 millions. Les recettes supplémentaires pour le canton que nous avons décidées en 1999 représentent 9 millions, cela sans compter les moyens supplémentaires que nous avons donnés aux communes et que vous n'avez pas relevés lorsque nous avons introduit une taxe sur les déchets. Les travaux de la commission ne se soldent pas par un manque à gagner, mais bien par un excédent de recettes de 1 million de francs environ.

L'objectif premier était de mettre sous toit une loi qui satisfasse aux exigences de la loi harmonisée. Cet objectif a été atteint et nous en sommes satisfaits. Nous l'avons vu, la discussion portant sur les postulats nous montre que le débat n'est pas entièrement clos. Nous savons qu'une loi fiscale doit constamment s'adapter à l'évolution économique et sociale.

M. *Yves Morel*: – On nous a accusé, lors de l'entrée en matière, de faire des déclarations de guerre. Cela a encore été dit hier par certains dans ce qui aurait dû être des interventions finales faites avant le vote. On nous a également accusé de ne pas être ouvert et que l'issue des débats risquait d'être compromise par notre attitude. Nous nous élevons en faux contre ces affirmations.

Nous avons clairement précisé que, pour ne pas bloquer les débats, nous n'allions pas revenir sur les points qui n'avaient pas été explorés dans les débats de la commission ni sur ceux qui n'avaient pas obtenu la majorité de cette dernière. Nous n'avons donc fait que des amendements qui avaient obtenu un pat: l'impôt minimum et la taxe foncière.

L'amendement sur les déductions pour charge de famille n'avait pas été discuté en commission. Il était normal d'en parler en plénum. Quant à l'autorité de recours, il nous paraissait normal de l'aborder; elle n'a d'ailleurs été contestée par personne. Le Conseil d'Etat a ainsi pu apprécier une certaine ligne directrice commune à tous les intervenants. Compte tenu du groupe de travail mis sur pied, cet amendement a été retiré.

Par contre, tous les autres points qui nous tiennent à cœur et que nous voulons défendre, nous les avons mis sous forme de postulats, soit des demandes d'études que nous avons abordées dans une deuxième étape.

Contributions directes (suite)

Nous n'avons donc pas bloqué les débats, nous n'avons pas fermé la porte à tout compromis et tout consensus.

Au contraire, nous avons écouté les autres groupes, par exemple, dans le cas des déductions pour charge de famille, et nous avons fait un énorme pas vers nos partenaires. Il en est allé de même pour le taux d'imposition des personnes morales.

Tous les groupes n'ont pas fait de même, puisque les cinq amendements déposés par le groupe socialiste sont tous des points qui ont été battus en commission. Nous ne sommes pas revenu sur ce genre de cas, eux oui.

C'est ce qui a créé ce débat nettement plus long qu'initialement prévu dans l'ordre du jour. Les positions de blocage ne sont donc pas forcément là où on le prétend.

Maintenant quant au fond, dire que nous ne nous soucions pas de la santé des finances cantonales est une affirmation gratuite qui est fautive. Nous avons peut-être simplement une différence dans la perception et la profondeur de la vision.

Le groupe socialiste a une vision immédiate axée sur le court terme, c'est ce que nous constatons compte tenu des remarques régulières de l'impact sur les comptes. Nous, nous misons sur l'avenir, le moyen terme, et, dans ce cadre-là, il faut planter avant de récolter, il faut investir avant de profiter d'un tissu économique revigoré renforcé en densité, en diversité et en volume, seul garant d'une santé suffisante pour assurer et financer un développement harmonieux des volets de la formation, de la culture, du social et des autres domaines où l'Etat détient la puissance publique qu'il doit conserver et exercer pleinement. Notre engagement pour le programme complet en est la représentation tangible avec les six dossiers que nous y avons intégrés (revenus modestes, déductions pour primes LAMal, valeur locative, impôt à forfait, valeur neuchâteloise non cotée, imposition des personnes morales) avec l'ouverture que l'on a votée et qui est une importante avancée vers un consensus.

Maintenant, nous avons ajouté un volet pour le soutien immédiat de la famille dont le coût est de moins de 2,5 millions de francs par an. Nous aimerions ici revenir sur les chiffres qui passionnent tant et avec raison M. Alain Bringolf et dont le représentant du Conseil d'Etat a bien voulu nous donner lecture hier en fin de séance. Il s'agit du coût du « paquet-cadeau » comme l'ont dit certains. Pour cela, nous pouvons nous reporter à la page 41 du rapport de la commission (p. 3056 du *BGC*), nous y trouvons un tableau qui montre le coût global des six mesures prévues et intégrées dans le projet de loi. Nous lisons un coût de 11,1 millions de francs de moins, soit une perte supposée de 400.000 francs de recettes fiscales. Nous constatons, en écoutant les chiffres du Conseil d'Etat, que nous arrivons, après nos deux premiers jours de commission, à un montant global de 9,3 millions, soit 1,8 million de recettes supplémentaires par rapport au projet de la commission. Quand on parle de paquet-cadeau, il serait bien de rappeler à qui l'on fait allusion.

Contributions directes (fin)

Maintenant, les recettes nettes finales sont de 1,4 million au lieu de la perte prévue de 400.000 francs. Comment y sommes-nous arrivés? Principalement par deux mouvements inverses; nous avons réduit drastiquement l'ouverture faite aux personnes morales, puisque nous avons ramené le taux de 9% à 10%, cela a amélioré le tableau final de 4,7 millions, et nous avons introduit notre soutien à la famille pour un coût d'environ 2,5 millions de francs. Nous constatons donc un glissement des personnes morales vers les personnes physiques. Ce ne sont pas les conclusions que nous avons entendues ici ou là dans les rangs de ce Grand Conseil hier en fin de matinée. Comme quoi, la lecture des chiffres est toujours délicate, mais n'oublions pas ce glissement.

Il nous semble donc étonnant, voire dangereux, de rejeter l'ensemble du projet ou de s'abstenir à cause d'un encouragement à la famille qui attend depuis longtemps que l'on fasse quelque chose pour elle et qui ne comprendrait pas que des groupes parlementaires, qui prétendent justement défendre ses intérêts, parfois même plus que l'autre formation politique, refusent un projet clair, ciblé et cohérent uniquement parce que leurs auteurs ne sont pas du même courant de pensées.

Au lieu d'être divisés, soyons plus unis derrière ce projet complété qui devrait être fédérateur et servir de base à la poursuite de nos travaux. L'exercice politique s'en trouverait d'ailleurs renforcé et grandi auprès de nos concitoyens qui attendent de nous que l'on prenne en main les destinées de notre canton et non pas que l'on se perde en discussions sans fin qui ne débouchent sur rien de concret ni que l'on navigue chaotiquement et continuellement entre initiatives et référendums pour, soi-disant, tenir le cap de la République.

Dans ce cadre-là, les discussions de l'article 94 montrent bien les ouvertures et l'esprit de consensus qui a prévalu dans les positions de la droite. Soyons unis pour défendre cette loi et poursuivre nos travaux afin de la compléter. Saisissons cette plate-forme commune pour le bien et le futur de notre canton en amenant toutes nos idées, nos propositions et nos sensibilités, car c'est de l'échange que naît le progrès.

Le groupe radical a accepté ce projet de loi. Il remercie ceux qui en ont fait de même. Il veut se rassurer en pensant que les autres formations nous rejoindront pour donner un avenir à notre futur.

M. Alain Bringolf: – Durant ces deux jours et demi de débat, notre groupe a eu une position claire, nette, logique, jusqu'à sa position de refuser cette loi antisociale. Nous n'avons plus rien à ajouter.

La présidente: – Monsieur Alain Bringolf, vous nous épatez! (*Rires.*) Tous les groupes ont pris la parole durant environ sept minutes et nous pensions qu'il en serait de même pour vous. Nous fermons donc la page de ce débat.

TRANSFORMATION D'UNE PROPOSITION

La présidente : – Nous vous signalons qu'une deuxième motion a été transformée en postulat. Il s'agit donc de la motion du groupe radical 99.131, « Galerie de secours pour le tunnel de la Vue-des-Alpes » qui est transformée en postulat lié au rapport 00.012, Tunnels de la Vue-des-Alpes.

**REGROUPEMENT DU SERVICE DES POURSUITES
ET FAILLITES ET DU REGISTRE DU COMMERCE**00.003

**Rapport de la commission législative
au Grand Conseil**

à l'appui

**d'un projet de loi
portant révision de la loi d'exécution
de la loi fédérale
sur la poursuite pour dettes et la faillite**(Du 8 mars 2000)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

1. INTRODUCTION

Lors de sa séance du 2 février 2000, le Grand Conseil a été saisi du rapport du Conseil d'Etat à l'appui d'un projet de loi portant révision de la loi d'exécution de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite 00.003, du 15 décembre 1999.

Par 62 voix contre 26, le renvoi du rapport à la commission législative a été décidé.

Deux amendements ont été déposés ainsi que la demande du traitement du dossier en urgence.

Le rapport résume les travaux de la commission et présente une modification au projet initial. Pour le reste du dossier, le rapport 00.003 du Conseil d'Etat sert toujours de référence.

2. AMENDEMENTS ET PROPOSITION

Comme cela est indiqué plus haut, deux amendements ont été déposés lors de la séance du Grand Conseil du 2 février 2000. Ceux-ci ont la teneur suivante :

Rapport de la commission législative (suite)

Amendement du groupe socialiste**Article premier ...**

*Art. 1 b*¹ ...

² Il *institue* : (en remplacement de : « Il peut en outre instituer »).

a) *des antennes régionales chargées de donner des renseignements et d'exécuter des tâches de proximité*. (En remplacement de : « a) des agences locales chargées de donner des renseignements et d'exécuter certaines tâches particulières en matière de poursuite et de faillite ».)

Le reste est inchangé.

Amendement du groupe radical**Article premier ...**

*Art. 1 b*¹ Le Conseil d'Etat arrête l'organisation des offices des poursuites et des faillites. Il en détermine notamment le siège.

² *En outre il institue* :

a) des agences locales chargées de donner des renseignements et d'exécuter *les tâches de proximité* en matière de poursuite et faillite ;

b) des centres de compétences spécifiques.

Par courrier du 3 février 2000, le député Nicolas Aubert a demandé à la commission législative d'examiner une restructuration encore plus rationnelle visant à garder un seul office des faillites et un seul office des poursuites, dont un serait établi dans le haut du canton et l'autre dans le bas du canton.

3. DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE

Lors du débat au Grand Conseil, plusieurs groupes avaient manifesté leur intérêt pour connaître les différentes variantes de restructuration étudiées par le bureau Arthur Andersen.

La commission a pu examiner un résumé de l'audit des offices des poursuites et faillites du canton de Neuchâtel ainsi que des annexes.

4. DÉROULEMENT DES TRAVAUX

La commission législative a consacré une seule séance, le 15 février 2000, pour traiter le rapport du Conseil d'Etat 00.003 en présence de M^{me} Monika Dusong, conseillère d'Etat, cheffe du Département de la justice, de la santé

Regroupement du service des poursuites et faillites

et de la sécurité, du directeur du service de la justice et du chef du service juridique de l'Etat. La commission s'est réunie pendant la session du Grand Conseil, les 7 et 8 mars 2000, pour l'adoption du présent rapport.

L'urgence a été acceptée à l'unanimité des membres présents.

5. DISCUSSION GÉNÉRALE

La discussion générale a principalement porté sur des problèmes de structures ainsi que sur la formation et les compétences du personnel.

1. Structures

Il convenait tout d'abord de se demander s'il était indispensable de céder à la mode de la centralisation et si les problèmes proviennent surtout des structures ou simplement des compétences du personnel des offices des poursuites et faillites.

La commission n'a toutefois pas remis en cause la centralisation des offices des faillites, mais s'est posé quelques questions pour les offices des poursuites. En effet, il a été constaté que les grands offices ne fonctionnent pas bien, de même que le service cantonal, alors que les petits offices fonctionnent bien.

Plusieurs commissaires ont alors craint qu'en faisant de grands offices des poursuites, la situation ne s'améliore pas.

La cheffe du département a rappelé que la restructuration n'a pas été faite dans la précipitation et que si les petits offices fonctionnent bien, c'est parce que, lorsqu'il y a une absence, ils sont soutenus par du personnel provenant des grands offices. Ces derniers souffrent alors de surcharge.

La commission a rapidement été convaincue que le maintien de deux offices des poursuites, l'un dans le Haut, l'autre dans le Bas, serait facile à gérer au niveau du nombre de dossiers et du personnel nécessaire pour les traiter tout en permettant de ménager les sensibilités politiques relatives à la répartition géographique des services de l'Etat.

La privatisation des activités de poursuites et faillites a été évoquée, mais la commission y a renoncé, suivant en cela les arguments du Conseil d'Etat, en estimant que, dans ce domaine, les fonctionnaires sont investis de la puissance publique et interviennent dans la vie privée de gens. La responsabilité de l'Etat est souvent engagée et il serait délicat de privatiser une activité dont répondrait premièrement l'Etat. Le seul exemple de privatisation dans le canton du Valais connaît des difficultés.

Cela n'empêche pas que dans certaines situations, selon l'ampleur ou la complexité du dossier, l'administration d'une faillite soit confiée à des tiers (experts comptables ou avocats par exemple), comme c'est souvent le cas en matière de concordat.

Rapport de la commission législative (suite)

L'importance de la formation du personnel a par contre été longuement soulignée, de même que les problèmes de l'informatique.

2. Formation et compétence du personnel

Tout en soulignant que le choix, la formation et la compétence du personnel sont des tâches de l'exécutif, la commission a manifesté son inquiétude devant la situation actuelle.

La commission s'est donc inquiétée de savoir si l'exécutif était conscient de ces problèmes et avait cherché des solutions pour les résoudre.

En l'occurrence, l'aide du service du personnel sera requise pour l'évaluation des fonctions afin de définir le profil professionnel du personnel à engager, en particulier celui des préposés. Le grand problème réside toutefois dans l'absence de formation spécifique et des contacts seront pris avec le CPLN, l'Université et la HEG pour mettre en place un programme de formation.

Certains commissaires s'étonnent du fait que la détermination des qualités professionnelles exigées du personnel n'ait pas eu lieu en parallèle à l'étude des nouvelles structures.

Une période de deux ans sera nécessaire pour que les choses se mettent en place, estime la représentante du gouvernement.

6. EXAMEN DE DÉTAIL**1. Nombre d'arrondissements de poursuite**

La formation d'un seul arrondissement de poursuite pour tout le canton éviterait de devoir poursuivre dans les districts différents le débiteur qui change régulièrement de domicile à l'intérieur du canton pour retarder la réception d'un commandement de payer.

Un autre avantage du système de l'arrondissement unique éviterait de devoir demander un extrait du registre des poursuites dans chaque arrondissement pour s'assurer de la solvabilité d'un débiteur.

Mais, selon la cheffe du département, ce problème pourrait être résolu par un accès facilité aux bases de données plutôt que par les structures.

Par contre, l'idée d'un seul arrondissement ne résoudrait pas le problème entre les cantons, aurait l'inconvénient d'un trop grand office et risquerait de heurter des sensibilités régionales et politiques.

Même si le système proposé n'impliquait plus qu'un arrondissement de poursuite, cela n'éviterait pas de devoir déposer une requête de mainlevée devant le Tribunal du district du domicile du débiteur (for de la poursuite), même si l'office n'est plus situé dans ce district.

Regroupement du service des poursuites et faillites

Enfin, selon la loi fédérale sur les poursuites, chaque arrondissement doit pouvoir disposer d'un office des poursuites dirigé par un préposé. Il ne serait donc pas possible d'avoir un arrondissement cantonal et plusieurs offices.

Au vu de ces arguments, la commission décide de maintenir deux arrondissements de poursuite et un arrondissement des faillites. Elle adopte ainsi l'article premier ainsi que l'article 1 a.

2. Antennes

Les deux amendements déposés visent à instaurer l'obligation pour le Conseil d'Etat d'instaurer des antennes ou des agences.

Le Conseil d'Etat préfère la souplesse car il estime qu'il doit pouvoir adapter la structure aux besoins avérés qui peuvent évoluer dans le temps.

La commission, dans sa majorité, considère quant à elle que des tâches de proximité doivent être garanties et estime opportune la proposition de deux antennes, l'une au Locle et l'autre au Val-de-Travers.

Ensuite, l'amendement socialiste est préféré à celui du groupe radical, car il qualifie les antennes de régionales et précise qu'elles doivent avoir des tâches de proximité (art. 1 b).

Par 11 voix contre 3, la commission législative accepte l'amendement socialiste.

3. Service cantonal

La cheffe du département indique que le préposé au registre du commerce consacre 70% de son temps au registre du commerce et 30% au service des poursuites et faillites et du registre du commerce comme conseiller juridique.

Ce service continuera d'englober les offices des poursuites, de faillite et le registre du commerce.

Les articles 2 à 4 de la nouvelle loi sont adoptés.

Par 12 voix contre 1 abstention, la commission législative a accepté le projet de loi amendé à son article 1 b.

7. CONCLUSIONS

L'examen du rapport en commission, s'il n'amène pas de changements fondamentaux, a néanmoins permis aux députés de s'assurer que l'option choisie était la meilleure.

Le sujet est d'importance et méritait une analyse plus fine en commission. Elle a permis de clarifier les intentions du gouvernement et d'obtenir de nombreuses informations complémentaires.

Rapport de la commission législative (suite)

La commission recommande au Grand Conseil d'adopter la loi amendée et espère que la restructuration se concrétise rapidement et qu'une attention particulière sera portée sur les compétences professionnelles et la formation du personnel.

Le présent rapport a été adopté par 13 voix sans opposition lors de la séance du 8 mars 2000.

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

Neuchâtel, le 8 mars 2000

Au nom de la commission législative :

Le président,

W. WILLENER

Le rapporteur,

L. AMEZ-DROZ

Loi portant révision de la loi d'exécution de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et faillites¹⁾

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP), du 11 avril 1889;

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 15 décembre 1999, et de la commission législative,

décrète:

Article premier Les articles 1 à 4 de la loi d'exécution de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite, du 12 novembre 1996, sont abrogés et remplacés par les dispositions suivantes:

Arrondissements
de poursuite

Article premier ¹ Le canton de Neuchâtel est divisé en deux arrondissements de poursuite:

- a) l'arrondissement du Littoral et du Val-de-Travers, comprenant les districts de Neuchâtel, de Boudry et du Val-de-Travers;
- b) l'arrondissement des Montagnes et du Val-de-Ruz, comprenant les districts de La Chaux-de-Fonds, du Locle et du Val-de-Ruz.

² Chaque arrondissement est pourvu d'un office des poursuites dirigé par le préposé aux poursuites.

Arrondissement
d'administration
des faillites

Art. 1a ¹ Le canton de Neuchâtel forme un arrondissement d'administration des faillites.

² Cet arrondissement est pourvu d'un office des faillites dirigé par le préposé aux faillites.

Organisation

Art. 1b ¹ Le Conseil d'Etat arrête l'organisation des offices des poursuites et des faillites. Il en détermine notamment le siège.

² Il *institue*:

- a) *des antennes régionales chargées de donner des renseignements et d'exécuter des tâches de proximité;*
- b) des centres de compétences spécifiques.

¹⁾ Les mots nouveaux sont en italique.

Rapport de la commission législative (fin)

- Autorités administratives**
- Art. 2* ¹ Le Conseil d'Etat désigne le département dont les offices des poursuites et des faillites relèvent administrativement.
- ² Il désigne également le service responsable de la gestion administrative des offices. Il en arrête l'organisation et les compétences.
- Surveillance**
- a) **autorité**
- Art. 3* La surveillance des offices des poursuites et des faillites est exercée:
- a) par le département désigné par le Conseil d'Etat, en qualité d'autorité cantonale inférieure de surveillance;
- b) par une section du Tribunal cantonal, en qualité d'autorité cantonale supérieure de surveillance.
- b) **tâches et compétences**
- aa) **autorité inférieure**
- Art. 4* ¹ L'autorité inférieure de surveillance contrôle l'activité des offices des poursuites et des faillites. Elle inspecte chaque office au moins une fois l'an.
- ² Elle veille à ce que les préposés aux poursuites et aux faillites, ainsi que les employés des offices, exercent convenablement leurs fonctions. Si elle constate des manquements, elle procède conformément à la loi sur le statut de la fonction publique, du 28 juin 1995.
- ³ Elle connaît des plaintes dont l'activité et les décisions des offices peuvent faire l'objet.
- bb) **autorité supérieure**
- Art. 4 a* L'autorité supérieure de surveillance connaît des recours contre les décisions de l'autorité inférieure, ainsi que des plaintes contre cette dernière pour déni de justice ou retard injustifié.

Art. 2 ¹ Les poursuites et les faillites en cours lors de l'entrée en vigueur de la présente loi sont immédiatement reprises par l'office compétent en vertu du nouveau droit, quel que soit leur degré d'avancement.

² L'autorité de surveillance instituée par l'ancien droit statue sur les plaintes qui lui ont été adressées avant l'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 3 ¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution. Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

La présidente, Les secrétaires,

Ce rapport a été envoyé en temps utile aux députés.

Regroupement du service des poursuites et faillites

M. Laurent Amez-Droz occupe le siège du rapporteur.

Discussion préalable au second débat

M. *Walter Willener*, président de la commission législative: – Ce sujet, qui avait été renvoyé en commission de manière un peu bizarre, il est vrai, à l'issue de la discussion sur la péréquation financière du 2 février 2000, revient déjà aujourd'hui sur le bureau du Grand Conseil. Nous considérons donc qu'il y avait urgence à traiter ce dossier, nous l'avons fait puisque nous avons consacré une séance uniquement à ce dossier et que nous avons établi le rapport dans des délais relativement rapides. Cela veut dire clairement qu'il y a une urgence à trouver des solutions pour l'avenir des offices des poursuites et des faillites.

Nous dirons qu'en commission, nous avons pu reprendre en détail le dossier puisque dans le premier débat devant notre autorité, il avait été regretté que le rapport initial du Conseil d'Etat ne contienne pas assez d'informations en ce qui concerne les différentes variantes étudiées par les bureaux spécialisés. C'étaient des documents très importants et nous avons pu en obtenir des synthèses, des résumés, qui nous ont quelque part convaincu sur le bien-fondé de l'approche proposée par le Conseil d'Etat.

Nous avons donc fait un large tour d'horizon sur les structures et le personnel de ces offices des poursuites et des faillites. Il est vrai que le rapport que vous avez reçu de la commission législative est relativement sommaire. Il se veut, bien entendu, un rapport complémentaire par rapport à celui établi par le Conseil d'Etat.

La position de la commission est également très claire puisque, par 12 voix et 1 abstention, nous proposons donc l'acceptation du projet de loi proposé.

Le résultat témoigne donc de la conviction que les propositions sont judicieuses et nous devons même dire que nous estimons que ce sont les seules possibles. Pour une fois que le Conseil d'Etat nous propose une réforme administrative dans un secteur précis, nous ne pouvons que saluer cette évolution.

Il n'en demeure pas moins – et c'est là le seul petit bémol, mais qui doit inciter le Conseil d'Etat à la vigilance nécessaire – que si les structures proposées sont judicieuses, il est indispensable de doter ces structures de personnes formées, de personnes compétentes qui sont en mesure de faire face aux agissements de certains débiteurs qui ont beaucoup de peine à payer leur dû.

En conclusion, la commission législative vous invite à suivre les conclusions de la commission qui a également, vous l'avez constaté, pris en compte les sensibilités exprimées dans les deux amendements déposés par les groupes radical et socialiste avec la question des antennes régionales. Nous pensons ainsi avoir répondu aux attentes et aux éléments cités dans le premier débat du mois de février 2000.

Discussion préalable au second débat (suite)

M. *Adrien Laurent* : – C'est bien entendu la satisfaction qui sera le maître-mot de cette brève intervention ; satisfaction tout d'abord quand on observe que les amendements que nous avions déposés ont été analysés puis repris et proposés in extenso par la commission législative ; satisfaction ensuite quand on constate que l'urgence a été acceptée et que 45 jours après le premier débat, le Grand Conseil peut à nouveau se prononcer sur un sujet qui mérite indubitablement une réforme ; satisfaction encore d'apprendre que la commission législative a pu connaître les études d'Arthur Andersen, pousser plus avant sa réflexion et vérifier l'opportunité des innovations proposées pour les structures des offices des faillites et des poursuites ; satisfaction toujours pour Le Locle et le Val-de-Travers qui conserveraient donc des antennes régionales dignes de ce nom.

Un bécarre, puisque le bémol a déjà été utilisé, toutefois perturbe quand même un peu l'exécution de cette partition de soutien presque unanime. Certains membres de notre groupe ne comprennent toujours pas très bien pourquoi, alors que les petits offices fonctionnent mieux que les grands, l'on s'échine à vouloir deux offices des poursuites, dont deux vastes offices, mais votre serviteur quant à lui croit comprendre que le fonctionnement est facilité lorsque le nombre de collaborateurs d'un office n'est pas trop restreint, soit.

Bref, nous n'allongerons pas. Vous l'avez compris, le groupe socialiste soutiendra le projet de loi amendé. Il remercie la commission législative de sa célérité et de ses conclusions et le Conseil d'Etat, particulièrement sa représentante de sa patience.

M. *Gérard Bosshart* : – Lorsque nous avons accepté le renvoi du rapport à la commission législative, nous avions l'illusion que celle-ci nous soumettrait des analyses plus substantielles quant aux différentes possibilités de restructuration des offices des poursuites et faillites. Nous sommes donc quelque peu déçu du rapport de la commission législative, quand bien même il s'agit d'un rapport complémentaire.

Cela n'enlève toutefois rien à notre conviction qu'il faut aller de l'avant et que l'on ne saurait différer plus longtemps cette restructuration. Nous nous rallions donc à l'avis de la commission qui nous propose d'accepter cette restructuration telle que proposée initialement par le Conseil d'Etat, à savoir un office des faillites centralisé et deux offices des poursuites avec des antennes locales et des centres de compétence.

Nous tenons par contre à souligner encore une fois qu'avant toute restructuration, il aurait été utile – peut-être cela a été fait – de faire l'inventaire des compétences et de l'engagement des personnes en charge des offices et des compétences nécessaires pour les nouvelles structures. Nous avons donc l'impression que l'on a pris le problème à l'envers en proposant une modification de structures avant de connaître et d'analyser les problèmes de compétence des personnes en place, car, nous le savons, les problèmes des

Regroupement du service des poursuites et faillites

offices sont au moins autant des problèmes de personnes que des problèmes de structures.

Nous répétons donc que si l'on veut que cette restructuration soit un succès – ce que nous souhaitons –, il faudra être particulièrement attentif à la qualité et à la définition des compétences des personnes qui en assureront le fonctionnement. Cela est d'autant plus important que les offices centralisés exigeront une direction et un contrôle plus stricts. On sait que, jusqu'à présent, ce sont les grands offices qui ont posé des problèmes et qui sont certainement à l'origine de cette restructuration. Il ne faudra donc pas perpétuer, dans la nouvelle structure, les défauts de l'ancienne. Nous invitons donc le Conseil d'Etat à pousser à fond cette restructuration également dans le choix et les compétences des personnes en charge.

Nous accepterons donc la restructuration proposée. Quant aux amendements de la commission, nous nous y rallions également, malgré le fait qu'il n'est à notre avis pas opportun de contraindre le Conseil d'Etat à créer des antennes, car cela va, en quelque sorte, à l'encontre du projet qui était plutôt centralisateur. Mais enfin, dès lors qu'il s'agit d'antennes destinées à assurer un service de proximité, nous nous y rallions car c'est une transition bienvenue entre le système actuel qui assure une très grande proximité et le système nouveau qui était destiné à assurer un petit peu une moins grande proximité. Nous aurions voulu, dans cette optique, que le Conseil d'Etat puisse, une fois cette transition faite, peut-être supprimer les antennes. Le nouveau projet amendé ne nous le permettrait plus, mais nous pourrions, le cas échéant et expérience faite, y revenir.

Nous acceptons donc les propositions de la commission et le projet de loi.

M. *François Löffel*: – Le groupe radical acceptera le projet de loi tel qu'il est amendé à l'article 1 b par la commission législative.

M^{me} *Anne-Valérie Ducommun*: – Etant donné que le rapport qui nous est soumis a déjà été débattu principalement en février dernier, d'une part, et, d'autre part, au vu des problèmes de surcharges que pose la longueur des discussions au Grand Conseil, nous avons décidé de ne pas nous étaler au-delà de trois paragraphes et six phrases dans ce débat.

Notre groupe se montre satisfait que l'amendement socialiste ait été retenu. Il nous semble en effet qu'il permettra de limiter les dégâts au niveau d'un service de proximité à la population. Nous regrettons toutefois que la réflexion n'ait pas pu être menée plus loin.

Nous avons également pris note que, face aux problèmes spécifiques de la formation professionnelle, la cheffe du département s'est engagée à mettre en place un système adéquat dans les deux ans à venir.

Bien entendu, notre groupe acceptera ce rapport.

Discussion préalable au second débat (suite)

M. *Christian Blandenier*: – Permettez-nous d'intervenir brièvement sur un point bien précis du rapport de la commission, plus précisément sur une déclaration du Conseil d'Etat que ce rapport contient. Il s'agit du quatrième paragraphe du point 1, « Structures », en page 3 du rapport (p. 3412 du BGC).

Nous ne sommes pas intervenu sur ce sujet en commission et nous nous en excusons. C'est en effet là que nous aurions dû agir ou réagir. Nous n'avions toutefois pas les informations nécessaires à ce moment-là. Le gouvernement nous indique que si les petits offices fonctionnent bien, donc mieux que les grands, c'est parce qu'ils sont soutenus par du personnel provenant des grands offices. Ces derniers souffrent alors de surcharge et accumulent le retard. Il est indéniable que les petits offices ont un volume de travail moins important que les grands, mais ils ont toutefois moins de personnel. Depuis le départ de deux préposés dans deux districts, deux offices continuent de travailler sans préposé tout en devant assumer le même travail qu'auparavant. Il s'agit certes d'une situation provisoire, mais cela démontre quand même la capacité de ces petits offices à assumer du travail supplémentaire, et ceci sans aide extérieure.

Selon les renseignements que nous avons pu obtenir, il semblerait qu'en aucun cas, les petits offices n'aient bénéficié d'un soutien en personnel de la part des grands. Cet état de fait doit bien sûr être vérifié, ce que nous n'avons pas voulu faire puisque nous aurions dû mener une « enquête » auprès des offices et ce n'est pas notre rôle, en tout cas pas sans l'aval de la cheffe du département. La sous-commission de gestion pourrait, par contre, obtenir des renseignements complémentaires.

Cet élément, qui n'est pas capital en soi, nous inquiète tout de même un peu sur la fiabilité absolue des études menées pour dresser un diagnostic de la situation actuelle dans un premier temps, pour prendre des mesures structurelles dans un second temps.

Nous formons le vœu que la suite des travaux de restructuration se déroule dans le respect des critères objectifs et sans *a priori* quant au bienfait systématique de la centralisation par exemple.

M^{me} *Monika Dusong*, conseillère d'Etat, cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité: – Etant donné que nous sommes dans un deuxième débat, nous pensons qu'il n'y a pas lieu de reprendre tous les arguments.

Vous avez été saisis une première fois d'une réforme de structures qui a été appelée de vos vœux et vous avez souhaité pouvoir vous pencher davantage sur cette réforme de structures, parce qu'au moment où l'on coupe, au moment où l'on intervient dans la structure même, évidemment, on ne sort pas complètement indemne et nous pouvons parfaitement comprendre les inquiétudes qui étaient les vôtres, parce qu'une telle démarche doit être, de toute évidence, approuvée.

Regroupement du service des poursuites et faillites

Le renvoi en commission a permis de clarifier les points liés à la gestion – et nous devons dire que l'on a surtout parlé gestion avec la commission législative –, et de fournir des informations complémentaires. Nous croyons que ce passage en commission a été utile au moment où, aujourd'hui, ce rapport ressort indemne, dirions-nous, avec un amendement qui était déjà déposé, parce que, finalement, ce projet peut être porté par tous. Ceci nous semble important pour toutes les personnes, toutes les collaboratrices et tous les collaborateurs qui se sont impliqués dans ce projet de réforme pour qu'ils se sentent appuyés, pour qu'ils sentent que c'est une volonté politique conjointe entre le législatif et l'exécutif de procéder à cette réforme de structures. Ils pourront continuer à mettre leur dynamisme au profit de la nouvelle structure. Nous aimerions simplement ici aussi les remercier de leur implication majeure dans ce rapport.

Nous aimerions aussi remercier la commission législative d'avoir fait diligence, d'avoir travaillé avec célérité, de s'être laissée bousculer dans son ordre du jour, et ceci dans un climat constructif.

Vous avez vu que la commission vous propose les amendements du groupe socialiste. Le Conseil d'Etat ne combattra pas ces amendements, mais il aimerait vous dire qu'il les regrette malgré tout. Bien sûr, vous avez le souci de maintenir des activités dans certains districts. Or, nous pensons qu'il ne faut pas maintenir artificiellement des structures qui ne sont pas une nécessité. Des coquilles vides diminuent la crédibilité du service public. Si le Conseil d'Etat ne s'oppose pas aux amendements, c'est qu'il a bien l'intention, comme il l'a écrit, d'instaurer deux antennes, une au Locle et une autre au Val-de-Travers, ceci parce que aujourd'hui, ces antennes ont un sens, aujourd'hui elles sont nécessaires, mais demain? Vous enlevez tout caractère évolutif à cette loi et nous le regrettons.

Nous considérons aussi que le signal que donne le Grand Conseil en proposant cet amendement au Conseil d'Etat est de l'inviter à procéder aux réformes de structures tant demandées de manière très prudente. Nous ne sommes pas sûr que le service public sortira, à terme, renforcé, parce que nous sommes convaincue que seul un service public efficace et performant est un service public fort et crédible.

Pour atteindre ceci, le Conseil d'Etat a besoin d'une marge de manœuvre. Permettez-nous de vous dire tout de même, Monsieur Didier Burkhalter, que nous ne pensons pas que le Conseil d'Etat va revenir devant vous dans un proche avenir si, le cas échéant, cette antenne n'était pas nécessaire. Voyez-vous, à un moment donné, il faut tirer les conclusions. Cette réforme a déjà été en fait énoncée en 1996. Elle a passé en 2000. Nous croyons que l'on va maintenant laisser passer un peu de temps avant de revenir devant votre autorité.

Nous aimerions donc remercier tous les groupes de nous donner votre feu vert aujourd'hui. Vous avez évoqué quelques problèmes auxquels nous aimerions répondre très brièvement.

Discussion préalable au second débat (suite)

Premièrement, au sujet des petits offices – M. Christian Blandenier l'a dit ainsi que d'autres – sans aucun doute, et vous avez raison, la remarque telle qu'elle ressort du rapport de la commission législative est un raccourci relativement grossier. Nous croyons que nous pouvons vous en donner acte. Ce qui a été fait au niveau du service, c'est que l'on a engagé un secrétaire itinérant qui devait justement pouvoir pallier aux différentes absences. Il est vrai que les petits offices ont peu profité, mais ils ont profité, de cet apport-là, parce que d'autres offices étaient dans de grandes difficultés.

Nous devons tout de même noter que les charges de travail sont inégalement réparties. De notre étude, il ressort que, par exemple, l'office de Boudry, l'office du Val-de-Ruz, que vous venez de citer, pourraient en fait tourner avec une personne de moins. Les deux préposés sont loin, dites-vous, et les offices arrivent à faire face. Nous croyons que là, à nouveau, nous sommes dans un raccourci: les deux offices font face péniblement. Nous nous réjouissons de pouvoir recevoir votre feu vert aujourd'hui afin que l'on puisse aller de l'avant, parce que nous sommes extraordinairement limitée par rapport au fonctionnement. Mais il faut savoir que les charges sont inégalement réparties et il est bien sûr facile de tirer des conclusions.

Nous aimerions surtout dire que, ce qui nous intéresse, c'est l'avenir. Or, dans des offices des poursuites amputés de l'activité faillite, l'activité qui resterait aurait des effectifs de 1,4 ou de 2 personnes. Avec cela, vous n'avez pas une unité opérationnelle. Ce n'est pas jouable et c'est bien la raison pour laquelle nous devons concentrer l'activité restante. Ne pensez pas non plus qu'il y ait quelque part une superstructure. Nous aurons des structures de 20 à 25 personnes; ce ne sont pas des superstructures, mais nous prenons acte de vos observations concernant la direction de ces offices. Vous avez raison, la qualité de n'importe quel service, que ce soit l'office des poursuites et faillites, que ce soit n'importe quel office ou service de l'Etat, est liée à la qualification du personnel. Il est aussi de la compétence et de la responsabilité de l'employeur de mettre en place une formation. Nous venons de recevoir un rapport d'un groupe de travail sur la formation à mettre en place. C'est un rapport auquel nous pouvons adhérer en très grande partie. Nous avons donc un programme de formation que nous aimerions d'ailleurs discuter bien sûr avec l'office concerné, le service du personnel.

Concernant les profils, vous dites: « Mais est-ce qu'on n'aurait pas dû d'abord regarder qui l'on a et ensuite refaire la structure? » Nous ne faisons pas une réforme de structures autour des personnes, mais, dans la nouvelle structure, nous allons définir les postes, nous allons définir les profils et nous allons accompagner certains collaborateurs qui ne répondraient pas entièrement aux nouveaux profils à atteindre les objectifs, le cas échéant à chercher des mutations pour eux. Nous croyons que c'est comme cela qu'il faut faire les choses si l'on ne veut pas faire une révolution, mais une évolution avec les gens: il faut les amener avec nous.

Regroupement du service des poursuites et faillites

Voilà, Madame la présidente, nous vous avons également promis d'être brève. Nous vous remercions donc de votre appui.

La présidente: – La parole n'est pas demandée. L'entrée en matière n'étant pas combattue, nous passons à la discussion en second débat.

Discussion en second débat

**Loi
portant révision de la loi d'exécution de la loi fédérale
sur la poursuite pour dettes et la faillite**

Titre et préambule. – Adoptés.

Article premier. – Adopté.

Articles 2 et 3. – Adoptés.

On passe au vote d'ensemble.

Le projet de loi est adopté par 86 voix contre 3.

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de décret
portant octroi d'un crédit de 1.762.000 francs
destiné à compléter les équipements
de la Haute école neuchâteloise
(Ecole d'ingénieurs du canton de Neuchâtel, au Locle
et Ecole supérieure d'art appliqué,
à La Chaux-de-Fonds)

(Du 9 février 2000)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

I. INTRODUCTION

Le 24 mars 1998, le Grand Conseil adoptait la loi sur la Haute école neuchâteloise (HEN) dont les articles du chapitre financier sont entrés en vigueur au 1^{er} janvier 1999. C'est donc la première fois qu'une demande de crédit pour l'équipement est présentée en vertu de cette nouvelle loi cantonale mais aussi des dispositions financières de la loi fédérale sur les hautes écoles spécialisées (LHES), du 6 octobre 1995 et de son ordonnance, du 11 septembre 1996. Nous préciserons, au chapitre financier du présent rapport, les nouveautés en la matière.

De plus, ce rapport répond à la demande de la commission de gestion et des finances qui ne souhaite plus voir, dans les comptes d'investissements, une addition de crédits de la compétence du Conseil d'Etat.

Les équipements nouveaux sollicités au travers du présent rapport sont destinés à deux des trois écoles que comporte la Haute école neuchâteloise, à savoir huit projets pour l'Ecole d'ingénieurs du canton de Neuchâtel et un pour l'Ecole supérieure d'art appliqué.

Ils sont tous fortement liés aux activités d'enseignement mais surtout de recherche appliquée et de développement au bénéfice des entreprises régionales. Ce constat réjouissant atteste de la capacité de la Haute école neuchâteloise à répondre aux nouvelles missions définies par la loi fédérale en la matière.

Formation professionnelle

Enfin, ce crédit s'inscrit parfaitement dans les perspectives dressées en page 12 du rapport 95.001 où il était notamment question de réaménagement de certains laboratoires de l'Ecole d'ingénieurs du canton de Neuchâtel.

II. DESCRIPTION DES ÉQUIPEMENTS ET JUSTIFICATION DES INVESTISSEMENTS

La plupart des équipements sollicités par le présent rapport s'inscrivent dans le fonctionnement en réseau des hautes écoles (universités, écoles polytechniques fédérales, hautes écoles spécialisées). Plusieurs participent aux centres de compétences agréés par la Haute école spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO) ou à certains réseaux nationaux de compétences récemment créés par la Confédération, sous l'égide de la commission pour la technologie et l'innovation (CTI) ou même encore au pool national dans le domaine de la microtechnique. Sans exception ils servent tous au développement de projets de recherche appliquée avec la participation active d'entreprises régionales en relation avec les points forts des écoles concernées.

Trois d'entre eux viendront renforcer la capacité de cet indispensable instrument qu'est devenu le Centre d'analyses par faisceau ionique (CAFI). Ils permettent même d'offrir des prestations uniques en Europe. Rappelons que le CAFI est une association regroupant des entreprises, des institutions intéressées et des écoles. Il est géré par l'Ecole d'ingénieurs du canton de Neuchâtel. Il permet notamment l'analyse et la caractérisation des couches minces.

Pour éviter de lasser le lecteur par de nombreux détails techniques, la présentation des équipements sollicités a volontairement été simplifiée.

1. Ellipsomètre spectroscopique (EICN)

Le développement spectaculaire des activités en microtechnologies dans notre Ecole d'ingénieurs se réalise notamment au travers du centre de compétences HES-SO en systèmes intégrés (CCSI) mais aussi au travers du réseau national de compétences (RNC) en microtechnologies (leadership Ecole d'ingénieurs de Buchs).

Les collaborations croissantes avec l'institut de microtechnique de l'Université de Neuchâtel, avec l'Ecole polytechnique fédérale et le Centre suisse d'électronique et de microtechnique (CSEM) se sont traduites par une augmentation importante des financements externes des projets (CTI, réserve stratégique de la HES-SO, Interreg, mandats industriels).

C'est au niveau des techniques de dépôt et de structuration des couches minces que l'Ecole d'ingénieurs se profile. L'optique, l'opto-électronique, les microcapteurs et les micro-actuateurs, la micro-électronique et les nanotechnologies sont les principaux domaines de développement attendus.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Dans ce contexte l'ellipsomètre spectroscopique permettra l'indispensable caractérisation des couches minces, des multicouches et l'analyse des microstructures. Cet outil va compléter les techniques existantes tant à l'école qu'au Centre d'analyses par faisceau ionique. Face à la rareté de cet équipement et à la demande industrielle croissante, cet achat renforcera nos capacités dans ce créneau. Il permettra aussi de maintenir le know-how des spécialistes en optique que l'école compte.

Le coût de cet équipement se monte à 220.000 francs.

2. High Speed Robot Tracking (EICN)

C'est au bénéfice du laboratoire de productique et de robotique, membre du centre de compétences en automation industrielle de la HES-SO que cet équipement doit être commandé.

Il s'agit de mettre à disposition – notamment des entreprises horlogères – une nouvelle génération de robots plus performants tant par la précision que la cadence, ainsi que la modularité offerte. Les essais de faisabilité ainsi réalisés devraient permettre de concurrencer des productions à main-d'œuvre bon marché et contribuer à conserver une production locale.

Les laboratoires du centre de compétences HES-SO seront dotés d'autres équipements (caméra à haute vitesse, machine à commande numérique de la dernière génération, etc.).

Enfin, un effectif important des étudiants sont inscrits dans cette orientation où ils réaliseront leur travail de diplôme, permettant ainsi de faire bénéficier les industries qui les engageront des savoir-faire récemment acquis.

Les divers éléments de cet équipement (robot HS, robot prise au vol, unité de process, tapis roulant, système de vision) sont devisés à 180.000 francs.

3. Equipement de test en technologie DWDM (Dense Wavelength Division Multiplexing) (EICN)

Depuis plusieurs années, le laboratoire d'optique se distingue par ses compétences dans les capteurs et les mesures optiques industrielles. Il est également équipé d'une ligne de caractérisation de composants optiques pour les télécommunications. En complément, la salle blanche de l'école permet la réalisation de certains de ces composants. Le laboratoire d'optique est membre du centre de compétences en technologie de l'information de la HES-SO. C'est dans ce cadre que l'équipement souhaité doit permettre diverses recherches dans l'utilisation de toutes les capacités offertes par la fibre optique. La technique DWDM associée au multiplexage temporel permet d'accroître considérablement le débit des communications et de satisfaire ainsi à la croissance du trafic numérisé: téléphonie, télévision haute définition, transmission de données (Internet).

Formation professionnelle

L'équipement sollicité comprend l'achat de sources laser à spectre étroit (DWDM), d'un analyseur de spectre optique, de multiplexeurs et démultiplexeurs en longueurs d'ondes ainsi que des filtres optiques pour un montant de 150.000 francs.

4. Chambre de déposition PVD adaptée à l'étude des interfaces (Physical Vapor Deposition) (EICN)

Cet équipement est sollicité par le laboratoire de traitements et de caractérisations des surfaces. Il s'agit en fait de compléter l'équipement du Centre d'analyses par faisceau ionique d'une chambre de déposition PVD mobile et de permettre ainsi l'analyse des couches minces *in situ*, en particulier pour les structures multicouches et à « couches gradient » pour des applications tribologiques.

Ces travaux doivent permettre le développement de couches autolubrifiantes pour le recouvrement d'outils d'usinage, de moules ou encore d'outils de mise en forme.

Cette chambre de déposition complétée par l'acquisition d'un spectromètre de haute résolution (voir projet 8) donnera une capacité unique au groupe EICN-CAFI et permettra de remplir plusieurs missions dans le cadre du pool national où collaborent l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne et le CSEM. A l'interne de l'école, ces équipements permettront des applications pour l'usinage à sec et à grande vitesse de matériaux difficilement usinables (acier inox, alliage de titane ou de nickel) dont le laboratoire de machines-outils se préoccupe. Un contrat de collaboration CSEM-EICN a été signé en janvier 2000 pour le développement de nouveaux revêtements.

Enfin, divers travaux de recherche dans le cadre de thèses sont d'ores et déjà prévus avec un financement probable du Fonds national de la recherche scientifique. Des analyses complémentaires pourront être offertes à des partenaires actuels: Ecole d'ingénieurs de Buchs, Ecole polytechnique fédérale de Lausanne, Université de Neuchâtel, laboratoire COMLAB du CSEM, Auger/XPS, Institut fédéral d'essais des matériaux du domaine des écoles polytechniques (EMPA).

Le coût d'achat de cette chambre avec le système de transfert des échantillons vers la chambre d'analyse existante est devisé à 150.000 francs.

5. Informatique technique (EICN)

Le domaine de l'automatisation est maintenant caractérisé par l'ouverture des systèmes. En effet, les équipements d'une chaîne doivent pouvoir communiquer même s'ils ne proviennent pas du même fournisseur. Le contrôle des processus est concerné par cette évolution vers l'ouverture et la communication, les systèmes étant de plus en plus éclatés, c'est-à-dire répartis géographiquement.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Les étudiants ayant choisi les orientations « automatique et informatique technique » en électricité ou encore « productique et robotique » en mécanique et en microtechnique doivent pouvoir maîtriser ces outils matériel et logiciel favorisant l'intégration pour les premiers alors que les seconds doivent pouvoir approcher ces nouvelles techniques et étudier leurs possibilités d'application.

Il s'agit en l'occurrence de renforcer l'équipement du laboratoire d'informatique technique et de contrôle des processus.

Les installations nécessaires (PC et réseaux industriels, acquisition de données, postes de développement embarqués, stations virtuelles, actionneurs et capteurs) sont devisées à 120.000 francs.

6. Mémoire de masse (EICN)

Il s'agit en l'occurrence de doter le laboratoire d'informatique technique et de contrôle des processus de la capacité de stockage suffisante. La demande en effet double chaque année et l'installation actuelle n'est plus extensible et sa technologie dépassée.

L'équipement sollicité (armoire avec alimentation redondante, contrôleurs de disques sécurisés, unités de disques, sauvegarde, logiciels divers) se monte à 150.000 francs.

7. Développement de la microscopie ionique (EICN)

Il s'agit à nouveau de compléter l'équipement du Centre d'analyses par faisceau ionique. En plus des méthodes déjà présentes au CAFI, l'achat et le développement du microfaisceau donne accès à :

- l'analyse, la composition des objets à l'échelle microscopique ;
- l'imagerie à trois dimensions, microscopie ionique ;
- le traitement des surfaces (microstructuration à l'échelle microscopique).

Les conséquences bénéfiques de ce complément d'installation touchent divers secteurs :

- la qualité et la variété des prestations d'analyse au service de l'économie régionale. Les demandes s'orientent maintenant de plus en plus vers les exigences de cette échelle microscopique ;
- le développement de synergies nationales avec l'Ecole polytechnique fédérale, l'institut de microtechnique de l'Université de Neuchâtel, le CSEM, ainsi que d'autres HES et l'EMPA. Pour cette dernière instance, rappelons le contrat de collaboration signé en décembre 1999 en relation avec ce projet et l'équipement numéro 8 ;
- le développement de synergies internationales, notamment avec la Franche-Comté mais aussi avec d'autres pays dans les domaines de la microélectronique, de la biologie, de la biomédecine, de l'archéologie et de la géologie ;

Formation professionnelle

- une meilleure compréhension du comportement des matériaux en relation avec les centres de compétences HES-SO (matériaux et conceptions ainsi que systèmes intégrés).

Le coût de l'équipement sollicité s'élève à 400.000 francs.

8. Spectromètre de haute résolution (EICN)

Comme les projets 4 et 7, cette demande vise également à compléter l'installation du Centre d'analyses par faisceau ionique. Avec son laboratoire de traitements et de caractérisation des surfaces et le CAFI, l'Ecole d'ingénieurs du canton de Neuchâtel se place dans une situation de quasi-monopole en Suisse et en Europe dans la caractérisation des matériaux avec des avantages très importants en ce qui concerne la stœchiométrie des éléments en profil de profondeur. Ces nouvelles analyses doivent notamment permettre:

- de mieux comprendre les phénomènes de modification des surfaces (coloration ou ternissement);
- de contrôler les phénomènes d'adhérence à l'échelle nanométrique;
- d'analyser sans détruire;
- de respecter des valeurs standards absolues.

Cet équipement est développé complémentirement au laboratoire COM-LAB du CSEM.

Les développements industriels suivants sont d'ores et déjà envisagés: maîtrise de l'épilage des aciers, développement de nouveaux revêtements autolubrifiants, contrôle des multicouches de disques CD réenregistrables, maîtrise des interfaces et des couches à gradient de composition.

Le coût de cet équipement se monte à 600.000 francs, installation et stabilisation comprises.

9. Atelier pour la filière conservation-restauration d'objets techniques, scientifiques et horlogers (ESAA)

L'Ecole supérieure d'art appliqué renforce son offre de formation en mettant sur pied un enseignement unique en Suisse de conservateur-restaurateur d'objets techniques, scientifiques et horlogers.

Cette deuxième filière de conservation-restauration s'adresse plus particulièrement aux jeunes gens et jeunes filles au bénéfice d'un CFC d'horloger ou de micromécanicien et d'une maturité professionnelle technique. Cette formation comble un vide évident en Suisse et permettra de contribuer à la sauvegarde d'un patrimoine industriel particulièrement riche.

Cette formation bénéficiera d'équipements déjà mis en place pour la conservation-restauration d'objets archéologiques-ethnographiques, en particulier en ce qui concerne la chimie. Il est cependant indispensable en plus d'équiper un nouvel atelier de seize places de travail adapté aux nécessités de travaux délicats et précis (aspiration des solvants et des poussières).

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Des équipements complémentaires sont également nécessaires: il s'agit de tours, de fraiseuses et de divers outillages.

Le coût de cet atelier et son équipement se monte à 400.000 francs. Ce dernier montant permet de renoncer au crédit de 140.000 francs inscrit au budget 1999.

III. ASPECTS FINANCIERS

Conformément à l'article 19 de la loi fédérale sur les HES, la Confédération finance un tiers des frais d'investissement des hautes écoles spécialisées. Toutefois, les investissements inférieurs à 300.000 francs sont considérés comme des frais d'exploitation et intégrés à la contribution forfaitaire par étudiant (ordonnance de la loi fédérale, art. 19).

De ce fait, les projets 1 à 6 qui ne présentent pas suffisamment de points communs pour être regroupés, ne bénéficieront pas des subventions fédérales au sens de l'investissement. En revanche, les projets 7, 8 et 9 sont générateurs de subventions fédérales à ce titre-là.

De surcroît, la réserve stratégique de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale sollicitée interviendra dans le financement du projet 8 avec une mesure d'impulsion de 200.000 francs en raison de l'impact stratégique qu'aura le renforcement des capacités du Centre d'analyses par faisceau ionique.

Ainsi donc, le financement de ces équipements se présente comme suit:

<i>Projet 1</i>	Fr.
Ellipsomètre	220.000.—
<i>Projet 2</i>	
High Speed Robot Tracking	180.000.—
<i>Projet 3</i>	
DWDM	150.000.—
<i>Projet 4</i>	
PVD	150.000.—
<i>Projet 5</i>	
Informatique communication	120.000.—
<i>Projet 6</i>	
Informatique mémoire	150.000.—
A reporter	970.000.—

Formation professionnelle

	Fr.	Fr.
Report		970.000.—
<i>Projet 7</i>		
Microscopie ionique		
Coût global	400.000.—	
Subventions de la Confédération	136.000.—	
A charge du canton	264.000.—	264.000.—
<i>Projet 8</i>		
Spectromètre		
Coût global	600.000.—	
Subventions fédérales	136.000.—	
Réserve stratégique HES-SO	200.000.—	
A charge du canton	264.000.—	264.000.—
<i>Projet 9</i>		
Atelier Ecole supérieure d'art appliqué		
Coût global	400.000.—	
Subventions fédérales	136.000.—	
A charge du canton	264.000.—	264.000.—
Dépense totale nette pour l'Etat		<u>1.762.000.—</u>

IV. PERSPECTIVES

Les exigences de la commission de gestion et des finances nous conduiront ponctuellement à vous présenter un rapport à l'appui des équipements nécessaires aux diverses écoles de la Haute école neuchâteloise tant il est vrai que l'évolution technique est extrêmement rapide dans ces domaines.

A la fin de la présente année, au plus tard en 2001, nous solliciterons très vraisemblablement un crédit de construction pour l'extension de la Haute école de gestion, à l'étroit sur le site neuchâtelois actuel de Sainte-Hélène.

Dans un délai de trois à cinq ans, nous aurons également à vous soumettre un rapport sur le développement de l'Ecole d'ingénieurs du canton de Neuchâtel.

V. CONCLUSIONS

Les différents crédits sollicités s'inscrivent dans le développement normal de l'Ecole d'ingénieurs du canton de Neuchâtel et permettent l'ouverture de la dernière filière de l'Ecole supérieure d'art appliqué.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Ils s'inscrivent tous dans une perspective de formation des étudiants des deux écoles mais surtout ils sont fortement liés à la poursuite de l'effort dans le domaine de la recherche appliquée, de la veille et du transfert de technologies au bénéfice des entreprises de la région.

Ils permettent enfin d'affirmer les compétences du Centre d'analyses par faisceau ionique créé au sein de l'Ecole d'ingénieurs par le Conseil d'Etat en 1997.

Pour l'ensemble de ces motifs, nous vous prions de prendre en considération le présent rapport et d'adopter le décret ci-après.

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

Neuchâtel, le 9 février 2000

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,

P. HIRSCHY

Le chancelier,

J.-M. REBER

Décret
portant octroi d'un crédit de 1.762.000 francs
destiné à compléter les équipements
de la Haute école neuchâteloise
(Ecole d'ingénieurs du canton de Neuchâtel,
au Locle et Ecole supérieure d'art appliqué,
à La Chaux-de-Fonds)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 9 février 2000,
décète :

Article premier Un crédit de 1.762.000 francs est accordé au Conseil d'Etat pour compléter les équipements de la Haute école neuchâteloise :

- Ecole d'ingénieurs du canton de Neuchâtel, au Locle ;
- Ecole supérieure d'art appliqué, à La Chaux-de-Fonds.

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

Art. 3 Le crédit sera amorti conformément aux dispositions du décret concernant l'amortissement des différents postes de l'actif des bilans de l'Etat et des communes, du 23 mars 1971, modifié le 21 octobre 1980.

Art. 4 ¹ Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

² Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

La présidente, Les secrétaires,

Ce rapport a été envoyé en temps utile aux députés.

Discussion générale

M^{me} *Marie-Antoinette Crelier-Lecoultré* : – Avec ce rapport, le Conseil d'Etat nous propose de donner les moyens à l'Ecole d'ingénieurs du canton de Neuchâtel et à l'Ecole supérieure d'art appliqué d'être compétitives sur le plan de la recherche appliquée, des nouvelles techniques et de l'enseignement spécialisé. Pour ce faire, il faut évidemment installer des équipements adéquats et offrir des locaux appropriés. C'est ici le but poursuivi par cette demande de crédit qui s'inscrit parfaitement dans les nouvelles missions définies par la loi fédérale sur les Hautes écoles spécialisées. Le développement des technologies a ses nécessités et les nouveaux équipements prévus pour l'Ecole d'ingénieurs lui permettront de développer des projets de recherche appliquée avec la participation active d'entreprises régionales, nous dit-on. Une école vivante se doit d'innover. Aussi, nous saluons le projet de mise sur pied d'un enseignement unique en Suisse pour l'Ecole supérieure d'art appliqué. Cette nouvelle formation de conservateur-restaurateur d'objets techniques, scientifiques et horlogers offrira de nouvelles perspectives d'avenir à des jeunes gens et jeunes filles qui s'intéressent à la sauvegarde de notre patrimoine industriel. Nous espérons qu'une évaluation a été faite quant aux débouchés qui s'offriront à ces futurs diplômés à l'issue de leurs études professionnelles.

Permettez, Monsieur le conseiller d'Etat, une petite remarque : cette nouvelle formation – vous le dites dans le rapport – s'ouvrira aux jeunes gens et aux jeunes filles. Il nous aurait paru judicieux que l'on parle également, dans le rapport, de la formation de conservatrice-restauratrice.

Le groupe socialiste acceptera cette demande de crédit tout en vous posant encore quelques questions. On nous propose l'achat d'équipements pour mettre à disposition une nouvelle génération de robots plus performants, ce qui permettra de concurrencer des productions à main-d'œuvre bon marché et contribuer à conserver une production locale. Pouvez-vous, Monsieur le conseiller d'Etat, nous dire de quelle main-d'œuvre bon marché il s'agit ?

Qu'en est-il de l'avenir de l'Ecole d'ingénieurs de notre canton, si peu éloignée de celle de Saint-Imier entre autres, et des éventuelles retombées des ententes Jura, Jura bernois et Berne ? Le Conseil d'Etat peut-il nous dire où en sont les tractations avec la Berne fédérale à propos des diplômes HES qui n'ont pas pu être délivrés aux ingénieurs de la volée 2000 ?

M^{me} *Francine John* : – Notre groupe s'est penché avec attention sur ce rapport et acceptera le décret qui nous est soumis concernant un crédit de 1.762.000 francs pour l'Ecole d'ingénieurs du canton de Neuchâtel et l'Ecole supérieure d'art appliqué.

Nous ne nous prononcerons pas sur la pertinence des décisions prises par la direction d'école concernant les choix opérés pour les équipements proposés ; nos compétences en la matière étant, ma foi, fort limitées.

Formation professionnelle

Nous faisons donc confiance à ces deux écoles pour que ces équipements favorisent leur développement et leur centre de compétence. Nous souhaitons que les investissements consentis leur permettront d'asseoir leur réputation et que de nombreux élèves s'inscriront prochainement dans ces lieux malgré la situation géographique périphérique de notre canton.

Notons à ce sujet que les échanges scolaires peuvent être un excellent moyen de promouvoir une école et une région. Nous tenons aussi à saluer la collaboration qui s'est instaurée entre les écoles et l'industrie et espérons qu'elle débouche sur des projets novateurs créateurs d'emplois et confirme ainsi notre dynamisme économique.

M^{me} *Françoise Rutti* : – Chaque année, l'Ecole d'ingénieurs du canton de Neuchâtel ouvre ses portes au public. Le lecteur du présent rapport aurait pu être lassé par de nombreux détails techniques, mais le visiteur de ces journées portes ouvertes a l'occasion de se rendre compte de l'utilité de tous les investissements déjà consentis et de la qualité des travaux présentés.

Depuis longtemps, l'Ecole d'ingénieurs se préoccupe d'obtenir des mandats industriels. Les collaborations croissantes avec d'autres écoles, ainsi que la création du Centre d'analyses par faisceau ionique (CAFI), devenu un instrument performant et indispensable, ont permis une augmentation importante des financements externes des projets. Toutes les demandes d'équipements décrites dans ce rapport permettent de poursuivre ces efforts puisqu'ils servent au développement de recherche appliquée avec la participation active d'entreprises régionales.

De plus, de savoir qu'avec son laboratoire de traitements et de caractérisation des surfaces et le CAFI, l'Ecole d'ingénieurs se place dans une situation de quasi-monopole en Suisse et en Europe ne peut que nous inciter à tout mettre en œuvre afin de conserver cette situation.

L'équipement d'un nouvel atelier pour l'Ecole supérieure d'art appliqué permet l'ouverture de la dernière filière, c'est-à-dire un enseignement unique en Suisse de conservateur-restaurateur ou conservatrice-restauratrice d'objets techniques, scientifiques et horlogers. La qualité des écoles techniques du Locle vient d'être reconnue par Kamkorp, entreprise nouvellement implantée au Locle, spécialisée dans la fabrication des composants électroniques pour la microtechnique et pour l'industrie automobile électrique. Ceci est donc un encouragement de plus pour nos hautes écoles à poursuivre leurs efforts à se maintenir au top niveau.

Les crédits sollicités sont donc nécessaires au développement de l'Ecole d'ingénieurs et de l'Ecole supérieure d'art appliqué. Ils permettent premièrement d'offrir une formation de haut niveau aux étudiants et, deuxièmement, de satisfaire aux besoins croissants des entreprises régionales. Pour ces raisons, le groupe radical prendra le rapport en considération et votera le décret.

Discussion générale (suite)

Ce rapport, de plus, nous donne l'occasion de nous exprimer sur la malheureuse affaire des ingénieurs privés du titre HES. Nous aimerions poser quelques questions à ce sujet.

Les autorités politiques neuchâteloises et la direction de l'Ecole d'ingénieurs ont-elles été trop optimistes ou y a-t-il eu négligence? Pourquoi a-t-il fallu attendre les derniers jours pour prendre conscience de la situation, de sa gravité, et d'intervenir si tardivement auprès de la Confédération? Que faut-il penser de la communication appliquée par la direction de l'école en la matière, en particulier à l'égard des futurs diplômés, communication qui semble légère? La matière, le programme d'enseignement, les connaissances acquises ont-ils été conformes aux exigences du diplôme HES et quelles seront donc les solutions envisageables pour que ces nouveaux diplômés ETS puissent obtenir le diplôme HES?

M. Bernard Matthey: – Au moment d'approuver un crédit, le législateur se demande toujours s'il s'agit d'une chose éminemment utile et indispensable ou s'il ne fournit pas quelques nouveaux trains électriques à un professeur collectionneur!

Le petit groupe de députés libéraux-PPN qui s'est penché sur le message du Conseil d'Etat est rapidement arrivé à la conclusion qu'il n'en était rien et que, sous réserve de violer un peu les barrières qui doivent séparer les tâches des écoles et celles du privé, le crédit devait être accepté.

Si les investissements sont justifiés, le soutien de la formation technique et professionnelle doit être total et il le sera de la part des députés libéraux-PPN. Il n'est pas besoin pour cela d'entrer dans le détail des équipements aux noms barbares; confiance donc aux propositions de l'exécutif.

Quelques remarques et questions toutefois: il est fait état de la collaboration possible à partir des investissements demandés entre la HES locloise et les entreprises privées. Nous saluons cette ouverture, mais nous voulons rendre attentif le Conseil d'Etat au fait que le succès d'une école ne se mesure pas au nombre des contrats qu'elle a avec des entreprises tierces, mais bien avec le nombre de spin-off qui en sont issus. Alors prudence! Si les travaux pour tiers prennent trop d'ampleur, les servants de ces nouvelles machines performantes devront être priés de mener eux-mêmes leurs propres affaires. Il existe des accompagnements pour cela. Il faut que les professeurs en soient dûment chapitrés sur ce sujet.

Les écoles du Locle et de Saint-Imier ont prévu de collaborer. Qu'en est-il? La collaboration est-elle franche et loyale et bien planifiée? Quelles sont leurs spécificités? Est-on assez armé et point trop naïfs du côté du Locle et du Château pour ne pas être absorbés par l'autre école?

Enfin, nous aimerions dire que la création d'une HES au Locle, en remplacement de l'Ecole d'ingénieurs de belle réputation, est un acte politique fort et courageux. Le site est loin d'être idéalement placé et l'image de la ville n'est

Formation professionnelle

pas des meilleures, si l'on enquête auprès de la population suisse. Les étudiants neuchâtelois, mais suisses aussi, doivent venir au Locle parce que l'école y est excellente et que ses diplômes sont une référence. Puisse le crédit de ce jour contribuer à renforcer cette réputation.

Nous ajouterons pour terminer que si une réputation s'établit à partir de critères objectifs, elle s'entretient par des moyens ad hoc de communication. Nous doutons que ces derniers soient actuellement suffisants et estimons que la commission de l'école et la direction se doivent de consacrer de gros efforts à cette tâche. Ne nous cachons pas que des étudiants du Bas préfèrent aller à Yverdon-les-Bains plutôt qu'au Locle. L'école du Locle le sait, mais doit réaliser aussi que la compétence de ses cadres et leur aptitude à communiquer et à créer des spin-off constituent les moyens nécessaires pour que, dans moins de cinq ans, le public sache que Le Locle, c'est ce qu'il y a de mieux.

Les cinq ans qui viennent seront décisifs et nous sommes certain que le Grand Conseil vous appuiera toujours si l'école est digne de cet appui.

M. *Thierry Béguin*, conseiller d'Etat, chef du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles: – Nous remercions les porte-parole des groupes pour leur accueil favorable et unanime. Nous croyons qu'effectivement, l'investissement qui vous est demandé est justifié et absolument nécessaire pour maintenir le niveau technique de notre Ecole d'ingénieurs qui, soit dit en passant, à l'heure actuelle, est tout à fait excellent et reconnu en Suisse romande, en Suisse, et même à l'étranger puisque nous avons des collaborations avec l'Université de Franche-Comté.

Comme cela a été souligné par les rapporteurs, un effort très important a été fait au niveau du contenu de l'enseignement, bien entendu. Passer d'une école ETS à une école HES nécessitait une refonte complète des programmes, un approfondissement et surtout, à côté de l'enseignement, tout l'aspect recherche et développement, laboratoires, transfert de technologies, collaboration avec les entreprises. Nous devons dire que cela est une tâche nouvelle à laquelle l'Ecole d'ingénieurs s'est attachée depuis 1996. Notamment, nous pouvons vous dire qu'il y a 59 projets en cours avec des entreprises locales, des partenaires, avec un financement d'environ 6 millions de francs, 16 projets CTI (commission fédérale pour la technologie et l'innovation) et également 13 projets où intervient l'impulsion du fonds stratégique de la HES de Suisse occidentale. Nous rappelons que la réserve stratégique, c'est environ 10% du budget, cela fait à peu près 17 millions de francs qui sont à la disposition du comité stratégique et qui peuvent être injectés dans tel ou tel établissement lorsqu'il y a un projet qui est jugé porteur. Nous bénéficions donc de ces impulsions du comité stratégique.

Nous répondons à quelques questions avant d'aborder deux problèmes importants: la collaboration avec Saint-Imier et l'histoire des diplômes.

Discussion générale (suite)

M^{me} Marie-Antoinette Crelier-Lecoultre a fait allusion à la nouvelle filière qui va s'ouvrir de conservateur(trice)-restaurateur(trice) d'objets scientifiques, techniques et horlogers. Il s'agit d'une filière qui devrait s'ouvrir en automne 2000, unique en Suisse, qui nous garantirait un minimum de participations. Il faut savoir que cette filière s'ajouterait à celle qui existe actuellement de conservateur-restaurateur d'objets archéologiques et ethnographiques, qui travaille d'ailleurs en lien avec notre Musée d'archéologie, et qui vise à rénover et à restaurer des objets trouvés dans les fouilles au bord du lac. Il faut savoir que pour ces deux filières, il s'agit d'effectifs restreints, parce qu'il n'y a pas une forte demande sur le marché du travail. Par exemple, pour la conservation-restauration d'objets archéologiques, filière qui a été ouverte en 1997, nous avons actuellement un effectif global de 14 étudiants pour les trois années. Vous voyez donc que c'est assez restreint. Nous pensons que ce sera du même ordre pour la filière qui va s'ouvrir.

Nous pensons, d'après les études qui ont été faites, que les gens qui seront formés là, étant donné leur petit nombre, devraient pouvoir trouver un emploi et répondre donc au besoin du marché du travail.

M^{me} Marie-Antoinette Crelier-Lecoultre a également demandé ce que signifiait la petite phrase, s'agissant des essais de faisabilité relatifs à la robotique qui devraient permettre de concurrencer des productions à main-d'œuvre bon marché et contribuer à conserver une production locale. Il s'agit simplement de pouvoir conserver chez nous une production qui, sinon, se fait dans les pays du Sud-Est asiatique où la main-d'œuvre est extrêmement bon marché. Avec la robotique, nous pouvons maintenir ces fabrications dans nos entreprises.

M. Bernard Matthey a dit qu'il était bien d'avoir des contrats avec des entreprises, on en a d'ailleurs aussi avec le CAFI, on a des contrats avec Johnson & Johnson, avec Coloral S.A., avec Multi Media Masters and Machinery S.A., avec Shell, avec Peugeot, qui sont des firmes d'une certaine importance. Vous dites qu'il faut aussi des spin-off. Vous avez raison, nous vous avons donné un exemple ce matin d'un spin-off qui est en train de s'établir. Nous y sommes tout à fait attentif. Vous avez raison, cela doit déboucher sur la création d'entreprises. La direction et le corps enseignant en sont parfaitement conscients.

Plusieurs d'entre vous ont évoqué le problème de communication de la part de la direction de l'école vis-à-vis de l'extérieur. Peut faire mieux, dirions-nous, et nous sommes parfaitement conscient de ce problème. Peut-être faudrait-il aussi renforcer la direction de l'Ecole d'ingénieurs? Vous savez que c'est un travail écrasant auquel doivent faire face le directeur actuel et son adjoint, sur tous les plans, sur le plan scientifique, sur le plan des contacts avec les entreprises, des relations et puis du marketing puisque, maintenant, il faut faire du marketing pour attirer les étudiants. Nous pensons que nous devons passer par un renforcement et avoir peut-être une ou deux compétences humaines supplémentaires chargées d'attirer

Formation professionnelle

les étudiants et de démontrer quels sont les avantages pour eux de venir au Locle.

Il faut bien voir que, dans les filières qui vont être définitivement attribuées, il y aura tout de même, pour l'école du Locle, des monopoles. Il y aura le monopole dans la HES de Suisse occidentale de la formation d'ingénieur en microtechnique, orientation horlogère. Là, nous allons nous battre, certainement avec succès, pour dire qu'au niveau de la HES-SO, cette formation-là se fait au Locle et pas ailleurs. En revanche, d'autres formations seront peut-être attribuées à Fribourg, à Lausanne, à Genève. Concernant la répartition des filières, nous rappelons que nous avons des exigences très strictes du Conseil fédéral qui doivent être satisfaites d'ici la fin de l'année 2003. Donc, lorsque l'on aura attribué des pools précis à chaque école, on leur assurera un minimum de quotas d'étudiants.

Madame Françoise Rutti, nous croyons l'avoir dit tout à l'heure, au point de vue des connaissances au niveau de la qualité de la formation dispensée, elles sont reconnues sur le plan régional, national et international; il n'y a aucun problème.

En ce qui concerne la problématique avec Saint-Imier, nous ne pouvons pas vous dire beaucoup plus de choses que ce que nous vous avons dit lorsque nous avons été interpellé par M. Christian Piguët et M^{me} Sylvie Perrinjaquet, bien que nous ayons à nouveau rencontré les responsables et insisté pour que l'on procède à ce rapprochement puis à cette création d'une seule école avec une seule direction qui serait l'Ecole d'ingénieurs de l'Arc jurassien, qui serait totalement intégrée à la HES-SO, puisque Saint-Imier fait partie de la HES bernoise, mais nous nous heurtons là à des questions de politique jurassienne et bernoise. Que se passe-t-il? Les Jurassiens et les Bernois, les Jurassiens d'abord qui sont membres de la HES-SO, qui ont même le siège de la HES-SO à Delémont, en fait envoient la majorité de leurs étudiants à l'Ecole d'ingénieurs de Saint-Imier pour des raisons de proximité aisément compréhensibles d'autant plus qu'à l'heure actuelle, ce que l'on fait au Locle et à Saint-Imier se ressemble beaucoup. Les Jurassiens vont jusqu'à exiger, puisqu'ils envoient leurs étudiants à Saint-Imier, de bénéficier d'une certaine rétrocession et ils ont demandé que la première année soit décentralisée à Porrentruy. Le but, c'est de faire de l'école de Saint-Imier une école d'ingénieurs bicantonale, jurassienne et bernoise. Cela a été décidé entre eux dans le cadre de l'Assemblée interjurassienne. On prend acte. Nous avons expliqué à nos partenaires que, bon admettons, mais nous leur avons fait remarquer que le Conseil fédéral exigeait des concentrations, exigences qui sont valables aussi bien pour la HES-SO que pour la HES bernoise, et qu'il serait quand même intelligent, même s'ils font leur petite décentralisation locale, que l'on envisage à terme, avant 2003, de rassembler l'école de Saint-Imier, et celle de Porrentruy, avec celle du Locle. Sur le fond, les partenaires sont d'accord, mais il y a une question de calendrier. Il est clair que, pour des raisons politiques, notre collègue du canton de Berne ne peut pas publiquement annoncer qu'à terme, il y aura une fusion de ces écoles, parce qu'il y a

Discussion générale (suite)

une résistance très forte, une résistance régionaliste dans le Jura bernois pour conserver son école. Ils ont peur que même si le site de Saint-Imier est préservé, ils ne soient phagocytés par Le Locle. Nous devons dire que nous avons appris récemment quelque chose qui nous a un peu navré, c'est l'adoption unanime par le Conseil général de Saint-Imier d'une motion déposée par le groupe socialiste qui a pour objectif d'inciter l'autorité exécutive de Saint-Imier de s'opposer, par tous les moyens, à l'entrée de l'Ecole d'ingénieurs de Saint-Imier dans la HES-SO. Si vous pouviez nous donner un coup de main, là, du côté des socialistes, ce serait sympathique. Il y a une crispation régionaliste sur laquelle il faudra bien passer.

Nous restons convaincu qu'il n'y a pas d'autres alternatives pour Le Locle que de s'allier à Saint-Imier. Tout le monde en est conscient, tout le monde est d'accord, au niveau de la Confédération et de l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT), on nous dit que c'est la meilleure solution, mais il faut, dirions-nous, laisser un peu de temps au temps par rapport aux problèmes internes entre le canton du Jura et le canton de Berne. Si les choses ne devaient pas progresser, nous avons quelques éléments de pression à faire valoir dans le cadre de l'ensemble des collaborations que nous avons entre les trois cantons, mais vous comprendrez que nous ne puissions pas vous les dévoiler ici et maintenant.

S'agissant de cette triste affaire des titres HES refusés à la première volée d'étudiants, nous pouvons vous dire ceci : nous ne voulons pas non plus tout vous dire et vous dévoiler toutes nos batteries, parce que nous sommes en pleine négociation avec l'OFFT et le Département fédéral de l'économie, mais très brièvement, pour que vous compreniez un peu l'enjeu de cette affaire, nous dirons ceci : en 1993, nous avons été parmi les premiers en Suisse à lancer les maturités professionnelles et notamment la maturité professionnelle technique. Nous avons délivré les premiers diplômes au bout de trois ans en 1996. Dès lors, en 1996, nous avons eu un certain nombre de diplômés. Il est évident que comme, à l'époque, on avait déjà annoncé, au niveau de la Confédération, que cette maturité professionnelle technique était le ticket d'entrée dans les écoles d'ingénieurs de niveau HES, on s'est immédiatement mis au travail pour transformer notre école ETS en école HES, du point de vue des programmes, des contenus et des exigences. C'était tout à fait logique. D'ailleurs, le message du Conseil fédéral adressé aux Chambres pour la création des HES de 1994 prévoit expressément que la phase de réforme, pour les HES, démarre en 1996 pour se terminer en 2003. Par conséquent, le canton de Neuchâtel n'a pas attendu et s'est immédiatement mis en route.

Seulement, le problème, c'est qu'en Suisse, tout le monde ne va pas aussi vite que le canton de Neuchâtel. Il y a des cantons et des écoles qui ont mis plus de temps à s'adapter, à introduire les maturités professionnelles, à réviser leurs programmes d'écoles d'ingénieurs et, finalement, au printemps 1997, précisément le 17 février 1997, sous la signature du conseiller fédéral Jean-Pascal Delamuraz, toutes les personnes en Suisse concernées par la

Formation professionnelle

question étaient informées que le cursus HES commencerait en 1997 alors que nous, nous avions déjà commencé en 1996, sur la base du message du Conseil fédéral. Dès lors, évidemment que l'on pourrait nous dire: « Mais alors, depuis le 17 février 1997, cela aurait dû vous faire tilt! » Les responsables ont évidemment bien vu ce qui se passait, mais ils se sont dit: « On ne va quand même pas arrêter l'Ecole d'ingénieurs, on avait commencé à la rentrée 1996. » Un mois plus tard, le 17 mars 1997, nous recevions une décision de ce qui était encore l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (OFIAMT) nous reconnaissant la maturité professionnelle technique avec effet rétroactif en 1996. On s'est dit: « Ah, eh bien voilà, des gens intelligents, ils prennent acte des réalités et nous reconnaissent la maturité depuis 1996, donc c'est bon, on peut y aller! » Nous avons fait preuve, peut-être, d'un excès d'optimisme.

Aujourd'hui, évidemment, les juristes de l'OFFT se crispent sur une interprétation rigoriste des textes pour dire: « Mais vous saviez parfaitement que le cursus commençait en 1997 et, par conséquent, ceux qui ont commencé en 1996, même s'ils ont la formation correspondante, n'ont pas droit au nouveau titre. » Ce qui nous semble absurde, c'est totalement absurde, Mesdames et Messieurs les députés, parce que ceux qui ont commencé en 1997, la deuxième volée, vont suivre exactement le même cursus, faire les mêmes études, obtenir le même nombre de crédits ECTS, faire le même travail de diplôme et ceux-ci auront leur titre HES. Donc, c'est une absurdité totale et nous avons été, nous devons le dire, nous qui sommes quand même juriste, sidéré par le rigorisme des fonctionnaires juristes de l'OFFT. Cela nous a rappelé ce que disait Alexandre Soljenitsyne, dans son célèbre discours d'Harvard, nous le citons: « A partir d'un certain niveau de problème, la pensée juridique pétrifiée, elle empêche de voir les dimensions et le sens des événements. » Nous croyons que nous sommes en plein là-dedans.

Nous sommes intervenu à Berne, nous sommes allé voir le conseiller fédéral Pascal Couchepin, nous avons rencontré les responsables de l'OFFT, et nous avons proposé une solution. Nous avons dit: « Bon, peut-être que, juridiquement, vous avez raison. Nous, nous avons quand même le bon sens et la logique avec nous. Dans l'ordonnance qui est en train de se faire, vous pourriez peut-être tout de même prévoir une disposition transitoire unique pour ce cas-là, valable une année, disant que l'on reconnaît rétroactivement la formation HES. » Voilà où nous en sommes, l'OFFT étudie la question et nous espérons que nous pourrions arriver à une solution intelligente.

Evidemment, les étudiants sont déçus, ils se sentent trompés, nous les comprenons. Nous sommes prêt à battre notre coulpe, nous prenons sous notre manteau de chef de département tout ce qui a pu être fait et dit. Nous avons peut-être péché en faisant espérer aux étudiants qu'ils auraient ce titre alors que nous n'en avons pas encore la certitude. Cela est vrai, nous ne voulons pas le nier et nous le regrettons profondément pour ces jeunes qui étaient sûrs qu'ils obtiendraient le titre HES.

Discussion générale (fin)

Cependant, nous aimerions également dire en conclusion qu'il ne faut quand même pas que l'arbre nous cache la forêt. Aussi désagréable et stupide que soit cette affaire, ce qui compte tout de même, c'est la qualité de la formation qu'ont reçue ces jeunes, qui n'auront aucun problème pour s'insérer dans le marché du travail, parce que l'on recherche beaucoup ces compétences-là. Ouvrez le *Temps* de ces derniers jours, il y a des offres d'emploi justement pour des ingénieurs ETS en microtechnique. Ils ont d'ailleurs, d'après ce que l'on nous a dit, tous un emploi. Ne vous en faites pas, leurs employeurs sauront rapidement détecter les capacités qu'ils ont acquises durant leur formation.

Voilà où nous en sommes. Le feuilleton n'est pas terminé. Nous espérons que nous pourrions vous annoncer, d'ici quelques mois, une heureuse conclusion.

La présidente : – La parole n'est pas demandée. L'entrée en matière n'étant pas combattue, nous passons à la discussion en second débat.

Discussion en second débat

**Décret
portant octroi d'un crédit de 1.762.000 francs
destiné à compléter les équipements
de la Haute école neuchâteloise
(Ecole d'ingénieurs du canton de Neuchâtel, au Locle,
et Ecole supérieure d'art appliqué, à La Chaux-de-Fonds)**

Titre et préambule. – Adoptés.

Article premier. – Adopté.

Articles 2 à 4. – Adoptés.

On passe au vote d'ensemble.

Le projet de décret est adopté par 87 voix sans opposition.

TUNNELS DE LA VUE-DES-ALPES

00.012

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de décret
portant octroi d'un crédit de 4 millions de francs
pour la modification des équipements
de ventilation et l'amélioration de la sécurité
des tunnels de la Vue-des-Alpes

(Du 9 février 2000)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

I. INTRODUCTION

Conçu sur la base d'une recommandation de l'Office fédéral des routes datant de 1983, le système de ventilation des tunnels de la Vue-des-Alpes et du Mont-Sagne permet, indépendamment ou simultanément, d'insuffler de l'air frais et d'extraire de l'air vicié ou des fumées produites selon un modèle de feu spécifique et préétabli. Tant l'air frais que l'air vicié sont mis en mouvement au moyen de puissants ventilateurs, situés aux extrémités des canaux (ou gaines) de ventilation, dans les centrales techniques. Une paroi sépare la gaine d'air du canal d'aspiration des fumées. Pour le tunnel de la Vue-des-Alpes, un mur divise le canal d'aspiration en deux parties de longueur identique alors que la gaine d'air frais est continue sur toute la longueur de l'ouvrage.

Inaugurés le 15 novembre 1994, ces ouvrages n'ont jamais été testés pour le désenfumage, avec feu réel, que ce soit avant leur mise en service ou pendant les premières années d'exploitation. En effet, de tels essais ne sont encore ni normalisés ni systématisés. Souhaitant améliorer leur connaissance des installations, les services de sécurité des villes de Neuchâtel et de La Chaux-de-Fonds ont organisé une première série d'essais le 26 mai 1999, en accord avec le service des ponts et chaussées. Ces essais, déjà souhaités dès l'automne 1998, sont devenus indispensables à la suite de la catastrophe survenue dans le tunnel du Mont-Blanc, le 24 mars 1999.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Lors des essais, la fumée a été produite par la combustion de polystyrène expansé et correspondait, quant au volume, au quart de celle issue d'un véhicule de tourisme en feu. Les premières conclusions des responsables de la sécurité ont été défavorables au système de désenfumage: seul un faible pourcentage du volume des fumées était extrait de l'espace de circulation. De plus, l'absence d'anémomètres ne permettait pas aux pompiers, sur la base d'informations préalables, de décider du sens de leur intervention.

Renseigné sur le déroulement et les résultats de ces essais, l'auteur du projet de ventilation, le bureau HBI Haerter AG à Zurich, a demandé qu'une deuxième tentative ait lieu avec un feu produisant de la fumée plus chaude. En présence des chefs de département concernés, cet exercice a été organisé le 3 juin 1999, en deux phases: la première consistait à brûler 45 litres d'essence, dégageant une puissance calorifique de 5 MW; la deuxième a repris les conditions d'essai du 26 mai, afin de comparer en présence du spécialiste les effets du système de désenfumage sur les deux types de fumée.

Des mesures à proximité du foyer ont montré que, dans le premier cas, la température des fumées atteignait 260° C après deux minutes pour redescendre à 140° C après cinq minutes, alors que dans le deuxième cas, elle ne dépassait jamais les 100° C. Cette différence de température influençait l'efficacité du système d'extraction des fumées: en effet, plus ces dernières étaient chaudes, plus elles s'élevaient vers la voûte (phénomène de stratification) et pouvaient être aspirées par les fentes de la dalle intermédiaire.

Bien que le volume de fumée extrait de l'espace de circulation était visiblement supérieur, pour l'essence, à celui évacué dans le cas du polystyrène expansé, les services de sécurité ont contesté que le modèle de feu préconisé par HBI Haerter AG était représentatif d'un incendie réel. Ils estimaient notamment que le système de ventilation devrait permettre de lutter de manière plus efficace contre les incendies les plus courants, soit ceux impliquant des véhicules légers ou des camionnettes.

Ces observations ont conduit les autorités cantonales, dans un premier temps, à interdire toute circulation dans les tunnels puis, dès le 8 juin 1999, à admettre une circulation unidirectionnelle dans le sens Neuchâtel - La Chaux-de-Fonds. Dans le même temps, le service des ponts et chaussées a été chargé de planifier les mesures nécessaires à rétablir l'usage normal de ces ouvrages.

II. PREMIÈRES CONSTATATIONS, PREMIÈRES MESURES

Le groupe de travail immédiatement constitué, sous la direction du chef de la nouvelle section électromécanique du service des ponts et chaussées, a rapidement dressé la liste des défauts du système existant vis-à-vis de

Tunnels de la Vue-des-Alpes

l'évacuation de fumées telles que celles produites lors des essais dirigés par les pompiers :

- Les fumées sont aspirées au travers de fentes, d'une largeur de 3 centimètres et d'une longueur de 4,3 mètres, espacées tous les 8,3 mètres. Ces fentes sont normalement obturées par des profilés en plastique, en forme de cornière. En cas d'incendie, ces profilés se déforment sous l'effet de la chaleur et libèrent ainsi la surface de la fente pour l'extraction des fumées. Bien que cette propriété permette théoriquement de « cibler » les performances de l'aspiration à l'endroit de l'incendie, cet effet est considérablement amoindri par la présence, dans les cornières plastiques, de perforations nécessaires pour l'extraction des fumées froides ou, en régime normal, de l'air vicié de l'espace de circulation. De ce fait, le débit d'aspiration est réparti sur toute la longueur de la gaine prévue à cet effet, soit environ 1600 mètres.
- En régime normal, la ventilation fonctionne principalement par insufflation d'air frais. Les ventilateurs utilisés pour l'extraction des fumées étant réversibles, ils participent également au renouvellement de l'air lorsque la circulation est dense. Dans ce cas, le déclenchement d'une alarme incendie implique d'abord l'arrêt des ventilateurs d'aspiration, puis leur remise en marche après inversion de l'angle des pales. Cette opération est doublement pénalisante : d'une part elle perturbe la stratification des premières fumées, d'autre part plusieurs minutes (environ 3 à 4) sont nécessaires pour renverser le flux d'air dans la gaine et obtenir le débit maximal d'extraction.
- Le débit d'air frais insufflé dans le tunnel lors d'un incendie est supérieur aux valeurs actuellement mentionnées dans la littérature spécialisée. De plus, pour le tunnel de la Vue-des-Alpes, trois ventilateurs sur quatre pourvoient à cet apport d'air, rendant ainsi la somme des débits d'insufflation supérieur au débit d'extraction. Ce surcroît d'air frais accélère la destratification des fumées, par un mouvement trop rapide de la masse d'air en aval de l'incendie. En effet, il est aujourd'hui admis qu'il faut en priorité chercher à stabiliser la vitesse des fumées aux environs de 1,5 à 2 mètres par seconde pour qu'un système de ventilation par aspiration agisse avec un maximum d'efficacité.
- L'absence d'anémomètres, déjà évoquée ci-devant, rend impossible la connaissance du sens et de la vitesse des courants d'air à l'intérieur des tunnels. Importants pour l'appréciation préalable de la situation par les services de sécurité, ces paramètres le sont également pour le contrôle et la régulation de la ventilation en régime normal ou en cas d'incendie. De plus, de telles mesures fournissent des données utiles pour appréhender l'interaction entre les variations météorologiques et l'ambiance à l'intérieur des ouvrages souterrains.
- Le chronométrage des temps de réaction de toute la chaîne, du capteur d'opacité ou de température jusqu'à l'obtention des débits d'aspiration

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

commandés, a révélé des possibilités d'optimisation. Les règles d'exploitation sont incomplètes, peu précises et parfois mal connues. Elles résultent d'un partage des tâches trop cloisonné entre les divers intervenants, que ce soit lors de la construction ou lors de la mise en service du système de ventilation.

Les travaux qu'impliquait la correction de l'ensemble de ces défauts ont été rapidement évalués. Leur ampleur a amené le groupe de travail à proposer, le 14 septembre 1999, un découpage de l'opération en deux phases :

1. Pour ouvrir, avant l'hiver, les ouvrages aux deux sens de circulation, seules des modifications des logiciels de contrôle-commande et l'installation d'anémomètres étaient envisagées. Elles permettaient déjà de corriger les quatre derniers défauts mentionnés ci-devant. Accompagnées de mesures visant à renforcer globalement la sécurité des tunnels, ces adaptations ont été opérationnelles dès le 17 octobre 1999 et, le soir même, les usagers pouvaient à nouveau emprunter les tunnels de la Vue-des-Alpes et du Mont-Sagne. Les tests de fonctionnement du système, effectués avant cette remise en service, ont démontré qu'il serait encore possible d'améliorer le temps de réponse entre l'incident et les actions commandées. Ces perfectionnements seront reportés sur la phase suivante.

Parallèlement aux mesures mises en place, le Centre de secours de La Chaux-de-Fonds a été doté d'un ventilateur mobile à gros débit, financé par l'Etablissement cantonal d'assurance immobilière (ECAI). Ce nouvel équipement permettra aux intervenants une plus grande efficacité dans la lutte contre l'incendie.

2. La modification proprement dite du système de ventilation n'interviendra que dans cette deuxième phase. Il s'agira de remplacer les fentes décrites ci-devant par des ouvertures à obturation télécommandée: en cas d'incendie, le système, ou l'opérateur, ordonnera l'ouverture des trappes les plus proches du foyer et de la zone enfumée. Dès lors, l'aspiration sera ciblée sur un secteur choisi et non plus répartie sur l'ensemble du tunnel. L'importance de ces travaux et des devis correspondants a exigé une planification soignée, tant technique qu'administrative. Après analyse, l'été de l'année 2000 nous a semblé le délai le plus optimiste pour le commencement des interventions sur le site. L'ensemble des opérations prévues est décrit dans le chapitre suivant.

En parallèle aux mesures décrites ci-devant, une étude de l'amélioration générale de la sécurité dans ces tunnels a été entreprise. Elle a débouché sur la réalisation de divers travaux dans la première étape, tels que le perfectionnement de la ventilation et du confort des locaux de secours, ainsi que la pose de balises au centre de la chaussée par exemple. De même, le niveau d'éclairage a été augmenté afin de pallier l'assombrissement de ce type d'ouvrage, plus rapide que dans les tunnels unidirectionnels ou situés en plaine. Cette dernière mesure générera une augmentation des coûts

Tunnels de la Vue-des-Alpes

énergétiques de quelque 30.000 francs par année pour les tunnels de la Vue-des-Alpes et du Mont-Sagne. Lorsque les luminaires de l'éclairage de base devront être remplacés, normalement après quinze ans de durée de vie, se posera alors la question d'un changement de technologie. Par contre, le renouvellement de la peinture ainsi qu'un lavage annuel supplémentaire des parois, des bords de chaussée et des balises permettront rapidement d'accroître le confort visuel à l'intérieur de ces tunnels. En effet, ces parties d'ouvrages ne sont actuellement lavées qu'une seule fois par année, au printemps.

III. DESCRIPTION DES TRAVAUX PLANIFIÉS

Mi-juin - fin août 2000

La première opération consistera à créer des trappes de $2,19 \times 1,25$ mètres, à obturation télécommandée, dans la dalle intermédiaire des deux tunnels. Elles seront espacées d'environ 50 mètres. Ces trappes sont à la base du nouveau système: leur ouverture, par groupe de 6 ou 7, permettra de cibler l'aspiration, de telle façon que le débit d'extraction ne sera plus réparti que sur une zone proche de l'incendie.

Parallèlement à ce chantier mobile, la dalle intermédiaire du tunnel de la Vue-des-Alpes sera modifiée, pour ses parties situées sous la gaine d'air vicié et au droit des niches de stationnement. Il s'agira de créer quatre emplacements permettant à chacun de loger deux ventilateurs de jet. Ces nouveaux organes rempliront deux fonctions: d'une part et en cas d'incendie, ils modéreront la vitesse de l'air dans le tunnel à une valeur aussi proche que possible des 2 mètres par seconde préconisés, pour étendre la stratification des fumées tout en les contenant dans un espace limité; d'autre part et contrairement au cas précédent, ils permettront en régime normal de créer un courant d'air marqué dans le tunnel lorsque les conditions météorologiques sont défavorables.

Avec le souci de tirer le meilleur parti, sous l'angle de la sécurité, des éléments à disposition, des accès à la gaine d'air frais seront aménagés au droit des niches de stationnement de la voie Neuchâtel des deux ouvrages. Dès lors, les services de sécurité pourront utiliser cette gaine pour accéder (en deux endroits supplémentaires pour le tunnel de la Vue-des-Alpes, un seul pour celui du Mont-Sagne) à l'espace de circulation et, si nécessaire évacuer, par ce même chemin, les personnes en détresse. La gaine d'air frais sera pourvue d'un éclairage simple.

Les travaux devant se dérouler de nuit, l'entrave à la circulation ne sera que partielle. Cependant quelques opérations plus lourdes nécessiteront des fermetures totales également de jour, dont la fréquence et la durée resteront à définir. Malgré ces interventions, l'extraction des fumées sera continuellement assurée, en cas d'incendie, par le système de ventilation existant.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Début septembre - mi-octobre 2000

Cette période sera nécessaire pour l'adaptation des installations électromécaniques en centrale et des logiciels de contrôle-commande du nouveau système de ventilation. Elle débouchera sur une série de tests visant à s'assurer du bon fonctionnement des nouveaux équipements.

A l'issue de cette phase, seul le tunnel de la Vue-des-Alpes sera opérationnel selon les principes du nouveau système. En effet, grâce à la suppression du mur séparant les gaines d'air vicié nord et sud, les ventilateurs existants pourront être conservés pour cet ouvrage, alors que pour le tunnel du Mont-Sagne le ventilateur d'aspiration devra être remplacé pour satisfaire aux nouvelles conditions de fonctionnement. Les délais de fabrication et de livraison annoncés par le fournisseur de ce ventilateur imposent un report de ce changement en 2001.

A l'instar de la première étape, la circulation sera interdite dans les tunnels pendant les quinze premiers jours du mois d'octobre. La peinture des tunnels sera entreprise dès que possible, pendant les périodes de fermeture totale.

Juillet - août 2001

Cette période, correspondant à un trafic pendulaire plus faible, sera mise à profit pour changer le ventilateur d'aspiration du Mont-Sagne, ainsi que les installations d'alimentation électrique et de commande correspondantes.

Les logiciels de contrôle-commande seront à nouveau adaptés, pour introduire la modification de système sur le tunnel du Mont-Sagne, mais aussi pour tenir compte des premières expériences qui auront été faites avec la nouvelle ventilation du tunnel de la Vue-des-Alpes. Les tests d'ensemble seront entrepris dans la deuxième quinzaine du mois d'août 2001.

Pendant ces deux mois, les inconvénients pour la circulation sont encore difficilement planifiables. Il n'en demeure pas moins que les usagers devront vraisemblablement emprunter la route du col pendant plusieurs semaines, étant donné que les équipements de désenfumage du tunnel du Mont-Sagne ne seront plus fonctionnels pendant le changement de ventilateur.

IV. ASPECTS FINANCIERS

La première étape des travaux s'est achevée le 17 octobre 1999. Le montant correspondant, soit 685.000 francs, est inclus dans la présente demande de crédit et bénéficie du même taux de subvention fédérale.

Tunnels de la Vue-des-Alpes

Les coûts des deux étapes sont présentés dans la récapitulation suivante :

<i>Objet</i>	<i>Montant</i> Fr.	<i>Mise en service</i>
Ventilateur aspiration tunnel Mont-Sagne ..	640.000.—	août 2001
Alimentation électrique ventilateur Mont-Sagne	380.000.—	août 2001
Ventilateurs de jet tunnel Vue-des-Alpes	140.000.—	octobre 2000
Alimentation et commande des ventilateurs de jet	160.000.—	octobre 2000
Surélévation dalle intermédiaire	230.000.—	octobre 2000
Trappes à obturation télécommandée	950.000.—	octobre 2000
Alimentation et commande des trappes	650.000.—	octobre 2000
Canal à câbles dans gaine air frais	350.000.—	octobre 2000
Ouvertures pour trappes dans dalle interné- diaire	550.000.—	octobre 2000
Obturation fentes existantes	300.000.—	octobre 2000/août 2001
Révision ventilateurs existants	100.000.—	octobre 2000/août 2001
Modification armoires ventilation existantes	150.000.—	octobre 2000/août 2001
Logiciels et imagerie	200.000.—	octobre 2000/août 2001
Matériel automate	85.000.—	octobre 2000/août 2001
Total modification ventilation	4.885.000.—	
Accès à la gaine d'air frais, gros œuvre	115.000.—	octobre 2000
Accès à la gaine d'air frais, serrurerie	60.000.—	octobre 2000
Aménagement dans gaine air frais	150.000.—	octobre 2000
Peinture des tunnels (non subventionnée) ..	400.000.—	octobre 2000/août 2001
Modification de l'alimentation des locaux de secours sur « secouru »	60.000.—	octobre 2000
Total amélioration sécurité	785.000.—	
Total travaux HT 2^e étape	5.670.000.—	
Honoraires	1.134.000.—	20%
Total travaux et honoraires HT 2^e étape	6.804.000.—	
Divers, imprévus et taxes	1.021.000.—	15%
Travaux et honoraires 1 ^{er} étape	685.000.—	
Total général TTC 1^{er} et 2^e étapes	8.510.000.—	
Subvention fédérale escomptée	4.510.000.—	
A la charge de l'Etat de Neuchâtel	4.000.000.—	

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Le montant escompté pour la subvention fédérale est calculé à partir du taux de base de 58 %, auquel s'ajoute une majoration de 2 % attribuée sur la base du coût de l'ouvrage projeté. Cependant et selon les règles édictées par la Confédération, cette contribution s'applique sur le montant total des travaux majoré de 12,5 %, pour tenir compte des frais d'étude. Etant donné que cette majoration ne couvre pas les honoraires effectifs, devisés à 20 % du coût des travaux, le taux de subventionnement est donc en réalité de 53 %, selon le tableau ci-après :

Calcul du montant de la subvention fédérale

<i>Objet</i>	<i>Montant total</i>	<i>Montant subventionné</i>	<i>Taux</i>	<i>Montant subvention</i>
Travaux 1 ^{re} étape	532.000.—	500.000.—	60 %	300.000.—
Honoraires 1 ^{re} étape ..	153.000.—	66.500.—	60 %	39.900.—
Travaux 2 ^e étape	5.670.000.—	5.270.000.—	60 %	3.162.000.—
Honoraires 2 ^e étape ..	1.134.000.—	708.750.—	60 %	425.250.—
Divers et taxes	1.021.000.—	971.000.—	60 %	582.600.—
Total	8.510.000.—		53 %	4.509.750.—

La politique financière cantonale en matière routière a été décrite de façon complète dans notre rapport du 15 février 1995 à votre Conseil, à l'appui du projet de décret portant octroi du crédit de 47,8 millions de francs pour la dixième étape de restauration et d'aménagement des routes cantonales.

Les frais de constructions nouvelles et de restauration du réseau routier cantonal entrepris dans le cadre des crédits d'investissements sont amortis par les recettes provenant de la part cantonale des taxes sur les véhicules à moteur et les cycles, ainsi que du produit des taxes fédérales sur les carburants.

V. ENQUÊTE ADMINISTRATIVE

Le Conseil d'Etat a chargé le président du Tribunal du district du Val-de-Travers de mener une enquête administrative relative à tout le processus d'étude, de réalisation et d'exploitation des tunnels de la Vue-des-Alpes, sous l'aspect des mesures de sécurité des tunnels.

Ainsi l'enquête s'est portée sur l'action des intervenants suivants :

- service des ponts et chaussées, en tant que délégué de l'Etat, maître de l'ouvrage :
 - à la conception des ouvrages en général ;
 - à l'octroi des mandats d'études et contrats de réalisation du génie civil et des équipements ;
 - à l'exploitation et l'entretien des ouvrages et équipements électromécaniques ;

Tunnels de la Vue-des-Alpes

- services de sécurité:
 - police cantonale;
 - service de la protection civile et du feu;
 - sapeurs-pompiers;
 - bureau de l'ORCAN.

Une première partie de l'enquête a été remise au Conseil d'Etat le 30 septembre 1999. Elle conclut qu'il n'y a pas eu de blocage à aucun niveau pour s'opposer à des tests et qu'on ne peut pas formuler des reproches quant au fonctionnement des diverses entités. En revanche, on constate un cloisonnement trop important entre les services concernés et des lacunes dans la circulation des informations qui n'atteignent pas les autorités politiques.

Pour répondre à ce constat, le Conseil d'Etat a décidé la création d'un « Groupe de travail pour l'exploitation et la sécurité du réseau routier », en particulier des tunnels, qui regroupera des représentants de la police cantonale, du bureau ORCAN, du service de la protection civile et du feu, des corps de sapeurs-pompiers et du service des ponts et chaussées.

Ce groupe de travail sera l'organe faîtière de contrôle et de décision de plusieurs groupements déjà actifs dans le canton pour les ouvrages en projet, en construction et en exploitation de la A5, de la J20 et de la J10. Il s'est réuni une première fois au début de janvier pour préparer sa constitution et traiter de points techniques liés aux tunnels des gorges du Seyon.

Une deuxième partie de l'enquête plus technique, portant sur plus de trente questions, a demandé des compléments aux réponses faites par le service des ponts et chaussées, compléments remis à mi-novembre au président du tribunal.

Au début décembre, des précisions étaient encore requises pour dix-sept questions. Les réponses, qui demandent un grand travail de recherche de documentation d'archives, ont été rédigées et remises à la fin janvier au président du tribunal.

VI. CONCLUSIONS

La liaison J20 entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds présente un intérêt vital pour le canton de Neuchâtel. De récents tests d'incendie ayant mis en évidence les capacités limitées du système de désenfumage, ainsi que divers potentiels d'amélioration dans les procédures d'alarme et de contrôle-commande, il devenait indispensable d'entreprendre les démarches utiles afin d'obtenir le niveau de sécurité adéquat requis pour cette catégorie d'ouvrage.

Le nouveau système de ventilation proposé prend en considération les dernières évolutions en la matière. Lorsque les modifications auront été réalisées, le tunnel de la Vue-des-Alpes disposera des mêmes installations

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

de désenfumage que celles qui équiperont le tunnel de Gorgier, sur la route nationale 5. Les principes de régulation et de commande de la ventilation seront de ce fait facilement transposables et les effets comparables.

Nous vous demandons donc un crédit de 4 millions de francs pour l'ensemble des travaux décrits dans ce texte, dont le début de la deuxième étape est planifié pour le mois de juin 2000.

C'est pourquoi nous vous prions de bien vouloir prendre en considération le présent rapport, puis adopter le projet de décret ci-après.

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

Neuchâtel, le 9 février 2000

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,

P. HIRSCHY

Le chancelier,

J.-M. REBER

Décret
portant octroi d'un crédit de 4 millions de francs
pour la modification des équipements
de ventilation et l'amélioration de la sécurité
des tunnels de la Vue-des-Alpes

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 9 février 2000,
décède :

Article premier Un crédit de 4 millions de francs, représentant la part cantonale neuchâteloise, est accordé au Conseil d'Etat pour la modification des équipements de ventilation et l'amélioration de la sécurité des tunnels de la Vue-des-Alpes.

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

Art. 3 Les investissements réalisés au moyen du crédit prévu à l'article premier seront amortis au taux annuel de 10%.

Art. 4 ¹ Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

² Le Conseil d'Etat est chargé de pourvoir, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

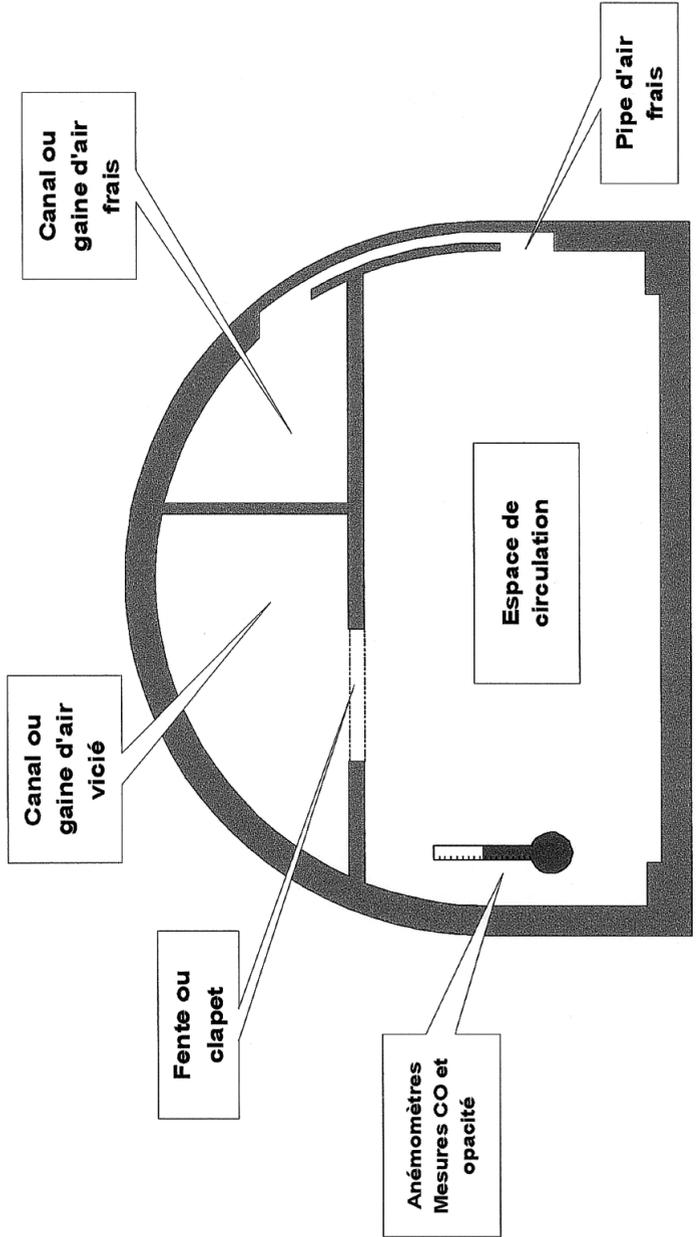
Au nom du Grand Conseil :

La présidente, Les secrétaires,

ANNEXES

Annexe 1

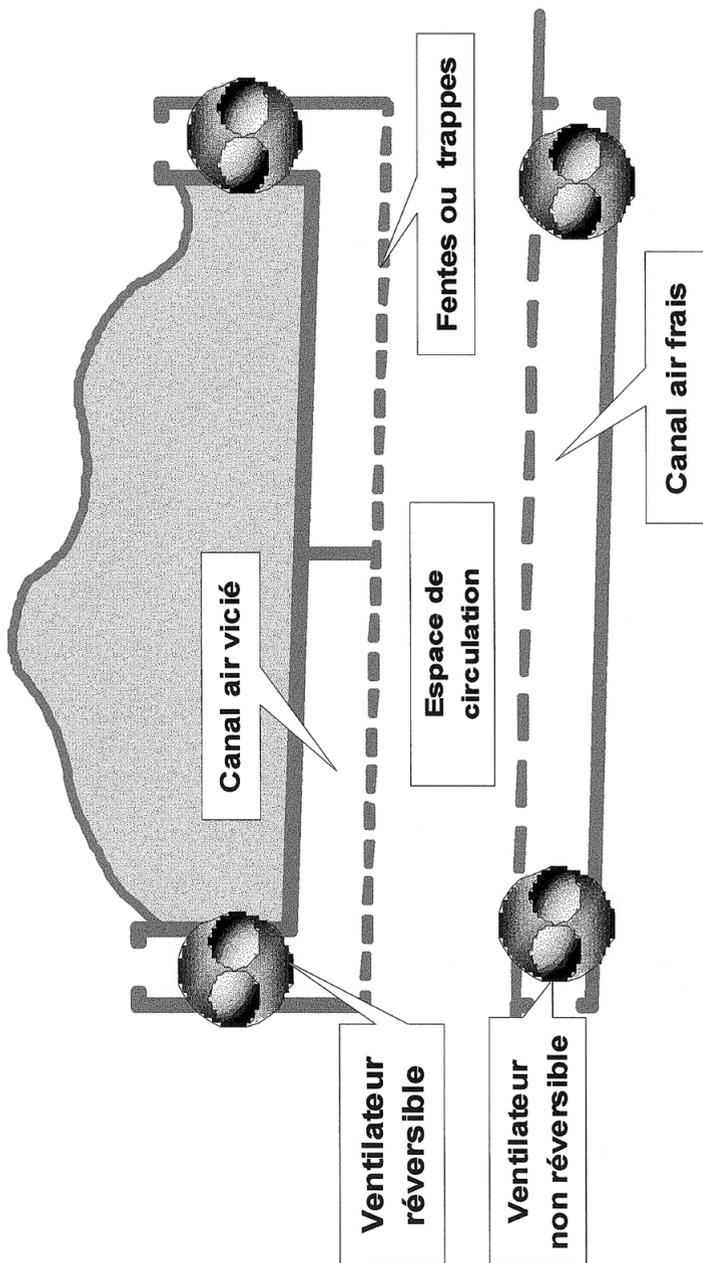
Tunnels de la Vue-des-Alpes et du Mont-Sagne Section courante



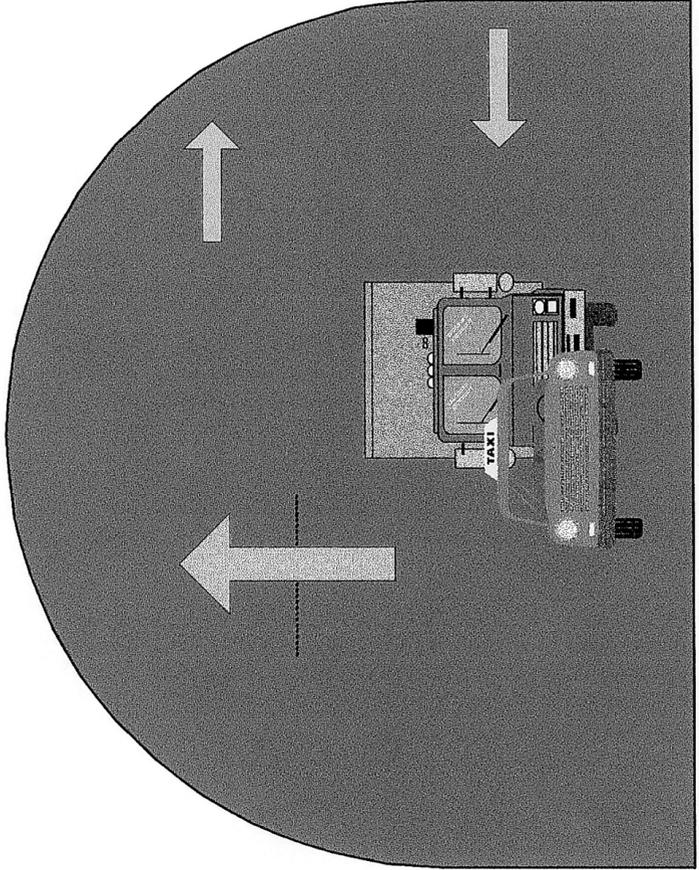
Tunnel de la Vue-des-Alpes

Coupe longitudinale

(situation actuelle)



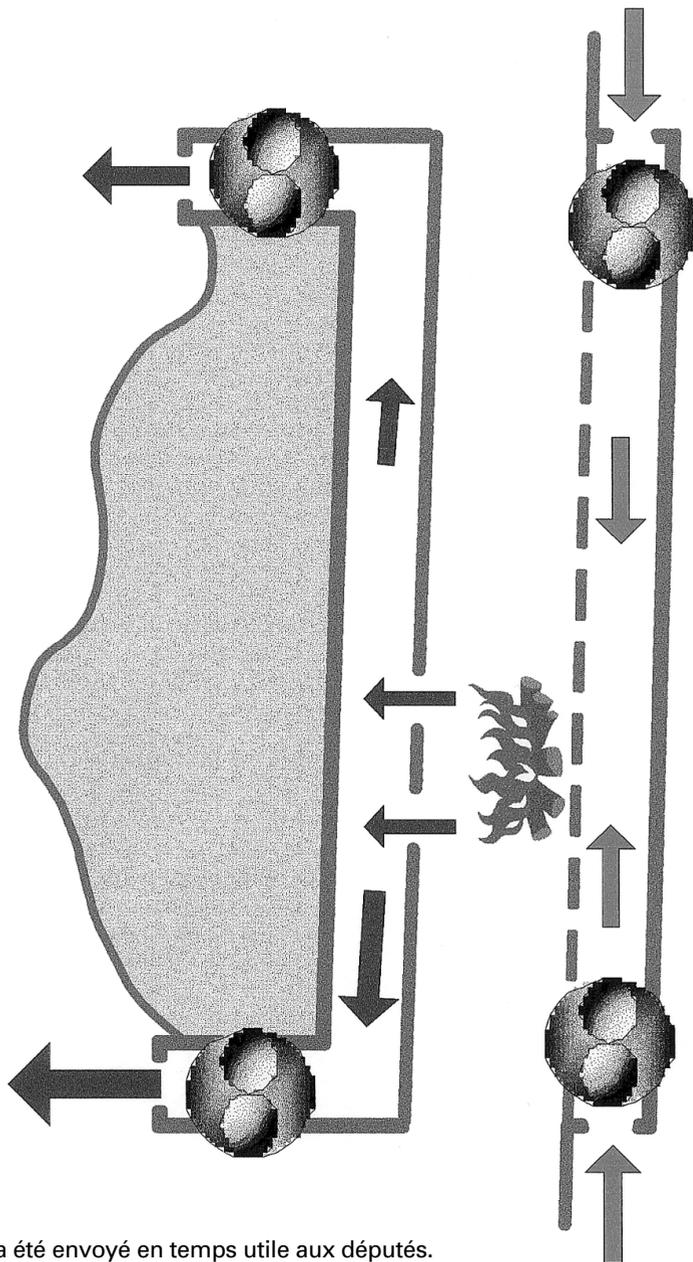
Tunnels de la Vue-des-Alpes et du Mont-Sagne Ventilation normale



Tunnel de la Vue-des-Alpes

Ventilation en cas d'incendie

(situation future avec trappes)



Annexe 4

Ce rapport a été envoyé en temps utile aux députés.

Discussion générale

M. Roland Debély: – Malgré la brièveté que l'on nous demande, nous prenons le temps de remercier le Conseil d'Etat de son rapport. Le sujet est très important puisque l'on parle de mesures pouvant éviter des catastrophes qui ont conduit à des morts de personnes comme cela a été le cas, il y a quelque temps déjà, au tunnel du Mont-Blanc.

Le groupe radical acceptera l'entrée en matière, avec quelques remarques et questions et en fonction des réponses du Conseil d'Etat, il donnera sa position sur le vote du décret.

Dans un contexte général, nous sommes d'avis que l'exploitation de ce tunnel sur le plan financier et sur celui de la sécurité s'articule en trois volets.

Le premier volet, c'est la solution à court terme pour corriger les lacunes constatées en matière de sécurité, c'est l'objet de ce présent rapport. Le deuxième volet, c'est l'obtention du classement de la J 20 dans le réseau des routes nationales. Le troisième volet, dans une optique à moyen ou long terme, c'est la construction d'une véritable galerie de secours.

Les volets deux et trois sont des objets ou des préoccupations qui ont été insérés dans la motion du groupe radical 99.131, « Galerie de secours pour le tunnel de la Vue-des-Alpes », déposée le 21 juin 1999.

Afin d'en parler aujourd'hui, eu égard à l'unité de matière, nous transformons, comme cela a été annoncé, notre motion en postulat. Et pour des raisons de clarté dans ce débat, nous proposons que ces deux aspects – soit le classement de la J 20 et le maintien ou non de l'idée d'une demande d'étude pour la construction d'une galerie de secours –, que ces deux objets soient traités dans un deuxième débat après le vote de ce rapport.

Au sujet du rapport du Conseil d'Etat, nous avons quelques remarques et par simplification, nous ferons nos observations dans l'ordre des chapitres du rapport. Dans l'introduction, le rapport mentionne que le système de ventilation a été conçu sur la base d'une recommandation de l'Office fédéral des routes datant de 1983.

Nous relevons également que des tests de lutte contre le feu et le désenfumage n'ont été entrepris, en fait, qu'au mois de mai 1999, c'est-à-dire qu'il a fallu attendre la catastrophe du tunnel du Mont-Blanc pour se soucier de la performance de nos propres équipements. Nous déplorons le manque d'anticipation des instances responsables de la sécurité.

Les essais du mois de mai 1999 ont été accablants. De nouveaux essais, en présence du bureau zurichois auteur du projet de ventilation, ont eu lieu en juin 1999 et ont confirmé les faiblesses du système de ventilation.

Dès lors, nous voudrions savoir dans quelle mesure la responsabilité de l'Office fédéral des routes est engagée. C'est en effet cet office qui a fait la recommandation du système de ventilation. Nous souhaiterions également

Tunnels de la Vue-des-Alpes

entendre le Conseil d'Etat sur la responsabilité de l'auteur du projet, en l'occurrence le bureau zurichois HBI Haerter AG, à Zurich.

Nous sommes surpris que le Conseil d'Etat ne parle pas de ces aspects dans son rapport et nous aimerions savoir si des discussions ou des procédures sont actuellement en cours en la matière.

Le chapitre deux, du rapport, « Premières constatations, premières mesures », est assez technique. Il dépasse notre compétence et nos connaissances pour apprécier les informations des techniciens et ingénieurs.

Nous déplorons les faiblesses qui sont mentionnées dans les constatations et qui sont inhérentes au partage des tâches trop cloisonnées – nous dit-on – des divers intervenants dans la phase de la construction et dans la mise en exploitation du système de ventilation. Cette lacune-là, est-elle une lacune qui peut être imputée aux représentants du maître de l'ouvrage ou au bureau d'ingénieurs HBI Haerter AG, de Zurich ?

En ce qui concerne le chapitre trois, « Description des travaux planifiés », l'idée de tirer le meilleur parti des infrastructures existantes est intéressante et nous séduit. L'idée de relier les niches de stationnement à la gaine d'air frais située sur la dalle supérieure nous semble ingénieuse.

En terme de sécurité et de secours, cette issue de secours, au 1^{er} étage du tunnel, nous semble être l'un des points importants du projet. Nous regrettons, par contre, la faiblesse du rapport dans l'explication de ce système et de son utilisation.

Aussi, nous avons quelques questions à l'intention du chef du Département de la gestion du territoire. Est-ce que chaque niche de secours est reliée à la gaine d'air frais ? Comment est prévu l'accès entre cette niche de secours et la gaine du 1^{er} étage ? Les personnes en détresse dans la niche peuvent-elles gagner elles-mêmes cette gaine supérieure et ensuite se déplacer au 1^{er} étage, ou un tel déplacement doit-il être piloté par les services de sécurité ? La gaine d'air frais assure-t-elle une protection suffisante contre la chaleur qui pourrait se dégager d'un feu dans le tunnel et la présence de fumées dans cette gaine est-elle possible ou, autrement dit, y a-t-il des risques que cette gaine puisse être enfumée, par exemple, par des infiltrations qui proviendraient des niches de secours ?

De plus, quelle est la grandeur de cette gaine ? Est-ce que l'on peut être debout, quelle est sa largeur, quelle est sa hauteur ? Comment peuvent se déplacer des handicapés, des personnes blessées ou âgées ? Les accès entre les niches de secours et la gaine sont-ils prévus pour secourir ce type d'usagers ?

Finalement, est-ce que cette solution, cette sortie de secours au 1^{er} étage dans la gaine d'air frais, est une véritable alternative à une galerie de secours parallèle au tunnel, comme au Gothard, par exemple ?

Concernant la création de grandes trappes et le remplacement des ventilateurs, quelle certitude avons-nous sur l'efficacité de ce nouveau système ?

Discussion générale (suite)

Si nous avons bien compris, le concept a été élaboré par le groupe de travail, piloté par le service des ponts et chaussées. Le projet a-t-il été soumis à un expert ou à un bureau neutre? Le système préconisé est-il en exploitation dans d'autres tunnels? Quelles garanties le Conseil d'Etat peut-il nous donner sur les propositions qui sont dans ce rapport-là?

Chapitre quatre, « Aspects financiers », l'explication du subventionnement manque de vulgarisation. Le taux de subventionnement demande une explication du chef du département. En effet, et sauf erreur de notre part, la construction du tunnel avait bénéficié d'un taux de subventionnement d'environ 80%.

Nous nous étonnons que la modification des équipements, qui fait l'objet de ce présent crédit, ne soit subventionnée qu'à hauteur de 60%. Nous sommes surpris, d'autant plus que l'Office fédéral des routes n'est pas neutre dans les lacunes de sécurité, puisqu'il est lui-même à l'origine du système qui a démontré ses faiblesses. Nous attendons des éclaircissements de la part du chef du département sur cet objet-là.

Finalement, au chapitre cinq, « Enquête administrative », le Conseil d'Etat a-t-il l'intention de saisir le Grand Conseil des résultats finaux de l'enquête administrative et à quel moment cette enquête sera-t-elle terminée?

Nous remercions le Conseil d'Etat de ses réponses à nos questions et remarques et nous reprendrons dans le deuxième débat les éléments qui étaient évoqués dans notre motion 99.131, « Galerie de secours pour le tunnel de la Vue-des-Alpes », du 21 juin 1999 et qui est devenue un postulat.

M. Pierre-Jean Erard : – Nous résumons le projet présenté à son origine dans la situation émotionnelle qui s'est développée à la suite de l'accident dans le tunnel du Mont-Blanc et de l'essai malheureux d'évacuation des fumées qui s'en est suivi dans le tunnel de la Vue-des-Alpes. De ceci a résulté une réaction de panique qui a fait se fermer de manière abusive certes, mais compréhensible vu la situation émotionnelle, les tunnels qu'on a rouverts ensuite, sur un tube d'abord, puis sur deux après quelques premières adaptations, mais en nous annonçant de meilleures, celles qui sont l'objet de la présente demande. Juste quelques tous petits détails techniques qui sont dans le rapport d'ailleurs. Les premiers travaux ont consisté à convertir le canal d'évacuation des fumées en un canal d'alimentation en air frais et pour cela, on a inversé le sens du fonctionnement des ventilateurs et on a percé des petits trous dans les joints en plastique qui permettent d'injecter l'air ainsi véhiculé dans le tunnel. En cas d'incendie, on réhabilite le canal dans sa vocation première, donc on réinverse le sens des ventilateurs, ce qui prend trois à quatre minutes. En outre, on escompte que sous l'effet de la chaleur, les joints de plastique vont fondre, permettant à la fumée d'être absorbée plus vite, là où se produit l'incendie.

Pour résumer – si vous êtes d'accord, nous sautons la théorie sur la stratification des fumées, on va gagner du temps –, dans le nouveau système,

Tunnels de la Vue-des-Alpes

on garde un conduit dans chaque sens, donc il n'y a plus d'inversion de ventilateurs, les travaux consistent à aménager de véritables trappes d'évacuation télécommandées qui vont permettre d'aspirer la fumée, exactement là où elle est produite. Donc, on remplace une solution provisoire – admettons-le, un peu bricolée –, par une solution cohérente et, de plus, qui est à la pointe du progrès et des développements techniques. Bien sûr, le tout c'est pour un montant de 8,5 millions de francs, dont 4,5 millions à la charge du canton.

Mais maintenant si la solution est techniquement bonne, est-ce qu'elle est opportune, est-ce qu'elle est la meilleure? Nous devons tout de même vous faire une petite parenthèse à propos d'une controverse que nous avons déjà eue d'ailleurs, lorsque nous participions aux travaux de la construction de la N5, sous la ville de Neuchâtel. Il est vrai qu'une bonne ventilation va sauver des vies en empêchant les gens de s'intoxiquer sous l'effet de la fumée.

Mais encore, en tant que Neuchâtelois, nous avons tous fait une fois une torée et dans l'alimentation de celle-ci, on a tous pris un coup de flamme qui nous a grillé les poils des mollets par un retour de flamme. Nous avons eu le privilège de voir un film sur l'extinction des puits de pétrole au Koweït et là, nous devons vous dire le soin qu'ont pris les gens à étudier la météo, après avoir vérifié longtemps à l'avance quelle serait la direction des vents pour ne pas être grillés vifs sur place.

Certes, un véhicule n'est pas un puits de pétrole mais, néanmoins, un bon coup de ventilateur sur un véhicule en feu aura certainement pour effet de griller quelques personnes qui se trouvent à proximité, de mettre le feu à d'autres véhicules qui sont un peu plus loin et, pourquoi pas, de faire exploser un camion-citerne situé à quelques centaines de mètres.

Maintenant, nous clouons la parenthèse et nous revenons sur l'idée, à savoir; est-ce la meilleure mesure de sécurité? Et là, si l'on en croit un rapport qui a été fait dans le cadre d'un programme national de recherches, numéro 41, intitulé: « Transports et environnement, interactions Suisse-Europe », le problème qui est évoqué là est moins celui de l'évacuation des fumées que celui de la mise en sécurité des usagers. Même si la fumée est inéluctable, le rapport que nous citons parle de trois à dix minutes jusqu'à ce que le tunnel soit enfumé. Eh bien, c'est pendant ces trois à dix minutes qu'il faut mettre les usagers en sécurité à l'abri de ces fumées, mais aussi du feu, de la chaleur et de toutes intoxications. Et là, cela dépasse encore le domaine des incendies purs, il peut aussi y avoir un camion de matières dangereuses qui se renverse et vous savez que certains liquides sont plus légers que l'air, le CO par exemple, lui va bien s'envoler. Mais si l'on a de l'ypérite dans un camion, eh bien, il est clair que cette ypérite va traîner par terre, comme des fumées lourdes et qu'elle aura plus de peine à être évacuée. Alors, nous en cas d'incendie, nous choisissons de griller vifs les usagers, c'est un choix de culture !

Discussion générale (suite)

Cependant, avant de les griller, il serait bon de les planquer ces usagers. C'est pour cela que nous avons déposé un postulat qui, même s'il est redondant, même s'il enfonce certaines portes ouvertes – en tout cas celles des locaux de secours –, même si certaines des mesures préconisées sont déjà réalisées, il a pour but de mettre l'église au milieu du village, de focaliser l'attention sur le problème le plus important et d'obtenir une réponse aux questions que nous posons.

Mais il faut bien reconnaître qu'il n'y a pas si longtemps que l'on y pense. La preuve, c'est que les conduits de communication dans les tunnels du Seyon, on vient d'y penser et on a décidé de les construire parce qu'il restait de l'argent dans les caisses, mais avant, on n'en avait pas parlé.

Alors, maintenant dans le projet, nous dirons que la situation nous paraît insuffisante, vis-à-vis justement de la mise en sécurité des usagers. A notre avis, les locaux sont trop éloignés, 300 mètres pour gagner un local, cela peut être loin justement s'il y a du feu, s'il y a de la fumée, s'il y a panique, ils ne sont pas assez signalés à la dimension du piéton. Il est clair que lorsque l'on roule à 80 km/h, on voit de proche en proche les niches et cela va très bien. Mais imaginez, dans la fumée, dans le gaz, dans la panique, avec des enfants, des personnes âgées, cela ne va pas. On nous dit qu'ils sont bien équipés, nous sommes le premier à le croire et nous voudrions que l'on nous confirme qu'ils sont capables d'accueillir 40 à 50 personnes, le temps d'avoir du secours, ce qui peut durer, on le sait, peut-être plusieurs heures.

Notre collègue Roland Debély a évoqué l'évacuation par les conduits d'aération, nous avons beaucoup de peine à l'imaginer. Premièrement, c'est tous les 900 mètres, c'est loin et là nous vous disons avoir visité – justement toujours dans le cadre des travaux de la N 5 – les galeries d'aération dans les tunnels de la N 6 au sud du lac de Brienz.

Nous devons vous dire que lorsque l'on entre dans un conduit d'aération, on monte déjà par une échelle et il y a une porte blindée qu'on ouvre avec une clé que l'on a dû prendre au tableau de commandes après avoir coupé les ventilateurs. Vous entrez et vous voyez une hélice de 2,5 mètres qui ne tourne pas et bien qu'elle ne tourne pas, vous ne vous sentez pas bien.

Maintenant, on va nous faire entrer là et nous ne savons pas comment nous allons pouvoir déverrouiller avec des brancards et une hélice qui tourne et du vent qui souffle à 4 degrés sur l'échelle de Beaufort. Vous avez déjà expérimenté sur un petit voilier 4 degrés Beaufort sur le lac, et on a tout le lac? Alors, dans un couloir de 3 mètres avec 4 degrés Beaufort et être attendu par une hélice de 2,5 mètres, nous aimons autant vous dire !...

Nous l'affirmons, le rapport précité le confirme, le seul moyen correct d'intervention et d'évacuation, serait une galerie de secours. Nous étions prêt à soutenir sans réserve le postulat radical – nous soutiendrons peut-être cette démarche en trois temps –, mais comme nous l'a dit le chef du Département de la gestion du territoire, une telle réalisation est hors des

Tunnels de la Vue-des-Alpes

moyens du canton, en tout cas tant que cette route n'est pas reconnue comme route nationale.

Nous disons donc, efforçons-nous de mettre à profit de la meilleure façon et de la manière la plus efficace, les moyens à notre portée et à notre disposition, à commencer par une bonne information des usagers. Les tunnels sont sûrs, c'est vrai, les tunnels sont fiables, certes, mais il peut s'y passer des choses graves et c'est à ce moment-là qu'il faut agir, agir vite et agir bien.

En conclusion, nous revenons à notre rôle de rapporteur du groupe libéral-PPN, notre groupe n'aura pas le cœur de refuser le crédit que le Département de la gestion du territoire lui demande si gentiment. Seulement, il ne peut s'empêcher de penser que le montant est grand et quand même très élevé par rapport à la probabilité du risque. Que l'argent serait peut-être mieux investi pour des mesures favorisant la mise à l'abri des usagers.

Quand même une dernière remarque à la suite de ces longs débats sur la fiscalité, prenons acte de la déception, de l'inquiétude et de la préoccupation du Conseil d'Etat, notamment pour les budgets des années 2000 et 2001. Nous ne nous opposerions pas du tout si le Conseil d'Etat et le chef du Département des finances et des affaires sociales nous proposaient de renvoyer, de reporter de deux, trois ou quatre ans ces travaux.

M. Pierre-Alain Thiébaud : – Nous pensons que nous n'étonnerons personne en affirmant que notre groupe n'a pas accueilli de gaieté de cœur ce rapport proposant l'amélioration de la sécurité des tunnels sous la Vue-des-Alpes. Vous le savez, nous ne sommes pas le fan-club des investissements routiers à outrance et pour tout ce qui s'y rapporte.

Aujourd'hui, nous devons nous prononcer sur un important crédit de plus de 8,5 millions de francs, dont 4 millions de francs seront à la seule charge de notre canton. Il s'agit d'une somme importante qui nous est demandée ; très importante.

Nous reconnaissons que la volonté est d'améliorer ici la sécurité des usagers dans ces tunnels et en matière de développement des conseils de sécurité notre groupe n'est pas opposé, bien au contraire. Ce sont des domaines, sécurité et prévention, que nous souhaiterions voir se développer encore plus et dans tous les secteurs des activités humaines. Mais ici, nous ne pouvons pas vous cacher notre étonnement, pour ne pas dire notre agacement. Quelles en sont les raisons ?

Quelque part en Europe, pas très loin de chez nous, dans un tunnel à très grand trafic, se produit une véritable catastrophe entraînant malheureusement la mort de nombreux automobilistes. L'effet est immédiat, la question est posée et si chez nous, pareil accident devait se produire, que se passerait-il ? Malgré les très nombreux ingénieurs qui se sont penchés sur ce problème, il n'y a pas de réponse satisfaisante, il est donc nécessaire de procéder à des tests. Les conclusions sont alarmantes, le système d'origine actuellement en fonction et devant évacuer les fumées ne donne pas satisfaction.

Discussion générale (suite)

Pourtant, il ne s'agit pas d'un petit système et très certainement qu'il a été installé par des gens très compétents. Dans un premier temps, de bonnes et rapides décisions sont prises afin d'assurer la sécurité des usagers.

Parallèlement, une enquête administrative est engagée et qui devra révéler si des erreurs de conception ont été commises et, cas échéant, d'en définir les responsabilités. Sur ce chapitre, que nous dit le rapport? Maigres informations, puisque nous apprenons qu'il y a seulement un problème de cloisonnement entre les services concernés et des lacunes dans la circulation des informations qui n'atteignent pas les autorités politiques. Il n'y a donc pas de responsabilité, mais un manque de circulation dans le tunnel mal ventilé qui devrait relier les services aux autorités.

Mais cette opacité des informations cloisonnées a un coût, il est de plus de 8 millions de francs et pour notre groupe cette réalité n'est pas acceptable. Il n'y a donc pas de responsabilité et, partant de ce constat, une seule et unique piste de travail est décidée, c'est celle qui envisagera le rééquipement complet du système de ventilation impliquant de la sorte de nouveaux crédits d'investissements. C'est justement ici que nous ne comprenons plus ce rapport.

Comment se fait-il que le groupe de travail mandaté par le Conseil d'Etat et chargé de l'exploitation et la sécurité du réseau routier, en particulier des tunnels, n'ait pas envisagé d'autres solutions? Des solutions moins onéreuses, plus pratiques, plus réalistes peut-être. Il y en a, nous en sommes convaincu, nous en proposons par exemple quelques-unes. Pourquoi? Pourquoi ne pas rendre obligatoire le passage des poids lourds à risque durant les heures où la fréquentation des voitures est la plus faible ou interdire la circulation dans les deux sens aux poids lourds qui, potentiellement, peuvent présenter un danger en matière d'incendie. Donc, imposer une circulation alternée à certains moments de la journée ou encore, exiger des véhicules dangereux le passage par la Vue-des-Alpes, comme cela s'est fait pendant de longues années, sans trop de problèmes.

Nous pensons aussi que certaines cargaisons peuvent très bien être déplacées par le rail. Cette liste de propositions n'est pas exhaustive, elle peut très bien se rallonger avec un minimum d'analyses et de bonne volonté.

Nous constatons donc que seule la piste de l'investissement coûteux a été privilégiée, laissant de côté la réflexion qui aurait permis certainement d'envisager d'autres solutions offrant la sécurité recherchée.

Nous devons constater à regret – une fois de plus serions-nous tenté de dire – qu'en matière de circulation routière le développement financier peut évoluer sans fin et sans autre forme de procès. La petite route deviendra autoroute qui, à son tour, deviendra naturellement – quel euphémisme! – une super six pistes. Si nous suivons cette logique, il est peut-être déjà envisagé pour l'avenir que les tunnels bidirectionnels sous la Vue-des-Alpes devenant peu sûrs, bien qu'équipés d'un superventilateur nouvelle génération, peuvent se trouver face à de nouvelles problématiques pas

Tunnels de la Vue-des-Alpes

encore envisagées, mais pouvant survenir rapidement, doivent être doublés de suite d'une nouvelle galerie de secours parallèle qui, elle, deviendra à son tour très logiquement un nouveau tube à deux voies pour les automobiles. Cette logique-là, nous ne pouvons plus la suivre, nous ne pouvons plus être d'accord avec cette seule politique de l'investissement pour notre réseau routier, sans que d'autres solutions n'aient été réellement envisagées.

En conclusion, le groupe PopEcoSol, à l'unanimité, refusera le rapport du Conseil d'Etat 00.012, «Tunnels de la Vue-des-Alpes», que nous trouvons insatisfaisant. Nous ne sommes pas convaincu que toute la recherche nécessaire, afin de savoir pourquoi le système actuel ne fonctionne pas, ait été entreprise.

De plus, nous ne sommes pas convaincu non plus que la solution coûteuse proposée réponde réellement à la sécurité des usagers réfugiés dans les issues de secours. Nous refuserons donc l'entrée en matière et, avec cette même rigueur, nous refuserons les deux postulats liés à ce rapport.

M^{me} Pierrette Erard : – Nous sommes tous conscients de l'importance d'une bonne liaison routière entre les deux principales villes de notre canton, La Chaux-de-Fonds et Neuchâtel. Dans la mesure où nous savons que la sécurité n'est pas garantie de façon suffisante sur cet axe, nous devons, pour une question de simple responsabilité vis-à-vis de nos concitoyens, prendre les mesures nécessaires afin de remédier à cet état de fait.

Cependant, même si nous sommes d'accord sur le fond de la question et que nous n'allons pas refuser un crédit qui permettra d'accroître la sécurité pour tous les usagers des tunnels de la Vue-des-Alpes, nous avons un certain nombre de questions à poser avant d'accepter le crédit demandé.

Tout d'abord, sur le plan de la sécurité. Nous aimerions savoir quelle est la situation des autres tunnels en Suisse, quelle est la norme en la matière et quelles sont les exigences requises. Les autres tunnels de Suisse ont-ils tous des systèmes d'évacuation des fumées performants et quels contrôles sont réalisés dans ce type d'ouvrages? Dans le rapport, il est question de sécuriser le trafic dans les tunnels. Quelques mesures sont proposées à cet effet. Seront-elles suffisantes, sont-elles bien choisies?

En effet, concernant la visibilité dans les tunnels, on va repeindre, nettoyer et augmenter les sources de lumière et, du même coup, la consommation d'énergie. Pourquoi n'a-t-on pas songé, comme à Genève par exemple, à utiliser un revêtement de la chaussée presque blanc qui permet une meilleure réverbération de la lumière et une consommation d'énergie réduite? Combien coûte un lavage supplémentaire? N'y aurait-il pas encore d'autres mesures à prendre pour mieux orienter les automobilistes, notamment vers les espaces de sécurité, comme le demandait M. Pierre-Jean Erard?

Les mesures de sécurité en hiver nous semblent également insuffisantes. Les ralentissements dus à la présence de neige sur la chaussée aux sorties

Discussion générale (suite)

des tunnels provoquent des ralentissements importants qui se prolongent parfois fort avant dans les tunnels. Les feux clignotants à la sortie sont inopérants et les automobilistes se retrouvent tout à coup face à une colonne fortement ralentie.

Le Conseil d'Etat nous propose des travaux pour un montant de 8,5 millions de francs, essentiellement pour améliorer la ventilation à l'intérieur des tunnels. Face à l'importance du crédit demandé, nous souhaitons avoir toutes les garanties que les installations transformées seront efficaces, non seulement en cas d'incendie, mais aussi en temps ordinaire.

Actuellement, les tunnels sont trop souvent enfumés. Des mesures de PPM, c'est-à-dire de parties par millions de monoxyde de carbone ont-elles été effectuées? Respectent-elles les normes fédérales en la matière? En outre, le CO étant incolore, inodore et invisible, que respire-t-on dans les tunnels et dans quelles proportions?

En définitive, nous aimerions savoir si la qualité de l'air sera améliorée tous les jours dans les tunnels. Le rapport parle d'amélioration pour les jours où les conditions météorologiques sont défavorables. Il est important qu'après les travaux les tunnels ne soient plus systématiquement, dès que la circulation est un peu dense, enfumés.

Nous nous étonnons aussi qu'un tunnel, inauguré il y a à peine cinq ans, ait déjà besoin de telles transformations. Comme M. Roland Debély l'a demandé, nous aimerions savoir quelles erreurs ont été faites au moment de la conception du projet et quelle est la responsabilité du bureau Haerter AG qui a construit le système de ventilation. Le rapport ne donne aucune information à ce sujet.

Concernant le financement des travaux, nous avons trois questions à poser. Premièrement, notre canton connaît des déficits pratiquement depuis plus de dix ans, beaucoup de projets sont dans les tiroirs ou refusés par manque de capacité financière et, apparemment, cette capacité financière ne va pas s'améliorer immédiatement avec la nouvelle loi fiscale que le Grand Conseil vient de voter. Et tout d'un coup ici le cas est différent, on trouve apparemment sans difficulté particulière le financement nécessaire pour une route et une route relativement récente.

Deuxièmement, le rapport parle en page 7 (p. 3450 du *BGC*), d'une subvention fédérale escomptée de 4,5 millions de francs. La subvention est-elle seulement escomptée? Nous aimerions savoir sur quel montant exact nous pouvons compter.

Enfin, troisièmement, les honoraires se montent à 20% du coût des travaux prévus. Un taux de 10% n'aurait-il pas été suffisant, notamment dans la mesure où il ne s'agit que de corrections à apporter à un ouvrage déjà existant. Un taux de 20% est-il usuel pour ce genre de travaux?

Nous avons encore une dernière remarque. Nous partageons la même préoccupation que celle exprimée par M. Roland Debély dans son postulat

Tunnels de la Vue-des-Alpes

sur les tunnels de la Vue-des-Alpes concernant le classement de la J 20. En effet, étant donné l'importance du trafic entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds, nous aimerions savoir si cette route va devenir une route nationale et si des contacts ont été pris à cet effet.

En conclusion, le groupe socialiste acceptera dans sa grande majorité, mais avec quelques abstentions, le crédit demandé en espérant qu'il assure un maximum de sécurité et d'amélioration aux tunnels de la Vue-des-Alpes.

M. Claude Borel: – Nous n'émettrons qu'un seul vœu, nous aimerions que les nez réfléchissent davantage. En clair, nous parlons aujourd'hui sécurité dans les tunnels et nous en profitons pour évoquer un problème connexe. On a souvent constaté ces dernières années qu'à la sortie des tunnels, mais aussi à la sortie des autoroutes, des automobilistes emboutissent les nez ou début des bermes centrales. C'est peut-être dû à la distraction, mais aussi à la différence de luminosité entre l'intérieur et l'extérieur des tunnels, à un certain décalage des voies du fait précisément de l'existence d'une berme centrale plus large qu'une simple ligne médiane. On a un peu corrigé cet inconvénient avec de minibornes plus ou moins lumineuses au ras de la route, mais il nous semblerait judicieux de renforcer sérieusement la luminosité des nez des tunnels et des autoroutes.

M. Pierre Hirschy, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire: – Nous pouvons effectivement comprendre vos questions et vos interrogations. Le Conseil d'Etat a fait les mêmes réflexions, a eu les mêmes soucis et nous aimerions vous dire que pour nous cela n'a pas été facile de fermer ces tunnels. Il a fallu vraiment se rendre compte de l'importance de nos responsabilités pour prendre cette décision, mais ensuite, croyez bien que nous devons tout entreprendre pour améliorer la sécurité dans cette liaison nord-sud et, surtout, nous ne pouvons pas penser que nous allons reporter ces travaux comme le souhaitait M. Pierre-Jean Erard. Il y a maintenant une situation provisoire qui a été admise, mais elle ne saurait durer et c'est pour cette raison que nous souhaitons vivement que vous puissiez prendre en compte ces travaux, même si les montants sont élevés, certes, mais que nous puissions effectuer cela en partie cet été et terminer l'année prochaine pour avoir alors une situation de sécurité tout à fait adéquate, nécessaire et optimale.

Oh ! certes, Monsieur Pierre-Alain Thiébaud vous vous y opposez. Vous êtes certainement descendu en train aujourd'hui, tant mieux – nous savons que votre groupe descend toujours en train –, mais croyez bien que nous avons besoin de ce tunnel et que pour la région de La Chaux-de-Fonds et des Montagnes neuchâteloises, c'est essentiel. Lors des fermetures, nous nous sommes rendu compte combien cette liaison apportait à La Chaux-de-Fonds, au Locle, aux Franches-Montagnes et à la Franche-Comté voisine. C'est vraiment une liaison qui avait été souhaitée, qui remplit son rôle et croyez bien que nous ne tombons pas dans le luxe dans ce qui est présenté, même si les

Discussion générale (suite)

montants sont élevés, c'est vraiment le minimum nécessaire pour assurer une meilleure sécurité. Pour assurer aussi – et nous répondons à d'autres personnes – une meilleure qualité de l'air et pour nous permettre de pouvoir donner aux usagers les garanties nécessaires à l'utilisation de ce tunnel.

Mais nous voudrions tout d'abord dire à M. Pierre-Jean Erard, nous regrettons de vous le dire Monsieur le député, mais vous êtes Monsieur Catastrophes ! Lorsqu'on vous entend, et nous ne voulons pas aller nous promener avec vous un de ces jours à travers Neuchâtel, parce qu'en descendant les escaliers, vous allez nous dire, cela va être glissant, on va tomber. Attention, il y a des différences de marches, on pourrait s'encoupler et, lorsque vous arrivez en bas, faites attention, il y a une dame avec une poussette qui pourrait nous renverser ! Un peu plus loin, il y a une personne en rollers qui va certainement nous foncer dedans. Et en arrivant au bord du lac, attention, s'il y a une tempête, on va tomber dans le lac ! Attention, il y a encore le tram, on pourrait tomber sous le tram ! Non ! Mais nous vous assurons, soyons raisonnable ! Ces tunnels ne sont pas des pièges, ces tunnels ne sont pas les endroits les plus dangereux que nous avons dans le canton. Non, c'est un moyen de liaison qui est beaucoup plus sûr que la route actuelle, mais effectivement comme il y avait des déficiences, nous allons y remédier. Mais ne tombons pas dans le catastrophisme.

Monsieur Roland Debély, vous avez posé des questions, M^{me} Pierrette Erard les a également reprises, concernant les faiblesses du projet et M. Pierre-Jean Erard l'a également dit. Est-ce que le bureau d'ingénieurs est concerné ?

Vous avez pu le lire dans le rapport, nous avons demandé une enquête administrative. La première partie nous montre bien qu'il n'y a pas eu d'erreurs de la part de nos services, qu'il n'y a pas eu d'erreurs de la part des autorités, mais que le rapport n'est pas terminé. Beaucoup de questions ont encore été posées à différents intervenants et nous attendons les conclusions de ce rapport qui a été confié à un juge de district pour savoir si nous devons intenter une action auprès du bureau d'ingénieurs qui avait établi le projet en son temps.

Nous les avons avertis, ils ont informé leur assurance, nous croyons que de ce côté-là tout est en ordre. Ce qu'il faut se dire, c'est que le projet qui a été préparé en 1985-1986 se basait sur les connaissances du moment. Et en fait, le bureau HBI Haerter AG que vous avez mentionné était la référence, non seulement suisse sur laquelle se basait d'ailleurs l'Office fédéral des routes (OFROU) pour nous donner les autorisations, mais également la référence internationale. Alors, comment nous petit canton, autorités de ce canton, on aurait osé contester ce qui était proposé ! Nous croyons qu'il faut se rendre compte de cela.

Ensuite, il faut tout de même admettre qu'il y a eu une évolution de la technique, il y a des expériences qui ont été faites et si nous avons encore travaillé avec des ingénieurs de ce bureau, sachez que c'est une nouvelle génération de techniciens qui sont là, qui ont une expérience différente, qui

Tunnels de la Vue-des-Alpes

ont pu se baser sur les expériences qui se sont faites ailleurs et qui nous apportent les solutions qui sont nécessaires à ce tunnel. Solutions d'ailleurs – et la question a aussi été posée – que nous trouvons dans d'autres tunnels maintenant et, pour Neuchâtel en particulier, dans le tunnel sous la ville où des expériences ont été faites et qui fonctionnent. Nous allons équiper de la même manière les tunnels de Gorgier et de Sauges, donc la Béroche.

Mais nous croyons qu'il ne faut pas oublier que dans le cadre de la préparation d'un projet comme celui-là, il faut reprendre ce qui a été fait et essayer de l'améliorer. C'est pour cette raison aussi que nous répondons à M^{me} Pierrette Erard. Quels sont les autres tunnels en Suisse qui peuvent être concernés ?

Nous avons la connaissance de neuf tunnels bidirectionnels et sachez bien que le problème de ventilation en tunnel est souvent lié au fait que la circulation est bidirectionnelle. Nous savons qu'en Suisse, il y a neuf tunnels qui sont équipés de la même manière que celui de la Vue-des-Alpes. Est-ce qu'ils sont plus ou moins dangereux que celui de la Vue-des-Alpes ? Ce n'est pas à nous de nous prononcer. Il faut se rendre compte qu'il y a une topographie qui peut jouer un rôle, une longueur de tunnel, une différence d'altitude.

Il y a donc beaucoup d'éléments qui entrent en ligne de compte pour pouvoir maîtriser la ventilation de ces tunnels. D'après le rapport de la Confédération qui mentionne ici ce qu'a fait la Task Force, qui a été mise sur pied pour l'étude des tunnels en Suisse, il est dit qu'il y a quatre tunnels en Suisse dont on doit revoir les systèmes de sécurité. Ce n'est pas nous qui le disons, c'est ce rapport, ce sont des experts qui l'ont fait. Cela paraît peu, mais tant mieux, s'il n'y a pas beaucoup plus de problèmes en Suisse.

Toujours est-il que dans le cadre de la Vue-des-Alpes, avant même qu'il y ait la catastrophe du Mont-Blanc, les services de sécurité, le service d'incendie et de secours de la ville de Neuchâtel (SIS) et les sapeurs-pompiers de La Chaux-de-Fonds avaient demandé à notre collègue M^{me} Monika Dusong de pouvoir faire des essais de feux réels dans nos tunnels ; c'était en automne 1998.

Nous en avons parlé, nous avons estimé qu'il fallait certainement le faire et c'est vrai que le 24 mars 1999, la catastrophe du Mont-Blanc est arrivée et cela a certainement aidé à avancer les expériences qui nous ont montré que cela ne fonctionnait pas. Nous avons répété l'exercice parce qu'il y avait une demande des bureaux d'ingénieurs d'être présents et de voir vraiment ce qui se passait. Nous avons répété l'exercice en présence d'ailleurs des deux chefs des départements et, c'est vrai, nous avons pu nous rendre compte qu'en cas de feu – on sait bien qu'il y a différents feux qui peuvent être possibles, différentes fumées, différents produits, on l'admet volontiers – dans les essais qui ont été faits, cela ne fonctionnait pas. C'est pour cette raison que, dans un groupe formé d'experts cantonaux et des chefs de départements concernés, nous avons décidé de fermer ce tunnel un

Discussion générale (suite)

vendredi soir. Et c'est au cours de la nuit qui a suivi qu'il y a eu l'autre catastrophe, celle du tunnel des Tauern, ce qui a pu peut-être rassurer ceux qui estimaient que nous avions pris une décision à la légère. Avec la connaissance de ces éléments, nous étions obligé de fermer ces tunnels, nous ne pouvions pas prendre la responsabilité de continuer cette exploitation sans prendre des mesures tout à fait draconiennes.

Alors, est-ce que nous pourrons un jour activer la responsabilité du bureau d'ingénieurs? Nous ne pouvons pas encore vous le dire, mais sachez que le rapport qui a été demandé pourrait éventuellement aller dans cette direction-là. Actuellement, ce n'est pas possible de le dire.

Des questions précises ont été posées par M. Roland Debély. Tout d'abord, l'engagement de l'Office fédéral des routes. L'Office fédéral des routes cautionne le projet qui lui est présenté, il nous avait aidé à choisir le bureau d'ingénieurs, mais il ne peut pas être recherché pour responsable, c'était, comme nous vous l'avons dit, la référence à l'époque. Donc, on verra encore ce que nous dit l'enquête.

Ensuite, concernant les niches de secours, nous croyons qu'il faut en venir maintenant à ce qui est prévu dans les travaux. Tout d'abord, les faiblesses de communication entre les services et les départements et cela a été relevé par M. Pierre-Alain Thiébaud. Croyez bien qu'il y a une communication qui existe, mais quand il n'y a pas de problème particulier, on comprend bien que les services qui s'occupent de la maintenance et de l'entretien ne nous font pas des rapports, semaine après semaine, pour nous dire ce qu'ils ont pu trouver ou nous dire ce qui se passe. D'ailleurs, on avait quand même la conviction que le système qui était installé était tout à fait fiable.

Alors, nous avons depuis, en collaboration avec notre collègue, mis sur pied un groupe de travail qui comprend les spécialistes des ponts et chaussées, de la police cantonale et des services de secours, pompiers en particulier. C'est grâce aussi à ce groupe de travail que nous avons souhaité pouvoir équiper les locaux de secours du tunnel des Gorges du Seyon, de tunnels de fuite pour permettre à d'éventuelles personnes qui devraient se réfugier dans les loges de secours de trouver la possibilité de s'éloigner et d'aller vers l'extérieur. C'est une des premières conséquences et, effectivement, nous croyons que c'est beaucoup mieux de pouvoir prévoir à l'avance ce genre d'installation, mais l'expérience nous a en fait montré que ce que nous avions à la Vue-des-Alpes n'était tout de même pas si mauvais, même si nous souhaitons maintenant l'améliorer.

Car – et nous nous adressons à Monsieur Pierre-Jean Erard –, quand on parle de 40 à 50 personnes dans un local de secours, nous vous assurons que ce sont des chiffres énormes, pensez au tunnel du Mont-Blanc, le plus grand nombre de personnes qui ont été trouvées dans un local de secours était de neuf. Il faut en plus savoir que les locaux de secours du tunnel du Mont-Blanc étaient simplement des niches aménagées longitudinalement au tunnel et elles étaient séparées simplement du tunnel par des parois en

Tunnels de la Vue-des-Alpes

métal et en verre. Nos locaux de secours ici sont quand même des niches qui pénètrent à l'intérieur du rocher dans la montagne et où la sécurité est déjà beaucoup plus grande, la chaleur n'atteindrait pas le fond de la niche de protection.

De plus, et nous croyons qu'il faut s'en rendre compte, c'est que nous voulons équiper les locaux de secours situés au milieu des tunnels, nous ne pouvons pas tous les équiper d'escaliers pour rejoindre les gaines de circulation d'air frais que nous avons dans le tunnel. Il y a là une légère surpression, il n'y a donc pas de difficultés à se trouver dans ces gaines lorsque cela fonctionne et cette légère surpression fait que les fumées ne peuvent pas y pénétrer. Il y a donc une sécurité tout à fait certaine à pouvoir s'échapper par là.

En outre, ce ne sont pas les personnes elles-mêmes qui prendront la décision d'y aller, ce sont les secours qui pourront pénétrer, eux aussi, jusqu'à ces locaux et aider les personnes qui sont à ces endroits à pouvoir sortir.

Bien entendu que les personnes âgées, handicapées et les blessés pourraient trouver quelques difficultés supplémentaires, mais nous croyons aussi qu'il ne faut pas tomber dans le catastrophisme et savoir quand même que ce qui est important – et cela a été dit –, c'est que lorsqu'il y a un accident dans un tunnel, ce sont les premières secondes, les premières minutes qui comptent. Et qu'en fait nos services de secours, tant de La Chaux-de-Fonds que de Neuchâtel, sont très attentifs à la formation pour les secours dans les tunnels et que ces premières interventions devraient permettre le sauvetage, lorsqu'il y a un incendie avec blessés, sans trop de difficultés. Et, de plus, lorsque les blessés seraient dans les locaux de secours – comme nous l'avons dit tout à l'heure –, ils pourraient y rester un moment sans trop de difficultés.

Nous croyons que nous assurons là le maximum de sécurité possible pour ces personnes et nous admettons volontiers que de monter un escalier pour une personne handicapée n'est pas simple, mais il faut aussi se rendre compte qu'il y aura toujours des aides et les pompiers qui se rendront à ces endroits-là sont formés pour le sauvetage des personnes handicapées également.

Ensuite, concernant les caméras, il n'y en aura pas car c'est extrêmement coûteux et c'est d'ailleurs aussi la réponse que nous ferons à M. Pierre-Jean Erard par rapport à son postulat. Ce qu'il nous demande dans son postulat mais c'est vraiment – comme on le dit d'ailleurs de manière un tout petit peu vulgaire – vouloir les bretelles, la ceinture et puis encore l'oxygène. On ne peut pas penser équiper les tunnels de la manière dont le voudrait M. Pierre-Jean Erard parce qu'il y aurait un coût qui serait beaucoup trop important.

Il faut aussi savoir raison garder entre améliorer ce qui existe et vouloir créer des systèmes qui soient très sophistiqués pour le sauvetage. Nous croyons que nous devons garder une certaine proportionnalité de ce qui peut être envisagé.

Discussion générale (suite)

Monsieur Roland Debély vous parlez aussi des galeries de secours. La galerie de secours est un investissement qui ne nous paraît pas supportable pour le moment. Vous nous direz: mais une vie humaine n'a pas de prix, nous voulons bien, mais il faut quand même savoir qu'une galerie de secours serait vraiment extrêmement chère pour ce que l'on peut en attendre. Le fait de pouvoir sortir des locaux qu'il y a dans le tunnel de la Vue-des-Alpes nous paraît suffisant, par rapport à une galerie de secours. C'est lié alors à un changement de statut de cette route, si la Confédération accepte de la classer en route nationale, ce qui nous paraît tout à fait normal, car c'est une route où il y a, si nous prenons le col, 18.000 véhicules/jour, mais si nous prenons le tunnel, il y en a environ 16.000 à 16.500.

D'une part, elle dessert une région d'environ 80.000 personnes et, d'autre part, nous savons que c'est une liaison internationale. Si nous avons la possibilité de faire modifier le classement de cette route cantonale en route nationale, si la Confédération admet, à ce moment-là, qu'il y ait un nouveau percement, pourquoi pas. Mais croyez bien, Monsieur Pierre-Alain Thiébaud, nous pensons que ni vous ni nous ne serons encore dans cette salle quand on inaugurerait un deuxième tube. Donc, soyons calme.

Par contre, la route nationale est très importante pour nous, puisque avec ce statut, l'entretien et la maintenance sont en grande partie à la charge de la Confédération et pour une route de cette importance, cela nous paraît tout à fait normal.

Nous avons entrepris des démarches, Madame Pierrette Erard, nous en avons déjà parlé à certains conseillers fédéraux, parce qu'il faut toujours préparer un peu le terrain. Le dernier à qui nous en avons parlé, c'était M. Joseph Deiss, quand il est venu ici l'an passé. De plus, les parlementaires fédéraux sont tout à fait conscients de cela et il y a même un parlementaire fédéral socialiste, grand, barbu, qui va s'en occuper. Il nous a assuré qu'il allait déposer une demande de ce côté-là. Nous travaillons avec les parlementaires parce que nous savons que pour le canton de Neuchâtel, c'est essentiel.

Ensuite, Monsieur Roland Debély, vous nous avez encore posé une question, afin de savoir si des experts ou bureaux neutres ont été consultés. Oui, pas sur l'ensemble, on n'a pas confié cela à un bureau neutre, mais on a pris contact sur des points particuliers avec des experts et bureaux neutres pour être bien sûr de ce que nous présentons.

Enfin, dans les questions encore posées, il y avait le financement et la garantie du financement. Croyez bien que nous nous en sommes préoccupé. Nous avons une lettre, datée du 24 septembre 1999, de l'Office fédéral des routes qui avait confirmé son appui aux modifications proposées.

Par contre, il faut se rendre à l'évidence que nous n'avons pour le moment pas encore soumis le projet définitif, il sera fait après cette votation. Les contacts existent donc mais le projet définitif sera établi tout de suite après

Tunnels de la Vue-des-Alpes

cette votation et nous aurons la réponse du subventionnement définitif à ce moment-là. Mais les assurances sont quand même dans les chiffres que nous avons mentionnés dans le rapport. Pourquoi c'est moins que ce que nous avons obtenu pour la Vue-des-Alpes au départ ? Tout simplement parce que la Vue-des-Alpes a bénéficié d'un subventionnement supérieur puisque justement le parlement n'avait pas classé cette route en route nationale. Il y avait déjà eu la demande, vous vous en souvenez certainement, une pétition qui était arrivée par hélicoptère, qui avait été portée en grande pompe à Berne.

La Confédération avait admis un subventionnement de 80 % reconnaissant l'importance de la route, mais estimant que le classement en route nationale n'était pas nécessaire. Voilà pourquoi on avait reçu 80 %, ce que nous avons encore pu obtenir pour les Gorges du Seyon.

Par contre, les chiffres qui sont mentionnés là sont tout simplement le résultat des nouveaux taux de subventionnement, surtout que tout n'est pas totalement reconnu en investissements nouveaux. Il y a des éléments qui sont estimés comme étant de l'entretien. Voilà pourquoi nous avons un taux moyen, mais qui pourrait être effectivement supérieur, nous l'aurions bien souhaité.

En ce qui concerne le montant des honoraires des ingénieurs, il faut se rendre compte que dans ce mandat, il y a un travail d'ingénieurs qui est beaucoup plus important que dans un autre projet, parce qu'il a fallu faire beaucoup de recherches dans les éléments pouvant maîtriser la ventilation, c'est-à-dire les mouvements de vent, et tout cela a nécessité un travail beaucoup plus important qu'une construction qui pouvait être faite dans un autre endroit, dans un autre dossier. Les montants d'ingénieurs se justifient tout à fait.

Concernant la sécurité et les clignotants jaunes, vous avez tout à fait raison, lorsqu'il y a de la neige, il y a souvent des ralentissements à chaque sortie, mais nous avons des feux clignotants jaunes avancés et l'automobiliste est renseigné qu'il se passe quelque chose à la sortie du tunnel. La distance de ces feux est tout à fait conventionnelle par rapport aux directives que nous avons en matière de circulation routière.

Nous aimerions aussi vous dire ceci : vous vous souvenez qu'il y a eu, à fin février, un accident assez grave entre la sortie du tunnel de la Vue-des-Alpes et l'entrée du tunnel des Hauts-Geneveys. L'enquête a révélé – et nous pouvons le dire ici puisque cela a paru dans la presse – que l'automobiliste qui a été mis en cause circulait avec des pneus d'été usés. Sans commentaire !

Pour ce qui concerne les nez, Monsieur Claude Borel, vous avez raison, ils peuvent poser peut-être quelques difficultés. Nous remarquons, encore aujourd'hui, qu'il y en a qui sont sales et cela n'aide effectivement pas à bien les voir. On devrait les nettoyer plus souvent, vous avez certainement raison, mais c'est quelque chose qui est maintenant courant et les gens vont s'habituer à ce genre de signalisation. Il faut parfois un certain temps, mais en fait cela devrait plutôt renforcer la sécurité que le contraire.

Discussion générale (suite)

Nous regrettons, si vous estimez que cela est dangereux, mais ce qui peut l'être davantage, ce sont les obstacles qui sont mis devant les feux où parfois, effectivement, on a un automobiliste qui vient s'encaster sur ces obstacles et c'est quand même là une perte de maîtrise, il faut aussi bien l'avouer. Mais nous avons vu aujourd'hui que ces nez étaient pour certains un peu trop sales et que l'on ne voyait plus très bien les flèches de signalisation qui doivent être d'ailleurs réfléchissantes.

Pour les revêtements blancs, Madame Pierrette Erard, Genève l'avait fait, il y a quelques années et, avec l'expérience, ces revêtements sont très coûteux. Ils coûtent à peu près un tiers de plus que les revêtements habituels et pour la Vue-des-Alpes, 1 million de francs de plus, certainement.

Si cela avait un impact très important, on pourrait encore dire, pour la sécurité, investissons encore. Maintenant, il n'en est premièrement pas question, parce que le revêtement doit durer quelques années, s'agissant d'un revêtement asphalté il doit durer en général vingt ans au moins. Mais en plus, notre tunnel, du fait du bidirectionnel, du fait qu'il se situe dans une région où les véhicules amènent souvent de l'humidité, soit par la neige qui tombe des voitures ou simplement par ce qui est accroché aux soubassements des véhicules, est énormément sali. Le revêtement blanc n'apporterait donc pas les améliorations souhaitées.

Par contre, où vous avez raison, c'est que l'on devra nettoyer le tunnel plus souvent. Actuellement, pour des raisons d'économie, nous ne l'avons fait qu'une fois par année. Nous le ferons nettoyer à l'avenir, une fois par année par une entreprise spécialisée, et une fois par nos propres services de manière peut-être un peu plus légère, mais tout à fait suffisante parce que l'on se rend compte que c'est un tunnel qui est très vite sale. On améliorera donc ce lavage.

Voilà pour les questions les plus importantes. Pour ce qui concerne la qualité de l'air, nous y travaillons de manière très assidue, par le service des ponts et chaussées, en collaboration avec le service de l'environnement. Nous avons la certitude que la qualité de l'air sera améliorée, il n'y a donc pas de difficulté de ce côté-là.

Encore une question sur l'éclairage. Vous avez pu voir dans le rapport que nous ne voulons pas modifier l'éclairage parce que cela serait beaucoup trop coûteux, nous voulons simplement améliorer l'intensité lumineuse et refaire la peinture qui devrait mieux réfléchir cette lumière, car c'est une peinture qui ne nous donne actuellement pas entière satisfaction, mais nous admettons aussi qu'elle se salit particulièrement.

Voyez-vous, Monsieur Pierre-Alain Thiébaud, nous nous sommes posé la question au Conseil d'Etat, ainsi qu'avec le groupe de sécurité. Est-ce que l'on devrait essayer de trier les usagers afin que certains ne puissent pas emprunter ces tunnels à un certain moment et faire également une circulation alternée?

Tunnels de la Vue-des-Alpes

Nous vous assurons que cela nous coûterait beaucoup plus cher que vous ne le pensez, car il faut, à ce moment-là, un contrôle permanent pour laisser entrer certains usagers et pas d'autres. C'est une situation qui nous causerait énormément de problèmes en contrôles. Il faudrait donc des permanences à chaque entrée, c'est absolument impossible.

Croyez-le bien, les véhicules que vous considérez comme dangereux ne sont peut-être pas tout à fait ceux qui le sont le plus. Rappelez-vous que si vous avez une entreprise de déménagement qui transporte des meubles, au moment où cela brûle, il peut y avoir un impact extrêmement violent par rapport à un camion-citerne qui lui a des double-sécurités qui répondent déjà à des critères extrêmement élevés. Ne pensez donc pas que l'on peut trier très facilement des véhicules dangereux avec d'autres qui le seraient moins.

Nous espérons que vous comprendrez l'intérêt – et là nous nous adressons au groupe PopEcoSol – pour notre canton de ce moyen de liaison et que vous ne vous opposerez pas au crédit. S'il y a l'un ou l'autre qui reste assis, nous pourrions peut-être le comprendre par idéalisme, mais croyez bien par réalisme, nous vous remercions d'accepter ce projet.

M. Roland Debély: – Nous remercions le chef du Département de la gestion du territoire des compléments d'information donnés. Au vu de ceux-ci et des garanties données, le groupe radical dans sa très grande majorité soutiendra le décret portant octroi d'un crédit de 4 millions de francs.

M. Hansueli Weber: – Le point qui n'a pas été abordé et qui, nous semble-t-il, ne coûte rien du tout mais qui est quand même important, c'est la vitesse des voitures. Nous aimerions que vous nous disiez ce que pensent les experts en sécurité routière de la vitesse limitée à 30 km/h dans des zones de quartiers.

En Suisse alémanique, il y a des immenses efforts à faire par rapport aux enfants, par rapport aux habitants, dans d'autres... Nous n'avons pas dit 30 km/h, nous avons dit dans des zones de quartiers ! Dans certaines zones d'habitations, on a demandé la limitation de vitesse à 50 km/h.

Nous pensons notamment à une collision frontale dans le tunnel bidirectionnel à 80 km/h ! Quelles seraient ses conséquences ? Ce sont des incendies et des blocages que l'on veut éviter à l'intérieur du tunnel.

Nous sommes persuadé que sur le plan de la sécurité routière, une vitesse de 60 km/h ne prolongerait pas plus la durée de la traversée du tunnel, ainsi que l'accroissement des dangers, mais elle diminuerait les collisions frontales, parce qu'une collision frontale à 80 km/h, cela fait au total un choc à 160 km/h et là vous aurez des incendies.

Nous ne comprenons absolument pas que la vitesse sur cette route soit toujours fixée à 80 km/h et qu'aucun des deux départements concernés, la gestion du territoire et la justice, la santé et la sécurité, qui doivent finalement s'entraider, n'en parlent pas.

Discussion générale (suite)

M. *Laurent Debrot* : – M. Pierre-Alain Thiébaud a parlé tout à l'heure de mesures alternatives à ce crédit, par exemple la circulation alternée. Dans ce cas-là, il s'agissait évidemment de l'ensemble de la circulation. On pourrait très bien imaginer que chaque heure la circulation change de sens et ce n'est pas si ridicule que cela, parce que les gens ont de toute façon, s'ils sont pressés ou arrivent au mauvais moment, la possibilité de passer par le col. Les autres peuvent toujours attendre l'ouverture du tunnel dans leur propre sens. C'est une mesure qui est simple, qui limite peu la liberté des automobilistes et qui est extrêmement efficace. Nous vous prions d'étudier éventuellement cette possibilité.

M. *Jacques Besanctet* : – Une nouvelle volée d'ingénieurs va venir nous reconforter sur le système des ventilateurs. Nous sommes très content car, nous nous disons que ce tunnel manque de ventilation même par un temps normal. Cela nous pouvons encore le comprendre, mais sur l'aspect sécurité, c'est bien différent.

Nous vous rappelons que pour faire de la fumée, il faut du feu. Le feu dégage des chaleurs qui donnent des propagations certainement sur d'autres matériaux qui donneront des fortes fumées. Quels sont les systèmes d'intervention efficaces et rapides? Aux Etats-Unis, il y a des tunnels équipés de systèmes sprinkler. Ces systèmes donnent des zones et avec ce système-là on peut ainsi faire des barrages de rideaux d'eau, ce qui nous permet d'intervenir beaucoup plus rapidement. Nous croyons que lors d'un incendie, c'est la rapidité d'intervention qui compte. Nous avons déjà de l'eau dans les tunnels, quelquefois cela coule. Il y a aussi quelques caméras et il est clair qu'il faudra peut-être du personnel en permanence, mais pour le nombre de tunnels qu'il y a dans le canton, quand il y a un dégagement de chaleur ou une fumée, on peut le voir directement avec les moyens techniques qui ont été investis à l'heure actuelle dans nos tunnels afin d'intervenir.

Alors aujourd'hui, pour cette raison, nous disons non au niveau sécurité puisque ce n'est pas une sécurité qui nous semble, au niveau pompiers en tout cas, la plus rapide et la plus fonctionnelle, car même avec 4 millions de francs de plus, ce qui s'est passé au tunnel du Mont-Blanc, se reproduira, encore à l'heure actuelle, au tunnel de la Vue-des-Alpes.

M. *Bernard Matthey* : – Très brièvement, c'est M. Laurent Debrot qui nous a fait nous lever. Nous voulions dire simplement qu'en fait, le Conseil d'Etat et le staff technique du service des ponts et chaussées ont été induits en erreur par la Confédération et l'Office fédéral des routes qui ont recommandé un système de ventilation qui, à l'analyse, est manifestement insuffisant et n'est pas adapté au cas des incendies. Mais nous leur pardonnons volontiers parce que nous comprenons très bien la situation et la pression. On vous dit la vérité est là et c'est celle qu'il faut appliquer, c'est nouveau, mais appliquez-la. Donc, à ce titre, nous dirons qu'il leur sera beaucoup pardonné.

Tunnels de la Vue-des-Alpes

Nous disons à M. Laurent Debrot que l'on peut regretter le temps des équipages et le temps de la marine à voile, mais il faut savoir qu'il faut vivre avec son temps. Et nous ajouterons que le temps que nous vivons est transitoire. Aujourd'hui, et vous le savez Monsieur Laurent Debrot, si on ventile les tunnels, c'est essentiellement parce qu'il y a des camions et que ces derniers dégagent des particules diesel et que ce sont ces particules que l'on doit évacuer. Vous en avez la preuve, parce que les jours où il n'y a pas de camions, ce tunnel est bien plus agréable à fréquenter.

Nous sommes sûr que dans dix ans, la combustion, les systèmes de motorisation des camions auront très fortement changé et que l'on appliquera d'autres recettes. Donc, dans dix ans, si l'on doit penser à la ventilation d'un tunnel, on appliquera probablement une technique assez différente parce que ces motorisations et la nature des émissions auront aussi changé. Du côté des voitures, on aura également aussi fortement changé, la motorisation électrique va faire un bond très fort, les piles à combustibles sont à la porte pour changer nos systèmes de motorisation.

Donc, que l'on ait un système d'évacuation en terme de sécurité nous paraît élémentaire. Pour le reste, nous dirons qu'il faudra attendre dans dix ans, lorsque nous devons prendre des décisions.

M. *Pierre Hirschy*, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire : – Nous essaierons d'être bref, mais il y a quand même une ou deux remarques qui nous paraissent mériter encore un petit développement.

Tout d'abord, Monsieur Hansueli Weber, croyez bien que la vitesse de 80 km/h est tout à fait adaptée à cette construction, tant au niveau sécurité qu'au niveau géométrie, il n'y a pas de difficulté, ce sont des tunnels qui ont été conçus pour cela. En ce qui concerne la vitesse de 60 km/h, vous auriez différents problèmes. Les files de véhicules seraient beaucoup plus compactes, d'où un danger de collisions.

Nous en avons vu dans le tunnel, mais maintenant avec ce que nous avons mis au centre, c'est heureusement moins fréquent. Mais quand il y avait des véhicules qui roulaient à 60 km/h, il y a des gens qui dépassaient malgré la double-ligne blanche, ce qui crée un énorme danger, et malheureusement nous en avons vu. Donc, il n'y a pas de problèmes de ce côté-là.

Monsieur Laurent Debrot, nous vous aimons bien, mais ce que vous avez dit est honteux. C'est absolument malheureux d'oser penser qu'un tunnel comme celui-là, qui a cette liaison nord-sud, mais aussi sud-nord, donc dans les deux sens, que l'on va tout simplement alterner l'ouverture dans un sens ou dans un autre. Mais on voit que vous n'avez aucune connaissance des Montagnes neuchâteloises et ce que vous avez dit là, c'est une injure aux Montagnes neuchâteloises de penser que l'on peut commencer à fermer un tunnel et puis l'ouvrir de temps en temps au bon vouloir de certaines dispositions. Sachez que si vous l'empruntiez de temps en temps – mais vous montez sûrement en train quand vous vous rendez à La Chaux-de-Fonds –

Discussion générale (suite)

vous vous rendriez compte de l'importance du trafic. Que ce soit à n'importe quelle heure, vous avez un trafic aussi important qui descend qu'un trafic qui monte. Nous ne pouvons vraiment pas admettre votre remarque, elle est à notre avis injuste pour les Montagnes neuchâteloises, pour tous les habitants, ainsi que pour l'économie de ces régions.

Ensuite, Monsieur Jacques Besancet, nous voyons en vous l'ancien capitaine des pompiers, soucieux de voir comment on peut effectivement lutter contre un feu. Croyez bien que le système sprinkler a été étudié dans le cas de la Vue-des-Alpes, mais aussi dans le cadre de la Task Force fédérale. Après consultation de différents milieux qui avaient des expériences en la matière, on a pu voir que ce n'était pas du tout le système idéal pour un tunnel de ce genre et que la solution était ailleurs.

Cela a donc été étudié, mais écarté, mais nous nous en étions préoccupé. Il faut quand même savoir que nous avons aussi, dans notre groupe de réflexion, des pompiers qui connaissent parfaitement les moyens d'extinction que nous devons avoir.

Quant à M. Bernard Matthey, les choses peuvent effectivement changer dans l'évolution technique des véhicules, nous l'admettons volontiers, cela ne peut aller qu'en s'améliorant et, pour la qualité de l'air et de la circulation, ce sera un bien.

En outre, par rapport au tunnel du Mont-Blanc et nous revenons là quand même deux minutes sur les propos de M. Jacques Besancet quand il dit que ce que l'on a eu au Mont-Blanc, on l'aura à la Vue-des-Alpes.

Nous disons : non ! Il ne faut pas le penser et le dire ainsi dans un plénum et penser dire à la population, attention, le tunnel de la Vue-des-Alpes est aussi dangereux que celui du Mont-Blanc. Il faut quand même avoir connaissance de ce qui s'est passé au Mont-Blanc. Il faut savoir que dans cette circulation du Mont-Blanc, on avait une énorme quantité de camions 40 tonnes. Et nous admettons volontiers la remarque de M. Pierre-Alain Thiébaud, c'est qu'à l'avenir les grandes circulations de marchandises entre l'Europe du Sud et l'Europe du Nord doivent se faire, si possible, avec les chemins de fer. Mais il faut quand même savoir que, dans le tunnel du Mont-Blanc, et nous en avons eu connaissance par le chef d'exploitation du tunnel du Grand-Saint-Bernard qui y était allé peu de temps d'ailleurs avant l'accident, il disait que c'était effrayant de voir ces camions qui roulent à plus de 100 km/h, alors que la vitesse est limitée à 80 km/h et cela aux heures de pointe. Ils roulent à deux ou trois mètres de distance et ceci à plus de 100 km/h.

De plus, il faut savoir que la rampe d'accès pour arriver à l'entrée du tunnel côté Chamonix est de 7 kilomètres, que ces conducteurs montent à fond cette rampe d'accès. Les moteurs étaient chauffés à blanc quand ils rentraient dans le tunnel. Il y avait un danger que vous n'avez quand même pas à la Vue-des-Alpes. Nous admettons que l'on doit se préoccuper de sécurité, nous admettons que ce qui s'est passé au Mont-Blanc est extrêmement

Tunnels de la Vue-des-Alpes

grave, mais permettez-nous de vous empêcher de dire que ce qui a été vécu au tunnel du Mont-Blanc, nous allons le trouver à la Vue-des-Alpes.

Décret**portant octroi d'un crédit de 4 millions de francs
pour la modification des équipements de ventilation
et l'amélioration de la sécurité des tunnels de la Vue-des-Alpes**

La présidente: – L'entrée en matière est-elle combattue? Il semble que plusieurs personnes ne voteront pas le crédit. Nous allons donc voter l'entrée en matière.

On passe au vote.

L'entrée en matière est acceptée par 68 voix contre 11.

Discussion en second débat

Titre et préambule. – Adoptés.

Article premier. – Adopté.

Articles 2 à 4. – Adoptés.

On passe au vote d'ensemble.

Le projet de décret est adopté par 67 voix contre 9.

POSTULATS

00.123 ad 00.012

22 mars 2000

Postulat Pierre-Jean Erard

Mise en sécurité des usagers dans les tunnels

En complément aux mesures prévues pour l'amélioration de la ventilation des tunnels de la Vue-des-Alpes et du Mont-Sagne, nous demandons au Conseil d'Etat de prendre toute mesure destinée à favoriser la mise en sécurité des usagers dans les plus brefs délais, en cas d'accident, d'incendie ou d'intoxication, notamment:

- *en signalisant de manière plus dense (pictogrammes) l'emplacement des locaux de secours;*

Postulats (suite)

- *en assurant un équipement adéquat de ces locaux, en particulier une alimentation secourue en électricité et en oxygène, afin que le nombre de personnes réfugiées (40-50) puissent y séjourner jusqu'à l'intervention des secours (1-2 heures);*
- *en augmentant, au besoin, le nombre de ces locaux, particulièrement à proximité du centre de ces tunnels;*
- *en diffusant de manière répétée des directives de comportement pour les usagers;*
- *en définissant une procédure d'alarme, indiquant aux usagers qu'ils doivent se réfugier dans les locaux de secours et non plus rester au volant de leur voiture.*

M. *Pierre-Jean Erard* : – Nous nous exprimerons tout simplement pour donner un tout à notre tout. Nous avons développé intégralement notre postulat au cours de notre intervention tout à l'heure. Nous devons exprimer un regret, vu le nombre d'heures où nous avons déjà siégé sur un ton un peu décontracté, qui n'était pourtant pas désinvolte, nous avons tout simplement constaté que nous étions tombé tout à fait à côté de la cible en voyant les réactions de notre chef de département, et c'est très dommage, car il n'y avait rien de désobligeant.

Nous pensons au contraire que vous nous diriez que tout ce que nous proposons là était simple et enfantin, que cela ne valait même pas la peine de proposer un postulat et de déranger les gens. Nous étions même prêt à le retirer. Mais quand vous dites que cela coûte très cher, il y a une chose qui pourrait coûter cher et que nous avons mise dans la liste, accompagnée de la clause « au besoin » pour être un peu complet, c'est de créer de nouvelles niches. Sinon, compléter la signalisation par quelques pictogrammes, quelques grammes de peinture, donner une information aux usagers, cela ne coûte pas cher et c'est le sens de notre postulat. Ce sont des mesures très simples et peu coûteuses qui permettent aux personnes, par exemple, d'aller se planquer pendant quelques minutes avant l'arrivée des secours. C'est un espoir que, s'il se passe une fois très improbable quelque chose de grave, on ait trois ou quatre morts au lieu d'en avoir quarante. Cela, ce n'est pas du catastrophisme, Monsieur le chef du département.

M. *Pierre Hirschy*, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire : – Monsieur Pierre-Jean Erard, si c'était effectivement un ton badin et quelque peu taquin, pourquoi pas, cela fait toujours du bien et nous l'admettons volontiers. Mais alors, dans votre grande sagesse, nous sommes sûr que vous allez retirer ce postulat parce que vous saurez faire confiance à nos ingénieurs, aux groupes d'intervention que nous avons mis sur pied et qui se préoccupent de cette sécurité, qui feront tout leur possible pour équiper ce tunnel de manière judicieuse. Nous vous inviterons à visiter ensemble ce tunnel l'année prochaine, lorsque ce sera la fermeture au mois de mai, et vous serez tout à fait rassuré.

Mise en sécurité des usagers dans les tunnels

M. *Pierre-Jean Erard* : – Comme nous l'avons dit, nous avons deux objectifs en déposant ce postulat qui étaient de sensibiliser les gens au danger et ensuite d'obtenir de bonnes réponses à nos questions. Nous croyons que les deux buts sont atteints et il est bien clair que nous pouvons retirer notre postulat.

La présidente : – Nous prenons acte que le **postulat Pierre-Jean Erard 00.123, du 22 mars 2000, « Mise en sécurité des usagers dans les tunnels », est retiré.**

99.131 ad 00.012

21 juin 1999

Postulat du groupe radical (primitivement déposé sous forme de motion)
Galerie de secours pour le tunnel de la Vue-des-Alpes

Suite aux récentes catastrophes du tunnel du Mont-Blanc et du tunnel autrichien, il s'avère, après les essais entrepris, que celui de la Vue-des-Alpes ne présente pas les conditions requises en matière de sécurité.

Les travaux en cours sur la ventilation permettraient de limiter provisoirement les risques. Toutefois, tant que cette importante route sera constituée d'un tunnel avec trafic en bidirectionnel sans galerie de secours, les conditions de sécurité adéquates ne seront pas remplies.

Nous demandons au Conseil d'Etat d'intervenir auprès du Conseil fédéral pour la construction d'une galerie de secours avec les subventions fédérales ad hoc et d'insérer la part neuchâteloise à ces travaux dans la planification des investissements, en lui accordant une place prioritaire, tout en procédant à une nouvelle hiérarchisation des investissements envisagés qui tiennent compte des possibilités financières du canton.

Parallèlement, nous invitons le Conseil d'Etat à relancer les autorités fédérales pour le classement de cet important axe routier en route nationale.

Signataires: R. Debély, W. Haag, W. Geiser, P. Meystre, E. Berthet, D. Cottier, G. Pavillon, M. Berger-Wildhaber, D. G. Rossier, P. Hainard, Y. Morel, J. Tschanz et A. Gerber.

M. *Roland Debély* : – Dans le débat d'entrée en matière, nous avons mentionné qu'à nos yeux l'exploitation de ce tunnel, sur le plan financier et sur le plan de la sécurité, s'articulait en trois volets. Le premier, c'était une solution à court terme pour améliorer les lacunes constatées et on vient d'adopter ce projet. Le deuxième, c'était l'obtention du classement de la J20 dans le réseau des routes nationales. Finalement, le troisième, dans une optique à moyen et long terme, c'est la construction d'une véritable galerie de secours. Alors, classement de la J20 dans le réseau des routes nationales, la préoccupation n'est pas nouvelle, le chef du Département de la gestion du territoire l'a déjà rappelé et le Conseil d'Etat y a déjà travaillé.

Postulats (suite)

Nous sommes convaincu que nous devons poursuivre cette revendication. C'est dans l'intérêt général du canton et de ses finances, puisque le classement des routes détermine, entre autres, le taux du subventionnement de l'exploitation de la route.

La demande justifiant le classement de la J 20 en route nationale se démontre par la réalité des faits et nous n'allons pas en faire un grand développement, nous en avons déjà longuement parlé, mais cet axe est le trait d'union entre le haut et le bas du canton. Il dessert sur chaque versant un bassin de population de 80.000 et 100.000 habitants. De plus, c'est une route qui a une liaison nationale importante avec le vallon de Saint-Imier, les Franches-Montagnes et la Transjurane, sans oublier la Franche-Comté. Finalement, cette route est celle que l'on connaît sous le nom de la « Route des Microtechniques », puisqu'elle rallie Neuchâtel à Besançon. Avec 18.000 véhicules par jour, cette route est devenue par elle-même une route d'importance nationale.

En demandant la reconnaissance de cette route dans le réseau des routes nationales, nous ne demandons pas un traitement de faveur, mais une reconnaissance de la réalité des faits. Avec 18.000 véhicules par jour, si nous sommes bien informé, la fréquentation des tunnels de la Vue-des-Alpes dépasse presque celle du tunnel du Gothard et elle dépasse largement, par exemple, celle du tunnel du Grand-Saint-Bernard. S'il y a une certaine unanimité sur cet objectif qui vise à faire reconnaître la J 20 comme route nationale, reste à définir comment et par quels moyens pouvons-nous atteindre cet objectif.

En dehors ou en complément des interventions et des contacts pris et engagés par le Conseil d'Etat, ainsi que par nos parlementaires fédéraux – nous rappelons que nos conseillers nationaux Didier Berberat et Daniel Vogel étaient intervenus aux Chambres au sujet de ce tunnel lorsqu'il y avait eu la catastrophe du tunnel du Mont-Blanc –, le Conseil d'Etat pourrait se manifester, montrer sa volonté politique et essayer de convaincre à une reconnaissance de la J 20 comme route nationale, au travers de deux instruments, soit d'une résolution ou d'une initiative législative cantonale. L'instance compétente pour la classification des routes est le législatif fédéral.

Dès lors, notre résolution ou notre initiative parlementaire cantonale devrait s'adresser aux Chambres fédérales. Il nous paraît que l'initiative a davantage de poids que la résolution et c'est la variante que nous préférons. Si nous sommes bien informé, la procédure pour une initiative législative cantonale est relativement simple et s'opère en trois phases. Il y a tout d'abord, dans une première étape, le dépôt d'un projet de décret au bureau du Grand Conseil. Ce projet est ensuite soumis à la commission législative. La commission l'examine et adresse ensuite un rapport au Conseil d'Etat à l'appui du décret et le tout est envoyé à l'Assemblée fédérale.

Le projet de décret a été préparé, il doit certes être complété avec des indications idoines quant aux désignations des lois qui sont concernées par la procédure et remis aux porte-parole des groupes politiques.

Galerie de secours pour le tunnel de la Vue-des-Alpes

Nous sommes ouvert volontiers aux propositions des groupes. Il nous paraît qu'il est indispensable, pour avoir des chances de succès aux Chambres fédérales, que le canton parle d'une seule voix – avec « x » – et il est essentiel que le Grand Conseil s'engage et qu'il rencontre un appui. Et cet appui, nous croyons que nous l'avons de la part du Conseil d'Etat. Resterait encore à coordonner la démarche, en y intégrant la députation de notre canton aux Chambres fédérales. Voilà en ce qui concerne la reconnaissance de la J20 dans le cadre du réseau des routes nationales.

Mais il y a un deuxième volet dans notre postulat, c'est la construction d'une galerie de secours et permettez-nous de faire un rapide développement sur cet élément-là aussi. Est-ce que les travaux, qui seront entrepris par le crédit que nous venons de voter, remplacent la nécessité d'une galerie de secours?

A ce sujet, nous avons eu quelques hésitations et quelques états d'âme. Est-ce que la solution qui sera existante représente, sur le plan de la sécurité, sur le plan du secours, une situation judicieuse, suffisante et acceptable sur le moyen et long terme? Est-ce que cette solution est acceptable avec un débit de 16.000 véhicules par jour?

Avec l'augmentation du trafic qui va de toute façon s'opérer, au travers de l'augmentation de la motorisation et de la mobilité, mais également à cause de l'ouverture du tunnel vers la Transjurane, vers le vallon de Saint-Imier, est-ce que notre tunnel et ses infrastructures suffiront sur le plan de la sécurité et des secours?

Sur un plan financier, est-ce que notre canton a les moyens de se payer une galerie de secours, voire un tunnel complémentaire pour arriver finalement, et pourquoi pas, à un tunnel à trafic monodirectionnel dans une perspective relativement éloignée, comme l'évoquait tout à l'heure le porte-parole du groupe PopEcoSol et le chef du département, dans une perspective à long terme? Est-ce une utopie?

On dit que la sécurité n'a pas de prix, mais on peut rétorquer qu'il n'est jamais possible également d'éviter tout risque. Le point idéal, c'est de trouver l'équilibre entre le prix à payer et la sécurité à obtenir, c'est l'optimisation financière de la sécurité. Mais quel est cet optimum? Aujourd'hui, nous avons l'impression que nous n'avons pas la réponse à cet élément-là.

Le problème des tunnels avec circulation en bidirectionnel est discuté par la Confédération. Les récentes catastrophes ont provoqué une prise de conscience des dangers de ce genre de tunnels et des risques accrus pour ceux qui ont des circulations de type bidirectionnel. Si Neuchâtel se contente du statu quo, il ne sera en tout cas pas servi par les instances fédérales et l'argent à disposition, au niveau de la Confédération, sera utilisé dans les régions qui se seront manifestées.

Dès lors, une partie du groupe radical est d'avis qu'il ne faut pas abandonner aujourd'hui l'idée de la construction d'une galerie de secours, mais intégrer dans une perspective à moyen et long terme et il s'agit d'observer également

Postulats (fin)

ce qui va se passer au niveau de la Confédération quant à la politique qui sera appliquée aux tunnels à trafic bidirectionnel.

La conservation de ce postulat et son acceptation permettraient de mettre en veille le dossier et d'avoir un rapport du Conseil d'Etat, par exemple, faisant le point de la situation en tenant compte de l'évolution du trafic, d'une part, et de l'évolution de législation et de la politique suisse des transports, d'autre part.

M. Pierre Hirschy, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire: – L'effort qui est demandé pour le classement de cette route en route nationale est tout à fait louable et nécessaire. Comme nous vous l'avons dit tout à l'heure, nous avons déjà entrepris des contacts entre Conseil d'Etat et Conseil fédéral, entre service et Office fédéral des routes.

Pour nous, en fait, il aurait été nécessaire de retirer ce postulat maintenant et de déposer un projet de résolution ou une initiative parlementaire pour la demande de classement en route nationale. Car c'est seulement au moment où nous aurions le classement en route nationale que nous pourrions penser à un deuxième tube. Et croyez bien qu'un deuxième tube, ce n'est pas une galerie de secours, c'est beaucoup trop cher pour l'utilisation qui peut en être faite. S'il y a un jour un deuxième tube, ce sera bien un tube pour la circulation, mais c'est de la musique d'avenir.

Sachez que la commission des transports publics se préoccupe de cette liaison de La Chaux-de-Fonds - Neuchâtel et qu'il y a là un projet de transport public, mais pas dans le tunnel. Ce transport public devrait être du style métro, mais nous en reparlerons lors du développement du rapport de cette commission.

Nous croyons que cela pourrait compléter parfaitement nos transports Haut et Bas mais, pour le moment, seule nous paraît valable la demande de transformation de cette route cantonale en route nationale. Cela prendra un certain temps et les projets prendront aussi ensuite un certain temps, on ne pourra donc de toute façon pas vous répondre dans un délai de deux ans.

La présidente: – M. Pierre Hirschy a posé une question à M. Roland Debély lui demandant de retirer son postulat.

M. Roland Debély: – La première partie, soit le premier objectif avec le dépôt d'une initiative parlementaire cantonale est terminée, on doit l'affiner sur quelques éléments textuels. Elle sera déposée à la prochaine session au bureau du Grand Conseil. En ce qui concerne l'aspect de l'étude de la construction de la galerie, nous avons pris en considération l'argumentation développée par le chef du département et nous concevons bien qu'il s'agit d'un projet sur le moyen terme et, dans ce contexte-là, nous retirons notre postulat.

La présidente: – Nous prenons acte que le **postulat du groupe radical 99.131, du 21 juin 2000 (primitivement déposé sous forme de motion), «Galerie de secours pour le tunnel de la Vue-des-Alpes», est retiré.**

COMMUNICATION DE LA PRÉSIDENTE

Nous voulons également vous parler du postulat du groupe PopEcoSol 00.126 ad 00.016, du 22 mars 2000, « Dotation en personnel de l'Ecole d'ingénieurs ». Celui-ci nous est parvenu un peu tard. Il s'agit d'un postulat qui avait trait au dossier HES. Nous l'avons montré tout à l'heure au chef du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles. M. Thierry Béguin nous dit qu'il ne peut malheureusement pas répondre aujourd'hui, car les membres du Conseil d'Etat ont pour habitude de se consulter aussi. Mais nous prenons l'engagement que nous allons traiter ce postulat le 25 avril 2000. Ce n'est pas l'habitude de repousser les postulats, mais dans le cas présent, celui-ci nous est parvenu pendant la pause, c'était donc un peu tard.

RÉUNION DU BUREAU

La présidente: – Nous demandons aux membres du bureau de s'approcher et nous allons décider ensemble si nous poursuivons nos travaux. Normalement, nous devons traiter encore deux rapports.

Après une discussion très difficile, parce que nous avons effectivement des sujets très urgents à traiter, nous avons pris une décision démocratique, nous l'espérons. Nous allons repousser un rapport, que nous nous engageons à traiter avec vous le 25 avril 2000, et nous allons tout de même examiner le rapport 00.014, « Etablissements spécialisés pour enfants et adolescents », car il est très urgent. Nous aimerions que vous collaboriez pleinement en respectant la décision prise par les membres du bureau du Grand Conseil. Le Conseil d'Etat a besoin de ce crédit, nous allons donc encore prendre ce rapport.

**ÉTABLISSEMENTS SPÉCIALISÉS
POUR ENFANTS ET ADOLESCENTS**

00.014

**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de décret
portant octroi d'un crédit de 2.800.000 francs
destiné à la rénovation des immeubles
occupés par la Maison de Belmont sur Boudry
(Du 9 février 2000)**

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

I. INTRODUCTION

En date du 31 janvier 2000, le Grand Conseil, par 100 voix sans opposition, s'est prononcé en faveur de la prise en considération du rapport 99.042 élaboré en réponse au postulat du groupe socialiste, du 2 octobre 1995, « Application du plan d'équipement ».

En page 17, alinéa 7, dudit rapport, nous précisions qu'au cas où les hypothèses formulées à l'égard des immeubles de Belmont sur Boudry et de La Ruche à Neuchâtel se réalisaient, nous présenterions, le moment venu, un rapport complémentaire à l'appui d'une demande de crédit.

Le présent rapport constitue la concrétisation de cette intention.

**II. RAPPEL DES FAITS AYANT ABOUTI À LA CRÉATION DE LA
FONDATION « L'ENFANT C'EST LA VIE »**

Pour la clarté du débat, il ne nous paraît pas inutile de rappeler l'essentiel des informations données dans le cadre du rapport 99.042.

La Fondation « L'Enfant c'est la vie » regroupant sous son autorité les établissements pour enfants et adolescents de Belmont, de La Géode, de La Ruche et de La Coccinelle a donc été constituée le 11 septembre 1996, sous la

Etablissements spécialisés pour enfants et adolescents

dénomination provisoire de Fondation « Arc-en-ciel ». Dès janvier 1998, cette fondation de droit privé a pris son nom définitif sous la dénomination « L'Enfant c'est la vie ».

Les statuts de la fondation prévoient que son conseil est nommé par le Conseil d'Etat. Depuis sa création, c'est le chef du Département des finances et des affaires sociales qui en a assumé la présidence, notamment pour faciliter la relation avec le Conseil d'Etat et favoriser la rapidité des prises de décisions prévisibles nécessaires durant la phase de mise en place.

A futur, nous sommes d'avis que dans la perspective d'une meilleure définition des rôles et des compétences, il serait souhaitable que la présidence de la fondation soit assumée par une personne n'appartenant pas à l'exécutif cantonal.

III. ORGANISATION DE LA FONDATION « L'ENFANT C'EST LA VIE »

Le rapport 95.037, du 23 août 1995, qui jetait les premières bases de la création de cette fondation selon les diverses hypothèses formulées par la commission du plan d'équipement, avait privilégié celle de l'éclatement décentralisé maximum avec création d'une unité centrale et de petites entités.

Cette conception a cependant été revue en fonction d'éléments nouveaux, notamment la difficulté de trouver des locaux adaptés, la révision de la position de la Confédération concernant la rénovation de la Maison de Belmont, les coûts supplémentaires entraînés et la réorientation de l'affectation de la Maison des jeunes de Neuchâtel.

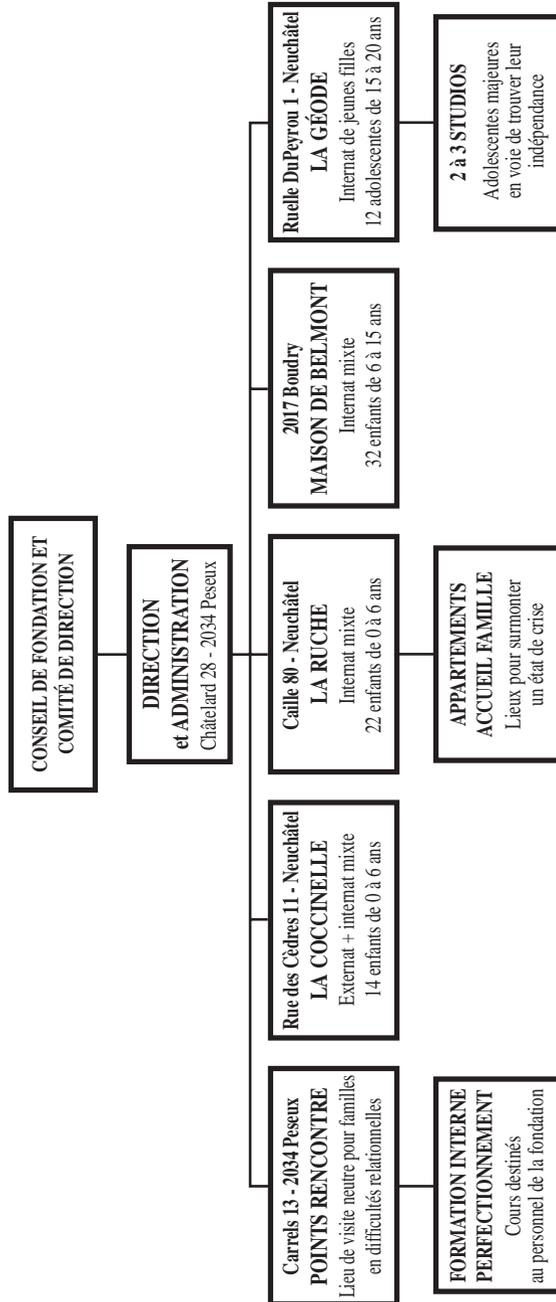
A l'heure actuelle, la fondation est organisée selon l'organigramme figurant ci-après.

IV. SITUATION IMMOBILIÈRE, OPTIONS DU CONSEIL DE FONDATION

Avant même la création formelle de la fondation, il avait été clairement établi et admis que les immeubles de Belmont et de La Ruche ne correspondaient plus aux exigences actuelles, voire même à des normes de sécurité élémentaires, notamment en ce qui concerne celui occupé par La Ruche et qu'il fallait, à très court terme, trouver des solutions.

Indépendamment des tâches liées directement au fonctionnement des institutions, à la recherche d'un directeur et à la mise en place progressive des structures, l'examen des diverses solutions possibles à ces problèmes ardues a constitué l'essentiel des préoccupations des organes de la fondation, en collaboration avec l'office des établissements spécialisés, dans la mesure où les propositions formulées devaient impérativement s'intégrer dans la cohérence du plan d'équipement.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)



Etablissements spécialisés pour enfants et adolescents

Après analyse approfondie de tous les paramètres, et ce pour les raisons que nous exposons ci-après, la fondation s'est finalement déterminée pour :

- la rénovation de l'immeuble de Belmont ;
- l'abandon du site du chemin de la Caille et le transfert de La Ruche dans l'immeuble de la Fondation de la Maison des jeunes, à la rue du Tertre 2, à Neuchâtel.

V. LA MAISON DE BELMONT

En préambule, il nous paraît indispensable de rappeler la teneur de l'introduction de notre rapport 95.037, du 23 août 1995, concernant le rapport final de la commission spéciale chargée de revoir le plan d'équipement cantonal en institutions pour enfants, adolescents et adultes handicapés :

Périodiquement, il est nécessaire de mesurer si les équipements dont dispose notre canton dans un secteur donné correspondent toujours aux besoins. Pour celui des établissements spécialisés pour enfants et adolescents, cet examen a été suscité plus rapidement que prévu par un élément particulier, mais important.

En effet, en 1991, la ville de Neuchâtel présenta un projet de rénovation « lourde » pour son institution de Belmont sur Boudry.

Le devis de l'époque qui s'élevait à plus de 6 millions de francs, ainsi que le projet de rénovation, furent présentés à la Confédération en vue d'obtenir les subventions usuelles de l'Office fédéral de la justice.

Après avoir visité l'institution, l'autorité fédérale a conclu qu'il s'agissait pour l'essentiel de ce qu'elle a appelé « des travaux d'entretien différés » et que le coût d'une telle rénovation était élevé sans pouvoir obtenir une adaptation suffisante de l'institution aux besoins. Elle signifia alors qu'elle n'entrait pas en matière. En revanche, elle nous signala qu'elle était prête, au besoin, à subventionner une reconstruction totale, à Belmont ou ailleurs, cela de manière à obtenir un bâtiment qui correspondrait aux critères actuels de l'éducation spécialisée et non plus à ceux des années 1870.

Les représentants de la Confédération précisèrent toutefois que pour obtenir une subvention fédérale de l'ordre de 40 % des frais pris en considération, le canton devait préalablement apporter ce qu'il est convenu d'appeler « la preuve du besoin ».

En d'autres termes, il s'agissait de réexaminer entièrement le plan d'équipement de 1967, modifié en 1987, afin de vérifier si l'ensemble des moyens à disposition correspondait à la couverture des besoins.

Par voie de conséquence, même s'il est toujours source de préoccupations importantes, cet immeuble a eu au moins le mérite d'être ce qu'il est

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

convenu d'appeler un facteur déclenchant d'une réflexion globale dont le canton a largement bénéficié et qui se poursuit toujours.

C'est sur cette base que la commission plan d'équipement de 1995 a suggéré d'abandonner le site de Belmont au profit de la réalisation progressive de plusieurs petites unités réparties sur le Littoral neuchâtelois, voire au Val-de-Travers.

Le fait qu'à l'époque les services fédéraux concernés aient refusé d'entrer en matière sur le subventionnement d'une rénovation lourde de l'immeuble, n'est certainement pas étranger à ce choix.

En effet, à partir du moment où la perspective d'un investissement immobilier de plusieurs millions se profilait à l'horizon, il est compréhensible que la recherche de solutions alternatives ait été privilégiée, notamment l'éclatement dans des sites différents.

D'emblée, ainsi que nous l'avons exposé dans le rapport 99.042, du 12 août 1999, l'étude de cette décentralisation a fait apparaître un certain nombre de difficultés qui n'avaient peut-être pas été suffisamment évaluées en 1995 et qui peuvent se résumer de la manière suivante :

- a) les recherches actives menées pour trouver un site capable d'accueillir l'unité centrale de la fondation, offrant tous les avantages du site de Belmont sont demeurées vaines ;
- b) les premières projections budgétaires effectuées démontrent, sans aucune ambiguïté, que l'exploitation de petites unités dispersées serait sensiblement plus coûteuse, ce qui ne va pas dans le sens des tentatives de l'Etat de diminuer ses dépenses, notamment dans le domaine des subventions. L'avantage des petites unités réside dans leur souplesse d'adaptation face aux fluctuations du nombre des placements d'enfants nécessaires. Cependant, le prix de ce type d'accueil très décentralisé et les difficultés liées à sa réalisation contrebalancent très nettement cet avantage ;
- c) la position des autorités fédérales, qui refusaient d'entrer en matière pour une rénovation de la Maison de Belmont, s'est modifiée. Aussi, un projet de rénovation de l'immeuble actuel a-t-il été déposé auprès des services fédéraux compétents. L'octroi d'une subvention à la construction de l'ordre de 30% des dépenses reste du domaine de compétence de l'Office fédéral de la justice. Il a fallu agir vite, car ces subventions fédérales sont menacées par l'introduction de la nouvelle péréquation financière entre les cantons et la Confédération ;
- d) la perspective du possible départ de l'unité centrale de la fondation sur un autre lieu d'implantation a fait prendre conscience de l'importance que représentait l'institution de Belmont pour la commune de Boudry, notamment sur le plan scolaire, ainsi que par rapport à une excellente intégration dans la cité, toutes choses particulièrement favorables pour

Etablissements spécialisés pour enfants et adolescents

les pensionnaires. Dès qu'il a eu connaissance de l'hypothèse du départ de Belmont, le Conseil communal de Boudry a d'ailleurs clairement manifesté sa préoccupation ;

- e) les projets d'affectation des immeubles de Belmont à l'institution de Pontareuse ont été écartés, l'institution de Pontareuse étant elle-même en train de réétudier son concept suite à l'évolution des méthodes de prise en charge dans le domaine de la toxicomanie.

Outre qu'elle se serait heurtée à des difficultés politiques et psychologiques importantes, la démolition de l'immeuble actuel n'entre ainsi plus en ligne de compte.

De surcroît, si l'on considère la possibilité de bénéficier de l'aide de la Confédération, les avantages pédagogiques et sociaux réels liés à l'excellente intégration de la Maison de Belmont dans la commune de Boudry et la difficulté de trouver une solution immobilière alternative, les arguments en faveur d'une rénovation lourde de Belmont ne manquent pas.

Aussi, une délégation du Conseil d'Etat et des représentants de la Fondation « L'Enfant c'est la vie » ont-ils été chargés de prendre contact avec le Conseil communal de Neuchâtel afin d'examiner l'éventualité d'un achat de l'immeuble ou la constitution d'un droit de superficie.

C'est finalement cette dernière hypothèse qui a été retenue pour une valeur de 98.000 francs, montant dans lequel est comprise la location de la propriété de Corcelles-près-Concise (Les Grèves) d'une surface de 17.880 m².

Pour cette propriété très bien située, au bord du lac, il faut néanmoins relever qu'une partie du terrain est interdite à la construction et que pour le solde, la réglementation est extrêmement contraignante. Les constructions existantes sont en très mauvais état et pourront être maintenues moyennant rénovation complète.

Cette rente sera indexée tous les cinq ans sur la base de 50% de l'évolution de l'indice suisse des prix à la consommation.

A l'extinction du droit, la valeur vénale de reprise sera calculée uniquement sur la valeur résiduelle des travaux de transformation et de rénovation générateurs de plus-value faits par le superficiaire.

Serait donc comprise dans la jouissance du droit de superficie l'utilisation de la maison de vacances sise sur la propriété « Les Grèves » à Corcelles-près-Concise (VD). Constitué d'un ancien baraquement militaire mais dans un site idyllique, cet immeuble est en mauvais état et il pourrait être rénové grâce à des fonds privés réunis notamment dans le cadre de la « Fondation des amis » qui s'est créée récemment pour justement prendre en charge un certain nombre de dépenses qui n'entrent pas dans le cadre d'application des lois de subventionnement.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

En ce qui concerne la rénovation de l'immeuble de Boudry, le comité de direction de la fondation a fait élaborer sur la base d'un cahier des charges précis trois avant-projets par des bureaux d'architecture différents. Après examen attentif des dossiers rentrés, il s'est finalement prononcé en faveur de celui présenté par le bureau MH Architecture et Design, à Cortaillod.

Ce choix a été ratifié par le Conseil de fondation dans sa séance du 21 janvier 2000.

Devis estimatif

Sur la base des indications fournies par l'architecte, le devis estimatif se présente de la manière suivante :

	Fr.
Travaux préparatoires	138.000.—
Bâtiments	5.504.000.—
Equipements d'exploitation	153.000.—
Aménagements extérieurs	286.000.—
Frais secondaires et réserves	362.000.—
Ameublement fixe et décorations	154.000.—
	<u>6.597.000.—</u>
auquel il convient d'ajouter l'équipement mobilier et matériel	600.000.—
soit au total	<u>7.197.000.—</u>

Participation de l'Etat

Conformément à l'article 2 de la loi sur l'aide financière aux établissements spécialisés pour enfants et adolescents, le Conseil d'Etat estime qu'il se justifie d'allouer à la fondation une subvention à la construction unique de 2.800.000 francs au sens de l'article 3, alinéa 1, de la loi sur les subventions, du 1^{er} février 1999.

Schématiquement, cette somme représente la prise en charge de la moitié de l'investissement après déduction des subventions fédérales et est légèrement inférieure à celle qui figure dans la planification financière 1999-2002 au chapitre des crédits à solliciter et qui avait été estimée sur la base d'une construction neuve dont le coût était devisé à 9.600.000 francs.

Plan de financement

Depuis 1967, époque à laquelle nous avons entrepris la rénovation du parc immobilier des institutions œuvrant dans le cadre du plan d'équipement, nous avons constamment privilégié une répartition équitable des charges d'investissement entre le maître de l'ouvrage, la Confédération, lorsqu'elle pouvait intervenir, et l'Etat de Neuchâtel.

Etablissements spécialisés pour enfants et adolescents

En l'occurrence, le plan de financement prévu est le suivant :

	Fr.	Fr.
Coût du projet		7.197.000.—
Intérêts intercalaires		150.000.—
Subventions fédérales attendues de l'OFJ	1.800.000.—	
(30% de 6.104.000 francs)		
Subventions de l'Etat de Neuchâtel	2.800.000.—	
Fondation « L'Enfant c'est la vie »		
(emprunt hypothécaire)	2.747.000.—	
	<u>7.347.000.—</u>	<u>7.347.000.—</u>

Incidences sur les budgets d'exploitation futurs

Sur la base des comparaisons prudentes que nous pouvons faire par rapport à la rénovation antérieure d'autres institutions semblables, on peut calculer les frais d'exploitation supplémentaires de la manière suivante :

	Fr.
Intérêts hypothécaires + amortissement	178.000.—
Droit de superficie	98.000.—
	<u>276.000.—</u>
dont à déduire :	
– la location actuellement payée à la ville de Neuchâtel	132.000.—
– le loyer de l'immeuble loué à Peseux pour abriter l'administration de la fondation	24.000.—
soit un supplément de charge d'exploitation par année de	<u>120.000.—</u>

représentant sur la base de 10.000 journées une augmentation de 12 francs par jour et par pensionnaire.

Description du projet

Le projet vise en premier lieu à mettre en valeur le site superbe de Belmont en utilisant au maximum ce qui existe et en respectant l'esprit des lieux. Il peut se résumer de la manière suivante.

Agrandissement face au sud

Un nouveau volume qui réinterprète le thème du socle existant, accueille les fonctions communautaires (réfectoire, salle de réception, salle d'activités et de jeu). Il est relié au bâtiment existant par la distribution centrale adaptée aux exigences actuelles (mise en place d'un ascenseur aujourd'hui inexistant).

Au niveau énergétique, la conception de ce nouveau volume répond à des critères performants grâce à une enveloppe thermique efficace, une situation partiellement enterrée, une orientation favorable.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Rénovation et transformation du bâtiment principal et de la dépendance nord-ouest

Afin de créer des espaces de vie correspondant mieux aux besoins des usagers, le bâtiment principal et la dépendance nord-ouest sont assainis et partiellement transformés.

Le rez-de-chaussée du bâtiment principal accueille ainsi les fonctions administratives. Aux étages supérieurs, quatre appartements en duplex offrent une qualité de vie en groupe proche de celle d'une unité familiale, les zones de jour et de nuit étant clairement définies.

La dépendance nord-ouest est rénovée pour accueillir l'administration centrale de la fondation ce qui permet de supprimer l'implantation de Peseux.

Au niveau énergétique, la rénovation comprend principalement un assainissement thermique de l'enveloppe et une adaptation de l'ensemble des installations techniques très vétustes aux exigences actuelles en matière de sécurité et de consommation énergétique.

Parallèlement à ce projet de base conçu comme une entité complète et autonome, quelques options complémentaires pourront être étudiées à futur, notamment en ce qui concerne les économies d'énergie, par exemple par un recours à l'énergie solaire.

Fonctionnement de l'institution durant les travaux de rénovation

En partant de l'idée que tout doit être fait pour réduire au maximum les perturbations au niveau de la vie quotidienne des enfants, notamment en ce qui concerne leur scolarité qui doit être préservée à tout prix, la direction de la fondation a prévu :

- de maintenir à Boudry, dans des locaux provisoires que nous recherchons avec l'aide du Conseil communal, les petits (une vingtaine d'enfants) ;
- loger provisoirement à la Maison des jeunes de Neuchâtel, en plus de La Ruche, et avant qu'elle n'héberge « les points rencontre » et l'accueil « mère-enfant », les grands (une quinzaine) qui pourront facilement se rendre à CESCOLE en tram, ce qu'ils font déjà actuellement depuis Boudry. En fonction des solutions qui seront trouvées pour les petits, il n'est pas impossible qu'un poste supplémentaire de veilleuse soit temporairement nécessaire dans la mesure où des permanences nocturnes devraient être assurées dans deux ou trois endroits différents.

Calendrier de réalisation

En l'état actuel des choses et sous réserve d'un certain nombre d'inconnues susceptibles d'avoir des incidences, on peut prévoir le calendrier suivant :

Etablissements spécialisés pour enfants et adolescents

Printemps 2000

- dépôt des plans en vue d'obtenir la sanction ;
- envoi du dossier à l'Office fédéral de la justice en vue de l'obtention des subventions fédérales ;
- recherche de locaux à Boudry.

Décembre 2000

- déménagement des grands élèves à la Maison des jeunes ;
- déménagement des petits dans des locaux à trouver à Boudry.

Janvier 2001

- début des travaux de rénovation ;
- le linge de l'institution se lave à la Maison des jeunes qui prépare également les repas.

Août 2002

- retour des pensionnaires à Belmont et installation de l'administration centrale de la fondation dans l'ancienne buanderie rénovée.

VI. LA RUCHE

Si l'on se réfère à l'état des lieux, la situation est, à la limite, plus urgente et préoccupante que celle de Belmont.

En effet, exigü et vétuste, l'immeuble qui appartient à l'Armée du Salut, organisme fondateur et gérant de l'institution avant son intégration dans la fondation, ne répond plus aux normes les plus élémentaires de sécurité à tel point que les services compétents de la ville de Neuchâtel interdisent que des pensionnaires dorment au 2^e étage.

Par ailleurs, l'état général de l'immeuble est tellement mauvais qu'une rénovation même lourde n'entre pas en ligne de compte.

Deux hypothèses principales ont été évaluées, à savoir :

- a) la démolition et la reconstruction sur le site, ce qui impliquerait l'acquisition par la fondation des terrains qui appartiennent à l'Armée du Salut ;
- b) le déménagement de l'institution dans d'autres locaux, en ville de Neuchâtel.

C'est finalement cette dernière option qui a prévalu, notamment lorsqu'il a été connu que l'immeuble occupé actuellement par la Maison des jeunes de

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Neuchâtel, à la rue du Tertre 2, deviendrait disponible en raison de la cessation des activités de cette dernière dès la rentrée scolaire 2000 et que, à la demande du Conseil d'Etat, la fondation était prête à louer son immeuble à un prix de location non spéculatif couvrant uniquement les charges hypothécaires résiduelles et les frais d'entretien normaux.

S'agissant du projet de démolition et de reconstruction, une étude préalable menée avec le bureau technique du service de la gérance des immeubles a démontré qu'il faudrait compter sur un investissement de 4 à 5 millions de francs. Cette hypothèse a donc dû être abandonnée, car elle aurait engendré des charges d'exploitation trop conséquentes.

Dans l'hypothèse d'un déménagement dans d'autres locaux et dans l'optique d'un changement d'affectation de ceux de la Maison des jeunes de Neuchâtel, le bureau technique du service de la gérance des immeubles a procédé à une première étude afin de déterminer si cela était réalisable et quelle serait l'importance des aménagements d'ordre architectural à effectuer. Il s'avère que même si la Maison des jeunes est en excellent état d'entretien, des travaux sont indispensables pour l'adapter aux besoins et à la sécurité de la nouvelle population accueillie, à savoir des petits enfants dont les exigences de vie sont fort différentes de celles des adolescents et jeunes adultes pour lesquels elle avait été conçue.

Même si le montant à investir n'est pas négligeable, cette solution reste particulièrement avantageuse par rapport au coût d'une reconstruction de « La Ruche ».

Dès lors, et considérant les multiples avantages de cette solution, à savoir :

- a) la possibilité de déménager rapidement La Ruche, dont les locaux actuels sont inadaptés tant du point de vue pédagogique que de celui des mesures de sécurité ;
- b) l'utilisation optimale des ressources à notre disposition pour réaliser un projet d'envergure sans forcément avoir à rechercher des moyens financiers exceptionnels ;
- c) la possibilité de réaliser des économies d'échelle substantielles dans les budgets d'exploitation en regroupant une partie des activités de la fondation dans ces nouveaux locaux.

Le Conseil d'Etat a accepté que cette solution soit retenue, d'autant plus qu'elle permet de continuer d'affecter les locaux de la Maison des jeunes à des activités relevant de l'aide à la jeunesse. En outre, ce projet a l'avantage de la rationalité, puisque c'est celui qui engendre le moins de frais.

Regroupement des activités de la fondation

A l'heure actuelle, outre l'immeuble du chemin de la Caille, la fondation loue des locaux pour son administration centrale ainsi que pour ce qu'il est convenu d'appeler l'accueil « mère-enfant » et les « points rencontre ».

Etablissements spécialisés pour enfants et adolescents

Le réaménagement de l'immeuble de la rue du Tertre permettra de regrouper sous le même toit ces diverses activités et d'économiser les loyers versés à des tiers.

Description des aménagements architecturaux nécessaires pour adapter la Maison des jeunes à sa nouvelle mission

L'essentiel des travaux consiste à transformer des lieux de vie prévus pour des adolescents en locaux susceptibles de convenir à de petits enfants. Les transformations sont surtout liées à l'aménagement des sanitaires et à l'installation de barrières de sécurité autour du bâtiment et des terrains.

Il s'agit également de créer des zones bien distinctes entre les divers secteurs d'activités.

Devis estimatif

Le devis estimatif préparé par le bureau d'architecture qui avait dirigé la dernière rénovation de l'immeuble se monte à 650.000 francs, montant auquel il convient d'ajouter les frais d'acquisition de mobilier et d'équipement (tout ce qui se trouve présentement à La Ruche étant pratiquement inutilisable), pour 250.000 francs, soit au total 900.000 francs.

Plan de financement

Le financement de ces travaux sera assuré par une augmentation du montant de l'emprunt hypothécaire qui grève encore actuellement l'immeuble, dont le solde au 31 décembre 1999 était de 1.492.200 francs et qui passera ainsi à 2.392.200 francs, dont les charges (intérêts et amortissements) seront couverts par la location qui sera demandée par la Fondation de la Maison des jeunes à la Fondation « L'Enfant c'est la vie », location qui figurera dans les comptes d'exploitation de La Ruche.

Incidences sur le budget d'exploitation futur

	Fr.
Coût de la location, 2.392.200 francs à 6,5 %, arrondi	156.000.—
dont à déduire les économies réalisées par la résiliation des locaux actuellement loués à l'extérieur (pour La Ruche, l'accueil mère-enfant et les points rencontre)	86.000.—
	<u>70.000.—</u>

soit, sur la base de 7000 journées annuelles, une augmentation du prix de revient de la journée d'enfant de l'ordre de 10 francs qui la ferait passer de 302 francs au budget 2000 à 312 francs, chiffre qui se situe parfaitement dans la moyenne des institutions similaires.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

VII. CONCLUSIONS

Dans notre rapport de 1995, nous avons mis en évidence la nécessité de réorganiser rationnellement, dans un ensemble coordonné, l'activité des institutions spécialisées pour enfants et adolescents du Littoral.

Nous évoquions même, en page 19, sous chiffre 9 « Calendrier de réalisation prévisible », l'hypothèse que le nouvel ensemble « Belmont-Ruche-Coccinelle » puisse voir le jour en 1996 déjà.

Les événements ont fait que la mise en place de cet élément important de notre plan d'équipement a pris un peu plus de temps que prévu et qu'elle se réalise dans des structures légèrement différentes.

Finalement, cela n'a rien de surprenant dans la mesure où nous avons choisi, dès le départ, de gérer notre plan d'équipement d'une manière souple et évolutive plutôt que de nous enfermer dans un cadre par trop rigide.

Comme nous le relevions déjà à l'époque, cela implique obligatoirement qu'un certain nombre de projets s'élaborent à des rythmes et d'une manière pragmatique qui tiennent compte des circonstances ainsi que de l'évolution des besoins de la société et des moyens à disposition.

Pour ces raisons, nous vous prions de bien vouloir prendre en considération le présent rapport et d'adopter le projet de décret ci-après.

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

Neuchâtel, le 9 février 2000

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,

P. HIRSCHY

Le chancelier,

J.-M. REBER

Décret
portant octroi d'un crédit de 2.800.000 francs
destiné à la rénovation des immeubles
occupés par la Maison de Belmont sur Boudry

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu la loi sur l'aide aux établissements spécialisés pour enfants et adolescents, du 22 novembre 1967, modifiée les 13 octobre 1975, 22 juin 1987 et 26 juin 1995;

vu la loi sur les subventions, notamment son article 3, du 1^{er} février 1999;

vu le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui de la planification financière;

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 9 février 2000,

décède :

Article premier Une subvention unique de 2.800.000 francs est accordée au Conseil d'Etat pour la rénovation des immeubles occupés par la Maison de Belmont sur Boudry.

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

Art. 3 La subvention sera amortie conformément aux dispositions du décret concernant l'amortissement des différents postes de l'actif des bilans de l'Etat et des communes, du 23 mars 1971.

Art. 4 ¹ Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

² Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

La présidente, Les secrétaires,

Ce rapport a été envoyé en temps utile aux députés.

Discussion générale

M^{me} *Francine John* : – Nous serons très courte. En effet, il est évident que les immeubles de La Ruhe et de Belmont ne correspondent plus aux exigences actuelles. La solution de déménager La Ruhe dans les locaux de la Maison des jeunes de Neuchâtel est un choix qui répond à l'urgence de la situation et qui semble tout à fait raisonnable en terme de budget.

En ce qui concerne le projet de Belmont, le choix retenu semble également le plus rationnel, au niveau financier certes, mais il tient compte aussi de l'actuelle intégration des enfants de Belmont dans le contexte de Boudry, ce qui n'est pas négligeable, et permet de conserver la maison sur son site qui est plutôt séduisant.

Enfin, au plan architectural, ce projet prend en compte de façon importante tout l'aspect énergétique et nous en sommes très heureux. Une remarque pourtant par rapport à l'aspect énergétique. Certains travaux font partie du projet qui nous est soumis, d'autres sont à réaliser plus tard. Les choses ont été pensées pour que ces futurs aménagements soient possibles ce qui est judicieux, mais nous aimerions insister sur le fait qu'il serait encore plus judicieux de les réaliser effectivement.

M^{me} *Marianne Guillaume-Gentil-Henry* : – La rénovation de Belmont est une nécessité, le groupe socialiste en est persuadé et votera donc le crédit demandé.

En visitant le bâtiment, nous avons été frappé par sa vétusté, mais enthousiasmé par son environnement. Le projet proposé nous paraît adéquat et bien conçu avec des espaces de vie délimités et une approche énergétique intéressante. Le fonctionnement de l'institution pendant les travaux soulève par contre quelques interrogations. Si les élèves fréquentant Cescole seront logés provisoirement à la Maison des jeunes et feront les trajets en tram, le problème du logement des jeunes enfants fréquentant l'école primaire de Boudry n'est pas résolu. Le Conseil communal a refusé la location de la ferme Bellevue.

Nous regrettons vivement cette décision qui aurait été une bonne solution. Les enfants vivant à Belmont sont très bien intégrés dans les sociétés du village et c'est dommage qu'ils doivent aller vivre ailleurs pendant les travaux. Y a-t-il possibilité de rediscuter avec le Conseil communal où logeront donc ces enfants ?

Concernant la propriété « Les Grèves » à Corcelles-près-Concise (VD), la résidence d'été, la maison de vacances qui est un baraquement militaire, peut-on imaginer de la louer plus souvent à des tiers, car c'est une habitation qui est située dans un endroit idyllique, afin d'en permettre l'autofinancement ?

En conclusion, nous aimerions relever que l'institution de Belmont est un outil pédagogique important pour le canton. Elle est située sur un site privilégié, cet environnement entouré de verdure est un atout important pour des enfants qui ont déjà subi beaucoup de cassures dans leur vie.

Etablissements spécialisés pour enfants et adolescents

M^{me} *Muriel Bovay* : – Permettez-nous, malgré l'heure un peu tardive et l'ordre du jour qui s'allonge, de prendre notre respiration entre nos phrases. Nous allons donc peut-être nous exprimer de manière un petit peu plus lente que les personnes qui l'ont fait avant nous.

La députée ou le député qui aurait été surpris par l'introduction de ce rapport à l'ordre du jour ferait preuve soit de mauvaise foi, soit aurait hiberné pendant plusieurs mois. En effet, cette demande a été annoncée à plusieurs reprises puisqu'elle figurait déjà dans la planification financière et qu'elle a été mentionnée clairement comme une intention, lors de la votation du plan d'équipement en matière de maisons pour enfants que notre assemblée a – faut-il le rappeler – accepté sans opposition au mois de janvier.

Il s'agit aujourd'hui d'être cohérent et de donner les moyens à la Fondation « L'Enfant c'est la vie », de concrétiser l'intention, de rénover la Maison de Belmont et d'adapter la Maison des jeunes à l'accueil des tout-petits.

Plusieurs raisons incitent le groupe radical à soutenir le rapport présenté. Tout d'abord, les travaux mentionnés sont indispensables, à la fois à la Maison de Belmont, dont la structure n'est pas adaptée à la mission actuelle, et à la Maison des jeunes qui permettront de renoncer à La Ruche, dont les locaux posent problèmes de manière plus aiguë encore. Le projet est par ailleurs architecturalement séduisant, les structures proposées tiennent compte des valeurs contemporaines en matière éducative et permettent réellement un fonctionnement proche de celui d'une unité familiale.

Des options intéressantes sont par ailleurs mentionnées en matière énergétique. Le projet présente en outre l'avantage de mettre en valeur le magnifique site de Belmont et de conserver les synergies en matière scolaire avec la commune de Boudry.

Enfin, les autorités fédérales sont prêtes à soutenir le projet aujourd'hui, ce qui n'était pas le cas jusqu'ici et ce qui, accessoirement, ne sera probablement plus le cas dans les années à venir, compte tenu de la nouvelle péréquation financière entre cantons et Confédération.

Autant de raisons qui poussent le groupe radical à accepter la participation financière de l'Etat qui est proposée, tout en souhaitant qu'une solution de logement pour les petits soit trouvée rapidement pour la phase des travaux.

M^{me} *Madeleine Bubloz* : – Nous allons être rapide, nous voulons simplement dire que ce rapport a retenu toute l'attention du groupe libéral-PPN, que nous avons apprécié sa clarté, les détails qui y sont fournis, que l'organisation de la Fondation « L'Enfant c'est la vie » est aussi clairement exposée.

Nous sautons une page de notre développement pour simplement vous dire que le groupe libéral-PPN apporte son plein appui à ces projets, mais nous avons cependant quelques petites questions.

D'abord, l'un de nous s'est demandé si la présence d'un ascenseur était absolument nécessaire et à quoi il était destiné. De plus, il est question de

Discussion générale (suite)

quatre appartements en duplex, est-ce que l'on pourrait savoir combien de personnes peuvent y loger ?

Enfin, c'est surtout la question du logement des petits pensionnaires qui nous préoccupe et quelques problèmes peuvent se poser. Nous savons que pour le moment ce n'est pas résolu, mais a-t-on pensé aux fratries, c'est-à-dire frères et sœurs qui n'ont pas le même âge et qui pourraient donc se trouver séparés, les grands étant à la Maison des jeunes de Neuchâtel et les petits restant à Boudry. Nous savons que ces enfants ont souvent connu beaucoup de traumatismes, est-ce que de les séparer à nouveau ne poserait pas des problèmes ? A-t-on étudié, peut-être, le cas de familles d'accueil qui seraient disposées à recevoir ces frères et sœurs. Nous avons entendu dire qu'il y aurait quelques familles, en tout cas dans la région de Boudry et de Bôle, qui s'offriraient à les accueillir pendant ce laps de temps.

Nous aurions encore une dernière question, ce n'est pas tout à fait concernant la Maison de Belmont, mais il s'agit du terrain de Corcelles-près-Concise (VD) qui a été lui aussi laissé à l'abandon. Nous savons que les baraquements vont être plus ou moins restaurés, mais est-ce que l'Etat de Neuchâtel ne pourrait pas déjà envoyer une petite équipe de bûcherons pour nettoyer les alentours et que, comme on le dit ici, cela ait meilleure façon et soit une bonne image pour le canton de Neuchâtel qui loue maintenant ces terrains.

Nous pensons avoir tout dit et notre groupe, à l'unanimité, votera le crédit demandé et souhaite beaucoup de chance à cette fondation.

M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales : – Nous aimerions vous remercier d'avoir accepté de traiter ce dossier maintenant. Comme il s'agit d'un dossier qui avait déjà été annoncé dans le rapport sur le plan d'équipements, il n'y avait donc pas de surprise à ce que nous vous présentions cette demande de crédit. Et si vous avez accepté de le traiter aujourd'hui, c'est pour nous permettre de réaliser les travaux dans les temps prévus et nous croyons que c'est vraiment dans l'intérêt des enfants par rapport au programme que nous avons préparé et nous vous en remercions très sincèrement, aussi au nom de la Fondation « L'Enfant c'est la vie ».

Nous n'allons pas entrer dans les détails du rapport que vous connaissez, nous nous bornons à répondre aux questions qui ont été posées. En ce qui concerne effectivement la solution pendant les travaux, nous sommes encore préoccupé de trouver une solution avec la commune de Boudry. Nous essayons de reprendre le problème parce que nous devons trouver une solution avec cette commune. Nous croyons qu'il est aussi dans l'intérêt de cette commune de faire un effort puisque c'est elle qui a beaucoup insisté pour que les enfants restent à Belmont.

Donc, nous ferons encore les démarches nécessaires – et cela nous permet de répondre à M^{me} Madeleine Bubloz –, nous ne souhaitons pas nécessairement

Etablissements spécialisés pour enfants et adolescents

pendant les travaux que les enfants ne vivent plus ensemble. Nous voulons les laisser ensemble, il y a des enfants qui vont dans des familles d'accueil pendant les week-ends, pendant les vacances, cela sera maintenu, mais pendant la période scolaire nous souhaitons, et ce sont des questions éducatives celles-là, les maintenir ensemble. Nous veillerons évidemment à faire en sorte que les fratries ne soient pas séparées. Voilà pour la principale préoccupation, les enfants seront donc placés dans des appartements en duplex, des groupes de neuf à onze enfants les occuperont.

Concernant l'ascenseur, c'est peut-être une question de détail, mais dans la mesure où l'on refait le bâtiment, il nous a paru nécessaire et utile d'avoir un ascenseur, ne serait-ce que pour pouvoir amener les repas dans les duplex, depuis la cuisine qui sera en bas, puisqu'il est de coutume, en tout cas le soir, que les enfants mangent leurs repas dans leur appartement. Il y a donc, par conséquent, une certaine facilité à apporter les repas en utilisant un ascenseur.

En ce qui concerne Corcelles-près-Concise (VD), nous souhaiterions préciser que c'est la ville de Neuchâtel qui en est propriétaire. Nous aimerions également remercier la ville de Neuchâtel qui a accepté de conclure maintenant un bail de longue durée avec la fondation, qui a accepté de constituer le droit de superficie que nous lui avons demandé. Il est bien évident qu'à partir du moment où le bail sera conclu, il appartiendra à la Fondation « L'Enfant c'est la vie » d'assurer l'entretien des « Grèves » de Concise. Il y a certainement quelque chose à faire là. Nous envisageons aussi – et nous espérons trouver des moyens de tiers – de réaménager ces locaux et nous verrons, à ce moment-là, Madame Marianne Guillaume-Gentil-Henry, si nous pouvons prévoir aussi la mise à disposition d'autres personnes, lorsque les enfants n'occupent pas ces locaux. C'est évidemment une éventualité que nous examinerons.

Voilà, nous ne voulons pas allonger et nous vous remercions d'accepter le projet de décret que nous vous avons soumis.

La présidente : – La parole n'est pas demandée. L'entrée en matière n'étant pas combattue, nous passons à la discussion en second débat.

Discussion en second débat

**Décret
portant octroi d'un crédit de 2.800.000 francs
destiné à la rénovation des immeubles
occupés par la Maison de Belmont sur Boudry**

Titre et préambule. – Adoptés.

Article premier. – Adopté.

Discussion en second débat (fin)

Articles 2 à 4. – Adoptés.

On passe au vote d'ensemble.

Le projet de décret est adopté par 74 voix sans opposition.

COMMUNICATION DE LA PRÉSIDENTE

Nous avons encore une seule information à vous donner, le postulat du groupe PopEcoSol 00.126 a été lié au rapport 00.016, « Formation professionnelle – HES ». Nous remercions M. Alain Bringolf d'avoir accepté cette manière de faire.

Nous aimerions remercier tous les courageux qui ont tenu le coup jusqu'ici. Nous avons dû travailler dans des conditions un peu difficiles. Nous étions aujourd'hui terriblement sous pression, mais nous aimerions vous remercier de votre collaboration et nous vous souhaitons une bonne soirée. N'oubliez pas la petite tirelire pour les huissiers. Nous nous retrouvons donc le 25 avril 2000.

Séance levée à 18 heures.

Session close.

La présidente,

T. HUMAIR

Les secrétaires,

F. GERTSCH

R. DEBÉLY

Le secrétaire-rédacteur,

J.-M. REBER

PAGE SANS TEXTE

VINGT ET UNIÈME SESSION DE LA 45^e LÉGISLATURE

Session extraordinaire du 25 avril 2000

Séance du mardi 25 avril 2000, à 17 h 30, au Château de Neuchâtel

Présidence de M^{me} Thérèse HUMAIR, présidente

PRÉSENCE

Présents: 104 députés.

Absents et excusés: MM. Charles-Henri Augsburger, Jean-Pierre Authier, Claude Bernoulli, J. Besancet, Gérard Bosshart, Pierre-Jean Erard, Serge Mamie, Christian Mermet, Pierre Meystre, Jean-Marc Nydegger et Walter Willener. – Total: 11.

PROPOSITIONS DE DÉPUTÉS

Les propositions suivantes ont été remises à la présidente qui en a fait donner copie aux députés et aux membres du Conseil d'Etat:

1. Projet de résolution

00.127

Projet de résolution du groupe socialiste demandant la signature par la Suisse de la Convention 103 de l'Organisation internationale du travail (OIT) protégeant la maternité

La Convention 103 de l'OIT sur la protection de la maternité est une des premières conventions adoptées par l'OIT lors de sa création en 1919. Ce premier texte a été révisé en 1952 pour tenir compte de l'évolution de la législation et assurer une protection accrue aux mères exerçant une activité professionnelle. Cette convention constitue depuis des décennies la base des droits protégeant la maternité au travail, comme notamment le congé maternité, les prestations médicales et la protection contre le licenciement.

Le Grand Conseil du canton de Neuchâtel considère que

- la maternité est un droit élémentaire de la personne et un acte essentiel pour l'humanité;

Propositions de députés (suite)

- la protection de la maternité est un devoir pour un Etat moderne et démocratique ;
- les Neuchâteloises et les Neuchâtelois sont particulièrement attachés à la défense et au développement de la maternité comme ils l'ont clairement démontré lors du vote sur l'assurance maternité en 1999 ;
- la maternité doit être encouragée dans notre pays, qui est très en retard dans ce domaine par rapport au reste de l'Europe.

En conséquence, le Grand Conseil invite les autorités fédérales à signer la Convention 103 de l'OIT protégeant la maternité et à veiller que la Convention 103 de l'OIT ne soit pas vidée de son sens et de ses valeurs lors d'une éventuelle révision. Enfin, il demande au Conseil d'Etat de soutenir cette initiative cantonale.

L'urgence est demandée.

Signataires: P. Erard, M. Guillaume-Gentil-Henri, R. Wüst, J.-C. Perrinjaquet, F. Perrin-Marti, O. Duvoisin, H. U. Weber, J.-P. Franchon, A. Laurent, L. Matthey, S. Vuilleumier, B. Duport, P.-A. Thiébaud, J. Studer, M. Giovannini, B. Bois, B. Renevey, H. Deneys, M.-A. Crelier-Lecoultre, D. Barraud, G. Santschi, F. Gertsch, M. Donati, R. Jeanneret, M. Boss, B. Soguel, L. Vaucher, M. Perroset, F. John, F. Berthoud, F. Cuche, M. Blum, C. Gehringer, C. Piguët, C. Stähli-Wolf, F. Portner, A.-V. Ducommun, A. Bringolf, M. Debély, M. Barrelet et J.-J. Delémont.

ANNEXE**CONVENTION N° 103****Convention concernant la protection de la maternité
(révisée en 1952)¹⁾**

La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail,

Convoquée à Genève par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail, et s'y étant réunie le 4 juin 1952, en sa trente-cinquième session ;

Après avoir décidé d'adopter diverses propositions relatives à la protection de la maternité, question qui constitue le septième point à l'ordre du jour de la session ;

Après avoir décidé que ces propositions prendraient la forme d'une convention internationale,

adopte, ce vingt-huitième jour de juin mil neuf cent cinquante-deux, la convention ci-après, qui sera dénommée Convention sur la protection de la maternité (révisée), 1952.

¹⁾ Date d'entrée en vigueur: 7 septembre 1955.

Propositions de députés (suite)

Article 1

1. La présente convention s'applique aux femmes employées dans les entreprises industrielles aussi bien qu'aux femmes employées à des travaux non industriels et agricoles, y compris les femmes salariées travailleuses à domicile.
2. Aux fins de la présente convention, le terme « entreprises industrielles » s'applique aux entreprises publiques et privées ainsi qu'à leurs branches et comprend, notamment :
 - a) les mines, carrières et industries extractives de toute nature ;
 - b) les entreprises dans lesquelles des produits sont manufacturés, modifiés, nettoyés, réparés, décorés, achevés, préparés pour la vente, détruits ou démolis, ou dans lesquelles les matières subissent une transformation, y compris les entreprises de construction de navires, de production, de transformation et de transmission de l'électricité et de la force motrice en général ;
 - c) les entreprises du bâtiment et du génie civil, y compris les travaux de construction, de réparation, d'entretien, de transformation et de démolition ;
 - d) les entreprises de transport de personnes ou de marchandises par route, voie ferrée, voie d'eau maritime ou intérieure, ou voie aérienne, y compris la manutention des marchandises dans les docks, quais, wharfs, entrepôts ou aéroports.
3. Aux fins de la présente convention, le terme « travaux non industriels » s'applique à tous les travaux exécutés dans les entreprises et services publics ou privés suivants, ou en relation avec leur fonctionnement :
 - a) les établissements commerciaux ;
 - b) les postes et les services de télécommunications ;
 - c) les établissements et administrations dont le personnel est employé principalement à un travail de bureau ;
 - d) les entreprises de presse ;
 - e) les hôtels, pensions, restaurants, cercles, cafés et autres établissements où sont servies des consommations ;
 - f) les établissements ayant pour objet le traitement ou l'hospitalisation des malades, infirmes, indigents et orphelins ;
 - g) les entreprises de spectacles et de divertissements publics ;
 - h) le travail domestique salarié effectué dans des ménages privés, ainsi qu'à tous autres travaux non industriels auxquels l'autorité compétente déciderait d'appliquer les dispositions de la convention.
4. Aux fins de la présente convention, le terme « travaux agricoles » s'applique à tous les travaux exécutés dans les entreprises agricoles, y compris les plantations et les grandes entreprises agricoles industrialisées.

Propositions de députés (suite)

5. Dans tous les cas où il n'apparaît pas certain que la présente convention s'applique à une entreprise, une branche d'entreprise ou un travail déterminés, la question doit être tranchée par l'autorité compétente, après consultation des organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs intéressées, s'il en existe.
6. La législation nationale peut exempter de l'application de la présente convention les entreprises où sont seuls employés les membres de la famille de l'employeur tels qu'ils sont définis par ladite législation.

Article 2

Aux fins de la présente convention, le terme « femme » désigne toute personne du sexe féminin, quels que soient son âge, sa nationalité, sa race ou ses croyances religieuses, mariée ou non, et le terme « enfant » désigne tout enfant, qu'il soit né d'un mariage ou non.

Article 3

1. Toute femme à laquelle s'applique la présente convention a droit, sur production d'un certificat médical indiquant la date présumée de son accouchement, à un congé de maternité.
2. La durée de ce congé sera de douze semaines au moins ; une partie de ce congé sera obligatoirement prise après l'accouchement.
3. La durée du congé obligatoirement pris après l'accouchement sera déterminée par la législation nationale, mais ne sera en aucun cas inférieure à six semaines ; le reste du congé total pourra être pris, selon ce que décidera la législation nationale, soit avant la date présumée de l'accouchement, soit après la date d'expiration du congé obligatoire, soit encore en partie avant la première de ces dates et en partie après la seconde.
4. Quand l'accouchement a lieu après la date qui était présumée, le congé pris antérieurement est dans tous les cas prolongé jusqu'à la date effective de l'accouchement, et la durée du congé à prendre obligatoirement après l'accouchement ne devra pas s'en trouver réduite.
5. En cas de maladie attestée par certificat médical comme résultant de la grossesse, la législation nationale doit prévoir un congé prénatal supplémentaire dont la durée maximum peut être fixée par l'autorité compétente.
6. En cas de maladie attestée par certificat médical comme résultant des couches, la femme a droit à une prolongation du congé postnatal dont la durée maximum peut être fixée par l'autorité compétente.

Article 4

1. Lorsqu'une femme s'absente de son travail en vertu des dispositions de l'article 3 ci-dessus, elle a le droit de recevoir des prestations en espèces et des prestations médicales.

Propositions de députés (suite)

2. Les taux des prestations en espèces seront fixés par la législation nationale de telle manière qu'elles soient suffisantes pour assurer pleinement l'entretien de la femme et celui de son enfant dans de bonnes conditions d'hygiène et selon un niveau de vie convenable.
3. Les prestations médicales comprendront les soins prénatals, les soins pendant l'accouchement et les soins postnatals donnés par une sage-femme diplômée ou par un médecin, et l'hospitalisation lorsqu'elle est nécessaire; le libre choix du médecin et le libre choix entre un établissement public ou privé seront respectés.
4. Les prestations en espèces et les prestations médicales seront accordées soit dans le cadre d'un système d'assurance obligatoire, soit par prélèvement sur des fonds publics; elles seront accordées, dans l'un et l'autre cas, de plein droit à toutes les femmes remplissant les conditions requises.
5. Les femmes qui ne peuvent prétendre, de droit, à des prestations recevront des prestations appropriées par prélèvement sur les fonds de l'assistance publique, sous réserve des conditions relatives aux moyens d'existence prescrites par l'assistance publique.
6. Lorsque les prestations en espèces fournies dans le cadre d'un système d'assurance sociale obligatoire sont déterminées sur la base du gain antérieur, elles ne devront pas représenter moins des deux tiers du gain antérieur ainsi pris en considération.
7. Toute contribution due dans le cadre d'un système d'assurance obligatoire prévoyant des prestations de maternité, et toute taxe qui serait calculée sur la base des salaires payés et qui serait perçue aux fins de fournir de telles prestations, doivent être payées d'après le nombre total d'hommes et de femmes employés dans les entreprises intéressées, sans distinction de sexe, qu'elles soient payées par les employeurs ou, conjointement, par les employeurs et par les travailleurs.
8. En aucun cas l'employeur ne doit être personnellement tenu responsable du coût des prestations dues aux femmes qu'il emploie.

Article 5

1. Si une femme allaite son enfant, elle sera autorisée à interrompre son travail à cette fin pendant une ou plusieurs périodes dont la durée sera déterminée par la législation nationale.
2. Les interruptions de travail aux fins d'allaitement doivent être comptées dans la durée du travail et rétribuées comme telles dans les cas où la question est régie par la législation nationale ou conformément à celle-ci; dans les cas où la question est régie par des conventions collectives, les conditions seront réglées selon la convention collective pertinente.

Propositions de députés (suite)

Article 6

Lorsqu'une femme s'absente de son travail en vertu des dispositions de l'article 3 de la présente convention, il est illégal pour son employeur de lui signifier son congé durant ladite absence, ou à une date telle que le délai de préavis expire pendant que dure l'absence susmentionnée.

Article 7

1. Tout Membre de l'Organisation internationale du Travail qui ratifie la présente convention peut, par une déclaration accompagnant sa ratification, prévoir des dérogations à l'application de la convention en ce qui concerne:
 - a) certaines catégories de travaux non industriels;
 - b) les travaux exécutés dans les entreprises agricoles autres que les plantations;
 - c) le travail domestique salarié effectué dans des ménages privés;
 - d) les femmes salariées travailleuses à domicile;
 - e) les entreprises de transport par mer de personnes ou de marchandises.
2. Les catégories de travaux ou d'entreprises pour lesquels il sera fait usage des dispositions du paragraphe 1 du présent article devront être désignées dans la déclaration accompagnant la ratification de la convention.
3. Tout Membre qui a fait une telle déclaration peut, en tout temps, l'annuler, totalement ou partiellement, par une déclaration ultérieure.
4. Tout Membre à l'égard duquel une déclaration faite conformément au paragraphe 1 du présent article est en vigueur indiquera chaque année, dans son rapport annuel sur l'application de la présente convention, l'état de sa législation et de sa pratique quant aux travaux et entreprises auxquels s'applique ledit paragraphe 1 en vertu de cette déclaration, en précisant dans quelle mesure il a été donné effet ou il est proposé de donner effet à la convention en ce qui concerne les travaux et entreprises en question.
5. A l'expiration d'une période de cinq années après l'entrée en vigueur initiale de la présente convention, le Conseil d'administration du Bureau international du Travail présentera à la Conférence un rapport spécial concernant l'application de ces dérogations et contenant telles propositions qu'il jugera opportunes en vue de mesures à prendre à cet égard.

Articles 8, 9, 12-17: Dispositions finales types.

Articles 10 et 11: Déclarations d'application aux territoires non métropolitains.

Propositions de députés (fin)

2. Questions**00.331****Question Willy Haag****Accords bilatéraux: libre circulation des personnes, travaux, services et « dumping » salarial**

Les accords seront très probablement acceptés par le peuple suisse le 21 mai prochain.

Canton frontalier par excellence, Neuchâtel est plus exposé par cette prochaine ouverture que bien d'autres cantons.

Le Conseil d'Etat peut-il rassurer le Grand Conseil et nous dire si le canton est déjà équipé de toutes les mesures légales destinées à prévenir et surveiller le « dumping » salarial préjudiciable autant pour les entreprises neuchâteloises que pour leurs employés ?

00.332**Question Bernard Matthey****Aide à l'intégration par l'Histoire**

Canal Alpha+, en collaboration avec M. Jean-Pierre Jelmini, a produit il y a quelques années une cassette vidéo fort bien faite résumant, documents à l'appui, l'histoire du Pays de Neuchâtel.

Nous surprenant à traduire celle-ci pour un étranger, établi de fraîche date dans le canton, il nous est venu l'idée qu'une traduction en anglais, voire en allemand, en espagnol ou en italien serait fort utile aux personnes qui s'installent dans le canton.

Offerte parfois, vendue le plus souvent, cette cassette constituerait à coup sûr un excellent moyen d'intégration.

Le Conseil d'Etat peut-il nous dire s'il ne pense pas qu'il serait opportun de réaliser une première version en langue anglaise de ce document ?

Nous admettons que le propriétaire de l'original serait d'accord d'en céder les droits.

Cosignataires : S. Perrinjaquet, E. Ruedin et J. Walder.

ORDRE DU JOUR

L'ordre du jour de la présente session a été envoyé en temps utile aux députés. Il est de la teneur suivante :

I. CONSTITUTION CANTONALE**00.009**

PRÉSIDENTE

22 novembre 1999

Constitution cantonale

Projet de nouvelle Constitution cantonale, deuxième lecture.

II. RAPPORTS DU CONSEIL D'ÉTAT

(et rapport de commission, selon l'article 48, alinéa 4, de la loi d'organisation du Grand Conseil)

98.159

DFAS

21 octobre 1999

Statut de la fonction publique

Rapport de la commission législative à l'appui d'un projet de loi portant révision de la loi sur le statut de la fonction publique (intervention directe des fonctionnaires auprès de la commission de gestion et des finances du Grand Conseil).

00.004

DGT

15 décembre 1999

Energie

Rapport du Conseil d'Etat à l'appui d'un projet de loi cantonale sur l'énergie (LCEn).

00.013

DGT

9 février 2000

Protection des eaux

Rapport du Conseil d'Etat à l'appui d'un projet de décret portant octroi d'un crédit de 2.600.000 francs destiné à l'acquisition du capital-actions de la Société Neuchâtel Asphalte S.A.

Ordre du jour (suite)

00.016 DIPAC

9 février 2000

Formation professionnelle – HES

Rapport du Conseil d'Etat à l'appui d'un projet de décret portant adhésion du canton de Neuchâtel à l'Accord intercantonal sur les Hautes écoles spécialisées (AHES).

00.015 DEP

9 février 2000

Politique de l'emploi

Rapport du Conseil d'Etat concernant l'évaluation des structures des services de l'emploi et le marché du travail, à l'appui d'un projet de loi portant modification de la loi concernant le marché du travail, le service de l'emploi, l'assurance-chômage et les mesures de crise.

00.017 DJSS

9 février 2000

Police du feu

Rapport du Conseil d'Etat à l'appui d'un projet de loi portant modification de la loi sur la police du feu (LPF).

99.043 DIPAC

16 août 1999

Protection des biens culturels

Rapport du Conseil d'Etat en réponse

- au postulat du groupe socialiste 94.126, du 3 octobre 1994, « Pour une conception générale de la protection des biens culturels dans le canton » ;
- au postulat du groupe libéral-PPN 98.151, du 28 septembre 1998, « Inventaire des biens culturels nécessitant une restauration ».

99.044 DJSS

12 août 1999

Examens d'élèves-conducteurs

Rapport du Conseil d'Etat en réponse au postulat Claude Borel 95.152, du 20 novembre 1995, « Examens d'élèves-conducteurs : pour une expertise des experts ».

Ordre du jour (fin)

00.007

DEP

8 décembre 1999

Abattoirs

Rapport du Conseil d'Etat en réponse au postulat du groupe socialiste 94.114, du 17 mai 1994, « Maintien d'un abattoir public dans le canton ».

III. RAPPORT DE COMMISSION**97.124 / 99.102**

PRÉSIDENTE

15 décembre 1999

Publication des comptes et financement des partis

Rapport de la commission législative à l'appui d'un projet de loi portant révision de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC) (publication des comptes et financement des partis).

COMMUNICATIONS DE LA PRÉSIDENTE

Procès-verbaux

Les procès-verbaux des séances des 28, 29 septembre et 10 novembre 1999 sont déposés sur le bureau. S'ils n'appellent pas d'observation avant la fin de la session, ils seront considérés comme adoptés.

Anniversaire

Nous avons le plaisir de souhaiter un joyeux anniversaire à M. Maurice Perroset. (*Applaudissements.*)

Déroulement de la séance

Nous allons travailler de la manière suivante. Nous nous pencherons tout d'abord sur la Constitution cantonale. Nous prendrons par la suite le rapport 98.159 de la commission législative «Statut de la fonction publique», ensuite le rapport 00.013, protection des eaux ainsi que le postulat Gilles Pavillon, et selon l'avancement de nos travaux, nous poursuivrons l'ordre du jour tel que présenté.

**Rapport de la commission « Constitution »
au Grand Conseil**

à l'appui

**de la seconde lecture
du projet de nouvelle Constitution cantonale**(Du 3 avril 2000)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

Au terme de la première délibération, des 6, 7 et 8 mars 2000, sur le projet de nouvelle Constitution cantonale, nous vous avons annoncé que le texte alors voté serait soumis d'abord à la commission de rédaction du Grand Conseil, puis examiné par notre commission dans la perspective de la seconde lecture agendée au 25 avril 2000.

Lors de sa séance du 3 avril 2000, la commission « Constitution » a d'abord discuté de la teneur de cette seconde délibération, puis examiné des modifications matérielles et améliorations formelles de la version adoptée au début mars 2000. Ses propositions sont les suivantes :

1. TENEUR DE LA SECONDE LECTURE

Si lors de cette seconde lecture, est ouverte une nouvelle discussion dont la teneur peut être identique à la première, la commission estime que, dans le respect de la liberté reconnue à chaque membre du Grand Conseil, il n'est pas nécessaire de refaire un débat d'entrée en matière ni de reprendre absolument tous les amendements sur lesquels le Grand Conseil s'est prononcé il y a moins de deux mois.

2. MODIFICATIONS MATÉRIELLES PROPOSÉES

Procédant à un nouvel examen, la commission propose deux modifications matérielles. La première suggère de ne pas imposer aux membres du personnel de l'administration cantonale une incompatibilité plus restrictive qu'actuellement pour celles et ceux qui souhaiteraient siéger dans une autorité judiciaire. C'est l'article 48, alinéa 2, première phrase, du projet, qui est

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

concerné. La seconde vise à assurer la régularisation formelle des modifications constitutionnelles qui seraient ou votées ou proposées après le 25 avril 2000. C'est l'objet d'un nouvel article 106, l'actuel article 106 devenant ainsi l'article 107.

a) Article 48, alinéa 2, première phrase

Le projet voté le 8 mars 2000 prévoit une impossibilité absolue pour un membre de l'administration cantonale de siéger dans une autorité judiciaire. Une interdiction aussi rigoureuse n'existe pas aujourd'hui. En effet, le droit actuel permet à une telle personne de fonctionner comme juré, assesseur de l'autorité tutélaire, assesseur auprès de l'autorité régionale de conciliation en matière de bail ou comme juge suppléant. Il s'avère que cette pratique ne présente aucun inconvénient. Elle offre aux intéressés la possibilité d'élargir leur champ d'intérêt pour d'autres activités publiques, ce dont peut profiter l'administration cantonale. La commission considère que ces avantages postulent pour une solution plus flexible.

Si l'incompatibilité doit être reconnue dans son principe, celui-ci doit pouvoir connaître des exceptions à fixer dans une loi. Aux yeux de la commission, un membre du personnel administratif peut parfaitement être juré ou assesseur dans une autorité tutélaire. Par contre, elle ne conçoit pas qu'un juriste du service juridique de l'Etat puisse être juge suppléant au Tribunal administratif.

Pour ces raisons, la commission propose que cette première phrase de l'article 48, alinéa 2, du projet ait la nouvelle version suivante :

Les membres du personnel de l'administration ne peuvent être membres simultanément *ni* du Conseil d'Etat *ni, sous réserve d'exceptions fixées par la loi, d'aucune autorité judiciaire. (...)*

b) Article 106 nouveau

Après le second vote du Grand Conseil, le 25 avril 2000, le projet de nouvelle Constitution sera soumis à votation populaire et si le peuple l'accepte, il appartiendra au Grand Conseil de fixer la date de l'entrée en vigueur, comme le prévoit l'article 106 du projet voté le 8 mars 2000. Entre le 25 avril 2000 et cette date d'entrée en vigueur, une initiative modifiant la Constitution actuelle pourrait être approuvée par le peuple. La nouvelle Constitution devrait évidemment tenir compte de ce vote et être adaptée en conséquence. Entre ces deux dates peut intervenir non seulement une modification de l'actuelle Constitution, mais aussi une proposition de modifier celle-ci et sur laquelle le peuple serait appelé à se prononcer après l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution. Une adaptation de cette proposition à cette nouvelle Constitution serait aussi nécessaire dans ce cas. Le nouvel article 106 proposé par la commission vise à régulariser ces adaptations formelles, comme l'indique son titre marginal. Deux exemples permettent peut-être de mieux le comprendre :

Constitution cantonale

- a) Après le 25 mars 2000, mais avant l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution, le peuple approuve l'initiative « Pour une planification sanitaire sanctionnée par le peuple ». Dans cette hypothèse, il conviendrait de modifier en conséquence l'article 44 de la nouvelle Constitution et d'y ajouter le texte proposé sous la forme d'une nouvelle lettre *d*. L'article 106, alinéa 1, reconnaît au Grand Conseil la compétence de le faire.
- b) Après le 25 avril 2000, une initiative est lancée pour instituer une Cour constitutionnelle dans le canton. Les initiants proposent dans ce but de compléter l'actuelle Constitution par un nouvel article 54 bis, puisque les articles 54 à 63 traitent du pouvoir judiciaire. La votation sur cette initiative est prévue après l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution. Dans cette seconde hypothèse, il conviendrait alors de soumettre à la votation populaire non pas un nouvel article 54 bis mais, avec la même teneur, un nouvel article 83 bis puisque ce sont les articles 83 à 86 qui, dans la nouvelle Constitution, traitent des autorités judiciaires. L'article 106, alinéa 2, reconnaît cette compétence au Grand Conseil. L'ensemble de ce nouvel article aurait donc la teneur suivante :

Adaptations
formelles

Art. 106 ¹ Le Grand Conseil adapte formellement la présente Constitution aux modifications de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel, du 21 novembre 1858, acceptées par le peuple après le 25 avril 2000.

² Il adapte formellement à la présente Constitution les modifications constitutionnelles proposées après cette date.

³ Le décret y relatif n'est pas soumis au référendum.

3. AMÉLIORATIONS FORMELLES

Suivant les recommandations de la commission de rédaction, la commission « Constitution » propose les améliorations formelles suivantes :

Article premier, alinéa 1: « ... garante des *droits fondamentaux*. »

Art. 4 : « *La langue officielle du canton est le français.* »

Art. 5, alinéa 2: « ... durable et *au* maintien... »

Art. 25, alinéa 2: « ... propriété *équivalant* à... »

Art. 37, alinéa 1, lettre c: « ... établissement *en vertu de la législation fédérale* et qui... »

Rapport de la commission « Constitution » (suite)

Art. 48, alinéa 2: «... simultanément *ni* du Conseil d'Etat, ni...»

Fonctions **Art. 87**: «¹ Les districts sont des divisions territoriales du canton.

² *La loi en détermine le rôle.*»

Nombre
et territoire

Art. 88: « La loi fixe le nombre *des districts et les énumère. Elle* en définit le territoire...» (Texte tel que proposé dans le rapport de la commission Constitution.)

Art. 95: Les numéros d'alinéas vont de 1 à 5 (2 a devient 2, 2 b devient 3, 2 c devient 4 et 3 devient 5).

Double
délibération

Art. 103: « Toute révision, totale ou partielle, de la Constitution fait l'objet de deux *délibérations suivies chacune d'un vote du Grand Conseil*. Le second *débat* ne peut avoir lieu qu'un mois après le premier. »

4. CONCLUSION

En conclusion, la commission «Constitution» soumet au Grand Conseil pour la seconde lecture du 25 avril 2000 du projet de nouvelle Constitution cantonale les amendements mentionnés en page suivante au texte voté le 8 mars 2000.

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

Neuchâtel, le 3 avril 2000

Au nom de la commission Constitution:

Le président,

J. STUDER

Le rapporteur,

H. SCHEURER

Constitution cantonale

Présidence

25 avril 2000

ad 00.009

**Amendements de la commission « Constitution »
Projet de Constitution de la République et Canton de Neuchâtel****Article premier**, alinéa 1: « ... garante des *droits fondamentaux*. »**Art. 4:** « *La langue officielle du canton est le français.* »**Art. 5**, alinéa 2: « ... durable et *au* maintien... »**Art. 25**, alinéa 2: « ... propriété *équivalant à...* »**Art. 37**, alinéa 1, lettre c: « ... établissement *en vertu de la législation fédérale* et qui... »**Art. 48**, alinéa 2: « ... simultanément *ni* du Conseil d'Etat *ni, sous réserve d'exceptions fixées par la loi, d'aucune* autorité judiciaire... »

Fonctions

Art. 87: «¹ Les districts sont des divisions territoriales du canton.² *La loi en détermine le rôle.* »Nombre
et territoire**Art. 88:** « La loi fixe le nombre *des districts et les énumère. Elle en définit le territoire...* » (Texte tel que proposé dans le rapport de la commission Constitution.)**Art. 95:** Les numéros d'alinéas vont de 1 à 5 (2 a devient 2, 2 b devient 3, 2 c devient 4 et 3 devient 5).Double
délibération**Art. 103:** « Toute révision, totale ou partielle, de la Constitution fait l'objet de deux *délibérations suivies chacune d'un vote du Grand Conseil*. Le second *débat* ne peut avoir lieu qu'un mois après le premier. »Adaptations
formelles**Art. 106:** «¹ *Le Grand Conseil adapte formellement la présente Constitution aux modifications de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel, du 21 novembre 1858, acceptées par le peuple après le 25 avril 2000.*² *Il adapte formellement à la présente Constitution les modifications constitutionnelles proposées après cette date.*³ *Le décret y relatif n'est pas soumis au référendum.* »

L'article 106 devient l'article 107.

Ce rapport a été envoyé en temps utile aux députés.

M. Hugues Scheurer occupe le siège du rapporteur.

La présidente: – Mesdames et Messieurs les députés, permettez-nous, d'ores et déjà, de remercier sincèrement nos professeurs, MM. Jean-François Aubert et Pascal Mahon, qui, une nouvelle fois, se tiennent à disposition du Grand Conseil et qui peuvent, si vous le souhaitez, être interpellés pour la clarification de questions de caractère technique. Le président de la commission « Constitution », M. Jean Studer, ainsi que le rapporteur, M. Hugues Scheurer, ont déjà pris place à côté de nous.

Si vous ne voyez pas d'opposition et selon la proposition de la commission, nous renonçons au débat d'entrée en matière, car celui-ci a déjà eu lieu, et nous nous attaquons directement à la discussion en second débat.

Discussion en second débat

Constitution de la République et Canton de Neuchâtel

Titre et préambule. – Adoptés.

Article premier. –

La présidente: – Nous sommes en présence de l'amendement suivant de la commission « Constitution » :

Article premier, alinéa 1: « ... garante des droits fondamentaux. »

Cet amendement est-il combattu? Ce n'est pas le cas. **Nous considérons donc que l'amendement de la commission « Constitution » à l'article premier, alinéa 1, est accepté.**

Article premier. – Adopté.

Articles 2 et 3. – Adoptés.

Article 4. –

La présidente: – A cet article 4, nous sommes en présence de l'amendement suivant de la commission « Constitution » :

Art. 4 *La langue officielle du canton est le français.*

Cet amendement est-il combattu? Ce n'est pas le cas. **L'amendement de la commission « Constitution » à l'article 4 est donc accepté.**

Article 4. – Adopté.

Constitution cantonale

Article 5. –

La présidente: – A cet article 5, la commission « Constitution » a déposé l'amendement suivant:

Art. 5, alinéa 2: « ... durable et *au* maintien... »

Cet amendement est-il combattu? Ce n'est pas le cas. **L'amendement de la commission « Constitution » à l'article 5, alinéa 2, est donc accepté.**

Article 5. – Adopté.

Articles 6 à 24. – Adoptés.

Article 25. –

La présidente: – A cet article 25, nous sommes en présence de l'amendement suivant de la commission « Constitution »:

Art. 25, alinéa 2: « ... propriété *équivalant* à... »

Y a-t-il opposition à cet amendement? Ceci n'est pas le cas. **L'amendement de la commission « Constitution » à l'article 25, alinéa 2, est donc accepté.**

Article 25. – Adopté.

Articles 26 à 36. – Adoptés.

Article 37. –

La présidente: – A l'article 37, alinéa 1, lettre *c*, nous sommes en présence de l'amendement suivant de la commission « Constitution »:

c) ... établissement en vertu de la législation fédérale et qui...

Y a-t-il opposition à cet amendement? Ce n'est pas le cas. **L'amendement de la commission « Constitution » à l'article 37, alinéa 1, lettre *c*, est donc accepté.**

Article 37. – Adopté.

Articles 38 et 39. – Adoptés.

Article 40. –

La présidente: – A cet article 40, nous sommes en présence de l'amendement suivant du groupe PopEcoSol:

Initiative
populaire

Art. 40 ¹ L'initiative populaire appartient à 4500 électrices ou électeurs, dont les signatures doivent être réunies dans un délai de six mois.

Discussion en second débat (suite)

M^{me} *Laurence Boegli*: – Nous avons eu l'occasion de le signaler lors du premier débat, le groupe PopEcoSol souhaite que le Grand Conseil se repositionne sur la question du nombre de signatures nécessaire pour faire aboutir une initiative. Nous nous permettons de revenir sur ce sujet afin de proposer un amendement avec 4500 signatures au lieu de 6000, dans la mesure où le vote du plénum avait été très serré sur ce sujet et ne reflétait pas nécessairement une réelle volonté majoritaire.

Il nous paraît inutile de faire un long plaidoyer sur ce sujet; les éléments de la réflexion étant connus de chacun et de chacune. Très brièvement donc, avec 6000 signatures, le canton de Neuchâtel se situe parmi les cantons les plus sévères concernant l'exercice du droit d'initiative et ce, même si l'on inclut les personnes de nationalité étrangère qui auront le droit de vote. Or, l'initiative reste l'un des moyens d'expression démocratique privilégiés. Face au référendum, il a notamment l'avantage déterminant d'être un moyen d'expression positif et non réactif. L'initiative permet de faire des propositions constructives et non pas seulement de vouloir dire non à un projet élaboré par d'autres.

Ensuite, rappelons que la commission a abandonné l'idée d'introduire le référendum constructif qui aurait, en quelque sorte, constitué un intermédiaire entre référendum habituel et initiative.

Enfin, dans la Constitution actuelle, le nombre de signatures nécessaire pour faire aboutir un référendum ou une initiative est identique. Cette pratique n'a en fait jamais été contestée. Faire disparaître cette égalité équivaut d'une certaine manière à favoriser le référendum par rapport à l'initiative. Permettez-nous à ce propos de rappeler les réflexions et propos tenus par la commission et qui figuraient en page 68 du rapport (p. 2657 du *BGC*), nous citons:

Mais la commission estime cette faveur injustifiée... – c'est-à-dire moins de signatures pour le référendum que pour l'initiative – ... considérant qu'il n'y a pas lieu de rendre le référendum plus facile que l'initiative. L'initiative est, en effet, un instrument plus fin. D'abord, elle peut être déposée en tout temps. Elle peut, par conséquent, tendre à l'abrogation d'une loi après que celle-ci a été expérimentée, ce qui, d'un point de vue rationnel, vaut en général mieux que de l'abattre en référendum avant qu'on en ait pu voir les effets. Ensuite, l'initiative peut demander non seulement l'abrogation totale, mais aussi la modification partielle d'une loi, au lieu de l'anéantir entièrement, comme fait le référendum.

Sur ces réflexions, nous vous souhaitons un bon vote d'ouverture.

M. *Didier Burkhalter*: – Nous combattons cet argument. Nous constatons tout d'abord que le deuxième débat se met, sur ce point-là, à ressembler au premier, ce que nous regrettons un peu. Pour nous, même s'il est en effet possible de faire ces débats de cette manière-là, les deux débats sont de

Constitution cantonale

nature très différente en fait: le premier doit permettre d'exprimer tous les arguments, toutes les positions, de faire part de toutes les sensibilités, et cela a été le cas. Nous nous sommes même engagé pour que l'on puisse s'exprimer également pour des opinions qui n'étaient pas forcément les nôtres. Le premier débat a été, pour cela, complet et il nous paraît déplacé de le recommencer sur des points où les décisions ont été prises.

Néanmoins, sur ce point-là, nous rappelons très brièvement que le groupe radical est favorable au statu quo, donc aux 6000 signatures. Dans la mesure où nous avons admis l'élargissement du corps électoral – élargissement du corps électoral qui est un élargissement important –, ce qui fait que le maintien à 6000 signatures équivaut à une diminution de 5,8% à 4,8% des électeurs inscrits pour arriver au nombre de signatures suffisant pour qu'une initiative aboutisse. Nous avons, à l'époque, expliqué que cette proportion était acceptable à nos yeux. Ce n'est pas un obstacle insurmontable, c'est certainement un obstacle, mais pas insurmontable. Nous estimons donc que l'on peut maintenir le texte qui a été voté le 8 mars 2000 et nous nous opposons donc à l'amendement du groupe PopEcoSol.

M. Michel Barben: – Le groupe libéral-PPN avait, lors du premier débat, donné sa position sur les 6000 signatures. Il nous apparaissait que ce chiffre de 6000 signatures était tout à fait raisonnable, qu'il ne fallait pas brader la démocratie et qu'il fallait ici laisser véritablement le droit d'initiative à un nombre important de personnes.

Raison pour laquelle le groupe libéral-PPN s'en tiendra à sa première proposition et refusera l'amendement du groupe PopEcoSol.

M. Claude Borel: – Comme il l'a fait lors de la première lecture, le groupe socialiste soutiendra cet amendement. Nous ne répéterons pas les arguments qui viennent d'être énoncés par M^{me} Laurence Boegli et qui vont dans le même sens que ceux que nous aurions, nous-même, présenté à l'appui de la défense de cette proposition.

La présidente: – Cet amendement étant combattu, nous allons passer au vote.

On passe au vote.

L'amendement du groupe PopEcoSol à l'article 40, alinéa 1, est refusé par 51 voix contre 46.

Article 40. – Adopté.

Articles 41 à 47. – Adoptés.

Discussion en second débat (suite)

Article 48. –

La présidente: – A cet article 48, alinéa 2, nous sommes en présence de l'amendement suivant de la commission « Constitution » :

Art. 48, alinéa 2: « ... simultanément *ni* du Conseil d'Etat *ni, sous réserve d'exceptions fixées par la loi, d'aucune autorité judiciaire...* »

Cet amendement est-il combattu ? Ce n'est pas le cas. **L'amendement de la commission « Constitution », à l'article 48, alinéa 2, est donc accepté.**

Article 48. – Adopté.

Articles 49 à 86. – Adoptés.

Article 87. –

La présidente: – Nous sommes en présence de l'amendement suivant de la commission « Constitution » :

Fonctions *Art. 87* ¹ Les districts sont des divisions territoriales du canton.

² *La loi en détermine le rôle.*

Cet amendement est-il combattu ? Ce n'est pas le cas. **L'amendement de la commission « Constitution », à l'article 87, est donc accepté.**

Article 87. – Adopté.

Article 88. –

La présidente: – A cet article 88, la commission « Constitution » a déposé l'amendement suivant :

Nombre
et territoire *Art. 88* La loi fixe le nombre *des districts et les énumère. Elle* en définit le territoire... (Texte tel que proposé dans le rapport de la commission Constitution.)

Cet amendement est-il combattu ? Ce n'est pas le cas. **L'amendement de la commission « Constitution », à l'article 88, est donc accepté.**

Article 88. – Adopté.

Articles 89 à 94. – Adoptés.

Article 95. –

M. *Alain Bringolf:* – Nous avons une question à poser. En relisant l'un des alinéas de l'article 95, nous nous sommes demandé si le terme était juste,

Constitution cantonale

nous pensons que oui, mais autant en être sûr. On dit, à l'alinéa 3: « Pour le Conseil communal, la commune décide s'il est élu par le peuple ou par le Conseil général et fixe le système électoral. »

Est-ce bien la commune qui décide ou est-ce le Conseil général qui décide? Est-ce que la commune peut être, sans autre, assimilée au Conseil général? Telle est notre question.

La présidente: – Un des professeurs veut-il répondre à cette question?

M. *Jean-François Aubert*, expert de droit constitutionnel: – Nous avons mis « commune », parce que c'est la commune qui va décider. Nous ne devons pas préjuger de l'autorité qui statuera. Cette autorité sera déterminée par la loi sur les droits politiques. C'est la loi ordinaire qui fixera cela, mais dans l'esprit de la commission, il apparaissait évident que ce serait un acte qui serait lui-même sujet à référendum.

La présidente: – Monsieur Alain Bringolf est-il satisfait de la réponse?

M. *Alain Bringolf:* – Oui, Madame la présidente.

La présidente: – Nous sommes toujours à l'article 95 où la commission « Constitution » a déposé l'amendement suivant qui vise seulement à changer les numéros d'alinéas.

Art. 95: Les numéros d'alinéas vont de 1 à 5 (2 a devient 2, 2 b devient 3, 2 c devient 4 et 3 devient 5).

Y a-t-il opposition à cet amendement? Ce n'est pas le cas. **L'amendement de la commission « Constitution » à l'article 95 est donc accepté.**

Article 95. – Adopté.

Articles 96 à 102. – Adoptés.

Article 103. –

La présidente: – La commission « Constitution » a déposé, à cet article 103, l'amendement suivant:

Double
délibération

Art. 103 Toute révision, totale ou partielle, de la Constitution fait l'objet de deux *délibérations suivies chacune d'un vote du Grand Conseil*. Le second *débat* ne peut avoir lieu qu'un mois après le premier.

Cet amendement est-il combattu? Ce n'est pas le cas. **L'amendement de la commission « Constitution » à l'article 103 est donc accepté.**

Article 103. – Adopté.

Discussion en second débat (suite)

Articles 104 et 105. – Adoptés.

Article 106. –

La présidente: – Nous sommes en présence d'un amendement de la commission « Constitution » qui vise à ajouter un article 106 (nouveau). Cet amendement est le suivant :

*Adaptations
formelles*

Art. 106: ¹ Le Grand Conseil adapte formellement la présente Constitution aux modifications de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel, du 21 novembre 1858, acceptées par le peuple après le 25 avril 2000.

² Il adapte formellement à la présente Constitution les modifications constitutionnelles proposées après cette date.

³ Le décret y relatif n'est pas soumis au référendum.

L'article 106 devient l'article 107.

Y a-t-il opposition à cet amendement ? Ce n'est pas le cas. **L'amendement de la commission « Constitution » visant à ajouter un article 106 (nouveau) est donc accepté.**

Article 106. – Adopté.

La présidente: – L'ancien article 106 devient donc l'article 107.

Article 107. – Adopté.

La présidente: – Avant le vote d'ensemble, nous donnons la parole au président de la commission « Constitution », M. Jean Studer.

M. *Jean Studer*, président de la commission « Constitution » : – Le peuple neuchâtelois a confié à notre Grand Conseil le soin de lui proposer une révision totale de la Constitution cantonale. Ce travail est maintenant terminé et il appartient au même peuple neuchâtelois de dire s'il approuve ou non le projet dont vous venez de discuter en seconde lecture. Pour la commission « Constitution », il serait opportun que cette votation intervienne, par exemple, au moment de la votation fédérale du mois de septembre 2000.

Dans son rapport, la commission a déjà écrit que ses réflexions avaient été guidées par le souci de présenter un texte simple, un texte clair et un texte respectueux ; respectueux à double titre : d'une part respectueux des institutions politiques telles qu'elles ont vécu, telles qu'elles se sont créées depuis 150 ans, un peu plus maintenant, mais aussi respectueux envers les générations futures en laissant un texte ouvert, un texte qui fasse confiance au législateur dans les années à venir.

Constitution cantonale

Il nous paraît que les débats parlementaires ont été empreints du même esprit. Certes, quelques votes ont été serrés, mais les plus importants ont toujours été précédés d'une discussion de qualité, et ces discussions ont confirmé un souci d'offrir, pour notre charte fondamentale, des solutions qui dépassent les antagonismes partisans, qui vont au-delà des intérêts particuliers.

La commission tient à remercier l'ensemble des députés pour le soin qu'ils ont apporté à l'examen de son projet et à la défense de leurs propositions. Elle est d'avis que, œuvre du Grand Conseil, cette nouvelle Constitution doit voir ses mérites être défendus devant le peuple par le Grand Conseil en collaboration avec le Conseil d'Etat et, en particulier, par les membres de la commission. C'est pourquoi une campagne d'information allant au-delà de la traditionnelle brochure sera mise sur pied et c'est pourquoi aussi la commission restera en fonction jusqu'à la votation populaire.

Pour terminer, nous souhaitons encore une fois remercier pour leur participation à l'ensemble des travaux Messieurs les professeurs Jean-François Aubert et Pascal Mahon. Sans aucune flagornerie, il est évident que sans leur apport et sans la qualité de leurs conseils et de leur travail de rédaction, qui a été important, notre commission aurait été dans l'incapacité de vous présenter, dans les délais qui ont été observés, le texte dont nous venons de débattre.

Nous invitons le Grand Conseil à manifester la reconnaissance des autorités neuchâteloises par des applaudissements envers MM. Jean-François Aubert et Pascal Mahon. (*Applaudissements.*)

La présidente: – Nous allons maintenant passer au vote d'ensemble.

On passe au vote.

Le projet de Constitution de la République et Canton de Neuchâtel est adopté par 98 voix sans opposition.

La présidente: – Avant de conclure ce chapitre important, nous devons procéder au classement des propositions suivantes.

- pétition de la Communauté neuchâteloise de travail pour l'intégration sociale des étrangers, du 23 novembre 1993;
- projet de décret du groupe des petits partis 93.145, du 17 novembre 1993, « Décret portant révision des articles 30 et 31 de la Constitution cantonale »;
- projet de loi du groupe des petits partis 93.146, du 17 novembre 1993, « Loi portant révision de la loi sur les droits politiques »;
- pétition des « Colonies libres italiennes » et SolidaritéS Neuchâtel, du 25 octobre 1995;

Discussion en second débat (fin)

- projet de décret Jean-Carlo Pedroli 91.124, du 24 juin 1991, «Décret portant révision de la Constitution cantonale» ;
- postulat du groupe socialiste 87.132 ad 87.021, du 5 octobre 1987, «Immunité parlementaire et liberté d'investigation du député».

Le classement de ces propositions est-il combattu ? Ce n'est pas le cas. **Ces propositions sont donc classées.**

Bien que notre soirée ne soit pas terminée, nous aimerions aussi vous adresser ici, notamment aux membres de la commission « Constitution » nos vifs remerciements. Après des débats constructifs et loyaux au sein de la commission d'abord, dans cet hémicycle ensuite, nous pouvons à présent soumettre et même recommander ce projet de nouvelle Constitution cantonale à la population. Notre gratitude s'adresse également et tout spécialement à nos professeurs MM. Jean-François Aubert et Pascal Mahon. Nous allons prendre congé d'eux pour ce soir et nous leur souhaitons un bon retour chez eux.

**Rapport de la commission législative
au Grand Conseil**

à l'appui

**d'un projet de loi
portant révision de la loi sur le statut
de la fonction publique (intervention directe
des fonctionnaires auprès de la commission de gestion
et des finances du Grand Conseil)**

(Du 21 octobre 1999)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

1. INTRODUCTION ET PROJET DE LOI

En date du 29 septembre 1998, M. Gilles Pavillon a déposé le projet de loi suivant :

98.159

29 septembre 1998

Projet de loi Gilles Pavillon**Loi portant révision de la loi d'organisation du Grand Conseil
(OGC)***Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,*

sur la proposition de la commission...

*décète :***Article premier** La loi d'organisation du Grand Conseil, du 22 mars 1993, est modifiée comme suit :Commission
de gestion
et des finances*Art. 21* ¹ La commission de gestion et des finances est chargée :

a) ...

b) ...

c) ...

d) ...

e) ...

Rapport de la commission législative (suite)

Alinéas 2 et 3: sans changement.

Alinéa 4 (nouveau): *4 Tout fonctionnaire qui s'adresse à elle ou à un de ses membres ne pourra pas être poursuivi pour violation du secret de fonction.*

Alinéa 5: ancien alinéa 4.

Alinéa 6: ancien alinéa 5.

Art. 2 ¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution. Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président, Les secrétaires,

Cosignataires: J. Béguin, J. Studer, H. Wülser, M. Berger-Wildhaber, W. Haag, F. Droz, D. Cottier, P. Meystre, L. Matthey, H. Deneys, J.-C. Perrinjaquet, C. Mermet, S. Perrinjaquet, M. Debély, P. Guenot, J.-M. Nydegger, M. Bovay, P. Bonhôte, Y. Morel, P. Hainard, J. Tschanz, J.-B. Wälti, B. Renevey, J.-A. Maire, J.-J. Delémont, F. Berthoud, S. Mamie, H.U. Weber, O. Duvoisin, E. Berthet, F. Rutti, M. Blum, M.-A. Crelier-Lecoultre, D. Barraud, C. Borel, M. Guillaume-Gentil-Henry, M. Giovannini, V. Garbani, A. Laurent, B. Bois, Ph. Loup, M. Perroset, B. Soguel, R. Wüst, P. Erard, Fernand Cuche, A. Bringolf, A.-V. Ducommun, F. Portner, E. Augsburger, L. Debrot, Ch. Häsler, J.-C. Baudoin, J.-M. Haefliger, P.-J. Erard, M. Amstutz, T. Humair, J. Walder, C. Stähli-Wolf, L. Boegli, L. Amez-Droz et L. Rollier.

Ce projet de loi a été transmis à la commission législative comme objet de sa compétence.

2. TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission législative, en présence de M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, représentant du gouvernement, a traité de ce projet de loi lors de ses séances des 17 mars, 21 septembre et 21 octobre 1999.

Elle a procédé à l'audition de M. Gilles Pavillon et obtenu du service juridique une note détaillée présentant des aspects constitutionnels et législatifs pertinents pour l'examen de cette proposition. Cette note sera reprise dans le présent rapport.

L'entrée en matière ayant été acceptée, le service juridique a élaboré deux projets de loi dont la dernière version a été acceptée.

Statut de la fonction publique

3. DÉVELOPPEMENT DU PROJET DE LOI

M. Gilles Pavillon a déposé ce projet de loi suite à un événement particulier. Il avait reçu un dossier sensible de la part d'un fonctionnaire. Après l'avoir lu, il en a informé le chef du département concerné en lui disant qu'il transmettrait ce dossier à d'autres députés. Or, alors qu'il croyait cette histoire réglée, M. Gilles Pavillon a appris que le fonctionnaire avait été licencié pour violation du secret de fonction.

Devant cette crise institutionnelle, M. Gilles Pavillon estime qu'il faut créer une procédure qui garantisse au fonctionnaire désemparé de pouvoir s'adresser à une autorité qui puisse l'écouter sans qu'il puisse être accusé de violation du secret de fonction. Il estime que cette procédure serait plus efficace que laisser le fonctionnaire s'adresser à la presse pour régler des problèmes qui peuvent se résoudre à l'interne. Il propose que cette autorité soit la commission de gestion et des finances (ci-après: CGF) qui dispose déjà de pouvoirs étendus, en particulier par l'intermédiaire de ses sous-commissions.

4. POINT DE VUE DU CONSEIL D'ÉTAT

Le Conseil d'Etat ne peut pas accepter le projet de loi dans la mesure où il crée un accès direct d'un fonctionnaire aux membres de la CGF sans respecter la voie hiérarchique passant par le Conseil d'Etat.

Il rappelle que dans les deux récentes modifications législatives qui accordent un droit d'investigation aux députés ainsi que des compétences accrues à la CGF, il est admis qu'en dernier ressort le Conseil d'Etat doit donner son accord aux investigations demandées par les députés.

Il précise que la loi sur le statut de la fonction publique octroie aux fonctionnaires le droit de remonter dans la voie hiérarchique jusqu'au Conseil d'Etat pour faire part de leurs doléances. Il ne peut donc pas admettre que, dans le cadre des relations de confiance qui doivent intervenir entre le fonctionnaire et le Conseil d'Etat, cette voie hiérarchique ne soit pas respectée et qu'une intervention soit possible directement d'un fonctionnaire aux députés. Il ne serait finalement pas opposé à une modification législative qui permette le recours à la CGF, mais uniquement après épuisement de la voie hiérarchique.

5. ASPECTS CONSTITUTIONNELS ET LÉGISLATIFS

Sur la base d'une note du service juridique, il convient de rappeler les différentes notions juridiques qui interviennent dans ce projet pour qu'il s'intègre dans un concept cohérent.

Rapport de la commission législative (suite)

5.1. Liberté d'investigation du député

Le 1^{er} octobre 1997, le Grand Conseil a adopté une loi portant révision de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC) qui consacre le droit d'information et de consultation du député (art. 5a). Il en résulte que les députés ont le droit de consulter les documents que le Conseil d'Etat a eus à sa disposition et qui se rapportent aux objets traités par le Grand Conseil (al. 1), qu'ils ont également le droit d'obtenir de l'administration cantonale toutes les informations et de consulter toutes les pièces nécessaires à l'exercice de leur mandat (al. 2) et que, pour ce faire, ils s'adressent **au conseiller d'Etat, chef du département concerné, en motivant leur requête** (al. 3), si celui-ci estime qu'il convient de refuser la consultation en raison d'intérêts prépondérants publics ou privés, **il soumet une requête au Conseil d'Etat qui tranche en motivant son éventuel refus.**

5.2. Création d'une commission de gestion

Le 24 mars 1998, le Grand Conseil a adopté une loi portant révision de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC) qui institue une commission de gestion et des finances (art. 19, ch. 4) et en fixe le rôle et les compétences (art. 21).

Dans le cadre de l'examen de la gestion annuelle de l'Etat, la commission est notamment chargée de signaler les dysfonctionnements qu'elle constate, éventuellement les moyens d'y remédier (al. 1, lettres a et b). Elle peut exiger des services de l'administration, **par l'intermédiaire du Conseil d'Etat**, tous les renseignements et toute la documentation nécessaires à l'exercice de son mandat (al. 3).

Dans son règlement de fonctionnement, du 28 septembre 1998, la CGF précise que, dans le cadre de son mandat, elle peut demander toutes les pièces nécessaires à l'exercice de ce dernier, de même que des études de la part de l'administration cantonale ainsi que la participation à ses réunions des fonctionnaires dont elle estime la présence souhaitable et nécessaire.

Toutefois, **la demande est adressée au chef du département concerné** et, si celui-ci estime qu'il convient de refuser la consultation d'un document en raison d'intérêts prépondérants publics ou privés, ou la réalisation d'études demandées, **il soumet la requête au Conseil d'Etat qui tranche en motivant son éventuel refus.**

5.3. Séparation des pouvoirs

La Constitution cantonale confie le pouvoir exécutif et l'administration générale du canton au Conseil d'Etat et le nouveau système de contrôle de la gestion mis en place a le mérite de la cohérence puisqu'il maintient un équilibre raisonnable des pouvoirs entre le Grand Conseil et le Conseil d'Etat.

Statut de la fonction publique

5.4. Secret de fonction

L'article 20, alinéa 1, de la loi sur le statut de la fonction publique, du 28 juin 1995, interdit aux titulaires de fonctions publiques de divulguer des faits dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leur activité officielle et qui doivent rester secrets en raison de leur nature, des circonstances ou d'instructions spéciales. Selon la jurisprudence du Tribunal administratif, le secret de fonction s'applique aux faits appris par les fonctionnaires parce qu'ils sont fonctionnaires même en dehors de toute relation directe avec leur service. Ils concernent les faits en rapport avec la vie privée des particuliers et ceux dont la communication est de nature à léser sensiblement un intérêt de l'administration. L'obligation de secret existe quel que soit le destinataire, même s'il s'agit du Grand Conseil, de ses commissions ou de ses membres individuellement. Seuls sont exceptés les collègues du même service exerçant les mêmes attributions et le chef de service. Il est en outre admis que le secret de fonction n'est pas violé par le fonctionnaire qui informe l'un de ses supérieurs sans respecter la voix hiérarchique.

Il n'en demeure pas moins que le Grand Conseil est libre de régler le secret de fonction comme il l'entend, en particulier dans le sens du projet de loi Gilles Pavillon.

La jurisprudence et la doctrine admettent enfin qu'un intérêt prépondérant puisse parfois légitimer la divulgation de faits en principe couverts par le secret de fonction. **Il faut cependant qu'il n'existe aucun autre moyen de satisfaire cet intérêt, notamment que le fonctionnaire ne puisse procéder utilement par la voie hiérarchique.**

5.5. Voie hiérarchique

Selon la Constitution cantonale, le Conseil d'Etat exerce le pouvoir exécutif et, à ce titre, il est chargé d'administrer le canton (art. 42). Quant à l'administration proprement dite, elle est divisée en départements placés sous la direction immédiate d'un membre du Conseil d'Etat (art. 46). L'article 3 de la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration cantonale (OCE), du 22 mars 1983, dispose au demeurant que le Conseil d'Etat veille à ce que l'activité administrative soit conforme au droit, rationnelle et efficace (al. 1) et qu'il exerce une surveillance constante sur l'administration cantonale, coordonne son activité et veille à une bonne circulation de l'information à l'intérieur de celle-ci (al. 2). Il s'ensuit que le Conseil d'Etat a non seulement le droit, mais encore le devoir de se saisir des dysfonctionnements qui lui sont signalés et de prendre au besoin les mesures qui s'imposent pour y remédier.

L'activité administrative se caractérise toutefois par son assujettissement au pouvoir hiérarchique. Au demeurant, selon l'article 45 OCE, il appartient au chef du département de déterminer périodiquement les objectifs à atteindre et les tâches à accomplir (lettre *a*), de planifier les activités du département (lettre *b*), de contrôler et de coordonner les activités des services et offices qui lui sont subordonnés et de veiller à ce qu'ils collaborent entre eux

Rapport de la commission législative (suite)

(lettre e), de revoir périodiquement l'organisation de son département en vue de l'adapter aux besoins et aux méthodes nouveaux (lettre f). L'article 17 OCE dispose en outre que, sauf cas d'urgence, aucune affaire ne peut être traitée par le Conseil d'Etat sans avoir été préalablement examinée par le département dont elle relève (al. 1), et que le Conseil d'Etat doit renvoyer au département compétent une affaire qui lui serait présentée par un autre département (al. 2).

6. PREMIER PROJET DE LOI DU SERVICE JURIDIQUE

Compte tenu des principes constitutionnels et législatifs énoncés ci-devant, le service juridique estimait qu'aucune modification légale n'était nécessaire pour protéger un fonctionnaire de la violation du secret de fonction si le fonctionnaire s'adresse à la CGF alors qu'il a procédé utilement par la voie hiérarchique et qu'il dispose d'un intérêt légitime pour s'adresser à elle.

Toutefois, pour répondre à la volonté politique exprimée dans le projet de loi Gilles Pavillon (cosigné par 62 députés), le projet de loi suivant est proposé :

Loi
portant révision de la loi d'organisation du Grand Conseil
(intervention directe des fonctionnaires
après de la commission de gestion et des finances)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition de la commission législative, du...,
décède :

Article premier L'article 21 de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC), du 22 mars 1993, est complété par l'alinéa 5 suivant :

Art. 21 ⁵ Le fonctionnaire qui s'adresse directement à la commission ne peut être poursuivi pour violation du secret de fonction s'il lui a été impossible d'agir utilement par la voie hiérarchique.

Art. 2 ¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution. Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

La présidente, Les secrétaires,

Statut de la fonction publique

7. DISCUSSION GÉNÉRALE

La commission législative a partagé les préoccupations de M. Gilles Pavillon tout en manifestant la volonté d'insérer ce projet dans un système cohérent.

La commission législative admet qu'un fonctionnaire victime d'une incompréhension puisse s'adresser à la CGF pour autant qu'il ait **agi utilement auprès du pouvoir exécutif**. Le terme « utilement » vise plusieurs situations. On peut même imaginer le cas du fonctionnaire qui « tourne en rond » parce que son chef de service ou son chef de département ne répond pas du tout à sa demande, ou lui adresse une réponse non motivée ou à côté du sujet. Dans une situation comme celle-là, on pourrait imaginer que le fonctionnaire ne doive pas forcément aller jusqu'à saisir le Conseil d'Etat. Il lui appartiendra néanmoins de mesurer lui-même le risque qu'il prend à saisir la CGF pour une question qui ne justifie pas cette démarche. En effet, la commission législative estime que la CGF ne doit pas devenir une « commission des doléances » de la fonction publique.

Il est encore précisé que le fonctionnaire peut s'adresser à un membre de la commission. Il n'est pas de la compétence de la commission de juger si le fonctionnaire a suivi la voie hiérarchique. Il est néanmoins souhaitable de le lui rappeler, mais cette question doit être tranchée par les tribunaux pénaux si le fonctionnaire est dénoncé pour violation du secret de fonction ou par les autorités administratives si un licenciement est prononcé.

Finalement, comme ce thème concerne plus le droit des fonctionnaires que l'organisation du Grand Conseil, la commission législative propose d'introduire ces notions dans la loi sur le statut de la fonction publique au chapitre du secret de fonction afin que le fonctionnaire soit plus facilement informé.

8. DEUXIÈME PROJET DE LOI DU SERVICE JURIDIQUE

Le service juridique a alors proposé de reprendre son premier texte de loi et de l'introduire dans la loi sur le statut de la fonction publique en complétant l'article 20 d'un nouvel alinéa 4 :

Art. 20 ⁴ Le fonctionnaire qui s'adresse directement à la commission de gestion et des finances du Grand Conseil ne peut être poursuivi pour violation du secret de fonction s'il lui a été impossible d'agir utilement par la voie hiérarchique.

M. Gilles Pavillon a retiré son projet de loi au profit de ce nouveau projet, la commission législative l'a adopté, à l'unanimité des 13 membres présents, lors de sa séance du 21 octobre 1999.

Rapport de la commission législative (suite)

9. CONCLUSION

En conclusion, la commission législative est satisfaite de la collaboration qui est intervenue avec le Conseil d'Etat pour offrir « une porte de secours » aux fonctionnaires qui se trouveraient face à une incompréhension de la part de leurs supérieurs hiérarchiques.

Nous espérons que ce droit sera utilisé correctement pour que la CGF ne devienne pas une commission des doléances de l'administration cantonale qui traiterait des griefs que les fonctionnaires peuvent avoir à l'égard de leur chef ou du Conseil d'Etat.

Le présent rapport a été adopté, à l'unanimité des 13 membres présents, lors de la séance du 21 octobre 1999.

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

Neuchâtel, le 21 octobre 1999

Au nom de la commission législative :

Le président,

W. WILLENER

Le rapporteur,

L. AMEZ-DROZ

**Loi
portant révision de la loi
sur le statut de la fonction publique
(intervention directe des fonctionnaires
auprès de la commission de gestion
et des finances du Grand Conseil)**

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition de la commission législative, du 21 octobre 1999,
décède :

Article premier L'article 20 de la loi sur le statut de la fonction publique, du 28 juin 1995, est complété par l'alinéa 4 suivant :

Art. 20 ⁴ Le fonctionnaire qui s'adresse directement à la commission de gestion et des finances du Grand Conseil ne peut être poursuivi pour violation du secret de fonction s'il lui a été impossible d'agir utilement par la voie hiérarchique.

Art. 2 ¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution. Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

La présidente, Les secrétaires,

Ce rapport a été envoyé en temps utile aux députés.

M. Laurent Amez-Droz occupe le siège du rapporteur.

Discussion générale

M. Gilles Pavillon : – C'est avec intérêt que nous avons lu le rapport de la commission législative, surtout avec un intérêt grandissant en page 3 du rapport (p. 3534 du *BGC*), point 3, deuxième ligne, lorsque nous lisons : « Après l'avoir lu, il en a informé le chef du département concerné en lui disant qu'il transmettrait ce dossier à d'autres députés. » C'est faux. C'est le fonctionnaire qui nous a informé que ce dossier serait transmis à d'autres députés. Si c'est une erreur, elle est regrettable, car elle induit l'attitude négative à notre égard et nous ne pouvons l'accepter.

Vous comprendrez que nous puissions nous interroger. Nous avons déposé ce projet de loi le 28 septembre 1998. Nous étions rapidement reçu par la commission législative le 17 mars 1999. Ensuite nous avons dû demander le contre-projet du Conseil d'Etat par son service juridique daté du 6 mai 1999, en apprenant qu'il existait le 17 septembre, car nous étions convoqué le 21 septembre 1999 en commission législative. Les notes de séance nous étant parvenues bien plus tard, aucun commentaire n'était possible. Un long parcours car, mis sous toit en septembre 1998, ce projet de loi fait l'anti-chambre de l'ordre du jour du Grand Conseil depuis plusieurs sessions.

Bref, nous savons, au travers de certains commentaires, que ce projet de loi que vous étiez, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, soixante-deux à signer ne plaisait pas, forcément car il introduisait une réelle possibilité de recours et cela, oui cela... Mais en fait, pourquoi cette démarche, nous diriez-vous ? Simplement, imaginez-vous qu'un homme ou une femme, dans sa fonction au service de l'Etat, se sente sous pression, qu'il soit reçu par ses supérieurs et qu'à chaque rencontre, il ait le sentiment de ne jamais être entendu alors qu'il a des choses à dire. Par notre projet de loi, nous voulons combler ce vide en créant, pour le fonctionnaire, la possibilité de s'adresser à la commission de gestion et des finances sans risque d'être accusé de violer le secret de fonction, sous réserve – et nous y sommes favorable – qu'il ait suivi l'entier de la procédure en passant au préalable par sa hiérarchie.

Reçu par cette dernière, mais en ayant le sentiment de ne pas avoir été entendu, il pourra s'adresser à la commission de gestion et des finances, ce qui est l'objectif de la modification de la loi. Pourquoi, nous diriez-vous ? Simplement pour rétablir l'équité et la garantie d'être entendu. Les risques sont faibles d'en arriver à cette extrémité, nous le savons, mais tout de même. Lorsque nous lisons l'interprétation du service juridique de l'article 17 de la loi d'organisation du Conseil d'Etat, qui dispose en outre que, sauf cas d'urgence, aucune affaire ne peut être traitée par le Conseil d'Etat sans avoir été préalablement examinée par le département dont elle relève et que le Conseil d'Etat doit renvoyer au département compétent une affaire qui lui serait présentée par un autre département.

Statut de la fonction publique

La boucle est bouclée. Le fonctionnaire relevant un dysfonctionnement, dans le cas extrême – et nous savons que ce serait un cas extrême –, a le temps de se faire quelque peu malmener avant d'être entendu réellement et lui indique-t-on qu'il peut faire recours au Conseil d'Etat? Lorsque nous lisons l'interprétation de l'article 20, alinéa 1, de la loi sur le statut de la fonction publique, l'obligation de secret existe quel que soit le destinataire, fût-ce le Grand Conseil, ses commissions ou ses membres individuellement. Nous pourrions en tirer des parallèles et espérer l'équité, ce que tente de faire notre projet de loi portant révision de la loi sur le statut de la fonction publique. Souvenez-vous, jusqu'à aujourd'hui, même si les risques sont faibles, nous l'avons dit, nous avons déjà vécu des situations pour le moins préoccupantes. Nous voulons ici vous rappeler cette célèbre phrase de la fin des années 1900 que nous avons vécue comme une leçon: «Il ne faut pas prendre certains problèmes pour des montgolfières alors qu'il s'agit de balles de ping-pong.» En rétablissant l'équité, nous permettrons que certains problèmes de fonctionnaires ne soient pris pour des balles de ping-pong alors qu'il s'agit de montgolfières. Ainsi, si un rapport confidentiel d'une sous-commission du Grand Conseil peut être transmis à un chef de service sans violation de la confidentialité, alors un fonctionnaire, après avoir suivi la procédure, pourra transmettre une information confidentielle à la commission de gestion et des finances sans être accusé de violation du secret de fonction. Le risque d'erreur et d'injustice, que permettait la loi sur le statut de la fonction publique à l'article 20, sans l'alinéa 4, est réparé.

Enfin, et nous n'allongerons pas puisque vous êtes soixante-deux à avoir signé notre proposition de modification de la loi, il est vrai, nous le reconnaissons, que la modification proposée aujourd'hui est plus *light* que le projet initial, mais elle tient de l'avis compétent de la commission législative et de la proposition du Conseil d'Etat, il est vrai, pas très favorable à cette modification, ce que nous pouvons comprendre. La version proposée aujourd'hui va dans le sens de celle que nous avons proposée avec les soixante-deux signatures et nous vous recommandons de l'accepter.

M. *Christian Blandenier*: – Nous ferons tout d'abord quelques remarques à titre personnel et en tant que membre de la commission. Nous sommes un peu étonné du ton utilisé par M. Gilles Pavillon aujourd'hui. Il a participé à nos séances de commission, il a accepté le projet de loi et il semble aujourd'hui, à part la conclusion, être un peu déçu et aigri du projet de loi qui est sorti. Il nous a également dit que ce projet de loi ne plaisait pas, raison pour laquelle il a «traîné» six mois sur le bureau de la commission. Nous croyons que ce n'est pas vrai et en tout cas pas justifié par aucun élément concret.

S'agissant de la position du groupe libéral-PPN, notre groupe fait siennes les conclusions de la commission législative et approuve le projet de loi proposé. Notre groupe est sensible au respect du principe de la séparation des pouvoirs. Il souhaite également que la proposition contenue dans le projet

Discussion générale (suite)

de loi s'intègre dans le système légal mis en place et rappelé d'ailleurs de manière exhaustive dans le rapport de la commission législative.

Notre groupe acceptera donc le projet de loi en espérant que cette loi ne fera pas de la commission de gestion et des finances une commission des doléances, comme le mentionne le rapport, mais que, dans la très grande majorité des cas, le fonctionnaire agira par la voie hiérarchique et que cette procédure permettra de régler le différend à son entière satisfaction.

M. Francis Portner : – Une intervention brève : notre groupe appuiera ce projet de loi.

M. Martial Debély : – Le groupe socialiste acceptera le rapport et la modification qui est proposée, car il y a visiblement des modifications de la loi sur le statut de la fonction publique qui sont plus faciles à discuter et à voter que d'autres.

Nous l'accepterons aussi parce qu'il semble que ce point soit un point qui, pour certains, ne fait que de mettre par écrit quelque chose qui existait déjà – le Conseil d'Etat nous a dit que cela existait déjà, qu'il n'y avait pas forcément besoin de modifier – et, pour d'autres, c'est un grand progrès. Peu importe, finalement, qui a raison ou qui a tort, l'important, c'est que s'il y a des choses qui sont bonnes à dire, certaines sont encore meilleures à être écrites. C'est le cas dans cette loi et c'est pour cela que le groupe socialiste l'acceptera.

M. Jean Guinand, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et des affaires sociales : – Nous avons d'abord été un peu inquiet par le début du discours de M. Gilles Pavillon et avons été rassuré lorsqu'il nous a dit qu'il acceptait la proposition que vous fait la commission législative. C'est une proposition qui a été discutée par la commission, qui fait l'objet d'un rapport et qui explique les raisons pour lesquelles, finalement, c'est cette proposition qui vous est faite pour assurer la garantie d'un droit qui nous paraît normal, à savoir que le fonctionnaire qui n'obtient pas, par la voie hiérarchique normale, satisfaction doit pouvoir s'adresser à la commission de gestion et des finances sans être menacé d'une violation du secret de fonction. Nous voulons simplement dire au nom du Conseil d'Etat, ce que nous souhaitons, c'est que cette procédure ne soit pas nécessaire et que les relations que nous avons avec nos fonctionnaires soient suffisamment bonnes pour que nous puissions régler les choses à l'interne. Cependant, nous croyons qu'il est bien qu'il y ait maintenant cette garantie à l'article 20, alinéa 4.

Le Conseil d'Etat accepte et vous invite à voter la proposition présentée par la commission législative.

M. Alain Bringolf : – Nous avons une question qui nous vient dans la tête, alors nous la posons dans la vôtre. Il est dit, en page 3 du rapport (p. 3534 du BGC) en citant M. Gilles Pavillon : « Or, alors qu'il croyait cette affaire réglée,

Statut de la fonction publique

M. Gilles Pavillon a appris que le fonctionnaire avait été licencié pour violation du secret de fonction. » Nous ne savons pas si, dans le cadre de la commission, on a fait état de ce fonctionnaire qui pourrait avoir été licencié à tort. Nous aimerions une information à ce sujet.

M. *Laurent Amez-Droz*, rapporteur de la commission législative: – Pour répondre à M. Alain Bringolf, nous aimerions dire que la commission ne s'est pas penchée sur le cas de ce fonctionnaire, dans la mesure où la commission n'avait pas à s'instituer en tribunal administratif ou autorité dans la hiérarchie des conflits de travail. Nous n'avons donc pas du tout examiné cette question.

M^{me} *Monika Dusong*, conseillère d'Etat, cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité: – Non, ce fonctionnaire n'aurait pas échappé au licenciement, tout simplement parce que ce que vous prévoyez dans cette loi, c'est un certain cheminement, un cheminement de loyauté aussi, c'est-à-dire que l'on essaie d'abord toutes les voies possibles hiérarchiques pour pouvoir avoir un débat, pour pouvoir avoir un dialogue. Ce dialogue a eu lieu. Nous avons fixé le soir même, lorsque nous avons appris cette histoire, un nouveau rendez-vous deux jours plus tard nous permettant de nous informer et, entre-temps, ce fonctionnaire a jugé bon de communiquer ses écrits à des députés.

Il n'était donc pas au bout, et de loin pas, d'une procédure. Il faut bien dire qu'ici, vous voulez prévoir, ce qui est juste, c'est de dire qu'en dernier recours, si vraiment on est devant un mur, une impasse, et que l'on a envie d'un regard externe du parlement, le fonctionnaire peut alors effectivement s'adresser à vous. En l'occurrence, on aurait appliqué cette loi-là et cela n'aurait été d'aucun secours pour le fonctionnaire concerné.

La présidente: – La parole n'est plus demandée. L'entrée en matière n'étant pas combattue, nous passons à la discussion en second débat.

Discussion en second débat

**Loi
portant révision de la loi sur le statut de la fonction publique
(intervention directe des fonctionnaires auprès de la commission
de gestion et des finances du Grand Conseil)**

Titre et préambule. – Adoptés.

Article premier. – Adopté.

Article 2. – Adopté.

On passe au vote d'ensemble.

Le projet de loi est adopté par 96 voix sans opposition.

PROTECTION DES EAUX

00.013

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de décret
portant octroi d'un crédit de 2.600.000 francs
destiné à l'acquisition du capital-actions
de la société Neuchâtel Asphalt S.A.

(Du 9 février 2000)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

1. INTRODUCTION

L'exploitation de la mine d'asphalte de Travers, au lieu-dit La Presta, a mis en évidence la présence d'une importante nappe d'eau souterraine. Celle-ci représente une réserve appréciable d'eau de consommation pour le canton. Tant le gisement d'asphalte, dont l'exploitation est aujourd'hui abandonnée, que la nappe précitée, sont propriété de l'Etat de Neuchâtel.

A la demande de la commune de La Chaux-de-Fonds et conformément à la loi cantonale sur les eaux, du 24 mars 1953, le Conseil d'Etat lui a accordé, le 21 décembre 1971 (RSN 731.101), une concession de prélèvement de 6000 m³ d'eau par jour (4166 l/min), le droit de la commune de Travers étant réservé de prélever, pour ses besoins et à sa demande, 430 m³ par jour. La durée de la concession a été fixée jusqu'au 31 janvier 2000, renouvelable de quinze ans en quinze ans. La future exploitation de cette ressource fait partie du plan directeur pour l'alimentation en eau de la ville de La Chaux-de-Fonds. Sur décision du Conseil général, le préfinancement de cette future adduction est en cours depuis 1990. La réalisation a été prévue entre 2005 et 2010. Elle pourrait permettre un bouclage général de la distribution d'eau dans le canton, en alimentant les installations du Syndicat intercommunal pour l'alimentation en eau du Val-de-Ruz et des Montagnes neuchâteloises (SIVAMO), ce qui donnerait la possibilité de faire circuler l'eau dans les deux sens. La commune de La Chaux-de-Fonds a demandé au Conseil d'Etat la prolongation de la concession pour quinze ans, par requête du 16 août 1999.

Jusqu'en 1975, Neuchâtel Asphalt S.A. (NASA) a, pour les besoins de son exploitation, pompé quotidiennement dans l'aquifère de La Presta entre 15.000 et 25.000 m³ d'eau pour la rejeter dans l'Areuse. Dès 1975, après avoir

Protection des eaux

acquis les installations de pompage de NASA, la commune de La Chaux-de-Fonds se substitua à cette dernière, jusqu'en 1983.

NASA a cessé l'exploitation des mines d'asphalte en 1986. Elle a cherché à vendre ses terrains et son complexe industriel.

Par arrêté du 21 mars 1988, le Conseil d'Etat a sanctionné un plan d'aménagement de la commune de Travers, modifiant le périmètre de localité. A cette occasion, la zone industrielle a été étendue au nord-est de l'usine de NASA sur une surface de 11.245 m², occasionnant une plus-value estimée à 101.205 francs. Conformément à la législation en matière d'aménagement du territoire en vigueur, NASA a versé à l'Etat un montant de 20.241 francs, représentant le 20% de la plus-value.

La nouvelle loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux), du 24 janvier 1991 (RS 814.20), est entrée en vigueur le 1^{er} novembre 1992. Elle impose aux cantons de prendre des mesures d'organisation du territoire en subdivisant leur territoire en secteurs de protection des eaux (art. 19), en délimitant des zones de protection autour des captages et des installations d'alimentation artificielle des eaux souterraines existants qui sont d'intérêt public (art. 20) et en délimitant les périmètres importants pour l'exploitation et l'alimentation artificielle futures des nappes souterraines (art. 21). Conformément à ces dispositions, l'Etat a entrepris les études nécessaires.

Le 18 décembre 1995, le Conseil général de Travers a adopté un nouveau plan et règlement d'aménagement. La délimitation du périmètre de protection de l'aquifère de La Presta étant en cours d'étude, la zone industrielle de NASA a été mise en zone réservée. Lors de la mise à l'enquête publique, NASA a fait opposition, le 12 février 1996. Elle a fait valoir que le changement de zone, interdisant toute exploitation industrielle, équivalait à une expropriation matérielle donnant droit à une indemnité qui, selon toute réserve, pouvait être évaluée à près de 7 millions de francs. Le Conseil communal de Travers en a informé le Conseil d'Etat, le 1^{er} avril 1996.

Une séance, présidée par le chef du Département de la gestion du territoire (DGT), accompagné de ses collaborateurs, a eu lieu à Travers, le 16 juin 1996. Elle réunissait une délégation du Conseil communal de Travers, de NASA, et de la commune de La Chaux-de-Fonds, en tant que concessionnaire. A cette occasion, il a été rappelé que, selon le Tribunal fédéral (ATF 105 la 330 – JdT 1981 I 498), l'établissement de zones ou de périmètres de protection est une tâche prioritaire qui intéresse toute la population; elle relève aussi bien de la protection des eaux que des objectifs de l'aménagement du territoire. Il s'ensuit que les communes doivent donc établir – et au besoin adapter – leurs plans d'affectation en tenant compte des impératifs liés à la protection des eaux et donc des zones de protection.

En se référant à la législation ainsi qu'à la jurisprudence, il a été constaté, en l'espace, que le plan d'aménagement communal de Travers devait tenir compte des exigences de la protection de l'environnement en général, de la protection des eaux en particulier, de sorte qu'il devait être adapté en

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

conséquence. En d'autres termes, la zone industrielle de La Presta aurait pu être maintenue si l'importance de la nappe phréatique, compte tenu de son rôle capital de réserve d'eau de consommation, n'obligeait pas les autorités à prendre des mesures en délimitant des périmètres de protection. Ces derniers imposent des contraintes importantes. En effet, dans ces périmètres, il est interdit de construire des bâtiments, d'aménager des installations ou d'exécuter des travaux qui pourraient compromettre la protection efficace des futures installations servant à l'exploitation ou à l'alimentation artificielle des eaux souterraines (art. 21, al. 1, LEaux). C'est ainsi qu'un bâtiment éliminant des eaux usées ou stockant des liquides pouvant polluer les eaux est interdit dans ces périmètres, ce qui exclut pratiquement le maintien, l'adaptation ou la réalisation de toute activité industrielle dans ceux-ci. C'est pourquoi l'article 21, alinéa 2, LEaux dispose que les cantons peuvent mettre à la charge des futurs détenteurs de captages d'eaux souterraines et d'installations d'alimentation artificielle des eaux souterraines les indemnités à verser en cas de restriction du droit de propriété.

Dans ces conditions et à ce stade de la réflexion, il convient de relever les points suivants :

1. Compte tenu de l'importance, tant en quantité qu'en qualité, de la nappe aquifère de La Presta pour les besoins en eau de consommation du canton, l'Etat a l'obligation de délimiter des périmètres de protection, au sens de l'article 21 LEaux.
2. Pour permettre la délimitation de ces périmètres, le plan d'aménagement de la commune de Travers doit être adapté en conséquence, c'est-à-dire que la zone industrielle de NASA doit être mise en zone réservée. Il devra en être de même sur le territoire de la commune de Couvet.
3. Cette délimitation a pour effet de restreindre le droit de propriété de NASA, puisqu'elle a pour effet d'interdire toute activité industrielle, de sorte qu'elle équivaut à une expropriation matérielle donnant lieu à indemnité. Cette dernière est due par le canton à qui incombe de délimiter les périmètres de protection des eaux souterraines (art. 21, al. 1, LEaux). Il peut la mettre à la charge des futurs détenteurs de captages (art. 21, al. 2, LEaux).

2. INDEMNISATION

Le principe d'une indemnisation n'étant pas contestable, deux solutions pouvaient être envisagées :

1. désigner, d'un commun accord, les experts chargés d'estimer la moins-value de la propriété de NASA, en vue d'un règlement amiable ;
2. saisir la commission cantonale d'estimation, conformément à la procédure prévue par la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique (LEXUP), du 26 janvier 1987 (RSN 710).

Protection des eaux

C'est la première solution qui a été retenue. En raison des assurances données par l'Etat, par lettre du chef du DGT du 13 septembre 1996, NASA a retiré son opposition au plan d'aménagement communal de Travers, le 21 octobre 1996. Un arrêté du Conseil d'Etat, du 7 juin 1997, a donné pouvoirs au chef du DGT de signer une convention de principe entre l'Etat de Neuchâtel, la ville de La Chaux-de-Fonds, NASA et M. Pierre Kipfer, administrateur unique de la société précitée. Cette convention a été signée le 10 juillet 1997. Pour l'essentiel, elle prévoit qu'une expertise de l'estimation de la moins-value résultant de l'expropriation matérielle, valeur au 26 janvier 1996, sera confiée à trois experts: M. Willy Ribaux, expert AF, pour les terrains agricoles, M. Robert-Ed. Monnier, architecte FAS-SIA, diplômé EPFL, pour les bâtiments et M. Henri Bodmer, ingénieur diplômé EPFZ, pour les installations industrielles. L'expertise portera sur les biens-fonds situés sur le territoire des communes de Travers et de Couvet. A défaut d'une entente directe entre parties qui aurait valeur de décision, au sens de l'article 32 LEXUP, il appartiendrait à la commission d'estimation de fixer l'indemnité due à NASA.

Le 30 octobre 1997, les rapports d'expertise ont été remis aux parties. Si les périmètres de protection des eaux n'ont aucune incidence sur la valeur des terrains agricoles, en revanche, pour les terrains bâtis, les bâtiments et les installations industrielles, la valeur de la dépréciation est estimée à 3.367.303 francs. Après examen, il convient d'admettre que, globalement, les chiffres auxquels sont parvenus les experts sont objectivement défendables.

Par lettre du 7 avril 1998, NASA a proposé à l'Etat de reprendre l'ensemble du capital-actions pour un montant de 3 millions de francs. Les actifs comprennent les biens immobiliers (terrains agricoles, bâtiments, terrains et installations industrielles) frappés par l'expropriation matérielle. Sur la base des expertises, elle estime la valeur résiduelle de ceux-ci à environ 6 millions de francs. En cas d'acceptation, M. Kipfer renoncerait expressément à toute indemnité d'expropriation matérielle pour les biens immobiliers appartenant à son patrimoine privé, dont la moins-value a été estimée par les experts à 643.968 francs. En outre, il s'engage formellement à ce que les propriétaires d'immeubles cédés par NASA après le 26 janvier 1996 et dont il est l'administrateur unique, ainsi que ceux des immeubles situés sur la commune de Couvet et qui seront frappés lors de la modification du plan d'aménagement ne fassent valoir aucune prétention à indemnité.

Après de nouvelles discussions, l'offre définitive de NASA, selon lettre du 21 septembre 1999, est de 2.600.000 francs. Il est précisé qu'il n'est pas réclamé d'intérêts moratoires, ni les honoraires du mandataire. Les actifs seraient estimés, valeur 31 décembre 1999.

Sans entrer de manière exhaustive dans le détail des acquisitions projetées, il convient néanmoins de rappeler que les parcelles dont l'Etat deviendrait propriétaire sont constituées, d'une part, de plusieurs bâtiments (dont

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

l'usine elle-même, le bâtiment administratif actuel, la petite maison d'habitation de Travers et la ferme du Pré Forgon). Ces deux derniers bâtiments sont destinés à être vendus ultérieurement.

D'autre part, les autres parcelles sont constituées de forêts, pour une surface globale d'environ 8 ha, de prés/champs pour environ 55 ha, ainsi que d'une marnière d'une surface de 4 ha environ.

Lors de la signature de la transaction, M. Kipfer, en tant qu'administrateur unique de NASA et personnellement en tant que propriétaire, fournira à l'Etat l'engagement formel des propriétaires des terrains cédés postérieurement au 1^{er} janvier 1996 et de lui-même de ne faire valoir aucune prétention à indemnité contre l'Etat, et de ne pas s'opposer au futur plan d'aménagement de Couvet. En effet, ce dernier devra tenir compte des zones de protection des eaux et être adapté en conséquence. Les locaux actuellement loués pourraient être libérés au 31 juillet 2000. Quant aux surfaces occupées par NATREX S.A. (société d'exploitation d'asphalte de Trinidad), elles seraient libérées le 31 décembre 2000. Après cette date, cette société serait disposée à conclure un bail, sur la base d'un loyer de l'ordre de 2000 francs par mois.

3. APPRÉCIATION D'UNE INDEMNISATION AMIABLE

Au vu de ce qui précède, il convient de prendre en considération les éléments suivants:

1. Compte tenu de la quantité et de la qualité de la nappe aquifère de La Presta, le canton ne peut y renoncer à l'avenir pour couvrir ses besoins en eau de consommation.
2. L'établissement d'un périmètre de protection, comme le prévoit la LEaux, est donc indispensable.
3. Il a pour conséquence de modifier les plans d'aménagement des communes de Travers et de Couvet, ainsi que de porter atteinte au droit de propriété de NASA.
4. Le principe du droit à une indemnité pour expropriation matérielle est indiscutable.
5. La valeur de la dépréciation, estimée par les experts à 3.367.303 francs, est globalement soutenable. Rien ne permet de prévoir que la commission d'estimation, si elle devait être saisie, parviendrait à un montant inférieur, sans compter les intérêts moratoires, les frais de procédure et l'indemnité de dépens qui seraient, de toute façon, à la charge de l'Etat.
6. Si seule une indemnité est versée, l'Etat n'acquiert aucune valeur en contrepartie et n'a aucune maîtrise sur les biens-fonds frappés par les périmètres de protection. Or, à ce jour, l'endroit exact où auront lieu les captages et qui devra faire l'objet d'une zone absolue de protection (S1),

Protection des eaux

n'est pas encore déterminé avec certitude. Il en est de même des surfaces nécessaires à l'exploitation de la nappe. Il conviendra également de tenir compte du réseau des galeries en sous-sols et des puits d'aération et de prendre toutes les mesures permettant de protéger la nappe contre tout danger de pollution. En conséquence, cela implique de toute façon l'acquisition d'un certain nombre de terrains.

7. En revanche, en cas de rachat de NASA par l'Etat, ce dernier acquerrait les actifs, constitués par les biens-fonds, dont il aurait la maîtrise. En outre, non seulement le montant proposé par NASA, de 2.600.000 francs, est inférieur à celui de l'indemnité estimée par les experts, mais celle-ci renonce tant aux intérêts moratoires qu'à une participation aux honoraires de son mandataire. On ne saurait aller au-delà sans compromettre les chances d'aboutir à une entente directe qui, il faut le rappeler, aura valeur de décision (art. 32 LEXUP), de sorte qu'elle liquidera définitivement toute autre prétention à indemnité.

4. DEMANDE DE CRÉDIT

Les motifs précités nous conduisent à solliciter du Grand Conseil les crédits nécessaires en vue de conclure une entente directe et définitive avec les propriétaires lésés par le périmètre de protection, NASA et M. Pierre Kipfer, par le rachat, par l'Etat de Neuchâtel, du capital-actions de NASA pour un montant total de 2.600.000 francs.

Il convient de relever que le fonds cantonal des eaux, institué par la loi du 23 juin 1999, lorsqu'il aura été alimenté, ne pourra prendre en charge que les frais résultant de la délimitation des zones et périmètres de protection, à l'exclusion des frais d'acquisition des droits réels nécessaires ou les indemnités à verser en cas de restriction du droit de propriété (art. 11 du règlement d'utilisation du fonds cantonal des eaux, du 24 novembre 1999).

Nous avons aussi examiné le risque de créer un précédent, ce qui ne nous semble pas être le cas puisqu'il s'agit d'une situation particulière. Il convient en effet de rappeler que l'extraction industrielle de l'asphalte remonte au siècle dernier. A cette époque, il n'y avait pas de loi sur la protection des eaux, ni de loi sur l'aménagement du territoire. En outre, c'est précisément cette exploitation industrielle qui a permis de mettre en évidence l'importance et la qualité de cet aquifère. Ce n'est que suite à l'adoption de la première loi sur la protection des eaux, du 8 octobre 1971, et de celle sur l'aménagement du territoire, du 2 juin 1979, qu'il y a lieu de faire coïncider les plans d'aménagement avec les zones ou périmètres de protection des eaux souterraines. C'est exactement ce qui se passe en l'espèce: il s'agit de procéder à une pesée des intérêts divergents entre le maintien d'une zone industrielle existante ou la protection d'une importante réserve d'eau potable. Dans la mesure où les installations industrielles existantes ne sont

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

plus utilisées à leur fin première, il va de soi que l'intérêt public à la protection de l'aquifère l'emporte. Il faut toutefois en payer le prix.

Nous sommes actuellement en négociations avec la ville de La Chaux-de-Fonds, qui a sollicité le renouvellement de la concession dont elle bénéficie, venue à échéance le 31 janvier 2000. Les négociations portent sur une participation financière de la part de la ville de La Chaux-de-Fonds, en sa qualité de bénéficiaire de la concession.

5. CONCLUSION

En conclusion, il apparaît que la meilleure solution pour l'Etat consiste à conclure une entente directe avec NASA, ayant valeur de décision définitive, permettant d'acquérir son capital-actions pour un montant de 2.600.000 francs, sous réserve de la participation financière de la ville de La Chaux-de-Fonds ou de celle de tout autre concessionnaire potentiel qui viendra en déduction.

Dans ce but, nous vous demandons de bien vouloir prendre en considération le présent rapport et d'accepter le projet de décret ci-après.

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

Neuchâtel, le 9 février 2000

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,

P. HIRSCHY

Le chancelier,

J.-M. REBER

Décret
portant octroi d'un crédit de 2.600.000 francs
destiné à l'acquisition du capital-actions
de la société Neuchâtel Asphalte S.A.

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
vu la loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux), du 24 janvier 1991,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 9 février 2000,
décède :

Article premier Un crédit de 2.600.000 francs est accordé au Conseil d'Etat en faveur de l'acquisition du capital-actions de la société Neuchâtel Asphalte S.A. (NASA), société anonyme ayant son siège à Travers, représentée par son administrateur unique, M. Pierre Kipfer.

Art. 2 Ce versement est soumis à la condition que la transaction entre l'Etat et NASA constitue une entente directe, valant décision définitive au sens de l'article 32 LEXUP.

Art. 3 Le Conseil d'Etat est autorisé à se procurer, éventuellement par la voie de l'emprunt, les moyens nécessaires à l'exécution du présent décret.

Art. 4 Le crédit sera amorti conformément aux dispositions du décret concernant l'amortissement des différents postes à l'actif des bilans de l'Etat et des communes, du 23 mars 1971.

Art. 5 ¹ Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

² Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

La présidente, Les secrétaires,

Ce rapport a été envoyé en temps utile aux députés.

Discussion générale

M^{me} *Florence Perrin-Marti* : – Ce rapport, destiné à l'acquisition des actions de la société Neuchâtel Asphalte S.A. (NASA) par l'octroi d'un crédit de 2.600.000 francs, paraît acceptable aux yeux du groupe socialiste. Cette acquisition permettra d'assurer et d'assumer les prestations d'une importante source d'eau pour l'alimentation de la population de Travers, de La Chaux-de-Fonds, et de l'ensemble du canton par la réalisation à terme d'un bouclage général de la distribution d'eau dans le canton.

Le canton se donne ainsi les moyens de surveillance et d'application des deux lois fédérales sur la protection des eaux et sur la protection de l'environnement.

Nous avons des questions à poser. En acceptant la proposition de ce rapport, ne crée-t-on pas un précédent qui pourrait être revendiqué par les communes qui définissent les secteurs de protection des captages? L'Etat interviendra-t-il aussi dans d'autres cas?

Concernant le crédit octroyé, nous demandons au Conseil d'Etat le pourquoi de la différence de 3,4 à 2,6 millions de francs. Quelles sont les valeurs respectives des différents objets cités en pages 4 et 5 du rapport (pp. 3548 et 3549 du *BGC*), terrains et bâtiments, dont l'Etat deviendrait propriétaire et dont deux bâtiments seraient vendus ultérieurement?

La ville de La Chaux-de-Fonds est en négociation pour une participation financière à raison de 500.000 francs. Deviendra-t-elle actionnaire ou est-ce seulement le financement de la concession?

Y aura-t-il modification de l'activité touristique aux Mines d'asphalte de Travers?

Encore deux remarques: il nous aurait été agréable d'avoir un plan général relatif à cet objet.

En page 5 du rapport (p. 3549 du *BGC*), une seule ligne sur NATREX S.A. (société d'exploitation d'asphalte) de Trinidad. Est-ce une société seulement administrative, a-t-elle une infrastructure importante ou pourra-t-elle rester dans ces locaux?

Au vu des réponses données par le Conseil d'Etat, le groupe socialiste acceptera certainement ce projet de décret.

M. *Georges Jeanbourquin* : – Ce dossier nous oblige à procéder à une pesée d'intérêts divergents entre, d'une part, le maintien d'une zone industrielle et, d'autre part, la protection d'une importante réserve d'eau potable. Dans la mesure où les installations industrielles ne sont plus opérationnelles, que toutes nouvelles activités industrielles ne sont plus compatibles avec les exigences du site, le groupe libéral-PPN estime, comme le Conseil d'Etat, que l'intérêt public de la protection des eaux doit l'emporter dans ce dossier,

Protection des eaux

d'autant plus que l'eau fera l'objet d'un enjeu majeur au XXI^e siècle. Il faut rappeler que c'est une richesse inestimable et un bien vital qui appartient à l'ensemble de la collectivité.

Ce principe admis et compte tenu de l'importance en quantité et en qualité de la nappe aquifère de La Presta pour le canton, il était indispensable que l'Etat délimite les périmètres de protection des eaux souterraines sur le territoire des communes de Travers et de Couvet, conformément au droit fédéral. Cette délimitation, on l'a vu, a obligé les communes concernées à adapter leurs plans et règlements d'aménagement du territoire et c'est pourquoi les immeubles, propriété de Neuchâtel Asphalte S.A., classés en zone industrielle ont été déclassés en zone réservée. Nous devons là aussi admettre, comme le Conseil d'Etat, que cette restriction de propriété équivaut, par ses effets, à une expropriation matérielle donnant droit à indemnité, mais une indemnité qui était assez forte puisque le propriétaire demandait 7 millions de francs à l'époque.

Le principe d'une indemnisation n'étant pas contestable, nous estimons que le Conseil d'Etat a aussi choisi la bonne procédure, soit celle du règlement à l'amiable permettant de désigner d'un commun accord les experts chargés d'estimer la moins-value de la propriété de Neuchâtel Asphalte S.A. et, surtout, de devenir propriétaire de l'ensemble du chédail, alors que si le Conseil d'Etat avait saisi la commission cantonale d'estimation, nous aurions dû payer une indemnité d'expropriation pour cause d'utilité publique sans contrepartie, sans devenir propriétaire des immeubles et des terrains concernés et, surtout, sans aucune maîtrise sur les biens-fonds.

Nous tenons à remercier le Conseil d'Etat d'avoir négocié une nouvelle fois sur la base de la valeur de dépréciation estimée par les experts et d'avoir obtenu une nouvelle réduction des prétentions de Neuchâtel Asphalte S.A. à 2.600.000 francs, d'avoir pu, de surcroît, éviter de payer des intérêts moratoires et des honoraires du mandataire de la partie lésée.

Nous remercions surtout le Conseil d'Etat d'avoir finalement trouvé un terrain d'entente pour régler cette affaire à satisfaction des parties et dont l'opposition, il faut le rappeler, remonte à 1996.

Pour prendre une décision de manière objective, il convient de véritablement raisonner en terme de protection des eaux et non de valeur de bien immobilier. Même en examinant le dossier de cette manière, le groupe libéral-PPN s'est tout de même interrogé sur la valeur de ces biens immobiliers. Le groupe libéral-PPN a le sentiment que la valeur estimée par les experts, bien qu'objectivement défendable, est encore élevée par rapport à la qualité des biens situés à cet emplacement. Elle paraît d'autant plus élevée en rapport avec les transactions qui ont eu lieu au Val-de-Travers dans le cadre de la réalisation de locaux, par exemple les locaux de l'entreprise Dubied. Nous aimerions connaître l'appréciation du Conseil d'Etat sur ces différences de prix.

Discussion générale (suite)

Nous avons quelques questions complémentaires: quel montant l'Etat pourra-t-il récupérer par la vente d'une partie des biens immobiliers, que ce soit la maison d'habitation de Travers et la ferme du Pré Forgon? Quelle utilisation le Conseil d'Etat entend-il faire des autres propriétés et du site? Y a-t-il des possibilités d'envisager des activités compatibles avec les exigences de ce site et lesquelles? On peut imaginer un espace de loisirs et d'animation au Val-de-Travers, comme le suggère le postulat Gilles Pavillon 00.125, du 22 mars 2000. Cela nous paraît une idée intéressante et le groupe libéral-PPN soutiendra ce postulat, mais nous y reviendrons lors de son développement.

En conclusion, nous estimons qu'en devenant propriétaire de l'ensemble des terrains concernés, l'Etat pourra préserver de manière efficace une importante nappe d'eau souterraine qui permettra d'effectuer, le moment venu, un bouclage général de la distribution d'eau dans le canton, notamment en alimentant les installations du Syndicat intercommunal pour l'alimentation en eau du Val-de-Ruz et des Montagnes neuchâtelaises (SIVAMO). Cette nappe pourrait aussi être en partie utilisée pour compléter l'alimentation de certaines communes du Littoral ou du Val-de-Travers à partir de l'Areuse.

Le groupe libéral-PPN votera donc la demande de crédit vu l'importance de cette nappe aquifère.

M. Laurent Debrot: – Les hasards du calendrier onusien nous offraient le 22 mars dernier une entrée en matière puisque, ce jour-là, avait été déclarée journée mondiale de l'eau et que, ce jour-là, se tint à La Haye le Forum mondial de l'eau, mais le hasard de l'ordre du jour de notre parlement a voulu qu'à quelques minutes près, le rapport soit reporté à aujourd'hui.

Le problème de l'eau concerne toujours dramatiquement plus de la moitié de la population mondiale. Pour le reste, dont nous faisons partie, la qualité et l'abondance de l'eau est une épée de Damoclès dont il serait bon que nous nous assurions qu'elle est bien fixée au-dessus de nos têtes.

Foin d'autonomie cantonale, nous pouvons nous réjouir que la Confédération ait pris et nous fasse prendre les mesures adéquates de protection de ce bien précieux. Nous pouvons juste regretter ici que pareille mesure n'ait pas été prise spontanément par le canton que nous tenons encore comme adulte et responsable.

La pollution de nos sources et nappes phréatiques par des nitrites, des nitrates, des pesticides, par des rejets industriels réguliers ou accidentels, ou d'autres catastrophes liées par exemple aux transports, ces pollutions ne sont plus une fatalité, comme elles l'ont été trop longtemps jugées dans notre pays. Notre société, contrairement malheureusement à de nombreuses autres à travers le monde, a les moyens de protéger ce patrimoine liquide. Le crédit proposé aujourd'hui est une belle occasion de démontrer modestement notre attachement à ce bien précieux et à sa protection.

Protection des eaux

M. Gilles Pavillon : – « Demande de crédit destiné à l'acquisition du capital-actions de la société Neuchâtel Asphalte S.A. », il est vrai que si nous étions historien, nous vous expliquerions longuement les raisons pour lesquelles les Mines d'asphalte se sont développées de cette manière à Travers. Si nous étions géographe, par exemple, nous vous expliquerions longtemps le pourquoi du comment de la formation des veines d'asphalte sans oublier de citer les livres que nous avons publiés.

Mais trêve de plaisanterie, n'étant ni historien ni géographe, nous allons vous parler simplement du rapport, sans vous en faire un résumé studieux de son contenu. C'est un rapport intéressant, complet, qui explique la logique de la démarche.

Nous découvrons par contre comment, au service de l'intérêt public, une commune comme Travers n'a pu développer sa zone industrielle de La Presta au vu de l'importance de la nappe phréatique et de son rôle capital de réserve d'eau de consommation. Rappelez-vous, dans les périmètres de protection, il est interdit d'exécuter des travaux qui pourraient compromettre la protection efficace du site. Ainsi, la zone industrielle de Neuchâtel Asphalte S.A. est mise en zone réservée. L'impossibilité faite à Travers de voir s'implanter des industries nouvelles pour garantir la qualité de l'eau aux habitants du Val-de-Ruz et de La Chaux-de-Fonds, c'est aussi de la péréquation avant-gardiste lorsque l'intérêt collectif passe avant l'intérêt individuel.

En relisant les points 1, 2 et 3 de la page 3 du rapport (p. 3547 du *BGC*), vous comprendrez qu'il n'y a pas lieu ici d'expliquer la démarche du Conseil d'Etat de rechercher une solution intelligente d'indemnisation. De 3 millions à 2,6 millions de francs, avec la garantie que les propriétaires des immeubles cédés après 1996 ne fassent valoir aucune prétention à indemnité, c'est un bon résultat.

Les conclusions du groupe radical sont les mêmes que celles du rapport. Il apparaît que la meilleure solution pour l'Etat est d'acquérir le capital-actions pour un montant de 2,6 millions de francs. Toutefois, une question et une interrogation : dans le rapport, au deuxième paragraphe de la page 1 (p. 3545 du *BGC*), il est indiqué que : « ... le droit de la commune de Travers étant réservé de prélever, pour ses besoins et à sa demande, 430 m³ d'eau par jour », pourquoi n'est-il pas mentionné que la commune a adhéré au Syndicat de distribution d'eau du Val-de-Travers et a certainement cédé son droit ?

Maintenant l'interrogation : l'Etat va devenir propriétaire du site et nous nous interrogeons sur l'avenir des bâtiments. Y a-t-il déjà des projets pour certains d'entre eux ? Mais avant que des idées apparaissent, nous souhaitons que leur affectation profite à toute la région au Val-de-Travers, car le mot « solidarité » existe bien. C'est pourquoi nous avons déposé un postulat dans ce sens, nous y reviendrons tout à l'heure.

Discussion générale (suite)

M. *Pierre Hirschy*, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire: – Nous tenons à remercier le Grand Conseil de son entrée en matière. C'est effectivement un peu particulier d'acheter un bien, par la reprise du capital-actions, et ainsi de devenir propriétaire d'une zone tout de même importante, d'environ 60 hectares, avec des bâtiments, mais – et vous l'avez tous très bien compris – c'est effectivement la protection des eaux qui est en cause, c'est pour elle que nous faisons cet investissement. La région de La Presta peut fournir de l'eau aux deux tiers à peu près du canton de Neuchâtel. C'est un appoint nécessaire pour le bouclage, tel que vous l'avez rappelé, et un appoint qui est de qualité. Les eaux aquifères de La Presta sont de très bonne qualité et ceci complétera un jour parfaitement l'alimentation en eau de notre canton.

La valeur de l'eau – vous avez raison, Monsieur Laurent Debrot – a souvent été sous-estimée ou éventuellement mal mesurée et, en fait, nous devons prendre conscience de ce bien précieux pour les générations futures.

Il est tout à fait juste que nous sommes entré en discussion avec Neuchâtel Asphalte S.A. en 1996. Il y avait eu certes déjà des contacts préalables, mais c'est à ce moment-là que la commune de Travers a présenté un nouveau plan d'aménagement et que nous avons dû intervenir en raison de la nouvelle loi sur les eaux de 1991 qui nous demandait de prendre des mesures de protection. Ces mesures de protection ont été établies par un bureau d'hydrogéologie.

La grande partie de La Presta se situe effectivement en zone de protection S1 certes, pour une partie, mais S2 essentiellement pour les zones qui étaient en zone industrielle et S3 pour une grande partie du terrain, on peut dire quasiment l'ensemble du terrain. De ce fait, nous avons essayé de trouver une solution que vous avez estimée la bonne, c'est celle d'un arrangement, et après avoir reçu les rapports des trois experts, nous avons estimé que le montant était tout de même élevé justement en fonction des réserves que certains ont émises ici aujourd'hui. C'est pour cette raison que nous avons repris la négociation avec le propriétaire unique actuel de Neuchâtel Asphalte S.A. pour trouver une solution qui nous paraisse plus en rapport avec la valeur des bâtiments et de ce qui est possible d'en faire.

Voilà pour quelles raisons nous vous présentons ce rapport qui, nous le répétons, doit vraiment se baser sur la protection des eaux et non pas sur la valeur réelle de certains bâtiments ou sur des comparaisons que l'on pourrait faire avec d'autres biens immobiliers.

Nous répondons volontiers aux questions qui ont été posées. Tout d'abord, M^{me} Florence Perrin-Marti a demandé si, en acceptant la proposition de ce rapport, l'on ne crée pas un précédent. Cela a été une de nos préoccupations et nous avons la conviction qu'il ne peut y avoir de précédent parce que c'est un cas tout à fait unique d'avoir une réserve d'eau aussi importante dans cet endroit. Cela nécessitait une expropriation matérielle et nous avons examiné cela sur le plan juridique.

Protection des eaux

En outre, il faut vous rendre compte que lorsqu'il y a délimitation des zones à d'autres endroits dans notre canton, nous ne nous trouvons jamais dans une situation qui ressemble à celle-ci. La délimitation des zones a déjà été faite par la plupart des communes et aucune ne peut se référer à La Presta concernant les zones de protection. C'est pour cette raison que la loi, qui nous impose les conditions de construction pour les zones S1 et S2 en particulier, peut tout à fait être respectée sans qu'il y ait lieu de verser d'indemnité. Il faut se rendre compte que, dans le cadre des règles qui régissent ces zones de protection, on peut quand même arriver à quelques possibilités d'utilisation dans les zones S2. Tout à l'heure, nous accepterons le postulat Gilles Pavillon 00.125; car l'activité qui y est proposée pourrait tout à fait entrer dans le cadre légal de la protection des eaux. C'est aussi pour cette raison que, pour mieux gérer le dossier, pour mieux le défendre, il est important que le canton devienne propriétaire de ces biens.

L'amélioration entre l'estimation des experts et le montant du crédit qui vous est demandé aujourd'hui provient justement de cette appréciation où, effectivement, avec une indemnité que nous aurions dû verser à Neuchâtel Asphalte S.A., nous n'étions pas propriétaire des biens et, de ce fait, nous n'avions pas la maîtrise totale, sinon par un contrôle de ce qui pouvait s'y passer, mais plutôt lointain.

La maîtrise nous est donnée par l'achat du capital-actions et nous allons donc devenir propriétaire de ces biens.

Que faire des bâtiments? C'est une question qui a été posée par l'ensemble des groupes et il est vrai que c'est aussi notre préoccupation. Nous n'avons pas envie de rester propriétaire de certains biens parce qu'ils n'ont pas, dans le cadre de la protection, un intérêt évident et, de plus, ils sont dans un état tel que nous devrions solliciter des crédits importants au Grand Conseil pour les rénover. C'est pour cette raison que la ferme du Pré Forgon, en particulier, sera vendue. Il y a déjà des personnes intéressées, car c'est quelque chose qui a été connu dès la présentation du rapport. Cette ferme n'a pas été entretenue depuis de longues années et est dans un état tout à fait inadapté aux besoins d'une exploitation agricole, si bien que le service de l'économie agricole a déjà rendu une décision selon laquelle ce domaine peut être démantelé, donc la ferme vendue séparément.

En ce qui concerne les autres biens, le petit bâtiment locatif de Travers est en zone de village, donc en zone urbaine, et sera aussi vendu. Il s'agit d'un petit locatif qui pourrait abriter quatre logements et qui nécessite aussi des réfections assez importantes. Il n'y a actuellement plus qu'un seul locataire, mais il faut bien admettre que ce locataire paie un loyer d'un montant extrêmement faible. Cela est dû à deux éléments: d'une part, il n'y a aucun confort dans ce bâtiment et, d'autre part, ce locataire est un ancien employé de Neuchâtel Asphalte S.A..

Il y a le bâtiment administratif dans lequel la société d'exploitation d'asphalte de Trinidad souhaite pouvoir continuer son activité et, de ce fait,

Discussion générale (suite)

elle nous propose un prix de location. Il y a encore d'autres locaux dans ce bâtiment – que votre présidente connaît bien d'ailleurs – pour lequel nous pourrions trouver des solutions, car il est en très bon état.

Pour ce qui est de l'ancienne usine, ce très grand bâtiment que nous connaissons tous et que nous voyons depuis la route cantonale, notre idée est de pouvoir éventuellement le mettre à disposition de certaines activités. C'est pour cela que le postulat Gilles Pavillon mérite d'être étudié. Nous aurions souhaité pouvoir y faire du stockage de bois, ce n'est pas possible en l'état, mais ce bâtiment est plus solide en fait que nous l'aurions pensé puisqu'en février 1999, il a résisté à la très grande quantité de neige qui était tombée à ce moment-là et puis, dernièrement, avec l'ouragan Lothar, il n'est pas tombé. Il y a eu quelques petits dégâts dans une verrière, mais il s'agissait de très peu de choses. Donc, en fait, il est plus résistant qu'on pouvait le penser. C'est pour cette raison que nous souhaitons pouvoir en faire éventuellement quelque chose et, si rien n'est possible, il est vraisemblable qu'il faudra peut-être le démolir, mais nous allons tout de même envisager toutes les possibilités. C'est donc dans le cadre du postulat Gilles Pavillon qu'il y aurait déjà une idée à étudier.

M^{me} Florence Perrin-Marti a également demandé si la ville de La Chaux-de-Fonds deviendra actionnaire. Nous avons écrit à la ville de La Chaux-de-Fonds pour lui demander de nous accorder une indemnité au renouvellement de la concession future. La ville de La Chaux-de-Fonds est d'accord d'entrer en matière. Nous avons encore à négocier le prix final, mais ce sera une petite participation tout à fait bienvenue dans le cadre de notre achat, mais sans que la ville de La Chaux-de-Fonds ne devienne directement actionnaire. Ceci lui permettra d'obtenir une concession, puis de pouvoir procéder à différents sondages, à des appréciations quant à un puits qu'elle devrait créer pour pouvoir utiliser cette concession.

Y aura-t-il modification de l'activité touristique aux Mines d'asphalte de Travers? N'ayez crainte, l'activité touristique continuera comme par le passé. C'est une société qui exploite cette activité touristique. En fait, nous ne devenons pas propriétaire des bâtiments où se trouvent le musée et le restaurant des Mines d'asphalte, mais nous sommes propriétaire de l'entrée des galeries ainsi que de la surface qui se trouve au-dessus de celles-ci. Il n'y aura donc aucune diminution de l'activité touristique et la responsabilité incombe bien à Navistra S.A., la société qui exploite les Mines d'asphalte, de devoir contrôler ces galeries afin que le public n'ait pas de crainte à les visiter.

Il est vrai qu'un plan général aurait été agréable et que nous aurions pu le joindre à ce rapport, ne serait-ce que le plan des galeries. Nous l'avons ici, c'est quelque chose d'assez impressionnant surtout que, sur ce plan, il n'y a pas de profils. Les profils nous montreraient qu'il y a plusieurs étages de galeries. C'est un plan assez sommaire, mais c'est immense. Par contre, certaines personnes pensent que les galeries de La Presta vont jusqu'à

Protection des eaux

Gorgier, jusqu'à la Béroche, ce qui est faux. Les couches intéressantes de calcaire urgonien contenant de l'asphalte s'arrêtent à peu près à la limite de la forêt, donc à l'envers de La Presta. Il n'y a donc pas de galeries qui seraient déjà presque percées sous le Creux-du-Van, croyez-le bien.

Concernant la société d'exploitation d'asphalte de Trinidad, dont on mentionne ici la location, c'est effectivement une société qui importait de l'asphalte de Trinidad, un asphalte de très haute qualité qui était déjà mélangé avec l'asphalte du Val-de-Travers dans les dernières années. Ensuite, la société a continué l'importation de cet asphalte particulier, mais sans transiter par La Presta, en le mettant à disposition des entreprises qui, effectivement, produisent l'asphalte dans notre pays. C'est actuellement un simple bureau d'achat et de vente d'asphalte, import/export, que nous avons à La Presta, mais c'est la suite en fait du travail de la mine d'asphalte qui se trouve dans cette société. Elle va continuer à œuvrer et si nous pouvons garder les bureaux de cette société aux Mines d'asphalte, nous croyons que ce sera tout à fait intéressant pour nous.

Enfin, Monsieur Laurent Debrot, vous avez tout à fait raison de dire que les pollutions ne sont plus une fatalité et que nous devons nous occuper avec beaucoup de soin de la protection des eaux. Cela est fait dans le canton et croyez bien que cela correspond non seulement à la volonté qui a été exprimée par les Chambres fédérales, mais aussi par vous-mêmes dans le cadre des lois cantonales. Nous avons actuellement des plans de protection dans le canton qui sont à peu près terminés et nous aimerions vous dire que cela fonctionne tout à fait bien.

Concernant la commune de Travers, elle a effectivement, Monsieur Gilles Pavillon, adhéré au Syndicat intercommunal, mais elle a conservé son droit d'eau.

Voilà dans quelles conditions nous pouvons dire que l'acquisition du capital-actions de Neuchâtel Asphalte S.A. est importante pour notre canton pour son approvisionnement en eau et nous vous remercions déjà des positions favorables que vous avez exprimées, sachant ainsi que le crédit sera certainement accepté.

M. Jean-Gustave Béguin: – La curiosité nous a poussé sur le site à faire quelques investigations et le conseiller d'Etat a répondu à la plupart de nos interrogations. Nous voudrions juste nous attarder quelques courts instants sur la ferme du Pré Forgon. Cette ferme, située en lisière de forêt, est bien entendu dans un état de vétusté avancée, comme cela a été souligné, mais, aux niveaux agricole et exploitation, c'est intolérable. C'est un désordre indescriptible.

On a entendu dans ce rapport et dans les commentaires toutes les bonnes causes et les bonnes raisons qui nous faisaient entrer en matière et souscrire à la proposition du Conseil d'Etat pour protéger les eaux, mais nous

Discussion générale (fin)

aimerions faire l'observation suivante: si le bail à ferme devait – nous ne savons pas s'il en existe un – poursuivre encore quelque temps avec l'exploitation actuelle, nous soulignerions que l'Etat devrait prendre des mesures énergiques très rapidement car il y a un sensible risque de voir la pollution dévaler les pentes depuis la ferme du Pré Forgon où l'on ne compte plus les moteurs et les machines entassés, les balles de silos éventrées et nous en passons. Nous devons dire que nous sommes habitué à beaucoup de choses, mais cela n'a plus rien à voir avec l'agriculture et là, nous aimerions que l'on prenne la situation très au sérieux.

M. *Pierre Hirschy*, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire: – Pour répondre à cette question précise, le fermier qui était sur ce domaine avait vu son bail résilié il y a déjà quelques années et il a eu une prolongation de bail jusqu'au 30 avril 2001. C'est pour cette raison que nous avons cette ferme à disposition pour la vente.

Concernant les terrains agricoles qui sont en zone S3 où nous pourrions mettre des conditions particulières, il y a effectivement beaucoup d'intéressés dans la région pour reprendre ces terres.

En ce qui concerne le fermier du Pré Forgon, il travaille actuellement, ou plutôt son fils, en association avec un cousin. C'est donc une famille qui pourra encore travailler la terre, mais plus dans cette situation-là.

La présidente: – La parole n'est pas demandée. L'entrée en matière n'étant pas combattue, nous passons à la discussion en second débat.

Discussion en second débat

**Décret
portant octroi d'un crédit de 2.600.000 francs
destiné à l'acquisition du capital-actions
de la société Neuchâtel Asphalte S.A.**

Titre et préambule. – Adoptés.

Article premier. – Adopté.

Articles 2 à 5. – Adoptés.

On passe au vote d'ensemble.

Le projet de décret est adopté par 93 voix sans opposition.

Des mines d'asphaltes à TARMAC

POSTULAT**00.125** ad 00.013

22 mars 2000

Postulat Gilles Pavillon**Des mines d'asphaltes à TARMAC****Projet d'un espace de loisirs et d'animation au Val-de-Travers**

A l'époque où le Conseil fédéral propose la dépénalisation du haschich, à l'instant où les rapports sur la violence s'entassent sur le bureau du Conseil d'Etat, nous entendons dans le canton les éminents spécialistes de ces problèmes déclarer avec insistance que la prévention devient une priorité absolue.

Ces raisons nous font demander au Conseil d'Etat d'étudier, avec l'Association Région Val-de-Travers et les auteurs du projet TARMAC, la possibilité de favoriser l'implantation de cette structure au Val-de-Travers, ceci en mettant à disposition les bâtiments de l'usine qu'elle vient d'acquérir de la société Neuchâtel Asphalte S.A. (NASA) et soutenant sa réalisation avec son appui logistique et certaines facilités financières.

Le projet TARMAC: créer un espace loisirs et animation pour la jeunesse en collaboration avec toutes les sociétés et associations de la région.

Un projet novateur à but social et culturel.

Un projet de fonctionnement visant à l'autofinancement en utilisant des technologies respectueuses de l'environnement, liées à la notion de développement durable.

Un projet qui, dans ses différentes phases de développement, utilise des formes diverses de ressources, du bénévolat aux offres d'emplois temporaires.

Un centre de loisirs pour tous types de public et accessible à toutes les bourses.

D'un site à protéger faire un site pour protéger.

Cosignataires: Y. Morel, F. Droz, W. Haag, M. Schafroth, W. Geiser, Ph. Wälti, P. Hainard, D. Cottier, A. Gerber, D. Burkhalter, P. Meystre, J.-B. Wälti, J. Tschanz, E. Berthet et M. Garin.

M. Gilles Pavillon: – Avant que le Conseil d'Etat ou certains de ses services s'emparent des bâtiments du site de La Presta, nous demandons au Conseil d'Etat d'étudier la possibilité avec l'Association Région Val-de-Travers et le groupe de travail TARMAC d'étudier l'affectation d'une partie des bâtiments à un projet régional.

Pour votre information, nous avons fait circuler un dossier sur le projet TARMAC, TARMAC est issu au départ d'asphalte, qui est devenu bitume, qui

Postulat (suite)

a fini par être TARMAC par rapport à leurs auteurs, projet qui nous tient particulièrement à cœur car il s'adresse à la jeunesse et aux familles.

A une époque où drogue, violence et dépendance inondent le marché de l'oisiveté, seule la prévention peut faire écran à ces déviances. Nous souhaitons dans ce sens que vous acceptiez ce postulat pour que le Conseil d'Etat étudie la possibilité de céder une partie des bâtiments qu'il vient d'acquérir, qu'il mette à disposition les compétences de ses services et aide le démarrage financier de ce projet, un projet d'un espace de loisirs et d'animation au Val-de-Travers issu du respect de la nature et de l'eau.

L'eau de cette zone est protégée, c'est une zone protégée et voilà ce qu'en pensent en quelques mots les auteurs du projet TARMAC: «L'eau, on la protège sans savoir où finalement son chemin la mènera, mais au moins tant qu'elle dépendra de nous, nous essaierons d'assumer que le mieux soit fait. A la jeunesse, on peut appliquer la même attention, le même appui au moment où le terrain est friable, la même présence pour ouvrir l'horizon.»

Pourquoi ne pas lier ces deux objectifs, protection de l'eau et protection de la jeunesse? Avancer et inventer autour de ces idées, se rencontrer et travailler pour profiter de ce qui a été construit. Viser l'élaboration, la conduite et l'évolution d'un point de rencontre entre les générations. Un projet pour un lieu grand public, un lieu de découvertes, d'occupations ludiques et pédagogiques. Il s'inscrit dans une dynamique nouvelle au Val-de-Travers qui se profile comme une région d'avenir. Qualité de vie, esprit novateur, tourisme doux et relations avec la nature constituent le terreau de base de ce projet.

L'objectif: fournir aux habitants du Val-de-Travers et du canton, notamment aux jeunes et aux familles, un centre de loisirs pour tous les types de publics et accessible à toutes les bourses. L'usine et les terrains alentours pourraient accueillir, par exemple, dans un premier temps un skate-parc, un squash, un cyber-café, des ateliers de bricolage, un espace modulable, des jeux monumentaux pour les enfants, un espace détente pour les parents. Un lieu où l'on peut s'y rendre à pied, à vélo, en train et même en voiture, un lieu où chacun peut trouver une ou plusieurs activités qui l'intéressent, aucun prix d'entrée, activités majoritairement gratuites et si certaines sont payantes, le prix sera modéré.

Le site de La Presta est en zone protégée, ce qui nécessite l'utilisation de technologies respectueuses de l'environnement liées à la notion de développement durable qui pourra faire l'objet d'une présentation publique. Le mode de fonctionnement TARMAC repose sur des principes de gestion visant à l'autofinancement. Dans ces différentes phases de développement, il sera fait appel au bénévolat et aux emplois temporaires.

Toutes ces raisons nous incitent à vous demander d'accepter ce postulat et à étudier le projet TARMAC. Que chaque groupe politique en fasse le sien!

M. *Pierre Hirschy*, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire: – Comme nous l'avons laissé entendre tout à l'heure, nous ne

Des mines d'asphaltes à TARMAC

nous opposerons pas à ce postulat. Nous voulons volontiers étudier les possibilités d'utilisation de ce grand bâtiment, de l'ancienne usine telle qu'on la connaît puisque c'est de ce bâtiment-là qu'il s'agit, dans le sens de ce postulat.

Mais il est vrai qu'il faut aussi rester raisonnable tout de même. Si en zone S2, nous pouvons penser à quelques activités possibles, entreposage de substances solides non solubles, cela est tout à fait possible, certaines gestions de déchets, du verre, du papier, aluminium, boîtes de conserve, tout cela est aussi possible, entreposage de bois non traité, nous avons eu quelques réserves, mais c'est aussi une possibilité dans ce secteur, et encore d'autres activités dans le secteur dit tertiaire, loisirs en particulier.

Nous voulons bien étudier de quelle manière nous pourrions entrer en matière pour le projet TARMAC que nous connaissons effectivement, on nous l'avait déjà présenté, mais nous aimerions tout de même rappeler au Grand Conseil et en particulier à M. Gilles Pavillon que le problème sera essentiellement financier. En effet, nous l'avons vu au Val-de-Travers avec les installations de remontées mécaniques de La Robella où nous avons dû à nouveau faire face maintenant à un assainissement, où les communes du Val-de-Travers doivent à nouveau prendre des dispositions pour permettre à cette société de continuer son exploitation.

Il faut bien admettre que si, pour la jeunesse et la famille, nous devons faire encore le maximum, il faudra tout de même faire une pesée d'intérêts, voir ce qui est possible, voir les moyens à disposition et surtout les personnes qui voudront bien s'engager, parce que le bénévolat est une chose, nous l'apprécions beaucoup, et il existe heureusement encore dans notre canton, mais, dans le cas particulier, les montants nécessaires seront tout de même très importants. C'est pour cette raison que le bénévolat ne suffira pas. Il faudra vraiment un engagement financier important.

Nous aimerions aussi rappeler que, concernant la jeunesse, avec le nouveau centre sportif de Couvet, nous apportons un élément qui compte au Val-de-Travers et il ne faudra pas l'oublier dans l'évaluation de ce qui est nécessaire. Il est vrai que ce grand bâtiment pourrait servir quand même de lieu de réunion pour une activité qui va dans le sens évoqué par M. Gilles Pavillon. D'ailleurs, pour votre information, l'année dernière, un mariage a eu lieu dans cette usine désaffectée et, paraît-il, avec un éclairage adéquat, dans cette charpente métallique qui a, il faut bien l'admettre, un certain charme, paraît-il que le décor était tout à fait extraordinaire.

Essayons donc de trouver une solution. C'est d'ailleurs notre vœu et nous avions nous-même pensé à une affectation dans le cadre de la formation des policiers de notre pays, puisque nous nous étions approché de l'Institut suisse de police pour voir si le centre qu'il souhaite réaliser ne pourrait pas se faire à La Presta. Cela ne convient pas pour ce genre de formation et ce centre, semble-t-il, devrait plutôt se trouver un jour ici à Neuchâtel puisque le Chanet doit être transformé, mais vous voyez que nous avons déjà essayé

Postulat (fin)

différentes pistes. Mais c'est volontiers que, dans le cadre du postulat Gilles Pavillon, nous vous apporterons, dans quelques mois, nos projets possibles pour cette utilisation.

La présidente: – Ce postulat est-il combattu? Ce n'est pas le cas. **Le postulat Gilles Pavillon 00.125 ad 00.013, du 22 mars 2000, «Des mines d'asphaltes à TARMAC – Projet d'un espace de loisirs et d'animation au Val-de-Travers», est donc accepté.**

ÉNERGIE

00.004

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi cantonale
sur l'énergie (LCEn)

(Du 15 décembre 1999)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

1. INTRODUCTION

Neuchâtel a été l'un des premiers cantons suisses à édicter une loi sur l'énergie, le 22 octobre 1980. Cette loi a été conçue dans la période faisant suite aux deux crises énergétiques et constituait véritablement une base fondamentale vu l'absence de législation fédérale au niveau de l'utilisation de l'énergie.

Mises à part quelques modifications formelles, cette loi a très peu évolué depuis sa conception. Une modification de fond a cependant été introduite en 1992 par l'introduction de l'obligation d'équiper les bâtiments cantonaux et communaux d'installations utilisant des énergies renouvelables.

Dans les grandes lignes, la loi actuelle conserve de sa pertinence et une certaine valeur. Cependant, la situation énergétique suisse a complètement changé depuis lors et notre loi est devenue incomplète et pour certains points, surannée.

La principale modification des conditions cadre est la mise en vigueur le 1^{er} janvier 1999 de la loi fédérale sur l'énergie qui devient ainsi la loi fondamentale, reléguant par la même occasion les lois cantonales au niveau de textes d'application ou de compléments.

De plus, l'abrogation au 31 décembre 1998 de l'arrêté fédéral urgent pour une utilisation économe et rationnelle de l'énergie, ainsi que de son ordonnance d'application, a créé quelques vides juridiques qui doivent être comblés au niveau cantonal.

Pour toutes ces raisons, il était nécessaire de revoir et de compléter notre loi cantonale sur l'énergie. Devant l'ampleur des modifications et corrections, la commission cantonale de l'énergie qui a travaillé à l'élaboration du présent projet, a dû se rendre à l'évidence qu'il n'y avait pas d'autres solutions que de proposer une loi complètement nouvelle.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Toutefois, dans les présents commentaires, l'analogie ou les différences par rapport à la loi actuelle seront toujours explicitées.

Rappelons que la commission cantonale de l'énergie est composée non seulement de spécialistes des différents domaines techniques, mais également de représentants des partis, des communes et des principales entreprises et agents énergétiques.

Le 4 janvier 1999, le Département de la gestion du territoire a soumis le projet de loi cantonale sur l'énergie du 8 décembre 1998, assorti d'un rapport explicatif, à la consultation des communes, des partis politiques ainsi que des associations et organisations intéressées. Le dossier a été adressé à 106 destinataires invités à se prononcer. Fin avril, la dernière réponse est parvenue sur un total de 54, représentant 67 organismes. 43 réponses approuvaient le projet, soit sans commentaires, soit avec des demandes de modifications mineures, 9 réponses exigeaient des modifications très importantes et 2 réponses demandaient l'abandon du projet.

Le Département de la gestion du territoire a alors très attentivement analysé le contenu des réponses et a profondément retravaillé son projet du 8 décembre 1998 avec le concours de la commission cantonale de l'énergie. La structure de la loi a été modifiée, certaines mesures ont été abandonnées, d'autres allégées ou complétées. Nous pensons avoir réussi à valoriser au maximum les résultats de la consultation et à tenir compte de la majorité des avis exprimés, sans toutefois dénaturer l'esprit du premier projet. Dans les cas d'avis contradictoires, il n'a bien entendu pas été possible de satisfaire toutes les parties.

Nous remercions cependant les communes, partis, associations et organisations qui se sont prononcés et qui ont permis ainsi d'accroître la qualité du projet de loi que nous vous présentons.

2. PANORAMA DE LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE ACTUELLE

Au cours des dernières années, l'énergie n'a pas été au premier rang des priorités politiques. Dans notre canton également, les grands débats sur ce sujet ont été l'exception. Pourtant un assez grand nombre d'événements ont eu lieu, surtout ces dix dernières années :

Au niveau fédéral

- 1990 – adoption de l'article constitutionnel 24 octies sur l'énergie ;
 - acceptation de l'initiative populaire en faveur d'un moratoire nucléaire de dix ans ;
- 1991 – programme d'action « Energie 2000 » ;
 - arrêté fédéral pour une utilisation économe et rationnelle de l'énergie, dont la validité est limitée au 31 décembre 1998 ;

Energie

- 1992 – ordonnance fédérale visant une utilisation économe et rationnelle de l'énergie, dont la validité est limitée au 31 décembre 1998;
- 1994 – mise en consultation de la loi fédérale sur l'énergie;
 - première consultation sur la loi sur la taxe CO₂;
- 1995 – dépôt des initiatives populaires pour « l'introduction d'un centime solaire » ainsi que « Energie et environnement »;
- 1996 – dépôt de l'initiative populaire « Taxer l'énergie et non le travail »;
 - deuxième consultation de la loi sur la réduction des émissions de CO₂;
- 1997 – lancement du programme d'investissement « Energie 2000 »;
- 1998 – mise en consultation de la loi sur le marché de l'électricité;
 - adoption de la loi fédérale sur l'énergie;
 - projets du Conseil national et du Conseil des Etats concernant des taxes sur les agents énergétiques non renouvelables;
- 1999 – entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'énergie et de son ordonnance;
 - adoption de la loi fédérale sur la réduction des émissions de CO₂ (loi sur le CO₂);
 - adoption de la loi fédérale concernant une taxe sur les énergies non renouvelables destinée à encourager l'utilisation rationnelle de l'énergie et le recours aux énergies renouvelables (loi sur une taxe d'encouragement en matière d'énergie);
 - arrêté fédéral concernant l'initiative populaire pour l'introduction d'un centime solaire (initiative solaire);
 - arrêté fédéral concernant l'initiative populaire destinée à encourager les économies d'énergie et à freiner le gaspillage (initiative « Energie et environnement »).

L'initiative « Energie et environnement » et l'initiative solaire préconisent le prélèvement d'une redevance sur les énergies non renouvelables, et même sur la force hydraulique, pour la première initiative. Celle-ci vise en tout premier lieu à réduire la consommation d'énergie, le produit de la redevance devant être redistribué à la population et à l'économie. Quant à l'initiative solaire, elle destine les montants recueillis à l'encouragement des énergies renouvelables.

L'Assemblée fédérale a élaboré un contre-projet à chacune de ces deux initiatives, soit une extension de l'article 24 octies (amorce de réforme fiscale écologique au moyen d'une taxe sur l'énergie, dont le produit servirait à réduire les charges salariales obligatoires) pour contrer l'initiative « Energie et environnement », et une disposition constitutionnelle transitoire (taxe

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

d'encouragement dont l'affectation serait réservée) au lieu de l'initiative solaire. En automne 1999, les Chambres ont réussi à s'entendre sur le montant et la durée des prélèvements. Le scrutin populaire sur les deux initiatives et sur les contre-projets aura lieu probablement en automne 2000. Ainsi, une taxe sur l'énergie pourrait être prélevée au plus tôt en 2001. Par exemple, selon la loi sur une taxe d'encouragement en matière d'énergie (LTE), c'est un montant de 0,3 centime par kWh sur la teneur énergétique des énergies non renouvelables qui serait prélevé. Le produit de la taxe se monterait en moyenne à 450 millions de francs par année et serait utilisé de manière ciblée pour l'encouragement de l'utilisation des agents renouvelables, l'encouragement de l'utilisation rationnelle de l'énergie et le maintien et le renouvellement des centrales hydrauliques indigènes.

Concernant l'ouverture du marché de l'électricité, le Conseil fédéral a publié le 7 juin 1999 son message concernant la loi sur le marché de l'électricité (LME). En novembre 1999, le Parlement n'avait pas encore débattu de ce projet et les incertitudes restaient donc grandes. Précisons cependant que la loi cantonale sur l'énergie ne dépend pas du tout de la loi fédérale sur le marché de l'électricité. La loi cantonale sur l'énergie traite principalement de l'utilisation économe et rationnelle de l'énergie, en tant que ressource naturelle. Les questions relatives aux fournisseurs d'électricité et au prix de celle-ci ne dépendent pas de la loi cantonale sur l'énergie.

D'autres sujets sont encore en discussion tels que la révision de la législation sur l'énergie nucléaire, le sort de l'énergie nucléaire à la fin du moratoire, la question du stockage final, la réforme fiscale écologique, le programme prolongeant Energie 2000.

Au niveau cantonal

- 1992 – révision (très partielle) de la loi cantonale sur l'énergie ;
 - arrêté désignant l'autorité cantonale compétente en cas de litige concernant les conditions de raccordement des autoproducteurs d'énergie ;
- 1993 – adoption par le Grand Conseil de la conception directrice cantonale de l'énergie ;
- 1994 – arrêté concernant les émoluments de décisions perçus par les autorités compétentes en matière d'énergie (révisé en 1997) ;
- 1995 – arrêté concernant le décompte individuel des frais de chauffage et d'eau chaude dans les bâtiments neufs ;
 - arrêté concernant l'utilisation des énergies renouvelables dans les bâtiments appartenant aux cantons et aux communes (révisé en 1996) ;
- 1996 – arrêté concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie dans le bâtiment ;

Energie

- 1997 – arrêtés déléguant aux villes de Neuchâtel, de La Chaux-de-Fonds et du Locle différentes compétences relatives à l'utilisation rationnelle de l'énergie dans le bâtiment;
- arrêté relatif au contrôle périodique des installations de chauffage, à air pulsé et atmosphérique, de puissance nominale inférieure à 900 kW (révisé en 1998);
- 1998 – bilan intermédiaire de la conception directrice cantonale de l'énergie;
- arrêté concernant le chauffage électrique de locaux;
 - arrêté concernant les piscines chauffées;
- 1999 – arrêté concernant les émoluments de décisions perçus par les autorités compétentes en matière d'énergie (abrogeant celui de 1997);
- arrêté relatif au contrôle périodique des installations de chauffage, à air pulsé et atmosphérique, de puissance effective inférieure à 1 MW (abrogeant celui de 1997).

3. CONSÉQUENCES DE LA CONCEPTION DIRECTRICE CANTONALE DE L'ÉNERGIE

La conception directrice cantonale de l'énergie, approuvée par le Grand Conseil en 1993, proposait trois modifications de la loi sur l'énergie:

- obligation de poser des capteurs solaires pour l'eau chaude sanitaire dans les bâtiments neufs;
- obligation d'équiper les stations d'épuration d'installations de production de biogaz;
- obligation de remplacer les chauffages électriques par des pompes à chaleur.

Ces trois sujets ont été étudiés par la commission cantonale de l'énergie et chacun d'entre eux est traité dans l'actuel projet de loi.

L'obligation de poser des capteurs solaires s'est transformée en un principe beaucoup plus général définissant une proportion maximale d'énergie non renouvelable pour assurer la couverture des besoins thermiques d'un nouveau bâtiment. Ce point constitue par ailleurs une des principales innovations de cette loi. Il est décrit, en détail, au chapitre 7 du présent rapport et figure à l'article 38 du projet de loi.

La volonté d'utiliser le biogaz des stations d'épuration se retrouve à l'article 35 du projet de loi.

Le remplacement du chauffage électrique par des pompes à chaleur est contenu dans les principes de l'article 47 du projet de loi.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

4. CONSÉQUENCES DE LA LOI FÉDÉRALE SUR L'ÉNERGIE

La loi fédérale sur l'énergie (LEne) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1999. Elle est accompagnée d'une ordonnance d'application (OEne). Ces deux documents remplacent l'arrêté fédéral pour une utilisation économe et rationnelle de l'énergie, du 1^{er} mai 1991 et l'ordonnance visant à une utilisation économe et rationnelle de l'énergie, du 1^{er} mars 1992.

Contrairement à l'arrêté fédéral précité et conformément aux résultats de la consultation, la loi fédérale se présente comme une loi cadre. Comme l'a relevé le Conseil fédéral (FF 1996 IV 1081), elle ne prévoit qu'un éventail minimal de mesures. Pour promouvoir une utilisation économe et rationnelle de l'énergie et l'emploi des énergies renouvelables, les cantons sont chargés de prendre des mesures plus incisives et complémentaires. Ils peuvent ainsi renforcer les principes inscrits dans la loi, mais non pas les affaiblir. L'objectif d'une loi cadre fédérale n'est pas de démanteler la politique énergétique, mais de responsabiliser les cantons le plus possible à leurs niveaux respectifs. Cela ne vaut cependant que pour les domaines dans lesquels la Confédération ne possède pas toutes les compétences.

Conformément à l'article constitutionnel, la législation dans le domaine des bâtiments est du ressort des cantons (art. 9 LEne). La seule prescription de détail de l'article 9 concerne le décompte individuel des frais de chauffage et d'eau chaude. Il doit être introduit par les cantons pour les bâtiments neufs. C'est déjà le cas dans notre canton, par arrêté du Conseil d'Etat de 1995, comme le permet la loi de 1980.

Le décompte individuel des frais de chauffage et d'eau chaude dans les bâtiments existants, qui figurait dans l'arrêté et l'ordonnance fédérales, n'a donc pas été repris dans la loi fédérale. Les cantons sont libres de l'introduire à leur niveau. Vu les difficultés d'application, la large opposition des milieux de l'immobilier et l'efficacité peu probante de cette mesure, elle n'est pas reprise dans le présent projet de loi.

La procédure d'autorisation pour le **chauffage électrique** de locaux a été supprimée au niveau fédéral. Dans notre canton, elle a été introduite depuis 1992 et a donné de bons résultats. Elle permet de préserver les locataires et les acheteurs d'immeubles de ce mode de chauffage particulièrement onéreux, de réduire les déperditions énergétiques et de conserver l'électricité pour des usages plus nobles que le chauffage. La procédure d'autorisation est donc reprise à l'article 47 du projet de loi.

Les procédures d'autorisation pour **chauffage de plein air et rideau à air chaud** ont également été supprimées au niveau fédéral. La procédure concernant les rideaux à air chaud n'est pas reprise dans l'actuel projet de loi bien qu'elle ait été appliquée dans le canton depuis 1992. En effet, cette procédure était difficile à faire respecter, quelque peu arbitraire et d'une efficacité difficile à démontrer.

Energie

Quant au cas du chauffage de plein air, le projet de loi donne la compétence au Conseil d'Etat d'édicter des dispositions, bien que l'application pratique ne soit guère plus aisée que concernant les rideaux à air chaud. Cependant, l'harmonisation intercantonale a conservé cette mesure et nous souhaitons en faire de même par souci de cohérence confédérale.

La procédure d'autorisation pour les **piscines chauffées** a également été supprimée au niveau fédéral. Elle a été appliquée dans notre canton avec succès depuis 1992. Elle figure donc dans notre projet de loi actuel à l'article 48.

Rappelons que si ces mesures n'ont pas été reprises dans la loi fédérale, qui est une loi cadre, ce n'est pas parce qu'elles sont inutiles, mais cela résulte de la volonté politique de laisser aux cantons la compétence d'édicter des prescriptions complémentaires plus incisives et plus détaillées.

Cependant, les cantons ont l'intention d'harmoniser leur législation. Dans ce but, la Conférence des services cantonaux de l'énergie a mis sur pied un modèle de prescriptions, composé d'une base et de modules qui peuvent être choisis en fonction des besoins et particularités de chaque canton. Le but est de garantir une base commune tout en préservant l'autonomie cantonale. Le délégué à l'énergie du canton de Neuchâtel est responsable de ces travaux d'harmonisation au niveau suisse, dont le principe a été approuvé par la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie. Une convention intercantonale sera signée courant 2000.

L'article 6 de la LEné donne mandat aux cantons d'étudier les **installations productrices d'électricité alimentées aux combustibles fossiles**. C'est une nouveauté par rapport à l'arrêté fédéral; elle est reprise et précisée à l'article 32 du présent projet.

L'article 7 de la LEné donne mandat aux cantons de régler les **conditions de raccordement des producteurs indépendants**. Cette exigence, reprise de l'arrêté fédéral et de la loi actuelle, figure à l'article 33 du projet.

Comme auparavant, les tâches concernant l'information et les conseils, ainsi que les mesures de formation et de perfectionnement sont réparties entre la Confédération et les cantons. Le chapitre 4 du projet résulte du chapitre 4 de la LEné, sans susciter de modifications fondamentales par rapport à la pratique actuelle, excepté le nouveau bonus sur l'utilisation du sol pour les bâtiments MINERGIE (art. 29).

Dans le chapitre des **contributions financières**, la loi fédérale sur l'énergie introduit le principe des contributions globales (art. 15 LEné). Il s'agit de montants globaux accordés aux cantons qui ont mis sur pied leur propre programme d'encouragement. Ainsi, pour encourager l'utilisation économe et rationnelle de l'énergie, le recours aux énergies renouvelables et la récupération des rejets de chaleur, il n'y aura plus de subventions accordées directement par la Confédération. Les cantons seront chargés de distribuer les subventions fédérales, pour autant qu'une part au moins égale soit distribuée par le canton. Lors de la préparation du projet de loi fédérale, cette

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

mesure a été suscitée par les directeurs cantonaux de l'énergie dans le but de permettre d'utiliser le soutien de la Confédération en fonction des priorités des politiques énergétiques cantonales et en tenant compte des caractéristiques locales. La nouvelle ordonnance fédérale sur l'énergie prévoit également que des éventuels crédits communaux pourront être pris en compte dans la part cantonale. Les programmes devront être préparés sur une base annuelle, mais les moyens financiers non utilisés pourront être reportés sur l'année suivante (art. 17 OEné). Pour ces raisons, il est indispensable de créer un fonds cantonal de l'énergie (voir art. 52).

5. STRUCTURE DU PROJET DE LOI

La structure de la loi actuelle n'était pas satisfaisante, ce qui a impliqué sa refonte complète pour aboutir au présent projet.

Le chapitre premier « Dispositions générales » de la loi actuelle contient également des définitions ainsi que quelques articles spécifiques; l'organisation est reléguée au chapitre VI.

Dans le nouveau projet, les définitions sont supprimées, soit parce qu'elles découlent de la loi fédérale ou de son ordonnance, soit parce qu'elles sont introduites directement dans les articles concernés. Le chapitre premier contient de véritables dispositions générales, tandis que le chapitre 2 règle toutes les questions d'organisation et d'exécution.

Dans la loi actuelle, la planification énergétique fait l'objet du chapitre II et le chauffage à distance du chapitre V. La planification énergétique n'est pas suffisamment traitée et les dispositions sur le chauffage à distance ont posé des problèmes d'exécution. Tout d'abord, le chauffage à distance n'est qu'un cas particulier des énergies de réseau qui ne sont pas explicitement traitées dans la loi actuelle. D'autre part, ce chapitre introduit la notion d'obligation de raccordement à un réseau, mais pas d'obligation de consommation. Le fait de légiférer au sujet de la planification énergétique et du chauffage à distance sous-entend également des concepts d'approvisionnement énergétique qui malheureusement ne figurent pas dans l'actuelle loi.

Le projet règle ces questions de manière systématique en deux chapitres: chapitre 3 « Planification énergétique » et chapitre 5 « Approvisionnement en énergie ».

Le chapitre 6 du projet, intitulé « Utilisation économe et rationnelle de l'énergie », est directement issu du chapitre III de la loi actuelle « Mesures d'économie ». La structure est conservée, mais des compléments sont apportés.

La loi actuelle dispose d'un chapitre IV « Mesures d'encouragement » qui parle également des dispositions financières et d'un chapitre VII « Dispositions financières » quelque peu succinct. On trouve dans le nouveau projet un chapitre 4 « Promotion » qui fixe les stratégies de ce qui doit être

Energie

encouragé et un chapitre 7 « Dispositions financières » qui donne les principes de financement des mesures de promotion et des autres frais occasionnés par l'application de la loi.

Le chapitre 4 « Promotion » a intentionnellement été placé le plus possible au début de la loi, c'est-à-dire juste après la planification énergétique, mais avant l'approvisionnement énergétique et les mesures d'utilisation économique et rationnelle de l'énergie. Il s'agissait par là de souligner l'importance des mesures d'information, de conseil, de formation, de recherche, d'encouragement et de soutien et la volonté de leur accorder la priorité par rapport à des mesures contraignantes au niveau des installations techniques.

Les deux derniers chapitres n'appellent pas de remarques particulières quant à leur structure.

En résumé, par rapport à la loi actuelle, divisée en neuf chapitres comprenant quarante-deux articles, la nouvelle loi, structurée en neuf chapitres et soixante-deux articles, est équilibrée et représente une amélioration notable compte tenu de la complexité croissante de la problématique de l'énergie dans notre société.

6. PRINCIPALES INNOVATIONS PAR RAPPORT À LA LOI ACTUELLE

Les innovations sont simplement citées dans le présent chapitre dans l'ordre de la numérotation des articles. Elles sont commentées en détail dans le chapitre suivant.

Développement durable (art. 1, 3 et 30)

Les notions modernes de développement durable, de coûts externes de l'énergie et d'analyse macro-économique sont introduites.

Obligations des autorités (art. 4 et 5)

Le canton et les communes doivent non seulement servir d'exemple par les mesures prises dans leurs bâtiments, mais également dans le domaine des transports et par leur façon de gérer les problèmes énergétiques en général.

Dans le domaine du bâtiment, le canton doit appliquer ce qu'il recommande, en construisant des bâtiments MINERGIE.

Attributions de la commission cantonale de l'énergie (art. 10)

Les tâches de cette commission sont augmentées et élargies.

Participation des communes (art. 11 à 13)

Des moyens supplémentaires sont donnés aux communes, leur conférant une plus grande marge de manœuvre.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Plans des énergies (art. 17 et 18)

Un plan de l'énergie est un outil à utiliser non seulement au niveau cantonal, mais également communal.

Energies de réseau (art. 20 à 23)

Dans certaines zones énergétiques, l'obligation de raccordement actuelle est complétée par une obligation de consommation également valable pour le gaz naturel.

Bonus sur l'utilisation du sol (art. 29)

Les mesures habituelles de promotion (information, conseils, formation, recherche, subventions) sont complétées par une nouvelle mesure octroyant un bonus sur l'utilisation du sol pour les bâtiments MINERGIE.

Approvisionnement en énergie (chapitre 5)

Les principes (art. 30), ainsi que les deux cas particuliers de la production d'électricité (art. 32) et des producteurs indépendants (art. 33) proviennent directement de la loi fédérale tandis que de nouvelles précisions cantonales concernent les énergies indigènes (art. 31), le couplage chaleur-force (art. 34) et le biogaz (par les stations d'épuration à l'art. 35 et par le compostage à l'art. 36).

Conception des constructions (art. 38)

L'énergie solaire passive, donc gratuite, doit être privilégiée dans la conception des constructions et l'utilisation des énergies non renouvelables doit être limitée dans les bâtiments neufs.

Qualité des bâtiments existants (art. 39)

Le potentiel d'économie le plus grand réside dans les bâtiments existants dont la qualité doit être déterminée.

Aération des locaux (art. 42)

L'air apporté dans les bâtiments d'habitation doit être frais, mais pas forcément froid.

Electricité dans les bâtiments (art. 46 et 47)

La réglementation du chauffage électrique, introduite par la Confédération, n'est pas nouvelle. En revanche, le remplacement des installations existantes et les principes généraux quant aux installations électriques ont été ajoutés.

Piscines chauffées (art. 48)

Les anciennes exigences de la Confédération sont reprises et complétées.

Energie

Gros consommateurs (art. 49)

Les gros consommateurs, donc souvent les industries, doivent aussi être associés aux activités de politique énergétique, ceci en poursuivant des objectifs réalistes et globaux, fixés d'un commun accord.

Transports (art. 50)

Le tiers de l'énergie dépensée dans le canton est dû aux transports. Dans une nouvelle loi sur l'énergie, un article général énonçant des principes est une nécessité.

Fonds cantonal de l'énergie (art. 52)

Ce fonds est rendu nécessaire par la nouvelle organisation de transferts financiers de la Confédération aux cantons, avec l'apport éventuel des communes.

En résumé, la principale nouveauté de fond de cette loi s'exprime par la volonté de travailler davantage par objectifs plutôt que de fixer des exigences techniques particulières. Les exemples les plus significatifs sont les plans de l'énergie (art. 17) qui stimulent des réflexions stratégiques et globales, la qualité des bâtiments existants (art. 39) qui fixe uniquement un objectif d'indice de dépense d'énergie thermique, la couverture des besoins thermiques pour les bâtiments neufs (art. 38) qui donne une limite maximale d'énergies non renouvelables et les gros consommateurs (art. 49) poursuivant une stratégie d'évolution à long terme.

Parmi les nouvelles mesures de cette loi ayant une conséquence directe et concrète dans la pratique, aucune n'est totalement nouvelle ou expérimentale. Toutes ces mesures sont déjà en vigueur dans d'autres endroits de Suisse et ont pu être testées, validées et corrigées. Il s'agit des articles suivants :

- article 5, bâtiments cantonaux selon le standard MINERGIE : en vigueur dans le canton du Valais ;
- article 29, bonus sur l'utilisation du sol : en vigueur dans le canton du Valais ;
- article 38, maximum 80% d'énergies non renouvelables : en vigueur pour les bâtiments publics des cantons de Thurgovie et de Neuchâtel et pour tous les bâtiments privés et publics du canton de Zurich et de la ville de Neuchâtel ;
- article 39, qualité des bâtiments existants : en vigueur dans le canton de Genève ;
- article 49, gros consommateurs : en vigueur dans le canton de Zurich et actuellement proposé sur une base volontaire par le secteur Energie 2000 Industrie dans toute la Suisse.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Il n'y a donc pas d'éléments totalement originaux dans ce projet de loi; les innovations proposées sont uniquement relatives à l'échelle de notre canton.

A l'opposé, certaines mesures ont été supprimées ou allégées par rapport au droit actuel, en particulier le décompte individuel des frais de chauffage et d'eau chaude dans les bâtiments existants, les rideaux à air chaud et le chauffage d'appoint.

7. COMMENTAIRES ARTICLE PAR ARTICLE

CHAPITRE PREMIER : DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article premier : buts

Les buts de la loi cantonale actuelle ont été remplacés par ceux de la nouvelle loi fédérale. En effet, la loi cantonale étant essentiellement une loi d'application du droit fédéral, il ne serait pas logique d'avoir des buts totalement différents.

Le sens de l'article premier de la loi fédérale est précisé par les articles 3, 4 et 5 de la même loi. Nous n'avons pas jugé utile de les répéter dans notre projet.

Article 2 : champ d'application

Cet article reprend l'article 2 de la loi cantonale actuelle tout en en précisant et complétant le contenu.

Article 3 : principes

L'alinéa 1 n'est pas nouveau. La formulation actuelle est reprise in extenso de la nouvelle loi fédérale sur l'énergie (art. 3, al. 4). On la trouve d'ailleurs dans d'autres lois fédérales ou cantonales.

L'alinéa 2 introduit la notion de coûts externes de l'énergie qui sont déjà utilisés pour les calculs de rentabilité de projets publics, selon l'arrêt du Conseil d'Etat du 23 décembre 1996. Selon les études de l'Office fédéral de l'énergie et de l'Office des constructions fédérales, la production et l'utilisation de l'énergie ainsi que les transports, coûtent annuellement entre 11 et 16 milliards de francs qui ne sont pas payés par les consommateurs et producteurs, et qui sont donc externes. Ces effets se produisent de façon très diverses :

- émission de polluants, résultant de la combustion de matières fossiles (maladies, pertes de production dans l'agriculture et la sylviculture, dégâts aux forêts et aux bâtiments, changements climatiques);
- pannes et risques majeurs (nauffrage de pétroliers, accidents majeurs des centrales nucléaires);

Energie

- occupation d'espace (routes, aéroports, barrages, disparition des zones riches en faune et en flore);
- infrastructures (frais non couverts concernant la construction et l'entretien des réseaux routiers et ferroviaires ainsi que des aéroports);
- accidents dans les transports (pertes macro-économiques imputables aux accidents non couverts par les assurances individuelles);
- nuisances sonores.

La prise en compte des coûts externes de l'énergie ne permet pas d'apporter une réponse radicale dans tous les problèmes portant sur le choix à faire entre plusieurs systèmes énergétiques. La pertinence de la démarche dépendra des conditions cadres et en particulier du statut de l'investisseur et de l'exploitant (public, privé). Cependant, la prise en compte des coûts externes de l'énergie constituera toujours un élément d'appréciation utile dans la prise de décision; elle éclairera le projet d'un jour différent et plus large qu'en considérant uniquement les coûts actuels du marché. Les coûts externes de l'énergie devant de toute façon être payés tôt ou tard par quelqu'un, il est judicieux de les chiffrer lors de l'élaboration de projets délicats et de décider, à ce moment-là, à qui ils devront être imputés. Précisons qu'actuellement, les coûts externes sont bel et bien réellement payés par quelqu'un: les pouvoirs publics. Les valeurs de coûts externes à prendre en compte sont fixés de manière univoque en Suisse par des recommandations de l'Office fédéral de l'énergie. Actuellement, ils se montent à 4,5 centimes par kWh pour le mazout, 3 centimes par kWh pour le gaz, 1,5 centime par kWh pour le bois et 5 centimes par kWh pour l'électricité. Un intérêt subséquent des coûts externes est de donner une interprétation chiffrée de l'alinéa 1.

L'article 3 s'applique à toutes les mesures décrites dans le présent projet de loi, ainsi qu'à toutes celles qui en découlent, y compris celles des arrêtés et règlements du Conseil d'Etat. C'est aussi la raison pour laquelle cet article a été placé en début de loi. Tous les articles suivants s'en trouvent donc allégés, mais ne doivent pas pour autant être considérés de manière absolue: l'article 3 devra toujours être considéré en arrière-plan et la possibilité de bénéficier de dérogations, telle que citée à l'alinéa 3, existe.

Les conditions particulières ou les mesures compensatoires qui peuvent être exigées lors de dérogations, correspondent à la pratique actuellement en vigueur et figurent d'ailleurs d'ores et déjà dans les arrêtés du Conseil d'Etat.

On peut citer l'exemple pratique d'une véranda qui ne satisfait pas aux conditions d'isolation thermique lui permettant d'être chauffée. Cependant, pour telle ou telle raison acceptable et particulière, le propriétaire désire la chauffer. Une mesure compensatoire pourrait consister à lui demander de mieux isoler une autre partie de son bâtiment existant, par exemple le plafond du garage non chauffé, situé en dessous d'une pièce chauffée.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Le projet mis en consultation introduisait encore à cet article un quatrième alinéa concernant une contribution de remplacement affectée. Au vu de l'accueil extrêmement réservé qui a été fait à cette proposition et des difficultés d'application prévisibles, elle a été abandonnée.

Article 4 : obligations des autorités, principe

Cet article reprend l'article 4 de la loi actuelle. Au lieu de se préoccuper de *la nécessité des économies d'énergie*, le canton et les communes veillent à garantir une *utilisation économe et rationnelle de l'énergie*. Cette nouvelle terminologie se retrouvera tout au long du projet: par rapport aux efforts actuels, elle est plus moderne mais surtout plus complète et réaliste.

L'alinéa 2 correspond à l'alinéa 2 de l'article 4 de la loi actuelle tout en étendant le rôle de référence que le canton et les communes sont appelés à jouer, non seulement par les mesures prises dans leurs bâtiments, mais également pour leurs installations, leurs véhicules et leurs appareils, ainsi que par la façon de les utiliser. Le rôle exemplaire dans le domaine des transports et du comportement pourrait par exemple prendre les formes suivantes: acquisition de véhicules économes, diversification des énergies utilisées dans les moyens de transport, incitation à un style de conduite économique du personnel, intensification de l'utilisation des transports publics. Cet alinéa indique une direction générale à suivre par les pouvoirs publics, sans imposer de mesures contraignantes obligatoires. Il ne serait par exemple pas rationnel de supprimer du matériel qui fonctionne pour le remplacer par du matériel plus économique.

L'alinéa 2 de l'article 4 de la loi actuelle avait été ajouté en 1992. Il définissait l'usage des énergies renouvelables dans les bâtiments publics. Un arrêté de 1995 a précisé l'application de ce principe en fixant *a contrario* la part maximale d'énergie non renouvelable pouvant être utilisée pour couvrir les besoins thermiques d'un bâtiment. Comme ce principe est repris dans l'actuel projet pour tous les bâtiments neufs publics et privés (art. 38, al. 2), il n'en est plus fait mention ici.

Article 5 : obligations des autorités, en particulier MINERGIE

Le standard MINERGIE est décrit à l'annexe du présent rapport, avec ses objectifs, caractéristiques et critères d'octroi.

Le canton de Neuchâtel est un des cantons fondateurs de l'association MINERGIE et a été un des premiers cantons romands à s'intéresser à ce standard initialement développé par les cantons de Berne et Zurich. Beaucoup d'efforts sont actuellement menés pour faire connaître ce standard et pour le promouvoir auprès des milieux neuchâtelois de la construction. De concert avec d'autres cantons romands, des subventions sont octroyées pour l'aide à la construction ou à l'assainissement de bâtiments MINERGIE.

Energie

Celui qui définit une nouvelle stratégie progressiste se doit d'être en première ligne et de montrer l'exemple. Sans quoi, il devient peu crédible. L'article 5 impose au canton de ne plus construire que des bâtiments publics conformes au standard MINERGIE. Le terme « bâtiment public » exclut le secteur de l'habitation. Par conséquent, les bâtiments touchés seront les bâtiments administratifs et de services, y compris les écoles. Les bâtiments publics n'appartenant pas au canton, mais par exemple à une commune n'ont pas l'obligation de remplir les exigences du standard MINERGIE, mais dans ce cas-là, ils ne reçoivent pas de subventions cantonales. Il existe aussi des bâtiments où il n'est pas possible d'atteindre le standard MINERGIE ou pour lesquels il n'y a pas de sens à viser ce standard. Pour de tels bâtiments, le Conseil d'Etat doit pouvoir accorder des dérogations.

Une disposition identique à celle de l'article 5 a été adoptée à l'unanimité par le Grand Conseil valaisan le 18 mai 1999.

CHAPITRE 2: ORGANISATION ET EXÉCUTION

Articles 6, 7, 8, 9: Grand Conseil, Conseil d'Etat, département, service

Ces articles sont avant tout formels; ils font la liste des compétences des principaux organes politiques et administratifs. La loi fédérale sur l'énergie donne certaines compétences et devoirs aux cantons. Il est nécessaire ici de définir quelle instance cantonale représentera le canton dans chacun de ces cas. Par exemple, c'est le Grand Conseil qui instaurerait des fonds de compensation (art. 6) et c'est le Conseil d'Etat qui donnerait le préavis du canton à l'autorité fédérale en matière de mandat de prestations (art. 7).

Le nouveau principe des fonds de compensation vient d'être introduit dans la loi fédérale sur l'énergie. Il permet de favoriser les conditions de raccordement des producteurs d'électricité indépendants sans pénaliser les entreprises chargées de l'approvisionnement énergétique de la collectivité. Lorsque ces entreprises seraient tenues de reprendre l'électricité des producteurs indépendants en quantité disproportionnée, elles bénéficieraient d'une compensation issue du fonds. Celui-ci serait alimenté par toutes les entreprises qui produisent, transportent ou distribuent de l'électricité dans le canton.

Article 10: commission de l'énergie

Par rapport à la loi actuelle (art. 29), le projet renonce à la contrainte d'un nombre minimal et maximal de membres. Il précise que la commission doit être représentative des divers milieux énergétiques (entreprises d'approvisionnement, agents énergétiques, milieux de la construction et de l'enseignement, industrie, économie et partis politiques).

La liste des tâches est également complétée, principalement afin d'entériner le fonctionnement actuel. Les deux dernières lettres *d* et *e* de l'alinéa 3 sont par contre nouvelles. Elles donnent à la commission une compétence consultative plus large.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Articles 11, 12, 13: communes

Les communes ont une large liberté de manœuvre en matière de politique énergétique. Proches des citoyens, leurs actions sont souvent celles qui ont le plus d'efficacité. Il est par conséquent nécessaire qu'elles participent d'une manière générale à l'application de la loi cantonale sur l'énergie, ce qui est d'ores et déjà le cas actuellement. Les communes sont d'ailleurs largement mentionnées tout au long de la loi actuelle comme d'ailleurs dans le projet de nouvelle loi (art. 4, 11, 12, 13, 14, 18, 19, 20, 21, 24, 25, 26, 28, 29, 30, 31, 51, 56).

Lors de la dernière révision de la loi cantonale sur les constructions, des compétences supplémentaires ont été accordées aux communes qui désirent légiférer en matière d'énergie. En particulier, l'article 25 de la loi cantonale sur les constructions indique que: «*Les règlements communaux peuvent contenir des dispositions concernant: ... l'utilisation rationnelle de l'énergie et le recours aux énergies renouvelables.*» Cette notion est simplement répétée dans l'actuel projet à l'alinéa 2 de l'article 11, car il semble plus logique de l'indiquer en premier lieu dans la loi sur l'énergie.

L'expérience de la dernière décennie a montré qu'une commission communale de l'énergie est le meilleur outil à disposition des autorités communales pour réfléchir aux problèmes d'énergie, qui ne sont jamais urgents, mais pourtant importants. L'association «L'énergie dans la cité» travaille sous mandat de la Confédération afin d'aider les communes à maintenir une politique énergétique active. Cette association a édité un exemple de cahier des charges d'une commission communale de l'énergie. On y voit qu'une telle commission peut établir et tenir à jour le bilan énergétique communal et le plan directeur de l'énergie, peut faire de l'information et de la formation auprès de l'administration ou du grand public, peut suivre le fonctionnement et les projets de construction des bâtiments, les installations et véhicules communaux, peut surveiller et développer les réseaux (eau, électricité, chauffage à distance), peut promouvoir les énergies renouvelables, peut veiller à l'utilisation rationnelle de l'énergie et à la promotion des énergies renouvelables dans le cadre des procédures d'autorisation et de contrôle.

Selon l'article 12 de l'actuel projet de loi, la commission communale de l'énergie peut librement être nommée par le Conseil communal ou par le Conseil général. Une commission existante peut bien entendu ajouter le volet énergie à son cahier des charges existant (par exemple la commission d'urbanisme ou la commission technique ou la commission des services industriels, etc.).

Plusieurs communes peuvent créer une commission régionale à qui pourront être déléguées certaines tâches (par exemple l'élaboration des plans communaux des énergies), d'autres activités restant strictement du ressort d'une commission communale (par exemple la gestion des bâtiments communaux).

Energie

Ces différentes possibilités de création de la commission communale de l'énergie doivent permettre une structure particulièrement légère à la portée de toutes les communes, même les plus petites. Il s'agit en premier lieu de fixer les responsabilités et de désigner des organes compétents. Dans tous les cas, les Conseils communaux peuvent se décharger sur ces commissions et se concentrer sur les questions plus politiques. Il faut aussi mentionner que dans beaucoup de petites communes, les réflexions en matière d'énergie, une fois les travaux de base effectués, seront peu fréquentes.

L'article 13 reprend une notion déjà existante dans l'actuelle loi qui est celle de la délégation de compétences. Le Conseil d'Etat a déjà fait usage de cette possibilité par exemple avec les communes de Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds et Le Locle qui exécutent certaines tâches de police des constructions, en particulier dans le domaine de l'isolation thermique des constructions. La surveillance du département s'exerce notamment par l'utilisation de formulaires communs, par des séances de coordination et par la remise de listes des dossiers traités.

Article 14: collaborations

Le principe de cet article n'est pas nouveau. Cette disposition est complétée par l'alinéa 2, issu de la loi fédérale. Il donne la possibilité à des organisations privées de collaborer à l'exécution de la loi. Au niveau cantonal également, certaines tâches doivent pouvoir être déléguées à des tiers, organisations ou entreprises.

Le troisième alinéa expose la volonté, qui doit être continue de collaborer avec les autres cantons et d'harmoniser les prescriptions en matière d'énergie. Comme déjà mentionné dans les chapitres qui précèdent, l'objectif est d'avoir les mêmes exigences de base dans tous les cantons suisses, afin que celles-ci soient mieux comprises et donc mieux exécutées. L'évolution de la technique nécessitant continuellement des adaptations de la législation, les travaux d'harmonisation seront également continus et doivent réellement dénoter d'une volonté politique.

CHAPITRE 3: PLANIFICATION ÉNERGÉTIQUE**Article 15: renseignements**

Cet article provient des dispositions générales de la loi actuelle. Comme les renseignements demandés par le service de l'énergie sont utilisés à des fins de planification énergétique, cet article a été placé dans le chapitre 3. Depuis 1978, le service publie chaque année la statistique de consommation cantonale d'énergie. Les objectifs sont fixés à partir de ces données statistiques et l'efficacité des mesures accomplies est mesurée également à partir de ces données. Malgré la base légale existante, il est parfois difficile d'obtenir les renseignements souhaités. Il n'y a cependant pas eu jusqu'à présent d'obstacles majeurs.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

L'article 21 de la loi fédérale sur l'énergie donne la compétence aux autorités de demander les renseignements requis.

Article 16 : conception directrice

La loi actuelle mélange deux notions, celle de conception directrice et celle de plan directeur. Cette confusion est supprimée dans le projet: la conception directrice est définie à l'article 16 et le plan directeur, dénommé à présent « plan de l'énergie », à l'article 17.

La conception directrice doit fixer dans les grandes lignes les orientations stratégiques de la politique énergétique cantonale et définir les principales mesures d'application afin d'atteindre les objectifs. Deux conceptions directrices cantonales de l'énergie ont jusqu'à présent été adoptées par le Grand Conseil, la première en 1982, la seconde en 1993. Un bilan intermédiaire 1997 a été établi au début 1998. La dernière conception directrice garde actuellement sa validité. Elle est principalement déterminée par le programme «Energie 2000» de la Confédération. Après l'an 2000, elle devra certainement être adaptée.

Articles 17, 18 : plan cantonal de l'énergie et plans communaux des énergies

Le plan cantonal de l'énergie étudie concrètement, au niveau du territoire neuchâtelois, quelles sont les sources d'énergie et les consommateurs principaux et comment les mettre en relation de manière optimale.

Le principe de plan cantonal de l'énergie existe depuis 1980 dans la loi cantonale sur l'énergie, mais n'a pas encore débouché sur une application concrète. La commission cantonale de l'énergie et le service de l'énergie travaillent depuis environ une année à l'élaboration d'un premier projet. Plusieurs autres cantons, régions ou villes de Suisse ont déjà accompli cet exercice.

Les principales zones énergétiques qui pourront être tracées sur la carte du canton sont les zones alimentées par le gaz naturel, celles alimentées par des réseaux de chauffage à distance (soit suite à l'incinération des ordures ménagères, soit par combustion d'énergies fossiles), les zones alimentées par des réseaux de chauffage à distance fonctionnant au bois, celles présentant un potentiel d'exploitation géothermique, les zones présentant un potentiel d'utilisation de l'énergie du vent par l'installation d'éoliennes.

Le plan cantonal de l'énergie comprend également les réseaux principaux de transport d'énergie (électricité, gaz, chauffage à distance) et des informations ponctuelles telles que les grosses unités consommatrices d'énergie (chauffage, électricité) ou productrices d'énergie (cogénération, rejets de chaleur pouvant être valorisés, etc.).

Le plan cantonal de l'énergie fait d'abord l'inventaire de la situation existante, ce qui s'assimile plutôt à un cadastre énergétique puis, dans un deuxième temps, essaie de fixer des axes de développement pour l'avenir.

Energie

Le plan cantonal de l'énergie sera relativement approximatif et plutôt indicatif, alors que les plans communaux des énergies pourront être plus précis et plus directifs. Actuellement, les villes de Neuchâtel et de La Chaux-de-Fonds ont déjà défini leurs principales zones énergétiques et par là accompli l'essentiel du travail d'établissement du plan communal des énergies.

Le Conseil d'Etat fixera les délais et priorités pour l'établissement des plans communaux des énergies, commune par commune et uniquement pour les communes concernées. Il est à remarquer que plusieurs communes peuvent se grouper afin de réaliser leur plan des énergies qui pourra devenir ainsi un plan régional des énergies. Cette démarche paraîtrait logique dans les cas où des zones énergétiques se situent à cheval sur plusieurs communes, comme par exemple des zones d'énergie de réseau de chauffage à distance.

Un des principaux objectifs d'un plan de l'énergie est d'optimiser les ressources, non seulement énergétiques, mais également financières et organisationnelles. Par exemple, afin d'éviter qu'un bâtiment, gros consommateur d'énergie thermique, situé à proximité du réseau de gaz naturel et d'un réseau de chauffage à distance, ne se fasse chauffer par une troisième source d'énergie (par exemple bois ou mazout).

Dans certaines petites communes, le plan communal des énergies pourra être très simple si aucune zone énergétique ne peut être fixée (pas de gaz, pas de chauffage à distance, etc.), s'il n'existe pas de gros consommateurs ou de gros rejets de chaleur, si aucune ressource naturelle d'importance est à disposition (géothermie, vent). Sur la base de l'alinéa 2 de l'article 18, le Conseil d'Etat pourra alors décider de ne pas demander de plan des énergies à ces communes.

Article 19: délimitation des zones

Les zones énergétiques ont déjà été définies à l'article 17 dans le cadre des plans des énergies. Le présent article précise les zones énergétiques et les répartit en trois types.

Les zones d'énergie de réseau peuvent être, par exemple, les portions de territoire alimentées par un réseau de distribution de gaz naturel ou un réseau de chauffage à distance. Dans un premier temps, il n'est pas prévu de définir des zones d'énergies de réseau pour l'électricité puisqu'elle est censée desservir tout le territoire.

Comme le précise l'alinéa 3, il est évident que les zones d'énergie de réseau ne peuvent être délimitées qu'en collaboration avec les entreprises exploitant les réseaux. Par exemple, ce serait un non-sens de définir une zone d'énergie de réseau « gaz naturel » sur la commune de La Côte-aux-Fées, alors que le réseau n'existe pas à cet endroit actuellement et qu'il ne serait pas supportable économiquement de l'implanter. Par contre, une partie du village affectée à une zone d'énergie de réseau « chauffage à distance au bois » serait plus réaliste.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Les zones d'incitation pour d'autres systèmes de production ou de consommation d'énergie peuvent être, par exemple, des zones dans lesquelles la pose d'éoliennes pourrait se faire sans problème ou dans lesquelles il existe un potentiel géothermique. On peut imaginer également des zones d'incitation pour la consommation d'énergie, incitation, par exemple, à se chauffer au gaz de pétrole liquéfié ou au bois dans des endroits où le mazout ne peut pas être utilisé pour des raisons de protection des eaux.

Les zones sans spécification sont les portions de territoire restant pour lesquelles aucune indication ne peut être apportée. Le chauffage individuel à mazout aurait évidemment l'avantage dans de telles zones. Ceci constitue bien entendu la plus grande part du territoire neuchâtelois.

Il est important de remarquer que le contenu des articles 17, 18 et 19, c'est-à-dire l'établissement des plans des énergies et des zones énergétiques n'impose aucune contrainte ou obligation aux propriétaires ou consommateurs privés. Ces articles proposent des outils de réflexion et de planification engageant uniquement les collectivités publiques cantonales et communales. Ce sont les articles suivants 20, 21, 22 et 23, et ceux-là uniquement, qui peuvent apporter un aspect contraignant auprès des propriétaires ou consommateurs privés.

Articles 20, 21, 22: obligation de raccordement

Comme le concept de zones d'énergie de réseau, celui d'obligation de raccordement au réseau existe déjà dans la loi cantonale actuelle (chapitre V). Ce chapitre V était cependant formulé d'une manière peu claire et peu incitative. De ce fait, cette possibilité légale a été très peu utilisée.

Comme jusqu'ici, l'obligation ne peut être décrétée que par les communes, mais ceci dans le cadre général du plan communal des énergies.

Si un réseau régional ou intercommunal existe et que les communes concernées n'ont pas établi de plan des énergies commun, le plan cantonal de l'énergie pourra alors contenir également une éventuelle obligation de raccordement.

Il n'est pas possible d'imposer une obligation de raccordement à un réseau complètement privé. Le réseau doit au moins être sous contrôle majoritaire d'une collectivité publique ou d'une société ou coopérative dont les partenaires sont les consommateurs eux-mêmes. On parle bien ici de réseaux de distribution d'énergie et non pas de centrales de production qui peuvent, elles, être détenues par des entreprises privées.

La procédure d'approbation d'une zone d'énergie de réseau avec obligation de raccordement sera en général la suivante: sur la base d'une situation locale et en fonction des types de consommateurs d'énergie de cette zone, les autorités communales définissent ladite zone et la font approuver par le Conseil général. A ce niveau là déjà, les différentes sensibilités peuvent se

Energie

faire entendre de manière démocratique. En cas d'adoption par le Conseil général, la zone est mise à l'enquête publique et tout citoyen concerné a la possibilité de faire opposition. La procédure nous semble donc assez large et démocratique pour garantir une pesée d'intérêts suffisante. Même si le réseau est aux mains d'une collectivité publique, le prix de l'énergie doit être soumis à l'arbitrage d'une autorité neutre qui veillera également au respect de l'équité par rapport aux autres zones du canton. L'alinéa 3 de l'article 20 donne cette compétence au département cantonal concerné, actuellement le Département de la gestion du territoire.

Article 23: obligation de consommation

Cet article comble la principale lacune du chapitre V de la loi actuelle. En effet, il est aujourd'hui possible d'être contraint à un raccordement obligatoire au réseau, mais sans pour autant y consommer la moindre énergie (si par exemple une autre chaudière individuelle est encore en service). Ce cas de figure est extrêmement défavorable, en particulier pour l'entreprise de distribution d'énergie, qui serait contrainte d'investir dans le raccordement sans pouvoir encaisser la moindre recette à partir de vente d'énergie.

L'application la plus simple de cet article trouvera sa place dans le cas de quartiers ou lotissements neufs directement équipés par tous les réseaux (eau, électricité, vidéo, chaleur à distance). Les bâtiments neufs seront donc raccordés et consommeront de l'énergie dès le début de leur exploitation.

Un bâtiment existant isolé au milieu d'une zone d'énergie de réseau, donc à proximité immédiate du réseau, devra également adopter ce mode de chauffage, mais seulement lorsque l'installation de chauffage individuel existante devra être renouvelée.

L'information auprès des propriétaires d'immeubles devra donc être faite en priorité par les partenaires naturels dans le domaine du chauffage, c'est-à-dire les installateurs ou les bureaux techniques.

Tout ce qui vient d'être dit concernant l'obligation de raccordement (art. 20, 21, 22) et l'obligation de consommation (art. 23) s'applique bien entendu également au gaz naturel, pour autant que le plan communal des énergies définisse une zone d'énergie de réseau gaz naturel à raccordement obligatoire. L'article 20 précise bien que de telles zones sont mises à l'enquête publique.

Il est évident que toutes les obligations des articles 20 à 23 ne pourront être imposées que pour autant que les conditions de l'article 3 du présent projet de loi soient satisfaites. Par conséquent, autant pour les fournisseurs et les distributeurs d'énergie que pour les consommateurs, les conditions techniques et financières doivent être supportables et il ne doit pas en résulter de charges disproportionnées.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Article 24 : examen périodique

Evidemment, tous les documents de planification énergétique doivent être adaptés à l'évolution du marché, de la politique et de la technologie.

CHAPITRE 4: PROMOTION

C'est dans un comportement adéquat des utilisateurs d'énergie que réside le plus grand potentiel d'économie, bien que celui-ci ne soit pas directement chiffrable. Il importe, par conséquent, de ne pas ménager les efforts d'information, de conseil, de formation et de perfectionnement. Comme la Confédération le fait à son niveau, le canton et les communes ont un rôle fondamental à jouer dans ce domaine.

Il est évident que la plupart des communes n'ont pas d'activités propres en matière d'information et conseils énergétiques et n'ont pas la possibilité d'engager les spécialistes nécessaires. Dans ces cas-là, les communes sont plutôt invitées à jouer un rôle de proximité auprès de leurs citoyens en mettant à disposition et diffusant les informations et les conseils du service cantonal de l'énergie ou de la Confédération. Certaines communes disposent par contre des compétences nécessaires (actuellement particulièrement les communes de La Chaux-de-Fonds et de Neuchâtel) et organisent elles-mêmes des activités dans ces domaines. Il est alors important que les activités du canton et de ces communes soient coordonnées.

Dans le domaine de la formation (art. 26), certaines écoles communales sont actives dans le domaine de l'énergie.

Concernant les nouvelles technologies, le champ de la recherche n'est de loin pas encore complètement exploré et bien que ces mesures relèvent plutôt de la compétence de la Confédération, le canton peut également s'intéresser à certaines actions spécifiques. Les installations pilotes servent à tester en grandeur réelle la faisabilité technique d'un produit, tandis que les installations de démonstration servent à tester en grandeur réelle l'impact du produit sur le marché. Ces deux phases sont indispensables dans le processus de développement d'une nouvelle technologie.

L'alinéa 2 de l'article 27 est rendu nécessaire par l'article 12 de la loi fédérale sur l'énergie qui demande d'entendre le canton au sujet des projets que la Confédération soutiendrait elle-même dans ce canton.

L'article 28 est repris de la loi actuelle, mais établit une liste plus claire des mesures pouvant être soutenues.

Article 29 : bonus sur l'utilisation du sol

Le principe du bonus sur l'utilisation du sol pour les bâtiments MINERGIE est décrit à l'annexe du présent rapport, en particulier à son paragraphe 7. Une mesure semblable a également été votée à l'unanimité par le Grand Conseil

Energie

valaisan le 18 mai 1999. Elle introduit une nouvelle mesure de promotion pas encore pratiquée jusqu'à présent dans le cadre de la politique énergétique, à côté des subventions et autres prestations de service.

CHAPITRE 5: APPROVISIONNEMENT ÉNERGÉTIQUE

Ce chapitre est nouveau. Il est motivé principalement par la nouvelle loi fédérale de l'énergie qui fixe des tâches aux cantons dans ce domaine.

Article 30: principes d'approvisionnement

Cet article s'inspire, dans les grandes lignes, du contenu de la loi fédérale sur l'énergie.

L'alinéa 1 mentionne un approvisionnement énergétique optimal sur le plan macro-économique. Ceci signifie que l'économie, et en particulier l'économie locale, doit être prise en compte, mais en la plaçant dans une vision globale, telle que précisée à l'alinéa 2.

La notion de développement durable est maintenant largement répandue également dans les milieux politiques. C'est le rapport Brundtland élaboré en 1987 sous mandat de l'ONU qui en donne la meilleure définition: « *Un développement est durable s'il garantit que les besoins de la génération actuelle sont satisfaits, sans porter préjudice aux facultés des générations futures de satisfaire leurs propres besoins.* » La nouvelle Constitution fédérale fait largement appel à la notion de développement durable et fixe des objectifs clairs dans ce sens. En particulier, dans son préambule, à l'article 2 et surtout à l'article 73 portant justement le titre de développement durable.

L'alinéa 3 ne fixe pas l'autarcie comme un objectif de politique énergétique, mais incite à la prise en compte des ressources indigènes (régions, canton, pays, voire légèrement au-delà) dans les prises de décision. En cas de crise d'approvisionnement, un certain minimum indispensable devrait pouvoir être couvert par les ressources locales. Un exemple simple peut s'exprimer sous la forme des installations solaires pour la préparation d'eau chaude sanitaire, autonome, maison par maison.

Article 31: énergies indigènes

Cet article concerne bel et bien l'approvisionnement en énergie du canton, mais demande aux autorités d'être actuellement particulièrement attentives aux ressources énergétiques indigènes. L'alinéa 1 en fait d'ailleurs une liste, exhaustive actuellement, mais ouverte à de nouvelles inventions.

Article 32: production d'électricité par combustibles fossiles

Cet article est un article d'application de la loi fédérale sur l'énergie (art. 6). La production d'électricité par le biais d'usines thermiques utilisant des

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

agents énergétiques fossiles (huile, gaz) n'est *a priori* pas favorable à l'environnement puisqu'elle est productrice de gaz à effet de serre. La construction de telles installations doit donc être soumise à des conditions de qualité et faire suite à des réflexions permettant de s'assurer que d'autres moyens de production d'énergie moins dommageables ne sont pas possibles.

La formulation des conditions d'autorisation provient de l'harmonisation intercantonale des prescriptions en matière d'énergie et fait partie de la base réglementaire que tous les cantons sont invités à adopter. Le principe est d'utiliser la majorité des rejets de chaleur selon l'état de la technique, état évoluant par ailleurs très rapidement. Il faudra par conséquent s'adapter à cette évolution pour déterminer les cas particuliers. Par exemple, des centrales thermiques à cycle combiné peuvent atteindre des rendements de plus en plus hauts, tout en rejetant de la chaleur à des températures de plus en plus basses. C'est donc l'exergie (qualité de l'énergie en fonction du niveau de température) qui devra être considérée plutôt que l'énergie.

Article 33 : conditions de raccordement des producteurs indépendants

Il s'agit ici aussi d'un article d'application de la loi fédérale (art. 7). Le principe n'est pas nouveau et figure actuellement dans la loi sur l'énergie à l'article 7a).

La nouvelle ordonnance fédérale sur l'énergie contient tout un chapitre d'application à ce sujet.

Il s'agissait ici principalement de définir qui était l'autorité cantonale compétente, soit le département.

Article 34 : couplage chaleur-force

Cet article provient des réflexions de la commission cantonale de l'énergie à partir de deux sources. Tout d'abord d'une étude réalisée dans le cadre du cycle postgrade en énergie de l'EPFL portant le titre « *Bases de décision pour l'intégration de la cogénération dans la politique énergétique dans le canton de Neuchâtel* », d'autre part, d'un article de la loi cantonale zurichoise sur l'énergie.

L'étude susmentionnée a montré qu'il existait un potentiel important pour les installations de couplage chaleur-force dans le canton de Neuchâtel, mais que les conditions cadre favorables étaient trop peu développées. Un couplage chaleur-force est une installation combinée qui produit de la chaleur et de l'électricité avec un meilleur rendement global que deux installations prises séparément. Néanmoins, si l'agent énergétique utilisé est fossile, il s'ensuit une pollution et une production de CO₂ supérieure dans une installation de cogénération (qui produit également de l'électricité) que dans une simple centrale de chauffage. L'électricité produite augmente l'indépendance énergétique, l'autonomie et parfois, dans de bonnes conditions, la rentabilité économique. Cependant, la consommation d'agent énergétique est accrue, même si l'efficacité globale est meilleure.

Energie

Certains cas sont donc plus favorables que d'autres, par exemple lorsqu'une chaufferie importante à mazout est remplacée par un couplage chaleur-force utilisant le gaz naturel. Dans ce cas, le surplus d'énergie consommé pour la production d'électricité peut être compensé par la charge polluante inférieure du gaz par rapport au mazout. Un autre cas encore meilleur peut se manifester lors du remplacement d'une chaufferie à gaz ou à mazout par un couplage chaleur-force utilisant des énergies renouvelables comme le bois ou le biogaz.

On voit donc que chaque cas peut être différent, ce qui explique que l'alinéa 2 permet de promouvoir de telles installations, alors que l'alinéa 3 permet de les limiter. Il est en effet important de disposer d'une base légale permettant d'agir dans ces deux directions, d'une part en fonction de chaque cas concret et d'autre part en fonction d'une stratégie politique qui reste à fixer au niveau suisse comme au niveau cantonal, par l'intermédiaire de la conception directrice. Le débat sur la poursuite de l'utilisation de l'énergie nucléaire en Suisse s'intensifiera encore ces prochaines années. Si les centrales nucléaires devaient être abandonnées, les installations de couplage chaleur-force prendraient alors plus d'importance. Par contre, il faut éviter que ces dernières ne soient installées que dans le but de production d'électricité (coupure des pointes) sans que la chaleur ne puisse être utilisée utilement.

Suite à la mise en consultation, l'alinéa 2 a été modifié: au lieu de commencer par «lorsque les conditions sont appropriées», il commence maintenant par «lorsque l'approvisionnement en électricité le justifie et que la rentabilité économique le permet». Cela permet de tenir compte de l'ouverture prochaine du marché de l'électricité qui pourra avoir pour conséquence que certaines régions pourront peut-être ne plus être alimentées par un réseau électrique ou que d'autres régions pourront au contraire être alimentées à des conditions extrêmement avantageuses. Selon les cas, il pourra donc y avoir un intérêt évident, soit à réaliser des couplages chaleur-force, soit à ne pas en réaliser. Pour que la rentabilité économique soit atteinte, il faut que la taille de l'installation soit conséquente, ce qui exclut les petites unités, par exemple pour des maisons individuelles. De plus, il faut une simultanéité des besoins de chaleur et d'électricité ou en tous cas une possibilité de les régler l'un par rapport à l'autre. Il n'est pas possible de définir dans la loi la liste de toutes les conditions appropriées. Les circonstances périphériques par rapport à l'installation considérée peuvent aussi entrer en ligne de compte, par exemple la présence actuelle ou future de pompes à chaleur électriques sur le réseau. Dans ce cas-là, l'électricité produite par le couplage chaleur-force peut être utilisée pour des besoins de chauffage par les pompes à chaleur. Cette combinaison, couplage chaleur-force/pompe à chaleur, permet d'utiliser bien plus efficacement une quantité d'énergie fossile donnée que si celle-ci était utilisée uniquement dans une chaudière.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Article 35 : stations d'épuration

Cet article avait été suggéré déjà en 1992 dans la conception directrice cantonale de l'énergie. Entre-temps, plusieurs projets de construction ou de modernisation de stations d'épuration dans le canton ont choisi ce mode de fonctionnement, dont la rentabilité économique immédiate n'est plus à démontrer. Il est cependant nécessaire de le fixer dans la loi comme un principe, étant entendu que les petites stations doivent être déchargées de cette obligation si celle-ci ne se justifie pas. D'autre part, il est entendu que la vocation première d'une station d'épuration n'est pas de produire de l'énergie. Par conséquent, le principe de valorisation énergétique du biogaz ne peut être imposée que lorsque le principe de traitement des boues s'y prête.

Article 36 : compostage

Cet article est issu de la réflexion ayant eu lieu à propos de l'article précédent. Le thème est le même puisqu'il s'agit d'utiliser le biogaz à des fins énergétiques. Cet article exprime plus un principe qu'une mesure contraignante. Des installations centralisées de compostage, privées ou communales, pourraient ainsi méthaniser leurs déchets verts, collecter le gaz ainsi produit et le brûler pour générer de la chaleur et/ou de l'électricité. De telles installations existent et donnent satisfaction en Suisse et à l'étranger.

CHAPITRE 6: UTILISATION ÉCONOME ET RATIONNELLE DE L'ÉNERGIE

Ce chapitre reprend l'actuel chapitre III « Mesures d'économies » de la loi cantonale. Quelques mesures sont ajoutées, d'autres sont adaptées.

Article 37 : mesures

Cet article fixe le principe que l'énergie doit être utilisée de manière économe et rationnelle et que le recours aux énergies renouvelables doit être accru. Dans ce sens, des mesures doivent être prises. La nature des mesures va forcément évoluer dans le temps en fonction du développement de la technique.

L'alinéa 2 exprime le principe que les exigences s'appliquent normalement aux bâtiments neufs et aux nouvelles installations, mais que dans certains cas, elles s'appliquent également aux bâtiments ou installations existants. Ceci est énoncé une fois pour toutes et concerne toutes les mesures du chapitre.

Ces cas sont des transformations, des rénovations ou des changements d'affectation, mais pour autant que deux conditions soient satisfaites: ils doivent être importants et ils doivent être soumis à autorisation. Le terme important est relatif soit à l'impact sur la consommation d'énergie des mesures considérées, soit au montant des investissements consentis. Dans le cas du remplacement d'installations entières ou d'éléments de

Energie

construction entiers, comme par exemple les fenêtres, la situation est plus simple et il est évident que les prescriptions s'appliquant aux installations neuves ou aux éléments de construction neufs devront être respectées.

Article 38: conception des constructions

Une large part des besoins thermiques d'un bâtiment peut être couverte par l'utilisation de l'énergie solaire passive, c'est-à-dire celle qui est reçue gratuitement du soleil et captée par la construction elle-même. Pour ce faire, la conception du bâtiment doit être adéquate. Par exemple, la construction doit être favorablement orientée par rapport au soleil, les ouvertures vitrées doivent laisser passer le soleil en hiver, mais le limiter en été, les façades nord doivent être le plus opaque et isolé possible, les matériaux doivent être capables de stocker la chaleur reçue pendant la journée. Ce ne sont que des exemples, bien évidemment non contraignants, car cet article veut simplement réintroduire un principe évident pour les constructeurs du passé. Malheureusement, il a été souvent oublié, suite à une technique du bâtiment permettant d'obtenir un confort suffisant dans n'importe quelles conditions, mais avec une importante consommation d'énergie supplémentaire.

L'utilisation de l'énergie solaire active nécessite elle aussi certaines formes et orientations du bâtiment. Bien entendu, la fonction première d'un bâtiment n'est pas d'économiser de l'énergie et les contraintes architecturales et urbanistiques imposent des limites qu'il n'est pas toujours possible de franchir. Ces remarques concernent l'alinéa 1 de l'article 38.

L'alinéa 2 n'est en fait qu'une nouveauté partielle, puisque le principe de cet alinéa est actuellement en vigueur pour tous les bâtiments publics du canton selon l'arrêté du Conseil d'Etat, du 23 décembre 1996, concernant l'utilisation des énergies renouvelables dans les bâtiments appartenant au canton et aux communes (ABCC). Cet arrêté est basé sur l'article 4 de la loi cantonale actuelle, introduit en 1992. Ce même principe s'applique à tous les bâtiments privés et publics du canton de Zurich et à tous les bâtiments publics et **privés de la ville de Neuchâtel** depuis la mise en vigueur du nouveau règlement d'aménagement communal. Ceci a d'ailleurs permis à la ville de Neuchâtel d'être couronnée du Prix solaire européen 1999. Dans le cadre de l'harmonisation des prescriptions cantonales, il est également prévu de l'inscrire dans tous les cantons.

Ce principe postule qu'une fois la demande d'énergie thermique admissible calculée, au maximum 80% de cette demande pourra être couverte par des énergies non renouvelables (mazout, gaz). Le reste devra provenir alors de différents moyens à choix: les énergies renouvelables (capteurs solaires, pompes à chaleur, bois), les rejets de chaleur (rejets industriels, incinération des ordures, récupération de chaleur sur les systèmes de ventilation), des mesures constructives (meilleure isolation thermique de l'enveloppe ou meilleure prise en compte de l'énergie solaire passive). Il est donc faux de croire que cet article impose 20% d'énergies renouvelables!

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Ce principe permettrait une application très souple et très différenciée selon les cas. La pratique de ces dernières années acquise dans les bâtiments publics ainsi que dans les premiers bâtiments privés de la commune de Neuchâtel montre que ce principe ne pose pas de problèmes d'application et qu'il peut être respecté sans plus-value sur la construction de l'immeuble. Par contre, il nécessite une réflexion globale sur le projet, intégrant simultanément les questions liées à la forme du bâtiment, à son orientation, à sa qualité d'enveloppe et à ses équipements techniques.

Dans certains cas, des contradictions entre la loi sur les constructions, éventuellement la loi sur l'aménagement du territoire et l'optimisation énergétique peuvent se présenter. Un exemple pourrait être une isolation périphérique supplémentaire sur un bâtiment existant, augmentant de manière excessive le coefficient d'utilisation ou diminuant la distance aux limites. L'alinéa 3 demande qu'une pesée équitable des intérêts soit alors effectuée par le département.

Article 39 : qualité des bâtiments existants

La plupart des prescriptions s'appliquent aux bâtiments neufs. Cependant, la construction de nouveaux bâtiments est très faible ces dernières années et la majeure partie de l'énergie consommée est utilisée dans des bâtiments existants. Plus du 60% des bâtiments d'habitation du canton de Neuchâtel ont été construits avant 1960. Le plus gros potentiel d'économie d'énergie réside donc dans le parc des bâtiments existants.

On peut caractériser la qualité thermique d'un bâtiment par son indice de dépense d'énergie thermique. Cet indice est le quotient de l'énergie annuelle utilisée pour le chauffage et la préparation de l'eau chaude sanitaire par la surface chauffée de tout le bâtiment. Cet indice peut s'exprimer par exemple en litres de mazout par mètre carré et par année. Les spécialistes utilisent le mégajoule (MJ) ou le kilowattheure (kWh) plutôt que le litre de mazout comme unité d'énergie thermique. L'indice s'exprime donc en MJ/m² an ou en kWh/m² an. Afin d'être comparé à des valeurs limites ou représentatives, l'indice est corrigé en fonction du climat annuel et de l'altitude du bâtiment. L'indice dépend non seulement de la qualité de l'enveloppe du bâtiment (isolation thermique, inertie, capacité de bénéficier du rayonnement solaire direct), mais aussi des installations techniques du bâtiment (chauffage, ventilation, capteurs solaires, etc.). Toute action sur l'un ou l'autre de ces éléments aura une influence concrète sur l'indice mesuré l'année suivante. Pour déterminer l'indice, il suffit de relever la quantité de combustible utilisé (factures de mazout, de gaz, etc.), d'éventuellement faire une moyenne sur plusieurs années et de mesurer une fois pour toutes la surface de toutes les pièces chauffées. Cette notion d'indice énergétique est utilisée depuis de nombreuses années par les spécialistes et beaucoup de valeurs de référence existent dans les normes de la SIA ou d'autres ouvrages spécialisés. Par exemple, la moyenne des villas construites entre 1961 et 1970 est d'environ

Energie

800 MJ/m² an, tandis que la moyenne des villas construites entre 1981 et 1995 est d'environ 450 MJ/m² an (environ l'équivalent de 12 litres de mazout par m² an).

Les bâtiments de l'industrie et de l'artisanat sont difficiles à caractériser par leur indice de dépense d'énergie thermique, car les consommations d'énergie dépendent également des processus qui y sont effectués. Par conséquent, cet article se limite aux bâtiments d'habitation et de services.

Le principe de l'article 39 est que les bâtiments présentant des qualités thermiques particulièrement mauvaises, ce qui s'exprime par un indice énergétique haut, fassent l'objet de mesures d'assainissement permettant d'améliorer la qualité du bâtiment et par là d'augmenter l'efficacité énergétique, donc de supprimer le gaspillage le plus manifeste.

La procédure proposée est la suivante: l'autorité compétente, normalement le service de l'énergie, avertira chaque propriétaire d'immeuble de son devoir de faire établir l'indice de dépense d'énergie thermique de son bâtiment. Des concessionnaires seront désignés pour accomplir ce travail qui sera facturé au propriétaire et pourra être reporté sur les charges de chauffage. Le canton de Genève qui pratique cette méthode depuis plusieurs années impose un prix forfaitaire de 100 francs par bâtiment pour déterminer la consommation d'énergie et propose aux concessionnaires de se faire payer en fonction du temps utilisé pour déterminer la surface chauffée, qui dépend bien évidemment de la complexité du bâtiment.

Cet exercice devra se faire une première fois d'ici ces prochaines années et pourrait être renouvelé ultérieurement, mais certainement pas avant dix ans. Remarquons que le canton de Genève impose cette procédure à tous les bâtiments du canton **chaque année**. A Neuchâtel, nous proposons d'effectuer l'exercice ponctuellement. De plus, il serait réparti en plusieurs phases en fonction de l'impact énergétique des groupes de consommateurs. Les villas, par exemple, seraient touchées après les immeubles de logements.

Lorsque les valeurs seront disponibles, le Conseil d'Etat pourra fixer des valeurs admissibles qui dépendront évidemment du type de construction (murs en moellons, en briques, en bois, etc.), de l'affectation (habitation, services) et de l'âge du bâtiment.

Lorsqu'une différence vraiment importante entre l'indice réel mesuré et la valeur admissible sera constatée pour un bâtiment, le propriétaire sera invité à prendre des mesures pour réduire la consommation du bâtiment. Cette procédure existe déjà dans le cadre de l'OPair pour le remplacement des chaudières, de même que pour les citernes à mazout. Les délais devront être fixés en fonction de la gravité du gaspillage constaté. Cependant, seuls les cas relativement graves feront l'objet de cette mesure. Il n'est pas question d'ordonner des mesures à un bâtiment présentant un indice de 750 alors que la limite devrait être fixée à 700. Par contre, un bâtiment présentant un indice de 1200 avec une valeur limite de 600 pourra

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

très facilement subir des améliorations. En effet, les améliorations, présentant les résultats les plus spectaculaires, sont souvent les plus simples, les moins onéreuses et, par conséquent, les plus rentables (calfeutrage des jointures, réglage du chauffage, équilibrage de la distribution hydraulique, etc.). Des mesures plus lourdes (changement des fenêtres, isolation, changement des chaudières) pourront être envisagées dans les délais normaux du maintien de la substance bâtie ou par rapport à d'autres législations.

Dans tous les cas, les mesures devront être adaptées et supportables selon les principes de l'article 3 du présent projet de loi.

Le choix des mesures sera laissé complètement libre: seul l'objectif à atteindre sera fixé.

Les bâtiments présentant un intérêt architectural ou historique seront traités d'une manière particulière. Il est en particulier évident que les dispositions de la législation sur la protection des biens culturels et celles s'appliquant aux bâtiments figurant dans les deux premières catégories des recensements architecturaux du canton demeurent réservées.

Il faut être conscient que cet article nécessitera un important travail d'application (1-2 collaborateurs au service de l'énergie), mais qu'il représente le plus fort potentiel d'économie de tout le projet de loi.

Une récente étude, portant uniquement sur les bâtiments d'habitation existant dans le canton, indique un potentiel d'économie de 22%, soit 356 millions de kWh/an.

En admettant un prix (très bas) de la chaleur économisée de 6 ct./kWh, on obtiendrait une économie annuelle d'environ 20 millions de francs par an sur les charges de chauffage. Ceci uniquement en stimulant des mesures d'entretien qui devraient de toute façon être entreprises tôt ou tard.

Article 40: enveloppe des constructions

La teneur de cet article est similaire à celle de la loi actuelle; seule la terminologie a changé. Les valeurs admissibles de demande d'énergie thermique seront fixées par arrêté du Conseil d'Etat. C'est déjà le cas actuellement pour la valeur admissible de demande d'énergie de chauffage par l'arrêté concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie dans le bâtiment (AURE), du 23 décembre 1996. Les principes de cet arrêté ainsi que les valeurs admissibles proviennent du modèle d'ordonnance (MODO) élaboré par la Conférence suisse des services de l'énergie. Autant bien la procédure que les valeurs sont identiques pour toute la Suisse.

Ceci est valable, éventuellement avec quelques petites exceptions, pour la plupart des mesures techniques décrites dans les articles suivants.

Article 41: chauffage et eau chaude

Cet article est repris de la loi actuelle.

Energie

L'article 9 de la loi fédérale sur l'énergie impose que les cantons édictent des dispositions sur le décompte individuel des frais de chauffage et d'eau chaude dans les bâtiments neufs. C'est ce qui est rappelé à l'alinéa 2. Nous n'avons pas l'intention d'édictier des dispositions dans ce domaine concernant les bâtiments existants, comme expliqué au chapitre 4 du présent rapport.

Selon l'alinéa 3, le Conseil d'Etat peut aussi édictier des prescriptions sur le chauffage en plein air. Ces prescriptions sont en cours d'élaboration dans le cadre de l'harmonisation intercantonale.

Article 42 : aération des locaux

Les bâtiments neufs sont de mieux en mieux isolés et par conséquent de plus en plus étanches à l'air. Si cet état de fait est favorable à la consommation d'énergie, en revanche, il provoque un déficit d'aération qui, lié à la production inévitable d'humidité, cause une dégradation des locaux (moisissures, champignons, etc.). Il est donc indispensable de permettre un renouvellement d'air suffisant des locaux. Malheureusement, l'aération naturelle fait entrer de l'air froid, ce qui explique que, dans les bâtiments modernes bien isolés, une part de plus en plus importante des besoins d'énergie de chauffage provient du renouvellement d'air.

L'objectif poursuivi ici est donc de conserver les avantages d'une bonne isolation et d'une bonne étanchéité sans en avoir les inconvénients.

Une multitude de principes techniques et d'appareils sont actuellement disponibles sur le marché afin de résoudre ce problème, soit en ménageant des ouvertures dans l'enveloppe lorsque l'humidité devient excessive dans l'appartement, soit en récupérant la chaleur de l'air extrait afin de préchauffer l'air neuf entrant. Certains systèmes, comme l'aération mécanique contrôlée, consomment de l'électricité pour actionner les ventilateurs. Avec des appareils performants, il est maintenant possible d'économiser dix à vingt fois plus de chaleur de récupération que l'électricité dépensée.

Les deux premiers alinéas de l'article sont énoncés comme des principes de conception des bâtiments et des installations. Une nouvelle version de la norme SIA 180 est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000 et donne des éléments techniques précis permettant de définir l'état de la technique dans ce domaine.

Pour certaines catégories de bâtiments, il pourrait être nécessaire de prescrire plus précisément les principes d'aération et de récupération de chaleur, ce qui pourrait être fait par arrêté du Conseil d'Etat. Un exemple pourrait être les HLM dans lesquels on constate le plus souvent des dégâts dus à l'excès d'humidité et à l'insuffisance d'aération. Il faut savoir également que ces défauts de physique du bâtiment n'affectent pas uniquement la construction, mais également ses habitants. Les pneumologues constatent régulièrement et de plus en plus des affections de la santé liées à cette problématique. Il est donc important que les locataires d'appartements, quel

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

que soit leur mode de vie, bénéficient de la salubrité nécessaire et ceci sans excès de dépenses énergétiques.

Articles 43, 44 : ventilation et climatisation

Ces articles sont repris de la loi actuelle et de l'harmonisation intercantonale de prescriptions sur l'énergie. Les installations de climatisation sont toujours de fortes utilisatrices d'énergie et elles doivent correspondre à un besoin identifié et prouvé. Là aussi, les normes de la SIA permettent, d'une part, d'apporter la preuve du besoin selon des critères standards et, d'autre part, de réaliser les installations selon des niveaux de qualité reconnus.

Pour autant que les bâtiments soient construits de manière adéquate, ils garantissent un confort d'utilisation suffisant en été, sous nos climats, sans nécessiter d'installations de réfrigération. Lorsqu'un usage particulier est établi à l'intérieur du bâtiment, les charges thermiques internes peuvent alors nécessiter un refroidissement artificiel.

Article 45 : récupération de chaleur

La question de la récupération de chaleur a déjà été évoquée dans les commentaires relatifs à l'article 42. Si elle ne se justifie peut-être pas dans chaque cas, en particulier dans les bâtiments d'habitation uniquement, il en est autrement dans les installations industrielles ou artisanales.

Le principe de récupération de chaleur qui existe déjà dans la loi actuelle et l'arrêté (AURE), du 23 décembre 1996, fixe d'ores et déjà les conditions techniques dans lesquelles les installations de récupération de chaleur sont prescrites. De par l'harmonisation intercantonale des prescriptions, ces limites sont similaires dans toute la Suisse.

Article 46 : installations électriques

Durant les dernières décennies, des progrès importants ont été accomplis concernant la diminution des consommations d'énergie thermique. Malheureusement, cette diminution a souvent été reportée sur une augmentation de la consommation d'électricité. Il est important maintenant de considérer globalement ces deux aspects et de les optimiser ensemble. Un immense potentiel existe encore actuellement dans l'utilisation rationnelle de l'électricité. Il existe depuis peu une recommandation SIA 380/4 « L'énergie électrique dans le bâtiment » qui définit l'état de la technique. Elle sert de directive pour les professionnels et de référence pour les maîtres d'ouvrage. C'est un outil disponible et efficace.

Article 47 : chauffage électrique

Le premier alinéa reprend les exigences actuelles de l'ordonnance fédérale sur l'énergie et pourra être appliqué tel quel par l'arrêté concernant le chauffage électrique de locaux (ACEL).

Energie

L'électricité est un bien précieux, de sorte qu'il convient de l'utiliser en priorité pour les applications indispensables (télécommunications, lumière, force, etc.). Selon la situation d'approvisionnement électrique de notre pays (éventuel abandon de l'énergie nucléaire), il se peut qu'il soit nécessaire de remplacer les installations de chauffage électrique dans les bâtiments existants. Le Conseil d'Etat se prononcera alors en temps voulu et selon la situation en respectant les principes de l'article 3.

Article 48: piscines chauffées

Cet article reprend les exigences de l'arrêté et de l'ordonnance fédérale sur l'énergie, ainsi qu'une mesure déjà existante dans l'actuelle loi cantonale. Il est d'ores et déjà en application, suite à l'arrêté du Conseil d'Etat concernant les piscines chauffées (APIC).

Ce sujet fait également partie de l'harmonisation intercantonale des prescriptions sur l'énergie.

Article 49: gros consommateurs

La loi actuelle ne touche pratiquement pas le secteur de l'industrie. Cependant, dans le bilan énergétique global du canton de Neuchâtel, ce secteur (y compris les processus) représente le 19%, alors que le secteur de l'artisanat, de l'agriculture et des services représente le 11%. Les gros consommateurs, malgré leur petit nombre, consomment environ le tiers de l'énergie utilisée dans le canton. Il est donc important d'intégrer ce secteur dans les mesures de politique énergétique et de veiller à ce que l'énergie y soit également utilisée le plus rationnellement possible.

Principalement dans l'industrie, il n'est pas possible de prescrire des mesures habituelles d'économies d'énergie, du fait de la complexité et de la diversité des utilisations. Par contre, le principe de travailler par objectifs globaux est tout à fait réalisable. Ce principe, exprimé par le présent article, est repris de la loi cantonale zurichoise qui l'applique depuis 1997.

L'alinéa 1 demande que les gros consommateurs analysent leur consommation, c'est-à-dire qu'ils établissent une comptabilité énergétique et présentent les résultats d'une manière standard, qu'ils examinent ensuite s'il est possible d'optimiser cette consommation et si oui, qu'ils entreprennent des mesures raisonnables. C'est le département qui pourra exiger le lancement de cette démarche et contrôler son efficacité, voire exiger des mesures techniques particulières pour atteindre un résultat souhaité.

Les limites de l'article 3 s'appliquent bien entendu et devront prendre, par exemple dans un cadre industriel, une signification particulière et adaptée. En particulier, des mesures sont considérées raisonnables si elles correspondent à l'état de la technique, elles s'avèrent rentables sur la durée de l'investissement et qu'elles n'entraînent pas d'inconvénients au niveau de l'exploitation.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

L'intention n'est cependant pas que l'alinéa 1 soit privilégié, mais bien plutôt que ce soit la procédure de l'alinéa 2 qui soit suivie. Plutôt que de contrôler la mise en vigueur d'exigences particulières, il est préférable de se mettre d'accord sur un objectif d'évolution de la consommation énergétique. Cet objectif peut être fixé pour un seul consommateur ou pour un groupe de consommateurs qui, de manière volontaire, acceptent de se mettre ensemble et de compenser leurs forces et faiblesses respectives en ne présentant qu'une seule image groupée de leur consommation. Un objectif d'évolution de la consommation sera alors défini par le groupe et devra être approuvé par le Conseil d'Etat. La compétence est ici confiée au Conseil d'Etat plutôt qu'au département afin de tenir compte des différents aspects en présence (économique, financier, emploi, etc.). Dans le cas où l'entreprise s'engage à travailler par objectif, les exigences techniques particulières en matière d'énergie ne seront plus fixées ou contrôlées par l'Etat; seul le résultat final importera. Par rapport au projet de loi, les conditions des articles suivants ne seront plus imposées à ces entreprises: article 23 (obligation de consommation), article 32, alinéa 2 (utilisation de la majorité des rejets de chaleur dans les installations productrices d'électricité alimentées aux combustibles fossiles), article 34 (couplage chaleur-force), article 39 (qualité des bâtiments existants) et les articles 41 à 48 (chauffage et eau chaude, aération des locaux, ventilation et climatisation, réfrigération et humidification des locaux, récupération de chaleur, installations électriques, chauffage électrique, piscines chauffées).

Les objectifs d'évolution de la consommation d'énergie seront fixés non pas en termes de quantité absolue d'énergie, mais en termes d'efficacité énergétique par rapport à une prestation fournie ou une production donnée. C'est ce qui est actuellement en vigueur dans le canton de Zurich où l'énergie de chauffage est rapportée au mètre carré de surface chauffée et l'énergie utilisée par un processus est rapportée à une unité de prestation donnée (par exemple une nuit d'hôtel ou une pièce produite).

Le département privilégiera le travail par objectif plutôt que les exigences techniques particulières et encouragera les consommateurs, non seulement à s'engager dans une telle démarche, mais en plus à le faire de manière groupée. Sur une base tout à fait volontaire, cette procédure existe déjà dans notre canton par le biais des groupes Energie 2000-Industrie.

Les gros consommateurs ne se limitent pas uniquement aux industries, mais peuvent également se trouver dans le domaine des services, des hôpitaux, etc. Il est précisé à l'alinéa 1 ce qu'il faut comprendre par gros consommateur: un consommateur final, localisé sur un seul site ayant une consommation annuelle de chaleur supérieure à 5 GWh ou une consommation annuelle d'électricité supérieure à 0,5 GWh. Une entreprise, possédant plusieurs filiales réparties dans le canton, ne sera pas considérée comme gros consommateur si la somme des consommations de toutes ses filiales excède les limites citées ci-devant. Seul chaque établissement pris individuellement qui dépasserait ces limites serait considéré comme gros consommateur. La teneur de cet article 49 sur les gros consommateurs

Energie

provient de l'harmonisation intercantonale des prescriptions sur l'énergie. Les limites de 5 GWh thermiques et de 0,5 GWh électriques ont été fixées de manière uniforme dans toute la Suisse. Par conséquent, certains petits cantons pourront avoir très peu de gros consommateurs, tandis que certains gros cantons pourront en avoir beaucoup. Par contre, cette façon de procéder offre l'avantage aux gros consommateurs de pouvoir former des groupes composés de membres provenant de différents cantons. Cela évite également un traitement inégal selon les cantons. D'après les premières estimations, le nombre de gros consommateurs dans le canton de Neuchâtel ne devrait pas dépasser une centaine, ce nombre étant fixé par la limite de consommation d'électricité, et non pas par la limite de consommation annuelle de chaleur qui est très haute pour notre canton.

De plus petits consommateurs, ayant des consommations inférieures aux limites fixées dans l'alinéa 1, pourraient également souhaiter travailler par objectif et ainsi être dispensés du respect des exigences techniques particulières. Cette possibilité est offerte par le contenu de l'alinéa 3 qui ne s'applique cependant qu'aux consommateurs de l'industrie ou des services. Ces petits consommateurs pourront rejoindre un groupe de gros consommateurs ou former, entre petits consommateurs, un groupe de taille suffisante. C'est là la différence principale entre le régime offert aux petits consommateurs et le régime offert aux gros consommateurs: les petits consommateurs doivent obligatoirement s'engager au sein d'un groupe pour être mis au bénéfice du contenu de l'alinéa 2, tandis que les gros consommateurs peuvent le faire de manière individuelle. Les membres d'un groupe s'organisent eux-mêmes et règlent leurs conditions d'admission et d'exclusion. Au moment où un consommateur ne fait plus partie d'un groupe, soit parce qu'il a décidé d'en sortir ou soit parce qu'il s'est fait exclure, ses bâtiments et installations doivent satisfaire à toutes les exigences de la loi sur l'énergie.

Article 50: transports

Le secteur des transports est le plus gros consommateur d'énergie dans le bilan énergétique d'une famille (50 à 60%). Dans le bilan énergétique cantonal, il occupe également la première place (34%) pratiquement à égalité avec le secteur des ménages. Il est cependant difficile de proposer des mesures précises; c'est pourquoi cet article énonce des principes généraux. L'alinéa 2 donne cependant mandat au Conseil d'Etat d'encourager, d'une part, les véhicules économes en énergie et, d'autre part, les transports publics. Puisque la mobilité ne peut pas être freinée, il importe de la canaliser au moyen des systèmes les plus performants.

CHAPITRE 7: DISPOSITIONS FINANCIÈRES

Tant que les prix du marché des énergies fossiles n'auront pas intégré la globalité des coûts, les subventions seront nécessaires pour équilibrer,

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

tant que faire se peut, les chances des différentes filières énergétiques. L'article 51 est issu de la loi actuelle, tandis que la création du fonds cantonal de l'énergie à l'article 52 permettrait de retrouver la situation d'avant 1996, année de suppression de ce fonds. Rappelons que, comme expliqué à la fin du point 4 du présent rapport, la raison de cette réintroduction provient principalement des contributions globales qui seront accordées par la Confédération aux cantons.

Les dégrèvements fiscaux ne sont plus cités dans la loi sur l'énergie, car ce principe (maintenu) est fixé dans la loi sur les contributions directes.

CHAPITRE 8: ÉMOLUMENTS ET RECOURS

Les articles 55 et 56 reprennent la loi actuelle. Le montant des émoluments est fixé dans un arrêté du Conseil d'Etat concernant les émoluments perçus par les autorités compétentes en matière d'énergie (AMOL), du 14 avril 1999. Cet arrêté rappelle que certaines compétences du service cantonal de l'énergie ont été déléguées à certaines communes. Par conséquent, ces communes peuvent également percevoir les mêmes émoluments.

CHAPITRE 9: DISPOSITIONS PÉNALES TRANSITOIRES ET FINALES

Ce chapitre est strictement formel et n'appelle pas de commentaires particuliers.

8. RÉPONSES AUX PROPOSITIONS DE DÉPUTÉS

Lors de sa séance du 6 octobre 1993, le Grand Conseil acceptait la motion Jean-Claude Leuba suivante :

93.135

5 octobre 1993

Motion Jean-Claude Leuba

Protection de l'environnement : des actes plus que des mesures quantitatives

Le Conseil d'Etat est prié, dans les plus brefs délais, de faire usage de l'article 10 de la loi cantonale sur l'énergie et de proposer au Grand Conseil des modifications renforçant les dispositions légales permettant aux collectivités publiques d'inciter, voire de contraindre les propriétaires à se raccorder aux énergies de réseau, étendant le champ d'application de la loi aux raccordements aux réseaux de distribution de gaz naturel et

Energie

incluant les nouvelles dispositions fédérales en la matière ainsi que la jurisprudence.

Cosignataires: J.-J. Delémont et J. Philippin.

Le projet de loi qui vous est soumis répond aux préoccupations de l'auteur de cette motion, en particulier les articles 19, 20, 21, 22 et 23.

Lors de sa séance du 24 janvier 1989, le Grand Conseil a accepté le postulat amendé suivant:

89.114

24 janvier 1989

Postulat Jean-Claude Leuba**Équité dans le subventionnement d'installations similaires de récupération de chaleur**

Le Conseil d'Etat est prié d'étudier les modalités de l'extension du soutien direct et indirect qu'il accorde déjà à CADBAR S.A., au chauffage à distance qui récupère la chaleur produite par CRIDOR S.A., à La Chaux-de-Fonds, dans les mêmes proportions ainsi que dans toutes les installations similaires, et les mettre en application dans les plus brefs délais.

Cosignataire: P. Ingold.

Lors de sa séance du 26 juin 1991, le Grand Conseil a accepté le postulat suivant:

91.127

24 juin 1991

Postulat du groupe des petits partis**Energie – Chauffage à distance**

Nous demandons au Conseil d'Etat d'étudier les voies et moyens à mettre en œuvre pour ne pas faire perdurer une situation inégale où l'Etat est actionnaire de CADBAR et non du SCCU, par exemple:

- en vendant ses actions CADBAR;*
- en devenant aussi actionnaire du SCCU.*

Signataires: C. Piguët, J.-C. Pedrolì, A. Bringolf, M. Chuat, H. Wülser, F. Cuèche (Lignières), C. Stähli-Wolf, F. Blaser, F. Bonnet et F. Fellrath.

Ces deux postulats nous paraissant procéder de la même logique, nous nous proposons d'y répondre globalement. Le 26 juin 1991, le Grand Conseil a accepté un décret portant octroi d'un crédit de 2 millions de francs destinés

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

au service communal de chauffage urbain (SCCU) de la ville de La Chaux-de-Fonds. Il a également accepté un décret autorisant la souscription d'un cautionnement simple de 1,5 million de francs à titre de garantie des emprunts destinés au chauffage à distance de la Basse-Areuse S.A. (CAD-BAR). Cette mesure était destinée entre autres à établir une certaine équité entre ces deux chauffages urbains et nous estimons qu'elle y est parvenue.

Il n'y a pas d'autres réseaux de chauffage urbain alimentés par l'incinération des ordures ménagères dans le canton et même à long terme, aucun besoin ne se fait sentir pour en créer d'autres. Cette mesure d'équité ne peut donc pas s'appliquer davantage.

Depuis lors, la situation a passablement évolué pour chacun des deux réseaux qui ont réalisé des investissements conséquents faisant l'objet de subventions importantes de la part de la Confédération. Durant ces dix dernières années, ce sont près de 6 millions de francs qui ont ainsi été injectés par l'Office fédéral de l'énergie. Au niveau de la rentabilité, le SCCU a réussi à atteindre une situation satisfaisante quasiment stable et très peu déficitaire. Ce service représente le fleuron de la politique énergétique de la ville de La Chaux-de-Fonds qui, après avoir réalisé tous ces efforts d'assainissement, ne souhaite certainement pas le vendre à l'Etat.

Quant à CADBAR, les objectifs de développement fixés par l'Office fédéral de l'énergie ont été atteints, voire dépassés, mais n'ont pas encore permis d'atteindre la rentabilité économique du fait de la relative dispersion des consommateurs. Des efforts sont encore nécessaires et, dans cette situation, l'Etat ne peut décemment pas se défaire de ses responsabilités en vendant ses actions.

A notre avis, ces deux postulats ont perdu de leur actualité et nous vous proposons de les classer.

Lors de la séance du Grand Conseil du 19 novembre 1997, le projet de loi suivant a été déposé et transmis à la commission législative :

97.149

19 novembre 1997

Projet de loi des députés membres de la commission cantonale de l'énergie**Loi portant révision de la loi sur l'énergie**

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition de la commission législative,

décède :

Article premier L'article 29, alinéa 2, de la loi sur l'énergie, du 22 octobre 1980, est abrogé et remplacé par la disposition suivante :

Energie

Commission
de l'énergie

Art. 29 ² La commission donne notamment son avis sur :

- a) les modifications de la présente loi et de ses règlements d'application ;
- b) les mesures à préconiser en matière d'économie ou de diversification d'énergie ;
- c) *tout projet de construction par l'Etat d'un bâtiment neuf ou de transformation d'un bâtiment existant qui en affecte l'enveloppe ou les installations énergétiques.*

Art. 2 ¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution. Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président, Les secrétaires,

Signataires : P. Bonhôte, B. Matthey, J.-C. Pedroli et P. Guenot.

Ce projet de loi propose d'ajouter une lettre *c* à l'article 29 de la loi actuelle du 22 octobre 1980. L'article 10 du projet de loi cantonale sur l'énergie que nous vous proposons aujourd'hui répond à cette demande, en particulier par les lettres *d* et *e* du deuxième alinéa. Plutôt que tout projet de construction ou de transformation soit soumis à la commission de l'énergie, nous proposons de réserver cette consultation aux projets impliquant une demande de crédit au Grand Conseil. Pour des raisons pratiques, il était en effet nécessaire de fixer une limite à l'exécution de cette procédure.

9. CONCLUSIONS

Nous pensons vous avoir ainsi démontré les raisons pour lesquelles nous vous soumettons aujourd'hui un projet de nouvelle loi cantonale sur l'énergie. Nous vous avons rappelé le contexte de la politique énergétique suisse et l'influence de la nouvelle loi fédérale sur l'énergie sur les anciennes lois cantonales. Les conséquences logiques de la conception directrice cantonale de l'énergie que vous avez adoptée en 1993 ont également été expliquées en vous présentant les principales innovations et la description détaillée de chacun des articles.

Pour l'ensemble de ces motifs, nous vous prions en conclusion de bien vouloir prendre en considération le présent rapport, puis d'adopter le projet

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

de loi ci-après et classer la motion, les deux postulats et le projet de loi cités plus haut.

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

Neuchâtel, le 15 décembre 1999

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,

P. HIRSCHY

Le chancelier,

J.-M. REBER

Loi cantonale sur l'énergie (LCEn)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
vu la loi fédérale sur l'énergie (LEne), du 26 juin 1998;
vu l'ordonnance fédérale sur l'énergie (OEne), du 7 décembre 1998;
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 15 décembre 1999,
décète :

CHAPITRE PREMIER

Dispositions générales

Buts

Article premier ¹ Conformément au droit fédéral et dans la perspective du développement durable, la présente loi vise à contribuer à un approvisionnement énergétique du canton suffisant, diversifié, sûr, économique et compatible avec les impératifs de la protection de l'environnement.

² Sur le plan cantonal, elle a pour buts :

- a) d'assurer une production et une distribution de l'énergie économiques et compatibles avec les impératifs de la protection de l'environnement;
- b) de promouvoir l'utilisation économe et rationnelle de l'énergie;
- c) d'encourager le recours aux énergies indigènes et renouvelables.

Champ
d'application

Art. 2 La loi s'applique à l'approvisionnement énergétique du canton, ainsi qu'à l'exploitation et l'utilisation de tous les agents énergétiques consommés dans le canton.

Principes

Art. 3 ¹ Des mesures ne peuvent être ordonnées que si elles sont réalisables sur le plan technique et de l'exploitation et économiquement supportables; les intérêts publics prépondérants doivent être préservés.

² Les aspects économiques seront notamment traités sur la base de calculs de rentabilité prenant en compte les coûts externes de l'énergie.

³ Si des dérogations doivent être accordées, elles sont liées à des charges ou conditions particulières ou, à défaut, à des mesures compensatoires.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Obligations
des autorités:
1. Principe

Art. 4 ¹ Le canton et les communes veillent à garantir une utilisation économe et rationnelle de l'énergie, ainsi qu'à un approvisionnement énergétique diversifié.

² Leurs bâtiments, installations, véhicules et appareils seront conçus, choisis, adaptés et utilisés afin de servir de références auprès de la population et ainsi de l'inciter, par l'exemple, à poursuivre les buts de la présente loi.

2. En particulier

Art. 5 ¹ En particulier, les bâtiments publics neufs, construits ou subventionnés par le canton, doivent satisfaire au standard MINERGIE, conformément au règlement d'utilisation de la marque de qualité MINERGIE.

² Si ce n'est pas le cas, ils perdent les subventions qui y sont liées.

³ Les exceptions font l'objet d'une décision du Conseil d'Etat.

CHAPITRE 2

Organisation et exécution

Grand Conseil

Art. 6 Le Grand Conseil :

- a) approuve la conception directrice ;
- b) adopte les crédits nécessaires à l'exécution de la présente loi ;
- c) peut instaurer des fonds de compensation, au sens de l'article 7, alinéa 7, LEne.

Conseil d'Etat

Art. 7 ¹ Le Conseil d'Etat exerce la haute surveillance en matière d'énergie.

² Il a notamment les compétences suivantes :

- a) il définit la conception directrice de l'énergie et la soumet au Grand Conseil pour approbation ;
- b) il approuve le plan cantonal de l'énergie ;
- c) il collabore avec les organisations économiques (art. 2, al. 2, LEne) ;
- d) il instaure les conditions générales permettant aux entreprises de la branche énergétique d'assumer leurs tâches de manière optimale dans l'optique de l'intérêt général (art. 4, al. 2, LEne) ;
- e) il donne le préavis du canton à l'autorité fédérale en matière de mandat de prestations (art. 18 LEne) ;
- f) il nomme les membres de la commission de l'énergie ;
- g) il édicte les dispositions d'exécution nécessaires à l'application de la présente loi ;

Energie

- h)* il désigne le département chargé d'appliquer la présente loi, ainsi que son service compétent en tant qu'organe d'exécution.
- Département **Art. 8** ¹ Le département désigné par le Conseil d'Etat (ci-après le département) exerce les attributions qui lui sont conférées par la présente loi et ses dispositions d'exécution.
- ² Il exerce toutes les attributions en matière d'énergie qui ne sont pas conférées par la loi à une autre autorité.
- ³ Il est habilité à exécuter les contrôles qui lui sont confiés par la législation et, à cet effet, à visiter les constructions et installations.
- ⁴ Il peut édicter des directives.
- Organe d'exécution **Art. 9** Le Conseil d'Etat désigne le service responsable (ci-après le service) qui sera l'organe d'exécution du département.
- Commission de l'énergie **Art. 10** ¹ Au début de chaque période législative, le Conseil d'Etat nomme une commission consultative cantonale de l'énergie (ci-après la commission), présidée par le chef du département.
- ² Le Conseil d'Etat fixe la composition et l'organisation de la commission, en veillant à ce que tous les milieux intéressés à l'énergie soient représentés.
- ³ La commission est notamment chargée de :
- a)* proposer une politique globale en matière d'énergie permettant d'atteindre les buts et objectifs de la présente loi ;
 - b)* donner son avis sur les modifications de la présente loi et ses règlements d'application ;
 - c)* contribuer à l'élaboration et à l'adaptation de la conception directrice et du plan cantonal de l'énergie ;
 - d)* donner son préavis sur les projets de transformation ou de construction de bâtiments de l'Etat qui affectent leur enveloppe ou leurs installations énergétiques, pour autant qu'un crédit soit sollicité au Grand Conseil ;
 - e)* débattre des options énergétiques importantes dans lesquelles l'Etat est impliqué en tant que propriétaire ou partenaire financier.
- Communes **Art. 11** ¹ Les communes participent à l'application de la présente loi.
- ² Par leurs règlements communaux, elles peuvent adopter des exigences plus élevées.
- Commissions consultatives **Art. 12** ¹ Les communes se dotent d'une commission consultative de l'énergie, qui peut être rattachée à une commission existante ou en constituer un élargissement.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

² Des commissions régionales, remplaçant ou non plusieurs commissions communales, peuvent être instituées par les communes concernées.

Délégation
de compétences

Art. 13 Le Conseil d'Etat peut déléguer certaines compétences aux communes qui disposent de moyens de contrôle suffisants; la surveillance du département demeure toutefois réservée.

Collaboration

Art. 14 ¹ Lorsqu'ils ordonnent l'exécution des mesures prévues dans la présente loi, le département et le service s'assurent de la collaboration des communes, d'autres services concernés de l'administration cantonale, ainsi que d'organisations privées.

² Ils peuvent déléguer à des tiers des tâches de vérification, de contrôle et de surveillance.

³ Ils collaborent avec les autres cantons dans le but d'harmoniser autant que possible les mesures.

CHAPITRE 3

Planification énergétique

Renseignements

Art. 15 ¹ Le service rassemble les données qui permettent d'estimer l'évolution, à terme, des besoins et de l'offre d'énergie dans le canton, ainsi que de préparer et réaliser les mesures prévues dans la présente loi et en analyser l'efficacité.

² A cet effet, le service est habilité à demander les renseignements nécessaires (art. 21 LEne).

Conception
directrice

Art. 16 ¹ La conception directrice établit les principes fondamentaux de la politique énergétique cantonale et définit l'évolution souhaitée. Elle tient compte de la politique énergétique de la Confédération.

² Elle est définie par le Conseil d'Etat et, en particulier, décrit la situation du canton en matière énergétique, fixe les objectifs de la politique énergétique cantonale et en définit les mesures d'application nécessaires.

³ Elle est approuvée par le Grand Conseil et lie ensuite les autorités cantonale et communales.

Plan cantonal
de l'énergie et
plans communaux
des énergies:
1. Etablissement

Art. 17 ¹ Le plan cantonal de l'énergie et les plans communaux des énergies sont présentés sous forme de rapports et de cartes définissant, dans les grandes lignes pour le plan cantonal, les zones énergétiques.

Energie

² Ces plans sont établis en tenant compte des critères relatifs à :

- a) l'économie énergétique, en particulier les infrastructures existantes et les aspects économiques ;
- b) l'aménagement du territoire ;
- c) la protection de l'environnement, de la nature et du paysage ;
- d) la protection des biens culturels ;
- e) le maintien d'activités dans les régions périphériques.

2. Approbation

Art. 18 ¹ Le plan cantonal de l'énergie, établi par le service en collaboration avec la commission, est soumis par le département au Conseil d'Etat, pour approbation.

² Sur cette base, les communes ou groupements de communes concernés établissent leur plan des énergies, soumis à l'approbation du Conseil d'Etat.

Zones
énergétiques

Art. 19 ¹ Les zones énergétiques recouvrent des portions de territoire présentant des caractéristiques communes en matière d'approvisionnement énergétique ou d'utilisation de l'énergie.

² Les zones énergétiques faisant partie intégrante du plan cantonal de l'énergie et des plans communaux des énergies peuvent être de trois types :

- a) zones d'énergie de réseau ;
- b) zones d'incitation pour d'autres systèmes de production ou de consommation d'énergie ;
- c) zones sans spécification.

³ Les zones d'énergie de réseau sont délimitées, après avoir entendu les fournisseurs ou les distributeurs concernés.

Obligation
de raccordement
1. Principe

Art. 20 ¹ Sur le territoire des zones d'énergie de réseau, le plan communal des énergies peut prescrire l'obligation aux propriétaires de raccorder leurs bâtiments au réseau de fourniture d'énergie correspondant, à condition que ce réseau soit sous contrôle d'une collectivité publique ou des consommateurs eux-mêmes.

² Les zones de raccordement obligatoire sont soumises, par analogie, à la procédure d'adoption des plans d'affectation, prévue par la loi cantonale sur l'aménagement du territoire.

³ Les prix de l'énergie sont soumis à l'approbation du département.

⁴ Les propriétaires des immeubles raccordés sont tenus d'autoriser gratuitement la pose des conduites dans leur terrain.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

2. Intérêt régional ou intercommunal **Art. 21** En cas d'intérêt régional ou intercommunal, le plan cantonal de l'énergie peut également prescrire l'obligation de raccordement.
3. Dispense **Art. 22** Les bâtiments, dont l'essentiel des besoins de chaleur est couvert par des énergies renouvelables ou des rejets de chaleur, sont dispensés de l'obligation de raccordement.
- Obligation de consommation **Art. 23** ¹ Dans une zone d'énergie de réseau avec raccordement obligatoire, les bâtiments couvrent l'essentiel de leurs besoins de chaleur par l'agent énergétique fourni par le réseau correspondant:
- a) dès leur occupation pour les bâtiments neufs;
 - b) dans un délai fixé d'un commun accord entre le fournisseur et le preneur d'énergie, mais au plus tard lors du renouvellement des installations de production de chaleur, pour les bâtiments existants.
- ² Les professionnels de la branche sont tenus de rappeler à leurs clients les obligations qui leur incombent.
- Examen périodique **Art. 24** La conception directrice, le plan cantonal de l'énergie et les plans communaux des énergies feront l'objet d'un examen périodique; ils seront adaptés si besoin est.

CHAPITRE 4**Promotion**

- Informations et conseils **Art. 25** ¹ Le service et les communes:
- a) dispensent, au public et aux autorités, informations et conseils concernant l'énergie et son utilisation rationnelle et économe;
 - b) sensibilisent les consommateurs à la nécessité d'économiser l'énergie et à l'emploi des énergies renouvelables;
 - c) coordonnent leurs activités;
 - d) peuvent créer des organisations chargées d'informer et de conseiller le public et les autorités.
- ² Le service soutient les communes dans ces tâches.
- Formation et perfectionnement **Art. 26** Le canton et les communes peuvent soutenir la formation et le perfectionnement des spécialistes de l'énergie et des autres professionnels concernés.

Energie

Recherche,
développement et
démonstration

Art. 27 ¹ Le canton peut :

- a) participer à la recherche et au développement d'énergies renouvelables ou produites par des sources indigènes ou provenant de déchets ;
- b) en faciliter l'exploitation ;
- c) soutenir des essais dans le terrain, des expérimentations, des études, des analyses, des installations et des projets pilotes et de démonstration.

² Le département donne le préavis du canton à la Confédération, lorsque celle-ci a l'intention de soutenir elle-même des mesures telles que citées à l'alinéa précédent et mises en œuvre dans le canton.

Mesures
d'encouragement
et de soutien

Art. 28 ¹ Le canton et les communes encouragent l'utilisation économe et rationnelle de toute énergie et le recours aux énergies renouvelables ; ils peuvent soutenir des associations poursuivant l'un des buts prévus dans la présente loi.

² A cet effet, ils peuvent soutenir des mesures permettant :

- a) d'économiser l'énergie dans les bâtiments ou dans les installations ;
- b) d'augmenter l'efficacité énergétique ;
- c) de récupérer les rejets de chaleur ;
- d) d'utiliser des énergies renouvelables ;
- e) de réduire la pollution due à l'énergie.

Bonus sur
l'utilisation
du sol

Art. 29 ¹ Les communes peuvent accorder, sur demande du propriétaire d'un bâtiment, neuf ou rénové, qui satisfait à un label de qualité énergétique officiel, notamment MINERGIE, un bonus jusqu'à 10% sur l'indice d'utilisation du sol maximal, fixé par le règlement communal.

² Dans les zones régies par un autre moyen que l'indice d'utilisation, une mesure d'incitation équivalente pourra être accordée.

CHAPITRE 5

Approvisionnement énergétique

Principes
d'approvisionne-
ment

Art. 30 ¹ En accord avec la Confédération, le canton et les communes instaurent les conditions générales garantissant un approvisionnement énergétique optimal sur le plan macro-économique ; l'approvisionnement relève des entreprises de la branche énergétique.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

² L'approvisionnement doit être compatible avec les exigences du développement durable, ce qui implique :

- a) une utilisation mesurée des ressources naturelles ;
- b) le recours aux énergies renouvelables et indigènes ;
- c) la prévention des effets gênants ou nuisibles pour l'homme et l'environnement.

³ La politique d'approvisionnement est établie en tenant compte des besoins en cas de crise, en particulier par la mise en valeur des ressources énergétiques indigènes.

Energies
indigènes

Art. 31 Le canton et les communes mènent une politique active en vue de la mise en valeur des ressources énergétiques indigènes, notamment la force hydraulique, l'énergie solaire, la géothermie, la chaleur et le froid de l'environnement, la biomasse, dont le bois, l'énergie éolienne et les ordures.

Installations
productrices
d'électricité
alimentées
aux combustibles
fossiles

Art. 32 ¹ La construction ou la transformation d'une installation productrice d'électricité, alimentée aux combustibles fossiles, est soumise à autorisation du département (art. 6 LENE).

² L'autorisation ne sera accordée que si la preuve a été apportée par le requérant que la majorité des rejets de chaleur est utilisée selon l'état de la technique.

³ En outre, elle pourra également être octroyée pour les installations de secours et pour les installations non raccordées au réseau électrique.

Conditions
de raccordement
des producteurs
indépendants

Art. 33 ¹ Les entreprises, chargées de l'approvisionnement énergétique de la collectivité, sont tenues de reprendre les surplus d'énergie produits par les producteurs indépendants.

² Les conditions de reprise et les modèles de rétribution sont fixés par le droit fédéral.

³ Le département est compétent pour :

- a) dans des cas isolés, réduire le tarif de reprise, de façon appropriée, s'il y a disproportion manifeste entre son taux et les coûts de production (art. 7, al. 4, LENE) ;
- b) en cas de litige, fixer les conditions de raccordement des producteurs indépendants (art. 7, al. 6, LENE).

Couplage
chaleur-force

Art. 34 ¹ Le couplage chaleur-force (ou cogénération) désigne des installations de production combinée de chaleur utile et de force (courant électrique).

Energie

² Lorsque l'approvisionnement en électricité le justifie et que la rentabilité économique le permet, l'autorisation d'installations de chauffage peut être liée à l'obligation de réaliser une installation de couplage chaleur-force.

³ De nouvelles installations de couplage chaleur-force ne seront admises que si un bilan énergétique et environnemental favorable est démontré.

Stations
d'épuration

Art. 35 ¹ Lorsque le principe de traitement des boues s'y prête, les stations d'épuration doivent être équipées de façon optimale de dispositifs de valorisation énergétique de biogaz.

² Le département peut autoriser l'abandon ou la réduction de cette exigence pour les petites stations, dans les cas où celle-ci ne se justifie pas sur le plan économique et énergétique.

Compostage

Art. 36 Les déchets verts qui s'y prêtent sont, dans la mesure du possible, valorisés par méthanisation.

CHAPITRE 6

Utilisation économe et rationnelle de l'énergie

Mesures

Art. 37 ¹ Dans le but d'utiliser l'énergie de manière économe et rationnelle et d'accroître le recours aux énergies renouvelables, des mesures doivent être prises, notamment dans les secteurs énumérés dans le présent chapitre, en se basant sur l'état de la technique.

² L'état de la technique correspond aux performances requises et aux méthodes de calcul fixées, notamment dans les recommandations et normes des associations professionnelles, dont la Société suisse des ingénieurs et architectes (SIA).

³ Les mesures, exigées pour les bâtiments neufs et les nouvelles installations, s'appliquent aux bâtiments et installations existants qui subissent une transformation, une rénovation ou un changement d'affectation importants et soumis à autorisation; elles s'appliquent également dans les cas de remplacement d'installations et d'éléments de construction.

Conception des
constructions

Art. 38 ¹ Dans les limites des contraintes architecturales et urbanistiques, les bâtiments sont conçus de manière à favoriser l'utilisation de l'énergie solaire passive et active, notamment par l'orientation de la construction, la répartition et la proportion des ouvertures vitrées, ainsi que par le choix des matériaux.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

² Les nouveaux bâtiments seront conçus afin qu'au maximum le 80 % de la demande d'énergie thermique admissible soit couvert par des énergies non renouvelables; le solde pourra provenir notamment de mesures constructives visant à réduire la demande d'énergie de chauffage, de rejets ou récupération de chaleur, d'énergies renouvelables.

³ Afin d'encourager l'utilisation des énergies renouvelables, des dérogations à la loi sur les constructions et ses règlements peuvent être accordées, de cas en cas et exceptionnellement, par le département qui procédera à la pesée de tous les intérêts en présence.

Qualité
des bâtiments
existants

Art. 39 ¹ Les bâtiments d'habitation et de services sont caractérisés par leur indice de dépense d'énergie thermique qui doit être communiqué, sur demande, à l'autorité compétente.

² Le Conseil d'Etat fixe les valeurs admissibles de dépense d'énergie thermique en fonction du type de construction, de l'affectation et de l'âge des bâtiments.

³ Pour les bâtiments dont l'indice réel est manifestement trop élevé, un délai raisonnable est accordé pour prendre des mesures adaptées et supportables, permettant de réduire leur consommation.

Enveloppe
des constructions

Art. 40 ¹ Les constructions neuves, chauffées ou refroidies, doivent présenter des caractéristiques adéquates dans les domaines de l'isolation et de l'accumulation thermiques, ainsi que de la perméabilité de l'air.

² Le Conseil d'Etat fixe les exigences relatives à l'isolation thermique, conformément à l'état de la technique, en particulier les valeurs admissibles de demande d'énergie thermique.

Chauffage
et eau chaude

Art. 41 ¹ Les installations de chauffage et de préparation d'eau chaude seront conçues, montées et exploitées conformément à l'état de la technique, de manière à assurer une consommation d'énergie aussi limitée que possible et à éviter les nuisances.

² Le Conseil d'Etat édicte des dispositions sur le décompte individuel des frais de chauffage et d'eau chaude sanitaire dans les bâtiments neufs.

³ Il peut en édicter sur le chauffage de plein air.

Aération
des locaux

Art. 42 ¹ Les bâtiments neufs doivent faire l'objet d'un renouvellement d'air suffisant, même en l'absence d'intervention des utilisateurs.

² Les systèmes d'aération seront conçus, montés et exploités conformément à l'état de la technique, de manière à ne pas provoquer d'accroissement de la consommation globale d'énergie du bâtiment.

Energie

³ Le Conseil d'Etat peut notamment prescrire des principes d'aération et de récupération de chaleur dans certaines catégories de bâtiments.

Ventilation
et climatisation

Art. 43 Les installations de ventilation et de climatisation seront conçues, montées et exploitées conformément à l'état de la technique, de manière à assurer une consommation d'énergie aussi limitée que possible.

Réfrigération,
humidification
des locaux

Art. 44 ¹ Le montage d'installations de réfrigération et/ou d'humidification, de locaux est soumis à autorisation ; elle n'est accordée que si :

a) toutes les mesures constructives adéquates (protections solaires actives, capacité d'accumulation thermique) sont appliquées ;

b) l'installation répond à un besoin.

² Le besoin est établi, notamment lorsque l'affectation d'un bâtiment ou de certaines de ses parties, leur emplacement ou leur protection contre les nuisances, rendent de telles installations nécessaires ; la preuve du besoin sera apportée, conformément à l'état de la technique.

³ L'autorisation fixe, dans chaque cas, les conditions particulières d'exploitation, telles que l'installation d'un dispositif de récupération de chaleur.

⁴ Les installations de faible puissance peuvent être exemptées de la procédure d'autorisation.

Récupération
de chaleur

Art. 45 Les rejets de chaleur, engendrés notamment par les installations des exploitations industrielles ou artisanales, ainsi que par les installations d'extraction mécanique de l'air, de ventilation et de climatisation, doivent être valorisés selon l'état de la technique.

Installations
électriques

Art. 46 Lors de la conception, de la réalisation et de l'exploitation de toutes installations électriques, on tiendra compte des mesures relatives à l'utilisation rationnelle de l'énergie, conformément à l'état de la technique.

Chauffage
électrique

Art. 47 ¹ L'installation d'un chauffage électrique fixe à résistance est soumise à autorisation.

² Le Conseil d'Etat :

a) édicte des prescriptions d'exécution ;

b) peut ordonner le remplacement des installations de chauffage électrique fixe à résistance, utilisées pour le chauffage de locaux dans les bâtiments existants ;

c) fixe les délais et les conditions particulières.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Piscines
chauffées

Art. 48 Lors de la construction, du renouvellement ou de la transformation importante des équipements techniques de piscines chauffées, l'usage des énergies renouvelables, la récupération de chaleur et la couverture des bassins sont exigés, dans des proportions fixées selon les types de piscines.

Gros
consommateurs

Art. 49 ¹ Le département peut exiger de chaque consommateur final, localisé sur un site, qui a une consommation annuelle de chaleur supérieure à 5 GWh ou une consommation annuelle d'électricité supérieure à 0,5 GWh (désigné ci-après gros consommateur), qu'il l'analyse et qu'il prenne des mesures raisonnables visant à l'optimiser.

² L'alinéa 1 ne s'applique pas aux gros consommateurs, qui s'engagent, de façon individuelle ou au sein d'un groupe, à atteindre un objectif d'évolution de leur consommation spécifique fixé par le Conseil d'Etat; ils seront dispensés du respect d'exigences techniques particulières en matière d'énergie.

³ Les consommateurs de l'industrie ou des services ayant des consommations inférieures aux limites de l'alinéa 1 peuvent être mis au bénéfice des principes de l'alinéa 2 pour autant qu'ils s'engagent au sein d'un groupe; dès le moment où ils ne font plus partie d'un groupe, leurs bâtiments et installations doivent satisfaire aux exigences particulières de la présente loi.

Transports

Art. 50 ¹ Les infrastructures, installations, véhicules et appareils servant aux transports publics et individuels de personnes et de marchandises doivent être conçus, montés et exploités conformément à l'état de la technique, de manière à assurer une utilisation rationnelle de l'énergie et à diminuer les atteintes à l'environnement.

² Le Conseil d'Etat prend toute mesure de sa compétence afin d'encourager la mise en circulation de véhicules particulièrement économes en énergie et de promouvoir une utilisation judicieuse des transports publics.

CHAPITRE 7**Dispositions financières**

Subventions

Art. 51 Afin de soutenir la promotion définie au chapitre 4, le canton et les communes peuvent accorder des subventions à des personnes morales ou à des particuliers.

Fonds cantonal
de l'énergie

Art. 52 ¹ Il est créé un fonds cantonal de l'énergie, destiné à financer les subventions cantonales.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Communication
des décisions

Art. 59 ¹ Toute décision, prise par une autorité pénale du canton en vertu de la présente loi ou de ses dispositions d'exécution, doit être communiquée au département.

² Si le service en fait la demande, le dossier doit lui être communiqué.

Dispositions
transitoires

Art. 60 Les dispositions de la présente loi sont applicables aux projets de construction dont la procédure d'autorisation n'est pas engagée au moment de l'entrée en vigueur de la loi.

Abrogation
du droit antérieur

Art. 61 La loi sur l'énergie, du 22 octobre 1980, est abrogée dès l'entrée en vigueur de la présente loi.

Promulgation

Art. 62 ¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à la promulgation et à l'exécution de la présente loi.

³ Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

La présidente, Les secrétaires,

PRÉSENTATION DU STANDARD MINERGIE

1. Introduction

Le concept MINERGIE allie l'utilisation rationnelle de l'énergie et des énergies renouvelables à l'amélioration de la qualité de vie, au maintien de la compétitivité et à la diminution des atteintes causées à l'environnement. La technique MINERGIE réduit la consommation d'énergies non renouvelables à un bas niveau compatible avec le développement durable. MINERGIE est une marque déposée appartenant à l'association MINERGIE. Le label MINERGIE récompense des objets qui remplissent certaines exigences en matière de rentabilité économique, de confort et de consommation d'énergie.

Dans le domaine des standards énergétiques, il régnait jusqu'à présent une certaine confusion.

- La SIA (Association professionnelle des ingénieurs et architectes) a défini des valeurs énergétiques limites et des valeurs cibles qui, dans l'intervalle, ont été dépassées par le développement technique.
- Chaque canton a édicté de son côté des dispositions à respecter.
- La Confédération essaie avec le programme «éco-construction» de définir des standards concernant non seulement la consommation d'énergie mais aussi le choix des matériaux de construction.

Les cantons de Berne et de Zurich ont, pour leur part, élaboré le standard MINERGIE au cours de travaux préparatoires de plusieurs années. La Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'énergie a décidé de soutenir ce standard nouveau, simple et compréhensible. Il doit être atteint sur une base volontaire. Ce standard est aujourd'hui clairement défini pour les bâtiments d'habitation et les bâtiments administratifs. Il sera progressivement étendu à d'autres domaines (automobile, éclairage, appareils et processus de fabrication).

Un standard uniforme est un avantage considérable pour tous les partenaires concernés par une construction. Les maîtres d'œuvre du secteur public ou privé peuvent dès le début prévoir, dans leurs contrats avec les architectes, ingénieurs, entreprises générales et autres entreprises, que l'ouvrage à réaliser ou à rénover doit être conforme au standard MINERGIE. Tous les fournisseurs d'appareils ou d'éléments de construction peuvent requérir le label MINERGIE pour leurs produits. Dès l'élaboration des plans et jusqu'à l'exécution de l'ouvrage, tous les partenaires connaissent les objectifs qu'ils doivent atteindre, mais ils conservent toute liberté quant au choix des moyens nécessaires. Les collectivités publiques (cantons et communes) peuvent limiter l'octroi de subventions aux constructions qui atteignent au moins ce standard.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Il n'existe pas actuellement au niveau international d'objectifs semblables clairement formulés. Les cantons suisses font œuvre de pionnier dans ce domaine.

2. Notions et ordres de grandeur

Une stratégie ne peut être couronnée de succès que si elle est comprise à tous les niveaux par un maximum de partenaires. Si les ordres de grandeur et les notions sont clairement définis, le débat s'en trouve facilité.

Définitions

- La consommation d'énergie dans le domaine du bâtiment est souvent définie par des indices de dépense d'énergie. On comprend par là l'énergie finale consommée (p. ex. mazout, gaz, chaleur à distance, électricité, bois) rapportée à la surface de plancher brute chauffée (surface de référence énergétique ou SRE).
- Un indice de dépense d'énergie s'exprime en kilowattheures par mètre carré de surface de référence énergétique et par année, en abrégé: kWh/m²a.

L'indice de dépense d'énergie thermique est constitué de la demande d'énergie pour le chauffage, l'eau chaude et les pertes pour la production et la distribution de chaleur.

- Coefficients de conversion.

Le contenu énergétique de 1 litre de mazout ou de 1 m³ de gaz naturel correspond à environ 10 kilowattheures (kWh).

Consommation d'énergie des bâtiments

- Les constructions des **années septante** ont un indice de dépense d'énergie thermique de **150 à 200 kWh/m²a**, soit l'équivalent de 15 à 20 litres de mazout par mètre carré SRE et par an.
- Les bâtiments **d'habitation actuels** ont un indice de dépense d'énergie thermique de **100 à 120 kWh/m²a**, soit l'équivalent de 10 à 12 litres de mazout par mètre carré SRE et par an.

Le standard **MINERGIE** veut abaisser la consommation et atteindre un indice de dépense d'énergie thermique de **90 kWh/m²a pour les constructions existantes** et de **45 kWh/m²a pour les nouvelles constructions**, ce qui correspond respectivement à 9 et 4,5 litres de mazout par mètre carré SRE et par an.

Ces chiffres doivent le démontrer clairement: il ne s'agit pas de quelques modifications après la virgule. Il en va d'une transformation de l'ensemble du parc immobilier dans le futur en l'espace de trente ans.

Energie

3. Signification du standard MINERGIE pour les bâtiments d'habitation ou administratifs, nouveaux ou existants

L'expérience le montre: il existe une étroite corrélation entre les hautes qualités de confort et de salubrité d'un habitat et sa basse consommation d'énergie. La consommation d'énergie est donc un jalon approprié, également pour les autres critères. Pour des bâtiments d'habitation ou administratifs, nouveaux ou existants, les valeurs à respecter dans le cadre du standard MINERGIE sont bien définies:

Consommation d'énergie admissible pour les bâtiments nouveaux et existants pour le chauffage et l'eau chaude

Bâtiments d'habitation d'avant 1990	90 kWh/m ² a
Nouveaux bâtiments d'habitation	45 kWh/m ² a
Bâtiments administratifs d'avant 1990	70 kWh/m ² a
Nouveaux bâtiments administratifs	40 kWh/m ² a

Lors de la planification d'une construction, tous les partenaires doivent se mettre ensemble assez tôt pour déterminer quels types de mesures permettent d'atteindre le standard MINERGIE au meilleur coût. Trois conditions préalables sont décisives: une bonne isolation thermique, l'étanchéité de l'enveloppe et un système d'aération optimal. La réalisation d'une bonne isolation d'une part, et de l'étanchéité du bâtiment d'autre part ne pose aujourd'hui plus de gros problèmes. Isolation et étanchéité sont souvent confondues. En réalité:

- une bonne isolation et une bonne étanchéité d'un bâtiment sont deux choses différentes; un bâtiment peut être extrêmement étanche, mais malgré tout mal isolé, ce qui conduira à des problèmes de condensation dus à une trop grande humidité;
- les bâtiments MINERGIE doivent d'une part être bien jusqu'à très bien isolés et, d'autre part, être bien étanches; c'est la meilleure manière de maîtriser la consommation d'énergie et d'assurer une aération optimale;
- les bâtiments étanches doivent être aérés sinon ils encourent le risque des dégâts dus à l'humidité et donc d'offrir un confort médiocre.

Un bâtiment MINERGIE ne doit pas seulement présenter une basse consommation d'énergie. On doit y avoir aussi résolu le problème d'aération de manière pratique pour l'habitant. Parmi d'autres éléments, les solutions suivantes sont envisageables et possibles dans l'éventail existant:

- La solution la plus simple: l'air vicié est continuellement évacué à travers les gaines de ventilation de la cuisine et de la salle de bain, et l'air neuf est aspiré de l'extérieur vers l'intérieur en passant par des clapets appropriés.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

- La solution la plus complète: toutes les pièces sont aérées de manière contrôlée. L'air vicié évacué réchauffe en hiver l'air neuf au moyen d'un récupérateur de chaleur pour être ensuite conduit vers une pompe à chaleur air-eau qui lui prélèvera encore de la chaleur.

Les avantages d'une aération contrôlée sont considérables:

- La qualité de l'air à l'intérieur d'un appartement et d'un bureau est grandement améliorée. Selon la qualité des filtres, il en résulte également d'énormes avantages pour les personnes souffrant d'allergies et d'asthme.
- Des constructions avec une aération contrôlée peuvent aussi être érigées dans des régions exposées au bruit, car il n'est plus indispensable d'ouvrir les fenêtres pour dormir ou pour travailler.
- Il y a beaucoup moins de dommages au bâtiment et, partant, ceci évite à moyen terme des dépenses importantes.
- Si une récupération de chaleur est réalisée au moyen d'un échangeur de chaleur ou d'une pompe à chaleur, la consommation d'énergie sera ainsi réduite et le standard MINERGIE sera plus rapidement et plus aisément atteint.

Celui qui apprécie le confort achète une voiture avec une installation de climatisation. L'être humain passe dix fois plus de temps dans son appartement que dans son véhicule. Les installations de climatisation dans les voitures sont certes très agréables, mais gourmandes en énergie. Une aération contrôlée dans les logements ou les bureaux améliore la qualité de vie et de travail et diminue la consommation d'énergie.

4. Solutions avantageuses et techniquement optimales

Le standard MINERGIE n'opère pas avec des prescriptions fixées pour chaque élément de construction ou pour les installations techniques. Ce qui est important, c'est que l'ensemble des mesures contribue à une basse consommation d'énergie, à une augmentation du confort et à une meilleure conservation de la valeur.

Quel est le renchérissement d'une construction respectant le standard MINERGIE? Les optimistes pensent qu'un bâtiment MINERGIE bien conçu ne devrait pas être plus cher qu'un bâtiment respectant les valeurs cibles de la SIA. On peut admettre cela dans certains cas. De manière plus réaliste, il faut compter avec des surcoûts inférieurs à 5%, avec une bonne planification, pour un bâtiment de standing moyen. Pour ces surcoûts, le maître d'œuvre reçoit une bonne contre-valeur:

- Confort et santé: une bonne qualité d'habitation est obtenue par un chauffage à basse température, par la maîtrise des températures ambiantes et de surface, de l'aération, de l'humidité, des polluants intérieurs, du bruit.

Energie

- Absence de dégâts et conservation de la valeur de l'immeuble : la durée de vie des bâtiments est prolongée, étant donné que les dégâts dus à l'humidité ainsi que les ponts thermiques sont éliminés.
- Une basse consommation d'énergie et donc des coûts d'exploitation inférieurs durant toute la durée d'utilisation.

Tous ces avantages sont insuffisants, au prix actuel de l'énergie et vu la situation économique, pour engendrer un fort mouvement en direction de ce standard. C'est pourquoi le canton désire, avec l'espoir d'une collaboration avec les banques, rendre son introduction financièrement si alléchante que personne ne puisse raisonnablement renoncer au standard MINERGIE.

Du point de vue financier, quatre mesures sont envisageables :

- Grâce à une augmentation de 10% de l'indice d'utilisation du sol, le prix final d'un appartement dans un immeuble d'habitation est abaissé d'environ 2%.
- Dans d'autres cantons, des banques octroient des « éco-crédits » pendant cinq ans sur les hypothèques en premier rang pour des bâtiments énergétiquement exemplaires. La Banque cantonale neuchâteloise a été invitée à entrer en matière.
- Les versements directs du canton représentent, pour les pionniers du standard MINERGIE, un avantage pouvant aller jusqu'à 50 francs par mètre carré.
- Enfin, si les distributeurs d'électricité acceptent de faire du « contracting », le prix d'achat d'un appartement s'abaissera encore.

Si, pour atteindre le standard MINERGIE, la bonne combinaison de mesures est choisie et que, d'autre part, au moins une partie des mesures de promotion entre en ligne de compte, la construction ne sera pas renchérie par le standard MINERGIE mais rendue meilleur marché.

5. Premières expériences avec le standard MINERGIE en Suisse

MINERGIE est une marque de qualité déposée. Les droits d'utilisation de la marque appartiennent à l'association MINERGIE. Ses membres sont les cantons, la Confédération, l'économie privée et certaines organisations de la protection de l'environnement.

Pour assurer une large diffusion dans le pays et la gestion de la marque MINERGIE, un centre de compétences a été mis en place qui devra collaborer étroitement avec les membres de l'association et les cantons. Selon le règlement d'utilisation de la marque MINERGIE, les cantons sont cependant largement autonomes dans leurs activités.

Plus de 500 bâtiments ont déjà reçu le label MINERGIE en Suisse, malheureusement en grande majorité en Suisse alémanique. Dans le canton de Zurich, le chef du département compétent avait toujours le plaisir de féliciter

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

personnellement les maîtres d'œuvre. Un bon exemple est constitué par les maisons individuelles de l'entreprise Ecobauhaus S.A. Ces maisons se situent même en dessous du standard MINERGIE, car elles consomment 30 fois moins d'énergie que les bâtiments des années septante. Des 30 constructions réalisées, 25 ont pu être vendues sans aucune publicité.

En raison des réactions positives de la part des cantons, de la Confédération, de l'économie privée, des spécialistes du bâtiment et des médias, on peut prédire un bel avenir pour ce standard.

6. Objectifs économiques

Trois objectifs doivent être cités au premier plan :

- **Le maître d'œuvre doit s'y retrouver financièrement** lorsqu'il entreprend une construction neuve ou une rénovation selon le standard MINERGIE.
- Le canton de Neuchâtel, **financièrement moins favorisé que d'autres, doit veiller à utiliser le plus judicieusement possible ses ressources financières**. Aussi longtemps qu'il n'obtiendra pas des moyens de promotion plus importants de la Confédération, il doit mettre l'accent avant tout sur des instruments de promotion innovateurs.
- **L'introduction du standard MINERGIE doit également valoir la peine du point de vue économique**. Les secteurs de la construction et de l'électricité doivent pouvoir tirer des avantages de cette stratégie.

L'examen de la situation lors de l'élaboration de la stratégie MINERGIE a montré que, sur le long terme, les propriétaires devraient consacrer chaque année 2% de la somme investie pour permettre des rénovations destinées au maintien des bâtiments dans un bon état. Malheureusement, le rythme d'assainissement est actuellement largement en dessous de ce qu'il devrait être.

L'objectif d'une politique énergétique cantonale efficace sur le plan de l'emploi doit être double :

- Le secteur de la rénovation dispose d'un important potentiel économique. La stratégie MINERGIE peut et doit contribuer à déclencher les travaux de rénovation nécessaires.
- En même temps, l'Etat et les communes doivent entreprendre tout ce qui est possible pour que les rénovations soient en adéquation avec les exigences futures, aussi bien en ce qui concerne la consommation d'énergie que le confort.

Au cas où il devait être possible d'introduire très rapidement, sur le plan fédéral, une taxe de 0,3 centime par kilowattheure sur les énergies non renouvelables, dont une partie des revenus devra être engagée pour l'utilisation rationnelle de l'énergie et les énergies renouvelables, on peut s'attendre à d'importantes impulsions économiques et technologiques, avant tout dans la construction et les branches annexes.

Energie

7. Bonus sur l'indice d'utilisation du sol pour les bâtiments MINERGIE

A côté des « éco-crédits » que les banques sont appelées à introduire, une autre mesure peut apporter un avantage financier important: grâce à une augmentation de 10% de l'indice d'utilisation du sol, le prix final d'un appartement dans un immeuble d'habitation est abaissé d'environ 2%. Chaque maître d'œuvre le sait: le prix d'un terrain est déterminé par de nombreux facteurs. Une bonne situation a plus de valeur qu'une situation médiocre. Un bon équipement augmente la valeur d'un terrain, tout comme une forme de parcelle adéquate. Pour des parcelles avec des situations semblables, l'indice d'utilisation du sol maximal fixé par le règlement communal devient un point central. Aussi longtemps que cet indice demeure dans le domaine du raisonnable, un indice plus élevé augmente automatiquement la valeur de la parcelle.

Le canton a défini de manière uniforme le calcul de l'indice d'utilisation du sol dans le règlement d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et, de leur côté, les communes définissent les indices maximaux pour les différentes zones de leur territoire.

L'article 29 du projet de nouvelle loi cantonale sur l'énergie prévoit seulement de compléter la législation existante par les dispositions suivantes:

- Les maîtres d'œuvre de bâtiments MINERGIE ont droit à un bonus jusqu'à 10% sur l'indice d'utilisation du sol maximal.
- Ce bonus est octroyé aussi bien aux nouvelles constructions qu'aux rénovations.
- Pour les zones dans lesquelles le degré d'utilisation du terrain est fixé par la densité, la commune appliquera cette disposition par analogie (en calculant un indice correspondant et en ajoutant le bonus sous forme de surface brute de plancher utile).
- Une commune qui ne voudrait pas octroyer ce bonus peut y renoncer ou le réduire.
- Les constructions mises au bénéfice du bonus doivent cependant respecter toutes les autres dispositions du droit des constructions.
- Les propriétaires des parcelles voisines ne sont pas défavorisés dans leurs intérêts protégés liés au droit des constructions. Distances aux limites, gabarits, hauteurs des bâtiments et surfaces non construites doivent être respectées et maintenues.

Il s'agit ici d'un avantage économique significatif. Plus la part du prix du terrain est élevée par mètre carré de surface brute de plancher utile, plus l'incitation à construire selon le standard MINERGIE est grande.

Si une parcelle permet aujourd'hui la construction de 1300 m² de surface brute de plancher utile, il devient possible d'en construire au maximum

Rapport du Conseil d'Etat (fin)

1430 m² en respectant le standard MINERGIE. Cela signifie que le maître d'œuvre peut – pour autant que les autres dispositions réglementaires le permettent – construire 130 m² supplémentaires de surface de logement ou de bureau. Pour un prix par mètre carré de terrain constructible de 350 francs, par exemple, dans une zone où l'indice d'utilisation du sol est pleinement utilisé, cela signifie qu'un maître d'œuvre obtient, uniquement grâce à l'indice plus élevé, un avantage financier de plus de 40.000 francs.

Energie

Discussion générale

M. Laurent Amez-Droz: – Enfin, nous arrivons, après d'éternels reports, sur cet important projet de loi.

Le groupe libéral-PPN a soigneusement étudié – et Dieu sait si nous avons le temps – ce projet de loi. Le groupe libéral-PPN, dans le cadre de cet examen, s'est montré bien entendu très favorable aux économies d'énergie, conscient que notre société ne doit pas gaspiller ce bien précieux, en particulier pour ce qui concerne les économies d'énergie en matière d'énergies renouvelables, non renouvelables... enfin, il faut économiser les énergies non renouvelables, et nous félicitons ici le service de l'énergie pour ses actions de promotion qui ont connu un certain succès au sein de la population.

On se rappelle des actions favorisant les ampoules économes en énergie avec un subventionnement qui permettait de les rendre particulièrement attractives; on se souvient de la récente action de promotion des centrales photovoltaïques, les minicentrales dont on avait prévu subventionner cent exemplaires avant de se rendre compte qu'il fallait avoir un soutien supplémentaire. La ville de Neuchâtel avait là apporté aussi son soutien. En matière de communication, le service de l'énergie fait aussi d'importants efforts, notamment avec une présence depuis quelques années à l'exposition ARTIBAT, à La Chaux-de-Fonds. On constate que la population répond d'une manière relativement favorable à ces questions d'économie d'énergie; la presse également, on se souvient de «Flash-Watt» à la radio locale RTN et différentes séances d'information qui ont apporté un certain intérêt.

On peut donc constater qu'en fait, alors que l'on parlait des problèmes de couche d'ozone il y a déjà une dizaine d'années, la sensibilisation aux problèmes d'économie d'énergie, de dégagement de CO₂ probablement néfaste pour notre atmosphère, fait son chemin et que la technique de construction tient compte aussi de plus en plus d'économie d'énergie, des nouveaux vitrages isolants, des isolations périphériques, chose dont on n'entendait pas tellement parler il y a une vingtaine d'années. On voit donc que depuis que la loi sur l'énergie actuelle a été votée, la sensibilisation dans la population s'est faite, et malheureusement, si la stabilisation de la consommation d'énergie n'est que partiellement atteinte, suivant les années et les chiffres que l'on examine, on voit que, par rapport à la croissance, au développement économique, cette stabilisation démontre quand même qu'elle est provoquée par toutes les mesures qui ont été prises spontanément par l'économie.

On voit également, dans les mesures d'encouragement, que les déductions fiscales qui encouragent le recours à des énergies renouvelables, ainsi que les déductions fiscales relatives au changement des fenêtres et au changement de chaudières par des chaudières plus performantes sont aussi des mesures incitatives extrêmement favorables.

Discussion générale (suite)

Nous reprenons la motion que M. Daniel Vogel déposait le 26 juin 1989, qui a été débattue le 26 juin 1991 et qui demandait: «Energie: des actes plutôt que des paroles.» Elle était particulièrement revendicatrice, mais il faut se rappeler qu'elle était déposée en plein débat nucléaire avec un constat alarmant que la consommation d'énergie, dans le canton de Neuchâtel, était en hausse constante et qu'elle était même supérieure à la moyenne suisse et que toutes énergies confondues, la progression dans notre canton était de deux fois supérieure à la moyenne nationale enregistrée en 1988. Nous rappelons, en toile de fond, le débat nucléaire très inquiétant qui faisait... on se souvient des problèmes de Creys-Malville, de Tchernobyl et consorts. Donc, à cette époque-là, il y avait un constat alarmant. Or, nous constatons aujourd'hui que, selon les statistiques – nous l'avons dit tout à l'heure –, la consommation d'énergie reste stable; nous avons manifestement déjà atteint les objectifs avec des mesures spontanées; voilà pour le contexte général des chiffres.

Le groupe libéral-PPN, lorsqu'il a examiné ce projet de loi et chacune de ses dispositions, a pensé à sa doctrine. Sa doctrine, Mesdames et Messieurs, c'est finalement limiter l'intervention étatique et les aspects contraignants là où cela est vraiment nécessaire; réduire l'appareil étatique à son minimum impératif, et là, nous constatons finalement qu'il n'y a pas d'abus à réprimer, pas de situations graves à corriger et qu'avec la loi actuelle, bien que nous devons bien entendu procéder à une certaine adaptation par rapport à la loi fédérale qui est entrée en vigueur, malgré cela, les mesures qui ont déjà été prises maintenant nous paraissent efficaces. Lorsque nous réclamons au Conseil d'Etat des économies sur certains sujets, le Conseil d'Etat nous dit: «Oui, mais avec toutes les lois que vous votez, on est bien obligé d'avoir une administration qui nous permette de les appliquer, cela demande du personnel, cela demande des contrôles, et ma foi, ce sont les lois que vous avez votées qui nous poussent à avoir cette administration et à prendre toutes ces mesures.»

Dès lors, nous poursuivons dans le cadre de l'équilibre des finances, dans le cadre de la réduction de la pression fiscale sur le contribuable, et cherchons à réduire tout ce qui est superflu. A plus forte raison, dans le cas présent, le groupe libéral-PPN va éviter d'augmenter l'appareil administratif pour un sujet qui n'est pas absolument prioritaire et grave, encore une fois, où il n'y a pas d'abus à réprimer.

Dans cette loi, finalement, nous voyons des éléments positifs, notamment le travail par objectif. On a fixé des objectifs de valeur admissible de consommation d'énergie, de valeur de consommation aussi pour les industries, cela est mieux que de dire: «Pour chaque cas, on veut précisément une enveloppe avec une isolation de 18 cm pour tous les bâtiments; on veut des chaudières de tel type; on veut une isolation de toiture, etc.» Donc, là, il y a un aspect positif dans le cadre où l'on travaille par objectif.

Un autre élément positif est la suppression du décompte individuel des frais de chauffage pour les bâtiments existants. Dans le premier projet qui avait

Energie

été mis en consultation, on disait simplement que le Conseil d'Etat traite cette question dans sa compétence, mais sans préciser que cela ne concernait que les bâtiments neufs. Là, nous pouvons remercier le Conseil d'Etat d'avoir pris en considération nos remarques, car la loi fédérale, elle, exige que des prescriptions soient prises en matière de décompte individuel des frais de chauffage pour les bâtiments neufs, mais pas pour les bâtiments existants. En précisant dans la loi que ce sont uniquement les bâtiments neufs qui seront concernés par les prescriptions du Conseil d'Etat, cela nous rassure. Donc, c'est un élément positif.

Un autre élément positif est d'avoir placé le chapitre de la promotion et de l'information au début de la loi, car dans le premier projet de loi qui a été mis en consultation, il se situait vers la fin de la loi. Cela démontrait bien ce caractère coercitif; on fixait d'abord toutes les obligations et, ensuite, on dit, éventuellement, dans le dernier chapitre, que l'on fait de la promotion et de l'information. Là, nous saluons l'avancée de ce chapitre promotion et information au début de la loi.

Il y a maintenant tous les éléments négatifs qui nous ont amenés à déposer, tous partis confondus, une trentaine d'amendements; sur 62 articles, c'est tout de même un résultat assez impressionnant de compter plus de trente amendements. Il y a une quinzaine d'amendements pour le seul groupe libéral-PPN, complétés par le groupe radical, et il y a quelques amendements des autres groupes.

Nos amendements visent bien sûr à combattre tous les éléments négatifs. Le premier concerne justement le fait que la loi fédérale offre un cadre, met en avant la compétence des cantons pour appliquer une politique énergétique au niveau des bâtiments et leur laisse la latitude d'appliquer la politique qu'ils souhaitent. Dès lors, évidemment, les cantons ont la latitude de faire ce qu'ils veulent dans de nombreuses prescriptions et là, malheureusement – nous sommes, à notre connaissance, un des premiers cantons, en tout cas en Romandie, à appliquer cette nouvelle loi fédérale –, dans le canton de Neuchâtel, nous sommes allés très loin dans les possibilités de contrainte qui existent – nous y reviendrons tout à l'heure si le débat sur les amendements a lieu – et nous nous posons sérieusement la question du caractère indispensable des mesures que sont le calcul de l'indice de dépense énergétique de chaque bâtiment – chaque bâtiment, cela veut dire également les villas d'habitation individuelle, on peut partir de l'idée que le propriétaire individuel fait particulièrement attention à sa consommation d'énergie, puisqu'il est seul à la payer – et tout le chapitre de l'obligation de raccordement et de consommation à des formes d'énergie, avec la question des plans de zones énergétiques. Vous avez lu qu'il est question que chaque commune, non seulement créée une commission consultative de l'énergie mais, en plus, qu'elle institue un plan de zones. On a déjà les plans d'aménagement, les plans de quartiers, dans certains cas les plans-directeurs de plans de quartiers, il y aurait encore les plans d'alignement, et on aimerait

Discussion générale (suite)

encore ajouter un plan de zones énergétiques avec la conséquence de ne plus laisser le libre choix à l'utilisateur de sa forme d'énergie. C'est aller beaucoup trop loin sans aucune raison particulière justifiant cette mesure. Nous l'avons dit, le contribuable neuchâtelois est au hit-parade des pressions fiscales et là, on va également être au hit-parade des mesures d'économie d'énergie. Evidemment, le problème ne serait pas grave s'il n'avait pas un coût et on sait que si le propriétaire est conscient, qu'il fait ses calculs, il trouvera un avantage dans ces mesures d'économie d'énergie. Si nous prenons l'exemple du Locle – il est dommage de devoir citer cet exemple –, il y a des bâtiments dont les façades sont dégradées, sont en mauvais état, et qui remontent probablement au début du siècle – on en parlait à La Chaux-de-Fonds lorsque l'on discutait de la taxe foncière –, ce sont probablement ces bâtiments-là qui sont les plus gourmands en énergie et on aimerait, alors que ces bâtiments ont de la peine à être entretenus, car il y a un taux de vacance très important en ville du Locle, encore charger le budget du propriétaire en lui disant : « Votre bâtiment consomme manifestement trop d'énergie ; vous devez l'isoler », alors qu'il a déjà la moitié de son immeuble qui est vide et qu'il n'a pas les revenus pour assumer l'entretien minimal. Là, on arriverait à des aberrations importantes et finalement à l'impossibilité d'appliquer la loi que nous allons voter.

Voilà pour les éléments négatifs que sont ces obligations de raccordement et ces obligations d'isolation. Ces éléments nous amènent à vous proposer le renvoi de la loi en commission, parce que, même si nous faisons une grande avance ce soir, il serait dommage de peiner toute la soirée sur les trente amendements qui ont été déposés devant votre autorité.

Nous proposons donc le renvoi en commission, ce n'est un secret pour personne, de manière à réfléchir et à peser sérieusement chacune des propositions qui sont faites, chacune des mesures contraignantes indiquées dans cette loi, et la limiter au strict minimum. Il ne faut pas se le cacher, le renvoi en commission, ce n'est pas pour revenir avec une loi encore plus contraignante, c'est pour arriver à quelque chose de plus acceptable et de plus supportable pour notre économie. Nous espérons, bien entendu, que les membres qui participeront à cette commission tiendront compte des amendements déposés et arriveront avec un projet plus acceptable.

Nous voyons déjà venir le reproche que cette loi a déjà été examinée par une commission. Il faut savoir que la commission en question est une commission nommée par le Conseil d'Etat qui est composée principalement de professionnels des questions énergétiques. Ils ne sont pas forcément représentatifs de la population ; disons qu'ils ont un mandat, bien entendu un intérêt, probablement même aussi comme hobby, d'augmenter le contrôle en matière d'économie d'énergie. Cela nous paraît discutable par rapport aux objectifs visés.

Voilà les raisons pour lesquelles nous proposerons le renvoi de cette loi en commission.

Energie

M. Marcel Garin: – Conformément au mandat qui nous a été confié par le groupe radical, nous vous présentons notre position concernant ce projet de loi sur l'énergie.

En guise d'introduction, voyons les aspects positifs. Comme notre collègue libéral-PPN, soulignons le fait que notre canton a été l'un des premiers à édicter une loi sur l'énergie en 1980. Cette importante contribution législative faisait suite aux deux crises énergétiques des années 1970; une conception directrice cantonale de l'énergie était adoptée en 1993 par notre Grand Conseil, nous en faisons déjà partie, et plusieurs arrêtés étaient promulgués au niveau cantonal entre 1992 et 1999.

La loi fédérale sur l'énergie et son ordonnance d'application voyant le jour au début de l'année passée, cette loi-cadre reléguait les lois cantonales au niveau des textes d'application. De plus, l'abrogation de l'arrêté fédéral urgent au 31 décembre 1998 pour une utilisation économe et rationnelle de l'énergie, de même que son ordonnance d'application, ont rendu indispensable une adaptation de notre loi de 1980 afin de combler les vides juridiques.

Divisée en neuf chapitres structurés différemment de celle de 1980, la nouvelle loi soumise à notre approbation comporte vingt articles supplémentaires, ce qui démontre, et nous citons l'introduction en page 9 du rapport (p. 3574 du *BGC*): « ... la complexité croissante de la problématique de l'énergie dans notre société. »

Dans le domaine de l'énergie, toute incitation à l'économie doit être saluée et encouragée, principalement les initiatives mixtes Etat, communes et milieux économiques, tels que le sont les groupes de travail « Energie 2000 ». Le but recherché est incontestablement d'économiser l'énergie. Cependant, si notre groupe est favorable aux objectifs d'une gestion saine et économe de l'énergie, il estime qu'il ne faut pas établir des cadres par trop contraignants. Un constat général: il y a foisonnement législatif avec de nombreux termes techniques. Nos collègues députés en conviendront, il nous a fallu pas mal d'énergie pour décortiquer certains paragraphes de ce projet de loi, puisque l'on s'aperçoit à la lecture des commentaires de l'article 32 que des termes inconnus du *Petit Larousse illustré* des années 1990 apparaissent dans les explications. C'est l'exergie qui devra être considérée plutôt que l'énergie, soit la qualité de l'énergie en fonction du niveau de température. Il faut s'accrocher.

En outre, l'article 39, que le groupe libéral-PPN désire supprimer, et son troisième alinéa que deux de nos collègues veulent également supprimer, ont nécessité deux pages et demie d'explications qui n'ont, à l'évidence, pas convaincu l'un et les autres. Prenez encore l'article 49 avec un amendement Claude Bernoulli, amendement qui nous paraît intéressant: deux pages et demie d'explications en pages 33 à 35 du rapport (pp. 3598 à 3600 du *BGC*) n'ont pas davantage convaincu notre collègue libéral-PPN ni celui qui vous parle.

Discussion générale (suite)

Cette nouvelle loi comporte trop de contraintes étatiques et de contrôles. L'Etat veut introduire des obligations techniques (raccordement de conduites de gaz, installation d'un couplage chaleur-force), des obligations administratives (indice de dépense de l'énergie thermique des bâtiments) qui vont automatiquement coûter aux propriétaires et aux locataires, que nous défendons, le parti radical, qui est au centre, défend ces gens-là, sans oublier des tâches supplémentaires de l'Etat ainsi que des charges qui y seront automatiquement liées.

Ces contraintes paraissent peu utiles à notre groupe qui estime qu'un propriétaire ou un gérant attentif prend déjà des mesures propres à économiser de l'énergie. C'est dans son intérêt même, ne serait-ce qu'au plan strictement économique.

Certaines dispositions du chapitre 6 entraîneront pratiquement l'obligation de faire appel à un bureau d'experts afin de répondre aux exigences. Quel sera le coût tant pour les collectivités que pour les privés ?

Nous avons six pages, comme cela, à disposition. Nous résumons pour arriver à nos conclusions. Tout investissement qui va dans le sens de réduire la consommation devrait faire l'objet d'allègements fiscaux plutôt que de donner des subventions, comme cela est prévu dans le chapitre 7 sous « Dispositions financières ». La loi prévoit un fonds cantonal de l'énergie pour des programmes d'encouragement dans les articles 51 à 54 nouveaux, mais le commentaire du bas de la page 7 du rapport (p. 3572 du *BGC*) nous paraît déjà fort délicat quant à une application pratique de ces dispositions. Dans le chapitre des dispositions financières, la loi fédérale sur l'énergie introduit le principe de contributions globales. Il nous est pourtant déclaré en substance, nous citons : « Pour encourager l'utilisation économe et rationnelle de l'énergie, le recours aux énergies renouvelables et la récupération des rejets de chaleur, il n'y aura plus de subventions directement accordées par la Confédération. Les cantons seront chargés de distribuer des subventions fédérales – et nous avons souligné – pour autant qu'une part au moins égale soit distribuée par le canton. » D'où notre interrogation précise : ces articles 51 à 54 suffiront-ils pour couvrir les incidences financières de ces nouvelles dispositions ? Une vraie promotion de l'énergie doit passer d'abord par une incitation et, ensuite, par des soutiens financiers ciblés.

Ces réflexions sur les implications techniques et financières du projet justifient, aux yeux de l'ensemble du groupe radical – après consultation de tous nos collègues, nous sommes arrivés à un consensus à ce sujet – le renvoi en commission. C'est d'ailleurs la procédure normale pour un dossier de cette importance, ce d'autant plus que le nombre des amendements – nous en avons également dénombré une trentaine – ne nous permettra pas d'analyser toutes les conséquences sur le plan technique dans le temps imparti lors d'une session plénière.

Que l'on nous comprenne bien, en conclusion, nous sommes favorable au développement durable. Cependant, si une nouvelle loi sur l'énergie paraît

Energie

indispensable à nos yeux, les outils proposés ne semblent pas suffisamment adéquats, certains sont par trop contraignants vis-à-vis de l'économie privée et même de l'économie publique – nous pensons à certaines communes –, le fonds n'est pas suffisamment défini quant à ses moyens d'action.

Le groupe radical accepte l'entrée en matière, puisque nous venons de la traiter, mais estime qu'il est indispensable de renvoyer le projet de loi sur l'énergie en commission de notre Grand Conseil avant sa présentation en plénum.

A titre personnel, nous tenons encore à préciser que nous faisons partie de la commission cantonale nommée par le Conseil d'Etat, mais seulement depuis l'an passé, ce qui fait que nous n'avons pas participé aux préparations, de telle sorte que nous nous sentons parfaitement à l'aise pour avoir cette position qui a été parfaitement étudiée par le groupe radical, nous tenons à le signaler pour les journalistes ici présents. (*Voix.*) Merci, ils savent bien pourquoi !

M. Christian Piguet: – C'est bien sûr avec beaucoup d'intérêt que nous avons pris connaissance des propositions du Conseil d'Etat pour ce nouveau projet de loi cantonale sur l'énergie. Cette loi est complètement nouvelle, cela est très bien pour la cohérence et cela est bien mieux que de replâtrer l'ancienne loi.

En introduction, nous voulons redire l'immense importance qu'a l'énergie dans notre société. Sans énergie, il n'y a plus rien, tout s'arrête. Et pourtant, aujourd'hui, on peut dire que les problèmes énergétiques ne sont pas au-devant de la scène politique, contrairement à ce qui s'est passé entre 1973 et 1980 par exemple. Nous sommes retombés dans une ère d'énergie « facile », abondante et bon marché, et on peut aussi dire que la libéralisation accentue encore ce caractère uniquement mercantile de l'énergie au détriment de son caractère précieux et non renouvelable pour la plupart de l'énergie consommée ; en Suisse, c'est environ 80 % d'énergie non renouvelable qui est consommée. Là, nous nous inscrivons en faux par rapport à ce qu'a dit le porte-parole du groupe libéral-PPN quand il disait que l'énergie est un problème qui n'est plus tellement prioritaire. Il est vrai que c'est une perception que certains ont, mais elle est vraiment fautive dans le long terme. Donc, il faut quand même, dans ces problèmes d'énergie, penser à l'avenir et l'avenir, c'est peut-être vingt ans, cinquante ans, même cent ans, mais cela ne fait rien, ce sont des problèmes qui sont extrêmement importants pour ce long terme.

Nous sommes donc vraiment toujours convaincu que l'énergie est un bien précieux, à considérer donc comme tel, et que les prix de l'énergie sont beaucoup trop bas. Avec des prix aussi bas pour l'énergie, il est difficile de mener des programmes d'économie, il est difficile aussi de faire des recherches sur d'autres formes d'énergies renouvelables, et, en outre, il faut quand même bien se rendre compte que notre société devient de plus en

Discussion générale (suite)

plus dépendante de l'énergie. Tout ce que l'on fait marche avec de l'énergie. Il faut aussi bien se rendre compte que plus nous serons dépendants de l'énergie, plus il sera difficile de réagir aux prochaines crises de l'énergie et il y en aura. Donc, plus nous sommes dépendants de l'énergie, plus nous serons sensibles et fortement sensibles aux crises importantes de l'énergie.

Le rapport du Conseil d'Etat est bien fait, il est clair, en particulier il décrit ce qui a changé par rapport à l'ancienne loi.

La loi elle-même est aussi assez claire et bien construite. Elle introduit aussi un concept intéressant, à savoir une sorte de conduite par objectif, en laissant donc le choix des moyens pour autant que les objectifs soient atteints. C'est précisément cela qui est intéressant. Cela n'a pas ce caractère d'obligation de faire comme si l'on va contrôler, mais il faut que les objectifs soient atteints. Bien sûr, cela est dans l'air du temps, cela peut marcher, mais il peut aussi y avoir des problèmes ; nous y reviendrons.

Nous sommes d'accord avec la plupart des innovations proposées, et nous pouvons citer :

- la mention de la notion de développement durable ;
- la prise en compte des coûts externes, cela est aussi fondamental ;
- l'obligation pour les autorités de donner l'exemple ;
- le concept MINERGIE, avec des objectifs de réduction de consommation qui sont intéressants ;
- l'extension des pouvoirs de la commission cantonale de l'énergie, à laquelle on pourra soumettre des projets ;
- l'obligation de raccordement et de consommation ;
- les énergies indigènes (chaleur-force, biogaz, compostage, solaire passif) ;
- les bilans des bâtiments et intervention si vraiment cela ne va pas, ce qui paraît quand même assez logique ;
- la récupération dans les piscines chauffées ;
- inciter les gros consommateurs à économiser ;
- utilisation rationnelle de l'énergie pour les transports.

Tout cela est très bien. Les intentions sont louables. Certains articles ont été modifiés par rapport à l'ancienne loi parce que leur efficacité était nulle, comme le décompte individuel des frais de chauffage ou les rideaux d'air chaud. Tout cela est très bien, on fait une expérience, on change quand cela ne marche pas, on propose des choses nouvelles.

Sur les obligations dont viennent de parler les porte-parole radical et libéral-PPN, on comprend bien finalement quel est le problème. Le problème est à nouveau un problème que cela coûte, par exemple, aux propriétaires. Ce qu'il faut bien comprendre, c'est que notre position à nous est différente en ce sens que, considérant que l'énergie est un bien extrêmement important, il

Energie

faut vraiment tout faire, y compris des obligations que nous considérons comme légères ou parfaitement acceptables, pour que, dans le futur, on arrive à être autonome au point de vue énergie, ce qui veut dire, mais nous parlons peut-être de 2050, c'est peut-être utopique, arriver à 100% d'énergies renouvelables.

Après toutes ces louanges, nous devons bien parler de ce qui ne va pas dans cette loi. Il y a un certain nombre de situations que nous avons peut-être mal comprises. Nous demanderons bien entendu au Conseil d'Etat de nous éclairer. Parfois même, nous ne sommes pas tout à fait d'accord avec le but de la loi, mais là aussi, le Conseil d'Etat devrait pouvoir nous éclairer.

Le premier point concerne le concept MINERGIE avec le bonus de 10%. Nous avons été assez étonné de voir ce bonus de 10% sur l'indice d'utilisation du sol qui est fixé par un règlement communal. La réduction apparaît dans la loi sur l'énergie si le bâtiment en question satisfait aux objectifs de MINERGIE. L'intention est tout à fait louable, mais on pourrait y voir des conséquences à notre avis fâcheuses dont le rapport ne parle pas du tout.

Nous avons été aussi surpris de voir qu'aucune consultation des services communaux d'urbanisme n'avait été faite sur ce point très important. Il faudra quand même que l'on se rende compte que les principaux concernés devraient être au moins consultés, sinon écoutés.

L'indice d'utilisation du sol est un paramètre important pour l'urbanisme d'une ville ou d'un village. Le modifier a des conséquences importantes et, en gros, on peut dire que s'il est augmenté de 10%, on peut construire plus, donc le prix du terrain vaut 10% plus cher. Cela est relativement confus dans le rapport puisque, d'une part, on indique que le prix du terrain dépend de l'indice, mais en fait, on n'en tient pas compte dans les exemples qui sont donnés dans le rapport où, justement, le prix du terrain est gardé constant.

On pourrait imaginer qu'un propriétaire de terrain dise: « Ah, mais moi, je peux construire un bâtiment, vous n'avez qu'à appliquer le concept MINERGIE, donc vous pouvez construire 10% de plus, donc j'augmente le prix de mon terrain de 10%. » Que nous répond le Conseil d'Etat à ce sujet?

Fonctionnement par objectif, gros consommateurs en électricité; on demande d'avoir 20% d'énergies renouvelables. Ce fonctionnement par objectif, nous l'avons dit, est un concept intéressant de cette nouvelle loi. Il s'applique aux gros consommateurs d'électricité et aussi aux 20% d'énergies renouvelables et de mesures visant à réduire la demande d'énergie, selon l'article 38. Là, c'est une souplesse que nous saluons, c'est une bonne chose, mais ce qui n'apparaît pas très bien dans le rapport, c'est la manière dont on va juger que l'objectif est atteint ou pas. Comment l'autorité, le Conseil d'Etat, le service de l'énergie, va fixer et surtout contrôler l'objectif, puisque fixé d'après ce que l'on comprend, ce qui est normal, cela résultera d'une négociation entre l'Etat et l'autre partie, mais comment est-ce que l'on peut vérifier que l'objectif est atteint? Bien sûr, cela peut paraître simple dans le

Discussion générale (suite)

sens que si l'on fixe un seul chiffre en disant qu'il faut atteindre tant de réduction, cela peut paraître simple à vérifier, mais il faut bien se rendre compte que la réalité est parfois un petit peu plus compliquée dans le sens qu'il y a peut-être un tas de bonnes raisons pour lesquelles une entreprise n'arrive pas à satisfaire cet objectif. Elle va expliquer qu'elle emploie plus de monde, donc qu'elle consomme plus, ou qu'elle a changé la manière dont elle produit un certain nombre d'objets, donc que les caractéristiques énergétiques de cette production sont différentes. Elle peut faire valoir des tas de bonnes raisons pour arriver à montrer qu'elle ne peut plus satisfaire à l'objectif de départ. Cela montre bien que cela va devenir un peu compliqué parce qu'elle peut dire un peu ce qu'elle veut. Il n'est pas facile d'aller voir dans une entreprise comment le profil de consommation énergétique a évolué en fonction de l'objectif.

Nous aimerions donc bien savoir comment va s'y prendre le Conseil d'Etat pour faire cette évaluation d'objectifs.

Concernant les subventions, dans le rapport, on ne parle pas directement des subventions accordées à ceux qui isolent leurs maisons ou qui installent des panneaux solaires. Nous pensons que ces actions, que nous saluons bien évidemment, vont se poursuivre. Néanmoins, l'article 51 de la loi n'est pas très incisif, on dit simplement que le canton et les communes peuvent accorder des subventions. Nous osons espérer que tout ceci sera mis en place dans un règlement d'application relativement précis et que les subventions ne doivent pas être réservées qu'aux seules entreprises ou aux seuls très gros consommateurs, mais aussi aux propriétaires de petites maisons qui ont envie de jouer le jeu.

Nous souhaitons en particulier que le canton ne suive pas la Confédération qui n'offre des subventions qu'à partir d'un certain investissement assez conséquent, ce qui a forcément pour résultat de décourager des particuliers.

En ce qui concerne l'approvisionnement en énergie électrique, nous sommes évidemment d'accord avec l'article 30 qui fixe que l'énergie importée doit être compatible avec les exigences du développement durable. Cela veut dire, d'après nous, que le canton devra renoncer, par exemple, à importer de l'électricité nucléaire produite par exemple, dans des pays de l'Est avec des centrales nucléaires visiblement en fin de vie ou en bout de course. Comment va faire le Conseil d'Etat pour appliquer cette disposition? Nous attendons sa réponse avec beaucoup d'intérêt. Nous avons déposé l'amendement qui va dans ce sens à l'article 30:

Alinéa 4 (nouveau): ⁴ Les entreprises qui importent de l'énergie sont tenues de publier dans la Feuille officielle son origine, soit les quantités par pays et par mode de production.

Pour la collaboration Etat - communes, à l'article 25, on tient à indiquer que le service et les communes doivent remplir certaines tâches. Il y a un service de l'énergie dans certaines communes, mais dans d'autres il n'y en a pas.

Energie

Donc, comment va se dérouler cette collaboration entre service et communes dans les deux cas? Est-ce que le service consulte souvent les services ou commissions d'économie d'énergie au niveau communal? Sur le terrain, concrètement et pratiquement, comment cela va être vécu dans les communes où il n'y a pas un tel service?

Dire que le service – là, nous parlons donc toujours du service au niveau cantonal – soutient les communes dans ces tâches, qu'est-ce que cela veut dire en fait au point de vue concret? Nous avons besoin de réponses solides du Conseil d'Etat sur ce point et, du fait que les communes n'ont pas été consultées pour ce projet, on peut quand même se faire un peu de souci.

La présidente: – Monsieur Christian Piguet, nous vous prions d'aller un peu plus vite.

M. Christian Piguet: – Nous arrivons à la fin de notre intervention, Madame la présidente, de toute façon, si nous allons trop vite, personne n'écouterait! Pour les transports, nous sommes tout à fait dans la même ligne que le Conseil d'Etat qui dit qu'il faut soutenir l'article 50 qui parle des transports, mais, concrètement, comment cela va-t-il se passer?

Nous gardons pour la bonne bouche les réponses aux postulats qui ne nous ont pas du tout convaincu dans le rapport. Au sujet de ces postulats – qui sont très vieux, ils datent de 1991, cela fait quasiment dix ans –, la seule chose que le Conseil d'Etat répond, c'est que ces postulats ne sont plus d'actualité, mais nous trouvons tout de même qu'il aurait pu répondre sur le fond. Nous reposons la même question qu'il y a à peu près dix ans: pourquoi l'Etat est-il actionnaire de Chauffage à distance de la Basse-Areuse S.A. (CADBAR) et pas du service communal de chauffage urbain (SCCU) de la ville de La Chaux-de-Fonds? Il nous semble que l'on devrait au moins avoir une réponse claire sur ce problème-là.

Quant à la loi qui nous est proposée, nous pensons que c'est une bonne loi. Nous espérons entendre des réponses convaincantes du Conseil d'Etat sur nos interrogations. Nous ne sommes pas en faveur du renvoi en commission, parce que effectivement, cette loi a déjà passé dans une commission. Cette loi nous paraît bonne et il nous semble que l'on peut discuter de la trentaine d'amendements ce soir. Nous serions contre un renvoi en commission et sommes *a priori* disposé à voter cette loi en remerciant le Conseil d'Etat et son service de l'énergie de nous avoir présenté ce rapport.

M. Pierre Bonhôte: – L'énergie, sang de l'économie, l'énergie, enjeu stratégique allumeur de guerres, l'énergie, facteur clé de la préservation de l'environnement et du climat, l'énergie est de retour devant le Grand Conseil et nous la saluons. Pour nous, l'énergie est une question politique essentielle, sinon même vitale et, contrairement au groupe libéral-PPN, nous nous refusons à la voir enfermée dans de simples considérations de tiroirs-caisses à courtes vues.

Discussion générale (suite)

En octobre 1973, le monde subissait un premier choc pétrolier. Panique au sein des pays industrialisés qui réalisaient brusquement à quel point leur activité économique dépendait d'une énergie importée. Notre pays vivait alors des énergies fossiles pour 83% de sa consommation finale. On assista à cette époque à la première prise de conscience des dangers que comportait notre boulimie énergétique. La consommation d'énergie de la Suisse doublait tous les dix ans. A part la diffusion de quelques conseils judicieux à la population et la pratique sympathique de quelques dimanches sans voitures, cette prise de conscience n'eut guère de conséquence mesurable. La consommation d'énergie ne fit que reculer temporairement en relation avec la contraction de l'activité économique.

Et lorsque survint le deuxième choc pétrolier, à partir 1979, la Suisse dépendait toujours des énergies fossiles à raison de 78%, avec néanmoins une certaine substitution du gaz au pétrole. On s'inquiéta une nouvelle fois, on déplora que la consommation d'énergie ait encore augmenté depuis le dernier choc pétrolier, mais les mesures concrètes pour y remédier furent rares et ne produisirent aucun effet global mesurable puisque la consommation d'énergie poursuivit une escalade parallèle à la croissance économique.

Notre pays n'avait ni disposition constitutionnelle ni, par conséquent, de loi relative à l'énergie. L'Etat considérait que son seul devoir était d'assurer l'approvisionnement en énergie mais nullement d'influencer la demande. Face à la vacuité de la politique fédérale, notre canton entreprit, sous l'impulsion du parti socialiste, de légiférer en la matière.

La loi de 1980 se vit saluée comme une œuvre d'avant-garde. Ce fut là son seul mérite. Faute de volonté gouvernementale et d'arrêté d'application, elle resta en effet inopérante. De pionnier qu'il avait pu apparaître, Neuchâtel s'avéra rapidement être un des plus éminents cancre énergétiques du pays. Cette insouciance gouvernementale n'était à l'évidence pas en accord avec les aspirations du peuple neuchâtelois.

En 1990, il manifesta sans ambiguïté sa volonté de voir mise en place une politique de l'énergie digne de ce nom. En plébiscitant l'article constitutionnel par 73% de oui et en se prononçant pour le moratoire nucléaire et pour l'abandon de cette source d'énergie, il donnait un clair mandat aux autorités: le laisser-faire du passé devait céder la place au volontarisme.

Si Neuchâtel était alors un cancre parmi les cantons, la Suisse était un cancre parmi les pays industrialisés. Sa consommation d'énergie croissait au même rythme que son économie, signe d'une stagnation de sa productivité énergétique et donc d'un effort nul d'amélioration des rendements. Armés du laisser-faire par seule doctrine, les « responsables » de l'énergie helvétique parvinrent à persuader les politiciens et citoyens que le développement économique exigeait un apport énergétique sans cesse croissant. Cette croyance est encore aujourd'hui assez vivace, et nous l'avons encore entendu ce soir. Elle ne survit toutefois pas à l'analyse des performances d'autres pays industrialisés.

Energie

Ainsi, durant la première moitié des années 1980, période marquée par des politiques de l'énergie vigoureuses dans plusieurs pays, on releva une baisse de la consommation d'énergie primaire de 10% en France et en Suède, de 7% en Belgique, et de 4% en Allemagne. Tous ces pays connaissaient alors des taux de croissance économique égaux ou supérieurs aux nôtres.

Face à cette évidence et aux menaces environnementales que représente la consommation d'énergies fossiles, nombreux sont ceux qui ont admis que si croissance économique et consommation d'énergie n'étaient pas découplées, la première était condamnée. Le développement durable n'est possible que si les pays industrialisés réduisent leur glotonnerie énergétique, en particulier de combustibles fossiles.

Pour répondre avec plus ou moins de bonne grâce à la volonté du peuple, la Confédération lança le programme «Energie 2000» dont l'optimisme ogien ne parvint pas à masquer le manque d'ambition. En se fixant des objectifs absolus de consommation d'énergie, ce programme rendait sa réalisation dépendante de la croissance économique. Et ce n'est finalement que parce que la croissance économique a été plus faible que prévu qu'«Energie 2000» a pu s'approcher de ses objectifs. Si cette croissance avait été de 2% par an, «Energie 2000» serait aujourd'hui à juste titre la risée du public.

Non décidément, la décennie 1990 fut encore une décennie largement perdue en matière de maîtrise de la consommation d'énergie dans notre pays. Tout ce qui fut gagné dans le domaine du bâtiment fut brûlé par l'accroissement du trafic routier et aérien. La décennie écoulée vit certes la mise en place d'un cadre législatif et réglementaire sur les plans fédéral et cantonal, mais il faut hélas reconnaître qu'il n'en est pas résulté d'effet mesurable sur l'évolution de notre consommation d'énergie.

Aujourd'hui comme hier, elle croît à la même vitesse que l'économie, signe que notre productivité énergétique ne s'améliore aucunement. L'an dernier encore, la consommation suisse et cantonale a bondi de 3%, soit nettement plus que l'activité économique. Nous invitons le porte-parole du groupe libéral-PPN à considérer les statistiques avant de nous dire que la consommation d'énergie a atteint une stagnation qui est tout à fait favorable. Il faut aujourd'hui exactement la même quantité d'énergie qu'en 1970 pour produire 1 franc de produit intérieur brut, à savoir 2,6 mégajoules (MJ), l'équivalent de 60 millilitres de pétrole. Cela fait donc trente ans que notre productivité énergétique n'a pas progressé d'un pouce. Ce bilan est lamentable.

Et pourtant, chaque jour qui passe rend plus urgente une réduction de notre dépendance énergétique envers les agents fossiles. Cette dépendance, qui présente toutes les caractéristiques d'une toxicomanie classique, est un des fléaux planétaires majeurs. Elle est la principale source de nuisances globales pour l'environnement. Les 25 milliards de tonnes de gaz carbonique que libère annuellement dans l'atmosphère la combustion du pétrole, du charbon et du gaz sont les premières responsables de l'accroissement de l'effet de serre dont on sait les conséquences délétères sur le climat. Entre

Discussion générale (suite)

autres joyeusetés, la hausse des températures amorcée depuis le début du siècle et qui s'est accélérée durant la dernière décennie conduira à un accroissement de la violence des phénomènes atmosphériques dont le vigoureux Lothar du 26 décembre 1999 peut constituer un avant-goût.

Notre pays, par son caractère largement alpin, est particulièrement exposé aux conséquences des modifications climatiques. Le dégel d'importantes surfaces en altitude menace les vallées de glissements de terrain. La hausse de la limite des chutes de neige accroît notablement les risques d'inondations du type de celles connues par la ville de Brigue ou par la Suisse centrale il y a quelques années. Le fort retrait de la plupart des glaciers appauvrit nos paysages, menace la régularité des cours d'eau alpins et compromet le rôle de château d'eau de l'Europe que revêtent les Alpes. On le voit encore une fois ici, nous ne sommes pas dans une problématique anecdotique qui peut se réduire à des considérations de tiroirs-caisses.

La seconde conséquence funeste de notre dépendance envers les énergies fossiles est précisément notre dépendance. Evidemment, depuis le temps qu'on nous annonce l'épuisement d'ici quelques décennies des réserves de pétrole, et que cet horizon semble reculer à mesure que l'on s'en approche, la menace de pénurie semble avoir fait long feu. Mais n'est-il pas le propre du toxicomane de s'aveugler face à sa propre dépendance en pratiquant l'autosuggestion ?

Il est vrai que durant plusieurs décennies, les découvertes de nouveaux gisements de pétrole ont dépassé ou égalé la consommation, permettant de repousser l'échéance de l'épuisement des ressources. Ces découvertes sont toutefois en baisse continue et rapide depuis 1960 et ont chuté bien en dessous de la consommation. Elles sont à l'heure actuelle insignifiantes. Il est une autre tendance généralement occultée qu'il est essentiel de mettre en évidence : l'écrasante majorité des stocks de pétrole se situe dans le golfe persique. Cela signifie que bien avant l'épuisement global des réserves, on assistera à une concentration de la production dans une région du monde passablement instable et très massivement contrôlée par l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP). Dans une bonne partie des Etats non-membres de l'OPEP, la production pétrolière a amorcé son déclin, notamment aux Etats-Unis, dans le nord de l'Europe et des les ex-républiques soviétiques. Nous vivons depuis quelques mois une remontée en puissance de l'OPEP jusqu'à un niveau que nous n'avions plus connu depuis les chocs pétroliers. Une modeste restriction de l'offre de 3 % par les pays du cartel a propulsé le prix du baril de 10 à près de 30 dollars en une année. Cela représente pour la Suisse, et sans tenir compte de la hausse des marges des intermédiaires, une ponction annuelle de 1 à 2 milliards de francs. Autant dire que si la Confédération s'était avisée d'introduire un prélèvement équivalent sur les agents énergétiques sans le compenser par ailleurs, on aurait assisté à un beau tollé. Il est curieux de constater au

Energie

passage que l'indignation que susciterait une hausse du prix de l'essence de 10 centimes par litre au bénéfice de l'Etat n'a d'égale que la résignation face à un marché, fût-il cartellisé, capable d'imposer des hausses deux ou trois fois plus fortes.

Tout cela pour dire, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, que décidément le laisser-faire énergétique est irresponsable, sape les bases de notre existence et menace l'avenir de notre société et la stabilité de notre économie. Alors que nous fonçons tête baissée dans le mur en brûlant quotidiennement des réserves d'énergie qu'il a fallu 3000 ans à la planète pour constituer, il n'est plus permis de ratiociner, il n'est plus permis de se retrancher derrière l'autonomie communale, la défense intégriste de la propriété privée ou de la libre concurrence pour contester toutes mesures efficaces de politique énergétique. Face à l'urgence de la défense du bien commun, ces principes passent au second plan.

Même pour ceux qui considèrent le libre marché comme un idéal qu'il convient de perturber le moins possible, la situation actuelle ne peut être considérée comme satisfaisante. Le marché de l'énergie est en effet entièrement faussé par le report de coûts externes sur la collectivité. C'est elle en effet qui assume les dégâts à la santé, à l'environnement et au patrimoine construit qu'engendre la combustion d'agents fossiles. Ce report de coûts externes correspond à des subventions étatiques à la pollution que pas plus un libéral-PPN qu'un socialiste ne sauraient tolérer.

Dans l'immédiat, la prise en compte d'une partie de ces coûts externes dans les calculs de prix des options énergétiques s'impose. Ultérieurement, il s'agira, au moyen de taxes d'incitation, de corriger la distorsion de concurrence qu'engendrent ces subventions indirectes. Et c'est finalement là, dans l'utilisation d'instruments économiques d'incitation, que réside le plus grand potentiel d'amélioration de notre efficacité énergétique.

De l'avis même de l'Agence internationale de l'énergie, le tiers au moins de l'énergie que nous consommons est gaspillé et ne fournit aucune prestation utile. Mais il est évident que tant que le litre de mazout coûtera moins cher que celui de l'eau minérale, les efforts énergétiques ne s'imposeront pas d'eux-mêmes. Dans l'idéal, donc, du moins dans un idéal de libéral, il suffirait d'agir sur le prix pour que la productivité énergétique s'améliore. Dans cet idéal, point ne serait besoin d'une loi cantonale. C'est possible, mais il est clair que nous n'en sommes pas là. Dans l'hypothèse même où les taxes énergétiques seront approuvées par le peuple l'automne prochain, ce que nous souhaitons vivement, le prix de l'énergie n'atteindrait pas un niveau suffisant pour que son usage rationnel s'impose. Il faut également relever qu'entre la réalité économique et la perception qu'un consommateur d'énergie en a, la différence peut être grande. Il ne suffit pas qu'un investissement dans une réduction de consommation d'énergie soit rentable pour qu'il soit réalisé. Le plus souvent, une intervention extérieure reste nécessaire. C'est là le rôle de la loi.

Discussion générale (suite)

A juste titre, le rapport du Conseil d'Etat relève que c'est dans les bâtiments existants que réside un des plus importants potentiels d'économie d'énergie. Il est vraisemblable qu'une partie de ce potentiel pourrait être exploité d'une manière rentable au prix actuel des combustibles. Cela ne suffit toutefois pas pour que les investissements soient consentis, notamment du fait que les charges de chauffage sont habituellement facturées aux locataires en supplément du loyer.

Une intervention de l'Etat est donc amplement justifiée pour mener à l'assainissement de bâtiments qui s'apparentent à des passoires énergétiques et constituent une importante nuisance pour la collectivité. Les dispositions énoncées à l'article 39 qui nous est soumis sont probablement les plus efficaces du projet de loi. Nous les jugeons essentielles à la mise en place d'une politique de l'énergie efficace.

Les autres dispositions relatives aux bâtiments qu'introduit la nouvelle loi nous apparaissent également raisonnables et potentiellement efficaces. Il s'agit notamment de l'application du standard MINERGIE pour les bâtiments que construit ou subventionne le canton. Il en va de même pour ce qui concerne l'abaissement du plafond de consommation d'énergies non renouvelables à 80 % de la demande admissible.

Le projet de loi qui nous est soumis octroie aux communes de nouvelles compétences et, par conséquent, de nouvelles responsabilités. La seule réelle obligation qui leur incombe est de se préoccuper des questions d'énergie, préoccupation dont le moins que l'on puisse dire est qu'elle n'est pas une vertu universellement partagée. Afin d'instituer ce nécessaire souci, les communes devront se doter d'une commission de l'énergie qui pourra voir le jour par extension des compétences d'une commission existante. Les communes disposeront de la faculté d'édicter des dispositions plus exigeantes que celles qui figurent dans la loi. Certains craignent que des excès de zèle puissent en résulter. Nous ne partageons pas cette crainte, certain que la sagesse des autorités communales, proches des citoyens, et les limites posées par la loi éviteront tout excès.

Les communes se verront encore confier la tâche d'établir un plan des énergies qui pourra comprendre des zones de caractère indicatif ou impératif. Cette démarche est essentielle à la bonne planification de l'utilisation des énergies et notamment des énergies de réseau. On connaît un certain nombre de situations où des réseaux de chauffage à distance et de gaz sont fortement imbriqués. La meilleure approximation de l'absurde dans ce domaine est à rechercher dans la Basse-Areuse où les réseaux de CADBAR et du gaz se livrent depuis belle lurette une guerre de tranchée qui empêche la nécessaire densification du réseau de chauffage à distance, alimenté, rappelons-le, par la combustion des ordures.

Les principes qui doivent guider la planification énergétique sont une hiérarchie de propreté des énergies et l'emploi rationnel des investissements. Ainsi, lorsqu'un conflit existe, la priorité doit être accordée aux énergies

Energie

renouvelables par rapport au gaz et au gaz par rapport au mazout. Cette seconde priorité s'impose moins naturellement que la première au sens où gaz et mazout sont tous deux non renouvelables et sources d'émissions de polluants et de CO₂. La préséance accordée au gaz se justifie néanmoins par le fait que la combustion de cet agent génère, à prestation égale, 25% de gaz carbonique de moins que le mazout. Qui plus est, on est encore loin de la parité entre gaz et pétrole dans l'approvisionnement du canton, objectif souhaitable en terme de diversification.

De ce fait, nous sommes en principe favorable à l'introduction de la compétence pour les communes de décréter l'obligation de raccordement et de consommation au sein des zones d'énergies de réseau. Cette possibilité existe déjà aujourd'hui pour ce qui concerne les chauffages à distance. Elle pourrait être étendue aux réseaux de gaz, non pas sur simple décision d'un Conseil communal, mais selon la voie très démocratique que doit suivre l'adoption d'un règlement et d'un plan d'aménagement, avec possibilités d'opposition et de référendum.

Nous saluons le renforcement des compétences de la commission cantonale de l'énergie, dont on était souvent en droit de penser qu'elle discutait de tout sauf de l'essentiel en matière de politique énergétique. La commission sera dorénavant appelée à préavisier les projets de constructions ou de transformations de bâtiments de l'Etat et à débattre des options énergétiques importantes dans lesquelles l'Etat est impliqué. Rappelons que le préavis en matière de bâtiments avait été souhaité par les députés membres de ladite commission, lassés qu'ils étaient de devoir vitupérer contre le peu d'empressement du Conseil d'Etat à nous fournir des rapports énergétiquement argumentés.

Nous l'avons dit précédemment, le domaine des transports routier et aérien est celui où la consommation d'énergie croît le plus rapidement et pourtant, c'est le secteur qui fait l'objet du moins d'attention de la part de la loi. C'est naturellement fort regrettable, mais force nous est d'admettre qu'en la matière, une bonne partie des instruments potentiellement efficaces sont dans les mains de la Confédération. Il s'agit à nouveau des taxes d'incitation, mais également de l'introduction de normes de consommation pour les véhicules à moteur.

Nous souhaitons, en conclusion, remercier le Conseil d'Etat pour la qualité de la loi et du rapport qu'il nous a soumis. La nouvelle mouture de la loi a gagné en clarté par rapport à la précédente. Le rapport expose de manière concise et aisément compréhensible les innovations qui nous sont proposées. Nous nous plaignons encore à relever l'effort d'harmonisation intercantonale entrepris dans ce domaine. Il est en effet vain de prétendre réinventer à vingt-six exemplaires la roue énergétique dans la petite Helvétie.

L'expérience acquise dans d'autres cantons nous permet de considérer que la plupart des dispositions nouvelles ne tombent pas du ciel, mais ont fait l'objet d'expériences concluantes à peu de distance de chez nous.

Discussion générale (suite)

Finalement, la loi qui nous est soumise permettra peut-être à notre canton d'obtenir enfin une amélioration de sa productivité énergétique.

Les groupes libéral-PPN et radical proposent de renvoyer cette loi en commission dans le but, d'une part, de raccourcir les débats en plénum et, d'autre part, d'étudier les nombreux amendements qui ont été déposés. Il faut dire que le premier argument a perdu un peu de sa pertinence après le traitement en commission de la loi fiscale dont le débat en plénum a été certainement au moins aussi long que s'il n'avait pas passé en commission. Pour ce qui concerne le nombre des amendements déposés, nous sommes prêt à en débattre ce soir, car nous craignons, malheureusement, à leur lecture que le but du dépôt de la plupart de ces amendements ne soit pas de renforcer cette loi.

La présidente: – Merci, Monsieur Pierre Bonhôte, nous vous aurions presque interrompu pour une question d'équité !

M. Jean-Sylvain Dubois: – Rassurez-vous, nous avons laissé notre texte dans notre serviette !

C'est à titre personnel que nous intervenons pour vous dire que nous ne voterons pas cette loi. En effet, lors de notre première lecture, la lourdeur de son application nous a laissé vraiment stupéfait. Nous évoquerons l'article 20, car nous trouvons intolérable qu'une commune puisse forcer un privé à se raccorder au gaz ou quoi que ce soit. Sans oublier l'article 23 et l'article 38 qui, par exemple, concernant les constructions, ne s'occupe pas des plans d'aménagement fraîchement faits dans les communes et, entre autres, par exemple dans les zones d'ancienne localité.

Quant à l'article 57 qui concerne les punitions, Mesdames et Messieurs, personne n'en a parlé !

Enfin, nous aimerions conclure en disant que l'énergie est devenue une religion, cela se sent dans l'intervention que nous avons entendue aujourd'hui, et tant que l'on nous proposera une loi qui est une religion, nous la refuserons.

M. Bernard Matthey: – Au chef du Département de la gestion du territoire, nous dirons que, concernant la fin de la rédaction de la loi, nous l'avions rendu attentif au fait que cette loi n'était pas très libérale et il nous avait répondu que l'on nous entendrait en plénum. C'était donc pour nous un devoir d'intervenir brièvement ce soir.

A l'assemblée, nous dirons que, techniquement, cette loi n'est pas mauvaise. Sur le plan en particulier de l'économie de la chaleur, qui est le 50 % de notre consommation, les mesures qu'elle propose sont relativement bonnes et performantes, tirées de la loi fédérale, mais elles peuvent être acceptées.

Elle est un peu pauvre dans le domaine de l'électricité, c'est le cas aussi de la loi fédérale parce que, dans le domaine de l'électricité, vous savez que la

Energie

consommation continue de s'accroître et que l'on a de la peine à appliquer de bonnes mesures pour économiser.

Pour les transports, cette loi fait pratiquement l'impasse sur les transports, mais c'est également un peu le cas de la loi fédérale.

Politiquement, cette loi n'est, à notre avis – c'est l'avis des groupes libéral-PPN et radical –, pas assez libérale, c'est-à-dire qu'elle est beaucoup trop contraignante et fait la part trop belle à l'administration, un Etat jacobin qui se mêle de contrôler les derniers détails des consommations d'énergie.

Nous croyons que les gens de droite doivent être convaincus – ils ne le sont pas tous – qu'économiser l'énergie, c'est un devoir parce que moins on en consomme – et vous savez que l'on en importe pour une bonne part –, plus on augmente sa liberté et sa liberté est à ce prix.

En outre, nous croyons qu'à droite aussi, une grande partie des gens sont convaincus que le développement durable est une chose inéluctable et une question de survie de l'humanité, droite comprise. Donc, pour cette raison, nous croyons avoir ressenti du débat, et en particulier dans le groupe libéral-PPN, que l'opposition à cette loi était dans la forme et dans son application, mais qu'il y avait un accord sur le fond.

Ce que nous regrettons, c'est que si nous avions supprimé trois, quatre, éventuellement cinq articles et amendé quelques-uns préalablement, cette loi aurait passé sans problème. Elle a fait beaucoup de bruit. Il y a une opposition manifeste dans cette assemblée qui vient de la droite parce que effectivement, elle est beaucoup trop directive et elle obligera la création d'une administration forte, nombreuse et très contraignante. Pour cette raison et parce que nous croyons que, techniquement, il faut sauver cette loi, politiquement, il faut l'adapter pour qu'elle soit appréciée et pas refusée par les milieux qui ont le contrôle de cette consommation d'énergie. Nous croyons qu'il faut l'aménager et c'est la raison pour laquelle le groupe libéral-PPN propose son renvoi en commission, dans une commission qui soit vraiment politique.

M. Laurent Amez-Droz : – Nous désirons apporter quelques éléments par rapport au laisser-faire. Nous croyons qu'il faut bien être d'accord que la politique du laisser-faire peut être admise dans la mesure où il n'est pas indispensable de prendre des mesures et, dans l'aspect prioritaire de la doctrine du parti libéral, l'énergie en tant que telle est prioritaire, c'est un besoin vital qui est important, mais ce sont les mesures contraignantes qui ne sont pas prioritaires. On peut quand même s'étonner que le groupe socialiste, qui est censé défendre les couches défavorisées, veiller à la défense des acquis sociaux, etc., aille maintenant proposer des mesures qui vont augmenter les coûts des loyers, les coûts des logements de tous ces bâtiments. Là, c'est un peu contradictoire parce que, bien évidemment, si un immeuble est construit à un coût plus élevé pour économiser l'énergie, cela va avoir une répercussion aussi sur les milieux défavorisés. Nous sommes un peu surpris de cette contradiction.

Discussion générale (suite)

On disait finalement que les propriétaires s'en fichent parce que les charges de chauffage sont payées par les locataires, mais les locataires paient quand même l'ensemble d'une prestation pour occuper leur logement et, manifestement, c'est dans l'intérêt des propriétaires que les coûts globaux des logements soient attractifs, surtout dans les secteurs où la concurrence est relativement forte.

On parlait aussi des subventions; nous pensons que le renvoi en commission permettra aussi d'examiner le résultat de la votation du mois de septembre, puisque le peuple devra se prononcer sur différentes taxes fédérales sur l'énergie qui permettront d'accorder des subventions supplémentaires encourageant les économies d'énergie. Là, nous pensons qu'avec le renvoi en commission, nous pourrions disposer d'un temps supplémentaire pour examiner les résultats de cette votation et voir si nous ne pouvons pas justement adopter une politique davantage incitative que coercitive par le biais de cette manne supplémentaire. Nous ne disons pas que nous soutenons aveuglément ces nouvelles taxes, mais c'est un élément important dans l'analyse de la situation. Il est donc inutile de précipiter...

M. Pierre Bonhôte : – Nous voudrions tout d'abord préciser que le parti socialiste n'est pas un défenseur de couches, il ne fait pas une politique de couches, mais s'intéresse aux problématiques de manière générale.

Il est assez piquant de constater qu'un représentant des milieux immobiliers puisse accuser les socialistes de vouloir, par leur politique de l'énergie, ponctionner exagérément les locataires. Nous aurons probablement encore l'occasion de discuter de questions relatives aux logements dans le cadre d'autres débats.

Toutefois, le porte-parole du groupe libéral-PPN nous a dit tout à l'heure que, dans la plupart des cas, les propriétaires avaient intérêt à assainir leurs bâtiments. Il est vrai que dans bien des cas, notamment lorsque les collectivités publiques assainissent des bâtiments, on constate que cet assainissement est rentable du point de vue financier. Le problème, c'est que tous les propriétaires – et nous parlons en connaissance de cause étant locataire auprès d'un propriétaire qui ne s'intéresse pas particulièrement à ce genre de questions-là – ne sont pas particulièrement conscients de la consommation d'énergie de leur immeuble, ni des conséquences que pourrait avoir sur cette consommation un assainissement, ni de ce que pourrait coûter un tel assainissement, ni ce qu'il pourrait rapporter. C'est pour cela que la loi prévoit notamment qu'il faut réaliser un inventaire, qu'il faut déterminer l'indice énergétique des immeubles, parce que, quoi que l'on en dise, les préoccupations énergétiques ne sont pas universellement répandues et le fait que des assainissements énergétiques puissent être financièrement rentables, ou même intéressants pour les locataires, ne suffit pas à ce qu'ils soient réalisés. Il faut malheureusement que l'Etat s'en mêle. Le libre marché ne suffit pas à amener dans le meilleur chemin.

Energie

M. *Laurent Amez-Droz*: – S'agissant du calcul de l'indice des dépenses énergétiques, les fiches de travail d'«Energie 2000» permettent de répercuter les coûts du calcul de l'indice des dépenses d'énergie thermique, qui occasionnent, grosso modo, 400 à 500 francs de frais d'ingénieur, dans les charges de chauffage. Donc, ce sera de toute manière un coût supplémentaire pour le locataire. Que l'on sache bien que c'est vraiment l'économie en général qui va supporter les coûts supplémentaires alors que ce n'est pas forcément indispensable!

M. *Marcel Garin*: – C'est justement pour éviter la discussion de ping-pong de nos deux collègues que nous avons déjà entendus lors d'une séance à laquelle nous avons été convié que nous vous proposons le renvoi en commission pour que nous discutons à fond de ces problèmes-là et que, Messieurs, nous rapprochions vos points de vue.

La présidente: – Il nous semblait tout de même équitable que tout le monde puisse s'exprimer, mais il nous semble que c'est fait. Si vous êtes d'accord, nous allons faire une pause et, ensuite, c'est M. Pierre Hirschy, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire, qui prendra la parole.

(Interruption de séance.)

M. *Pierre Hirschy*, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire: – Le débat a bien montré l'importance de cette nouvelle loi sur l'énergie, l'importance de l'énergie qui a été évoquée sur tous les bancs, même si l'on ne veut pas en faire une religion ou si, comme certains l'ont dit, c'est une question politique essentielle, mais l'énergie doit nous préoccuper à la veille de ce troisième millénaire et, grâce à cette loi, nous croyons que nous avons ici la possibilité de mettre les règles en place dans notre canton qui conviennent à une bonne gestion de l'énergie.

L'accueil est plutôt favorable, même si nous pouvons regretter l'idée de renvoi en commission – nous en parlerons tout à l'heure –, mais il est vrai qu'avec une trentaine d'amendements, nous pouvons admettre que cela prendra un peu de temps. Toutefois, si l'on examine ces amendements, on voit bien qu'il n'y en a que quelques-uns qui méritent un débat de fond et que la plupart peuvent être traités rapidement.

Nous vous remercions des propos qui ont été échangés, même si, c'est vrai, nous avons pu ressentir chez certains peut-être un petit goût de campagne électorale, mais nous ne pouvons tout de même pas vous faire ce reproche à quelques jours des élections communales!

Un journaliste a écrit, lors de la présentation du rapport, que c'était une loi intelligente. Nous avons apprécié, et nous croyons que nous pouvons confirmer, mais surtout, nous aimerions dire que c'est une loi qui est sage et qui est adaptée aux objectifs que nous nous sommes fixés. Ces objectifs ne sont pas seulement cantonaux, mais ce sont des objectifs de la Confédération et

Discussion générale (suite)

des objectifs que nous avons évoqués dans la conception directrice de l'énergie présentée ici, au Grand Conseil, en 1993 – nous croyons qu'il ne faut pas l'oublier –, car, pour avoir relu les débats de 1993, il faut bien admettre que la conception était suffisamment claire pour que le Grand Conseil puisse se prononcer quant aux intentions que nous nous étions fixées dans le canton et, surtout, que cette conception a été adoptée à l'unanimité du Grand Conseil. La conception directrice cantonale de l'énergie nous a donc conduit en partie dans la préparation de la nouvelle loi sur l'énergie.

Il faut se rappeler qu'il y a aussi une nouvelle loi fédérale sur l'énergie, sur laquelle nous devons baser notre propre législation et qui a donné le ton à la loi que nous avons aujourd'hui.

Nous aimerions rappeler en préambule que nous avons suivi une procédure un peu particulière. Cette loi a été préparée par la commission sur l'énergie, commission ad hoc, et qu'à la suite du premier projet, une très large consultation a été faite. Là, Monsieur Christian Piguët, nous regrettons que vous ayez dit que les communes n'ont pas été consultées, elles l'ont été largement et, en plus, elles ont bien répondu à la consultation. Nous avons donc fait une consultation auprès des communes, des partis politiques, des associations concernées, des milieux intéressés de tous bords. La consultation a été faite et nous avons largement tenu compte, dans ce projet de loi, de cette consultation, mais, comme toujours, il y avait parfois des avis fort divergents et, dans la synthèse que nous avons faite, même si nous avons modifié passablement le texte initial, nous n'avons pas pu satisfaire tous ceux qui se sont prononcés, comme dans toute consultation.

Le projet a ensuite été repris encore une fois par la commission cantonale. Nous aimerions dire à ceux qui ont émis des critiques envers cette commission cantonale que les partis politiques y sont représentés. Lorsque l'on nous dit qu'il faut maintenant une commission politique, Monsieur Bernard Matthey, justement, dans la commission cantonale, les partis politiques sont représentés. Il y a certes les milieux proches de certains professionnels de l'énergie, mais il y a tous les milieux de la formation, les milieux du bâtiment, les milieux de l'immobilier. N'allez pas dire que c'est une commission unilatérale qui n'a pas une vue d'ensemble des problèmes énergétiques de notre canton.

Notre nouvelle loi sur l'énergie comporte effectivement passablement d'innovations, mais ce sont des innovations qui étaient attendues, qui sont nécessaires et qui s'inscrivent dans le cadre général que nous avons décrit au début de notre intervention. Le développement durable? On ne saurait actuellement préparer une loi sur l'énergie sans évoquer le développement durable. Les obligations des autorités? Les communes et le canton doivent montrer l'exemple en matière d'économie d'énergie et nous aimerions dire que dans l'industrie, contrairement à ce que certaines interventions laissent sous-entendre, l'aspect d'économie d'énergie, de bonne gestion de l'énergie, est aussi une des priorités. D'ailleurs, une des plus grandes entreprises

Energie

de la place construit actuellement un nouveau bâtiment administratif qui aura le label MINERGIE. N'allez pas nous faire croire que ce sont simplement des intentions d'autorités qui ne pourraient être reprises par l'industrie. Non, l'industrie, dans le cadre de son image, mais aussi dans le cadre de sa perception de l'avenir par rapport à l'énergie, investit ce qui est nécessaire pour avoir une bonne gestion de l'énergie.

La commission cantonale de l'énergie aura des attributions un peu plus grandes, moins que certains l'avaient voulu, mais qui nous paraissent être suffisantes. Les communes – cela a été relevé – ont un pouvoir qui est augmenté dans les décisions qu'elles peuvent prendre par rapport à l'énergie.

Il faut bien admettre que dans le cadre de cette loi, nous offrons une bonne marge de manœuvre pour choisir les bons moyens d'économie d'énergie, pour pouvoir apporter dans toutes les situations la solution qui sera meilleure.

C'est pour cette raison, Mesdames et Messieurs, que dans le cadre de la présentation que nous faisons aujourd'hui, nous aimerions que vous compreniez que cette loi n'est pas arrivée ici simplement par une vue très particulière du Conseil d'Etat, mais qu'elle s'inscrit dans un contexte général qui nous demande de pouvoir travailler avec les moyens les meilleurs, les plus adaptés, pour répondre au programme voulu.

Certains d'entre vous désirent renvoyer cette loi en commission. Le nombre des amendements pourrait être un des motifs de renvoi en commission, mais si on les analyse, on remarque qu'il y en a trois ou quatre qui posent vraiment un problème plus sérieux, qui méritent une discussion particulière, alors que les autres peuvent passer très rapidement, il n'y aurait donc pas nécessité de s'y arrêter longuement.

Le renvoi en commission nous inquiète, parce qu'il y aura certainement confrontation, que l'on a déjà pu sentir dans le débat général, et nous ne sommes pas certain que l'on puisse arriver, après le travail en commission, à une vision beaucoup plus claire, beaucoup plus précise d'une nouvelle loi. En fait, nous aurons à nouveau, dans ce plénum, en second débat, après le travail d'une commission, un débat général que, pour nous, nous pouvons entreprendre tout à l'heure. C'est pour cette raison que nous ne voyons pas la nécessité de renvoyer ce projet en commission.

Pour revenir sur les quelques aspects qui ont été développés par les différents porte-parole des groupes, par les différents députés, nous remercions M. Laurent Amez-Droz d'avoir rappelé que le service de l'énergie fait un effort particulier d'information. C'est son rôle et c'est notre rôle en tant que département. Il est vrai que par l'information, on pourrait aussi obtenir certains résultats, mais, croyez-nous, il faut parfois également des mesures incitatives et, peut-être, des mesures de soutien que la loi, justement, nous permet d'offrir.

En ce qui concerne le décompte individuel des frais de chauffage, nous avons effectivement pu renoncer à cette mesure pour les bâtiments anciens.

Discussion générale (suite)

C'est non seulement un travail qui a été fait dans le cadre du canton, mais c'est un travail que nous avons mené au sein de la Conférence suisse des directeurs de l'énergie pour que le parlement revienne sur sa décision première et, ainsi, nous évite de prendre ces mesures afin de laisser aux cantons la liberté de choisir ou non ce décompte individuel pour les bâtiments anciens. Bien entendu, pour les bâtiments nouveaux, c'est la loi fédérale qui s'applique.

Concernant les zones énergétiques, il est vrai que c'est un sujet qui a été évoqué par la plupart des intervenants et c'est un des sujets sensibles. Nous aimerions dire à ceux qui pensent que l'on doit pouvoir conserver un choix dans les possibilités que nous offre la palette énergétique, que nous devons aussi nous préoccuper des investissements qui ont été faits et souvent par les collectivités publiques. Dans le cadre d'une zone énergétique, nous devons vraiment nous rendre compte que lorsque nous nous trouvons face à un réseau de chauffage à distance, face à un réseau d'énergie comme le gaz en particulier, nous devons imposer quelques règles pour que ces réseaux soient utilisés et puissent être amortis normalement. Il en va aussi de la crédibilité des collectivités publiques. En effet, lorsque l'on est locataire dans un bâtiment, et même parfois propriétaire, on ne se préoccupe pas tellement du moyen de chauffage, on demande à être chauffé et, si possible, que cela ne coûte pas trop cher. Mais pour que cela ne coûte pas trop cher, il faut que les investissements qui ont été réalisés soient rentabilisés de manière normale. Cela fait aussi partie de l'équation que nous avons à résoudre. C'est pour cette raison que nous pensons qu'un plan des énergies de réseau, en particulier pour les nouveaux quartiers, doit absolument pouvoir être présenté.

Nous aimerions dire à M. Marcel Garin que le texte n'est pas si difficile à comprendre que cela. Nous croyons que nous avons trouvé un langage approprié et nous sommes certain que, par les qualités qu'il a toujours témoignées dans l'enseignement, il a pu trouver une réponse à toutes les interrogations linguistiques qu'il a pu trouver dans ce texte, mais enfin, il s'agit, c'est vrai, parfois de termes techniques que, nous-même, nous avons dû aussi apprendre, nous l'avouons bien volontiers.

Vous dites que cette loi comporte trop de contraintes étatiques, c'est le grand problème. Jusqu'où pouvons-nous aller pour que chacun soit libre tout en intervenant pour aider à un bon choix? Dans le cadre de cette loi, nous avons estimé que ce qui était présenté était tout à fait intéressant dans le libre choix, mais avec certaines règles, nous l'admettons volontiers.

En ce qui concerne le subventionnement fédéral, il est vrai que la loi fédérale a changé et que nous sommes maintenant tributaire ou plutôt bénéficiaire d'une contribution globale de la Confédération, mais qui est liée – vous avez tout à fait raison, Monsieur Marcel Garin – à la contribution cantonale. Si ceci peut nous donner un peu plus de liberté dans le choix des aides et des subventions que nous pouvons apporter, ceci, sur le plan financier, a

Energie

quelque chose de contraignant, c'est que le canton de Neuchâtel doit faire un effort supplémentaire parce que, jusqu'à présent, il faut bien l'admettre, nous avons une situation où Berne nous a donné plus de subventions que le canton de Neuchâtel n'en octroyait. La situation est donc claire, mais elle n'est pas totalement à notre avantage financièrement, vous l'avez relevé avec pertinence.

Nous croyons tout de même que, dans votre plaidoyer pour un renvoi en commission, vous avez peut-être oublié qu'une grande partie des amendements déposés sont liés et que, dès le moment où l'un d'eux est refusé, il y en a plusieurs qui tombent. Nous croyons que cela ne poserait pas une trop grande difficulté de les aborder maintenant.

Monsieur Christian Piguët, vous avez raison, la libéralisation actuelle nous inquiète. La recherche d'une énergie moins cher pour notre industrie doit être favorisée, vu les comparaisons avec d'autres fournisseurs. Cependant, nous partageons une certaine crainte qu'en fait, un jour ou l'autre, la notion de service public ne soit plus tout à fait remplie et que certaines régions périphériques puissent se trouver dans une situation difficile. Lorsque nous voyons ce qui s'est passé avec l'ouragan « Lothar » – qui n'est pas nécessairement dû aux conditions climatiques, Monsieur Pierre Bonhôte, nous croyons que le raccourci était un peu facile –, au moment où nos entreprises de distribution n'auraient plus certaines réserves pour pouvoir assumer de tels événements, nous avons quelques craintes, en particulier pour les régions périphériques. Nous devons dire que ce que l'on a vu en France nous montre bien qu'il y a certaines limites. Mais enfin, c'est dans l'air du temps, on s'y prépare dans le canton d'une manière intense entre les communes, les villes, le canton, pour être les plus forts possible par rapport à cette nouvelle situation.

Comme vous l'avez dit, nous avons voulu travailler avec des objectifs, des objectifs repris de la conception directrice, des objectifs repris aussi de la Confédération, et des objectifs tout à fait neuchâtelois, nous croyons que cela était nécessaire.

En ce qui concerne les questions très précises que vous avez posées, au sujet du bonus MINERGIE, il faut vous rendre compte qu'il ne s'agit pas d'un bonus pour du terrain, il s'agit d'un bonus pour des bâtiments. Le prix du terrain ne doit donc pas augmenter au moment de l'achat ou de la vente, tout simplement parce que, lorsqu'un terrain est vendu, on ne sait pas nécessairement quel bâtiment va y être construit. Il ne faut donc pas lier cela avec une augmentation quasi automatique du prix du terrain. En outre, les autres règles concernant l'aménagement du territoire resteraient valables et il ne faut pas penser que l'on va bouleverser tous les règlements d'aménagement, règlements de constructions des communes.

En ce qui concerne les gros consommateurs et, en particulier, les 20% d'énergies renouvelables, nous croyons que vous l'avez tous compris, il s'agit d'un objectif qui n'est pas aussi difficile à atteindre que l'on veut bien

Discussion générale (suite)

le dire – d'ailleurs, la commune de Neuchâtel l'a déjà mis en vigueur dans notre canton – et qu'en fait, il s'agit simplement d'être en dessous des 80 % de l'indice énergétique d'un bâtiment. En fait, il n'y a pas nécessairement une obligation d'équiper avec 20 % d'énergies renouvelables si l'on a fait les efforts nécessaires dans un bâtiment pour qu'il soit conforme.

Vous avez également abordé l'article 51 qui – il y a eu des changements – était auparavant l'article 28. Lorsque l'on dit que le canton et les communes peuvent accorder des subventions, c'est tout à fait dans la tradition de notre canton. On ne va pas dire « doivent », car c'est une possibilité qui est donnée et que nous fixerons, dans le règlement, les directives propres à accorder ces subventions. Il ne faut donc pas vous inquiéter à ce sujet.

En ce qui concerne l'approvisionnement en énergie électrique, c'est une vue de l'esprit de penser que l'on va pouvoir déterminer quel est l'approvisionnement électrique dans notre pays pour compléter l'approvisionnement qui est nécessaire ou que, dans le cadre des achats, nous allons pouvoir acheter sur un marché qui est ouvert des énergies qui auraient une provenance bien déterminée. On travaillera par label, ce sera différent. Au moment où nous pourrions acquérir du courant labellisé, vous pourrez alors effectivement revendiquer certaines conditions, mais sinon, il faut se rendre compte que si c'est le prix seul qui détermine cet approvisionnement, il n'y aura pas la possibilité de faire les choix voulus. Dans l'artisanat, on connaît déjà cela avec Juvent S.A., au Mont-Crosin, où certains ont mis sur leur produit « l'énergie éolienne du Mont-Crosin », ainsi, par la part qu'ils ont prise dans la société Juvent S.A., ils peuvent se vanter d'avoir utilisé cette énergie.

En ce qui concerne l'amendement du groupe PopEcoSol à l'article 30 disant : « Les entreprises qui importent de l'énergie sont tenues de publier dans la Feuille officielle son origine, soit les quantités par pays et par mode de production », c'est justement cela que nous voulions dire, c'est qu'au moment où c'est le prix qui détermine le mode de production, on ne pourrait pas le faire.

Le service, le département ou le canton consultent-ils les communes ? Oui, nous avons des contacts réguliers avec les services de l'énergie des grandes communes et, pour celles qui n'ont pas de service de l'énergie, bien souvent, nous intervenons en tant que conseiller. Le contact est donc régulier entre l'Etat et les communes. Les tâches, là, sont assez simples.

Concernant les transports, il est vrai que nous ne sommes pas intervenu de manière beaucoup plus directe dans le cadre des transports, parce que la loi fédérale ne nous y oblige pas et parce qu'il est difficile aussi d'imposer des règles encore plus importantes par rapport aux transports. Vous savez sans doute que, dans le cadre de la conception directrice des transports publics, nous souhaitons pouvoir faire jouer la collaboration et surtout la complémentarité entre les différents moyens de transport et que, dans ce cadre-là, nous allons effectivement vers une meilleure maîtrise de l'énergie. Nous aimerions aussi rappeler qu'en fait, il ne faut pas oublier la votation fédérale qui a eu lieu au mois de mars et que la diminution du trafic qui avait été

Energie

demandée par voie d'initiative a été largement refusée, mais qu'*a contrario*, des efforts très importants sont faits dans la technique automobile pour utiliser moins d'énergie.

Pourquoi l'Etat est-il actionnaire de CADBAR et pas du SCCU? C'est tout simplement historique; dans le cadre du démarrage de la Société de chauffage à distance de la Basse-Areuse, l'Etat avait été sollicité, car il avait des bâtiments à chauffer et que, de cette manière, il est devenu actionnaire de CADBAR. Il ne l'a pas été pour le SCCU, mais nous aimerions que vous vous souveniez que lorsque nous avons voté des crédits pour CADBAR pour un complément d'investissement, il y a environ cinq ou six ans – le temps passe tellement vite que nous pouvons nous tromper –, nous avons aussi voté, ne l'oublions pas, une aide pour le SCCU. Nous essayons donc de respecter l'équité.

Nous aimerions dire à M. Pierre Bonhôte que si, effectivement, il a rappelé les questions politiques essentielles autour de l'énergie, il a fait un historique tout à fait réel de la situation. Lorsqu'il a dit que les objectifs d'«Energie 2000» n'ont pas été atteints et que s'il n'y avait pas eu un ralentissement de la croissance, on aurait fait l'objet de la risée générale, les problèmes de l'énergie ne sont pas si simples à gérer et vous le savez beaucoup mieux que nous. Il y a huit ans, on nous avait présenté des cellules photovoltaïques révolutionnaires qui allaient être mises sur le marché de manière très large parce que intéressantes au niveau du coût, eh bien, actuellement, nous n'avons encore rien vu dans notre canton et, en Suisse, nous savons que c'est très compliqué. Il y a quelques projets qui ont pu, semble-t-il, démarrer en Allemagne, mais il semblait, il y a huit ans, qu'on allait révolutionner la production de cellules photovoltaïques. Vous savez aussi bien que nous que ces problèmes-là ne sont pas si simples que cela à gérer. Il faut parfois un peu de temps, il faut de la persuasion, il faut de la compréhension.

Le laisser-faire serait effectivement irresponsable. La loi que nous présentons ici ne nous permet pas d'aller dans ce sens et les dispositions qui sont prévues doivent vraiment nous permettre d'avoir en main un outil qui soit favorable. Nous pourrions voir, dans les quelques amendements qui sont un peu particuliers, qu'il y a des interprétations qui peuvent être différentes. C'est peut-être la compréhension de certains termes qu'il faudrait encore expliquer, mais, dans l'ensemble, les dispositions conviennent tout à fait à cette loi contemporaine.

Vous avez rappelé des dispositions particulières. Nous n'allons pas entrer dans le détail, parce que nous y reviendrons dans le cadre des amendements, mais nous admettons aussi volontiers que lorsque l'on a le choix entre énergies renouvelables et gaz, il vaut mieux utiliser des énergies renouvelables et lorsqu'on a le choix entre gaz et mazout, il vaut mieux utiliser le gaz, mais au-delà de la théorie, il faut que l'on arrive à être suffisamment performant sur les prix et, actuellement, le consommateur, sachez-le, est très sensible à cet aspect.

Discussion générale (fin)

Mesdames et Messieurs, nous croyons que dans le cadre de la discussion que nous avons ce soir, nous-même et le Conseil d'Etat sommes prêts à entrer dans le deuxième débat, article par article. Nous aimerions simplement dire à M. Jean-Sylvain Dubois qu'en fait, les articles qu'il juge inacceptables sont pris vraiment dans un contexte qui s'inscrit dans cette volonté de pouvoir donner à notre canton une loi intelligente, sage et réaliste et qu'en fait, nous espérons arriver à le convaincre que ces articles-là ne sont pas si mauvais que cela.

Pour M. Bernard Matthey, lorsqu'il dit que la loi, techniquement, n'est pas mauvaise, nous trouvons que c'est déjà pas mal pour quelqu'un qui a travaillé dans la commission qui a élaboré la loi ! Mais lorsqu'il nous dit que, politiquement, ce n'est pas soutenable, nous devons dire que nous le regrettons parce nous avons travaillé sur le plan de la consultation et du travail en commission en tenant compte des avis politiques, car il n'y a pas que les avis techniques qui ont été mis en valeur.

Voilà pourquoi, Mesdames et Messieurs, nous espérons que vous entrerez tout de même en matière et que nous pourrons, dans le cadre du second débat, apporter plus de précisions sur les points particuliers, les points de détail, que certains ont soulevés.

La présidente: – L'entrée en matière étant combattue, nous allons passer au vote.

On passe au vote.

L'entrée en matière est acceptée par 85 voix contre 1.

La présidente: – Nous allons nous prononcer sur la proposition de renvoi en commission.

On passe au vote.

Le renvoi en commission est accepté par 50 voix contre 45.

La présidente: – Mesdames et Messieurs les députés, nous devons donc former une commission. Ces commissions spéciales comptent, en principe, quinze membres. Y a-t-il opposition de former une commission de quinze membres ?

Il n'y a pas d'opposition. Cette commission compterait donc trois représentants du groupe radical, cinq du groupe libéral-PPN, six du groupe socialiste et un du groupe PopEcoSol. La présidence reviendrait, d'après le tournus, au groupe radical, la vice-présidence au groupe libéral-PPN et le rapporteur serait issu du groupe socialiste.

Mesdames et Messieurs, nous ne pensons pas que vous désirez faire vos propositions ce soir. Nous pouvons vous donner jusqu'au 15 mai prochain pour les faire.

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de décret
portant adhésion du canton de Neuchâtel
à l'accord intercantonal
sur les hautes écoles spécialisées (AHES)

(Du 9 février 2000)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

I. INTRODUCTION

Par décret du 2 février 1998, le Grand Conseil ratifiait la décision du Conseil d'Etat d'adhérer au concordat intercantonal créant une Haute école spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO). Cette décision réglait notamment les relations financières entre les différents cantons concordataires. Ces principes étaient d'ailleurs repris dans la loi sur la Haute école neuchâteloise (HEN), du 24 mars 1998.

L'accord intercantonal sur les hautes écoles spécialisées (ci-après AHES) dont nous sollicitons aujourd'hui la ratification règle notamment l'ensemble des relations financières entre toutes les hautes écoles spécialisées de Suisse et les cantons. Nous vous annonçons d'ailleurs sa mise en consultation dans le rapport 98.002, du 17 décembre 1997, en page 10. Finalement, le texte de l'AHES (voir document annexé au présent rapport) a été adopté en séance plénière de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique, le 4 juin 1998.

Cet accord constitue en fait le pendant, pour les hautes écoles spécialisées, de l'accord intercantonal universitaire adopté par le Grand Conseil, le 24 mars 1998.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Bien que les conséquences financières – en l'état actuel du dossier – soient relativement modestes pour notre canton, nous avons décidé de solliciter l'adhésion du Grand Conseil au vu des objectifs ambitieux de l'AHES et de sa portée politique, à savoir :

- promouvoir l'équilibre des charges entre les cantons ;
- contribuer à l'harmonisation de la politique des hautes écoles en Suisse.

II. PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'ACCORD

Le présent chapitre a pour but de vous présenter les points essentiels de l'AHES.

1. Une réglementation uniforme

En terme de coût par filière et par étudiant, on crée une norme financière annuelle valable pour toutes les hautes écoles spécialisées. Cette réglementation garantit le libre accès aux études ainsi que le paiement de contributions identiques des cantons de domicile des étudiants aux hautes écoles fréquentées par leurs ressortissants (voir art. 1 et 2 de l'accord).

2. Champ d'application et entrée en vigueur

L'adhésion à l'AHES de tous les cantons suisses permettra, à terme, de couvrir l'ensemble du territoire suisse. Actuellement, plus de quinze cantons ont fait acte d'adhésion ce qui permet de mettre en vigueur cet accord dès le 1^{er} octobre 1999.

3. Filières intéressées

L'accord porte exclusivement sur les études de base, à l'exclusion des études postdiplômes (voir art. 4 de l'accord).

Il faut d'emblée relever que l'accord couvre naturellement les filières offertes par les hautes écoles spécialisées cantonales ou intercantionales reconnues par la loi fédérale HES, du 6 octobre 1995. Mais l'accord est plus large et prévoit d'inclure les hautes écoles spécialisées qui n'entrent pas dans le champ d'application de la loi fédérale. Ces écoles se situent dans les domaines de la santé, du social, de la musique, voire des arts visuels. Notre canton participe actuellement à diverses études visant à créer des hautes écoles spécialisées dans les trois premiers domaines cités.

Enfin, remarquons ici que l'AHES pourrait également s'appliquer aux hautes écoles pédagogiques (HEP) pour autant qu'un concordat intercantonal ne supprime pas l'AHES, ce qui sera vraisemblablement le cas pour la HEP BEJUNE (Berne, Jura, Neuchâtel).

En matière financière, et en raison de la mise en application très récente du système de financement des HES, les coûts de formation ne peuvent

Formation professionnelle – HES

pas être déterminés avec précision. Aussi, les montants des contributions prévues aux annexes I et II de l'accord sont prudemment fixés pour une période provisoire de deux ans (1999-2001, art. 8). Ils le seront ensuite pour quatre ans (2001-2005) sur la base des principes admis (art. 9).

4. Organe d'exécution de l'AHES

L'organe de décision, notamment chargé de la détermination des montants et catégories de contribution ainsi que de la nomination de la commission AHES est donc la Conférence des cantons signataires composée d'un représentant par canton.

5. Subsidiarité de l'accord par rapport à d'autres textes

Il convient aussi d'attirer l'attention sur l'article 2 de l'AHES qui prévoit que les accords intercantonaux qui règlent la coresponsabilité et/ou le cofinancement d'une ou de plusieurs hautes écoles spécialisées prime sur l'AHES pour autant que les contributions financières desdits accords intercantonaux soient au moins équivalentes à celles prévues par l'AHES.

Pour notre canton et pour toutes les relations financières, cela signifie que les règles du jeu établies par le concordat créant la Haute école spécialisée de Suisse occidentale prévalent. En revanche, l'AHES s'applique pour les relations de notre canton avec toutes les autres HES.

6. Des avantages déterminants: libre accès, extension de l'offre, mobilité

En réglant les aspects financiers, l'AHES garantit le libre accès des étudiants de tous les cantons signataires dans toutes les hautes écoles spécialisées pour autant que les conditions d'admission soient respectées.

En cela, l'accord contribue à élargir l'offre de formation à toutes les filières offertes en Suisse. Enfin, l'accord favorise la mobilité des étudiants et permettra d'approfondir la pratique d'une deuxième langue nationale.

III. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES POUR LE CANTON DE NEUCHÂTEL**1. Rappel du mode de financement des HES**

Le nouveau modèle de subventions de la Confédération est fondé sur le calcul d'un montant forfaitaire par étudiant. La Confédération prend en charge approximativement le 33% de ce montant, indépendamment de la capacité financière des cantons. Les investissements de plus de 300.000 francs font également l'objet d'une subvention d'approximativement 33%.

Sur la base d'un mandat confié à la société bâloise B.S.S., le montant forfaitaire annuel par étudiant – après plusieurs enquêtes auprès de toutes

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

les écoles suisses intéressées – a été fixé par filière. Nous en donnons ici quelques exemples :

	Fr.
Microtechnique, physique appliquée	46.100.—
Œnologie	44.714.—
Gestion d'entreprise	18.628.—
Design graphique	47.584.—
Stylisme, bijouterie	34.534.—

2. Fixation des montants de l'AHES

C'est en considérant les montants fixés par la Confédération que les responsables de l'accord ont établi une classification, par regroupement des filières intéressées et ont fixé un prix politique qui correspond approximativement aux trois quarts des montants forfaitaires par étudiant et par année une fois déduite la subvention fédérale, les frais d'infrastructure, l'exploitation et les taxes individuelles. On trouve ces montants dans l'annexe I de l'accord.

3. Mécanisme financier

On rappellera ici que tous les flux financiers à l'intérieur de la HES-SO sont régis par le concordat sur la base des trois piliers suivants :

- un droit de codécision (5% du budget romand) ;
- une contribution proportionnelle au nombre d'étudiants neuchâtelois envoyés dans toutes les écoles de la HES-SO (bien public, 50% du budget romand) ;
- une contribution versée par le canton siège d'écoles proportionnellement au nombre d'étudiants accueillis (avantage de site, 45% du budget romand).

La HES-SO qui encaisse la subvention fédérale restituée à chaque école un montant forfaitaire par étudiant en fonction des filières intéressées et qui est comparable au montant arrêté par la Confédération moins la part réservée notamment à l'alimentation de la réserve stratégique.

Avec l'application de l'AHES, c'est donc la HES-SO qui encaissera la contribution due par les cantons non-membres de la HES-SO et dont des ressortissants fréquentent une école de la HES-SO. Elle continuera de créditer la HEN des montants forfaitaires arrêtés pour ces étudiants.

En revanche, c'est le canton de Neuchâtel qui versera la contribution AHES pour tout étudiant domicilié sur son territoire (voir art. 5 de l'accord) et qui fréquenterait une autre HES que la HES-SO.

Les quelques exemples ci-après illustrent ces mécanismes complexes. Quatre hypothèses ont été imaginées. Dans les quatre cas de figure, l'étudiant X suit une formation d'ingénieur en microtechnique.

Formation professionnelle – HES

1. *X habite La Chaux-de-Fonds et suit une formation à l'Ecole d'ingénieurs du canton de Neuchâtel (règles financières HES-SO)*

	Fr.	Fr.
X paie un forfait annuel de	1.000.—	
La HES-SO verse à la HEN le forfait annuel de	<u>46.096.—</u>	46.096.—
La HEN reçoit donc un montant de	<u>47.096.—</u>	
L'OFFT verse à la HES-SO un tiers du forfait annuel		<u>15.300.—</u>
Les cantons partenaires de la HES-SO doivent financer un solde de		<u>30.796.—</u>

Conformément aux tarifs en vigueur selon le budget 1999, ce financement sera assuré ainsi :

	Fr.
Avantage de site (étudiants accueillis par les HES neuchâteloises)	11.404.—
Avantage de bien public (étudiants envoyés dans les écoles de la HES-SO)	<u>16.889.—</u>
Le canton de Neuchâtel paiera donc un montant de	<u>28.293.—</u>

dans la mesure où X est Neuchâtelois et étudie dans son canton de domicile.

2. *X habite Vaumarcus et suit une formation à l'Ecole d'ingénieurs du canton de Vaud (règles financières HES-SO)*

Le cas de figure est identique au précédent, sauf que c'est la HES vaudoise qui reçoit le montant de 47.096 francs.

Les cantons partenaires doivent toujours financer un montant de 30.796 francs.

Le canton de Vaud prend à sa charge la partie « Avantage de site », soit 11.404 francs.

Par contre, le canton de Neuchâtel devra verser à la HES-SO la partie « Avantage de bien public », soit **16.889 francs**.

3. *X habite Dombresson et suit une formation à l'Ecole d'ingénieurs de Saint-Imier (règles internes HES-SO, règles AHES pour la relation entre le canton de Neuchâtel et la HES bernoise)*

Dans le cas présent, les accords AHES entrent pleinement en vigueur.

Le forfait annuel que touchera l'Ecole d'ingénieurs de Saint-Imier est toujours de 46.096 francs (+ le forfait payé par l'étudiant) et la part de l'OFFT s'élève toujours à 15.300 francs.

Selon les tarifs en vigueur dans l'annexe II, le montant dont devra s'acquitter le canton de Neuchâtel auprès de la HES bernoise est de **18.000 francs**.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

4. *X habite Renan (BE) et suit une formation à l'Ecole d'ingénieurs du canton de Neuchâtel (règles internes HES-SO, règles AHES pour la relation entre le canton de Neuchâtel et la HES bernoise)*

	Fr.	Fr.
X paie un forfait annuel de	1.000.—	
La HES-SO verse à la HEN le forfait annuel de	<u>46.096.—</u>	46.096.—
La HEN reçoit donc un montant de	<u>47.096.—</u>	
L'OFFT verse à la HES-SO un tiers du forfait annuel		15.300.—
Le canton de Berne verse à la HES-SO un forfait de		<u>18.000.—</u>
selon l'annexe II des accords AHES		
Les cantons partenaires de la HES-SO doivent financer un solde de		<u>12.796.—</u>
Le canton de Neuchâtel paiera donc un montant de		<u>11.404.—</u>
dans la mesure où X suit une formation qui génère un avantage de site.		

Remarques

1. Le financement par le canton de Neuchâtel sous points 2 et 3 est pratiquement identique. L'opération peut donc paraître neutre. Il ne s'agit cependant que d'une coïncidence liée à la filière de formation. Les accords AHES prévoient en effet des montants diversifiés en fonction du type de formation (de 5000 francs à 25.000 francs). Le mode de financement actuel de la HES-SO pour les cantons partenaires prévoit un montant unique par étudiant quelle que soit la filière de formation suivie.
2. Une lecture rapide des exemples donnés pourrait accréditer l'interprétation qu'il est financièrement plus intéressant pour notre canton « d'exporter » nos étudiants.

En effet, dans l'exemple N° 1, le canton paie, par étudiant, 28.293 francs, alors que dans l'exemple N° 2, il ne paie que 16.889 francs.

Cette appréciation est cependant fautive dans la mesure où le canton reçoit globalement, dans l'exemple N° 1, 47.096 francs pour une dépense de 28.293 francs. La différence positive de 18.803 francs est notamment générée par les subventions de la Confédération et par la HES-SO. Dans le cas de l'exemple N° 2, cette contribution au bénéfice du canton n'existe pas puisqu'elle est attribuée en bonne logique à l'Ecole d'ingénieurs du canton de Vaud qui reçoit l'étudiant !

3. De surcroît, si l'on pousse ce raisonnement à l'extrême, cela signifie la disparition de nos écoles, de leurs prestations de formation bien sûr, mais aussi de leurs prestations dans les domaines de la recherche appliquée, de la veille et du transfert de technologies, de la formation postgrade et des relations nationales et internationales, toutes nouvelles missions HES qui s'exercent particulièrement au bénéfice des entreprises.

Formation professionnelle – HES

4. En revanche, il n'échappera à personne que le système de financement AHES et HES-SO génère des conditions financières favorables à chaque fois que l'on accueille un étudiant non neuchâtelois dans l'une de nos écoles (exemple N° 4). On reçoit 47.096 francs, alors que notre contribution n'est que de 11.404 francs. Cette particularité doit inciter nos écoles à devenir le plus attractives possible par la qualité de leurs prestations.

4. Conséquences financières pour le canton

Actuellement (chiffres B.S.S. du 26 août 1998), seuls treize Neuchâtelois étudient hors de la HES-SO, tous dans la HES bernoise. L'application de l'AHES déclencherait dans ce cas-là une dépense de quelque 285.000 francs.

Toujours selon les mêmes sources, quarante-neuf Bernois et dix ressortissants d'autres cantons hors HES-SO suivent une formation HES dans notre canton (soit à l'Ecole d'ingénieurs du canton de Neuchâtel au Locle, soit à la Haute école de gestion de Neuchâtel, soit encore à l'Ecole supérieure d'art appliqué de La Chaux-de-Fonds). Pour ces cas, la mécanique financière de la HES-SO s'applique.

Comme annoncé dans l'introduction, les conséquences financières actuelles de l'application de l'AHES sont modestes. Toutefois, il faut considérer les quelques éléments suivants :

- la désignation prochaine, par la Confédération, de centres de compétences d'envergure nationale va probablement inciter davantage d'étudiants à finaliser leurs études dans une des écoles reconnues, certaines seront situées hors HES-SO ;
- l'adoption probable par toutes les écoles intéressées, du système ECTS (European Credit Transfer System) va faciliter la prise en compte d'études antérieures et favoriser ainsi la mobilité des étudiants ;
- plusieurs professions relatives à la santé vont prochainement être intégrées au futur dispositif HES de Suisse romande. En fonction de la convention régionale actuelle (convention intercantonale de financement de la formation aux professions de la santé), les Neuchâtelois qui se forment dans les cantons romands génèrent chaque année une dépense d'environ 2 millions de francs. L'application de l'accord pourrait nous valoir une augmentation de quelques centaines de milliers de francs supplémentaires ;
- certaines professions relatives au secteur social seront également intégrées au dispositif HES. Actuellement, les Neuchâtelois qui se forment dans les cantons de Fribourg et de Vaud génèrent des dépenses pour quelque 800.000 francs annuellement. Dans ce domaine, le passage HES ne devrait générer que des augmentations modestes de charges ;
- enfin, certaines professions des domaines des arts et de la musique seront également intégrées à cet accord. A l'heure actuelle, il s'agit d'une vingtaine d'étudiants neuchâtelois qui fréquentent des écoles de ce type hors du canton.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Cela signifie donc que les échanges, sur le plan suisse, sont appelés à augmenter, raison pour laquelle le montant cité plus haut pourrait s'accroître. En revanche, il est très difficile de prévoir l'ampleur de ces répercussions qui seront fonction des besoins économiques en matière de formation et du choix des filières plus ou moins onéreuses selon les systèmes financiers adoptés.

IV. CONCLUSIONS

Tant le concordat créant la Haute école spécialisée de Suisse occidentale que l'AHES qui vous est soumis favorisent la mise en réseau de toutes les écoles intéressées. Ils ont pour conséquence logique de favoriser la mobilité des étudiants encore très timide dans notre pays.

Ne pas adhérer à cet accord porterait donc un préjudice grave aux ressortissants neuchâtelois désireux d'entreprendre ou de compléter des études dans une autre haute école spécialisée que la HES-SO. Ils ne seraient admis qu'en cas de place disponible et ne bénéficieraient donc plus de l'égalité de traitement. De plus, ils seraient astreints au paiement d'un écolage qui pourrait atteindre le prix coûtant.

Actuellement, la plupart des cantons suisses alémaniques ont adhéré à l'AHES. En Suisse romande, le canton de Fribourg a adhéré le 17 septembre 1999. Quant aux autres cantons, ils devraient en avoir fait de même à la fin du mois de juin 2000.

Pour l'ensemble de ces motifs, nous vous prions de prendre en considération le présent rapport et d'adopter le projet de décret ci-après.

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

Neuchâtel, le 9 février 2000

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,

P. HIRSCHY

Le chancelier,

J.-M. REBER

Décret
portant adhésion du canton de Neuchâtel
à l'accord intercantonal
sur les hautes écoles spécialisées (AHES)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu l'article 48 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 décembre 1999,

vu l'article 39, alinéa 1, de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel, du 21 novembre 1858,

vu l'accord intercantonal sur les hautes écoles spécialisées (AHES) pour les années 1999 à 2005, adopté le 4 juin 1998, par la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique,

vu l'arrêté approuvant l'accord intercantonal sur les hautes écoles spécialisées, adopté par le Conseil d'Etat le 26 janvier 2000,

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 9 février 2000,

décète :

Article premier Le canton de Neuchâtel adhère à l'accord intercantonal sur les hautes écoles spécialisées (AHES).

Art. 2 ¹ Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

² Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à la promulgation et à l'exécution du présent décret qui entre en vigueur dès sa promulgation.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

La présidente, Les secrétaires,

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

ANNEXE

CDIP Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique
EDK Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren

**Accord intercantonal sur les hautes écoles spécialisées (AHES)
pour les années 1999 à 2005**

du 4 juin 1998

I Dispositions générales

Article premier Objectifs

¹L'accord règle l'accès aux hautes écoles spécialisées sur le plan intercantonal ainsi que les contributions à fournir, par les cantons de domicile des étudiantes et étudiants, aux instances responsables de hautes écoles spécialisées.

²Il a ainsi pour but de promouvoir l'équilibre des charges entre les cantons de même que le libre accès aux études et vise à optimiser l'offre de formation des hautes écoles spécialisées. En outre, il contribue à harmoniser la politique des hautes écoles en Suisse.

Art. 2 Subsidiarité par rapport à d'autres accords

Les accords intercantonaux qui règlent la coresponsabilité ou le cofinancement d'une ou de plusieurs hautes écoles spécialisées prennent le présent accord, à condition que les contributions financières stipulées par lesdits accords soient dans l'ensemble au moins équivalentes à celles prévues par le présent accord (section II) et que l'égalité de traitement des étudiantes et étudiants soit garantie (art. 3, 2e al.; art. 6 et art. 7).

Art. 3 Principes

¹Le canton de domicile des étudiantes et étudiants participe aux frais de formation de ceux-ci en versant des contributions aux instances responsables de la haute école spécialisée ou des hautes écoles spécialisées concernées.

²Les instances responsables des hautes écoles spécialisées accordent aux étudiantes et étudiants de tous les cantons signataires les mêmes droits. Les cantons qui ne sont pas eux-mêmes responsables d'une haute école spécialisée obligent celles qui se trouvent sur leur territoire à respecter l'égalité de traitement.

Art. 4 Filières d'études ayant droit à des contributions

¹Ont droit à des contributions les filières d'études conduisant au diplôme de hautes écoles spécialisées cantonales ou intercantionales. Ces filières sont reconnues soit en vertu de la loi fédérale sur les hautes écoles spécialisées, soit en vertu de l'accord intercantonal sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études.

Formation professionnelle – HES

²Les filières reconnues, qui sont gérées par des organismes privés, mais dont le financement est également assuré par un ou plusieurs cantons, peuvent bénéficier de contributions pour autant que la Commission AHES leur reconnaisse ce droit et que les cantons qui participent à leur financement fournissent pour leurs propres étudiantes et étudiants des contributions au moins équivalentes à celles prévues par le présent accord.

³Sur proposition du canton siège, la Commission AHES peut accorder à d'autres filières reconnues le droit de bénéficier de contributions. Dans ce cas, seuls les cantons qui se sont expressément déclarés prêts à verser des contributions seront tenus à le faire.

Art. 5 Canton de domicile

Est considéré comme canton de domicile:

- le canton d'origine pour les étudiantes et étudiants de nationalité suisse dont les parents résident à l'étranger ou qui, orphelins de père et de mère, vivent à l'étranger; dans les cas où il y a plusieurs origines cantonales, la plus récente est prise en compte.
- le canton d'assignation pour les réfugiées ou réfugiés et les apatrides qui ont atteint l'âge de la majorité et qui sont orphelins de père et de mère ou dont les parents résident à l'étranger; est réservée la lettre d.
- le canton dans lequel se trouve le domicile civil pour les étrangères et étrangers qui ont atteint l'âge de la majorité et qui sont orphelins de père et de mère ou dont les parents résident à l'étranger; est réservée la lettre d.
- le canton dans lequel les étudiantes et étudiants majeurs ont résidé en permanence pendant deux ans au moins et où ils ont exercé - sans être simultanément en formation - une activité lucrative qui leur a permis d'être financièrement indépendants; la gestion d'un ménage familial et l'accomplissement du service militaire sont également considérés comme activités lucratives.
- dans tous les autres cas, le canton dans lequel se trouve le domicile civil des parents ou le siège des autorités tutélaires compétentes en dernier lieu, lorsque l'étudiant ou l'étudiante commence ses études.

Art. 6 Transferts d'étudiantes et étudiants

En cas de limitation de la capacité d'accueil d'une école, les candidates et candidats aux études ou les étudiantes et étudiants peuvent être assignés à d'autres écoles, dans la mesure où ces dernières disposent de places libres. La Commission AHES désigne l'autorité compétente pour les transferts.

Art. 7 Traitement des étudiantes et étudiants issus de cantons non signataires

¹Les étudiantes et étudiants ainsi que les candidates et candidats aux études issus de cantons qui n'ont pas adhéré au présent accord n'ont aucun droit à l'égalité de traitement. Ils n'ont accès à une école que si les étudiantes et étudiants issus des cantons signataires y ont été admis.

²Les étudiantes et étudiants issus de cantons qui n'ont pas adhéré au présent accord doivent s'acquitter, en plus des taxes individuelles, d'un montant au moins équivalent aux contributions versées par les cantons signataires.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)**II Contributions****Art. 8 Contributions pour la période de 1999 à 2001**

¹La première période de contributions comprend deux années d'études, du 1er octobre 1999 au 30 septembre 2001.

²Sont valables pour cette période les montants fixés dans l'annexe I à cet accord. Cette annexe contient également la classification définitive des filières qui ont été homologuées avant le 4 juin 1998.

³Les filières homologuées ou reconnues après le 4 juin 1998 ainsi que les filières se trouvant en procédure de reconnaissance selon l'article 20, seront classifiées dans les catégories de l'annexe I par la Commission AIES (art. 12, 3e al., let.f).

⁴L'annexe II du présent accord contient des filières actuellement en cours de création ou planifiées mais qui ne sont pas encore reconnues. Cette liste a une valeur informative; pour donner droit à des contributions, une décision de la Commission AHFS est nécessaire dans tous les cas.

Art. 9 Contributions pour la période de 2001 à 2005

¹Pour les quatre années d'études suivantes, comprises entre le 1er octobre 2001 et le 30 septembre 2005, il est procédé à une redéfinition des contributions.

²Les principes suivants sont applicables:

- Les filières d'études sont réparties en catégories de contributions en fonction des modalités de formation et des coûts.
- Ces catégories sont définies sur la base des montants dépensés en moyenne par étudiant et par année d'études. Sont déterminants à cet effet les frais d'exploitation, après déduction des taxes d'études individuelles, des frais d'infrastructure et des subventions fédérales, si la filière y a droit.
- Les filières spéciales qui ne sont pas offertes dans plus de trois cantons ou hautes écoles sont réparties dans les catégories correspondantes sur la base d'une expertise qui tient non seulement compte des montants dépensés en moyenne par étudiant, mais aussi de l'efficacité des formations.
- Les contributions sont fixées de sorte que chaque catégorie couvre trois quarts des frais de formation.

³La compétence incombe à la Conférence des cantons signataires. Les décisions sont prises à la majorité des deux tiers des voix des membres de la conférence.

⁴Durant cette période, la classification des filières d'études reconnues depuis peu ou pour lesquelles une procédure de reconnaissance est en cours, est soumise aux dispositions de l'article 12, 3e alinéa, lettre f, et à l'article 20.

Art. 10 Réduction en cas de taxes d'études élevées

Les écoles peuvent percevoir des taxes d'études individuelles appropriées. La Commission AHFS fixe les montants minima et maxima percevables par filière. Si ces taxes dépassent le seuil maximum fixé par la Commission AHFS, le montant des contributions prévues aux articles 9 et 10 sera diminué pour la filière concernée.

Formation professionnelle – HES**III Exécution***Art. 11 Conférence des cantons signataires*

¹La Conférence des cantons signataires est composée de l'ensemble des représentants des cantons qui ont adhéré à l'accord, à raison d'un représentant par canton. La Conférence peut y participer avec voix consultative.

²La conférence doit s'acquitter des tâches suivantes:

- a. nomination de la Commission AHES et de son président ou de sa présidente,
- b. nomination de l'instance d'arbitrage,
- c. détermination des montants et des catégories de contributions pour les années 2001 à 2005,
- d. acceptation du rapport de la Commission AHES.

Art. 12 Commission AHES

¹En vue de l'exécution du présent accord, la Conférence des cantons signataires institue une "Commission de l'accord intercantonal sur les hautes écoles spécialisées" (Commission AHES).

²La Commission AHES est composée de neuf membres nommés pour une période de quatre ans. Deux membres sont proposés par la Conférence des directeurs cantonaux des finances.

³La commission est chargée notamment des tâches suivantes:

- a. contrôle de l'exécution de l'accord, et en particulier du secrétariat,
- b. établissement d'un rapport annuel à l'intention de la Conférence des cantons signataires,
- c. propositions pour la nouvelle détermination des montants et des catégories de contributions pour les années 2001 à 2005,
- d. détermination du montant minimal et maximal des taxes d'études individuelles,
- e. réglementation de la facturation, du paiement des contributions, des délais et des dates, ainsi que des intérêts moratoires,
- f. classification des filières reconnues depuis peu ou pour lesquelles une procédure de reconnaissance est en cours selon l'article 8, 3e alinéa, l'article 9, 4e alinéa, et l'article 20.

⁴Elle peut édicter des prescriptions concernant la durée de l'obligation de paiement de contributions pour les étudiantes et étudiants dépassant considérablement la durée régulière des études.

Art. 13 Secrétariat

Le Secrétariat général de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CIDIP) assume les fonctions de secrétariat de l'accord.

Art. 14 Détermination du nombre d'étudiantes et étudiants

¹Le nombre d'étudiantes et étudiants concernés est établi selon les critères du Système d'information universitaire suisse.

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

²Chaque école dresse à l'intention du canton débiteur une liste nominale des étudiantes et étudiants ventilés en fonction des catégories de contributions. La liste indique le canton de domicile déterminant des étudiantes et étudiants, établi conformément aux prescriptions de l'article 5.

Art. 15 Frais afférents à l'exécution de l'accord

Les frais afférents à l'exécution du présent accord sont à la charge des cantons signataires de l'accord et déterminés en fonction du nombre de leurs étudiantes et étudiants. Ils leur sont facturés annuellement. S'il est nécessaire de procéder à des analyses extraordinaires qui ne concernent que certains cantons ou certaines écoles, les frais y relatifs peuvent être imputés aux cantons concernés par la commission AIIES.

IV Voies de droit*Art. 16 Instance d'arbitrage*

¹La Conférence des cantons signataires met en place une instance d'arbitrage qui comprend sept membres et dont elle désigne la présidente ou le président.

²L'instance d'arbitrage délibère par groupe de trois, aucun membre ne devant dans ce cas être issu des cantons directement concernés.

³L'instance d'arbitrage décide définitivement pour toute question litigieuse concernant:

- a. le nombre d'étudiantes et étudiants,
- b. le domicile déterminant,
- c. l'obligation de paiement de contributions par les cantons.

⁴Les dispositions du concordat intercantonal sur l'arbitrage du 27 mars 1969 (SR 279) sont applicables.

Art. 17 Tribunal fédéral

Sous réserve de l'article 16, toute contestation entre les cantons à propos du présent accord peut faire l'objet d'une réclamation de droit public auprès du Tribunal fédéral en application de l'article 83, 1er alinéa, lettre b, de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943¹.

V Dispositions transitoires et finales*Art. 18 Adhésion*

Les déclarations d'adhésion doivent être communiquées au Secrétariat général de la CDIP. Par leur adhésion, les cantons s'engagent à fournir, sous la forme prescrite, les données nécessaires à l'exécution du présent accord.

¹ SR 173.110

Formation professionnelle – HES*Art. 19 Entrée en vigueur*

¹L'accord entre en vigueur au début de l'année d'études 1999/2000 à condition que quinze cantons au moins aient fait acte d'adhésion.

²Dès son entrée en vigueur, l'accord est appliqué à tous les étudiants et étudiantes de la filière d'études concernée. Le début de l'année d'études est déterminant.

Art. 20 Hautes écoles spécialisées en cours de reconnaissance

La Commission AIIES classe et désigne les filières d'études pour lesquelles des contributions doivent être versées durant la procédure de reconnaissance. La probabilité d'une issue favorable de la procédure de reconnaissance est déterminante dans sa décision (art. 4, 1er al.).

Art. 21 Durée de l'accord

¹L'accord dure six ans à partir de son entrée en vigueur.

²La Conférence des cantons signataires propose aux gouvernements cantonaux, au plus tard deux ans avant l'expiration du présent accord, un nouvel accord destiné à le remplacer.

Art. 22 Principauté du Liechtenstein

La principauté du Liechtenstein peut adhérer au présent accord sur la base de sa propre législation. Elle jouit alors des mêmes droits et doit s'acquitter des mêmes obligations que les cantons signataires. Les hautes écoles spécialisées ou les filières de hautes écoles spécialisées reconnues selon la législation du Liechtenstein ont les mêmes droits que les hautes écoles spécialisées ou filières de hautes écoles spécialisées correspondantes reconnues selon la législation suisse.

Berne, le 4 juin 1998

Conférence suisse des directeurs cantonaux
de l'instruction publique CDIP

Le président: Le secrétaire:

II.U. Stöckling M. Arnet

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

CDIP Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique
 EDK Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren

**Accord intercantonal sur les hautes écoles spécialisées (AHES)
 pour les années 1999 à 2005**

du 4 juin 1998¹

Annexe I

Cette annexe contient la classification des filières dans les catégories de contributions pour la période de 1999 à 2001 selon l'article 8, alinéa 2. Les filières ont été soit homologuées selon la LHEs par le Conseil fédéral, le 2 mars et le 28 septembre 1998, soit admises en procédure de reconnaissance par la Conférence des directeurs des affaires sanitaires.

Catégorie I: fr. 5'000.-

Etudes on emploi

architecture	Berner FH FH Zentralschweiz FH des Kantons Zürich
économie d'entreprise, gestion	Berner FH Berner FH (FcuSi) Haute école spécialisée de la Suisse occidentale FH der Nordwestschweiz: Kanton Aargau, beide Basel und Kanton Solothurn FH der Ostschweiz Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana FH des Kantons Zürich
informatique de gestion	Haute école spécialisée de la Suisse occidentale
Elektronik und Automation	FH der Nordwestschweiz: Kanton Solothurn
électrotechnique	Berner FH Haute école spécialisée de la Suisse occidentale FH der Ostschweiz FH Zentralschweiz FH des Kantons Zürich
informatique	Berner FH Haute école spécialisée de la Suisse occidentale FH der Ostschweiz FH Zentralschweiz
Informatik und Telekommunikation	FH der Nordwestschweiz: Kanton Solothurn
Maschinen- und Anlagentechnik	FH Zentralschweiz

¹ Version actualisée et corrigée du 5.11.1998

Formation professionnelle – HES

Maschinen- und Betriebstechnik	FH der Nordwestschweiz: Kanton Solothurn
mécanique	Berner I'H Haute école spécialisée de la Suisse occidentale FH der Ostschweiz HTI des Kantons Zürich
Mechatronik-Ingenieurwesen	HTI der Ostschweiz
Catégorie II: fr. 8'500.-	
Etudes en emploi	
génie civil	Berner I'H Haute école spécialisée de la Suisse occidentale HTI Zentralschweiz FH des Kantons Zürich
Ingenieur-Architekt	FH der Ostschweiz
Chemie	I'H der Ostschweiz
Haustechnik	Berner FH
Etudes à plein temps	
économie d'entreprise, gestion	Berner HTI Haute école spécialisée de la Suisse occidentale FH der Nordwestschweiz: Kanton Aargau, beide Basel und Kanton Solothurn FII der Ostschweiz Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana HTI Zentralschweiz FH des Kantons Zürich
informatique de gestion	I'H der Nordwestschweiz: Kanton Solothurn FII Zentralschweiz
Oekotrophologie	I'H des Kantons Zürich
Europäischer Studiengang für Betriebswirtschaft und Management	HTI des Kantons Zürich
information et documentation	Haute école spécialisée de la Suisse occidentale HTI der Ostschweiz

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

Catégorie III: fr. 12'000.-

Etudes en emploi

Heizungs-, Lüftungs- und
Klimatechnik

FH Zentralschweiz

Etudes à plein temps

architecture

Berner FH
Haute école spécialisée de la Suisse occidentale
FH der Nordwestschweiz: Kanton Aargau und
beide Basel
Scuola universitaria professionale della
Svizzera italiana
FH Zentralschweiz
FH des Kantons Zürich

technique automobile

Berner FH

génie civil

Berner FH
Haute école spécialisée de la Suisse occidentale
FH der Nordwestschweiz: Kanton Aargau und
beide Basel
FH der Ostschweiz
Scuola universitaria professionale della
Svizzera italiana
FH Zentralschweiz
FH des Kantons Zürich

arts graphiques, emballage, logistique

Haute école spécialisée de la Suisse occidentale

gestion de la nature

Haute école spécialisée de la Suisse occidentale

horticulture

Haute école spécialisée de la Suisse occidentale

domotique

Haute école spécialisée de la Suisse occidentale

construction en bois

Berner FH

informatique

Berner FH
Haute école spécialisée de la Suisse occidentale
FH der Nordwestschweiz: Kanton Aargau und
beide Basel
FH der Ostschweiz
Scuola universitaria professionale della
Svizzera italiana
FH Zentralschweiz

Informationstechnologie

FH des Kantons Zürich

Informatik und Telekommunikation

FH der Nordwestschweiz: Kanton Solothurn

Kommunikations-Informatik

FH des Kantons Zürich

Formation professionnelle – HES

télécommunications	Haute école spécialisée de la Suisse occidentale FII der Ostschweiz
Landschafts- und Gartenarchitektur	FH der Ostschweiz
paysagisme	Haute école spécialisée de la Suisse occidentale
physique appliquée	Haute école spécialisée de la Suisse occidentale
aménagement du territoire	FII der Ostschweiz
géostatique	Haute école spécialisée de la Suisse occidentale FH der Nordwestschweiz: beide Basel

Catégorie IV: fr. 18'000.-
Etudes à plein temps

Datenanalyse und Prozessdesign	FH des Kantons Zürich
Elektronik und Automation	FH der Nordwestschweiz: Kanton Solothurn
électrotechnique	Berner FII Haute école spécialisée de la Suisse occidentale FII der Nordwestschweiz: Kanton Aargau und beide Basel FH der Ostschweiz Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana FH Zentralschweiz FII des Kantons Zürich
électrotechnique et électronique	Haute école spécialisée de la Suisse occidentale
électronique et télécommunications	Haute école spécialisée de la Suisse occidentale
microtechnique, microélectronique	Berner FH Haute école spécialisée de la Suisse occidentale
Maschinen- und Betriebstechnik	FH der Nordwestschweiz: Kanton Solothurn
Heizungs-, Lüftungs- und Klimatechnik	FII Zentralschweiz
mécanique	Berner FII Haute école spécialisée de la Suisse occidentale FH der Nordwestschweiz: Kantone Aargau und beide Basel FH der Ostschweiz FII Zentralschweiz FH des Kantons Zürich
microélectronique	Haute école spécialisée de la Suisse occidentale
Systemtechnik	FII der Ostschweiz

Rapport du Conseil d'Etat (suite)

santé (soins)	FH des Kantons Aargau für Gesundheit und Soziale Arbeit (également pour les filières en coopération avec le canton de Berne)
design et arts appliqués	Berner FH Haute école spécialisée de la Suisse occidentale FH der Nordwestschweiz: Kantone Aargau und beide Basel Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana FH Zentralschweiz FH des Kantons Zürich
Catégorie V: fr. 25'000.-	
Etudes à plein temps	
Biotechnologie	FH des Kantons Zürich
chimie	Berner FH Haute école spécialisée de la Suisse occidentale FH der Nordwestschweiz: beide Basel FH des Kantons Zürich
génie chimique	Haute école spécialisée de la Suisse occidentale
chimie alimentaire, agro-alimentaire	FH des Kantons Zürich Haute école spécialisée de la Suisse occidentale
hôtellerie & restauration	Haute école spécialisée de la Suisse occidentale
agriculture	Berner FH
agriculture internationale	Berner FH
économie laitière	Berner FH
Obst-, Wein- und Gartenbau	FH des Kantons Zürich
arboriculture	Haute école spécialisée de la Suisse occidentale
Oenologie	FH des Kantons Zürich
production végétale	Berner FH
production animale	Berner FH
viticulture-oenologie	Haute école spécialisée de la Suisse occidentale
santé (thérapie)	FH des Kantons Aargau für Gesundheit und Soziale Arbeit (également pour les filières en coopération avec le canton de Berne)

Formation professionnelle – HES

CDIP Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique
 EDK Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren

**Accord intercantonal sur les hautes écoles spécialisées (AHES)
 pour les années 1999 à 2005**

du 4 juin 1998¹

Annexe II

Cette annexe contient des filières qui n'étaient ni homologuées ni reconnues lorsque le texte de l'accord a été entériné. Ni leur désignation ni leur classification ne sont encore définitivement fixées. Afin de donner droit à des contributions, une décision de la Commission AHES est indispensable dans tous les cas (art. 8, 3e al. let.f et art. 20).

Catégorie III: fr. 12'000.-

Etudes en emploi

travail social (toutes les filières)

Berner FH
 HES santé-social de la Suisse romande
 FII für Soziale Arbeit Basel
 FH der Nordwestschweiz: Kanton Aargau,
 Kanton Solothurn
 FH der Ostschweiz
 Scuola universitaria professionale della
 Svizzera italiana, Dipartimento di lavoro sociale
 FH Zentralschweiz
 FH des Kantons Zürich

Catégorie IV: fr. 18'000.-

Etudes à plein temps

arts visuels (beaux-arts)

Ecole cantonale d'art Lausanne
 Ecole supérieure d'arts visuels de Genève
 Schule für Gestaltung Basel
 FH Zentralschweiz
 FH des Kantons Zürich

formation des enseignants en art
 (maîtres de dessin)

Berner FH
 Ecole cantonale d'art Lausanne
 Ecole supérieure d'arts visuels de Genève
 Schule für Gestaltzbzg Basel
 FH Zentralschweiz
 FH des Kantons Zürich

¹ Version actualisée et corrigée du 5.11.1998

Rapport du Conseil d'Etat (fin)

musique	Berner I'H Hautes écoles de musique de la Suisse romande Musikakademie und Musikhochschule Basel FII Zentralschweiz I'H des Kantons Zürich
travail social (toutes les filières)	Berner FH HES santé-social de la Suisse romande FH für Soziale Arbeit Basel FH der Nordwestschweiz: Kanton Aargau, Kanton Solothurn FH der Ostschweiz Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana, Dipartimento di lavoro sociale FH Zentralschweiz I'H des Kantons Zürich
Angewandte Psychologie IAP	Seminar für angewandte Psychologie des IAP Zürich
traducteur	FII des Kantons Zürich
santé (soins)	HES santé-social de la Suisse romande
Catégorie V: fr. 25'000.-	
Etudes à plein temps	
interprète	FII des Kantons Zürich
santé (filières thérapeutiques et techniques)	HES santé-social de la Suisse romande

Ce rapport a été envoyé en temps utile aux députés.

Formation professionnelle – HES

Discussion générale

M. *Adrien Laurent*: – Le groupe socialiste apportera son unanime soutien à la HES, sigle, soit dit en passant, apparemment imprononçable.

Tout pourrait être dit, mais nous profiterons toutefois de l'occasion pour dire combien nous nous réjouissons de la bonne facture de la mise en place de l'ensemble de l'édifice des hautes écoles spécialisées, même si certains esprits chagrins vont ramener au-devant de la scène la malheureuse affaire des ingénieurs du Locle, affaire qui n'en est, espérons-le, peut-être pas une.

Les Hautes écoles spécialisées (HES), et la Haute école spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO) à laquelle nous appartenons ou qui nous appartient – comme vous le voudrez –, démarrent sous les meilleurs auspices. L'accord financier que nous devons ratifier donne à cette construction des bases solides et évolutives. L'accord vise toute la Suisse et tous les cantons. Il concerne la filière des études de base, règle la mise sur pied d'une conférence d'exécution, offre mobilité et libre accès et favorise l'extension de l'offre. L'accord est limité dans le temps et pourrait donc, si nécessaire, être corrigé le moment venu.

Ce n'est pas la description du subtil mécanisme financier et les exemples quelque peu abscons qui ont emporté notre adhésion. En effet, le chapitre 3 du rapport n'est pas, à proprement parler, éclairant, mais il a le mérite discret de démontrer que l'accueil d'étudiants d'autres cantons est une opération favorable pour nos écoles et que l'exportation pure et simple de nos étudiants sous d'autres cieux, sous de fallacieux prétextes d'économie, ne résiste pas à l'analyse.

Nous saluons aussi l'adoption probable par nos écoles du système ECTS, système européen de reconnaissance des formations, et nous sommes satisfait de lire la confirmation que d'autres écoles supérieures sont en voie d'intégration dans le système HES.

Correspondant à l'accord intercantonal sur les universités, l'accord intercantonal sur les hautes écoles spécialisées (AHES) est donc très volontiers accepté par l'ensemble de notre groupe.

M. *Christian Piguet*: – C'est bien sûr avec beaucoup d'intérêt que nous avons pris connaissance de ce rapport concernant les HES. Il est vrai que, ces derniers temps, on parle souvent dans la presse des HES et de l'Ecole d'ingénieurs du canton de Neuchâtel (EICN), comme par exemple à propos de cette incroyable histoire de titres HES non accordés, parce que l'EICN a été plus rapide qu'ailleurs.

Le rapport du Conseil d'Etat nous demande de ratifier le texte de l'accord sur les HES. Ce texte a été adopté il y a longtemps déjà, en été 1998, par les directeurs cantonaux de l'instruction publique. On peut aussi lire dans le rapport que ce texte a été mis en vigueur le 1^{er} octobre 1999, soit il y a plus

Discussion générale (suite)

de six mois. Nous remercions quand même le Conseil d'Etat de nous soumettre ce texte pour ratification.

Nous sommes bien entendu acquis à l'idée de base, soit de permettre à tout étudiant le libre accès aux HES et ainsi de favoriser leur mobilité et, bien sûr, de permettre un équilibre des charges entre cantons.

Nous avons trouvé le mécanisme financier très compliqué. Il y a en effet l'accord AHES, puis les accords HES-SO puis enfin les écoles neuchâtelaises ou la Haute école neuchâtelaise (HEN). Il y a encore les catégories définies dans l'accord AHES, alors qu'au sein de la HES-SO, ce n'est pas le cas. Ce mécanisme pourrait-il être plus simple? Nous nous sommes posé la question mais sans trouver de solution. Il est aussi prévu que ce texte prévoit que les montants des contributions ne seront fixés provisoirement que pour deux ans, puis pour quatre ans, ne sachant pas encore très bien comment tout cela va fonctionner, mais il nous paraît absolument clair que le canton de Neuchâtel doit ratifier ce texte et le groupe PopEcoSol le fera.

Nous avons encore une question à poser au Conseil d'Etat, bien sûr en rapport avec l'Ecole d'ingénieurs du Locle. Nous en avons déjà parlé la dernière fois, lors d'un débat qui portait aussi sur la HES. Le Conseil d'Etat nous avait expliqué les difficultés qu'il y avait à « fusionner » l'Ecole d'ingénieurs du Locle avec celle de Saint-Imier et avait même indiqué qu'à Saint-Imier, il y avait des résistances législatives. Nous avons lu l'autre jour dans la presse que ce n'était pas tellement le cas, comment évolue ce dossier qui nous préoccupe beaucoup?

M. Bernard Matthey: – Tout a été dit sur la HES du Locle lors de notre dernière séance. Nous aimerions commencer par raconter une anecdote que nous évoque ce dossier. Un géomètre valaisan nous avait dit: « Si vous voulez savoir où se trouve la place exacte de la limite de la propriété, vous prenez un jalon, vous mettez chacun des propriétaires de part et d'autre et vous déplacez le jalon jusqu'à ce que chacun ait un sourire mitigé et, à ce moment-là, vous pouvez penser que la limite de propriété est correcte et vous pouvez placer votre borne. »

Pourquoi cette anecdote? Parce que l'accord qui est là, nous devons vous avouer que nous avons eu de la peine à comprendre comment cela s'était passé. On comprend bien les mécanismes, mais la clé de répartition paraît assez subtile. Nous avons l'impression que le projet de l'accord qui nous est soumis, c'est un peu le jalon du géomètre valaisan, c'est-à-dire que l'on a trouvé un juste milieu, qui prétérite à la fois tout le monde mais aussi qui satisfait tout le monde.

C'est la raison pour laquelle nous n'entrerons pas en matière sur le détail, si ce n'est que de rappeler que c'était un Neuchâtelois qui présidait la commission qui a établi ce document. On connaît ses compétences, on pense qu'il a défendu honorablement le canton de Neuchâtel et on lui fait confiance.

Formation professionnelle – HES

Il reste juste deux remarques adressées au Conseil d'Etat. Les coûts de formation ne peuvent pas être déterminés avec précision. Qu'en est-il pour l'instant? On ne sait pas quels sont les garde-fous et les garanties que l'on pourrait avoir.

Enfin, l'accord pourrait nous valoir une augmentation de quelques centaines de milliers de francs supplémentaires. Peut-on aujourd'hui préciser un peu cette situation? Sinon, le groupe libéral-PPN acceptera avec remerciements ce projet d'accord.

M. Damien Cottier: – Le fédéralisme a ses vertus. Il a aussi sa complexité et force est de constater que les systèmes qui ont dû être mis en place pour régler les flux financiers dans le cadre de la création des HES dans notre pays, ces mécanismes ne sont pas d'une simplicité déconcertante. On pourrait imaginer que les systèmes qui ont été mis en place ont été développés par mandat, par une firme, comme Vacheron & Constantin S.A. ou d'autres horlogers, tant les mécanismes sont fins, surprenants.

C'est ainsi que, si un étudiant zougais avait la très bonne idée de venir étudier à l'Ecole d'ingénieurs du canton de Neuchâtel, le parcours ou faudrait-il dire le périple de la contribution de son canton serait le suivant: le canton de Zoug versera sa contribution à la HES-SO, la HES-SO livrera cet argent à la HEN et la HEN versera sa contribution à l'EICN. Vous l'avouerez, cela fait beaucoup de circonvolutions. Malgré la relative, mais, il faut bien le dire, l'inévitable opacité de ce système de financement, le groupe radical soutiendra massivement le rapport du Conseil d'Etat.

En effet, il lui apparaît que l'accord intercantonal favorise ou en tout cas n'entrave pas trop la mobilité des étudiants. En outre, il permet d'instaurer un système HES cohérent pour toute la Confédération. Si ses implications financières sont pour l'heure mineures, en ce sens qu'elles concernent peu d'étudiants, elles vont, à coup sûr, augmenter au fil des prochaines années, ne serait-ce que dans le cadre de la création de la future Haute école de musique de l'Espace Mittelland.

Le groupe radical approuvera donc l'adhésion de notre canton à ce concordat, car, si tel n'était pas le cas, nous nuirions à la fois à nos écoles et à nos étudiants. Pour s'en convaincre, il suffit de lire l'article 7 du concordat qui précise que, pour les cantons qui ne sont pas partie à ce concordat, les étudiants qui viennent de cet endroit-là n'ont aucun droit à l'égalité de traitement, ils n'ont aucun accès certifié aux études dans d'autres écoles et qu'en outre, ils doivent payer au minimum comme taxe d'entrée dans ces écoles un montant équivalent aux contributions versées par les cantons signataires, mais que ces montants peuvent être largement plus élevés.

A la lecture de ce simple article, on constaterait que si notre canton souhaitait ne pas adhérer à ce concordat, nos étudiants ne pourraient vraisemblablement pas, ou alors de manière compliquée et coûteuse, participer à la

Discussion générale (suite)

mobilité des étudiants, raison suffisante, et il en est d'autres, pour que notre groupe soutienne cet accord.

M. *Thierry Béguin*, conseiller d'Etat, chef du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles : – Nous remercions les porte-parole des groupes d'accueillir favorablement ce projet de ratification de l'accord inter-cantonal. Nous croyons que tout le monde a parfaitement compris l'importance et la nécessité de ratifier ce document, parce que refuser cet accord – cela a été souligné encore par M. Damien Cottier –, ce serait tout simplement empêcher les étudiants neuchâtelois de pouvoir faire tout ou partie de leurs études dans des HES autres que la HES de Suisse occidentale. Cela serait tout à fait impensable, parce que cela serait une inégalité de traitement absolument insoutenable par rapport aux étudiants universitaires, puisque là existe aussi un accord que vous avez d'ailleurs ratifié largement il y a peu. Il est clair que ce serait également empêcher la mobilité tant prônée de tous côtés aujourd'hui des étudiants, parce que la conséquence – comme cela a été également rappelé – est que le prix coûtant pourrait être imposé à l'étudiant qui serait dans l'incapacité de l'honorer.

Comme vous l'avez vu également en lisant le rapport, les conséquences de la ratification de cet accord sont, pour l'instant, assez modestes, parce que l'immense majorité de nos étudiants étudient à l'intérieur de la HES de la Suisse occidentale. Nous n'avons que treize étudiants neuchâtelois qui étudient en dehors et auxquels s'appliquera le présent accord, qui est subsidiaire par rapport au concordat HES-SO qui nous concerne. Donc, les conséquences sont modestes à l'heure actuelle mais, comme cela est également souligné dans le rapport, elles pourraient tendre à augmenter à l'avenir avec le développement d'autres HES, nous pensons aux HES santé-social et à la Haute école de musique à laquelle il a été fait allusion également et pour laquelle nous sommes actuellement en tractations avec les cantons de Berne et de Fribourg.

Il n'est pas possible, Monsieur Bernard Matthey, de donner des chiffres exacts parce que nous ne savons pas encore quels seront les coûts de ces filières. Nous ne pouvons pas préjuger du nombre d'étudiants. On a déjà de la peine à prévoir les étudiants qui vont s'inscrire à l'Ecole d'ingénieurs et la Haute école de gestion. Donc plutôt que de donner des chiffres qui pourraient être démentis par la réalité, nous préférons rester prudent. Nous ne pouvons pas faire d'estimation précise pour l'instant.

Nous avons tenu peut-être un peu naïvement à ce qu'il y eût des exemples chiffrés dans le rapport, de nature à vous éclairer et nous avons constaté que, finalement, cela avait été un peu à fin contraire, mais si l'on se donnait la peine d'essayer de comprendre, nous croyons que le manque de transparence qui a été dénoncé n'est pas absolument établi. Nous croyons que ce qu'il faut comprendre, c'est que nous sommes face à deux systèmes totalement différents. Il y a le système interne de la HES-SO qui est fondé sur un

Formation professionnelle – HES

modèle qui nous a été concocté par l'Institut des hautes études en administration publique (IDHEAP) et qui s'appuie sur les fameux trois piliers: le droit de codécision, le capital humain et l'avantage de site, alors que dans l'accord AHES qui s'applique pour les étudiants qui vont en dehors de la HES-SO, ce sont des prix moyens coûtants par filière en moyenne suisse, et encore, c'est un prix politique, c'est-à-dire que c'est un prix qui est un peu en dessous de la réalité et qui est à peu près à 60% de la réalité. Evidemment que ce ne sont pas du tout les mêmes chiffres.

Vous aurez constaté avec les exemples, parce que c'est ce que nous voulions montrer, que, finalement, si l'on envoie un étudiant neuchâtelois à Yverdon-les-Bains, cela nous coûte moins cher, mais pas beaucoup, il y a 2000 francs de différence, mais cela ne veut évidemment pas dire qu'il faudrait que l'on abandonne notre Ecole d'ingénieurs et envoyer tous nos étudiants à l'extérieur pour que cela nous coûte moins cher, parce qu'on aurait un appauvrissement considérable et notre école, il faut bien qu'on la paie. Le prix de notre école, c'est forcément ces 2000 francs de différence, ce qui est d'ailleurs peu comparativement à d'autres réalités.

Cela met en évidence aussi cet élément de concurrence qu'il y a, même au sein de la HES-SO, puisque, vous l'aurez compris, on est rétribué au nombre d'étudiants: plus on attire d'étudiants, mieux on se porte. Notre problème aujourd'hui, pour nos écoles neuchâteloises, c'est d'atteindre la masse critique d'étudiants suffisante pour que l'opération puisse tourner, que cela ne coûte pas trop cher au canton. Ce sont, il est vrai, des mécanismes compliqués, mais, si l'on se donne un peu la peine d'essayer de comprendre, nous croyons qu'ils sont défendables, ils obéissent à une certaine logique, mais nous voulons bien qu'il faut s'y mettre pour pouvoir comprendre et nous avons dû aussi faire un certain effort, nous-même, pour nous mettre dans cette problématique.

M. Christian Piguet a fait allusion au rapprochement de notre Ecole d'ingénieurs avec celle de Saint-Imier. Nous sommes toujours sur la brèche à tous les niveaux, entre conseillers d'Etat, entre directeurs d'écoles, entre chefs de services, etc. Nous dirons que les choses évoluent lentement plutôt dans le bon sens. Vous aurez pu constater que M. Mario Annoni a déclaré publiquement qu'au fond, il n'y avait pas de divergence sur l'objectif, mais qu'il y avait simplement une différence sur le calendrier. Ce que nous espérons, bien sûr, c'est que nous soyons prêt, suffisamment prêt, pour 2003 qui est l'échéance fixée par le Conseil fédéral, mais nous devons dire que nous avons bon espoir que le bon sens finira par l'emporter de part et d'autre.

Nous croyons avoir répondu à l'essentiel des questions et vous remercions de l'accueil favorable que vous faites à ce rapport.

La présidente: – La parole n'est plus demandée. L'entrée en matière n'étant pas combattue, nous passons à la discussion en second débat.

Discussion en second débat

**Décret
portant adhésion du canton de Neuchâtel
à l'accord intercantonal sur les hautes écoles spécialisées (AHES)**

Titre et préambule. – Adoptés.

Article premier. – Adopté.

Article 2. – Adopté.

On passe au vote d'ensemble.

Le projet de décret est adopté par 92 voix sans opposition.

La présidente: – Nous aimerions vous rappeler que nous avons encore à traiter un postulat qui est lié à ce rapport.

POSTULAT

00.126 ad 00.016

22 mars 2000

**Postulat du groupe PopEcoSol
Dotation en personnel de l'Ecole d'ingénieurs**

Nous avons entendu le représentant du Conseil d'Etat souhaiter pouvoir augmenter le personnel de l'Ecole d'ingénieurs, afin de lui permettre de mieux remplir sa mission.

Ces prochaines années seront décisives pour l'avenir de cette haute école et nous ne devons négliger aucun effort pour lui permettre d'atteindre la vitesse de croisière.

En conséquence, nous invitons le Conseil d'Etat à étudier une augmentation de la dotation en personnel de l'Ecole d'ingénieurs pour l'adapter aux besoins.

Signataire: A. Bringolf.

M. Alain Bringolf: – Nous croyons que ce postulat avait fait le plaisir du chef du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles.

Dans le débat que nous avons eu, nous avons appris qu'effectivement, pour mieux donner de poids à cette Ecole d'ingénieurs du Locle, il fallait avoir un certain nombre de moyens. Parmi ces moyens, le chef du département nous disait qu'il n'y en avait pas beaucoup en personnel parce que, finalement, on tourne tout juste et nous savons maintenant que pour obtenir

Dotation en personnel de l'École d'ingénieurs

un certain nombre de résultats, il faut effectivement un certain nombre de moyens. Nous savons que c'est maintenant que l'on ne doit pas rater l'occasion de bien mettre en route cette école, d'où l'idée de transformer l'état de situation auprès du Grand Conseil en lui demandant d'aider finalement le Conseil d'Etat à entrer en matière pour permettre à cette haute école de pouvoir se développer comme nous l'espérons et d'atteindre effectivement cette vitesse de croisière.

C'est pourquoi, nous invitons le Conseil d'Etat à étudier une augmentation de la dotation en personnel de l'École d'ingénieurs pour lui permettre de s'adapter aux besoins actuels.

M. *Thierry Béguin*, conseiller d'Etat, chef du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles: – Il est vrai que nous avons été très agréablement surpris par la teneur du postulat déposé par M. Alain Bringolf, parce que cela prouvait qu'il avait été très attentif, qu'il avait bien suivi les débats, puisqu'il a sauté sur une déclaration que nous avons faite en disant qu'effectivement, dans le climat de concurrence, qui est celui que nous décrivions tout à l'heure, il est important que nos hautes écoles, Université comme HES, puissent faire du marketing, attirer des étudiants, et nous faisons ce constat qu'effectivement actuellement la direction de l'École d'ingénieurs était sans doute un peu faible pour pouvoir assumer l'ensemble de ces charges nouvelles. C'est une nouvelle culture, il faut bien le comprendre! Il y a dix ans, on ne demandait absolument pas aux directeurs d'écoles d'aller carrément faire du démarchage pour attirer des étudiants. Cela aurait même été considéré comme inconvenant. C'est comme les mœurs, cela évolue avec les années: ce qui était réprouvé à une époque est quasiment prôné quelques années plus tard.

Nous sommes donc reconnaissant à M. Alain Bringolf d'avoir saisi cette occasion, mais nous devons dire que le Conseil d'Etat ne peut pas accepter tel quel ce postulat, parce qu'en réalité, ce que nous désirons faire – et cela, c'est la volonté du Conseil d'Etat –, c'est renforcer non pas seulement la direction de l'École d'ingénieurs, mais renforcer la direction de la HEN, parce que ce qui est valable pour l'École d'ingénieurs l'est aussi pour la Haute école de gestion et l'École supérieure d'art appliqué. Le Conseil d'Etat est déterminé à étudier cette question et à proposer les solutions qui conviendront, notamment par la voie du budget, et nous pensons qu'il y aura des propositions d'augmentations de postes.

C'est la raison pour laquelle nous ne pensons pas que le postulat soit la voie idéale et comme nous ne voudrions pas refuser quelque chose qui est inspiré par un excellent sentiment, mais assurant M. Alain Bringolf que nous allons dans son sens, nous lui demandons s'il n'aurait pas l'extrême obligeance de retirer son postulat.

La présidente: – Auriez-vous l'extrême obligeance, Monsieur Alain Bringolf, de retirer votre postulat?

Postulat (fin)

M. *Alain Bringolf*: – Nous pourrions peut-être redéposer un nouveau postulat pour demander une augmentation de la dotation en personnel de la HEN. Non. Il est vrai que nous avons saisi l'opportunité de nous prononcer une fois, parce que nous entendons toujours – et on l'a encore entendu tout à l'heure – parler des contraintes de personnel qu'il faut réduire. On entend régulièrement les membres du Conseil d'Etat nous dire qu'ils sont au bord de la rupture dans certains services. Dans les sous-commissions, on se rend compte qu'il y a toute une série de tâches que l'Etat ne peut plus remplir ou alors avec difficulté en fonction de cette pénurie de personnel. On espérait sur l'amélioration économique de l'Etat pour pouvoir se donner un peu de souffle, mais, malheureusement, des décisions qui sont venues qui font que l'Etat n'aura pas plus d'argent qu'avant. Dès lors, finalement, il faut bien, une fois, que l'on soit placé devant les réalités qui sont les nôtres.

Une fois n'est pas coutume, nous faisons parfaitement confiance au chef du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles d'aller dans le sens proposé par le postulat. Nous le retirons.

La présidente: – **Nous prenons donc note que le postulat du groupe PopEcoSol 00.126 ad 00.016, du 22 mars 2000, «Dotation en personnel de l'Ecole d'ingénieurs», est retiré.**

**Rapport d'information du Conseil d'Etat
au Grand Conseil**

concernant

**l'évolution des structures des services
de l'emploi et le marché du travail**

à l'appui

**d'un projet de loi
portant modification de la loi concernant le marché
du travail, le service de l'emploi,
l'assurance-chômage et les mesures de crise**(Du 9 février 2000)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

1. INTRODUCTION**1.1. Contexte**

Le 30 septembre 1996, vous avez adopté une nouvelle législation concernant le marché du travail, le service de l'emploi, l'assurance-chômage et les mesures de crise (loi sur l'emploi ; LEmpl), ainsi que le projet de réforme des services publics de l'emploi proposé par le Conseil d'Etat suite à la révision de la loi fédérale sur l'assurance-chômage de 1995.

Depuis lors, votre Conseil a été appelé à se prononcer à au moins trois reprises sur des objets en lien avec la politique de l'emploi, à savoir :

- en septembre 1997, lors du renouvellement pour deux ans de la contribution de solidarité ;
- en mars 1998, pour approuver la modification de la loi sur l'emploi dans le sens du projet de loi Serge Mamie 93.128, du 30 juin 1993, « Indemnisation des travailleurs victimes de l'insolvabilité ou de la faillite de leur employeur », et
- en juin 1999, en adoptant, dans le cadre des mesures prévues par le projet de planification financière 1999-2002, un décret prorogeant une dernière fois pour l'exercice 2000 la contribution de solidarité.

Lors du débat de septembre 1997, vous avez également adopté le postulat du groupe radical 97.134, intitulé « Politique des mesures de crise » et le

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

postulat Claude Borel 97.135, intitulé « Comment sort-on du chômage? ». Ces deux postulats ont donné lieu à un mandat d'étude confiée à l'Université de Neuchâtel, dont les conclusions ont été présentées publiquement le 30 septembre 1999 et le rapport y relatif vous a été adressé à la même période.

Le rapport que nous vous soumettons aujourd'hui vous informe de l'état de la réforme menée ces trois dernières années dans les services publics de l'emploi. Il vous renseigne également sur l'évolution du marché du travail et de la législation dans ce domaine – en particulier au niveau fédéral – au cours de cette même période et sur les modifications prévisibles pour les années à venir. Il vise encore à vous présenter les conclusions du Conseil d'Etat suite à l'étude conduite par l'Université en réponse aux deux postulats rappelés ci-devant, ainsi que les grandes lignes de la politique que le Conseil d'Etat entend mener en matière d'emploi au cours des prochaines années. Enfin, il vous motive des modifications mineures de la loi cantonale sur l'emploi du 30 septembre 1996, pour l'adapter à l'organisation actuelle du service des étrangers.

1.2. Evolution de l'emploi

Au cours des deux dernières années, le marché du travail a connu, en Suisse comme dans notre canton, une évolution favorable et une baisse continue du nombre de chômeurs, à l'exception des mouvements de nature saisonnière. Ainsi, à fin décembre 1999, on recensait moins de 5000 demandeurs d'emploi (4989 personnes annoncées auprès des offices régionaux de placement comme étant à la recherche d'un emploi), dont moins de 3000 chômeurs (2948 personnes qui, en plus de répondre à la définition des demandeurs d'emploi, étaient sans emploi – même temporaire – et disponibles immédiatement pour la prise d'un emploi), soit un taux de 3,5%.

Par rapport à la situation de juin 1996, présentée dans notre rapport à l'appui du projet de nouvelle loi sur l'emploi, le nombre de demandeurs d'emploi s'est ainsi réduit de 1334 personnes et celui des chômeurs de 1501 personnes. Auparavant, le chômage avait atteint un niveau élevé pendant toute l'année 1997, avec un sommet de 7481 demandeurs d'emploi et 5559 chômeurs (6,5%) au mois de mars. La réforme des services de l'emploi a donc été réalisée pendant la période la plus tendue sur le marché du travail.

Par région, l'évolution de ces dernières années a profité à tous les districts, dans lesquels les chômeurs se répartissaient de la façon suivante à fin décembre 1999 :

Neuchâtel	1069	(1452 en juin 1996, soit une baisse de 26,4%)
Boudry	516	(939 / – 45,0%)
Val-de-Travers	205	(287 / – 28,6%)
Val-de-Ruz	155	(221 / – 29,9%)
Le Locle	213	(320 / – 33,4%)
La Chaux-de-Fonds	790	(1029 / – 23,2%)

Politique de l'emploi

L'évolution du marché du travail constatée au cours des derniers mois continue néanmoins de préoccuper le Conseil d'Etat à plusieurs égards. Malgré l'évolution de ces deux dernières années, le chômage n'a pas encore pu être ramené au niveau du début des années nonante (0,5% en Suisse et 1,1% dans le canton en 1990). En outre, à la suite des modifications intervenues dans la législation fédérale et du fort taux de chômage constaté dans les années précédentes, la charge relative aux mesures de crise a atteint en 1998 et 1999 des niveaux encore jamais connus, nécessitant une adaptation de la législation au début de l'exercice 1999. Par ailleurs, le développement de formes précaires de travail, les difficultés rencontrées par certaines catégories de demandeurs d'emploi à se réinsérer malgré une situation économique meilleure et le développement de différentes formes de travail au noir attestent de l'attention qu'il convient de conserver à l'égard du marché du travail et cela indépendamment de celle portée aux questions de formation, qui lui sont également liées. Les questions relatives au recrutement de la main-d'œuvre étrangère, en particulier dans le cadre des accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne, que le Conseil d'Etat souhaite voir ratifiés, confirmeront également cette importance.

2. BILAN DE LA MISE EN PLACE DES NOUVELLES STRUCTURES ET PRESTATIONS

Dans notre rapport du 21 août 1996, nous vous avons fait part de notre intention de réformer l'organisation des services de l'emploi dans le canton.

Malgré les atouts dont le système mis en place pouvait se prévaloir, il était devenu indispensable de procéder à des adaptations permettant de trouver des parades à la forte dégradation du marché de l'emploi et de mieux coller à la nouvelle philosophie voulue par la version réformée de la loi fédérale sur l'assurance-chômage et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI).

A travers les nouvelles structures, il s'agissait de renforcer la politique du marché du travail en développant de nouveaux centres de compétences en la matière (ORP) et d'offrir aux demandeurs d'emploi de nouvelles prestations (conseil individualisé, mesures de perfectionnement et de formation, etc.), indépendamment des prestations financières existantes.

En guise de rappel, nous reprenons rapidement ci-après les buts poursuivis par cette réforme et décrits dans notre rapport d'août 1996 :

- améliorer et professionnaliser l'accès aux services publics de l'emploi ;
- clarifier les tâches des entités en charge de la gestion du chômage ;
- renforcer l'information et la formation ;
- augmenter le nombre de conseillers en personnel ;
- diminuer les mouvements du personnel ;
- renforcer l'encadrement administratif ;
- alléger la tâche des communes ;
- stimuler les recherches d'emploi des personnes au chômage.

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

2.1. Comparaison avec les structures projetées en 1996

Les nouvelles structures devaient ainsi stimuler la recherche d'emploi et rendre les organismes publics plus accessibles aux usagers, qu'ils soient demandeurs d'emploi ou entreprises.

Pour cela, nous vous avons annoncé la disparition du service de l'industrie, des arts et métiers et du travail (SIAMT) et le regroupement de toutes les activités liées à l'emploi au sein du service de l'emploi, exception faite du versement des indemnités qui devait rester le fait des caisses de chômage. Dans ce projet, le service de l'emploi incluait deux offices régionaux de placement (ORP).

L'un des ORP était annoncé à Neuchâtel pour les districts de Boudry, de Neuchâtel et du sud du Val-de-Ruz, l'autre à La Chaux-de-Fonds pour les districts de La Chaux-de-Fonds, du Locle et du nord du Val-de-Ruz. Une antenne mobile rattachée à l'office de La Chaux-de-Fonds devait couvrir les besoins du Val-de-Travers.

Le service de l'emploi devait pour sa part assumer les tâches de formation en étroite collaboration avec les services cantonaux existants ayant déjà des activités en relation avec l'emploi (office AI, service de la formation professionnelle, offices d'orientation) et avec les écoles professionnelles.

L'office du chômage, quant à lui, déchargé de ses tâches liées à la formation et au placement, devait représenter, comme par le passé, l'autorité cantonale en matière d'assurance-chômage. Il était prévu de le rattacher au secrétariat général du Département de l'économie publique (DEP) pour qu'il puisse prendre ses décisions sans influence de l'activité quotidienne du placement.

Les offices communaux du travail, finalement, se voyaient déchargés des tâches exécutives de l'assurance-chômage, hormis les villes de Neuchâtel et de La Chaux-de-Fonds qui conservaient, au moins de façon temporaire et pour certaines tâches particulières, des compétences déléguées.

A ce jour, chaque entité a trouvé sa place dans l'organigramme tel que prévu dans le projet de réforme et, ce qui paraît le plus important, a trouvé sa raison d'être au sein de l'organisation retenue.

2.1.1. Service de l'emploi

Depuis trois ans, le rôle du service de l'emploi a essentiellement consisté à conduire la mise en place des nouvelles structures.

En parallèle, le service de l'emploi s'est attelé à développer les mesures actives du marché du travail (cours, programmes d'occupation, allocations de formation, entreprises d'entraînement, etc.) selon les objectifs de la LACI et des mesures de crise cantonales, afin de favoriser l'insertion et la réinsertion des demandeurs d'emploi sur le marché du travail.

Politique de l'emploi

Dans le domaine des emplois temporaires, le service de l'emploi a prioritairement développé le programme cantonal qui offre de nombreuses possibilités de placement dans les administrations publiques, les homes et les hôpitaux, les écoles et les crèches, etc. En complément à cette offre, il a également maintenu et développé plusieurs programmes d'occupation spécifiques (environ 25) en collaboration avec diverses associations privées.

L'offre des secteurs couverts par des emplois temporaires gérés par ces programmes spécifiques s'est ainsi étendue à des domaines très variés tels que :

- la mécanique ;
- le bâtiment ;
- le recyclage de matériel informatique ;
- le recyclage de vieux vélos ;
- la récupération et la valorisation du cuir provenant de chaussures usagées ;
- la bureautique et le multimédia ;
- la restauration ;
- l'accueil d'enfants en âge scolaire ou préscolaire ;
- la conservation de la nature.

Dans le même temps, le service de l'emploi s'est attaché à développer les mesures de formation selon deux axes principaux :

- Cours techniques dans le secteur secondaire dont notamment :
 - a) l'horlogerie grâce à des collaborations établies dans le cadre de la CTJ avec le CIFOM, la Convention patronale et le Greta de Morteau ;
 - b) la mécanique et le polissage en collaboration avec le CNIP à Couvet ;
 - c) la soudure ;
 - d) CAO/DAO (conception et dessin assistés par ordinateurs).
- Cours de langues :
 - a) cours de français. L'apprentissage de notre langue constitue bien souvent un des premiers éléments d'intégration sociale et professionnelle. De plus, la connaissance du français constitue, dans la plupart des cas, une condition nécessaire lorsqu'il s'agit de trouver un emploi ;
 - b) cours de langues étrangères à travers l'offre existante par l'intermédiaire des instituts privés et au travers de stages linguistiques de douze semaines en Angleterre, Allemagne ou encore Italie, dans le cadre des projets nationaux du Seco (Secrétariat d'Etat à l'économie).

D'autres mesures de formation ont continué d'être organisées ou ont vu le jour sous l'impulsion du service de l'emploi parmi lesquelles on peut citer :

- les ateliers Jeunes-Emploi : cette mesure est destinée à accueillir les jeunes arrivés au terme de leur scolarité et n'ayant pas trouvé d'emploi ni d'apprentissage ou les jeunes en rupture de formation ;

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

- les entreprises d'entraînement: sociétés qui développent une activité fictive et qui permettent aux demandeurs d'emploi de se refamiliariser avec les techniques commerciales et administratives;
- formation accélérée de service dans la branche de la restauration;
- les ateliers de formation continue: gérés par le CIFOM à La Chaux-de-Fonds et le CPLN à Neuchâtel, ils offrent des cours d'initiation à l'informatique, de bureautique et de remise à niveau en français et mathématiques;
- les cours d'information et de techniques de recherche d'emploi qui sont rendus obligatoires pour toutes les personnes nouvellement inscrites au chômage dans le canton; à noter que ces cours ont fait l'objet d'une soumission publique, ce qui a permis de mandater des instances privées et publiques (office cantonal d'orientation scolaire et professionnelle (OCOSP) en collaboration avec la FTMH, Pro Senectute, CDO Consulting (VD) et Cabinet Porot (GE)) pour ces prestations;
- cours de préparation à l'activité indépendante qui permet aux futurs indépendants d'obtenir une aide pour préparer un plan d'affaires avant d'obtenir les indemnités spécifiques de l'assurance-chômage pour indépendants ou de bénéficier de l'aide cantonale à la création d'emplois indépendants;
- allocation de formation: mesure qui permet le financement par l'assurance-chômage d'apprentissages en formation duale pour des demandeurs d'emploi de plus de 30 ans;
- mesures collectives de formation: dans le cas de menaces concrètes de chômage, la LACI permet de soutenir, à titre préventif, la restructuration d'entreprises en participant à la formation dispensée aux collaborateurs dans ce cadre.

Outre son activité de coordination des ORP et d'organisation de mesures d'emploi et de formation, le service de l'emploi est demeuré l'organe officiel pour l'annonce de licenciements collectifs et l'autorité en matière de surveillance des sociétés de placement et de location de services.

La mise en place des nouvelles structures étant achevée, le service de l'emploi s'est d'ores et déjà attelé à leur consolidation, au développement des collaborations initiées avec d'autres secteurs (orientation, action sociale, assurance-invalidité, promotion économique, formation professionnelle, main-d'œuvre étrangère, etc.), ainsi qu'à de nouvelles tâches. On pense ici en particulier aux axes suivants:

- la consolidation de la gestion financière et le développement d'outils statistiques;
- la formation continue des collaborateurs;
- le développement du contrôle de la qualité des mesures organisées en faveur des demandeurs d'emploi;

Politique de l'emploi

- l'observation du marché du travail afin de retrouver une capacité d'anticipation et proposer des réponses aux enjeux qui s'annoncent sur le marché de l'emploi;
- la lutte contre le travail au noir;
- l'étude des réponses à apporter au développement des formes précaires de travail;
- la préparation du canton de Neuchâtel à l'introduction des accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE dans le domaine du marché du travail.

2.1.2. Offices régionaux de placement (ORP)

Conformément aux propositions contenues dans notre rapport d'août 1996, deux ORP et une antenne ont été créés dans le canton.

L'ORP des Montagnes neuchâteloises a ouvert ses portes le 1^{er} novembre 1996 et a été chargé des relations avec les demandeurs d'emploi et les entreprises des districts de La Chaux-de-Fonds, du Locle, du Val-de-Travers et d'une partie des communes du Val-de-Ruz.

L'ORP du Littoral neuchâtelois a, quant à lui, vu le jour le 1^{er} janvier 1997, avec pour mission de développer des prestations en faveur des demandeurs d'emploi et des employeurs des districts de Neuchâtel, de Boudry et des communes restantes du Val-de-Ruz.

Comme annoncé dans notre précédent rapport, une antenne dépendant directement de l'ORPMN a été créée le 1^{er} juillet 1998 pour couvrir les besoins spécifiques du Val-de-Travers.

Bien que légèrement allongée par rapport aux plans initiaux, en raison de l'importance du personnel à engager, de la durée nécessaire à sa formation, de la multitude des compétences à reprendre ou à développer ainsi qu'à l'évolution défavorable du marché du travail entre 1996 et 1998, la phase de mise en œuvre est désormais achevée sur les plans suivants :

- mise en place et installation des structures projetées;
- transfert ou développement de compétences dans les ORP;
- recrutement et formation initiale des collaborateurs;
- spécialisation de l'activité par secteurs économiques;
- mise en œuvre de collaborations interinstitutionnelles.

En terme de compétences, la presque totalité de celles dévolues aux ORP selon la législation a été transférée dans ces offices. Dans ce domaine, le début de l'exercice 2000 verra formalisées les sanctions à prononcer par les ORP pour non-présentation à un entretien de contrôle, et organisée de façon définitive la remise du formulaire « Indications de la personne assurée » (IPA) qui a remplacé le timbrage depuis le 1^{er} janvier 1998. Le Conseil d'Etat souhaite également étendre la compétence des ORP de prononcer des sanctions légères (jusqu'à cinq jours) aux situations des assurés qui ne se conforment pas aux instructions reçues, sur le modèle de ce que prévoit la

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

législation en cas de recherches d'emploi insuffisantes ou pour non-présentation à un entretien.

Même si leur introduction auprès des milieux économiques devra être encore accrue, les ORP ont, depuis trois ans, développé des prestations généralement appréciées des demandeurs d'emploi et des employeurs.

Dans le domaine social, les collaborations formalisées avec l'OCOSP, le CSP, Caritas et le service de l'action sociale ont également permis de les intégrer dans un réseau de partenaires dont les prestations sont complémentaires. Des contacts ont également été noués avec l'assurance-invalidité.

La systématisation des procédures mises en œuvre et le développement de la compétence par l'expérience et la formation continue doivent permettre de consolider à l'avenir la place prise par les ORP dans le tissu économique et social de notre canton.

2.1.3. Bureau des emplois temporaires des offices régionaux de placement (BET)

Bien que le rapport d'août 1996 ne prévoyait pas de maintenir une structure spécifique pour le placement dans les programmes d'emploi temporaire fédéraux ou cantonaux, le Conseil d'Etat a finalement renoncé à supprimer ce que l'on appelait alors la section des mesures de crise, intégrée à l'office de l'emploi jusqu'à fin 1996.

Rebaptisée « bureau des emplois temporaires des ORP » (BET), cette structure constitue un secteur propre des ORP au même titre que les différentes branches économiques. Elle a toutefois conservé une certaine autonomie par rapport à ceux-ci et a été regroupée en un seul lieu pour l'ensemble du canton, principalement pour les raisons suivantes :

Importance des tâches administratives

La gestion des emplois temporaires est extrêmement lourde sur le plan administratif, dans la mesure où elle comporte, outre les contacts avec les employeurs (service des administrations, associations, programmes spécifiques, etc.) et avec les chômeurs, l'établissement des contrats, la gestion des salaires, la collaboration avec la caisse de pensions, le suivi des absences, la gestion des conflits entre employeurs et chômeurs, etc.

La centralisation de toutes ces procédures dans une seule entité permet une meilleure maîtrise des processus administratifs et évite de voir les autres conseillers en personnel se perdre dans de nombreuses démarches, au détriment de leur mission principale: le conseil, le placement et le contrôle.

Pour le service de l'emploi, les démarches administratives en vue de la gestion financière et statistique de ces mesures sont également facilitées par le regroupement dans une seule section.

Politique de l'emploi

Coordination avec les institutions partenaires

La centralisation des démarches liées au placement en emploi temporaire auprès d'un seul bureau permet également de simplifier et de coordonner les contacts avec les institutions partenaires, qu'il s'agisse des services ou des associations employeurs, ou des services tels que la Caisse de pensions.

A l'inverse, confier cette compétence à chaque conseiller en personnel des ORP aurait comporté le risque de voir se multiplier des démarches mal coordonnées auprès des services avec lesquels la collaboration est la plus aisée, et, partant, de restreindre leur disponibilité. La connaissance des institutions partenaires par les conseillers aurait également été amoindrie par des contacts moins fréquents et la possibilité de négocier les placements les plus difficiles en aurait été réduite.

Supprimer les risques d'arbitraire par un double regard

La réforme des services de placement visait à une meilleure prise en compte des situations individuelles pour personnaliser l'aide octroyée. Elle confiait aux seuls conseillers en personnel la tâche d'évaluer la situation des chômeurs qu'ils rencontrent et de décider de mesures appropriées.

Partant, elle comportait également d'importants risques d'arbitraire, évitables en octroyant au conseiller en personnel un rôle de référant, tout en ménageant la possibilité d'un deuxième regard sur les situations, chaque fois qu'une décision importante est en jeu. Ainsi en est-il, par exemple, des décisions de sanctions importantes, qui sont prises par l'office du chômage sur présentation des faits par l'ORP conformément à ce que nous avons annoncé en 1996. Le fait de confier le placement en emploi temporaire à un bureau indépendant de l'ORP répond au même principe. Dans tous les cas, les conseillers en personnel doivent discuter des objectifs du placement et ne pas considérer celui-ci comme une solution à un problème administratif ou relationnel qui se pose à eux.

Cette organisation encourage plus qu'elle n'empêche d'orienter le placement en emploi temporaire au profit des objectifs définis entre le conseiller et le chômeur. Toutefois, en l'absence de projet clairement défini avec l'ORP, le BET a également la responsabilité d'offrir une activité au plus grand nombre et le plus rapidement possible, pour éviter les effets négatifs de l'inactivité. Ce faisant, il exerce aussi une certaine pression sur les ORP et sur les assurés pour qu'ils effectuent cette démarche de développement de projet.

Supervision des organisateurs

Le fait de centraliser auprès de quelques collaborateurs uniquement la gestion des programmes d'occupation permet d'en obtenir une meilleure vision d'ensemble et, par là, d'exercer dans de meilleures conditions le contrôle que le service de l'emploi doit conserver sur les organisateurs de

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

programmes spécifiques. Il faut rappeler ici que les intérêts de ceux-ci entrent parfois en contradiction avec les objectifs du service de l'emploi ou avec l'intérêt des demandeurs d'emploi.

De surcroît, le canton de Neuchâtel a fait le choix d'une large collaboration avec des associations, souvent très riches sur le plan relationnel et humain, mais parfois peu structurées. Le contrôle du service de l'emploi prend dès lors davantage d'importance encore.

Au passage, on relèvera que ce choix du Conseil d'Etat de séparer dans une entité propre l'assignation en emploi temporaire des autres missions principales des ORP s'est révélé particulièrement adapté, les postes créés ici étant soustraits des effectifs octroyés aux ORP.

Cette solution a notamment permis de répondre aux nouvelles exigences posées par la Confédération dès 1999 en matière de contrôle et de supervision de l'activité déployée dans les programmes d'emplois temporaires. Plusieurs cantons ont d'ailleurs repris le modèle neuchâtelois pour répondre à ces exigences.

2.1.4. Office du chômage

Conformément à notre rapport du 21 août 1996, l'office du chômage est dorénavant rattaché directement au secrétariat général du DEP et partage les pouvoirs dévolus à l'autorité cantonale par la LACI avec le service de l'emploi.

Ses compétences se sont toutefois quelque peu réduites et spécialisées dans le cadre de la réforme entreprise avec le transfert de plusieurs tâches vers les ORP.

L'office du chômage reste compétent pour :

- rendre les décisions relatives aux indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail et d'intempéries ;
- se prononcer sur les cas de demandeurs d'emploi soumis à examen par les caisses de chômage et les ORP et, au besoin, prononcer les sanctions appropriées ;
- appréhender la définition du travail convenable au sens de la LACI ;
- décider des éventuelles remises accordées aux personnes ayant touché des prestations indûment et appelées à rembourser.

Le transfert des compétences s'est accompagné du transfert des collaborateurs responsables dans les nouvelles entités permettant ainsi une réduction des effectifs de l'office.

La réforme a aussi permis de stabiliser le personnel de l'office en diminuant le nombre de contrats temporaires au profit d'engagements fixes, de durée indéterminée et financés par la Confédération.

Politique de l'emploi

Composé dorénavant d'une équipe de quatre juristes (trois postes et demi) et d'un support administratif, l'office du chômage constitue également une ressource importante pour aborder la dimension juridique de certaines questions en lien avec le marché du travail.

2.1.5. Caisse cantonale neuchâteloise d'assurance-chômage (CCNAC)

Comme prévu, la CCNAC n'a subi que peu de changement dans le large processus de réforme entrepris au sein des services publics de l'emploi, dans la mesure où elle avait déjà fait l'objet d'une réorganisation fructueuse il y a quelques années.

Le projet de réforme prévoyait toutefois trois changements, soit :

- l'octroi à la CCNAC d'un statut plus léger d'établissement de droit public autonome dépendant directement du chef du DEP ;
- l'ouverture d'une antenne dans le Val-de-Travers pour renforcer sa présence dans cette région ;
- le transfert du contrôle des recherches d'emploi dans les ORP.

Les mutations prévues ont été menées à bien, pour les deux dernières pendant l'été 1998.

La CCNAC a d'autre part entrepris, depuis peu, de modifier la compétence géographique de ses antennes afin de la rapprocher de l'organisation retenue pour les ORP. Cette démarche s'inscrit dans la volonté de simplifier l'accès aux structures administratives de l'emploi pour les usagers.

2.1.6. Offices communaux du travail

Le projet de réforme visait à alléger les tâches dévolues aux communes en matière de chômage. Outre qu'ils étaient imposés par la législation, ces changements poursuivaient un triple but :

- dépersonnaliser les cas lors de l'application de la législation dans les petites communes ;
- simplifier l'accès aux services pour les assurés en réduisant le nombre d'organes à contacter ;
- décharger les communes de tâches de plus en plus complexes, nécessitant des spécialistes du marché du travail et de l'assurance-chômage, qu'elles ne peuvent que rarement offrir pour des raisons de taille.

Dès cette année et hormis Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds qui conservent des compétences particulières, toutes les communes sont totalement déchargées de la gestion du chômage en dehors de l'inscription initiale des assurés, imposée par la législation. La remise mensuelle du formulaire « Indication de la personne assurée », introduite de façon provisoire en 1999 en remplacement du contrôle par timbrage, est progressivement transférée dans les ORP au cours du premier trimestre de cette année.

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

L'organisation retenue correspond ainsi en tout point à la volonté du législateur fédéral et à celle que vous avez exprimée en septembre 1996 en adoptant le rapport sur la réforme des services de l'emploi. Elle permet en outre un regroupement profitable des prestations de conseil dans les ORP plutôt qu'une multiplication des instances compétentes.

2.1.7. Villes de Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds

Le rapport d'août 1996 relevait l'expérience des deux principales villes du canton en matière de placement de personnel ainsi que les liens entre cette tâche et celles liées au contrôle des apprentissages et à l'octroi des autorisations de travail à la main-d'œuvre étrangère.

Pour ces motifs, et pour éviter de faire cohabiter des structures voisines indépendantes, le Conseil d'Etat proposait d'intégrer dans chacun des ORP, qui devaient rester dirigés par l'Etat selon une seule conception, une cellule communale employant du personnel de la ville-siège.

La pratique a rapidement démontré qu'une répartition de la prise en charge des assurés et des entreprises selon des critères géographiques au sein d'un même ORP (les employés de la ville se réservant les assurés et les entreprises domiciliés en ville) n'était pas satisfaisante et qu'une répartition par branches économiques répondait à l'impératif d'un plus grand professionnalisme et à une efficience plus importante.

Aujourd'hui, des collaborateurs issus de deux administrations cohabitent dans chaque ORP et on peut affirmer que la structure est homogène et que tous les collaborateurs suivent une politique commune. Le statut des collaborateurs des villes a été adapté (horaires, vacances, etc.) pour correspondre à celui des collaborateurs de l'Etat, de façon à éviter les plus grands problèmes de gestion.

De surcroît, certaines des compétences assignées au BET pour les soixante autres communes ont été maintenues dans les offices du travail des villes de Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds conformément au souhait de ces dernières. Il s'agit principalement de l'examen des demandes d'intervention dans le cadre des mesures de crise cantonales et du placement en emploi temporaire dans le cadre de ces mêmes mesures cantonales ou de l'assurance-chômage.

En outre, la collaboration entre les villes et le canton trouve sa concrétisation dans les rencontres régulières qui réunissent les cadres des services cantonaux de l'emploi et les chefs des offices du travail des villes. Des rencontres réunissent également les chefs de dicastère (villes) et du département (Etat) en charge du dossier du chômage pour l'Etat et les trois villes du canton.

2.1.8. Commissions

Avec la naissance des ORP, trois nouvelles commissions ont vu le jour :

- le conseil de l'emploi : organe consultatif présidé par le chef du DEP, il réunit semestriellement des représentants des principaux acteurs du

Politique de l'emploi

canton en matière d'emploi et a remplacé la commission des mesures de crise ;

- la commission tripartite des ORP: réunie sous la présidence du chef du service de l'emploi, cet organisme a pour vocation de jeter un œil critique sur l'action menée par les ORP et de renseigner leurs responsables sur les préoccupations des milieux représentés. Cette commission, qui réunit des représentants des autorités du marché du travail, des travailleurs et des employeurs, est également chargée d'émettre des préavis relatifs à l'organisation de mesures actives, et en particulier de programmes d'emploi temporaire, et de fixer le « salaire convenable » dans certains cas particuliers fixés par la LACI ;
- la commission technique d'octroi des mesures de crise: réunie sous la présidence d'une collaboratrice du secrétariat général du Département de l'économie publique, cette commission est chargée d'émettre des préavis concernant les demandes de mesures de crise dans les situations les plus délicates. Elle assure également la coordination des mesures développées conjointement entre les services de l'emploi et de l'action sociale.

La commission de la formation prévue par le projet de réforme de 1996 n'a en revanche finalement pas été instituée. Le mandat de la commission cantonale pour le perfectionnement professionnel, dépendant alors du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles, a toutefois été élargi pour prendre en considération les préoccupations relatives au perfectionnement des chômeurs. Cette commission rend compte conjointement au DIPAC et au DEP. On peut citer, parmi ses propositions, celle de la création d'un Centre de bilan de compétences et de préparation à la validation des acquis, de manière à répondre aux citoyens toujours plus nombreux se trouvant en situation de reconversion ou de perfectionnement professionnels.

2.1.9. Organismes privés

En tant que partenaires privés, les syndicats, les associations patronales et les caisses de chômage privées demeurent des interlocuteurs réguliers du Conseil d'Etat et des services de l'emploi.

Les association de défense des chômeurs (ADC) qui apportent aide et soutien aux demandeurs d'emploi, ont été, par l'intermédiaire de la coordination cantonale des ADC, reconnues comme institutions d'intérêt public par le Conseil d'Etat. Elles jouissent, de par ce statut, de subventions de l'Etat pour leur fonctionnement et entretiennent également des contacts réguliers avec les autorités, en particulier le chef du DEP.

Les sociétés privées de placement et de location de services, depuis peu constituées en association cantonale, entretiennent également des contacts réguliers avec le service de l'emploi et les ORP. Vus d'abord comme une

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

menace, les ORP sont désormais perçus comme des partenaires complémentaires. Le regard des ORP sur les activités de ces sociétés s'est également complété et une convention de collaboration est en cours d'élaboration.

Il n'en demeure pas moins que le Conseil d'Etat reste attentif à l'évolution du marché du travail dans ce domaine, et en particulier au développement des formes atypiques du travail – dont le travail temporaire ne constitue qu'une des nombreuses expressions – souvent synonymes de plus grande précarité pour les employés ainsi engagés.

Quant à Job Service, le rapport d'août 1996 prévoyait son intégration dans le nouveau dispositif, avec une double mission et un financement assuré par le budget des ORP, sous la forme des collaborations interinstitutionnelles.

A l'expérience, il est apparu que l'image d'une institution dont les prestations sont destinées à la jeunesse devait subsister et le Conseil d'Etat a renoncé à confier à cette association le mandat d'organiser sur une large échelle des emplois de proximité pour des personnes de tous âges. La réflexion quant à une simplification des procédures administratives pour ce type d'emplois a toutefois été reprise dans le cadre des mesures incitatives prévues pour lutter contre le travail au noir (voir chapitre 5.3.1).

La Confédération a, de surcroît, renoncé dès 1999 au mode de financement accepté pour les exercices 1997 et 1998. De nouvelles modalités ont été définies à partir du second semestre 1999, prévoyant une participation du canton à 20% des frais reconnus comme subventionnables par la Confédération.

Avec l'ouverture d'un bureau à La Chaux-de-Fonds, les activités de Job Service ont connu un développement réjouissant, attestant de l'utilité de cette collaboration dans le dispositif mis en place, en particulier dans des périodes où les jeunes connaissent d'importantes difficultés pour entrer sur le marché du travail.

2.2. Dotation en personnel

Le rapport d'août 1996 annonçait une augmentation globale de dix-sept postes de travail pour les structures en charge du chômage dans le canton de Neuchâtel.

Cette progression du personnel, induite par la réforme proposée, correspondait à la nécessité d'adapter les structures à la situation économique, aux impératifs de la législation et à l'importance prise par le phénomène du chômage dans notre canton.

Le projet de réforme prévoyait d'autre part, comme nous l'avons déjà rappelé, un transfert de compétences entre plusieurs entités communales et cantonales.

Dans ce cadre, le Conseil d'Etat s'était engagé à ne provoquer aucun licenciement. Cette promesse a été respectée.

Politique de l'emploi

Au niveau des effectifs, le tableau annexé (annexe 2) renseigne sur l'état des engagements au 31 décembre 1999 au sein des structures dépendant du Conseil d'Etat. A l'exception de deux postes (un pour la gestion des mesures de crise cantonales et le poste de chef de service, dont la situation est la même dans tous les cantons), l'ensemble des fonctions est financé par la Confédération.

Le total des effectifs annoncés (105) a été globalement respecté pour l'ensemble de la structure. Des différences apparaissent toutefois dans les détails indiqués par entité, rendues nécessaires au vu des constatations faites au gré de la mise en pratique de la réforme et des adaptations apportées. Elles s'expliquent, pour l'essentiel, de la manière suivante.

2.2.1. Service de l'emploi

Les tâches de coordination financière et administrative des ORP ainsi que la gestion des mesures organisées à l'attention des demandeurs d'emploi ont été sous-estimées. L'accomplissement de ces missions a nécessité la création d'un poste de comptable et d'un poste administratif (partiellement compensé par 0,5 poste non repourvu au vu de l'évolution du marché du travail). Un poste d'assistant du chargé de formation a d'autre part été créé. Cette fonction permet notamment, par un appui régulier aux conseillers en personnel des ORP, d'assurer une meilleure unité dans la politique de prise en charge des mesures de formation.

Le conseiller en personnel supplémentaire résulte de la volonté de conserver une mesure particulière (octroi des indemnités spécifiques pour indépendants) au service de l'emploi en raison de la difficulté de répartir cette compétence entre tous les conseillers en personnel des ORP (nombre de cas insuffisants pour assurer un bon niveau de compétence auprès de plusieurs collaborateurs) Ce poste a toutefois été soustrait de l'effectif à disposition des ORP.

Le poste de spécialiste informatique a été limité, pour l'instant, à 0,5 poste pour l'ensemble des entités dépendant du service de l'emploi et l'office du chômage. Il a été rattaché au service de l'emploi plutôt qu'à un ORP pour des raisons de coordination.

2.2.2. Offices régionaux de placement (ORP) et bureau des emplois temporaires (BET)

Des différences notables apparaissent en raison de la création du BET pour lequel de larges explications ont été fournies au point 2.1.3 ci-devant. Comme cela a été rappelé plus haut, le maintien de cette structure n'a pas provoqué d'augmentation d'effectifs par rapport aux objectifs annoncés.

D'autres écarts peuvent être constatés au niveau des cadres, avec la création de deux postes (un par ORP) d'adjoint au chef d'office, rendus nécessaire en raison de la taille importante de ces entités. Le poste d'adjoint au chef de

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

l'ORP des Montagnes neuchâtelaises n'a toutefois pas encore été repourvu en raison du changement intervenu en 1999 à la tête de cet office.

Au niveau des conseillers en personnel, le décompte affiche un dépassement de 2,6 postes explicables par la transformation d'une partie des postes prévus initialement pour les conseillers en information (6). Ces fonctions ne correspondaient en effet pas à un besoin dans les proportions envisagées pour le fonctionnement des ORP, alors que ceux-ci manquaient cruellement de conseillers en personnel pour faire face à leur important cahier des charges et au volume du chômage.

Les postes administratifs présentent un surplus de 0,8 poste explicable par le transfert au BET d'un poste, occupé jusque là au service du personnel, pour permettre la reprise de la compétence du paiement des salaires des personnes placées en emploi temporaire. La reprise de cette compétence n'avait pas été prévue dans le rapport d'août 1996, mais a permis de gagner en efficacité et d'éviter d'autres augmentations d'effectifs.

De surcroît, le Conseil d'Etat avait admis le principe d'un renforcement d'un poste de secrétariat dans chaque ORP, auquel il a, pour l'instant, pu surseoir en raison de la baisse du chômage constatée en 1999.

2.2.3. Caisse cantonale neuchâteloise d'assurance-chômage (CCNAC)

La caisse cantonale neuchâteloise d'assurance-chômage a connu pour sa part une importante diminution des effectifs, passant de trente-trois postes en juin 1996 à 16,6 à fin 1999.

Les causes principales en sont la forte baisse du taux de chômage intervenue dès le début de l'année 1998 et le transfert de la compétence du contrôle des recherches d'emploi dans les ORP.

Ces facteurs s'ajoutent à un recul, constaté principalement en 1998, de la proportion d'assurés recourant à la CCNAC.

2.2.4. Office du chômage

Le projet de réforme annonçait une réduction des effectifs de l'office de quatorze à huit postes liée au transfert de compétences dans d'autres entités (service de l'emploi et ORP). Les diminutions prévues ont pu être tenues à l'exception du personnel administratif qui a dû être maintenu à 4,5 postes pour permettre l'accomplissement des tâches confiées à l'office de manière satisfaisante sans recourir à une trop forte proportion de contrats temporaires.

En outre, parmi les 3,5 postes de cadres figure un demi-poste, non prévu en 1996 et créé pour renforcer l'autorité de surveillance des sociétés de placement et de location de services, dont l'activité a connu un important développement au cours des dernières années. De façon à regrouper dans un même budget les charges de l'autorité cantonale, ce demi-poste a été inscrit au budget de l'office du chômage.

Politique de l'emploi

2.3. Bilan financier

Le bilan financier de la structure « chômage » avant sa réforme, tel qu'il avait été présenté dans le rapport d'août 1996, prévoyait le résultat suivant:

	Fr.
Charges de l'office du chômage	283.569,40
Charges de l'office de l'emploi	1.410.764,60
Charges de la filière sociale	783.190,75
JOB Service, collaboration avec les OROSP et conseillère sociale du Val-de-Travers	304.292.—
./. Contributions fédérales/ 2.280.654,10
Solde à la charge du canton	<u>501.162,65</u>

Les frais de fonctionnement de la CCNAC étaient entièrement couverts par la Confédération.

2.3.1. Charges de fonctionnement

L'année 1999 marque le premier exercice comptable pendant lequel l'ensemble des entités cantonales en charge de la gestion du chômage ont été subventionnées par la Confédération en fonction de leurs frais de fonctionnement et d'investissement plutôt qu'en fonction du nombre de dossiers traités.

Les subventions fédérales sont versées sous forme d'acomptes (80% maximum du budget accepté) dans le courant de l'exercice et le solde éventuel réglé de façon définitive, après acceptation des comptes, pendant l'exercice suivant.

Le résultat, pour le canton de Neuchâtel, de l'exercice 1999 présentera le visage suivant, **après versement du solde des subventions dues par la Confédération**:

	Fr.
Coût de l'office du chômage	0.—
Coût de la CCNAC	0.—
Coût des ORP	0.—
Coût du BET ¹⁾	75.000.—
Coût du service de l'emploi ²⁾	144.229,95
Coût de JOB Service ³⁾	108.250.—
Total à charge du canton	<u>327.479,95</u>

¹⁾ Charges salariales et frais de fonctionnement liés au poste du responsable de l'étude des demandes de mesures de crise cantonales.

²⁾ Il s'agit des charges salariales et des frais de fonctionnement liés à la fonction du chef de service et des activités du service purement cantonales. Ces coûts ne sont pas couverts par les subventions fédérales en vertu d'une nouvelle version de l'ordonnance sur l'indemnisation des cantons.

³⁾ Les frais de l'activité de JOB Service ont été subventionnés à 100% par la Confédération jusqu'au 31 mars 1999. Dès le 1^{er} juillet 1999, le financement de cette association est assuré à 80% par la Confédération et à 20% par le canton sur un maximum annuel de 345.000 francs. La participation cantonale ne devrait ainsi pas dépasser 70.000 francs dès 2000. L'année 1999 constitue donc un exercice de transition qui explique le coût supplémentaire pour l'Etat.

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

Dès 2001, quelques changements pourraient intervenir dans la mesure où la Confédération envisage d'introduire des bonus et des malus pouvant aller jusqu'à 5% des frais remboursés aux cantons sur le financement des ORP, en fonction des résultats obtenus par ceux-ci (voir chapitre 3).

Sur un budget annuel d'environ 7 millions de francs, le canton pourrait ainsi, à terme, se voir gratifier ou pénaliser d'un montant pouvant aller jusqu'à 350.000 francs par année.

2.3.2. Investissements

En terme d'investissement, le coût de la mise en place des nouvelles structures peut être présenté de la manière suivante :

- La CCNAC et l'office du chômage ont poursuivi leurs activités avec le matériel existant et quelques investissements de renouvellement qui ont été financés par la Confédération.
- La mise en place du service de l'emploi, du BET et des ORP a nécessité des investissements pour un montant avoisinant 1 million de francs (voir annexe 3). Cette somme a permis d'équiper l'ensemble de la structure en mobilier, matériel informatique et machines de bureau, soit environ septante places de travail.

Ce coût a été financé de la manière suivante :

	Fr.
Confédération	969.134,75
Canton ¹⁾	<u>36.000.—</u>
Total	<u>933.134,75</u>
¹⁾ 50% du coût de l'étude ayant servi de base à la mise en place de la nouvelle structure	17.000.—
Aménagement de locaux occupés provisoirement en 1997 et 1998 par le service de l'emploi et l'ORP du Littoral à Neuchâtel	<u>19.000.—</u>
Total	<u>36.000.—</u>

D'autre part, la structure a repris huit postes informatiques de l'ancien office de l'emploi et le service de l'intendance des bâtiments a financé le mobilier de trois postes de travail en échange de tout le mobilier de l'office de l'emploi, qui a permis d'équiper le service des forêts dans ses nouveaux locaux.

Les investissements immobiliers ont été consentis par les propriétaires des immeubles occupés par les différentes entités de la structure, soit la Caisse de pensions de l'Etat pour le service de l'emploi, les ORP et le BET, et la commune de Couvet pour l'antenne du Val-de-Travers, et compris dans les loyers.

Pour les années à venir, outre les indispensables investissements de renouvellement, quelques compléments sont encore prévus notamment

Politique de l'emploi

en relation avec des modifications ponctuelles qui seront apportées dans l'organisation de certaines prestations. Ces frais seront supportés en intégralité par les subventions fédérales.

2.4. Bilan de la réforme

La réforme des structures chargées de la gestion du chômage dans le canton de Neuchâtel a ainsi été menée à bien dans un intervalle de 2,5 ans, selon les termes énoncés dans notre rapport du mois d'août 1996.

Un certain nombre de difficultés ont naturellement jalonné ce processus. A l'heure du bilan, nous les évoquons brièvement ci-après, sans qu'il soit nécessaire de s'y attarder trop longuement dans la mesure où elles ont en général été surmontées.

Surcharge

Elle a marqué l'ensemble des collaborateurs engagés au début de la réforme, en raison notamment des effectifs encore insuffisants, du cumul des tâches (mise en place des processus, service des prestations au public, autoformation, accueil des nouveaux collaborateurs, etc.) et du fort niveau de chômage à cette époque. De ce fait, les prestations des ORP sont restées incomplètes pendant deux ans environ, les employeurs comme les assurés ne bénéficiant pas toujours du suivi qu'ils auraient été en droit d'attendre.

Avec la complexité croissante des situations sur lesquelles il est appelé à se prononcer, c'est actuellement l'office du chômage qui connaît d'importantes surcharges, provoquant un allongement des délais de traitement des dossiers. La poursuite de l'amélioration constatée sur le marché du travail depuis deux ans ainsi que les adaptations mineures de la législation qui sont envisagées permettront sans doute de résoudre ce problème. A défaut, d'autres réponses, telles que des augmentations d'effectifs, devront être envisagées, du moins de façon temporaire.

Difficultés de coordination

Le projet de réforme prévoyait à la fois la création de nouvelles institutions (ORP notamment), le développement de mesures actives (formation, stages, emplois temporaires), de nouvelles prestations (conseil, placement, etc.) et le changement de mission de plusieurs services existants. Chacun de ces projets réservant, pour lui seul déjà, son lot de difficultés, un manque de coordination a naturellement dû être constaté au début du processus de réforme. Certaines mesures faisaient encore défaut, d'autres avaient été développées mais n'étaient pas utilisées dans la mesure attendue.

Par ailleurs, le choix opéré en matière de recrutement, à savoir l'engagement comme conseillers en personnel de professionnels des branches avec lesquelles les ORP sont appelés à travailler a conduit à une certaine faiblesse

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

au moment de la mise en œuvre de procédures purement administratives imposées par la législation et les directives fédérales. En outre, les nouvelles institutions, avant d'avoir repris complètement les compétences prévues, ont contribué à rendre momentanément plus complexe le parcours des demandeurs d'emploi entre les services.

A ce titre, la répartition actuelle des compétences entre les services cantonaux et communaux doit continuer d'être observée avec attention. La plus grande intégration des prestations au sein des ORP, réalisée au début de l'exercice 2000, pourrait en effet mettre en lumière la difficulté à maintenir dans des services communaux certaines compétences d'intervention, en particulier pendant la période d'indemnisation relevant du droit fédéral. S'agissant des mesures cantonales, les questions viendront davantage de l'examen de l'opportunité de maintenir dans trois instances différentes des compétences similaires si le nombre de requérants continue de se réduire comme prévu.

Fréquence insuffisante des entretiens accordés aux demandeurs d'emploi

A plusieurs reprises, l'insuffisance du nombre d'entretiens accordés par les ORP à chaque demandeur d'emploi a été reprochée au cours des dernières années. Liée à la surcharge évoquée plus haut, cette insuffisance était manifeste au début de la réforme. On ne saurait toutefois en rester à cette explication. En effet, il faut rappeler que, dès 1997, le canton de Neuchâtel a choisi de privilégier l'organisation d'entretiens en fonction des besoins et des situations individuelles plutôt que selon une systématique rigide, telle que celle préconisée alors par la Confédération. Les nouvelles directives fédérales s'inspirent désormais de la philosophie que nous avons adoptée.

Ce choix a notamment permis de limiter le nombre de collaborateurs à engager dans les nouvelles structures, comme l'attestent les comparaisons intercantionales qui placent Neuchâtel au deuxième rang des cantons au plus faible effectif de conseillers rapporté au nombre de demandeurs d'emploi (135 demandeurs d'emploi par conseiller contre 94 en moyenne nationale à fin octobre 1999). Avec la réduction du chômage, la complexité des situations s'accroît toutefois, de sorte qu'une réduction proportionnelle de la structure des services mis en place ne pourra pas être envisagée.

L'introduction dès l'exercice 2000 d'expériences de flexibilisation du temps de travail au sein des ORP, développées avec l'appui du service du personnel de l'Etat, permettra en outre à ces offices de répondre avec encore plus de souplesse aux fluctuations futures du marché du travail.

A ce sujet, il faut relever également que, lors de la présentation du projet de réforme, en 1996, seuls les chômeurs avaient été pris en considération pour l'estimation de l'effectif de personnel nécessaire. Par la suite, l'appui des ORP a dû être généralisé à l'ensemble des demandeurs d'emploi, conformément aux directives fédérales, de sorte que, malgré l'embellie constatée sur

Politique de l'emploi

le marché du travail, le nombre de personnes suivies aujourd'hui par les ORP est encore supérieur à celui prévu en 1996 (4449 chômeurs inscrits en juillet 1996; 4989 demandeurs d'emploi en décembre 1999).

Méconnaissance entre partenaires

Les jeunes institutions que sont les ORP ont dû apprendre à connaître les institutions avec lesquelles des collaborations devaient être envisagées, notamment dans les domaines du placement privé, de l'action sociale, de la formation professionnelle et de l'orientation. A l'inverse, il leur a fallu apprendre également à présenter leurs propres prestations, leurs limites d'intervention et leurs objectifs. Avant que le rôle de chacun n'ait été précisé, certaines collaborations ont débuté de façon plus lente que prévu, parfois avec quelque méfiance réciproque. Ces problèmes semblent toutefois s'être naturellement estompés aujourd'hui.

Le bilan de ces trois ans de réforme, malgré les points soulevés ci-devant, peut être jugé positivement. Avec les réserves mentionnées, les personnes à soutenir et conseiller l'ont été. Les budgets et le nombre de postes de travail annoncés ont été respectés et la réforme n'a conduit à aucun licenciement.

Avant tout, la nouvelle organisation apporte une réelle amélioration dans l'accès aux prestations et aux institutions pour les demandeurs d'emploi et a permis de professionnaliser l'activité de conseil, généralement appréciée des employeurs comme des demandeurs d'emploi. La structure régionale retenue est adaptée et permet de répondre avec souplesse aux variations du chômage.

Cette organisation permet d'offrir des services et des prestations utiles également lorsque le marché du travail connaît une situation moins tendue, comme en attestent par exemple les collaborations développées par les ORP avec le service de la santé pour accompagner le processus de restructuration de ce secteur, ou avec les partenaires sociaux des métiers du bâtiment pour faire face aux fluctuations saisonnières de l'emploi dans cette branche (voir chapitre 5.6.2).

Il n'en demeure pas moins que ces structures restent relativement récentes. Elles doivent encore être consolidées pour jouer pleinement leur rôle de centres de compétences en matière de marché du travail et pour s'adapter aux évolutions qualitatives constatées sur le marché du travail.

La formation continue et l'expérience doivent permettre aux collaborateurs de professionnaliser encore le service offert aux usagers et plusieurs projets sont en cours dans cette perspective.

Ainsi, les contours de la formation menant au brevet fédéral de conseiller en personnel ont-ils été définitivement adoptés et permettront, dès cette année, l'organisation d'une formation modulaire et validée sur la base d'examens permettant d'évaluer non seulement les acquis théoriques, mais également les compétences comportementales.

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

Les cantons romands se sont en outre concertés pour assurer une formation dans le domaine de la gestion et la direction de personnel pour les cadres des ORP et des services de logistique des mesures actives (responsable de la formation dans le canton de Neuchâtel). Cette formation devrait débiter au printemps 2000 et s'étendre sur deux à trois ans.

Les informations contenues dans le présent rapport illustrent à de nombreux égards la rapide évolution qu'a connue le marché du travail au cours des dernières années. Le Conseil d'Etat est convaincu que, pour y répondre, la formation continue et le perfectionnement constituent une des réponses essentielles, non seulement pour les demandeurs d'emploi, mais également pour les collaborateurs des services en charge de ces questions. Il mettra dès lors un accent important sur le développement de leurs compétences, conformément à la politique menée depuis plusieurs années pour l'ensemble des collaborateurs de l'Etat.

Par ailleurs, la complexité et la diversité des situations rencontrées dans les services de l'emploi se sont paradoxalement accrues depuis quelques mois avec l'amélioration de la situation conjoncturelle. Il faut y voir les effets de la prolongation du chômage de ces dernières années.

Les questions posées aux ORP dépassent souvent le traitement de problèmes d'ordre strictement professionnel et méritent dès lors une intensification de la collaboration entre différents services et institutions. Si les services de l'emploi doivent aujourd'hui continuer d'offrir une compétence orientée principalement sur les questions relatives au marché du travail, ils doivent également inscrire leurs prestations dans un réseau de collaboration, seul apte à répondre à la complexité des problèmes rencontrés et à offrir des réponses adéquates aux personnes concernées.

Dans ce sens, les collaborations instaurées entre les ORP et les offices d'orientation professionnelle, d'action sociale ou de formation devront être encore intensifiées. De nouveaux contacts, tant au plan fédéral que cantonal, se développent entre l'AI et l'assurance-chômage et la collaboration des ORP avec des médecins-conseils est envisagée dans notre canton. Des relations avec des institutions spécialisées (Drop-In, centres psychosociaux, office médico-social...) sont également entretenues progressivement, quoique de façon plus ponctuelle.

La consolidation de ces contacts, comme la coordination entre les différents systèmes administratifs continuent donc de figurer parmi les objectifs des années à venir en ce qui concerne la politique de réinsertion et d'aide aux chômeurs.

En outre, les processus de travail instaurés doivent continuer de faire l'objet d'un examen critique. L'ensemble des collaborateurs du service de l'emploi et des entités qui le composent sont, dans cette perspective, associés depuis le début 1999 à un projet visant à apporter les améliorations nécessaires dans tous les secteurs de l'institution.

Politique de l'emploi

Enfin, les effectifs sont aujourd'hui encore nettement inférieurs à ceux engagés dans d'autres cantons ou aux normes recommandées par la Confédération. Aux yeux du Conseil d'Etat cependant, ils sont adaptés à la situation actuelle du marché du travail, qui s'est relativement détendue depuis quelques mois. Toutefois, les personnes suivies actuellement vivent souvent des situations personnelles et professionnelles plus complexes qu'en 1996 et, en termes quantitatifs, le nombre de demandeurs d'emploi est encore de près de 5000, de sorte que l'effort ne doit pas être relâché pour faire reculer le chômage.

3. MODIFICATIONS DE LA LÉGISLATION FÉDÉRALE

Au cours des dernières années, la législation fédérale relative au marché du travail et à l'assurance-chômage a connu plusieurs modifications et d'autres sont encore prévues dans un proche avenir. Certaines de ces révisions s'inscrivent dans le cadre de réformes fondamentales de la législation (loi sur le travail notamment), tandis que d'autres tiennent davantage à la nécessité d'assainir les finances fédérales (assurance-chômage) ou d'apporter des correctifs techniques dans des textes encore relativement récents (LSE). Dans la mesure où ils influenceront la politique menée dans notre canton en la matière, nous vous présentons brièvement les principaux éléments de ces révisions ci-après.

3.1. Assurance-chômage (LACI/OACI)

Le Conseil d'Etat vous a présenté de façon complète les modifications apportées en 1995 à la législation fédérale concernant l'assurance-chômage dans les rapports qu'il vous a adressés en 1995 et 1996 sur ce sujet. Depuis lors, la Confédération a adopté de nouvelles modifications de moindre importance, s'inscrivant d'une part dans le cadre du programme de stabilisation des finances fédérales et, d'autre part, dans la volonté de réformer l'organisation et la gestion des organes de l'assurance-chômage (réponse à la motion « Bonny »).

3.1.1. Programme de stabilisation des finances fédérales

Le programme de stabilisation des finances adopté le 19 mars 1999 par le Parlement fédéral prévoyait plusieurs modifications relatives à l'assurance-chômage, introduites progressivement entre juillet 1999 et janvier 2000.

Au 1^{er} juillet 1999, seules les limites maximales pour le financement des mesures de perfectionnement en faveur des chômeurs ont été abaissées de 10%. Le Conseil fédéral en escomptait une économie annuelle d'environ 40 millions de francs.

En septembre dernier, le droit à des indemnités en cas d'insolvabilité de l'employeur a été réduit et ne porte plus désormais que sur les quatre

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

derniers mois de salaire impayé, contre six auparavant. Les indemnités en faveur des demandeurs d'emploi bénéficiant de prestations de préretraite ont également été limitées de façon à ce que, cumulées avec les prestations de préretraite, ces indemnités ne représentent plus que 70 ou 80% (auparavant 90%) de l'ancien salaire, soit le même taux d'indemnisation que pour les personnes ne bénéficiant pas de prestations de retraite.

La principale modification introduite en septembre 1999 est toutefois celle réduisant de 520 à 260 jours ouvrables la durée d'indemnisation à laquelle peuvent prétendre toutes les personnes qui, sans avoir cotisé avant d'être au chômage, ont néanmoins droit à des prestations de l'assurance. Il s'agit en particulier des personnes terminant des études, de celles revenant de l'étranger ou sortant de prison, de celles ayant subi une longue période d'incapacité de travail en raison de maladie ou d'accident ou cherchant à reprendre une activité après une période consacrée à l'éducation d'enfants ou suite à un divorce ou une séparation.

L'ensemble du volet introduit en septembre 1999 devait permettre une économie de l'ordre de 65 millions de francs pour l'exercice 2000.

Au 1^{er} janvier 2000, un troisième volet de ce programme financier a également pris effet. Outre les modalités de financement de l'assurance (maintien du 3^e pour-cent prélevé sur les salaires et élévation du salaire soumis à cotisation de 8100 à 8900 francs), il porte principalement sur l'organisation des programmes d'emploi temporaires, dont les participants ne seront plus rémunérés par un salaire, mais par le versement de leurs indemnités de chômage (avec un minimum de 102 francs par jour, soit environ 2200 francs par mois). Cette modification s'accompagne notamment d'un abaissement des seuils de rémunération ainsi que d'une suppression des cotisations prévues par la LPP et l'assurance-chômage pendant la participation à un programme d'emploi temporaire. Elle introduit toutefois la possibilité de contribuer aux frais de déplacement et de repas pendant la mesure et simplifie le rapport juridique entre le demandeur d'emploi et l'organisateur de la mesure.

Les économies réalisées par ce troisième volet ont été estimées à 110 millions de francs par an, sans compter les suppléments de recettes liés aux dispositions concernant le financement.

Dans le canton de Neuchâtel, les conséquences des mesures prises en 1999 (et, sur la base de conclusions provisoires, de celles introduites en 2000) n'ont pas nécessité de modifications du droit cantonal. Le Conseil d'Etat a en effet estimé que le canton ne pouvait compenser systématiquement chaque restriction apportée dans les prestations fédérales et que la législation concernant les mesures de crise cantonales permettait de répondre aux situations les plus difficiles. Il convient en outre de relever que seule une minorité des demandeurs d'emploi de notre canton a été directement touchée par les mesures de ce programme financier.

Politique de l'emploi

Indépendamment du programme de stabilisation des finances fédérales, les taux de cotisation des demandeurs d'emploi à la LPP et à l'assurance-accident pendant leur indemnisation par l'assurance-chômage ont en outre pu être réduits dès le 1^{er} janvier 2000.

3.1.2. Gestion des organes de l'assurance-chômage

A la suite de l'importante réforme introduite dès 1996 dans tous les cantons, la Confédération a confié plusieurs mandats d'évaluation de la nouvelle organisation de l'assurance-chômage mise en place. Le conseiller national Bonny a également déposé une motion demandant que soit étudiée la faisabilité d'une organisation nationale, sur le modèle retenu pour la SUVA (anciennement CNA).

Sur la base des conclusions de ces études, la Confédération a estimé que les structures actuelles étaient adaptées à la situation économique et politique de notre pays, mais que leurs prestations devaient être réorientées vers la recherche d'une plus grande efficacité. Des modèles de gestion incitatifs ont dès lors été développés pour les caisses de chômage et les ORP, dont l'entrée en vigueur était prévue au 1^{er} janvier 2000. Pour les caisses de chômage, les nouvelles orientations n'ont finalement pas pu être introduites dans le délai prévu, faute de temps pour préparer un projet achevé et en raison de la faible adhésion rencontrée lors des procédures de consultation. Pour les ORP, en revanche, un nouveau mandat de prestations a été défini par la Confédération dès l'exercice 2000. Un certain nombre de questions restant à l'heure actuelle sans réponse, l'exercice actuel constituera une phase de test de ce modèle, qui devra encore être adapté.

En résumé, il convient de relever que, d'un mandat prévoyant l'exécution d'un certain nombre d'actes par les cantons (nombre minimum d'entretiens à mener, nombre minimum de mesures actives à organiser, nombre de sanctions prononcées, etc.), on passera désormais à l'évaluation des prestations des ORP et de l'autorité cantonale sur la base des résultats obtenus. Ces résultats seront quant à eux mesurés, après que l'influence du contexte régional aura été prise en compte, sur la base de la durée moyenne de chômage, du taux de personnes passant en chômage de longue durée, du taux de demandeurs d'emploi arrivant en fin de droit aux prestations fédérales et du nombre de réinscriptions dans les quatre mois suivant la sortie du chômage.

L'introduction d'incitations financières pour les cantons est également prévue sous la forme d'une indemnisation variable pour le financement des organes d'exécution en fonction des résultats obtenus (classement des cantons). Les taux de financement seront en effet compris en principe entre 100 % et 103 % des frais effectifs en 2000, entre 97 % et 103 % en 2001 et entre 95 % et 105 % en 2002.

De nombreuses réserves ont toutefois été soulevées concernant la mise en œuvre de ce nouveau mode de gestion, de sorte que des adaptations

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

devront encore être apportées dans le courant de l'an 2000. Parmi les problèmes soulevés figurent notamment le manque de fiabilité du modèle économétrique développé pour isoler l'influence du climat économique régional dans l'appréciation des prestations des ORP et la pondération entre les facteurs d'évaluation retenus, qui donne une importance démesurée à la rapidité de la réinsertion (90%) par rapport à sa durabilité. Des impacts négatifs sur la politique régionale et sur le budget social des cantons ont également été relevés.

Sur le principe, le Conseil d'Etat porte une appréciation positive sur la volonté d'évaluer davantage les résultats obtenus que les prestations. Il a cependant émis d'importantes réserves quant aux modalités de mise en œuvre et n'a accepté le mandat de la Confédération que dans un but d'évaluation et d'amélioration. En particulier, le Conseil d'Etat souhaite que l'objectif d'une réinsertion durable soit davantage reconnu au moment où le chômage a connu une importante diminution et où les situations rencontrées par les ORP sont souvent plus complexes et plus fragiles.

3.1.3. Réforme 2003

Outre l'introduction des nouvelles dispositions présentées ci-devant, le Conseil fédéral a déjà annoncé qu'il entendait, au cours des prochaines années, préparer une réforme complète de la loi sur l'assurance-chômage, dont il prévoit l'introduction en 2003.

Même si des travaux préparatoires ont été entamés en 1999 déjà, une description des orientations évoquées jusqu'ici serait toutefois inutile près de trois ans avant l'échéance prévue.

3.2. Ordonnance sur le service de l'emploi et la location de services (OSE)

La dernière modification importante des dispositions d'exécution de la loi sur le service de l'emploi et la location de services (LSE) avait été introduite en 1991. Au 1^{er} décembre 1999 toutefois, le Conseil fédéral a adopté une nouvelle révision de l'ordonnance et du tarif des émoluments pour tenir compte de l'évolution constatée depuis lors et des expériences réalisées dans la pratique.

Il a notamment introduit une plus grande protection des travailleurs en prévoyant des critères plus restrictifs concernant la formation et l'expérience exigée des responsables de sociétés de placement et de location de services, en soumettant à autorisation les formes de placement développées à partir des nouvelles technologies de communication, en précisant la portée des conventions collectives de travail en lien avec les activités de location de services et en précisant l'interdiction de tout lien entre certaines activités et les activités de placement.

Politique de l'emploi

De l'appréciation du Conseil d'Etat, cette révision fournit une base utile au renforcement, décidé en 1999, du contrôle et de la surveillance des activités de placement et de location de services dans notre canton, de façon à répondre à leur développement.

Le projet de dispositions d'exécution de la loi cantonale dans ce domaine, resté jusqu'ici en attente, pourra également être révisé et adopté prochainement par le Conseil d'Etat.

3.3. Loi sur le travail (LT)

Après un premier rejet le 1^{er} décembre 1996, le peuple suisse a adopté en novembre 1998 un deuxième projet de révision de la loi fédérale sur le travail.

Sans revenir sur le détail de cette révision qui a été largement commentée dans la période précédant le scrutin populaire, il convient de rappeler que la loi actuelle date du milieu des années soixante et n'est plus adaptée à la vie économique actuelle de notre pays. La révision adoptée par le peuple en 1998 prévoit notamment une plus grande flexibilité dans l'organisation du temps de travail tout en tenant compte des impératifs de protection des travailleurs, exprimés en particulier lors de la votation de décembre 1996.

Parmi les innovations apportées, on retiendra notamment l'introduction de la notion de travail du soir entre 20 et 23 heures ainsi qu'un assouplissement des règles concernant le travail de nuit et du dimanche (pour les femmes notamment) et les heures supplémentaires. La protection des travailleurs est notamment réalisée par une plus grande consultation de leurs représentants au sein de l'entreprise et par l'introduction de compensations à la plus grande flexibilité autorisée.

L'entrée en vigueur de cette nouvelle législation, d'abord envisagée pour le 1^{er} janvier 2000, a dû être reportée à plusieurs reprises en raison d'importantes divergences exprimées dans la procédure de consultation concernant la révision des dispositions d'exécution (ordonnances 1 et 2 de la loi). Actuellement, les travaux relatifs à l'élaboration des ordonnances 1 et 2 se poursuivent et l'entrée en vigueur est prévue pour le début de l'été 2000.

4. ÉTUDE DE L'UNIVERSITÉ**4.1. Rappel des mandats**

Lors du débat de septembre 1997 consacré au renouvellement pour deux ans de la contribution de solidarité, le Grand Conseil a adopté deux postulats concernant la politique de l'emploi.

Dans son développement à l'appui du premier postulat, le groupe radical exprimait ses craintes que, pour des motifs essentiellement financiers, l'on

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

ne remplace des postes de travail ordinaires par des emplois temporaires. Pour lui, une telle politique se traduisait par une surcharge dans les services, avec un risque de démotivation et de démoralisation, et par l'absence de formation et d'encadrement pour les personnes placées qui ne retiraient finalement aucun bénéfice de ces mesures. Ce postulat était exposé dans les termes suivants :

97.134

29 septembre 1997

**Postulat du groupe radical
Politique des mesures de crise**

Le produit de la contribution de solidarité est destiné à couvrir une partie de l'augmentation des dépenses sociales découlant de la situation économique à la charge du canton.

Il n'est par contre pas destiné à financer toutes les mesures actives découlant de la loi sur l'assurance-chômage puisque cette dépense est entièrement remboursée par l'assurance-chômage.

Les mesures de crise ont été une réponse sociale intelligente à un moment donné. Ce modèle a été repris dans la nouvelle loi sur l'assurance-chômage sous forme de mesures actives.

Une mesure sociale prise à un moment donné, destinée à un nombre restreint de personnes et en principe limitée dans le temps, peut apporter une aide efficace aux personnes ainsi qu'à la société dans son ensemble.

Cette mesure sociale, prolongée à long terme et destinée à un nombre croissant de personnes, peut introduire des effets pervers et devenir contraire aux intérêts à long terme aussi bien pour les personnes que pour la société.

Afin d'éviter au maximum un dysfonctionnement des institutions, cette politique doit être accompagnée d'une évaluation constante des effets positifs et négatifs qu'elle introduit à tous les niveaux des responsabilités de l'Etat.

Le groupe radical demande au Conseil d'Etat de faire une évaluation globale des conséquences de cette politique.

Signataires: E. Berthet, P. Sandoz, F. Löffel, M. Berger-Wildhaber, P. Guenot, P. Meystre, D. Cottier, G. Pavillon, R. Debély, J. Tschanz, W. Haag, F. Droz, Y. Morel, W. Geiser, M. Schafroth, J.-B. Wälti et A. Gerber.

Quant au second postulat, déposé par M. Claude Borel, il se référait à l'absence d'informations statistiques sur la manière dont le chômage se termine en jugeant important de disposer de telles indications pour envisager les réponses adéquates.

Politique de l'emploi

Son auteur mentionnait plusieurs phénomènes présentés généralement comme conséquences du chômage en se demandant s'il s'agissait de cas théoriques ou de constatations faites dans la pratique quotidienne et concluait par une demande d'étude, associant au besoin l'Université. De façon précise, ce postulat a été déposé sous la forme suivante :

97.135

29 septembre 1997

**Postulat Claude Borel
Comment sort-on du chômage ?**

Le chômage figure aujourd'hui parmi les principales préoccupations de notre population. Or, si l'on sait généralement comment il commence et qui il frappe (âge, sexe, secteur d'activités, formation, etc.), on ne dispose que de peu d'informations précises sur la manière dont on en sort.

Dans le cadre de l'appréciation de la situation économique, sociale et financière de notre canton, il n'est pas indifférent que le chômage se termine par la prise d'un nouvel emploi correspondant aux qualifications antérieures ou au contraire par un travail nettement moins qualifié, par un programme d'occupation ou par la renonciation à tout emploi après épuisement des droits aux allocations (notamment pour les femmes), par une retraite anticipée ou par un recours à l'assistance publique ou à l'assurance-invalidité (AI), par un départ à l'étranger ou dans un autre canton.

Le Conseil d'Etat est dès lors prié d'examiner cette question, si nécessaire en collaboration avec l'Université, et d'informer le Grand Conseil des résultats de cette recherche.

Cosignataires: J.-J. Delémont, B. Soguel, J. Studer, M. Perroset, D. Barraud, Frédéric Cuche, Ch.-H. Pochon, J.-S. Dubois, S. Mamie, R. Jeanneret, M. Voelin, M. Donati, P. Erard, V. Garbani, F. Gertsch, H. U. Weber, G. Santschi, M. Blum, O. Duvoisin, M. Boss, B. Bois et M. Giovannini.

Ces deux postulats ont donné lieu à un mandat d'étude confié à l'Université de Neuchâtel. Ce mandat, approuvé par le conseil de l'emploi, a été divisé en deux parties correspondant aux deux postulats rappelés ci-devant, à savoir l'évaluation de la politique menée par le Conseil d'Etat dans le domaine des **programmes d'emplois temporaires**, d'une part, et l'analyse des différents parcours et **voies empruntées à la sortie du chômage**, d'autre part.

Le rapport établi par l'institut de sociologie et de sciences politiques à la suite de ces deux études a été rendu public en septembre 1999 et a été transmis à tous les députés.

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

4.2. Modalités de l'étude

La première partie du mandat confié à l'Université de Neuchâtel portait sur la mise en regard des risques exprimés par le parti radical avec les objectifs du Conseil d'Etat pour les bénéficiaires des mesures de crise : maintien ou retour dans un environnement professionnel et dans un réseau de relations sociales, possibilités de conserver un rythme professionnel et de faire valoir au travail ses aptitudes, notamment.

Les modalités de l'étude, définies en collaboration avec le mandataire, ont conduit à envisager une enquête auprès des services employeurs et des bénéficiaires des emplois temporaires (pour des raisons pratiques, seules les personnes ayant bénéficié de tels emplois dans le cadre de l'assurance-chômage ont été prises en considération pour l'enquête), pour évaluer :

- le profil des personnes placées ;
- la nature des emplois offerts ;
- l'appréciation portée sur ces mesures par leurs bénéficiaires et par les services employeurs.

La deuxième partie du mandat portait d'une part sur l'analyse du profil des personnes sortant du chômage et, d'autre part, sur les trajectoires empruntées pendant la période précédant le chômage ou pendant celle suivant le chômage.

De façon à disposer d'un recul suffisant pour envisager les trajectoires empruntées à la sortie du chômage ou les effets concrets d'un emploi temporaire, la période choisie comme objet de l'enquête a été fixée aux douze mois compris entre mars 1997 et février 1998, alors que l'enquête elle-même s'est déroulée un an plus tard, soit entre les printemps 1998 et 1999.

Ce calendrier, impératif pour permettre de fournir au Grand Conseil les informations souhaitées et les analyses du Conseil d'Etat dans un délai raisonnable, apparaît néanmoins comme peu favorable au terme de l'étude. La période étudiée a en effet été caractérisée par d'importants changements, propres à une période de transition, dont les principaux ont été développés dans le deuxième chapitre de ce rapport :

- mise en place des ORP ;
- répartition des tâches entre services en évolution ;
- procédures changeantes et encore peu systématisées ;
- relevés administratifs et statistiques en révision.

De surcroît, des modifications sont intervenues dans la législation et dans les prestations fédérales au cours de cette période.

Les résultats de l'étude souffrent naturellement de cette situation, tant en termes de fiabilité que d'actualité. Ils conservent néanmoins un intérêt pour porter une appréciation générale de la situation et mettre en évidence certaines tendances.

Politique de l'emploi

Au vu, d'une part de l'imprécision des relevés administratifs dans la période étudiée et, d'autre part, de la nature qualitative des informations sollicitées par le Grand Conseil, l'enquête a été menée sous la forme d'entretiens individuels avec un échantillon représentatif des personnes ayant bénéficié d'un emploi temporaire ou étant sorties du chômage.

Pour la partie consacrée aux emplois temporaires, 389 personnes sur 650 sollicitées par les enquêteurs (soit 37 % des 1039 personnes ayant effectué un emploi temporaire pendant la période étudiée) ont pu être interrogées. Pour celle portant sur les voies de sortie du chômage, 531 des 1000 sollicitées (soit 9,5 % des personnes sorties du chômage pendant la période étudiée) ont été rencontrées. Des questionnaires écrits ont en revanche été adressés à l'ensemble des responsables de services et d'institutions accueillant des personnes en emploi temporaire. Près de 60 % ont répondu.

La partie de l'enquête consacrée à la collecte des données a été réalisée sous la forme d'un programme d'emploi temporaire employant, à la demande du conseil de l'emploi, en priorité des personnes relativement âgées ou au chômage depuis plusieurs mois. L'intérêt (confrontation avec la population faisant l'objet de l'étude, nécessité d'ouverture de la part de l'équipe de recherche) comme les problèmes (temps de formation, d'encadrement et de suivi, problèmes de motivation, confrontation des enquêteurs avec des situations proches de la leur) nés de ce choix ont été relevés de façon détaillée dans l'introduction du rapport de l'Université. Il n'est dès lors pas apparu utile de les développer à nouveau dans le présent rapport.

4.3. Première partie – programmes d'emploi temporaire

Les conclusions de l'Université étant présentées de façon détaillée dans le cahier de l'institut de sociologie et de sciences politiques consacré à cette étude, nous renonçons à faire ici un résumé du chapitre consacré aux programmes d'emploi temporaire. Cependant, de façon à simplifier la lecture, les plus importantes de ces conclusions sont reprises ci-après, accompagnées directement des commentaires du Conseil d'État sur les principales questions soulevées.

4.3.1. Constat dans l'ensemble positif

D'emblée, il convient de relever que l'appréciation portée par l'Université sur la politique menée en la matière par le Conseil d'État est dans l'ensemble positive. Certes, quelques adaptations sont suggérées et ne manqueront pas d'être prises en compte si elles n'ont pas déjà été apportées depuis la fin de la période examinée par l'Université.

Ainsi, l'objectif principal assigné aux emplois temporaires, à savoir le maintien des personnes à la recherche d'un emploi dans une activité professionnelle, avec un rythme de travail et un réseau de relations sociales, est-il atteint, reconnu et confirmé.

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

On relèvera par exemple que 90 % des demandeurs d'emplois interrogés se disent bien encadrés dans ces activités et que 86 % portent un regard généralement positif sur la période passée dans un programme d'emploi temporaire. Ce dernier pourcentage doit être lu de façon particulièrement positive lorsque l'on sait que l'étude n'a porté que sur les personnes placées au cours de leur indemnisation par l'assurance-chômage. En effet, l'expérience démontre que c'est, en moyenne, cette population qui perçoit le moins facilement l'intérêt des mesures proposées. Elle n'y trouve en effet ni la motivation des « premiers emplois » qui peuvent profiter d'une occasion de mettre en pratique les connaissances acquises au cours de leur formation, ni celle des personnes prises en charge dans le cadre des mesures de crise cantonales, qui trouvent dans ces emplois une réponse à l'absence de revenu.

En outre, l'Université met en évidence l'importance de la participation à des mesures actives ou des gains intermédiaires pendant la période de chômage et relève, dans la seconde partie de l'étude, le rôle essentiel des mesures de crise pour l'intégration sociale et professionnelle de leurs bénéficiaires.

4.3.2. Comparaison entre les services publics ou parapublics et les programmes destinés spécifiquement à des demandeurs d'emploi (programmes d'occupation spécifiques)

Les résultats du rapport de l'Université attestent d'une réinsertion plus importante des personnes placées dans les services des administrations cantonale et communales (45 %) par rapport à celles placées dans les programmes d'occupation spécifiques, n'accueillant que des demandeurs d'emploi (35 %).

Des réponses apportées par les demandeurs d'emploi interrogés, on constate également que la plupart des hypothèses du Conseil d'Etat sur ce sujet sont vérifiées. La majorité des personnes placées apprécient particulièrement l'offre d'un milieu professionnel, la possibilité de contacts avec des collègues de travail et perçoivent l'utilité de ce milieu pour la poursuite de leurs recherches de travail. Là également, les services occupant des collaborateurs réguliers sont préférés (88 % de réponses positives) aux programmes spécifiques (81 %).

Des conclusions plus avancées ne peuvent toutefois en être tirées quant à l'efficacité des différentes catégories de mesures. En effet, conformément à la politique voulue par le Conseil d'Etat, les personnes à la recherche d'un emploi sont, en principe, placées en priorité dans les services publics ou parapublics. Le recours aux programmes spécifiques se justifie quant à lui en fonction de trois facteurs: l'insuffisance du nombre de places offertes dans les services publics, l'inadéquation entre l'activité de ces services et le profil professionnel d'une partie des demandeurs d'emploi (du secteur secondaire ou très faiblement qualifiés notamment) ainsi que la nécessité d'un encadrement plus important pour une partie d'entre eux. Dans le

Politique de l'emploi

dernier cas, l'encadrement doit répondre à des situations souvent plus complexes, qui influent également sur les chances de réinsertion.

Compte tenu de ces résultats, de l'insuffisance persistante du nombre de places offertes dans le secteur secondaire par les services publics, de la nécessité croissante d'offrir dans certaines circonstances un encadrement plus important que ne peuvent l'accorder les responsables des institutions publiques, mais eu égard également au coût relativement important de chaque place de travail offerte dans des programmes spécifiques, le Conseil d'Etat entend maintenir le choix opéré jusqu'ici sur cette question. Les demandeurs d'emploi continueront donc à être placés en priorité dans des services de l'administration publique, des hôpitaux, des homes, des écoles et des crèches, et une offre de programmes d'occupation spécifiques sera mise à disposition de façon complémentaire, pour répondre aux besoins particuliers de certaines catégories de demandeurs d'emploi.

Dans la composition de l'offre complémentaire, le Conseil d'Etat tiendra compte des remarques émises par l'Université, en veillant à donner la priorité à des programmes offrant des activités en lien avec le tissu économique de notre canton. L'étude mentionne en particulier sur ce point une faible proportion de programmes offrant des emplois dans les branches de la métallurgie et de la construction.

Même si la situation de santé des travailleurs placés et la nécessité d'éviter de constituer une concurrence à des activités ordinaires posent certaines limites à l'organisation de tels programmes, cette suggestion sera prise en compte à l'avenir, tout en soulignant que la remarque de l'institut de sociologie est fondée sur une comparaison entre les emplois temporaires offerts et le profil des demandeurs d'emploi et non avec la demande du tissu économique. Les observations relevées dans la deuxième partie de l'étude doivent donc amener à la nuancer.

4.3.3. Rôle de l'encadrement

A plusieurs reprises, les conclusions de l'Université font état d'un rôle peu clair pour les responsables de l'encadrement des programmes, qu'il s'agisse des responsables de services publics ou de programmes spécifiques.

Si ces remarques peuvent à l'avenir donner lieu à quelques adaptations, il convient de rappeler à ce sujet que la période étudiée correspond à une phase pendant laquelle l'ensemble du dispositif de gestion de l'assurance-chômage a connu de très importantes mutations. La nature et les objectifs des prestations ont évolué et de nouvelles institutions ont été créées, qui devaient trouver leur place dans le dispositif existant. Dans le même temps, le chômage culminait à son plus haut niveau et de nouvelles mesures ont dû être développées de façon relativement rapide. Dans ces circonstances, on comprend que le rôle de chacun a, parfois, pu paraître peu précis. Dès 1998, le Conseil d'Etat, conscient de ce risque, a néanmoins apporté les réponses suivantes, qui sont poursuivies à l'heure actuelle :

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

- Séances d'information, début 1998, pour l'ensemble des responsables de services et d'institutions employant du personnel dans le cadre des programmes d'emploi temporaire. Ces séances d'information ont été l'occasion de clarifier le rôle attendu de ces institutions dans la phase de transition de la réforme, soit en 1998 et 1999. Ces éléments ont en outre été consignés dans un manuel d'information à l'attention des responsables d'emplois temporaires. De telles séances ont été répétées à fin 1999 pour informer des changements intervenus au cours des deux dernières années et pour rappeler les exigences liées à l'accueil des personnes placées en emploi temporaire.
- Exigence d'une structure associative pour soutenir chaque projet de programme d'occupation spécifique. Si, par le passé, des personnes seules ont pu se voir autorisées à organiser de tels programmes, le Conseil d'Etat exige dorénavant que ces projets soient portés par une association. L'importance des problèmes à régler rendent en effet nécessaire de disposer d'un cercle de dialogue et de référence pour les responsables de l'encadrement. Or, le service de l'emploi ne peut offrir cette dimension, en raison notamment de la multiplication du nombre de programmes organisés et de son rôle d'autorité de surveillance.
- Rencontres annuelles entre la direction du service de l'emploi et chaque porteur d'un projet de programme d'occupation spécifique, de façon à tirer un bilan de l'année écoulée et à fixer les objectifs pour l'année à venir. Ces rencontres sont également l'occasion de rappeler le rôle attendu des responsables de tels programmes et d'affiner les modalités d'organisation qui ont pu poser problème.
- Promotion des échanges d'expériences entre responsables de programmes. La création, en 1997 d'une Association neuchâteloise des responsables de programmes d'emploi temporaire subventionnés (ANPETS), aurait pu jouer ce rôle. Le service de l'emploi a entretenu des contacts à intervalle d'environ un trimestre pendant la période d'activité de cette association, en soutenant les initiatives allant dans le sens d'un plus grand échange d'expériences. L'offre des cours développés par le secteur de la formation continue de l'Etat a notamment été ouverte aux membres de l'association. Des divergences de vues entre les membres ont toutefois conduit à la fin de ses activités en 1999. D'autres initiatives dans ce sens pourraient néanmoins revoir le jour, sur lesquelles le service de l'emploi a déjà eu l'occasion de se prononcer favorablement.

Le Conseil d'Etat regrette cependant que l'Université n'a pas reçu davantage de réponses à ses questionnaires de la part des responsables des programmes spécifiques (11 sur 24 ont répondu), dont l'activité principale était pourtant au centre de l'enquête menée. Cette situation ne peut qu'amener à nuancer certaines des réponses reçues faisant état d'une information insuffisante à leur attention.

Politique de l'emploi

4.3.4. Risque de substitution par rapport au marché du travail principal

Dans ses conclusions sur ce point, l'Université relève qu'avec moins de 1% des emplois existants dans le canton de Neuchâtel, l'organisation des emplois temporaires subventionnés ne peut constituer un risque significatif de substitution de places du marché du travail primaire. Elle nuance néanmoins cette conclusion par le fait que le nombre des emplois temporaires organisés dans le cadre de l'assurance-chômage ou des mesures de crise n'a cessé de croître au cours des dernières années (voir annexe 4) et par la mise en rapport des emplois ainsi créés avec les postes fixes offerts par les services accueillant des demandeurs d'emploi (10,7%).

A ces éléments, il convient d'ajouter un certain nombre de précisions qui doivent être prises en compte pour une appréciation complète de la situation :

- Le calcul de l'Université est basé sur le nombre de postes fixes offerts par les seuls services et institutions qui accueillent du personnel en emploi temporaire. Même si leur nombre est important, ils ne donnent toutefois qu'une vision partielle de l'ensemble des emplois existants dans les institutions publiques ou parapubliques, comme l'illustre le chiffre de 87 emplois fixes retenu pour l'ensemble des services des communes (hormis Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds). Le taux de 10,7% des emplois publics avancé dans le rapport de l'Université ne peut dès lors être retenu. Il est nettement inférieur et nous l'estimons à la moitié environ.
- L'évolution du nombre de places offertes à des demandeurs d'emploi – de même que la répartition entre les différentes catégories de placements – a été liée à la variation du nombre de ceux-ci. Elle s'est stabilisée en 1998 malgré l'augmentation du nombre de personnes arrivées en fin de droit et réduite en 1999, attestant d'une évolution en phase avec celle du marché du travail et non avec les besoins des services (voir annexe 4). La période étudiée par l'Université était trop courte pour mettre cette évolution en évidence.
- Le Grand Conseil et sa commission de gestion et des finances ont adopté, dès le début des années nonante, une politique restrictive concernant l'augmentation des effectifs au sein des services de l'administration et des institutions subventionnées et la situation financière de l'Etat exclut la création de nombreux nouveaux postes de travail. Les postes occupés temporairement par des demandeurs d'emploi n'auraient dès lors vraisemblablement pas été remplacés par des emplois durables s'ils n'avaient pas été mis à disposition des chômeurs. On tire de surcroît de l'étude de l'Université que l'augmentation du nombre d'emplois temporaires n'a pas provoqué de baisse des emplois réguliers dans les services.
- La commission tripartite des ORP examine chaque année les places mises à disposition des demandeurs d'emploi dans les services publics et parapublics. Elle exerce de ce fait un certain contrôle – du reste imposé par les règles adoptées par la Confédération – sur ces emplois. Saisie en 1998 de quelques cas dans lesquels la proportion d'employés

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

temporaires paraissait trop importante en regard du personnel fixe des institutions concernées, elle a chargé le service de l'emploi de veiller à éviter les abus, mais a renoncé à imposer des quotas applicables de façon générale à tous les services accueillant du personnel de façon temporaire dans le cadre des mesures pour chômeurs.

- De la même manière, il a été renoncé à exiger qu'une description de poste écrite doive être validée avant de pouvoir proposer l'activité envisagée au demandeur d'emploi. Une telle systématique, adoptée par ailleurs par la Confédération pour la gestion du service civil, s'est révélée beaucoup trop lourde sur le plan administratif et n'aurait pas permis de gérer dans de bonnes conditions l'important nombre de placements à mettre en œuvre pour offrir une activité aux demandeurs d'emploi inscrits ces dernières années.
- Le maintien, au sein du service de l'emploi, d'une structure spécifique (bureau des emplois temporaires) chargée de l'organisation des emplois temporaires constitue également un bon outil de coordination et de contrôle à la fois sur la qualité des programmes offerts et sur le respect de certaines limites quantitatives. La Confédération a d'ailleurs exigé ce contrôle de la part des cantons dès l'exercice 1999 et reconnu la structure retenue par le canton de Neuchâtel comme appropriée dans cette perspective (voir également à ce sujet le point 2.1.3 ci-devant).

Toutefois, il faut admettre que, dans certains cas, les prestations des services ont pu être notablement améliorées grâce à la présence des employés temporaires engagés dans le cadre de la législation fédérale ou cantonale sur le chômage. Dans d'autres cas, de nouvelles prestations, auxquelles il aurait sinon fallu renoncer, ont pu être développées. Cet état de faits, plus que de faire craindre un important effet de substitution entre les postes fixes et les emplois temporaires, devrait inciter à entrevoir sereinement les adaptations d'effectifs qui seront envisagées à l'avenir de façon ponctuelle.

En outre, on relèvera que le débat sur le caractère ordinaire des tâches confiées aux personnes accueillies de façon temporaire dans les services et, partant, sur le possible effet de substitution avec des emplois fixes n'a jamais soulevé tant de questions à propos de l'accueil des apprentis qu'à celui des demandeurs d'emploi. Or, de l'avis du Conseil d'Etat, il relève de la même responsabilité, pour les services publics comme pour les entreprises privées, d'offrir des places de travail temporaires, avec un encadrement adéquat, pour toutes les catégories de personnes cherchant à s'insérer ou à se réinsérer sur le marché du travail, qu'il s'agisse de demandeurs d'emploi, d'étudiants ou d'apprentis.

4.3.5. Acquisition de qualifications au sein des programmes d'emploi temporaire

Parmi les principales adaptations suggérées par l'Université, on relèvera encore l'enrichissement par de la formation des programmes d'emploi

Politique de l'emploi

temporaire, et en particulier des programmes spécifiques. Les auteurs de l'étude relèvent en effet que l'un des objectifs assignés par les directives fédérales en la matière, à savoir la mise en place de mesures permettant d'acquérir ou de consolider des qualifications n'est pas totalement atteint par les mesures organisées dans le canton de Neuchâtel.

Là encore, on relèvera que depuis la période passée sous revue par l'Université, le Conseil d'Etat a pris un certain nombre de dispositions conduisant à l'évolution des mesures proposées alors. Ces dispositions seront rappelées plus loin.

Au préalable, il convient toutefois de préciser que, si les directives de la Confédération prévoient en effet que les programmes d'emploi devraient être « qualifiants », la loi, elle, assigne à ces emplois le rôle de mesure « par défaut », c'est-à-dire organisée à défaut de pouvoir proposer un emploi ordinaire ou une mesure de formation appropriée à l'assuré concerné.

Même si cette vision est réductrice – en particulier parce que l'emploi temporaire peut offrir une opportunité de réorientation et parce que l'acquisition de connaissances sur la place de travail n'est jamais inexistante – elle a naturellement inspiré la politique menée dans notre canton entre 1997 et 1999. Le développement important des structures de gestion et des mesures de formation en tant que telles, rendu nécessaire par la croissance du nombre de chômeurs et par la révision de la législation, n'ont en effet pas permis d'organiser, en plus, des mesures de formation couplées avec les emplois temporaires. Comme cela a été rappelé plus haut, ceux-ci avaient donc comme vocation essentielle de maintenir un environnement et un rythme professionnel ainsi qu'un cercle de relations sociales pour le plus grand nombre des demandeurs d'emploi inscrits. On ne s'étonnera donc pas que l'Université a constaté un déficit en mesures de formation dans ces programmes pendant la période étudiée.

D'autre part, il faut mentionner que, même si elles n'ont pas été organisées de façon coordonnée avec les programmes d'emploi, les mesures de formation à disposition des personnes employées dans ces programmes existent. Ainsi, les personnes fréquentant un programme d'emploi temporaire disposent, depuis de nombreuses années, de la possibilité de suivre des cours adaptés à leur situation à raison de 20 % de leur temps de travail. Il est vrai que tous les demandeurs d'emploi n'ont pas profité de cette opportunité, qui existe pourtant.

De surcroît, le programme de formation continue destiné aux collaborateurs réguliers de l'Etat a été ouvert à toutes les personnes placées en emploi temporaire au sein des services des administrations publiques.

Enfin, on relèvera, dans les analyses de l'Université, que, parmi les demandeurs d'emploi interrogés, les plus qualifiés sont ceux qui estiment généralement avoir acquis le plus de nouvelles compétences à leur place de travail. Les compétences relevées étant difficilement matérialisables et parfois sans

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

lien direct avec leur profession (compétences sociales), on peut également penser que, même si de nouvelles compétences sont acquises, la perception de cette acquisition n'est pas la même pour l'ensemble des demandeurs d'emploi placés. L'acquisition de compétences sur la place de travail est donc vraisemblablement minimisée dans les réponses adressées aux enquêteurs par rapport à la situation réelle. Cet élément est d'ailleurs relevé par les auteurs de l'étude.

Cela étant, on ne peut contester que le travail temporaire offre une excellente occasion de transférer sur la place de travail des compétences acquises en formation. Cette coordination entre mesure de formation et possibilité de transfert immédiat sur la place de travail est d'ailleurs celle préconisée par la majorité des spécialistes de la formation des adultes. Fort de cette appréciation, le Conseil d'Etat a d'ores et déjà pris un certain nombre de dispositions dans cette direction, qu'il entend intensifier au vu des conclusions de l'étude de l'Université et dont les principales sont rappelées ci-après :

- Les collaborateurs des ORP (à l'inscription et lors des contacts suivants avec les assurés) et du BET (lors de la conclusion d'un placement en emploi temporaire) ont été invités à renseigner de façon plus systématique les assurés sur la possibilité appelée ci-devant de suivre des cours adaptés à leur situation pendant au moins 20% du temps de travail. Un feuillet d'information est désormais systématiquement joint aux documents que reçoit l'assuré au moment de son engagement.
- Les horaires et l'organisation de certaines mesures de formation ont été aménagés de façon à permettre aux personnes employées en emploi temporaire de les fréquenter plus facilement.
- L'information des responsables de programmes d'emploi temporaire, rappelée plus haut, participe également des efforts déployés en vue d'une meilleure information des assurés sur les possibilités qui leur sont offertes.
- Enfin, dans plusieurs cas, l'organisation de cours destinés directement à des personnes fréquentant un programme spécifique est envisagée. Ainsi, des mesures de formation pour le personnel d'un programme actif dans le secteur de la restauration et d'un autre dans le secteur de la métallurgie ont-elles été introduites. Quelques organisateurs de programmes ont en outre enrichi le programme de leurs activités de cours de français ou d'initiation à l'informatique à des niveaux élémentaires.

Sur ce dernier point, le développement des activités du CNIP, décidé par le Grand Conseil en août dernier, et notamment des formations individualisées et découpées en modules relativement courts, permet d'entrevoir d'intéressantes perspectives pour contribuer à faire des programmes d'emploi temporaire des programmes qualifiants.

Au vu de l'importante proportion de personnes fréquentant ces programmes dans le cadre des mesures cantonales, le Conseil d'Etat envisage,

Politique de l'emploi

pour permettre à celles-ci de bénéficier des mêmes prestations de formation que celles fréquentant ces programmes dans le cadre de la législation fédérale, une augmentation de la rubrique budgétaire du fonds de crise consacrée aux mesures de formation si le présent rapport reçoit l'aval du Grand Conseil. L'état d'avancement de ces projets ne permet toutefois pas de fournir une estimation réaliste des montants à prévoir à l'heure actuelle. A terme, le Conseil d'Etat est convaincu que de telles mesures permettront de consolider la place des personnes concernées sur le marché du travail et, par là, de lutter contre le chômage ainsi que d'accroître les potentialités de réinsertion professionnelle.

Cette conviction est d'ailleurs confirmée par la deuxième partie de l'étude de l'Université, en particulier lorsqu'elle établit le lien entre une première période de chômage et les risques d'une nouvelle période à venir (voir à ce sujet la partie consacrée à l'étude des trajectoires des demandeurs d'emploi).

4.3.6. Durée des contrats d'emploi temporaire et possibilités de renouvellement

Parmi ses observations quant aux conditions d'organisation des programmes d'emploi temporaire, l'Université relève qu'une proportion non négligeable (plus d'un quart) des engagements – conclus initialement pour six mois – ont été prolongés, parfois même plusieurs fois. Paradoxalement, elle relève que la fin d'un emploi temporaire, lorsqu'elle est synonyme de retour au chômage, est souvent vécue de façon assez pénible et recommande pourtant de limiter davantage la pratique des renouvellements.

Le risque d'entretenir, par des prolongations trop systématiques, l'illusion qu'une solution à la recherche d'un emploi a été trouvée et de conduire à la réduction des efforts déployés pour retrouver une situation plus stable est notamment relevé.

Basés jusqu'à aujourd'hui sur des critères formels (âge notamment), les renouvellements de contrats accordés sont dorénavant modulés en fonction d'une analyse plus individualisée de la situation de chaque demandeur d'emploi.

Si l'observation de l'Université sur ce point doit être prise en considération, il convient néanmoins, aux yeux du Conseil d'Etat, de maintenir la possibilité de prolonger à douze mois, voire davantage, certains engagements. En effet, dans les situations identifiées comme les plus fragiles, la durée de six mois s'avère insuffisante pour permettre à la personne de reprendre suffisamment confiance, ou de consolider des aptitudes qui pourront ensuite être valorisées sur le marché du travail.

L'absence de renouvellement est donc désormais retenue comme principe général, et les exceptions réservées aux situations les plus fragiles, après un examen complet de la situation par le conseiller en personnel et la fixation d'objectifs précis.

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

4.3.7. Participation des étrangers aux programmes d'emploi temporaire

L'analyse de l'Université fait également état d'une moindre participation des étrangers aux programmes d'emploi temporaire organisés dans le canton de Neuchâtel. Sans entrer dans le détail des taux de participation à chaque catégorie de mesures actives, il convient toutefois de signaler à ce sujet que les demandeurs d'emploi étrangers sont, en moyenne, plus faiblement qualifiés que les demandeurs d'emploi de nationalité suisse.

A l'écart de participation dans les programmes d'emploi temporaire (moins de 40 % d'étrangers), il faut donc opposer l'écart inverse pour la plupart des mesures de perfectionnement et formation, particulièrement dans les domaines techniques (proportion d'étrangers comprise entre 45 et 80 %).

Des efforts importants sont en effet déployés pour permettre aux demandeurs d'emploi les plus faiblement qualifiés de mettre à profit la période de chômage pour fréquenter des cours de perfectionnement. On relèvera en outre que les étrangers représentent environ 44 % des demandeurs d'emploi recensés dans le canton. Un léger écart entre la proportion de demandeurs d'emploi de nationalité suisse et étrangère dans la composition des effectifs des mesures actives serait dès lors à considérer comme normal.

4.4. Deuxième partie – sorties du chômage

Dans cette deuxième partie consacrée à l'analyse des « portes de sortie » du chômage, l'Université s'est attachée, dans un premier temps, à décrire quelle population empruntait les différentes portes de sortie recensées et l'importance de chacune de ces voies par rapport à l'ensemble. La description se limite ici à des critères en lien avec le marché du travail.

Dans un deuxième temps, l'étude tente d'expliquer les voies empruntées, en examinant le parcours des demandeurs d'emploi interrogés avant la période de chômage, à la sortie du chômage et enfin au moment de l'étude (quatre à vingt mois après la sortie du chômage). L'analyse est étendue à des critères propres à la personne (sexe, âge, nationalité, etc.), aux éléments ayant jalonné sa vie professionnelle (nombre d'employeurs, périodes de chômage précédentes, secteur économique...) et personnelle (retrait du marché du travail, activités pendant le chômage, structure familiale, etc.). Sur la base de ces analyses, dix-sept familles de parcours ont été formées, dont les cinq principales, regroupant plus de 86 % des personnes interrogées, font l'objet d'une description détaillée. Les autres familles regroupent quant à elles chacune moins de 4 % des personnes rencontrées, de sorte qu'elles ne permettent pas de tirer des conclusions significatives. L'ensemble des parcours définis figure de façon détaillée dans le tableau de l'annexe 5.

Comme pour la première partie de l'étude et par souci de concision, nous avons regroupé ci-après le résumé des principaux résultats de l'enquête et les commentaires qu'ils appellent de notre part. Un résumé plus complet du chapitre consacré aux trajectoires empruntées figure à l'annexe 5 du présent rapport.

4.4.1. Description des «portes de sortie» empruntées

De ce premier chapitre consacré aux sorties du chômage se dégage une première image relativement réjouissante: près de quatre personnes interrogées sur cinq (77%) sortent du chômage en reprenant un emploi et 2% en reprenant des études. Parmi les premiers, 81% trouvent dans leur nouvel emploi une satisfaction plus grande que dans le précédent, 79% occupaient encore cet emploi au moment de l'enquête et 6,8% étaient employés à cette même date mais avaient changé d'activité professionnelle depuis leur sortie du chômage. Les contrats conclus sont de durée indéterminée à raison de 80% et même de 83% si l'on y ajoute les contrats de durée déterminée longs ou renouvelables. 80% également des emplois sont des emplois à plein temps.

A cette description réjouissante, l'Université apporte d'emblée d'importantes nuances qui la conduisent à relativiser cette image et à mettre en évidence quelques lacunes dans la protection apportée aux personnes menacées ou victimes de chômage.

Ainsi, lorsque l'on tente d'éclairer, sur la base des données administratives disponibles, le parcours des personnes n'ayant pas répondu à l'enquête, il faut constater que, parmi elles, la proportion de celles qui auraient retrouvé un emploi est presque divisée par deux (44%). De quatre personnes sur cinq pour les personnes ayant répondu à l'enquête, le rapport passe alors à deux sur trois (64%) pour l'ensemble de la population faisant l'objet de l'enquête.

En outre, la satisfaction exprimée par rapport au nouvel emploi – les personnes interrogées se sont exprimées sur ce point en fonction du niveau de qualification requis, des responsabilités assumées, des conditions de travail, de l'intérêt pour le travail et de l'ambiance – est vraisemblablement influencée par l'image négative laissée par la rupture vécue dans l'emploi précédent, par la satisfaction de voir se terminer la période de chômage et les éventuels problèmes financiers qui y sont associés. A long terme, la comparaison avec l'emploi précédent pourrait donc s'avérer moins favorable.

Par ailleurs, plus d'une personne sur trois (34%) doit parcourir un trajet plus long qu'auparavant pour se rendre sur le lieu de son nouvel emploi alors que ce trajet est raccourci dans 28% des cas.

Enfin, si le pourcentage de personnes sorties du marché du travail paraît relativement favorable, il confirme néanmoins que le chômage conduit à l'exclusion pour de nombreuses personnes. Ainsi, 8% des personnes interrogées sont sorties du chômage en arrivant en fin de droit et cette proportion s'est encore accrue depuis la période étudiée, sous l'effet de l'aggravation de la conjoncture et des restrictions apportées dans la législation fédérale. Cette évolution s'est notamment traduite par la forte croissance du nombre de bénéficiaires des mesures de crise et de l'aide sociale en 1998 et 1999.

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

Parmi les personnes exclues du marché du travail, 4% l'ont été parce qu'elles ont renoncé aux prestations pour échapper aux contraintes de l'assurance-chômage jugées inconciliables avec les impératifs de l'organisation personnelle ou familiale et 3% ont été prises en charge par l'AVS ou l'AI. Il faut noter sur ce dernier point que les importants délais séparant la demande d'intervention par l'AI de la décision de prise en charge conduit vraisemblablement à une sous-estimation du pourcentage relevé.

Quant aux personnes qui ont retrouvé un emploi, elles sont tout de même une sur cinq à l'avoir abandonné, le plus souvent dans une période comprise entre le deuxième et le douzième mois. La moitié de ces personnes se sont réinscrites au chômage et une sur dix est sortie du marché du travail.

4.4.1.1. La durée du chômage

Nous nous contenterons ici de donner quelques points de repères sur la durée du chômage dans la mesure où, d'une part, cette question sera reprise plus loin dans l'analyse des différentes trajectoires des demandeurs d'emploi et, d'autre part, les indications à disposition de l'Université sur ce point se sont avérées peu fiables. En effet, avec la possibilité de suivre plus régulièrement les demandeurs d'emploi, les ORP ont été amenés à apporter d'importantes modifications dans les relevés administratifs et statistiques. Ces modifications relèvent également de la volonté de coordonner les relevés au niveau national. A titre d'exemple, on mentionnera que, jusqu'en 1997, les personnes placées en emploi temporaire étaient considérées comme sorties du chômage, alors que, depuis lors, elles restent inscrites comme demandeurs d'emploi. Les indications sur la durée du chômage sont donc à interpréter avec beaucoup de prudence.

Toutefois, l'Université relève que 50% des demandeurs d'emploi pris en considération sont sortis du chômage dans un délai inférieur à six mois et 70 à 80% dans un délai inférieur à douze mois. Pour les personnes sortant après un délai supérieur à un an (20 à 30%), les « portes de sortie » les plus fréquentes sont le passage à l'AVS, à l'AI ou l'arrivée en fin de droit.

4.4.1.2. Les appuis dans le retour à l'emploi

Poursuivant la description des « portes de sorties » empruntées, l'étude de l'Université mentionne que, bien que toutes inscrites auprès d'un ORP, 59% des personnes ayant retrouvé un emploi ont indiqué l'avoir retrouvé par elles-mêmes, 15% grâce à la mobilisation du réseau de leurs connaissances proches, 13% par l'intermédiaire d'une société de placement privée et 10% par les services du chômage et de l'emploi.

Ce point mérite une attention particulière puisqu'il semble indiquer une performance relativement faible de la part des services publics. Comme cela a été rappelé plus haut, la période retenue pour l'enquête correspond à celle de mise en route des nouvelles structures, caractérisée par un faible effectif de personnel, sans le niveau adéquat de formation et, en conséquence, une

Politique de l'emploi

importante charge de travail, des contacts encore peu fréquents avec les demandeurs d'emploi et les employeurs. Les mesures prises depuis lors ont amélioré cette situation (taux pour le placement direct par les ORP en croissance en 1999, malgré l'accroissement du nombre de places offertes sur le marché du travail), qui le sera probablement encore avec l'intensification des relations entre les ORP et les employeurs, la systématisation de certaines procédures de travail et l'attention apportée à assurer la qualité des mesures – notamment de formation – développées (voir chapitre consacré au bilan de la réforme).

En outre, et cela a également été rappelé souvent, la mission des ORP consiste autant, voire davantage, à dispenser les conseils et les prestations permettant au demandeur de comprendre la situation et le fonctionnement du marché du travail et d'accroître ses chances de retrouver un emploi par lui-même, qu'à le placer directement auprès des employeurs cherchant à engager. Le fort taux de remplacement par ses propres moyens n'est donc pas, en soi, un indicateur négatif. Tout au plus relève-t-il que l'incidence, sur le remplacement, des conseils des ORP n'est pas toujours perçue par ceux qui en bénéficient. En outre, la conjugaison de différents moyens qui a certainement prévalu dans la majorité des cas n'apparaît pas dans les réponses données à l'Université, qui n'a retenu que le moyen principal ayant permis le remplacement.

Enfin, les résultats confirment également ce que les ORP indiquent régulièrement aux demandeurs d'emploi, à savoir l'existence d'un marché du travail « caché », c'est-à-dire qui n'apparaît ni dans les annonces publiées dans la presse, ni par l'intermédiaire des services officiels ou des sociétés de placement. La mobilisation du réseau de relations personnelles (explicitement indiquée en tant que telle, mais également implicitement comprise dans les réponses faisant état d'un retour à l'emploi par soi-même) est en effet une expression de ce marché « caché » du travail.

On mentionnera encore sur ce point une constatation de l'Université quant à la forme des contrats proposés par les sociétés de placement privées. 87 % des personnes ayant retrouvé du travail par l'intermédiaire d'une société de placement privée se sont vues proposer un contrat de durée indéterminée. Le développement des activités de location de services pour des mandats de longue durée et plus uniquement pour des mandats temporaires, en remplacement des rapports directs entre employeur et employé, semble confirmé, même s'il ne s'agit ici que d'une indication très partielle.

Le Conseil d'Etat porte une attention particulière à cette évolution, dans la mesure où les conditions prévues par la LSE (loi sur le service de l'emploi et la location de services) pour le travail temporaire offrent une souplesse que le législateur n'a pas voulu introduire de façon générale dans le CO (code des obligations) pour l'ensemble des rapports de travail. La surveillance exercée sur les activités de location de services doit donc permettre d'assurer que ces activités ne conduisent pas à détourner les règles usuelles du contrat de travail.

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

4.4.1.3. Sorties en fin de droit

Ce chiffre a été relevé plus haut: 8% (41/531) des demandeurs d'emploi interrogés sont sortis du chômage en arrivant en « fin de droit », c'est-à-dire en ayant épuisé leur droit aux prestations de l'assurance-chômage fédérale.

Parmi les 41 personnes dans cette situation, 27 ont poursuivi des recherches d'emploi ensuite et 14 ont renoncé. Les renoncements sont à mettre en lien avec un retour à l'emploi juste après la fin de l'indemnisation (3), avec la reprise d'activités domestiques (5), avec une maladie de longue durée (4) et, étonnamment dans deux cas, avec l'intervention des mesures de crise.

L'information sur les conditions liées à l'intervention des mesures de crise, relevée comme insuffisante par 22 des 41 personnes arrivées en fin de droit a, depuis lors, fait l'objet d'adaptations. Les personnes concernées sont désormais systématiquement reçues par l'ORP quelques semaines avant la fin de leur droit à l'indemnisation et renseignées sur les mesures existantes et leurs conditions. De surcroît, les séances d'information organisées régulièrement à l'attention des responsables de programmes d'emploi temporaire et la reprise dans les ORP, dès le début de l'année 2000, de la compétence de contrôler les démarches de recherche effectuées pendant l'intervention des mesures de crise (jusqu'ici ce contrôle était confié aux responsables de l'emploi temporaire) doivent contribuer également à une meilleure information.

Les deux personnes qui ont renoncé à rechercher du travail alors qu'elles étaient placées dans le cadre des mesures de crise représentent 10% des 20 personnes qui, arrivées en fin de droit, ont pu bénéficier d'un tel placement. Parmi ces 20 personnes, 17 ont jugé le placement comme positif, relevant notamment l'intérêt de l'activité exercée (11), le fait de reconstituer un droit aux prestations de l'assurance-chômage fédérale (6), et le fait de bénéficier d'une plus grande opportunité de retrouver ensuite un emploi (6). Cinq d'entre elles ont effectivement retrouvé un emploi pendant ou après leur placement.

Six personnes sur vingt ont, malgré leur placement dans le cadre des mesures de crise, sollicité le soutien de l'aide sociale, quatre de façon régulière. L'Université relève que cette proportion n'est pas supérieure à celle constatée parmi l'ensemble des personnes arrivées en fin de droit. On rappellera également que la conception des mesures de crise tend à exclure le versement de salaires supérieurs à ceux offerts par le marché de l'emploi, de façon à maintenir un effet incitatif à la recherche de travail. Le recours à l'aide sociale pour des compléments de revenu peut alors être nécessaire en fonction de la taille et des autres ressources de la famille, comme cela est – trop souvent – le cas avec des personnes régulièrement employées sur le marché du travail.

Il convient encore de relever ici que le début de l'année 1997 a connu une forte baisse du nombre de personnes en fin de droit, en raison des dispositions transitoires prises par la Confédération au début 1997 (notamment

Politique de l'emploi

allongement de la durée d'indemnisation de 120 jours). On peut dès lors raisonnablement estimer que le pourcentage de 8% relevé par l'Université est sous-estimé. De son côté, la forte croissance constatée dès 1998, induite en grande partie par les restrictions apportées ensuite dans le régime fédéral d'indemnisation, a certainement été amplifiée par la comparaison avec 1997, qui constituait une année de transition. On trouve là l'explication essentielle, avec la dégradation de la situation conjoncturelle, de la multiplication par plus de 2,5 du nombre de bénéficiaires des mesures de crise entre 1997 et 1998.

Sur ce dernier point, l'Université ne fait état que des conséquences des décisions fédérales sur la durée de la prise en charge nécessaire par les cantons, alors que le nombre de personnes en fin de droit à soutenir a également fortement augmenté du fait de ces décisions. En effet, le fait de ne plus considérer comme période de cotisation les périodes passées en emploi temporaire dans le cadre de l'assurance-chômage a rejeté sur les cantons la responsabilité de prendre en charge des personnes qui, auparavant, pouvaient ouvrir une nouvelle période d'indemnisation sans passer par le régime des mesures de crise.

4.4.2. Description des trajectoires empruntées

Ainsi que nous l'avons rappelé plus haut, ce second chapitre consacré aux trajectoires suivies par les demandeurs d'emploi et à leur explication met en évidence cinq familles principales de trajectoires et leurs caractéristiques propres. Douze autres familles dites « mineures » sont également mentionnées. Ces familles sont définies en fonction de la situation avant la période de chômage (avec l'alternative *emploi* ou *non-emploi*), au sortir du chômage (*emploi*, *chômage* ou *non-emploi* – le *chômage* étant caractérisé par la poursuite de la recherche d'emploi contrairement au *non-emploi*), et au moment de l'étude, soit quatre à vingt mois après la sortie du chômage (alternative entre *emploi*, *chômage* et *non-emploi*).

Des sous-trajectoires, qui n'ont pas systématiquement été retenues dans le résumé offert par le présent rapport (annexe 5), se distinguent encore selon que le non-emploi est caractérisé par la participation à des activités domestiques, militaires, de formation, au recours à d'autres assurances sociales ou selon que l'emploi au sortir du chômage est le même que celui occupé au moment de l'enquête, etc.

Les cinq principales familles retenues, regroupant ensemble plus de 86% des personnes interrogées, sont les suivantes (le premier terme est celui correspondant à la période avant chômage, le second à la situation au sortir du chômage et le dernier à la situation au moment de l'enquête) :

4.4.2.1. Trajectoire *Emploi – Emploi – Emploi*

Elle représente quelque 55% de l'ensemble, et regroupe les personnes qui ont été actives avant la période de chômage étudiée, qui sortent du

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

chômage en reprenant un emploi et qui étaient toujours occupées au moment de l'enquête (dans neuf cas sur dix dans le même emploi). Avec la réduction du chômage, cette catégorie est certainement plus réduite aujourd'hui dans la mesure où les personnes qui la composent ont quitté le chômage dans une proportion plus importante que la moyenne. Les autres catégories sont dès lors devenues plus importantes en termes relatifs.

Les principales caractéristiques de cette trajectoire sont la prédominance masculine (59,6% d'hommes dans ce groupe alors qu'ils ne représentent que 55,7% dans l'ensemble de la population étudiée), celle des personnes âgées de 30 à 50 ans (47,8% contre 40,1% dans l'ensemble de la population étudiée), des étrangers, des couples avec enfants et des personnes vivant seules.

Les changements et les interruptions d'emploi avant la période de chômage y sont rares. La durée de la recherche d'emploi est le plus souvent comprise entre deux et six mois et la participation à des mesures actives (cours, emplois temporaires...) ou la réalisation de gains intermédiaires pendant le chômage sont supérieures à la moyenne.

4.4.2.2. Trajectoire Non-Emploi – Emploi – Emploi

Dans cette population représentant 16% de l'ensemble, deux composantes aux caractéristiques fort distinctes doivent être mises en évidence: celle pour qui le non-emploi précédant le chômage était constitué d'une période de formation (60 personnes sur 84) et celle qui, avant d'être au chômage, s'est consacrée à des activités domestiques et à l'éducation d'enfants (8), à des obligations militaires (8) ou étaient domiciliées à l'étranger (8 – assimilés au non-emploi parce que inactives sur le marché suisse du travail).

Pour l'ensemble de cette catégorie, les femmes sont majoritaires, de même que les jeunes de moins de 30 ans (importance des sorties de formation), les Suisses, les célibataires et les personnes vivant chez leurs parents. La durée de l'expérience professionnelle est souvent inférieure à dix ans.

Le niveau de formation est naturellement supérieur à la moyenne et la durée du chômage est comprise entre deux et six mois dans un cas sur deux, supérieure à un an dans moins d'un cas sur six.

La deuxième composante de cette catégorie (non-emploi différent des études) connaît une forte représentation de personnes ayant déjà interrompu leur parcours professionnel avant la période de chômage.

A l'analyse, on peut conclure que le non-emploi précédant la période de chômage ne constitue pas un handicap lorsqu'il est dû à une période de formation qui doit être suivie par une première insertion sur le marché du travail. En revanche, lorsqu'elle traduit un éloignement du marché du travail pour d'autres motifs, cette situation de non-emploi constitue l'un des critères discriminants pour la (ré)insertion professionnelle.

Politique de l'emploi

4.4.2.3. Trajectoire Emploi – Non-Emploi – Non-Emploi

Cette trajectoire regroupe des personnes durablement éloignées du marché du travail à la suite d'une période d'activité professionnelle et représente 5,6% de la population étudiée. Elle est constituée principalement de personnes sortant du chômage en bénéficiant de l'AVS ou en renonçant à poursuivre leur recherche d'emploi pour se consacrer ensuite à des tâches domestiques ou éducatives.

Les femmes représentent trois personnes sur cinq de cette catégorie, mais l'intégralité des personnes renonçant à toute recherche d'emploi pour se consacrer ensuite à des activités domestiques ou éducatives.

Une très forte proportion de personnes mariées et vivant en couple, de même qu'un bas niveau de formation caractérisent cette famille de trajectoires. La participation aux mesures actives de l'assurance-chômage est moindre qu'en moyenne, de même que la réalisation de gains intermédiaires.

Les personnes quittant le marché du travail en bénéficiant de l'AVS ont une expérience professionnelle de quarante ans en moyenne, caractérisée par une grande stabilité. La recherche d'un emploi dure plus d'un an dans près d'un cas sur deux.

Celles qui quittent le marché du travail pour se consacrer à des tâches domestiques ou éducatives recherchent également du travail pendant plus d'un an dans presque un cas sur trois. Nombre de femmes ont dit renoncer aux contraintes imposées par l'assurance-chômage parce que celles-ci étaient impossibles à concilier avec l'organisation personnelle ou familiale (disponibilité, frais de garde).

On ne saurait alors parler uniquement de « choix » de se retirer du marché du travail dans une telle situation, comme le relèvent les auteurs de l'enquête.

4.4.2.4. Trajectoire Emploi – Emploi – Chômage

Constituée des personnes sorties du chômage en reprenant un emploi qu'elles n'ont pas conservé et qui, de ce fait, étaient à nouveau au chômage au moment de l'enquête, cette catégorie connaît une surreprésentation des femmes, des étrangers, des couples, mariés ou non, souvent avec enfants, et des personnes de formation dite « de base » (faible). Elle représente 5,5% des trajectoires recensées.

La participation aux mesures du marché du travail y est faible, à l'inverse de la réalisation de gains intermédiaires, effective dans un tiers des cas.

La catégorie d'âges la plus représentée est celle des 30-39 ans et le chômage dure plus d'un an dans un cas sur trois. Les personnes suivant cette trajectoire ont peu changé de profession et n'ont connu que peu d'employeurs différents.

La sortie du chômage s'effectue plus souvent qu'en moyenne par des contrats de durée déterminée, ce qui explique le retour au chômage, qui intervient après moins de six mois dans la moitié des cas.

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

4.4.2.5. Trajectoire Emploi – Chômage – Non-Emploi

Dans cette catégorie de trajectoires représentant 4,3% de l'ensemble, ont été regroupées les personnes qui, actives avant de connaître le chômage, en sont sorties en arrivant en fin de droit (78% des situations) ou au moment où elles se sont vues refuser le droit aux prestations. Elles ont ensuite renoncé à rester sur le marché du travail, soit pour se consacrer à des tâches domestiques ou éducatives, soit en bénéficiant du soutien de l'AVS, de l'AI ou de l'aide sociale.

Les femmes y représentent deux personnes sur trois et même la totalité des personnes arrivées en fin de droit se consacrant ensuite à des tâches domestiques ou éducatives. Deux personnes sur trois ont plus de 40 ans, plus de quatre sur cinq sont de nationalité suisse et trois sur quatre sont mariées et/ou vivent en couple.

Les seuls niveaux de formation représentés dans cette trajectoire sont les formations dites de base et de niveau apprentissage. Très souvent, on n'a exercé dans cette catégorie qu'un seul métier, connu plusieurs employeurs et déjà une fois au moins le chômage avant la période étudiée. Le chômage de longue durée est la règle, par définition compte tenu de la trajectoire en question.

Bien que nombreuses à participer à des emplois temporaires, ces personnes sont moins actives que la moyenne pour réaliser des gains intermédiaires ou suivre des cours. Le placement dans le cadre des mesures de crise au terme de la période de chômage concerne quatre personnes sur dix.

Les autres trajectoires représentent toutes, individuellement, moins de 4% des répondants.

4.4.3. Conclusions de la deuxième partie de l'étude

Sur la base des résultats résumés plus haut, relatifs aux différentes « portes de sortie » du chômage et aux trajectoires empruntées, plusieurs éléments peuvent être rappelés en guise de conclusions de cette partie.

Il convient néanmoins de répéter au préalable que l'enquête menée par l'Université a souffert de la période retenue pour l'étude, correspondant à une période d'importantes mutations, sur le plan organisationnel, administratif, légal, voire même quant au contenu de certaines prestations. De même, les difficultés rencontrées pour expliquer aux personnes interrogées les différentes notions de revenus (avant chômage, indemnités de chômage, salaires des emplois temporaires, revenu après chômage, revenu individuel, ressources familiales, etc.) ont empêché d'obtenir des indications fiables quant à l'effet du chômage sur le niveau de revenu. Les résultats obtenus, quoique significatifs pour indiquer des tendances, en ont perdu en fiabilité et en actualité.

Politique de l'emploi

4.4.3.1. Sorties du chômage

- La majorité des personnes connaissant le chômage, soit environ quatre personnes sur cinq, en sont sorties par un retour à l'emploi, le plus souvent dans un délai inférieur à un an.
- Parmi les personnes ayant retrouvé un emploi, une sur cinq l'a abandonné dans un délai de deux à douze mois.
- Dans environ 33% des cas, l'éloignement de la nouvelle place de travail est supérieur à ce qu'il était précédemment, contre 28% de trajets plus courts.
- Les emplois offerts par les sociétés de placement et de location de services sont majoritairement des contrats de durée indéterminée. L'activité de ces sociétés ne se développe donc pas uniquement dans le travail intérimaire, mais s'étend également à des formes plus traditionnelles de travail.
- Le chômage a exclu durablement – bien que pas toujours définitivement – du marché du travail entre une et deux personnes sur dix qui sont sorties du chômage pendant la période sous revue.
- La population la plus significative, parmi celles durablement exclues du marché du travail, est celle constituée des personnes sortant aujourd'hui du chômage parce qu'arrivées à la fin de leur droit aux prestations fédérales de chômage. En plus des efforts actuels visant à éviter au plus grand nombre d'arriver dans cette situation, c'est sur elle que peuvent et doivent se concentrer les efforts du canton et des communes pour éviter, par les mesures de crise et l'action sociale notamment, l'exclusion sociale et professionnelle en lien avec les problèmes de chômage.
- Les autres catégories sont en effet soit représentatives de l'intervention d'autres assurances sociales (AVS, AI...), soit tellement marginales (en nombre) qu'elles ne peuvent être prises en compte pour guider des interventions systématisées des pouvoirs publics. Individuellement, elles doivent néanmoins continuer de retenir l'attention.
- Un tiers environ des personnes arrivant en fin de droit retrouvent néanmoins par la suite une activité lucrative, attestant par là du fait que, malgré un chômage prolongé, on peut maintenir une certaine «employabilité».
- Les situations de retraits dits «volontaires» du marché du travail doivent également nous interroger. D'une part, il apparaît clairement que ces retraits sont souvent le fait des femmes qui ne parviennent pas à concilier impératifs professionnels et exigences de la vie familiale et qu'ils ne sont dès lors pas volontaires. D'autre part, ils ne sont souvent accompagnés que de faibles assurances au niveau des ressources à disposition du ménage et peuvent conduire à une situation d'exclusion, non seulement du marché du travail, mais également sur le plan social.

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

- Les emplois temporaires offerts dans le cadre des mesures de crise sont très majoritairement appréciés et reconnus comme de nature à accroître les chances de retrouver un emploi. Les mesures actives proposées sont jugées efficaces et favorables à la réinsertion par les auteurs de l'étude.

4.4.3.2. Trajectoires

- La situation précédant la période de chômage apparaît comme déterminante sur les chances de réinsertion. Après la situation de formation (86% de réinsertion au moment de l'enquête), associée il est vrai à des caractéristiques positives relatives à l'âge et au niveau de qualification notamment, le fait d'avoir été actif avant l'inscription au chômage apparaît comme un avantage. Au moment de l'enquête, le taux de réinsertion des personnes auparavant actives était en effet de 72%, alors qu'il n'était que de 64% pour les personnes absentes du marché du travail.
- Le niveau d'activité pendant la période de chômage, traduit par la réalisation de gains intermédiaires ou la participation à des mesures actives telles que des cours, des emplois temporaires, des stages, etc., conditionne également positivement le retour à l'emploi. Il est toutefois intéressant de noter que la réalisation de gains intermédiaires semble favoriser la reprise d'un emploi, sans assurer pour autant que cette reprise soit durable. Il semble également que la reprise d'un emploi dans le premier mois de chômage conduise en moyenne à des activités procurant une satisfaction plus faible que celles exercées auparavant et à de plus fréquentes ruptures par la suite.
- Les trajectoires caractérisées par une situation de chômage ou de non-emploi au moment de l'enquête se distinguent par une surreprésentation des femmes et des personnes à bas niveau de formation, par une plus grande fréquence des périodes antérieures de chômage et par une durée de chômage supérieure à 1 ou 1,5 an. Les contrats de durée déterminée sont également plus fréquents au sortir du chômage dans ces familles de trajectoires.
- Parmi les personnes actives avant la période de chômage et se retirant du marché du travail après être arrivées en fin de droit pour assumer des tâches éducatives ou ménagères ne figurent que des femmes, attestant du fait que, malgré les contrôles opérés, l'assurance-chômage continue d'être sollicitée pour combler en partie l'insuffisance ou l'absence de prestations dans d'autres secteurs des assurances sociales telles que l'assurance-maternité.
- La nationalité, la situation familiale, la nature du parcours professionnel, ou celle de la fonction occupée et la façon dont est vécue la période de chômage ne constituent en revanche pas des critères sur la base desquels il est possible de tirer des conclusions fiables.

Politique de l'emploi

- L'âge constitue un handicap, pour les femmes surtout depuis la catégorie des 40-49 ans et, pour les hommes depuis celle des 50-59 ans. On regrettera toutefois que les catégories d'âge opérées par les auteurs de l'étude, regroupant dix années, rendent impossible une analyse plus précise.
- Le chômage est synonyme de difficultés financières pour 15 % des personnes interrogées et conduit à contracter des dettes pour 20 % d'entre elles. Ces difficultés sont parfois compensées par une plus grande participation du conjoint aux dépenses du ménage.

4.5. Conclusion

Les législations adoptées ces dernières années dans le domaine de l'action sociale et des mesures de crise constituent une tentative de répondre à l'évolution de notre société et à l'accroissement de l'exclusion, découlant en partie de l'orientation prise par le marché du travail.

Au terme de l'étude menée par l'Université au sujet des programmes d'emploi temporaire, il apparaît que les réponses apportées ont été pertinentes pour faire face à court et moyen termes à cette évolution, caractérisée par une augmentation du chômage. Elles ont notamment permis de maintenir dans un réseau de relations sociales plusieurs centaines de personnes menacées d'exclusion.

La seconde partie de l'étude, portant sur l'analyse des trajectoires et des différentes « portes de sortie » empruntées, a mis en évidence certains facteurs discriminants dans la perspective du retour à l'emploi. L'identification plus rapide et la prise en compte de façon individuelle de ces caractéristiques par les ORP et leur correction, par un suivi plus régulier et une plus grande incitation des personnes concernées à participer à des mesures actives ou à réaliser des gains intermédiaires, permettra de combler une partie des inégalités face au marché du travail.

Les collaborations initiées entre les ORP et les services d'orientation professionnelle, les services sociaux ou médico-sociaux, et la tentative de mettre progressivement en réseau ces ressources complémentaires, doivent également être poursuivies dans ce but. En plus des conventions conclues entre les ORP et ces organismes, la formation continue des collaborateurs des ORP doit également être développée de façon à leur permettre de connaître progressivement au moins l'existence de l'ensemble des prestations sociales (allocations cantonales de maternité, fonds de désendettement, fondation de secours aux chômeurs, par exemple), développées dans notre canton pour répondre aux situations difficiles accompagnant le chômage ou générées par lui.

Ces conclusions orienteront naturellement les mesures prises dans les prochains mois par le Conseil d'Etat pour consolider les fruits des réformes menées depuis plus de trois ans.

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

Les résultats de l'étude menée par l'Université ont toutefois également montré que les réponses apportées au phénomène d'exclusion sont encore fortement marquées par une vision traditionnelle de l'organisation sociale et par les longues périodes de plein emploi qu'a connu notre pays, comme cela ressort notamment de la partie consacrée à l'analyse des trajectoires empruntées.

Les femmes, par exemple, retournent au foyer lorsqu'elles ne parviennent pas à concilier impératifs familiaux et professionnels. Or, l'égalité dans la participation à la vie professionnelle et le développement de structures familiales non traditionnelles ont chamboulé les rôles et l'organisation sociale. Sur ce point, le développement dans les communes de structures d'accueil pour les enfants en bas âge permettrait par exemple, sinon de résoudre le problème, du moins d'offrir un choix plus vaste de trajectoires professionnelles aux femmes appelées à concilier vie professionnelle et vie familiale.

Pour l'Université, la mondialisation et la compétitivité ont également introduit de nouvelles formes d'exclusion durable, auxquelles les réponses apportées par les mesures de crise et l'action sociale restent partielles.

Certes, ces mesures constituent à la fois une volonté et une manière, certes limitée, de répondre à l'évolution de notre société et à ces nouvelles formes d'exclusion. Elles restent néanmoins temporaires et relativement stigmatisantes dans la mesure où elles ne sont mises en œuvre qu'en réponse à des situations identifiées comme « anormales ». L'AI et l'aide sociale, par exemple, répondent aux situations d'exclusion du marché du travail en raison de handicaps physiques ou sociaux, les mesures de crise à l'absence de travail.

De surcroît, les formes les plus précaires de travail (travail temporaire, contrats de durée déterminée, etc.) sont généralement adoptées à la sortie du chômage par les personnes se trouvant dans les situations les plus fragiles, mettant en évidence l'importance de développer au sein des entreprises la formation permanente, en particulier en faveur des personnes peu qualifiées. Ces formes de travail accroissent en effet les risques de chômage futur et affaiblissent encore la position de ceux qui ont été exclus une première fois du marché du travail.

S'il n'existe pas de réponse immédiate à ces transformations, il convient pourtant de prendre cette évolution en considération pour déterminer les axes de la politique en matière sociale, d'emploi et de formation à moyen et long termes. La diversité des parcours individuels et des situations familiales, de même que les facteurs accroissant le risque d'exclusion sociale ou professionnelle, doivent inspirer des réponses plus individualisées, prenant en considération l'ensemble d'une situation plutôt que des écarts par rapport à un modèle traditionnel. Malgré l'érosion de ce modèle, il convient néanmoins de reconnaître le rôle encore essentiel du travail en tant que facteur d'insertion et de développer la formation comme outil de réinsertion. Les chapitres suivants de ce rapport tentent de tracer des pistes dans ces directions.

5. CONSIDÉRATIONS DU CONSEIL D'ÉTAT RELATIVES À DES DOMAINES SPÉCIFIQUES DE LA POLITIQUE DU MARCHÉ DU TRAVAIL

Au cours des prochaines années, le Conseil d'Etat s'attachera naturellement, comme nous l'avons relevé dans les chapitres précédents de ce rapport, à consolider les réformes mises en œuvre depuis trois ans et à intégrer dans la pratique les principales conclusions de l'Université ainsi que les conséquences des modifications du droit fédéral.

Il n'en demeure pas moins que les évolutions qu'ont connues notre pays et notre canton au cours des dernières années sur les plans économique, social et institutionnel font émerger de nouveaux enjeux pour la politique de l'emploi, dont certains ont également été rapidement évoqués dans les chapitres précédents.

Qu'il s'agisse des difficultés d'insertion que rencontrent certaines catégories de notre population, des nouvelles formes de travail qui se développent ou des réformes institutionnelles en cours au niveau de notre canton comme à celui du continent, toutes auront des incidences sur l'évolution du marché du travail et appellent des réponses adaptées de la part des autorités.

Les éléments abordés dans les chapitres suivants donnent un aperçu de ces enjeux et vous indiquent les directions prises par la politique du Conseil d'Etat à leur sujet. Pour chacune de ces problématiques, la réflexion devra néanmoins être poursuivie et les réponses apportées aujourd'hui complétées au cours des années à venir.

5.1. Chômage des jeunes

Depuis plusieurs années, le Conseil d'Etat s'est préoccupé de l'insertion professionnelle et sociale des jeunes et des difficultés rencontrées par certaines catégories d'entre eux dans cette perspective. Il a notamment multiplié les initiatives visant à favoriser l'intégration du plus grand nombre dans des filières de formation à la sortie de l'école obligatoire.

A ce titre, on rappellera en particulier le développement ces dernières années des formules de préapprentissage et de préapprentissage accéléré, des classes d'intégration et les nombreuses initiatives prises au niveau de la scolarité obligatoire pour mieux préparer les jeunes.

Plus directement liée aux préoccupations propres au marché du travail, la reconnaissance accordée par le canton et la Confédération à l'association Job Service et à ses prestations en faveur de la jeunesse illustre également l'importance que le Conseil d'Etat accorde à cette question. L'évolution du soutien accordé à cette association a été brièvement rappelée dans la première partie de ce rapport de sorte que nous ne la reprenons pas ici.

Enfin, depuis six ans, deux ateliers – Jeunes-Emploi du Littoral neuchâtelois et Jeunes-Emploi des Montagnes neuchâteloises – destinés à favoriser

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

l'insertion dans le monde du travail des jeunes qui, à la sortie de l'école obligatoire, n'avaient trouvé aucun débouché ni aucune voie de formation, ont été développés dans le cadre des mesures actives de l'assurance-chômage.

Les difficultés d'insertion rencontrées depuis quelques années par certains adolescents se manifestent toutefois progressivement sous des formes différentes et appellent une adaptation des mesures prises pour y répondre.

Ainsi, le nombre d'apprentissages débutés après une ou plusieurs années passées dans une autre voie s'accroît-il, de même que le nombre de contrats d'apprentissage rompus. De leur côté, les ateliers Jeunes-Emploi voient les caractéristiques de la population qu'ils accueillent se modifier et les problèmes rencontrés connaissent également une évolution.

Provenant d'un milieu au faible niveau scolaire, dont la famille souvent isolée peinait à activer un réseau social ou institutionnel pour favoriser son insertion professionnelle, la population qui fréquente ces ateliers a évolué. Elle présente aujourd'hui une plus grande hétérogénéité, tant du point de vue du niveau acquis scolairement que du point de vue de l'appartenance socioculturelle. Des parcours comportant de fréquentes ruptures et des problèmes comportementaux, voire l'émergence de certaines formes de délinquance se rencontrent également plus souvent que par le passé.

Parallèlement, cette population semble recourir de façon moins systématique à l'assurance-chômage que par le passé, ce qui peut être expliqué à la fois par la nature des trajectoires empruntées et par les importantes restrictions apportées depuis quelques années dans les prestations accordées à cette catégorie de population. Au premier abord réjouissante, cette dernière tendance conduit toutefois à rendre plus difficile l'identification des personnes en difficulté, dont l'insertion sociale et professionnelle reste néanmoins prioritaire.

Face à cette évolution, dont le conseil de l'emploi et la commission de l'action sociale ont également débattu, le Conseil d'Etat a chargé les services de l'emploi et de l'action sociale d'émettre des propositions quant aux réponses à donner et aux adaptations à apporter aux mesures existantes, de façon coordonnée avec les efforts déployés notamment dans le domaine de la formation professionnelle. Au-delà de l'analyse qu'il convenait de porter sur cette évolution, les premières mesures devraient pouvoir être prises pendant l'exercice en cours déjà.

5.2. Insertion des personnes en difficultés

5.2.1. Problématique

Ainsi que l'a notamment relevé l'Université dans ses conclusions et comme le constate le Conseil d'Etat au travers de l'activité des services concernés, certaines catégories de personnes connaissent des difficultés croissantes à s'insérer socialement et en particulier dans le marché du travail, alors

Politique de l'emploi

qu'elles en manifestent la ferme volonté et que la situation conjoncturelle est aujourd'hui notablement meilleure qu'au début des années nonante.

Comme l'a également mis en évidence l'Université, ces difficultés ont trait à la fois à des facteurs propres aux personnes concernées (âge, niveau de qualifications, sexe, nature du parcours personnel et professionnel, situation familiale, etc.) et à l'évolution du marché du travail, dont les exigences (flexibilité, cadences, productivité, etc.) semblent s'accroître sous l'effet de la compétition internationale.

En outre, force est de constater une évolution des caractéristiques conduisant à ces difficultés d'insertion. Si, par le passé, celles-ci pouvaient s'expliquer en grande partie par l'âge et le niveau de qualifications, des éléments comme la situation familiale et la nature du parcours professionnel viennent aujourd'hui s'ajouter aux premiers, comme l'atteste l'évolution de la population ayant recours aux prestations de l'assurance-chômage et des mesures de crise ou à l'aide sociale.

Avec l'amélioration de la situation économique, les mesures mises en œuvre dans l'ensemble de ces secteurs au cours des dernières années permettent certes d'envisager une amélioration de la situation pour une partie de la population concernée par ces difficultés. Pour une autre part, la réinsertion dans le marché du travail ordinaire apparaît néanmoins comme illusoire et des objectifs moins ambitieux doivent être poursuivis.

Pour cette catégorie de notre population, la poursuite du soutien accordé par les mesures existantes (mesures de crise, aide sociale) permettrait certes de lui assurer dans la durée un niveau minimal de ressources matérielles. Il n'en demeure pas moins que, dans la mesure où elles ont été développées avec l'objectif de demeurer temporaires, ces aides entretiennent une forme de déconsidération et ne contribuent que de façon limitée à une réelle insertion sociale lorsqu'elles doivent être prolongées.

De l'avis du Conseil d'Etat, une réflexion importante doit dès lors être entamée, portant sur la nature du soutien à apporter aux personnes dont l'insertion professionnelle ne peut être envisagée avant un long délai. Comme l'ont révélé les interventions de ces derniers mois de la part de tous les milieux représentés au sein du conseil de l'emploi et de la commission tripartite des ORP, des mesures appropriées pourraient être envisagées en reconnaissant à cette catégorie de population une forme de handicap social ou professionnel et en développant à son attention des emplois dont les exigences sont réduites.

Une telle démarche permettrait notamment d'assurer l'insertion durable des personnes concernées dans un environnement professionnel et, partant, de contribuer aussi à leur insertion sociale. Elle réduirait également le caractère stigmatisant du soutien apporté et assurerait la production d'une contrepartie économique de la part de la personne soutenue, réduisant le coût de l'aide pour la collectivité.

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

Le dépôt par le groupe socialiste de la motion intitulée « Des emplois durables pour faciliter la réinsertion professionnelle » (motion 99.159 du 25 septembre 1999) rejoint également cette réflexion, de même que la proposition, faite notamment par les représentants des milieux économiques au sein de la commission « Charte pour un premier emploi », de réorienter le soutien envisagé pour les jeunes diplômés, devenu sans objet avec l'amélioration de la situation économique, en faveur de cette catégorie de population connaissant davantage de difficultés.

5.2.2. Expérience-pilote

Pour le Conseil d'Etat, le développement d'emplois « protégés » sur une plus longue durée que celle prévue actuellement dans le cadre des mesures de crise ou des programmes d'insertion de l'action sociale comporte toutefois des risques qu'il convient de prendre en compte également. Le danger que, pour certains, ce type d'emplois constitue une solution de facilité qui soit progressivement préférée aux contraintes d'un environnement professionnel usuel ne doit, par exemple, pas être négligé. Les conséquences financières de telles mesures sont également à prendre en considération et clairement limitées.

De façon à permettre une évaluation des propositions émises dans cette direction, le Conseil d'Etat envisage néanmoins d'engager une expérience limitée à quelques années et à quelques dizaines d'emplois, dont la durée pourrait être prolongée dans le cadre de la législation concernant les mesures de crise cantonales. Il chargera une commission composée de tous les milieux concernés de proposer des critères objectifs d'intervention, tels que ceux relevés par l'étude de l'Université, d'apprécier de façon complète la situation des bénéficiaires potentiels, ainsi que d'une évaluation des expériences réalisées et de l'opportunité de poursuivre le projet. Le recours aux aides fédérales en faveur de l'insertion des personnes difficiles à placer devrait en outre permettre de limiter les conséquences financières pour le canton, de même que l'effet positif que l'on peut attendre d'une telle expérience sur les budgets d'aide sociale.

Au terme d'une première expérience, le Conseil d'Etat vous renseignera de façon complète sur le bilan qui peut en être tiré. Il informera en outre régulièrement les commissions consultatives concernées.

5.2.3. Projet Job Eco

Dans le même état d'esprit, a été entreprise depuis quelques années la transformation progressive du programme d'emploi temporaire pour chômeurs Job Eco, au Locle. Cet atelier, géré par une association réunissant les villes de Neuchâtel, de La Chaux-de-Fonds et du Locle, ainsi que l'Etat et le syndicat FTMH, promoteur du projet, a, depuis plus de trois ans, développé des activités de démontage d'appareils électriques et électroniques ainsi que le tri et l'élimination des composants de ces appareils.

Politique de l'emploi

Organisé sous la forme d'un programme d'emploi temporaire dans le cadre de l'assurance-chômage et des mesures de crise, cet atelier a profité de l'importance croissante de ce type d'activités, alors sans perspective de rentabilité, pour créer au Locle plusieurs dizaines d'emplois temporaires en faveur de personnes faiblement qualifiées et dans un domaine resté limité jusqu'alors à la Suisse alémanique et au canton de Vaud (également sous la forme d'ateliers de réinsertion dans la plupart des cas).

Ces dernières années ont été consacrées au développement de processus de travail respectueux de l'environnement. Ces efforts ont notamment été reconnus par l'octroi à Job Eco de licences de la part d'organisations nationales (SENS et SWICO) et par l'attribution d'un mandat d'élimination de matériel bureautique pour une région comprise entre le Vallon de Saint-Imier (BE), Bellach (SO), Lyss (BE), Avenches (VD) et l'ensemble du canton de Neuchâtel.

Avec l'introduction, en juillet 1998, des dispositions rendant obligatoire l'élimination écologique des déchets électriques et électroniques et de leurs composants, la perspective d'activités économiques à part entière, permettant notamment de dégager une certaine rentabilité, est apparue.

Dans le but de maintenir dans notre région les activités développées au Locle, et d'offrir par là des perspectives de réinsertion à une population relativement faiblement qualifiée, le Conseil d'Etat et ses partenaires dans ce projet étudient à l'heure actuelle la transformation progressive des structures de l'association en société anonyme.

Avec cette transformation, un certain nombre des emplois temporaires créés par Job Eco devraient pouvoir être consolidés de façon plus durable grâce aux revenus croissants développés par ce type d'activités. Le Conseil d'Etat souhaite pouvoir continuer à l'avenir de les offrir en priorité à des personnes en difficulté sur le marché du travail.

5.3. Lutte contre les formes précaires de travail

5.3.1. Travail au noir

Plusieurs études menées au niveau national, basées notamment sur une analyse des flux de monnaie en circulation, ont mis en évidence un développement du travail au noir dans notre pays au cours des dernières années.

Soucieux de combattre cette évolution, le Conseil d'Etat a mené en 1999 une réflexion quant aux mesures appropriées et a identifié différents éléments que l'on regroupe souvent sous l'expression de travail au noir, à savoir :

- l'occupation illégale d'étrangers ;
- les abus de prestations sociales (bénéficiaires qui ne déclarent pas leurs revenus) ;
- l'absence de versement des cotisations sociales de la part d'employeurs ;

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

- le statut d'indépendant injustifié (indépendants qui devraient être considérés comme salariés en fonction de la nature des relations de travail);
- la violation de dispositions légales ou conventionnelles (en particulier concernant la durée du travail);
- la violation du devoir de fidélité à l'employeur (activités parallèles non annoncées).

Si plusieurs cantons ont déjà adopté des mesures limitées à quelques branches de leur économie (en particulier la construction), seuls quelques cantons frontaliers ont, à l'instar de Neuchâtel, entamé une réflexion portant sur l'ensemble des secteurs économiques.

Au cours des prochains mois, différentes démarches seront entreprises pour combattre le développement des principales formes recensées de travail au noir. Parmi les mesures envisagées, des dispositions de nature préventive ou incitative, une amélioration de la coordination entre services concernés, un renforcement des contrôles et une plus grande sévérité dans l'application des sanctions ont été envisagés.

Comme nous l'avons mentionné ci-devant, ces dispositions seront applicables à l'ensemble des branches économiques. Les secteurs les plus sensibles feront toutefois l'objet d'une attention particulière.

5.3.2. Travail sur appel

Le Conseil d'Etat se préoccupe également du développement du travail sur appel et des contraintes qu'il impose souvent sans contrepartie aux personnes engagées sous cette forme. Le Grand Conseil s'est d'ailleurs lui aussi déjà préoccupé de cette question. La possibilité de légiférer dans ce domaine relève toutefois de la compétence de la Confédération et les premiers projets de dispositions d'exécution de la loi fédérale sur le travail (voir chapitre 3.3), prévoyant l'introduction de règles concernant les délais de planification des activités et la rémunération du temps d'attente, seront vraisemblablement abandonnés.

Au demeurant, il convient de relever qu'à certaines conditions, et en particulier lorsque le travailleur n'est pas contraint d'accepter toute mission qui lui est proposée, le travail sur appel peut s'avérer favorable pour le travailleur comme pour l'employeur. Dans certaines professions, il permet notamment aux travailleurs de rester en contact avec leur milieu professionnel même s'ils ne souhaitent plus exercer une activité régulière, et aux employeurs de faire face à des pointes d'activités. Cette forme de rapports de travail permet également à des étudiants, par exemple, de profiter de possibilités d'emploi occasionnelles.

Le Conseil d'Etat constate néanmoins que l'information de la plupart des acteurs sur ce sujet reste déficiente et que la confusion entre différentes notions (notamment celle de travail sur appel et celle de gain intermédiaire, développée dans le cadre de l'assurance-chômage pour des activités à

Politique de l'emploi

caractère provisoire) est souvent à la base d'importants litiges dans ce domaine. Après l'introduction des dispositions d'exécution de la loi sur le travail, il chargera les services compétents de veiller à leur application et de diffuser une information sur ce sujet, si possible de façon coordonnée avec les partenaires sociaux.

5.4. Surveillance des activités de placement et de location de services

Comme nous l'avons relevé dans les chapitres précédents de ce rapport, les activités des sociétés de placement et de location de services ont connu un important développement au cours de ces dernières années. Des taux de croissance annuelle de 25 à 30% dans les plus grandes sociétés accompagnent ainsi le développement de nouvelles entreprises, en particulier dans le domaine de la location de services (emplois intérimaires).

Cette évolution s'explique en grande partie par les tendances constatées sur le marché du travail, avec notamment un accroissement des exigences de flexibilité et des contraintes de temps. La situation conjoncturelle du milieu des années nonante, avec un plus grand nombre de personnes à disposition du marché du travail, explique également une part de cette évolution.

Pour le Conseil d'Etat, les activités de placement et de location de services constituent des activités économiques à part entière et leur développement est de ce point de vue réjouissant. Il appelle néanmoins une attention particulière dans la mesure où ce type de rapports de travail semble se développer au détriment des rapports usuels régis par le code des obligations et où certains abus sont apparus dans la pratique au cours des dernières années.

Le développement, décidé en 1999, de l'autorité de surveillance en la matière doit permettre d'éviter que la souplesse particulière prévue par la loi sur le service de l'emploi (LSE) pour le travail temporaire, et partant la moindre protection offerte aux travailleurs, permette progressivement de détourner les règles plus contraignantes prévues par le code des obligations pour les rapports de travail ordinaires.

C'est notamment dans cette perspective que le Conseil fédéral a introduit à fin 1999 les modifications de l'ordonnance sur le service de l'emploi et la location de services, présentées brièvement dans le chapitre 3 ci-devant.

5.5. Formation et perfectionnement des demandeurs d'emploi

Indépendamment des intentions présentées ci-devant, les efforts déployés ces dernières années pour développer à l'attention des demandeurs d'emploi peu ou faiblement qualifiés une offre de perfectionnement leur permettant de s'adapter aux évolutions du marché du travail doivent être poursuivis avec l'objectif de la réinsertion professionnelle du plus grand nombre. Comme nous avons eu l'occasion de le développer notamment dans nos rapports d'août 1995 et d'août 1996 à votre attention, la formation continue constitue non seulement une réponse au chômage existant, mais

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

participe également aux mesures préventives en assurant une évolution des compétences en lien avec les exigences du marché du travail.

Les mesures prises jusqu'ici dans ce domaine étant régulièrement développées dans les rapports de gestion présentés à l'appui des comptes de l'Etat, nous nous limiterons à rappeler ici les priorités retenues pour le développement de l'offre de perfectionnement à l'attention des demandeurs d'emploi, à savoir :

- évaluation de ses propres compétences et connaissance du marché du travail ;
- mise à niveau des compétences instrumentales de base (français et mathématiques) ;
- développement des compétences bureautiques ;
- cours professionnels destinés à l'industrie, au bâtiment, à la restauration et au commerce ;
- développement des compétences linguistiques.

Ces priorités seront maintenues dans les prochaines années dans la mesure où elles sont toujours adaptées à la situation des demandeurs d'emploi et aux principales compétences nécessaires au développement de notre tissu économique. Au besoin, elles seront complétées en fonction de l'évolution du marché du travail.

Ainsi que nous l'avons mentionné plus haut dans ce rapport, le développement du CNIP à Couvet, et avec lui d'une offre de perfectionnement sous une forme modulaire et permettant l'acquisition de compétences reconnues pour des personnes – en emploi ou non – faiblement qualifiées, permettra d'accentuer en particulier les efforts déployés dans le secteur industriel.

L'introduction de mesures de formation au sein des programmes d'emploi temporaire, telle que l'a suggérée l'Université dans les conclusions de son étude, est quant à elle progressivement réalisée, en particulier pour les programmes actifs dans les branches de l'industrie et de la restauration, comme nous l'avons relevé plus haut (voir chapitre 4.3.5).

Enfin, le canton de Neuchâtel est associé à un programme national de développement de la qualité des mesures de perfectionnement, dirigé conjointement par la direction de la formation professionnelle (OFFT) et celle de l'économie (Seco). A terme, ce programme vise une certification des instituts de perfectionnement.

5.6. Projets particuliers

Après vous avoir présenté brièvement différents aspects spécifiques de la politique de l'emploi que le Conseil d'Etat entend mener au cours des prochaines années, ce rapport d'information est également l'occasion de vous renseigner sur quelques projets en cours concernant le marché du travail de notre canton.

Politique de l'emploi

5.6.1. Observatoire romand et tessinois de l'emploi (ORTE)

Soucieux d'adapter les prestations des ORP et des services de l'emploi à la situation du marché du travail et à son évolution, les cantons romands et tessinois, réunis au sein d'une Conférence romande et tessinoise des services de l'emploi, ont débuté en 1999 une collaboration au sein de l'observatoire romand et tessinois de l'emploi.

Cette collaboration vise à mener différentes études sectorielles de façon à mieux appréhender les mécanismes agissant sur chaque marché du travail et à fournir une information plus complète servant de base au développement des mesures actives et au conseil professionnel.

Le canton de Vaud qui disposait d'une certaine expérience en la matière avec la réalisation de deux études préalables dans les branches du bâtiment et de l'hôtellerie a accepté de prendre la direction du projet. La participation du canton de Neuchâtel est réalisée à l'heure actuelle avec les ressources du service de l'emploi. Si la baisse du chômage se poursuit, une telle solution pourra vraisemblablement être prolongée sans moyens supplémentaires.

Parmi les études projetées, les branches de l'informatique et de l'administration/commerce seront les premières à être étudiées par cet observatoire.

5.6.2. Bourse du travail dans la branche de la construction (Interneb+)

A l'initiative des partenaires sociaux de la branche et avec le soutien de la Confédération qui a accepté d'en faire un projet-pilote, le canton de Neuchâtel a organisé, pendant l'hiver 1999-2000, une bourse du travail destinée au personnel de production des entreprises du secteur du bâtiment.

Ce projet fait suite au refus de la Confédération, depuis fin 1998, de prendre en considération dans le cadre de la réduction de l'horaire de travail (chômage partiel ou technique) les baisses d'activité liées à des facteurs saisonniers.

Pour éviter une répétition des importants licenciements constatés à fin 1998, les partenaires sociaux souhaitaient développer une mesure permettant de maintenir sous contrat de travail les collaborateurs de cette branche pendant l'hiver et de favoriser les prêts de personnel entre les entreprises. Si possible, ce projet devait également permettre de mettre en œuvre un certain nombre d'activités de substitution et des mesures de formation.

Le Département de l'économie publique a apporté son concours à l'élaboration et à la gestion de ce projet, dont l'évaluation complète est prévue pour le printemps 2000. Pour l'heure, on ne peut que constater que le nombre de personnes licenciées dans cette branche à la fin de l'exercice 1999 a été plus faible qu'une année auparavant, sans conclure de façon définitive quant à l'influence du projet sur cette évolution.

La poursuite de cette expérience dépend naturellement de l'évaluation qui en sera tirée au printemps 2000.

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

6. ADAPTATION DE LA LÉGISLATION CANTONALE

A la suite de l'adoption de la nouvelle loi sur l'emploi, en septembre 1996, votre autorité a déjà eu l'occasion de se prononcer sur un projet de modification en y introduisant, comme nous l'avons relevé dans l'introduction de ce rapport, des dispositions concernant l'indemnisation des travailleurs victimes de l'insolvabilité ou de la faillite de leur employeur.

La nouvelle modification que nous vous proposons aujourd'hui est d'ordre strictement technique et vise à adapter le texte cantonal de référence en matière de marché du travail à la nouvelle organisation du service des étrangers.

Au début de l'année 1999, le Conseil d'Etat a en effet décidé de réunir au sein d'un même service les offices des étrangers (avec sa section asile) et de la main-d'œuvre étrangère, tandis que la nécessité de réformer également l'ensemble du secteur de l'asile est quant à elle apparue au cours de l'année 1999.

A la suite de ces différentes réformes administratives, le service des étrangers (composé de deux sections: séjour et établissement, d'une part et main-d'œuvre, d'autre part) ainsi que le service de l'asile et des réfugiés (composé de l'office d'accueil des requérants d'asile, de l'office administratif de l'asile et des réfugiés et de l'office de la procédure d'asile) ont été réorganisés au sein du Département de l'économie publique.

Ces réformes ont également permis de revoir, de simplifier et de raccourcir les procédures d'octroi d'autorisations d'employer de la main-d'œuvre étrangère. Une année après leur mise en œuvre, le bilan de ces réformes est positif et permet notamment au Conseil d'Etat de mieux appréhender la situation du marché du travail. Avec la reprise de la croissance, le contingent de nouvelles autorisations attribué au canton de Neuchâtel est à nouveau sollicité davantage par les entreprises et des priorités dans l'attribution de ces autorisations doivent être fixées, de façon à permettre à l'économie neuchâteloise de disposer des compétences nécessaires à son développement.

Si les réformes effectuées relèvent de la compétence du Conseil d'Etat, nous souhaitons saisir l'opportunité de ce rapport d'information pour proposer une mise à jour de la loi sur l'emploi, dans laquelle sont encore mentionnés les anciens offices. La modification qui vous est proposée ne porte d'ailleurs que sur ce point.

7. CONCLUSION

Depuis plus de trois ans, période où le chômage a connu son plus haut niveau dans notre canton, le Conseil d'Etat s'est attaché à moderniser les structures de l'Etat chargées de la lutte contre le chômage et du soutien à celles et ceux qui en sont victimes.

Politique de l'emploi

Les réformes que vous avez décidées en 1996 sont désormais abouties et, depuis 1998, le climat économique connaît une amélioration permettant au chômage de reculer.

Toutefois, comme nous l'écrivions déjà il y a trois ans, le chômage de longue durée ne précarise pas seulement la situation matérielle des personnes sans emploi, il frappe leur santé et atteint la confiance qu'ils ont en eux-mêmes en les excluant parfois de la vie sociale. Si les moyens mis en œuvre ont permis à certains d'éviter cette dégradation de leur situation, d'autres restent aujourd'hui blessés par la période difficile que notre canton et notre pays ont traversée.

En répondant au postulat radical 97.134, « Politique des mesures de crise », et au postulat Claude Borel 97.135, « Comment sort-on du chômage? », l'étude menée par l'Université a mis en évidence ce risque et a suggéré des adaptations que le Conseil d'Etat considérera pour améliorer les mesures prises pour y faire face.

Alliées à l'évolution du marché du travail et de ses contraintes, face auxquelles certains d'entre nous ne parviennent pas à se situer ou à s'adapter, les conséquences négatives du chômage ont toutefois contribué à maintenir encore aujourd'hui hors du marché du travail ou dans des situations fragiles plusieurs milliers de nos concitoyens. Cette situation ne constitue pas une fatalité et il faut continuer à se battre pour permettre leur réinsertion, au besoin avec de nouvelles méthodes. Elle constitue l'un des défis sociaux que notre canton doit relever au cours des prochaines années.

Dans le même temps, l'économie neuchâteloise, dans le cadre de la promotion économique, de la formation professionnelle et du renforcement des conditions cadres, doit consolider son renouveau et préparer son adaptation aux mutations rapides de l'économie mondiale et à l'ouverture de notre pays au marché européen.

Les importantes négociations sectorielles menées entre la Suisse et l'Union européenne après le refus de l'Espace économique européen ont en effet abouti à un paquet de sept accords liés entre eux (libre circulation des personnes, reconnaissance des diplômes, transports terrestres, transports aériens, recherche, obstacles au commerce, marchés publics, agriculture), sur lesquels le peuple suisse devra vraisemblablement se prononcer en mai prochain. En cas d'acceptation, leur entrée en vigueur est prévue pour le début de l'année 2001.

Le Conseil d'Etat attache une grande importance à l'entrée en vigueur de ces accords qui auraient des répercussions positives sur le développement économique de notre canton, dont l'Union européenne constitue le principal partenaire commercial. L'adoption par les Chambres fédérales de mesures d'accompagnement fournit en outre des garanties quant à la possibilité d'éviter de trop fortes pressions sur le marché du travail et sur le niveau des salaires.

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

Le Conseil d'Etat a confié à plusieurs groupes de travail de l'administration l'examen des conséquences de ces accords sur le droit cantonal et vous adressera en temps opportun un rapport d'information sur ce sujet. D'importants changements interviendront avec l'adoption de ces accords, de sorte que la préparation de notre canton à cette évolution constitue pour le Conseil d'Etat l'une des priorités de la politique des prochaines années dans le domaine du marché du travail.

C'est dans cette perspective que nous vous prions de bien vouloir prendre acte du présent rapport, adopter le projet de loi qui vous est soumis et classer les postulats du groupe radical 97.134, du 29 septembre 1997, « Politique des mesures de crise », et Claude Borel 97.135, du 29 septembre 1997, « Comment sort-on du chômage? ».

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

Neuchâtel, le 9 février 2000

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,

Le chancelier,

P. HIRSCHY

J.-M. REBER

**Loi
portant modification de la loi
concernant le marché du travail,
le service de l'emploi, l'assurance-chômage
et les mesures de crise**

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 9 février 2000,
décède :

Article premier Les termes *l'office de la main-d'œuvre étrangère* sont remplacés par l'expression *le service des étrangers, section main-d'œuvre* dans les articles 9, alinéa 1, 10, 14, alinéa 2, 16, alinéa 3, 20, 21, alinéa 3, et 34 de la loi concernant le marché du travail, le service de l'emploi, l'assurance-chômage et les mesures de crise (loi sur l'emploi; LEmpl), du 30 septembre 1996.

Art. 2 ¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

La présidente, Les secrétaires,

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

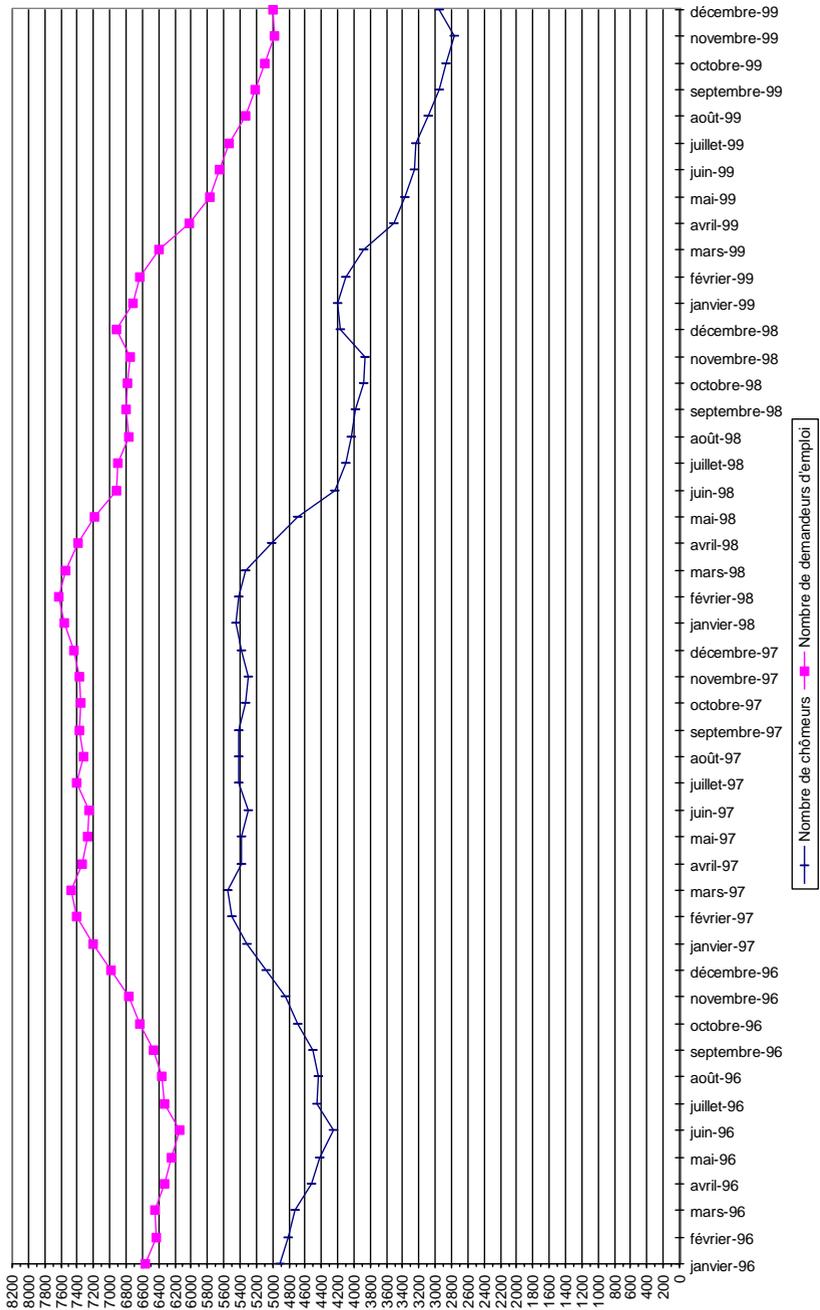
ANNEXES

Annexe du chapitre 1

Annexe 1: Evolution du nombre de chômeurs et de demandeurs d'emploi

		Nombre de chômeurs	Nombre de demandeurs d'emploi
1 9 9 6	janvier-96	4918	6561
	février-96	4808	6428
	mars-96	4729	6441
	avril-96	4530	6319
	mai-96	4416	6235
	juin-96	4248	6143
	juillet-96	4449	6323
	août-96	4442	6361
	septembre-96	4498	6464
	octobre-96	4698	6632
	novembre-96	4845	6764
	décembre-96	5079	6983
1 9 9 7	janvier-97	5311	7197
	février-97	5498	7401
	mars-97	5559	7481
	avril-97	5388	7337
	mai-97	5390	7267
	juin-97	5296	7263
	juillet-97	5421	7400
	août-97	5413	7316
	septembre-97	5411	7367
	octobre-97	5336	7362
	novembre-97	5300	7380
	décembre-97	5375	7433
1 9 9 8	janvier-98	5449	7558
	février-98	5415	7626
	mars-98	5325	7543
	avril-98	5015	7397
	mai-98	4684	7188
	juin-98	4241	6923
	juillet-98	4101	6908
	août-98	4029	6774
	septembre-98	3982	6795
	octobre-98	3878	6787
	novembre-98	3863	6747
	décembre-98	4173	6916
1 9 9 9	janvier-99	4200	6723
	février-99	4100	6628
	mars-99	3883	6390
	avril-99	3514	6020
	mai-99	3374	5768
	juin-99	3263	5645
	juillet-99	3234	5526
	août-99	3085	5327
	septembre-99	2954	5220
	octobre-99	2875	5088
	novembre-99	2764	4971
	décembre-99	2948	4989

Politique de l'emploi



Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

Annexes du chapitre 2

Annexe 2: Détail des effectifs par entité

Postes	Service de l'emploi		ORP du Littoral		ORP des Montagnes		BET		CMAC		Office du chômage		Ensemble de la structure		
	Rapport 21.08.96 21.08.96	Effectif 31.12.99 31.12.99	Différence												
Responsables	1	1	0	1	1	0	0	1	4	4	0	1	0	8	+1
Cadres	2	4	+2	0	1	+1	0	0	11	4	-7	4	3.5	17	-4.5
Conseillers en personnel	0	1	+1	17	16.3	-0.7	0	3	+3	0	0	0	0	33	+2.6
Conseillers en informatique	0	0	0	3	1	-2	0	0	0	0	0	0	0	6	-4
Spécialiste informatique	0	0.5	+0.5	1	0	-1	0	0	0	0	0	0	0	1	0.5
Administratifs	3	3.5	+0.5	9	7	-2	0	4	18	8.6	-9.4	3	4.5	40	+6.6
Totaux	6	10	+4.0	31	26.3	-4.7	0	8	33	16.6	-16.4	8	9	105	-12

Politique de l'emploi

Annexe 3 : Détail des investissements réalisés au 31 décembre 1999

Catégories	Coût total	Service de l'emploi	ORP, BET et Antenne du VDT	Office du chômage
Total machines de bureau	86'675.65	1'442.65	82'064.20	0.00
Total Hardware	290'183.20	45'423.40	261'258.05	17'478.85
Total Software	26'877.55	3'919.20	22'958.35	0.00
Total Racc. PLASTA	77'871.95	7'100.00	70'881.00	0.00
Total mobilier	424'430.40	51'558.70	387'157.00	0.00
Total Transf. Immobilières légères	63'096.00	0.00	63'096.00	0.00
TOTAL	969'134.75	109'443.95	887'414.60	17'478.85

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

Annexes du chapitre 4**Annexe 4: Placements effectués dans les programmes d'emploi temporaire**

Année	Canton		Ville de Neuchâtel		Ville de La Chaux-de-Fonds		T O T A L	
	1er emploi 1)	Art. 72 2)	Fins de droit 3)	Art. 72 2)	Fins de droit 3)	Art. 72 2)		Fins de droit 3)
1995	453	568	322	366	241	128	227	1950
1996	412	901	296	418	170	284	228	2197
1997	353	1522	174	334	145	116	93	2528
1998	243	1397	592	-	304	-	216	2536
1999	148	1177	480	-	231	-	161	2197

1) personnes au bénéfice d'une formation professionnelle, à la recherche d'une 1re expérience professionnelle dans leur métier

2) autres personnes bénéficiant d'un emploi temporaire dans le cadre de l'assurance-chômage fédérale

3) personnes qui bénéficient des mesures de crise cantonales au terme de leur indemnisation par l'assurance-chômage

Annexe 5 : Les trajectoires de base

Résumé des cinq principales familles de trajectoires empruntées par les personnes sorties du chômage

(Etude de l'Université, partie 2, chapitre 2)

Le second chapitre de la partie de l'étude de l'Université consacrée aux sorties du chômage met en évidence cinq familles principales de trajectoires, représentant ensemble plus de 86% des personnes interrogées. Douze familles de trajectoires mineures sont également évoquées. Elles représentent chacune moins de 4% de la population interrogée.

Ces familles de parcours ont été regroupées en fonction de la situation de la personne interrogée à trois moments distincts, à savoir la période précédant celle de chômage (avec l'alternative *emploi* ou *non-emploi*), celle prévalant à la sortie du chômage (*emploi*, *chômage* ou *non-emploi* – le *chômage* étant caractérisé par la poursuite de la recherche d'un emploi, contrairement au *non-emploi*) et celle constatée au moment de l'enquête (*emploi*, *chômage* ou *non-emploi*), soit entre quatre et vingt mois après la sortie du chômage.

Les cinq familles principales sont résumées ci-après de façon plus complète que dans le corps du rapport.

1. Trajectoire Emploi – Emploi – Emploi (55%)

Dans la mesure où elle représente quelque 55% de l'ensemble, cette trajectoire influence de façon importante les résultats moyens. Dès lors, des écarts relativement faibles entre cette trajectoire et la moyenne de tous les résultats peuvent être déjà relativement significatifs.

Regroupant les personnes qui ont été actives avant la période de chômage étudiée, qui sortent du chômage en reprenant un emploi et qui étaient toujours occupées au moment de l'enquête (dans neuf cas sur dix dans le même emploi), cette catégorie est donc celle qui regroupe la majorité des situations étudiées. Elle reste vraisemblablement la plus importante aujourd'hui, même si l'on peut penser qu'avec la baisse du chômage, elle s'est probablement réduite, les personnes qui y sont regroupées étant les premières à retrouver un emploi. Les situations plus complexes ont quant à elles certainement vu leur importance relative augmenter après que le chômage s'est réduit.

Les principales caractéristiques de cette trajectoire sont la prédominance masculine (59,6% / 55,7% dans l'ensemble de la population interrogée), celle des personnes âgées de 30 à 50 ans (47,8% / 40,1%), des étrangers, des couples avec enfants et des personnes vivant seules.

Dans 70,2% des cas (moyenne pour l'ensemble des catégories: 67,9%), l'emploi exercé avant le chômage a toujours été le même et les périodes d'éloignement volontaire du marché du travail avant le chômage ont été rares (10,7%), liées à la reprise d'une formation pour les hommes et à des

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

tâches éducatives et domestiques pour les femmes. Cette stabilité est toutefois contredite par la fréquence, supérieure à la moyenne (53,1 % / 51,3%), des situations de chômage ayant précédé celle étudiée (plus forte encore chez les 20-29 ans et les 50-59 ans).

Illustration d'un parcours professionnel ascendant découlant de la relative stabilité décrite plus haut, cette famille de trajectoires se distingue par un niveau de formation plus faible que la moyenne, mais des positions socio-professionnelles plus élevées.

Quant à la durée du chômage, elle est le plus souvent comprise entre deux et six mois (45,8 % / 40,1%). Le chômage de longue durée concerne néanmoins une personne sur cinq de cette catégorie (20,6 % / moyenne 26,6%).

Enfin, la réalisation de gains intermédiaires et la participation à des mesures de l'assurance-chômage (cours, emplois temporaires...) est supérieure à la moyenne. Le chômage est néanmoins plus mal vécu que dans d'autres trajectoires, ce qui peut expliquer la plus grande activité déployée pour s'y soustraire.

Une rapide comparaison de la nature des emplois occupés avant et après la période de chômage par les personnes empruntant la trajectoire E – E – E permet de formuler les observations suivantes :

- La proportion des sorties vers le secteur secondaire est plus importante que pour la moyenne (41,9 % / 40,1%), mais inférieure à celle des entrées au chômage depuis ce secteur (43,8%). Vu de façon plus détaillée, il apparaît que la période de chômage est l'occasion d'un transfert du secteur secondaire (surtout la branche du bâtiment) vers le secteur tertiaire (sauf l'hôtellerie-restauration), mais que ce transfert est moins marqué pour les personnes de la trajectoire E – E – E.
- Les emplois de durée indéterminée sont les plus nombreux avant (79,2%) comme après (77,3%) la période de chômage, qui en affaiblit toutefois la proportion. La diminution est compensée par une progression des contrats de durée déterminée renouvelables (+ 2,5 points), alors que les contrats d'une durée de moins d'un an régressent de 3,2 points.
- La proportion des indépendants double après la période de chômage (de 2,1 % à 4,8%).
- La proportion des emplois à plein temps passe de 87,6 % à 79,7%, compensée presque exclusivement par des activités entre 50 et 90 %.

Appelés à comparer l'emploi occupé avant avec celui retrouvé après la période de chômage, les personnes de cette famille de trajectoires ont répondu à raison de 61 % que leur vie sociale s'était améliorée (familiale, qualité de vie et moral). 16,5 % se sont dits moins satisfaits du nouvel emploi, en raison principalement de son éloignement et de l'ambiance de travail. Ce faible pourcentage de mécontents peut toutefois être influencé par l'image de l'emploi précédent, souvent assimilé au choc d'un licenciement

Politique de l'emploi

et par la satisfaction de sortir du chômage et des difficultés financières qui y sont souvent associées, qui rend plus séduisant le nouvel emploi.

Concernant les difficultés financières associées à la période de chômage, il faut relever que, dans 20 % des cas, le conjoint de la personne ayant connu le chômage et une trajectoire du type E – E – E a augmenté son temps de travail ou repris une activité. Dans 13 % des cas, les personnes concernées rembouraient encore au moment de l'enquête des dettes contractées pendant le chômage.

2. Trajectoire Non-Emploi – Emploi – Emploi (16%)

Dans cette population, deux composantes aux caractéristiques fort distinctes doivent être mises en évidence: celle pour qui le non-emploi précédant le chômage était constitué d'une période de formation (60 personnes sur 84) et celle qui, avant d'être au chômage, s'est consacrée à des activités domestiques et à l'éducation d'enfants (8), à des obligations militaires (8) ou était domiciliée à l'étranger (8 – assimilées au non-emploi parce qu'inactives sur le marché suisse du travail).

Si pour l'ensemble de cette catégorie, les femmes sont majoritaires (51,2 % contre 44,3 % dans l'ensemble de la population de l'étude), celles qui sont arrivées au chômage au terme d'une formation ne représentent que 63,4 % de toutes les femmes de cette catégorie (79,1 % chez les hommes) et celles venant de l'étranger 4,7 % (14,6 % chez les hommes). A l'inverse, celles qui se sont consacrées à des activités domestiques représentent 16,3 % (2,4 % chez les hommes).

Découlant de la forte proportion de personnes sortant d'études, on relèvera la très forte part de jeunes de moins de 30 ans (87 % / 47,7 % pour l'ensemble de la population de l'enquête), de nationalité suisse (73,8 %), de célibataires (72,6 %) et de personnes vivant chez leurs parents (38,1 % / 14,6 % pour l'ensemble de la population de l'enquête). La durée de l'expérience professionnelle est également en rapport, souvent inférieure à dix ans.

De même, l'importance des personnes disposant d'une formation de niveau apprentissage ou supérieure est élevée (90,4 % / 72,7 %). Deux fois sur trois, c'est dans la formation apprise que l'emploi sera trouvé. Il sera ensuite conservé dans 83,3 % des cas.

Près d'une personne sur deux sort du chômage dans un délai compris entre deux et six mois et moins de un sur six y reste plus d'un an. Cette faible durée explique certainement la participation, elle aussi plus faible que la moyenne, à des mesures du marché du travail (cours, programmes d'emploi) ou à la réalisation de gains intermédiaires.

Le travail étant une référence moins présente et moins structurante pour cette population d'étudiants et d'apprentis, la période de chômage apparaît comme mieux vécue (67,5 % disent l'avoir bien ou très bien vécue / 49,6 % pour l'ensemble de la population).

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

La deuxième composante de cette catégorie (non-emploi différent des études) explique quant à elle la forte représentation des personnes ayant déjà interrompu leur parcours professionnel avant cette période de chômage (34,8% / 16,5%).

A son sujet, il faut relever que les 24 personnes de cette catégorie qui ne sortaient pas de formation ne représentent que deux cinquièmes de l'ensemble de la population dont la trajectoire débute par le non-emploi. Les autres trajectoires mineures débutant par ce statut rassemblent en effet 32 personnes, et 23 se terminent par le chômage ou le non-emploi.

On doit donc en déduire que le non-emploi précédant la période de chômage ne constitue pas un handicap lorsqu'il est dû à une période de formation qui doit être suivie par une première insertion sur le marché du travail. En revanche, lorsqu'elle traduit un éloignement du marché du travail pour d'autres motifs, cette situation de non-emploi constitue l'un des critères discriminants pour la (ré)insertion professionnelle. L'étude de l'Université ne fournit en revanche pas d'indications suffisantes pour apprécier la situation des plus jeunes, en particulier de ceux qui, sortant de l'école obligatoire sans perspective de formation, connaissent d'importantes difficultés à s'insérer tant socialement que professionnellement.

3. Trajectoire Emploi – Non-Emploi – Non-Emploi (5,6%)

Cette trajectoire regroupant des personnes durablement éloignées du marché du travail à la suite d'une période d'activité professionnelle est constituée principalement (80%) de personnes sortant du chômage en bénéficiant de l'AVS ou en renonçant à poursuivre leur recherche d'emploi pour se consacrer ensuite à des tâches domestiques ou éducatives.

Les autres issues sont constituées de la prise en charge par l'AI ou d'autres assurances sociales (13%) ou de personnes reprenant une formation (6,7%).

Les femmes représentent trois personnes sur cinq de cette catégorie, mais l'intégralité des personnes renonçant à toute recherche d'emploi pour se consacrer ensuite à des activités domestiques ou éducatives. Elles sont absentes des parcours éloignant du marché du travail pour raison de formation.

Une très forte proportion des personnes de cette catégorie est mariée et vit en couple. Les bas niveaux de formation sont surreprésentés dans cette famille de trajectoires, de même que les personnes ayant occupé des postes à bas niveau de qualification. En moyenne, le chômage est moins bien vécu que dans les autres trajectoires, les motifs évoqués tenant aux problèmes financiers, à l'insécurité et au statut déstabilisant de chômeur. Seules 7,4% des personnes considèrent cette période comme une période de transition vers l'AVS, alors qu'elles sont près de 37% à emprunter cette sortie finalement.

Politique de l'emploi

Pour 56 %, les ressources financières ont été réduites avec la sortie du marché du travail (40 % pour l'ensemble de la population interrogée), 25 % se sont endettés et les conjoints ont souvent augmenté ou repris une activité à la suite du chômage de la personne concernée par l'étude.

La participation aux mesures actives de l'assurance-chômage est moindre qu'en moyenne, de même que la réalisation de gains intermédiaires.

Dans près de trois cas sur quatre, les personnes quittant le marché du travail en bénéficiant de l'AVS ont exercé le même métier tout au long de leur carrière. Elles ont une expérience professionnelle de quarante ans en moyenne et ont connu, dans trois cas sur cinq, au moins une fois le chômage avant la période de chômage étudiée, qui dure plus d'un an dans 45,5 % des cas.

Quant à celles qui quittent le marché du travail pour se consacrer finalement à des activités éducatives ou domestiques, moins de deux sur cinq n'ont exercé qu'un seul métier et 20 % ont déjà quitté le marché du travail au moins une fois. La période de chômage précédant la sortie dure plus d'un an dans presque un cas sur trois. Nombre de femmes ont dit renoncer aux contraintes imposées par l'assurance-chômage, notamment l'éventuelle participation à des mesures actives, parce que celles-ci étaient impossibles à concilier avec l'organisation personnelle ou familiale (disponibilité, frais de garde).

On relèvera à ce sujet que, lorsque la garde des enfants engendre d'importants frais, la perte de revenu liée à l'arrivée au chômage est d'abord compensée par la disparition de ces frais de garde. Ce n'est que lorsque est envisagée la participation à une mesure active de l'assurance-chômage que la diminution de revenu devient sensible, conduisant au retrait de l'assurance-chômage et du marché du travail, en particulier lorsque le niveau des indemnités reçues est faible.

On ne saurait alors parler uniquement de « choix » de se retirer du marché du travail dans une telle situation, comme le relèvent les auteurs de l'enquête. La proposition formulée dans la première partie de l'étude, consacrée à l'organisation des programmes d'emploi temporaire, s'appuie également sur ce constat, et suggère la création de structures d'accueil pour les enfants au sein des programmes d'occupation.

Nous nous bornerons ici à relever que, s'il constitue un handicap supplémentaire pour la participation à un programme d'emploi temporaire en raison des ressources réduites offertes par l'assurance-chômage, le problème de la garde des enfants entrave souvent également la reprise d'un emploi, en particulier pour les emplois à horaires irréguliers ou d'équipe ou pour les plus faiblement rémunérés.

La mise en œuvre de structures d'accueil spécifiquement dans le cadre des programmes d'emploi créerait dès lors une situation plus favorable que celle offerte en dehors de ces programmes, qui ne favoriserait pas la

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

recherche d'emploi. Le développement de structures d'accueil, permettant d'offrir un réel choix quant à la trajectoire professionnelle envisagée devrait donc être envisagé de façon générale et non de façon limitée pour les personnes placées dans des programmes d'emploi temporaire.

4. Trajectoire Emploi – Emploi – Chômage (5,5%)

Constituée des personnes sorties du chômage en reprenant un emploi qu'elles n'ont pas conservé et, de ce fait, à nouveau au chômage au moment de l'enquête, cette catégorie connaît une surreprésentation des femmes (48,3% / 44,3% dans l'ensemble de la population étudiée), des étrangers (44,8% / 30,5%), des couples, mariés ou non (68,9% / 59%), souvent avec enfants, et des personnes de formation dite «de base» (faible) (55,2% / 35,6%), qui occupent toutefois des postes qualifiés.

La participation aux mesures du marché du travail est faible, à l'inverse de la réalisation de gains intermédiaires, effective dans 33,3% des cas (26,6% dans la moyenne de la population étudiée). Cette dernière proportion explique sans doute la relative faible insécurité ressentie par rapport au chômage.

La catégorie d'âges la plus représentée est celle des 30-39 ans (34,5%) et le chômage dure plus d'un an dans un cas sur trois. Dans 55,2% des cas, les personnes suivant cette trajectoire ont déjà connu le chômage, quand bien même elles ont peu changé de profession et n'ont connu que peu d'employeurs différents. Cette stabilité se retrouve au moment du retour à l'emploi au sortir du chômage: six fois sur dix dans la même branche, et dans le même secteur dans 93% des cas. A ce titre, cette population semble s'éloigner du secteur tertiaire, déjà sous-représenté à l'entrée au chômage.

Quant aux emplois pris à la sortie du chômage, ils ne sont plus de durée indéterminée que dans 75% des cas (82,1% des arrivées au chômage dans cette catégorie), à plein temps 75,9 fois sur 100 (82,1% à l'arrivée au chômage). A l'inverse, les contrats de durée déterminée de moins de six mois représentent 7,1% des emplois précédant le chômage et exactement le double (14,2%) des emplois repris pour sortir du chômage. Ils sont naturellement l'une des causes du retour au chômage, qui intervient après moins de six mois dans la moitié des cas.

Le degré de satisfaction dans le nouvel emploi en souffre également: dans 30% des cas il est inférieur à ce qu'il était dans l'emploi précédent, en raison notamment des conditions de travail, de l'ambiance et de l'intérêt porté au travail.

5. Trajectoire Emploi – Chômage – Non-Emploi (4,3%)

Dans cette catégorie de trajectoires, ont été regroupées les personnes qui, actives avant de connaître le chômage, en sont sorties en arrivant en fin de droit (78% des situations) ou au moment où elles se sont vues refuser le

Politique de l'emploi

droit aux prestations. Elles ont ensuite renoncé à rester sur le marché du travail, soit pour se consacrer à des tâches domestiques ou éducatives, soit en bénéficiant du soutien de l'AVS, de l'AI ou de l'aide sociale.

Les femmes y représentent deux personnes sur trois et même la totalité des personnes arrivées en fin de droit se consacrant ensuite à des tâches domestiques ou éducatives. Deux personnes sur trois ont plus de 40 ans, plus de quatre sur cinq sont de nationalité suisse et trois sur quatre sont mariées et/ou vivent en couple.

Les seuls niveaux de formation représentés dans cette trajectoire sont les formations dites de base, à raison d'environ un tiers et les formations de niveau apprentissage pour les deux autres tiers. L'occupation de postes de travail non-qualifiés avant la période de chômage est 1,5 fois plus fréquente que dans l'ensemble de la population de l'enquête.

Très souvent, on n'a exercé dans cette catégorie qu'un seul métier, connu plusieurs employeurs et déjà une fois au moins le chômage avant la période étudiée. Dans un tiers des cas, on s'est également déjà retiré une fois du marché du travail auparavant.

Le chômage de longue durée est la règle, par définition compte tenu de la trajectoire en question. Il est mal vécu dans 40% des cas, en raison notamment de l'insécurité et du pessimisme qu'il provoque ainsi que du sentiment d'anormalité qu'il engendre.

A l'exception de la participation à des emplois temporaires, ces personnes sont moins actives que la moyenne pour réaliser des gains intermédiaires ou participer à des cours.

Alors que le placement dans le cadre des mesures de crise au terme de la période de chômage concerne 40% des hommes et 40% des femmes, 33% des femmes placées et 60% des hommes poursuivent leurs recherches d'emploi. Les mesures prises pour mieux expliquer les conditions liées à l'octroi de ces mesures (entretien systématique à l'ORP avant l'arrivée en fin de droit, contacts réguliers avec les responsables de programmes d'emploi temporaire, etc.) devraient avoir conduit à une progression de ce pourcentage depuis lors.

Les conclusions qui peuvent être tirées de l'analyse de ces trajectoires figurent dans le corps du rapport.

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

Situation avant chômage	Situation sortie chômage	Situation moment enquête	Nb de pers.	En % de la popul. tot. des sorties
Professionnellement actif	Professionnellement actif	Professionnellement actif	292	55,0
Professionnellement actif	Professionnellement actif	Même emploi qu'à la sortie du chômage	256	48,2
Professionnellement actif	Professionnellement actif	Autre emploi que celui occupé à la sortie du chômage	36	6,8
Durablement éloigné du marché de l'emploi	Professionnellement actif	Professionnellement actif	84	15,8
En formation	Professionnellement actif	Même emploi qu'à la sortie du chômage	48	9,0
En formation	Professionnellement actif	Autre emploi que celui occupé à la sortie du chômage	12	2,3
Education des enfants et/ou tâches ménagères	Professionnellement actif	Même emploi qu'à la sortie du chômage	8	1,5
A l'étranger	Professionnellement actif	Professionnellement actif	8	1,5
A l'armée	Professionnellement actif	Professionnellement actif	8	1,5
Professionnellement actif	Durablement éloigné du marché de l'emploi	Durablement éloigné du marché de l'emploi	30	5,6
Professionnellement actif	Renonciation aux indemnités chômage	Education des enfants et/ou tâches ménagères	13	2,4
Professionnellement actif	A la retraite	A la retraite	11	2,1
Professionnellement actif	A l'assurance-invalidité	Financièrement pris en charge par une assurance sociale	4	0,8
Professionnellement actif	En formation	En formation	2	0,4
Professionnellement actif	Professionnellement actif	Au chômage	29	5,5
Professionnellement actif	Au chômage	Durablement éloigné du marché de l'emploi	23	4,3
Professionnellement actif	En fin de droit	Education des enfants et/ou tâches ménagères	10	1,9
Professionnellement actif	En fin de droit	Financièrement pris en charge par une assurance sociale	6	1,1
Professionnellement actif	Sorti du chômage, n'avait pas/plus droit au chômage	Aucune activité particulière	3	0,6
Professionnellement actif	En fin de droit	Financièrement pris en charge par une assurance sociale	2	0,4
Professionnellement actif	Sorti du chômage, n'avait pas/plus droit au chômage	Financièrement pris en charge par une assurance sociale	2	0,4
Trajectoires mineures			73	13,7
Professionnellement actif	Au chômage	Professionnellement actif	15	2,8
Professionnellement actif	En fin de droit	Même emploi qu'à la sortie du chômage	15	1,7
Professionnellement actif	En fin de droit	Professionnellement actif	2	0,4
Professionnellement actif	En fin de droit	Autre emploi que celui occupé à la sortie du chômage	2	0,4
Professionnellement actif	Sorti du chômage, n'avait pas/plus droit au chômage	Professionnellement actif	2	0,4
Professionnellement actif	Durablement éloigné du marché de l'emploi	Professionnellement actif	11	2,1
Professionnellement actif	Renonciation aux indemnités chômage	Professionnellement actif	7	1,3
Professionnellement actif	En formation	Professionnellement actif	2	0,4
Professionnellement actif	Déménagement	Professionnellement actif	2	0,4
Durablement éloigné du marché de l'emploi	Professionnellement actif	Durablement éloigné du marché de l'emploi	3	0,6
En formation	Professionnellement actif	En formation	2	0,4
En formation	Professionnellement actif	A l'armée	1	0,2
Professionnellement actif	Professionnellement actif	Durablement éloigné du marché de l'emploi	3	0,6
Professionnellement actif	Professionnellement actif	A l'assurance-invalidité	2	0,4
Professionnellement actif	Professionnellement actif	Education des enfants et/ou tâches ménagères	1	0,2

Politique de l'emploi

Situation avant chômage	Situation sortie chômage	Situation moment enquête	Nb de pers.	En % de la popul. tot. des sorties
Durablement éloigné du marché de l'emploi	Durablement éloigné du marché de l'emploi	Professionnellement actif	4	0,8
En formation	Renonciation aux indemnités chômage	Professionnellement actif	2	0,4
En formation	En formation	Professionnellement actif	1	0,2
En formation	A l'assurance-invalidité	Professionnellement actif	1	0,2
Durablement éloigné du marché de l'emploi	Professionnellement actif	Au chômage	1	0,2
A l'étranger	Professionnellement actif	Au chômage	1	0,2
Durablement éloigné du marché de l'emploi	Durablement éloigné du marché de l'emploi	Au chômage	4	0,8
En formation	Déménagement	Au chômage	1	0,2
Education des enfants et/ou tâches ménagères	Renonciation aux indemnités chômage	Au chômage	1	0,2
Education des enfants et/ou tâches ménagères	Déménagement	Au chômage	1	0,2
A l'étranger	Déménagement	Au chômage	1	0,2
Durablement éloigné du marché de l'emploi	Au chômage	Professionnellement actif	5	0,9
En formation	En fin de droit	Professionnellement actif	1	0,2
En formation	En fin de droit	Professionnellement actif	2	0,4
Education des enfants et/ou tâches ménagères	Sorti du chômage, n'avait pas/plus droit au chômage	Professionnellement actif	1	0,2
Education des enfants et/ou tâches ménagères	Sorti du chômage, n'avait pas/plus droit au chômage	Durablement éloigné du marché de l'emploi	3	0,6
Durablement éloigné du marché de l'emploi	Au chômage	Durablement éloigné du marché de l'emploi	1	0,2
En prison	En fin de droit	Financièrement pris en charge par une assurance sociale	1	0,2
A l'assurance-invalidité	En fin de droit	Financièrement pris en charge par une assurance sociale	1	0,2
Education des enfants et/ou tâches ménagères	Sorti du chômage, n'avait pas/plus droit au chômage	Aucune activité particulière	1	0,2
Professionnellement actif	Au chômage	Au chômage	12	2,3
Professionnellement actif	Au chômage	Au chômage	6	1,1
Professionnellement actif	En fin de droit	Au chômage	6	1,1
Durablement éloigné du marché de l'emploi	Au chômage	Au chômage	2	0,4
En formation	En fin de droit	Au chômage	1	0,2
A l'étranger	En fin de droit	Au chômage	1	0,2
Durablement éloigné du marché de l'emploi	Durablement éloigné du marché de l'emploi	Durablement éloigné du marché de l'emploi	10	1,9
En formation	En formation	Aucune activité particulière	1	0,2
A l'étranger	En formation	En formation	1	0,2
A l'armée	A l'armée	A l'armée	1	0,2
En formation	En formation	En formation	5	0,9
A l'assurance-invalidité	A l'assurance-invalidité	Financièrement pris en charge par une assurance sociale	2	0,4
TOTAL			531	100,0

Rapport d'information du Conseil d'Etat (suite)

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>
1. INTRODUCTION	3686
1.1. Contexte	3686
1.2. Evolution de l'emploi	3687
2. BILAN DE LA MISE EN PLACE DES NOUVELLES STRUC- TURES ET PRESTATIONS	3688
2.1. Comparaison avec les structures projetées en 1996	3689
2.1.1. Service de l'emploi	3689
2.1.2. Offices régionaux de placement (ORP)	3692
2.1.3. Bureau des emplois temporaires des offices régionaux de placement (BET)	3693
2.1.4. Office du chômage	3695
2.1.5. Caisse cantonale neuchâteloise d'assurance-chômage (CCNAC)	3696
2.1.6. Offices communaux du travail	3696
2.1.7. Villes de Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds	3697
2.1.8. Commissions	3697
2.1.9. Organismes privés	3698
2.2. Dotation en personnel	3699
2.2.1. Service de l'emploi	3700
2.2.2. Offices régionaux de placement (ORP) et bureau des emplois temporaires (BET)	3700
2.2.3. Caisse cantonale neuchâteloise d'assurance-chômage (CCNAC)	3701
2.2.4. Office du chômage	3701
2.3. Bilan financier	3702
2.3.1. Charges de fonctionnement	3702
2.3.2. Investissements	3703
2.4. Bilan de la réforme	3704
3. MODIFICATIONS DE LA LÉGISLATION FÉDÉRALE	3708
3.1. Assurance-chômage (LACI/OACI)	3708
3.1.1. Programme de stabilisation des finances fédérales	3708
3.1.2. Gestion des organes de l'assurance-chômage	3710
3.1.3. Réforme 2003	3711

Politique de l'emploi

	<i>Pages</i>
3.2. Ordonnance sur le service de l'emploi et la location de services (OSE)	3711
3.3. Loi sur le travail (LT)	3712
4. ÉTUDE DE L'UNIVERSITÉ	3712
4.1. Rappel des mandats	3712
4.2. Modalités de l'étude	3715
4.3. Première partie – programmes d'emploi temporaire	3716
4.3.1. Constat dans l'ensemble positif	3716
4.3.2. Comparaison entre les services publics ou parapublics et les programmes destinés spécifiquement à des demandeurs d'emploi (programmes d'occupation spécifiques)	3717
4.3.3. Rôle de l'encadrement	3718
4.3.4. Risque de substitution par rapport au marché du travail principal	3720
4.3.5. Acquisition de qualifications au sein des programmes d'emploi temporaire	3721
4.3.6. Durée des contrats d'emploi temporaire et possibilités de renouvellement	3724
4.3.7. Participation des étrangers aux programmes d'emploi temporaire	3725
4.4. Deuxième partie – sorties du chômage	3725
4.4.1. Description des « portes de sortie » empruntées	3726
4.4.1.1. La durée du chômage	3727
4.4.1.2. Les appuis dans le retour à l'emploi	3727
4.4.1.3. Sorties en fin de droit	3729
4.4.2. Description des trajectoires empruntées	3730
4.4.2.1. Trajectoire Emploi – Emploi – Emploi	3730
4.4.2.2. Trajectoire Non-Emploi – Emploi – Emploi	3731
4.4.2.3. Trajectoire Emploi – Non-Emploi – Non-Emploi	3732
4.4.2.4. Trajectoire Emploi – Emploi – Chômage	3732
4.4.2.5. Trajectoire Emploi – Chômage – Non-Emploi	3733
4.4.3. Conclusions de la deuxième partie de l'étude	3733
4.4.3.1. Sorties du chômage	3734
4.4.3.2. Trajectoires	3735
4.5. Conclusion	3736

Rapport d'information du Conseil d'Etat (fin)

	<i>Pages</i>
5. CONSIDÉRATIONS DU CONSEIL D'ÉTAT RELATIVES À DES DOMAINES SPÉCIFIQUES DE LA POLITIQUE DU MARCHÉ DU TRAVAIL	3738
5.1. Chômage des jeunes	3738
5.2. Insertion des personnes en difficultés	3739
5.2.1. Problématique	3739
5.2.2. Expérience-pilote	3741
5.2.3. Projet Job Eco	3741
5.3. Lutte contre les formes précaires de travail	3742
5.3.1. Travail au noir	3742
5.3.2. Travail sur appel	3743
5.4. Surveillance des activités de placement et de location de services	3744
5.5. Formation et perfectionnement des demandeurs d'emploi ..	3744
5.6. Projets particuliers	3745
5.6.1. Observatoire romand et tessinois de l'emploi (ORTE)	3746
5.6.2. Bourse du travail dans la branche de la construction (Interneb+)	3746
6. ADAPTATION DE LA LÉGISLATION CANTONALE	3747
7. CONCLUSION	3747
PROJET DE LOI	3750
ANNEXES	3751
Annexe du chapitre 1	
Annexe 1: Evolution du nombre de chômeurs et de demandeurs d'emploi	3751
Annexes du chapitre 2	
Annexe 2: Détail des effectifs par entité	3753
Annexe 3: Détail des investissements réalisés au 31 décembre 1999	3754
Annexes du chapitre 4	
Annexe 4: Placements effectués dans les programmes d'emploi temporaire	3755
Annexe 5: Les trajectoires de base	3756

Ce rapport a été envoyé en temps utile aux députés.

Politique de l'emploi

Discussion générale

M^{me} *Elisabeth Berthet*: – Lors du développement du postulat du groupe radical 97.134, en septembre 1997, nous avons fait part de nos préoccupations quant au développement des mesures de crise sans qu'une évaluation régulière ait lieu afin d'en mesurer les bienfaits ou les conséquences négatives pour la personne placée.

Nous avons alors demandé au Conseil d'Etat de bien vouloir évaluer toutes les conséquences induites par cette politique dans le budget de l'Etat: la politique du personnel, le fonctionnement des services et le climat de travail, les conséquences réelles acquises par le bénéficiaire et la charge de travail pour les fonctionnaires et, éventuellement, les chefs de service, dans un contexte où la plupart des services fonctionnaient souvent avec un nombre d'employés à la limite du supportable.

Nous remercions donc le Conseil d'Etat d'avoir pris nos préoccupations très au sérieux et d'avoir donné mandat à l'Université de mener une enquête. Les résultats de cette étude nous donnent une foule d'informations fort intéressantes. Entre-temps, depuis 1997 et jusqu'à ce jour, l'évolution de la politique et la mise en place des nouvelles structures et prestations ont conduit à modifier l'image des mesures de crise aussi bien aux bénéficiaires de ces mesures qu'aux fonctionnaires qui accueillent ces personnes dans leurs services. De plus, une grande amélioration des prises en charge par les conseillers des offices régionaux de placement (ORP), une plus grande palette d'offres de formation à la disposition des chômeurs et des personnes en fin de droit et une meilleure collaboration entre les services concernés ont amélioré la situation et provoqué bien moins de remarques négatives qu'il y a quelques années.

Nous n'allons pas reprendre ici tous les éléments que chacun peut lire dans les rapports de l'Université et du Conseil d'Etat. Néanmoins, à la lecture de ces rapports, nous devons quand même constater que nos remarques n'ont pas été inutiles. Il a été constaté que certains aménagements doivent encore être apportés afin que cette politique soit le plus utile possible aux demandeurs d'emploi. Le rôle de l'encadrement a été particulièrement relevé, un rôle qui n'a pas toujours été bien compris et qui, parfois négligé, mérite d'être rappelé aux organisateurs des emplois temporaires subventionnés. Une autre remarque importante, remarque qui revient d'ailleurs fréquemment à l'ordre du jour dans les journées de travail de politique sociale et qui stipule que les programmes et activités offertes doivent avoir une utilité pour le bénéficiaire, lui donner si possible un moyen de progresser, ne pas être déconnecté du marché du travail réel et être en accord, si possible, avec le tissu économique du canton.

L'évaluation du programme d'occupation ou de l'emploi temporaire, lorsqu'il s'agit de l'article 72 de la loi fédérale sur l'assurance-chômage et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI), nous semble toujours nécessaire

Discussion générale (suite)

et même indispensable si nous voulons aider les personnes concernées à progresser. Cette évaluation peut être globale en ce qui concerne un programme d'occupation afin de pouvoir l'adapter régulièrement, mais aussi – et nous dirons surtout – une évaluation personnelle dans le cadre d'un emploi temporaire subventionné dans l'article 72 LACI. Cette évaluation devra être faite par l'employeur temporaire.

Il est vrai – et l'étude l'a bien prouvé – que certains services fonctionnent actuellement encore avec l'appui des diverses personnes en emploi temporaire et auraient de la peine à se priver de cette aide. Nous espérons que la diminution du taux de chômage dans ce canton, qui laisserait en fait les personnes les moins qualifiées au chômage, permettra quand même de continuer à offrir à ces personnes un encadrement adéquat et, si possible, valorisant.

La deuxième partie de cette étude concerne une analyse des voies et moyens de sortir du chômage. Cette étude a mis en évidence que la situation précédant la période de chômage apparaît comme déterminante sur les chances de réinsertion. Mais, même si 59% des personnes ont retrouvé un emploi par leurs propres moyens, il n'en demeure pas moins que beaucoup d'autres personnes ont besoin d'un appui fort et régulier des services de l'emploi, des ORP et de l'action sociale. Ici aussi, l'amélioration de la collaboration des divers services – que nous avons déjà relevée plus haut – est indispensable et doit se poursuivre. L'identification plus rapide et la prise en compte de la problématique individuelle, si cela est possible, peuvent apporter une aide réelle et déterminante pour la réinsertion. L'étude relève les difficultés particulières pour un certain nombre de femmes de concilier le travail rémunéré et la garde de l'enfant, ce qui constitue un frein réel à leur réinsertion. Nous espérons que la loi sur la politique de la petite enfance, actuellement en préparation, apportera une réponse à cette préoccupation.

Le chômage et l'insertion professionnelle et sociale des jeunes constituent aussi une préoccupation à laquelle sont confrontés aussi bien les institutions, qui accueillent les jeunes, le service d'aide sociale que les conseillers des ORP. Nous attendons avec intérêt les conclusions et les propositions du Conseil de l'emploi et de l'action sociale pour apporter, si possible, une réponse aussi à cette grave problématique.

En conclusion, nous avons constaté que, depuis deux ans et demi, beaucoup de choses ont évolué et que l'Etat a continué à moderniser les structures en les adaptant. La réponse que le Conseil d'Etat a donnée à notre postulat nous satisfait pleinement. Cette analyse fouillée permettra maintenant de continuer les évaluations régulières et d'en adapter les structures aux besoins du moment.

Le groupe radical accepte le rapport d'information ainsi que le projet de loi portant modification de la loi concernant le marché du travail, le service de l'emploi, l'assurance-chômage et les mesures de crise, puisque la

Politique de l'emploi

modification proposée est d'ordre strictement technique et adapte les textes à la nouvelle organisation du service des étrangers.

M. Francis Berthoud : – Le groupe socialiste a pris connaissance avec un grand intérêt de ce rapport très complet qui apporte des réponses aux questions que beaucoup se posaient et qui ouvre des perspectives dont certaines ont d'emblée notre appui.

Le groupe socialiste prendra donc acte du présent rapport et adoptera le projet de loi soumis, qui n'a d'ailleurs qu'un caractère formel. Compte tenu des ordres du jour très chargés du Grand Conseil et dans le but de contribuer à la brièveté de nos débats à chaque fois que cela est possible, nous éviterons de résumer le rapport pour concentrer l'essentiel de notre intervention aux perspectives ouvertes par le Conseil d'Etat dès la page 53 du rapport (p. 3738 du *BGC*).

Nous ferons cependant quelques brèves remarques sur les cinquante premières pages du rapport. Si l'on peut se réjouir de l'amélioration, dans le domaine de l'emploi, constatée en page 2 du rapport (p. 3687 du *BGC*), il est significatif que le Conseil d'Etat souligne déjà en page 3 (p. 3688 du *BGC*), nous citons : «... les difficultés rencontrées par certaines catégories de demandeurs d'emploi à se réinsérer...»

Nous passons sur la description de la mise en place de nouvelles structures et sur le bilan qui en est fait. Une lecture attentive de la page 22 du rapport (p. 3707 du *BGC*) révèle le désarroi des services de l'emploi, suscité par la complexité et la diversité des situations rencontrées. Nous nous réjouissons de la volonté de ces services de rechercher la collaboration des différentes composantes du réseau social. Il s'agit de faire partager largement cette prise de conscience, à commencer par les membres du Grand Conseil. Si le nombre de demandeurs d'emploi tend à diminuer, ceux qui resteront à placer présenteront des problématiques rendant difficile leur placement selon des schémas classiques. Il faudra faire preuve d'imagination pour créer des emplois adaptés aux caractéristiques et aux compétences, souvent limitées, des personnes à placer.

Nous serons également bref à propos de la présentation de l'étude de l'Université. Le postulat radical posait, à propos de la politique des mesures de crise, des questions que beaucoup partageaient. Nous relèverons que le constat de l'Université est plutôt positif et que le risque de substitution par rapport au marché du travail principal n'est pas aussi grand que certains le craignaient. Les explications du Conseil d'Etat, tendant à démontrer que le taux d'emplois publics occupés par des emplois temporaires n'est que de 5%, nous paraissent crédibles. Ce taux n'est cependant pas négligeable. C'est pourquoi nous posons au Conseil d'Etat la question suivante : combien de nouveaux emplois publics devraient être créés en cas de disparition totale d'emplois temporaires dans ce secteur ?

Discussion générale (suite)

La deuxième partie de l'étude de l'Université répond au postulat Claude Borel 99.135, du 29 septembre 1997, « Comment sort-on du chômage ? ». Les réponses données sont d'un grand intérêt, mais nous renoncerons à les résumer. Nous nous contenterons de mettre en évidence une remarque qui figure au bas de la page 41 du rapport (p. 3726 du *BGC*) à savoir que le pourcentage des personnes – non sorties du marché du travail, comme l'indique à tort la première ligne du dernier paragraphe – sorties du chômage paraît favorable. Il faut prendre conscience que le chômage conduit à l'exclusion pour de nombreuses personnes. Le Conseil d'Etat relève que cette évolution s'est notamment traduite par la forte croissance du nombre des bénéficiaires des mesures de crise et de l'aide sociale en 1998 et 1999.

Alors que l'Université indique que 8% des personnes interrogées sont sorties du chômage en arrivant en fin de droit, le Conseil d'Etat est d'avis que ce pourcentage est sous-estimé, car l'Université n'a pas pu prendre en compte l'effet des restrictions fédérales dès 1998. Il est compréhensible dès lors que, dans la conclusion de cette partie, le Conseil d'Etat relève que les législations adoptées ces dernières années dans le domaine de l'action sociale et des mesures de crise constituent une tentative de répondre à l'évolution de notre société et à l'accroissement de l'exclusion découlant, en partie, de l'orientation prise par le marché du travail. Pour l'Université cependant, les réponses apportées par les mesures de crise et l'action sociale restent partielles.

Comme nous vous l'avons indiqué, nous voulons mettre l'accent sur les perspectives ouvertes par le Conseil d'Etat relatives à des domaines spécifiques de la politique du marché du travail. Il s'agit donc des pages 53 et suivantes du rapport (p. 3738 du *BGC*) et suivantes). Mis à part le chapitre « Insertion des personnes en difficultés », sur lequel nous concluons notre intervention, nous ferons des remarques succinctes sur les différents thèmes évoqués.

En ce qui concerne le chômage des jeunes, le groupe socialiste partage les préoccupations et l'analyse du Conseil d'Etat. Il souhaite cependant, si cela est possible, en savoir plus sur les premières mesures envisagées par le Conseil d'Etat et dont il dit qu'elles devraient pouvoir être prises pendant l'exercice en cours. Nous prenons acte de la volonté du Conseil d'Etat de prendre des mesures pour lutter contre le travail au noir. A ce propos, le groupe socialiste partage l'avis émis par certains de ses membres, à savoir que cette lutte serait plus efficace en recherchant systématiquement la collaboration des syndicats en envisageant de les aider à développer cet aspect de leur activité, éventuellement par une subvention.

En ce qui concerne le travail sur appel, le groupe socialiste prend aussi acte des préoccupations du Conseil d'Etat, mais regrette l'impossibilité de légiférer sur le plan cantonal, d'autant plus que le Conseil d'Etat semble annoncer que les velléités de légiférer efficacement en la matière au plan fédéral seront vraisemblablement abandonnées.

Politique de l'emploi

Le groupe socialiste demande au Conseil d'Etat d'utiliser tous les moyens, même limités, dont il dispose pour informer les partenaires sociaux en vue d'éradiquer les effets pervers du travail sur appel lorsqu'il est imposé aux victimes de la conjoncture économique. Le groupe socialiste approuve aussi les mesures de surveillance des activités de placement afin de lutter contre les possibilités de détourner les règles du code des obligations. Le groupe socialiste partage l'avis du Conseil d'Etat quant au caractère prioritaire de la formation et du perfectionnement des demandeurs d'emploi. Il souhaite que soient utilisées au maximum les possibilités offertes par le développement et l'activité du Centre neuchâtelois d'intégration professionnelle (CNIP) à Couvet. Il serait souhaitable que soit mise en place une véritable structure de coordination entre le CNIP et les programmes spécifiques d'emplois temporaires.

Le groupe socialiste attend avec intérêt les propositions que pourra faire l'observatoire romand et tessinois de l'emploi. Il approuve la création de la bourse du travail dans la branche de la construction. L'évaluation complète de cette mesure ayant été prévue pour le printemps 2000, le Conseil d'Etat est-il déjà à même de nous faire part aujourd'hui de quelques indications?

Dans la conclusion du Conseil d'Etat, nous avons été particulièrement attentif aux deuxième et quatrième paragraphes de la page 63 du rapport (p. 3748 du BGC) que nous nous permettons de mettre en évidence en les citant :

... le chômage de longue durée ne précarise pas seulement la situation matérielle des personnes sans emploi, il frappe leur santé et atteint la confiance qu'ils ont en eux-mêmes en les excluant parfois de la vie sociale. Si les moyens mis en œuvre ont permis à certains d'éviter cette dégradation de leur situation, d'autres restent aujourd'hui blessés par la période difficile que notre canton et notre pays ont traversée.

... les conséquences négatives du chômage ont toutefois contribué à maintenir encore aujourd'hui hors du marché du travail ou dans des situations fragiles plusieurs milliers de nos concitoyens. Cette situation ne constitue pas une fatalité et il faut continuer à se battre pour permettre leur réinsertion, au besoin avec de nouvelles méthodes. Elle constitue l'un des défis sociaux que notre canton doit relever au cours des prochaines années.

Cette citation nous paraît en lien direct avec le chapitre 5.2 « Insertion des personnes en difficultés » dont nous avons dit qu'il ferait l'objet de notre conclusion.

Quelle que soit l'évolution de la conjoncture économique, nous serons confronté à cette problématique qui relève plus du structurel que du conjoncturel. La lecture de la page 55 du rapport (p. 3740 du BGC) nous a littéralement fasciné et ravi, car nous avons l'impression de lire le développement, que nous n'avons pas encore rédigé, de la motion 99.159, « Des emplois durables pour faciliter la réinsertion professionnelle », que nous

Discussion générale (suite)

avons déposée le 29 septembre 1999 et qui est d'ailleurs mentionnée au haut de la page 56 du rapport (p. 3741 du *BGC*). Nous sommes heureux d'apprendre qu'en anticipation du développement de notre motion, le Conseil d'Etat entend mener d'ores et déjà une expérience-pilote.

Nous partageons l'avis que des projets, comme Job Eco, peuvent constituer une réponse partielle à notre souci d'insertion des personnes en difficultés. Nous espérons qu'au moment du développement de notre motion, il sera possible de tirer quelques enseignements de l'expérience-pilote du Conseil d'Etat qui nous permettront de proposer des extensions concrètes de cette expérience.

Sans faire le développement par anticipation de notre motion, nous voulons cependant conclure en faisant quelques considérations en prolongation de celles que fait le Conseil d'Etat en page 55 du rapport (p. 3740 du *BGC*). L'insertion des populations en difficultés, et dont beaucoup sont déjà en situation d'exclusion, sera ces prochaines années une des préoccupations sociales majeures. Ce problème doit nous mobiliser pour des raisons éthiques d'abord. Vous vous doutez que, du fait de notre formation initiale, nous pourrions être tenté de développer largement cet aspect. Aujourd'hui, nous résisterons à cette tentation et parce que tout le monde n'est pas sensible à l'éthique, nous mettrons plutôt en évidence les raisons économiques qui incitent à rechercher des solutions à ce problème.

Si nous voulons contenir, puis réduire, les dépenses d'aide sociale qui, si nos renseignements sont bons, auraient été de 33, voire de 34 millions de francs en 1999, il est impératif d'investir dans des mesures de réinsertion sociale en faveur de ceux et celles qui ont été exclus du marché ordinaire du travail à la suite de la période prolongée de chômage. Les dépenses d'aide sociale ne pourront être contenues puis réduites à terme qu'à la condition de pouvoir réinsérer les exclus dans une activité professionnelle. Il est probable que cette réinsertion ne soit possible pour beaucoup que par la création de postes de travail qui prennent en compte leur niveau de compétences professionnelles. Les personnes menacées d'exclusion durable à la suite du chômage prolongé et dont le niveau de formation ne correspond pas à l'offre du marché du travail ordinaire doivent être considérées comme victimes d'une sorte de handicap social ou professionnel; cette expression est d'ailleurs utilisée par le Conseil d'Etat dans son rapport.

Nous approuvons sans réserve le Conseil d'Etat lorsqu'il estime qu'il faut développer à l'intention de ces personnes des emplois dont les exigences soient réduites. Nous sommes d'avis que nous n'échapperons pas à la nécessité d'envisager sérieusement la création d'un marché du travail adapté aux victimes d'un handicap social avec des critères analogues à ceux appliqués aux autres handicapés. Nous sommes persuadé que, dans le cadre d'un marché du travail adapté aux handicapés sociaux, la production d'une contrepartie économique sera sensiblement plus élevée que celle des programmes pour les personnes victimes d'autres handicaps.

Politique de l'emploi

Cette contrepartie économique, relativement importante, est susceptible d'avoir pour conséquence une maîtrise et une réduction du volume de l'aide sociale. La création de places de travail pour cette catégorie de la population est un complément naturel aux efforts de la promotion économique qui vise au développement d'activités à grande valeur ajoutée qui concernent prioritairement une main-d'œuvre à haut niveau de qualifications. La création de postes de travail pour une main-d'œuvre peu qualifiée relève non seulement du respect de valeurs éthiques, mais aussi de l'intérêt économique de l'ensemble de la société.

Nous reviendrons sur ce sujet et nous taperons sur le clou non seulement dans le cadre du développement de la motion déposée le 29 septembre 1999, mais aussi chaque fois que le thème de nos débats s'y prêtera, car nous sommes convaincu non seulement qu'un important effort de persuasion doit être entrepris, mais aussi que la création de places de travail adaptées aux compétences de cette population est la seule manière de ne pas la rejeter dans l'exclusion et donc de stabiliser, puis de réduire, les dépenses d'aide sociale.

M^{me} *Isabelle Opan-Du Pasquier* : – Le groupe libéral-PPN remercie le Conseil d'Etat de son rapport. Il a apprécié le tour d'horizon qu'il présente et le considère comme un excellent outil de référence. Notre intervention comportera trois volets : tout d'abord des commentaires succincts et choisis sur le rapport lui-même, ensuite des préoccupations du groupe libéral-PPN dans ce domaine, et nous concluons rapidement avec nos intentions de vote.

Nous l'avons dit, le rapport est explicite. Faisant partie, nous-même, du Conseil de l'emploi, nous pouvons témoigner de l'esprit positif qui anime l'équipe en charge des questions de chômage. Nous pouvons témoigner aussi que le Conseil est un lieu de parole et d'écoute même si, bien sûr, on ne pourra jamais contenter tout le monde. Le canton réfléchit à sa manière. Il ne suit pas aveuglément les pistes présentées par la Confédération. Il est créatif. Preuve en est l'organisation du bureau des emplois temporaires, présenté en page 8 du rapport (p. 3693 du *BGC*), ou la collaboration très étroite entre le personnel cantonal et communal des offices régionaux de placement, présentés en page 12 (p. 3697 du *BGC*). Dans ce domaine, nous nous plaignons à relever que, quand on veut, on peut. Nous sommes aussi très satisfait de voir que les relations entre les placeurs privés et le service de l'emploi se sont améliorées à tel point qu'une convention vient d'être signée. Elle est mentionnée en page 14 du rapport (p. 3699 du *BGC*).

Il y a un point sur lequel le rapport est muet par rapport aux décisions de 1996. C'est l'assurance perte de gain cantonale et obligatoire, projet que nous avons vivement combattu – n'est-ce pas, Monsieur Pierre Dubois, qui êtes à la galerie – parce que nous ne croyions pas à la démonstration financière. Malheureusement, l'avenir nous a donné raison : cette assurance a été supprimée. Mais surtout, nous défendions qu'en terme d'assurance perte de

Discussion générale (suite)

gain, le risque, la mutualité doit se faire avec les travailleurs et non pas entre les chômeurs seuls. Cela est du ressort fédéral, il est vrai, mais quelle est la situation actuelle? Une réflexion aux Chambres a-t-elle lieu dans ce domaine?

Nous n'avons rien de particulier à ajouter à l'étude de l'Université et aux commentaires du Conseil d'Etat, si ce n'est d'observer que la situation change constamment sous la triple influence de la santé de l'économie, de la législation et des mesures prises. Nous avons été très intéressé par les considérations du Conseil d'Etat, au chapitre 6, « Adaptation de la législation cantonale ». En effet, avec la reprise économique, la proportion de personnes en difficulté personnelle augmentera, comme l'ont bien développé nos préopinants. Nous ne pouvons qu'encourager le Conseil d'Etat à poursuivre ses réflexions. En particulier, la précarisation du travail est préoccupante: travail sur appel, temps partiel imposé, généralisation du travail temporaire sont des manières de reporter une partie des risques d'entreprise sur le travailleur. Cela n'est pas défendable. Nous avons le très grand plaisir de relever que le chèque service emploi, qui avait fait l'objet, rejeté, d'un postulat Bernard Matthey 95.141, refait surface. Le chèque service emploi amènerait une simplification administrative très bienvenue par les employeurs et les employés d'emplois à temps très, très partiel et permettrait aux uns et aux autres d'assumer sans complications leur responsabilité sociale. Le Conseil d'Etat peut-il nous dire l'état des réflexions à ce jour sur ce chèque service emploi?

De son côté, le groupe libéral-PPN relève combien tout évolue dans ce domaine. Le groupe se félicite du progrès des statistiques et remercie les employeurs, les entrepreneurs, qui permettent la reprise de l'emploi. Le groupe s'interroge de l'effet sur les administrations publiques de la baisse de main-d'œuvre temporaire qui s'annonce. Va-t-on vers une demande de la part du Conseil d'Etat de postes supplémentaires? Le groupe constate que l'offre stimule la demande. Les prestations du service de l'emploi, notamment les cours, sont de qualité. Ainsi, beaucoup de demandeurs d'emploi en profitent, en quelque sorte, de la formation permanente. Cela n'est pas un mal en soi, mais cela augmente ce que l'on appelle le socle du chômage. Il faut en tenir compte. Cela est acquis comme un droit et peut-être – le rapport le dit d'ailleurs – y a-t-il une réflexion avec le Département de l'instruction publique dans ce domaine?

Notre groupe s'inquiète du retard incontournable de l'appareil politique sur l'économie. Aujourd'hui, notre économie manque de personnes qualifiées, de spécialistes et de cadres, en particulier en vue de 2002. Que fait-on pour assouplir les mesures restrictives en matière de main-d'œuvre étrangère?

Nous remercions le Conseil d'Etat et ses services de leur travail. Nous remercions le Conseil d'Etat de répondre à nos questions. Pour notre position, nous prendrons acte du rapport, nous accepterons de classer les deux postulats et voterons la loi qui permet de parachever la nouvelle organisation du service des étrangers.

Politique de l'emploi

M. *Alain Bringolf* : – C'est en non-spécialiste du problème de l'emploi que nous nous exprimons. Si nous commençons comme cela, c'est pour expliquer d'emblée que les propos que nous allons tenir ne relèvent pas d'une précision constante de toutes les mesures – et on en voit une liste impressionnante dans ce rapport fouillé – pour tenter de répondre à des problèmes qui sont, en tout cas pour une part importante d'entre eux, difficiles à résoudre.

Nous voudrions commencer notre intervention en fixant un peu le cadre général qu'il ne faudrait pas oublier d'aborder dans le cadre du problème de l'emploi. Nous voudrions parler d'abord, bien entendu, de la crise d'un système dont on dit maintenant qu'il est globalisé, qu'il est mondial, d'un système qui permet à une poignée d'individus de se battre les uns contre les autres à une vitesse toujours croissante en laissant, sur le côté de leur chemin, tous ceux qui n'ont pas pu réagir à temps, qui n'ont pas pu avoir la formation nécessaire, qui n'ont pas pu relever la tête quand il le fallait ou avoir le regard clair quand ils ont croisé la personne qui pouvait les engager. Ce système, qui a comme conséquence d'engendrer du chômage, est effectivement à la base de tout ce dont nous parlons en ce moment.

Nous dirions aussi, en deuxième point, que c'est une crise de conception de la loi sur le chômage qui, malgré ses adaptations, reste basée sur une aide financière à des personnes momentanément privées d'emploi. Or, une telle conception est utile et nécessaire quand la crise est passagère, mais quand la crise demeure et quand le chômage devient un élément stable dans l'organisation même de la société économique, une conception qui est d'abord chiffrée ne peut pas répondre aux besoins profonds des gens.

Enfin, le troisième point de la lecture de ce rapport nous laisse apparaître une inadéquation. Malgré tous les efforts faits et malgré toutes les prises de conscience qui sont écrites par les responsables du service et par le Conseil d'Etat, nous trouvons qu'il y a une inadéquation entre les mesures administratives et les besoins d'un certain nombre de personnes. Nous avons entendu tout à l'heure, lorsque l'on a parlé de la loi sur l'énergie, que beaucoup de personnes soulignaient comme un point positif l'objectif premier de cette loi qui était de travailler sur la base d'incitation et d'encouragement. Nous allons, pour expliquer pourquoi nous parlons de cette loi sur l'énergie, vous rapporter quelques faits – nous avons déjà dit que nous n'étions pas un spécialiste administratif des problèmes de l'emploi – : nous avons donc pris contact avec quelques personnes dont on parle. Dans la loi sur l'énergie, on a entendu les milieux immobiliers venir dire tout le mal qu'ils pensaient de ce que l'Etat allait devoir leur imposer et, régulièrement, ces milieux-là savent se faire entendre. Les autres personnes dans le besoin ont plus de difficultés, alors nous leur prêtons notre voix. Nous parlons d'une personne placée par un ORP ; qui vit seule, qui a trois enfants et qui, lorsque le soir elle rentre à la maison, s'occupe de ses enfants et se met à remplir des recherches d'emploi parce qu'elle doit le faire. Une deuxième personne

Discussion générale (suite)

habite sur le Littoral, à Peseux, qui n'a pas de voiture, est placée au Landeron, et puis est pénalisée par des sanctions si elle refuse d'aller si loin de son domicile, ce qui lui pose des problèmes.

Une troisième personne – nous vous rassurons, il n'y en aura que quatre – est placée dans un foyer pendant six mois pour des travaux, disons, de conciergerie ; elle s'efforce de demander une prolongation de cette situation car elle se rend compte que le travail qu'elle fait est utile, puisqu'elle le fait et que cela rend service à l'institution. La direction peut-être dit très gentiment que cela pourrait s'arranger. Finalement, cela ne s'arrange pas. Elle a des horaires irréguliers et doit travailler sept jours sur sept. Elle déménage finalement pour être plus près de son nouvel emploi, avec toute l'insécurité qu'elle a. Elle travaille à 100% en étant rétribuée entre 1700 et 1800 francs par mois. Finalement, elle reçoit la nouvelle qu'elle ne peut pas rester et fait une crise, elle tombe en dépression. Elle ne peut pas payer ses impôts et se retrouve au tribunal. Heureusement pour elle, par ses propres forces, elle a retrouvé du travail dans une autre région du canton, dans une fabrique, avec un salaire qui s'est amélioré. Sa situation est en train de s'arranger.

Enfin, la dernière personne a un bon emploi. Elle gagne 5800 francs par mois au début 1999, mais ayant quelques problèmes avec son employeur, des tensions, des problèmes de santé, elle est finalement renvoyée. De 5800 francs, son salaire tombe à 3900 francs. Elle est placée par un ORP dans un service de l'Etat et, avec l'application de la nouvelle loi fédérale en début de cette année, elle reçoit 3600 francs. Nous ne jugeons pas si cette dernière somme est ou n'est pas juste en soi, mais nous faisons le rapport qu'en une année cette personne a passé de 5800 francs à 3600 francs par mois.

Ce sont des situations concrètes dont nous ne disons pas, en les signalant, que c'est de la faute à un service ou à un autre, car il y a des applications rigoureuses qui sont venues aussi de Berne, mais lorsque nous parlions, tout à l'heure, de la loi sur l'énergie basée sur des incitations, nous avons un peu le sentiment que, dans certains cas, les incitations sont basées sur des menaces et dans des termes que certaines personnes ne peuvent pas bien comprendre. Lorsque l'on dit à une personne: « Nous vous demandons d'effectuer des démarches quantitativement et qualitativement suffisantes, faute de quoi nous serions dans l'obligation de prendre les mesures qui s'imposent », nous pouvons comprendre que cela soit ressenti comme une menace.

Dans une autre situation, on dit: « Vous devez participer à des cours, c'est obligatoire, toute absence devra être justifiée et, à défaut, vous vous exposez à des sanctions de la part de l'office du chômage. » Nous ne disons pas qu'il ne faut pas de sanctions, mais il serait mieux d'inciter les gens à suivre des cours. De plus, cette personne-là, pendant une année, n'a pas eu de contact avec l'ORP. Nous en avons fini avec quelques exemples et de constatations sur des personnes que nous avons eu l'occasion de rencontrer et qui se trouvent complètement désarmées.

Politique de l'emploi

Le rapport dit en page 22 (p. 3707 du BGC): « ... la complexité et la diversité des situations rencontrées dans les services de l'emploi se sont paradoxalement accrues depuis quelques mois avec l'amélioration de la situation conjoncturelle. Il faut y voir les effets de la prolongation du chômage de ces dernières années. » Il est vrai que comme tout est de plus en plus pointu, on est vite à côté de la pointe ! Que fait-on avec ces personnes ?

Un autre paragraphe nous a intéressé en page 23 du rapport (p. 3708 du BGC). Il parle du service en disant :

Enfin, les effectifs sont aujourd'hui encore nettement inférieurs à ceux engagés dans d'autres cantons ou aux normes recommandées par la Confédération. Aux yeux du Conseil d'Etat cependant, ils sont adaptés à la situation actuelle du marché du travail, qui s'est relativement détendue depuis quelques mois. Toutefois, les personnes suivies actuellement vivent souvent des situations personnelles et professionnelles plus complexes qu'en 1996 et, en termes quantitatifs, le nombre de demandeurs d'emploi est encore de près de 5000, de sorte que l'effort ne doit pas être relâché pour faire reculer le chômage.

Tout cela pour dire que notre groupe prendra acte, d'une manière mitigée, du rapport, parce qu'il se rend bien compte qu'entre les soucis d'économie que leur imposent certains milieux pour diminuer ses frais de fonctionnement, l'Etat, essaie de se débrouiller dans un cadre qui se resserre sans ignorer le fait que la compétition accrue dans laquelle nous vivons fait qu'il y aura encore des laissés-pour-compte.

Nous avons été intéressé par ce rapport que nous avons trouvé un peu technocratique, en tout cas dans toute une série de pages qui décrivent, point après point, la multitude de procédures qui existent et nous aurions préféré avoir – mais cela n'est pas que de la compétence du canton – quelque chose de plus simple, de plus compréhensible. Nous savons que, au niveau du canton, des groupes interservices cherchent à améliorer, à synthétiser, les différentes démarches entre l'aide sociale, entre les offices de placement, pour que l'objectif finalement recherché, l'aide à la personne, soit véritablement atteint le maximum de fois possible.

Dans la lutte entre les intérêts économiques qui sont malheureusement prépondérants et les intérêts humains, nous avons le regret de ne pas vouloir ou de ne pas pouvoir attaquer le mal à la racine, parce que finalement, si, dans un seul élan, on se disait que l'objectif à atteindre est de supprimer le chômage, on résoudreait bien des problèmes et on ferait bien des économies.

Enfin, nous aimerions dire, quand on parle de l'argent, on arrive toujours à vouloir établir des situations neutres : il ne faut pas que cela coûte plus cher aux uns, il ne faut pas que cela coûte plus cher aux autres, même si la répartition de ces frais est modifiée. Eh bien permettez-nous de rêver encore d'une société où, au niveau du marché de l'emploi, on établirait des situations neutres, c'est-à-dire avec l'obligation que quand quelqu'un doit renvoyer cinq personnes, il ne puisse le faire que lorsque ces cinq personnes ont

Discussion générale (suite)

retrouvé un emploi. Cela fait partie d'un rêve que nous trimbalons depuis pas mal d'années et que nous allons encore trimbaler un moment, mais cela nous fait du bien de le dire ici de cette manière-là.

Enfin, la proposition de modification de la loi recevra notre appui.

M. *Francis Matthey*, conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie publique : – Tout d'abord, nous aimerions vous remercier, pas simplement au nom du Conseil d'Etat, mais aussi au nom des services qui ont rédigé le rapport et qui, depuis plusieurs années, se battent sur le front de l'emploi et surtout sur le front du chômage, avec les difficultés que nous avons signalées et que vous avez rappelées. Tous, nous en sommes absolument convaincu, se battent pour que celles et ceux qui sont dans les difficultés retrouvent leur dignité et une nouvelle voie professionnelle.

Parce qu'il s'agit de cela, Mesdames et Messieurs. On a parlé d'éthique, nous parlons de dignité. Lorsque des personnes se sentent exclues du travail pendant de nombreux mois, voire de nombreuses années, il y a atteinte de la personnalité, perte de confiance en soi et perte de confiance dans la société. C'est pourquoi, au niveau du Conseil d'Etat et du Département de l'économie publique en particulier, il n'y aura jamais de résignation et d'acceptation de ce que l'on appelle maintenant le socle incompressible du chômage. Cela est exclu pour nous de penser et de dire qu'il y a des personnes que nous n'arriverons jamais à replacer et à réinsérer. Nous lutterons et nous ferons tout ce que nous pourrons, Monsieur Alain Bringolf, nous pouvons vous en donner la garantie, pour que l'on ne puisse pas un jour nous reprocher de n'avoir pas pris les mesures pour que chacun retrouve la place qui doit être la sienne dans l'économie et dans le cycle productif du travail.

Mais nous ne pouvons pas le faire seul. C'est pourquoi nous réitérons à nouveau devant vous que cette volonté du Conseil d'Etat doit être accompagnée d'exigences. Nous avons entendu, Monsieur Alain Bringolf, les cas particuliers que vous avez cités. Certainement que vous avez raison. Mais nous avons aussi dû parfois être exigeant vis-à-vis de personnes qui étaient sans travail, qui étaient au chômage, parce qu'il fallait leur redonner l'incitation, obligatoire parfois, pour que cette réinsertion puisse se faire peut-être plus rapidement qu'ils ne l'avaient pensé.

Les services de l'emploi ont un rôle – nous aimerions ici le signaler – parfois ingrat. Plus de 80% de personnes au chômage retrouvent, par le biais de la réinsertion dans l'emploi, une solution à leurs difficultés. Ceux-là, rarement, nous disent merci et, rarement, on entend des échos positifs sur les efforts entrepris pour aboutir à ce résultat.

En revanche, nous entendons souvent, pour des cas moins fréquents, des critiques à l'égard des services de l'emploi. Ces critiques ont été, il est vrai, nombreuses au départ et nous en portons une part des responsabilités. Nous n'avons pas voulu en effet que le service de l'emploi devienne par trop grand en espérant que les actions que nous conduisions dans le cadre de la

Politique de l'emploi

promotion économique permettraient de résorber une partie du chômage et qu'en conséquence, nous pourrions, par le biais de la création d'emplois, résoudre à terme cette difficile question des personnes sans emploi.

Nous aimerions dire aussi à notre prédécesseur, aujourd'hui à la tribune, et qui avait mis en place les structures ici en discussion, que celles-ci donnent satisfaction. Si nous n'avons pas voulu leur donner l'ampleur que certains auraient souhaité au départ pour pouvoir prendre chacun en charge de la façon la plus large possible, c'est que nous n'avons pas voulu, contrairement à d'autres cantons, que nous ayons une soixantaine ou une septantaine d'employés non formés pour prendre en charge les milliers, puisqu'il y en avait des milliers, de chômeurs. Nous n'avons pas voulu avoir des personnes souvent jeunes, sans expérience humaine suffisante, pour assumer les cas les plus difficiles. Nous avons voulu qu'il y ait des personnes connaissant bien la situation professionnelle, possédant l'expérience humaine nécessaire et la formation, pour pouvoir prendre en charge et assumer les difficultés des autres. Telle est une partie de leurs devoirs.

Aujourd'hui, la situation, heureusement, s'est calmée. Il y a une année, on recensait 4,6% de chômage dans notre canton. Aujourd'hui 2,8%. Nous savons d'ores et déjà que le pourcentage s'abaissera encore au mois d'avril.

On l'a dit, mais il faut le répéter, ce n'est pas simplement un transfert d'effectifs de la loi sur l'assurance-chômage au service de l'action sociale, mais c'est essentiellement et d'abord par une reprise de l'activité.

La politique de l'emploi n'est pas un problème uniquement du service de l'emploi et des ORP, c'est une question de la promotion économique de tout le Département de l'économie publique liée à toutes les questions de formation rappelées dans le rapport que nous vous avons adressé. C'est cette action, qui est une action collective et solidaire de plusieurs départements, que nous avons réussi et que nous réussirons à maîtriser le domaine du chômage.

Nous avons, nous aussi, été intéressé et agréablement surpris par les résultats des études de l'Université, parce qu'elles sont venues confirmer l'ensemble des mesures et des perspectives qui avaient été tracées en 1996 et que nous avons reprécisées à travers les années qui se sont écoulées. Si, parfois, on nous a fait des critiques concernant l'utilisation que certains ont estimé – nous regardons M^{me} Elisabeth Berthet – ou ont pensé abusive des emplois temporaires, nous voyons qu'aujourd'hui, ce n'est pas le cas. Nous aimerions aussi rappeler ou dire qu'au 31 mars dernier, il y avait, dans le cadre des emplois temporaires de la loi fédérale, 571 personnes placées et seulement 83 dans les services de l'administration cantonale. 59 l'étaient dans les institutions de soins et 429 dans les communes, dans les écoles, dans les associations ou dans des programmes spécifiques. Pour les mesures cantonales, c'est-à-dire les mesures que l'on dit chez nous de crise, il y en avait 261. Si vous additionnez ces 261 aux 571, cela fait environ 840 personnes. Sur 261 personnes, 10 étaient placées dans l'administration

Discussion générale (suite)

cantonale, 10 dans les institutions de soins et 241 dans les communes, les écoles, les associations, etc. Très peu de services avaient plus de 1 personne en emploi temporaire et, dans des institutions de soins – nous aimerions citer ici une institution avec laquelle nous travaillons de façon très positive, c'est La Résidence, au Locle –, il y en avait 10.

Il n'y a donc pas une utilisation abusive des emplois temporaires par les services et nous pouvons dire que la plupart des services, avec la nouvelle situation économique et la nouvelle situation de l'emploi qui s'est créée, n'auront pas à engager du personnel pour remplacer les personnes en emploi temporaire, puisque ce sont des craintes d'une partie du Grand Conseil.

La situation est devenue totalement différente aujourd'hui qu'elle l'était en 1996. Les problèmes qui sont à régler sur le marché du travail – M^{me} Isabelle Opan-Du Pasquier y a fait allusion –, ce sont les questions liées au problème des permis étrangers. Nous avons actuellement beaucoup de demandes, que nous devons refuser, et quand nous disons « nous », c'est le service cantonal des étrangers, la commission chargée de la répartition des différents contingents qui sont mis à notre disposition et présidée actuellement par M. Jean-Louis Juvet et qui sera prochainement présidée par M. Daniel Vogel. Nous avons d'ailleurs dit tant à M. Pascal Couchepin qu'à M^{me} Ruth Metzler que ces contingents nous paraissaient insuffisants pour pouvoir faire face aux besoins de l'économie neuchâteloise aujourd'hui. Il est vrai que la plupart des emplois que nous demandons à travers les permis étrangers sont des emplois de haute qualification.

M. Francis Berthoud l'a mentionné, et avec raison ; nous devons aussi veiller à ce qu'il y ait des emplois peu qualifiés qui se créent pour pouvoir absorber une partie du chômage que nous connaissons, parce qu'il n'y a pas que du personnel formé à placer, il y a surtout malheureusement des personnes aujourd'hui non qualifiées. Le Centre neuchâtelois d'intégration professionnelle (CNIP) que nous avons créé à Couvet jouera ici un rôle fondamental.

Nous aimerions répondre maintenant aux questions qui nous ont été posées à travers les différentes interventions.

Madame Elisabeth Berthet, vous nous avez parlé et vous nous avez surtout interpellé sur la loi sur la petite enfance en préparation. Vous avez raison, Madame, cette loi aura une toute autre signification demain qu'elle ne l'a aujourd'hui. De plus en plus d'employeurs, qui interviennent auprès de nous, espèrent trouver chez les femmes les personnes dont ils ont besoin. Or, beaucoup de femmes demandent de pouvoir assurer l'encadrement nécessaire pour leurs enfants de telle façon qu'elles puissent occuper une place de travail.

Vous avez également souligné qu'il y avait beaucoup d'évolutions dans les structures des services et dans le marché du travail. Cela est vrai, nous l'avons rappelé et notre préoccupation aujourd'hui est précisément dans la satisfaction des entreprises qui nous demandent des permis et qui nous demandent des personnes qualifiées.

Politique de l'emploi

Monsieur Francis Berthoud, combien de nouveaux emplois publics pourront être créés si l'on supprime les emplois temporaires ? Nous vous avons dit que nous n'envisagerions pas de créer des emplois en supprimant les emplois temporaires, parce que, d'une part, nous aurons toujours besoin de places, même si leur nombre diminue, et, d'autre part, le but pour le Conseil d'Etat n'est pas de créer des emplois pour créer des emplois, c'est de créer des emplois lorsque nous en avons besoin, en particulier dans un certain nombre de services ; la commission de gestion et des finances en a parlé aujourd'hui.

Les perspectives : chômage des jeunes, nous l'avons dit, beaucoup de mesures sont prises en ce qui concerne le chômage des jeunes. Nous aimerions simplement dire ce qui s'est fait au niveau du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles en particulier : classes de 10^e année, classes de transition pour jeunes immigrés, classes de préapprentissage accéléré, classes de raccordement, classes de préformation. Nous avons des ateliers-jeunes : il y a toute l'action de Job Service au service des jeunes. Il y a donc énormément d'actions qui se sont faites. Nous avions d'ailleurs une fois répondu à M. Willy Haag à ce sujet. Mais ce que nous envisageons aussi, c'est d'adapter l'encadrement pour répondre au problème comportemental que rencontre aujourd'hui une partie de la jeunesse. Ce sont moins des questions directement liées au travail qui sont ici concernées que des questions de désarroi et de troubles du comportement. Cela est un élément que nous examinons actuellement.

Vous avez aussi parlé du travail au noir et l'aide que nous devrions apporter aux syndicats qui ont, d'ores et déjà, institué une surveillance à travers la commission paritaire pour les métiers de la construction.

Quant au travail sur appel, nous ne croyons pas qu'il y ait un abandon sur le plan fédéral, nous pensons en particulier à l'ordonnance d'application de la loi fédérale sur le travail. Mais il y a des difficultés entre les partenaires sociaux pour régler le travail sur appel. Nous espérons qu'une solution sera trouvée parce que, indépendamment du travail accessoire que l'on peut accepter et tolérer, le travail sur appel préoccupe passablement les services de l'Etat.

Vous avez dit que nous avons précédé le développement de votre motion avec l'expérience-pilote que nous conduisons actuellement sur le Site de Cernier. Oui, nous avons voulu, sur le Site de Cernier, entreprendre une expérience où seraient à la fois occupées des personnes liées aux mesures de crise cantonales et aux mesures liées à l'action sociale. Mais, disons-le franchement, nous avons été quelque peu déçu de l'écho que nous avons eu dans les services de l'action sociale eu égard aux personnes qui, à notre avis, pourraient intégrer un tel programme.

Vous avez en particulier aussi parlé de l'exclusion durable et du handicap social ou professionnel que cela représentait. Nous sommes parfaitement d'accord avec vous et nous espérons, encore une fois, que nous puissions aider les personnes qui sont ainsi durablement frappées.

Discussion générale (fin)

Madame Isabelle Opan-Du Pasquier, vous avez dit que le rapport était muet concernant l'assurance perte de gains obligatoire que vous aviez combattue. L'assurance a été supprimée dans son caractère obligatoire parce que le montant des primes devenait trop élevé. Mais nous rappelons que nous aidons et prenons en charge une partie des primes de l'assurance individuelle que pourraient contracter les personnes au chômage jusqu'à un certain niveau d'intervention par personne.

La précarisation du travail, nous en avons déjà parlé. Vous avez repris la question du transfert des risques de l'entreprise sur le travailleur. Madame, ce qui nous inquiète aussi, c'est le report des risques sur la collectivité. Nous avons utilisé une fois, devant ce Grand Conseil, le mot de délestage. Si nous prenions en compte aujourd'hui ce que coûte aux collectivités publiques, le fait que l'on ait reporté sur les collectivités des charges qui, jusqu'ici, étaient liées aux entreprises, il y aurait peut-être moins de volonté de réduire les capacités financières de l'Etat.

Monsieur Alain Bringolf, vous avez parlé des difficultés à résoudre. Nous vous avons dit que nous ne voulions pas laisser quelqu'un sur le bord du chemin. Cela, c'est notre volonté principale. Il peut y avoir des inadéquations entre les mesures administratives et les besoins humains, mais nous pensons qu'avec les possibilités dont nous disposons actuellement dans les différents services, cette inadéquation est de plus en plus limitée. C'est la raison pour laquelle nous vous proposons tout de même d'avoir plus confiance à la fois dans les possibilités de solutions et à la fois dans celles et ceux qui doivent, aujourd'hui, les appliquer.

Mesdames et Messieurs, l'étude et le rapport que nous vous avons transmis aurait certainement été discuté dans un autre état d'esprit si nous avions, aujourd'hui, les 4,6% ou les 5% de chômage que nous avions il y a une année. De cela, nous en sommes convaincu. Il y a, dans la discussion que nous avons ce soir, une certaine distanciation par rapport aux raisons qui avaient à l'époque incité M. Claude Borel et certainement aussi le groupe radical, par M^{me} Elisabeth Berthet, à déposer leurs postulats. Nous dirons que nous en sommes satisfait parce qu'une partie des problèmes ont été réglés. Mais dans l'application quotidienne du travail, les difficultés restent pour les services de pouvoir trouver les solutions nécessaires, plus difficiles dans un marché de l'emploi qui s'est détendu au niveau de la réinsertion. L'impression de marginalisation, de précarisation, est devenue encore plus sensible chez celles et ceux qui sont exclus du marché du travail.

Voilà, Mesdames et Messieurs, nos considérations. Nous savons que nous n'avons pas assez de personnes pour répondre aux besoins de l'économie et que nous avons trop de personnes pour lesquelles nous ne trouvons pas de solutions dans le cadre du chômage.

La présidente : – La parole n'est plus demandée. L'entrée en matière n'étant pas combattue, nous passons à la discussion en second débat.

Politique de l'emploi

Discussion en second débat

**Loi
portant modification de la loi concernant le marché du travail,
le service de l'emploi, l'assurance-chômage
et les mesures de crise**

Titre et préambule. – Adoptés.

Article premier. – Adopté.

Article 2. – Adopté.

On passe au vote d'ensemble.

Le projet de décret est adopté par 86 voix contre 1.

La présidente: – Nous devons encore classer les deux postulats suivants :

- postulat Claude Borel 97.135 ad 97.021, du 29 septembre 1997, « Comment sort-on du chômage » ;
- postulat du groupe radical 97.134 ad 97.021, du 29 septembre 1997, « Politique des mesures de crise ».

Le classement de ces deux propositions est-il combattu ? Ce n'est pas le cas. **Le postulat Claude Borel 97.135 ad 97.021, du 29 septembre 1997, « Comment sort-on du chômage », et le postulat du groupe radical 97.134 ad 97.021, du 29 septembre 1997, « Politique des mesures de crise », sont donc classés.**

La présidente: – Nous vous remercions infiniment, nous avons fait beaucoup d'avance. Nous nous retrouverons le 15 mai prochain avec un président tout neuf ! Nous vous souhaitons une bonne soirée.

Séance levée à 22 h 45.

Session close.

La présidente,

T. HUMAIR

Les secrétaires,

F. GERTSCH

R. DEBÉLY

Le secrétaire-rédacteur,

J.-M. REBER